



REPUBLIKA  
SLOVENIJA



VARUH  
ČLOVEKOVIH  
PRAVIC

# MEDNARODNI STANDARDI DELOVANJA VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC REPUBLIKE SLOVENIJE

(ob 30. letnici Zakona o varuhu človekovih pravic  
in Pariških načel o statusu nacionalnih  
institucij za človekove pravice ter 75. letnici  
Splošne deklaracije človekovih pravicah)





LETNO POROČILO  
VARNOSTI ČLOVEKOVH PRAVIC  
REPUBLIKE SLOVENIJE  
ZA LETO 2004



LETNO POROČILO  
VARNOSTI ČLOVEKOVH PRAVIC  
REPUBLIKE SLOVENIJE  
ZA LETO 2007



LETNO POROČILO  
VARNOSTI ČLOVEKOVH PRAVIC  
REPUBLIKE SLOVENIJE  
ZA LETO 2016



LETNO POROČILO  
VARNOSTI ČLOVEKOVH PRAVIC  
REPUBLIKE SLOVENIJE  
ZA LETO 2015



LETNO POROČILO  
VARNOSTI ČLOVEKOVH PRAVIC  
REPUBLIKE SLOVENIJE  
ZA LETO 2011



LETNO POROČILO  
VARNOSTI ČLOVEKOVH PRAVIC  
REPUBLIKE SLOVENIJE  
ZA LETO 2012



LETNO POROČILO  
VARNOSTI ČLOVEKOVH PRAVIC  
REPUBLIKE SLOVENIJE  
ZA LETO 2013



Varnost  
človekovih  
pravic

11.11.2013  
18.11.2013



LETNO POROČILO  
VARNOSTI ČLOVEKOVH PRAVIC  
REPUBLIKE SLOVENIJE  
ZA LETO 2005



1. januarja, leto 2005



LETNO POROČILO  
VARNOSTI ČLOVEKOVH PRAVIC  
REPUBLIKE SLOVENIJE  
ZA LETO 2006



LETNO POROČILO  
VARNOSTI ČLOVEKOVH PRAVIC  
REPUBLIKE SLOVENIJE  
ZA LETO 2000

Letno poročilo 2000  
Sveže rojeni letni poročila

1. januarja, leto 2000

LETNO POROČILO  
VARNOSTI ČLOVEKOVH PRAVIC  
REPUBLIKE SLOVENIJE  
ZA LETO 1999

1999  
Letno poročilo  
Dva tisoč devet letni poročila



POSEBNO POROČILO

DOSTOPNOST  
CENTROV ZA SOCIALNO DELO  
ZA  
GIBALNO IN SENZORNO OVIRANE  
INVALIDE



POSEBNO POROČILO  
VARNOSTI ČLOVEKOVH PRAVIC  
REPUBLIKE SLOVENIJE  
ZA LETO 2008

POSEBNO POROČILO  
VARNOSTI ČLOVEKOVH PRAVIC  
REPUBLIKE SLOVENIJE  
ZA LETO 2009



Posebno poročilo  
o projektu  
Zagovornik -  
glas otroka

Ljubljana, marec 2012



Posebno poročilo  
o bivanjskih razmerah  
Romov na območju  
Jugovzhodne Slovenije

Ljubljana, marec 2012





REPUBLIKA  
SLOVENIJA



VARUH  
ČLOVEKOVIH  
PRAVIC

# MEDNARODNI STANDARDI DELOVANJA VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC REPUBLIKE SLOVENIJE

(ob 30. letnici Zakona o varuhu človekovih pravic  
in Pariških načel o statusu nacionalnih  
institucij za človekove pravice ter 75. letnici  
Splošne deklaracije človekovih pravicah)

Ljubljana, december 2023

# Vsebina

Peter Svetina, varuh človekovih pravic Republike Slovenije  
**Predgovor varuha človekovih pravic** ..... 7

Peter Svetina, Human Rights Ombudsman of the Republic of Slovenia  
**Human Rights Ombudsman's Preface** ..... 14

Dr. Simona Drenik Bavdek, pomočnica vodje Centra za človekove pravice pri Varuhu človekovih pravic Republike Slovenije (ur.)  
**Uvodnik** ..... 22

Dr. Simona Drenik Bavdek, Assistant Head of the Centre for Human Rights at the Human Rights Ombudsman of the Republic of Slovenia (Ed.)  
**Editorial** ..... 33

**Delo Varuha je raznoliko**  
**The work of the Human Rights Ombudsman is diverse** ..... 45

**I. DEL: O pomenu mednarodnih standardov relevantnih za delovanje Varuha človekovih pravic Republike Slovenije** ..... 47

Miha Horvat, namestnik varuha človekovih pravic in vodja Centra za človekove pravice  
**Pomen Zakona o varuhu človekovih pravic za izpolnjevanje mednarodnih obveznosti oziroma standardov** ..... 48

Ivan Šelih, namestnik varuha človekovih pravic in vodja Državnega preventivnega mehanizma  
**O mednarodnih standardih izvajanja državnega preventivnega mehanizma** ..... 58

dr. Jože Ruparčič, namestnik varuha človekovih pravic, odgovoren za otrokove pravice  
**Mednarodnopravni standardi glede zaščite otrokovih pravic** ..... 72

dr. Dijana Možina Zupanc, namestnica varuha človekovih pravic in predsednica Sveta varuha za človekove pravice  
**O pomenu mednarodnih standardov za spodbujanje, varovanje in spremljanje pravic invalidov** ..... 92

dr. Simona Drenik Bavdek, pomočnica vodje Centra za človekove pravice pri Varuhu človekovih pravic Republike Slovenije

**Nove pristojnosti Varuha človekovih pravic po ZVarCP-B, ki omogočajo delovanje Varuha človekovih pravic kot nacionalne institucije za človekove pravice skladno s Pariškimi načeli** ..... 108

Urška Nardoni, generalna sekretarka Varuha (julij 2020 – oktober 2023),  
**Finančna avtonomija Varuha človekovih pravic Republike Slovenije** ..... 123

## **II. DEL: Temeljni mednarodni standardi relevantni za delovanje Varuha človekovih pravic Republike Slovenije** ..... 129

### **1. Mednarodni standardi delovanja institucij varuha človekovih pravic (ombudsmana)** ..... 130

1.1 Beneška načela o zaščiti in krepitvi institucije varuha človekovih pravic (Svet Evrope, 2. maj 2019) ..... 130

1.2 Priporočilo CM/REC(2019)6 Odbora ministrov državam članicam o razvoju institucije varuha človekovih pravic (Svet Evrope, 16. oktober 2019) ..... 137

1.3 Resolucija Generalne skupščine o vlogi institucij varuha človekovih pravic in mediatorjev pri spodbujanju in varstvu človekovih pravic, dobrega upravljanja in pravne države (Združeni narodi, A/RES/75/186, 16. december 2020) ..... 144

1.4 Izjava Evropske mreže varuhov človekovih pravic, sprejeta na šestem seminarju nacionalnih varuhov človekovih pravic držav članic EU in držav kandidatk (ENO, Strasbourg, 14.-16. oktober 2007) ..... 150

### **2. Mednarodni standardi delovanja nacionalnih institucij za človekove pravice** ..... 155

2.1 Pariška načela o statusu nacionalnih institucij za človekove pravice (Združeni narodi, Generalna skupščina, 20. december 1993) ..... 155



2.2 Poročilo Pododbora za akreditacijo Globalnega zavezništva nacionalnih institucij za človekove pravice - Slovenija (GANHRI, 7.-18. december 2020) .....	159
2.3 Priporočilo Odbora ministrov CM/Rec(2021)1 državam članicam o razvoju in krepitvi učinkovitih, pluralističnih in neodvisnih nacionalnih institucij za človekove pravice (Svet Evrope, 31. marec 2021) .....	163
2.4 Priporočilo CM/Rec(2018)11 Odbora ministrov državam članicam o potrebi krepitve varstva in spodbujanja prostora civilne družbe v Evropi (Svet Evrope, 28. november 2018) .....	171
<b>3. Mednarodni standardi delovanja državnih preventivnih mehanizmov .....</b>	<b>180</b>
3.1 Opcijski protokol h Konvenciji proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju – relevantni členi .....	180
3.2 Smernice o državnih preventivnih mehanizmi (Združeni narodi, Pododbor za preprečevanje mučenja in drugega krutega, nečloveškega ali poniževalnega ravnanja ali kaznovanja, 15.-19. november 2010) .....	186
<b>4. Mednarodni standardi delovanja varuhov otrokovih pravic .....</b>	<b>192</b>
4.1 Standardi Evropske mreža varuhov otrokovih pravic (ENOC) za neodvisne institucije za otrokove pravice (2001) z revizijo meril za članstvo (2006) .....	192
<b>5. Mednarodni standardi spodbujanja, varovanja in spremljanja izvajanja Konvencije o pravicah invalidov .....</b>	<b>200</b>
5.1 Konvencija o pravicah invalidov – 33. člen .....	200
5.2 Odbor za pravice invalidov: Smernice za neodvisne okvire za spremljanje in njihovo sodelovanje pri delu odbora .....	201

<b>6. Mednarodni standardi za vzpostavitev nacionalnih poročevalcev za spremljanje dejavnosti nacionalnih institucij za boj proti trgovini z ljudmi .....</b>	<b>217</b>
6.1 Konvencija Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi – četrti odstavek 29. člena .....	217
6.2 Priporočena vodila o človekovih pravicah in trgovini z ljudmi - mehanizem za spremljanje (Združeni narodi OHCHR 2002).....	218

<b>III. DEL: Nacionalni pravni okvir, ki določa mandat Varuha človekovih pravic Republike Slovenije .....</b>	<b>221</b>
---	------------

<b>1. Ustava Republike Slovenije – 159. člen .....</b>	<b>222</b>
<b>2. Zakon o varuhu človekovih pravic .....</b>	<b>223</b>
<b>3. Seznam področnih zakonov, ki opredeljujejo mandat Varuha človekovih pravic Republike Slovenije .....</b>	<b>248</b>

<b>IV. DEL: Splošna deklaracija človekovih pravic .....</b>	<b>251</b>
---	------------





# Predgovor varuha človekovih pravic

**Peter Svetina, varuh človekovih pravic Republike Slovenije**

Spoštovani,

letos obeležujemo 30 let, odkar je Državni zbor Republike Slovenije 20. decembra 1993 sprejel Zakon o varuhu človekovih pravic, ki je nato začel veljati 14. januarja 1994. Prav tako obeležujemo tudi 30 let od sprejetja resolucije Generalne skupščine Združenih narodov, s katero so bila sprejeta Pariška načela o statusu in delovanju nacionalnih institucij za človekove pravice (t. i. Pariška načela), 30. obletnico ustanovitve Globalnega zaveznitstva nacionalnih institucij za človekove pravice (GANHRI), pa tudi 10. obletnico ustanovitve in delovanja Evropske mreže nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI). Ob tem ne gre spregledati niti, da v letu 2023 obeležujemo še dva pomembna dogodka, in sicer 75-letnico sprejetja Splošne deklaracije človekovih pravic in 30-letnico članstva Republike Slovenije v Svetu Evrope.

Vsi ti pomembni mejniki so spodbuda, da svoje poglede in misli malce usmerimo tudi nazaj, na svoje dosežke, odločitve, odnose, hkrati pa tudi naprej – na to, kako bi želeli ravnati ali biti obravnavani ter kako bi želeli delovati, da bi napredovali kot posameznice in posamezniki, pa tudi kot družba oziroma skupnost. O tem so pred 75 leti razmišljali snovalci splošne deklaracije človekovih pravic, dokumenta, v katerem so zapisane pravice in svoboščine vseh ljudi. Temelj te deklaracije, ki je bila sprejeta 10. decembra 1948 v Parizu, je univerzalnost, s čimer je želela Organizacija združenih narodov tlakovati pot k svobodi, pravičnosti in miru. Tudi snovalci Zakona o varuhu človekovih pravic so pred 30 leti razmišljali podobno – kako kar najbolje uresničiti 159. člen Ustave Republike Slovenije, ki je določil, 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 državljanek in državljanov. O vrednotah in tem, kako jih doseči, ohraniti, spodbujati, moramo razmišljati tudi danes.

V dobi, ko nas v naglici vsakdana vse bolj prežemajo individualizem, brezbržnost in sebičnost, celo egoizem, ko se včasih zdi, da vse bolj postajamo del anonimne množice, ki se vse težje in vse manj odziva na stiske drugega,

nas vendarle zganejo in prebudijo mnoge zgodbe. Kot na primer stiske ljudi v času pandemije koronavirusne bolezni, ki nas je doletela v začetku leta 2020, ali pa vse težke zgodbe, ki so jih v zgodnjem jutru 4. avgusta 2023 mnogim ljudem po Sloveniji prizadejale posledice uničujočih poplav. Razsežnosti te največje naravne katastrofe v zgodovini naše samostojne države so pokazale, kakšni smo v resnici ljudje v svoji prvobitni naravi. Ob pretresljivih dogodkih in zgodbah, pa čeprav jih morda spremljamo le od daleč, nismo brezbržni. Mlad, starejši, invalid, zdrav, bolan, levičar, desničar, prijatelj, sosed, sovražnik je v trenutku stiske prav tako le človek. To navajam, ker si želim, da bi prebujenje, ki nam ga vedno znova prinesejo posledice kriz, prelili na vsa področja svojega delovanja in udejstvovanja. Izkušnje nas vendarle vedno znova učijo, da lahko odgovore na izzive, s katerimi se soočamo, precej učinkovito iščemo v sodelovanju, solidarnosti in sočutju. Človeštvu je ravno zaradi tega uspelo prebroditi mnoge kritične trenutke zgodovine.

Eden takšnih se je Sloveniji zgodil tudi v začetku 1990. let. Kmalu po osamosvojitvi in nastanku Republike Slovenije je bil 20. decembra 1993 sprejet tudi Zakon o varuhu človekovih pravic, ki je opredelil institucijo Varuha po klasičnem modelu nacionalnega parlamentarnega ombudsmana s širokimi pristojnostmi do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil. Takšen model je prevzela večina zahodnoevropskih držav. Z nalogami in pooblastili, ki jih ima, predstavlja dodatno sredstvo zunajsodnega varstva pravic posameznikov. Zakon o varuhu človekovih pravic je skupaj z ustavo temeljni pravni okvir delovanja institucije Varuha človekovih pravic v Sloveniji in eden tistih zakonov, ki je v samostojni Sloveniji doživel le malo sprememb. Zagotovo je to prineslo še dodatno stabilnost instituciji, predvsem pa to vidim v luči dejstva, da je bil prvotni koncept ustanovitve Varuha človekovih pravic v Sloveniji dobro premišljen. Naj ob tem omenim, da je ob 20. obletnici zakona Varuh izdal publikacijo, povezano z njegovim nastajanjem v prvih letih po osamosvojitvi Slovenije. Publikacija z naslovom »Zakon o varuhu človekovih pravic (1993–2013)« celovito prikaže razmišljanja in okoliščine sprejemanja zakona in vam je za branje dostopna tudi na naši spletni strani.

Omenjeni zakon je prvo vidno vsebinsko spremembo oziroma dopolnitev doživel šele 20. septembra 2017 s sprejetjem Zakona o dopolnitvah Zakona o varuhu človekovih pravic – t. i. novele ZVarCP-B, ki je začela veljati 14. oktobra 2017, posamezne določbe glede novih razširjenih pristojnosti pa so se začele uporabljati 1. junija 2018 oziroma 1. januarja 2019. Institucija je dobila splošnejši mandat tudi glede spodbujanja človekovih pravic. V tem

okviru sta bila ustanovljena Center za človekove pravice in Svet varuha za človekove pravice. Poglavitni razlog za dopolnitev zakona – katerega predlog sta v sodelovanju pripravila Ministrstvo za pravosodje in Varuh – pa je bila odločitev politike, da vendarle pripravi zakonodajne podlage, ki bodo instituciji Varuha človekovih pravic Republike Slovenije omogočile pridobitev statusa A po Pariških načelih o statusu nacionalnih institucij za človekove pravice. Zanimivo je, da so bila ta načela v Združenih narodih sprejeta na isti dan kot slovenski Zakon o varuhu človekovih pravic, torej 20. decembra 1993. Takrat je namreč Generalna skupščina Združenih narodov sprejela resolucijo 48/134 o nacionalnih institucijah za spodbujanje in varstvo človekovi pravic, katere priloga so Načela glede statusa in delovanja nacionalnih institucij, bolje poznana kot t. i. Pariška načela (1993).

Po letih aktivnega dela in zahtevnem akreditacijskem postopku v okviru Globalnega zaveznitva nacionalnih institucij za človekove pravice (GANHRI), ki deluje pod okriljem Združenih narodov, je Varuh človekovih pravic Republike Slovenije 25. januarja 2021 prejel obvestilo, da je reakreditiran s statusom A po Pariških načelih (1993). To je najvišji možen status, ki ga je po navedenih načelih mogoče doseči in pomeni priznanje tako zakonodajnemu okviru države kot hkrati delovanju institucije, saj pomeni potrditev, da dosegamo najvišje standarde delovanja neodvisne nacionalne institucije za varstvo in promocijo človekovih pravic. S tem nam je omogočeno tudi polno sodelovanje na različnih zasedanjih tako v okviru Združenih narodov kot na regionalni ravni, pa tudi v GANHRI in ENNHRI, v katerih smo pridobili tudi volilno pravico. Je pa Pododbor za akreditacijo kljub temu državi podal tudi še določene predloge za izboljšavo pravnega okvira in krepitev finančne avtonomije institucije. Dve naši strokovni sodelavki sta v letošnjem letu prevzeli predsedovanje dveh delovnih skupin ENNHRI, in sicer Delovne skupine za pravice invalidov in Pravne delovne skupine. Ta status nam omogoča tudi polno sodelovanje z mehanizmi, na primer v okviru univerzalnega periodičnega pregleda, Sveta Združenih narodov za človekove pravice in z mednarodnimi pogodbenimi telesi, ustanovljenimi po mednarodnih pogodbah o človekovih pravicah.

Od začetka delovanja Varuha do danes se je močno spremenilo tudi mednarodno okolje. Po sprejetju Pariških načel je bilo treba kar nekaj let, da so se države začele zavedati pomena ustanovitve tovrstnih institucij za varstvo in spodbujanje človekovih pravic. V zadnjih desetih letih, od ustanovitve ENNHRI dalje, smo v Evropi priča še dodatnim prizadevanjem za ustanovitev nacionalnih institucij za človekove pravice, ki bi bile akreditirane s statusom A – v Evropski uniji ima namreč danes velika večina držav

članic institucijo za varstvo človekovih pravic. Tako so se dalje razvijali tudi mednarodni standardi. Posebej je treba izpostaviti, da je Evropska komisija za zaščito skozi pravo (Beneška komisija) Sveta Evrope marca 2019 sprejela t. i. Beneška načela o zaščiti in krepitvi institucij varuha človekovih pravic (ombudsmana). Ta načela je z resolucijo št. 75/186 16. decembra 2020 potrdila tudi Generalna skupščina Združenih narodov v prvi resoluciji, ki se samostojno nanaša na institucije ombudsmana in mediatorjev.

Institucija Varuha človekovih pravic je že ves čas tudi polnopravna članica Mednarodnega inštituta ombudsmanov (IOI) in Združenja mediteranskih ombudsmanov (AOM). V mandatu varuha sem na spodbudo številnih tujih kolegov sprejel naloge člana upravnega odbora IOI in enega od direktorjev IOI za Evropo, prav tako pa sem bil soglasno izvoljen za prvega podpredsednika AOM. Smo tudi člani Evropske mreže varuhov človekovih pravic (ENO), ki ji predseduje Evropski varuh človekovih pravic.

Naj ob tem spomnim, da smo že v Letnem poročilu Varuha za leto 2020 priporočili nadaljnje spremembe Zakona o varuhu človekovih pravic z namenom uskladitve njegovih določb tako s priporočili Pododbora za akreditacijo GANHRI kot z že omenjenimi Beneškimi načeli (2019). Obe priporočili za zdaj ostajata neuresničeni, ju pa ponavljam tudi na tem mestu:

- Ministrstvu za pravosodje in Vladi Republike Slovenije smo priporočili, naj v sodelovanju z našo institucijo pripravita, Državnemu zboru RS pa, naj sprejme ustrezne zakonodajne spremembe, katerih namen je krepitev položaja Varuha kot nacionalne institucije za človekove pravice s statusom A po Načelih o položaju in delovanju nacionalnih institucij za človekove pravice (1993), t. i. Pariških načelih, in sicer skladno s priporočili Akreditacijskega odbora (SCA) Globalnega zavezništva nacionalnih institucij za človekove pravice (GANHRI) za Slovenijo iz decembra 2020.
- Od Ministrstva za pravosodje in Vlade Republike Slovenije pričakujemo, da v sodelovanju z Varuhom pripravita, Državnemu zboru pa, da enako kot glede predloga zgoraj sprejme ustrezne zakonodajne spremembe, ki bodo odražale mednarodne standarde, kot so določeni v Načelih o zaščiti in krepitvi institucije varuha človekovih pravic (Beneška načela) iz leta 2019, ki jih je sprejela Evropska komisija za demokracijo skozi pravo (Beneška komisija) Sveta Evrope, in v resoluciji Generalne skupščine Združenih narodov 75/186 o vlogi varuha človekovih pravic in mediatorjev pri spodbujanju in varstvu človekovih pravic s 16. decembra 2020.

Prepričan sem, da veste, da Varuh od leta 2007 dalje uspešno opravlja tudi pristojnosti in naloge državnega preventivnega mehanizma (DPM) po Opcijskem protokolu h Konvenciji Združenih narodov proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju. Pri izvajanju nalog in pooblastil DPM obiskuje kraje v Sloveniji, kjer so ali bi lahko bili nameščeni posamezniki, ki jim je z aktom oblastnega organa odvzeta prostost. Gre za preventivne obiske, katerih namen je preprečiti mučenje ali drugo slabo ravnanje, še preden se zgodi. DPM mednarodno sodeluje z Mrežo DMP-jev Jugovzhodne Evrope, pa tudi na regionalni in mednarodni ravni (npr. z Združenjem za preprečevanje mučenja – APT).

Že skoraj 20 let je Varuh tudi (žal le) pridružen član Evropske mreže varuhov otrokovih pravic (ENOC). Z ZVarCP je bilo leta 2018 v okviru institucije formalizirano tudi delovanje Zagovorništva otrok, ki je pred tem kar deset let delovalo kot pilotni projekt. Pristojne spodbujamo, da bi s spremembo in dopolnitvijo Zakona o varuhu človekovih pravic omogočili pridobitev polnih pristojnosti, kar bi pomenilo, da bi tudi v tem oziru imeli pristojnosti, skladne z mednarodnimi oziroma regionalnimi standardi.

Varuh je torej že sedaj institucija z več pristojnostmi. Opravljamo naloge in pooblastila ombudsmana, DPM, nacionalne institucije za človekove pravice in v omejenem obsegu dejavnosti s področja otrokovih pravic. Glede na izkušnje zato že več let izpostavljamo tudi pripravljenost, da bi prevzeli pristojnost neodvisnega telesa za spodbujanje, varovanje in spremljanje izvajanja Konvencije o pravicah invalidov. Kot poudarjam že nekaj let, smo pripravljeni prevzeti tudi vlogo nacionalnega poročevalca za spremljanje dejavnosti nacionalnih institucij za boj proti trgovini z ljudmi. Poleg Zakona o varuhu človekovih pravic nalaga instituciji Varuha dodatne naloge trenutno kar 23 področnih zakonov, finančno avtonomijo institucije pa naj bi skladno z odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije z 10. decembra 2020 zagotavljale spremembe Zakona o javnih financah iz junija letos.

Institucija Varuha je uradno začela svoje delo 1. januarja 1995, po tem, ko je bil prvi varuh človekovih pravic, pokojni g. Ivan Bizjak, 29. septembra 1994 na predlog predsednika Republike izvoljen v Državnem zboru Republike Slovenije. Z začetkom delovanja Varuha je prenehal delovati Svet za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, enako je takrat prenehal veljati tudi zakon o Svetu za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Od sprejetja zakona pred 30 leti so bili do danes poleg mene za varuha oziroma varuhinjo človekovih pravic imenovani štirje varuhi, poleg že omenjenega g. Ivana Bizjaka še g. Matjaž Hanžek, dr. Zdenka Čebašek Travnik in

ga. Vlasta Nussdorfer. Na predlog varuha Državni zbor Republike Slovenije imenuje tudi namestnike varuha, neprecenljiv del institucije pa so tudi preostale sodelavke in sodelavci.

Institucija Varuha človekovih pravic Republike Slovenije se je v 30 letih svojega delovanja razvila v močno neodvisno institucijo, ki je cenjen in zaželen partner tudi v mednarodnem prostoru. Tako, kot se spreminja in razvija družba, se morajo temu prilagajati tudi državne in druge institucije, vse s ciljem učinkovitega odzivanja na sodobne izzive in potrebe ljudi. Na tak način se je spreminjala in krepila tudi institucija Varuha. Tudi mednarodna prizadevanja gredo v smer krepitve položaja institucij ombudsmanov, nacionalnih institucij za človekove pravice in drugih podobnih neodvisnih organov, tudi s pomočjo številnih sprejetih mednarodnih standardov za njihovo delovanje.

V tej publikaciji vam predstavljamo tiste mednarodne akte, ki so najpomembnejši za delovanje institucije Varuha človekovih pravic Republike Slovenije. Spoštovanje mednarodnih standardov s področja varstva človekovih pravic je namreč ključno. Državo bomo zato še naprej aktivno spodbujali k ratifikaciji mednarodnih pogodb s področja človekovih pravic in spremljali njihovo implementacijo – človekove pravice so namreč univerzalne, vendar je za njihovo uresničevanje ključno, da so zagotovljene na nacionalni oziroma lokalni ravni. Državo aktivno spodbujamo tudi k spoštovanju mednarodnih aktov, ki države spodbujajo k sprejemu ustreznega zakonodajnega okvira za krepitev delovanja institucij varuhov človekovih pravic (ombudsmanov) in nacionalnih institucij za človekove pravice. Skrb za spoštovanje človekovih pravic namreč že dolgo ni več samo del nacionalnega prava. Po dobrih dveh tretjinah mandata v vlogi petega varuha človekovih pravic Republike Slovenije se je le še bolj utrdilo moje prepričanje, da so za sodobne demokracije, ki si prizadevajo za spoštovanje človekovih pravic in vladavino prava, neodvisne institucije izjemno pomembne, saj predstavljajo most med oblastnimi organi in civilno družbo.

Spoštovani bralke in bralci,

kljub številnim sprejetim mednarodnim in nacionalnim obljubam oziroma zavezam glede spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, razvoju mednarodnih in regionalnih mehanizmov za varstvo človekovih pravic ter vse večji povezanosti in soodvisnosti sveta države še vedno kršijo človekove pravice in si prepogosto premalo iskreno prizadevajo za njihovo



spoštovanje. V družbi in državah se pojavljajo vedno novi izzivi in grožnje, ki nemalokrat spodkopavajo človekovo dostojanstvo. Z razvojem novih tehnologij, interneta, družbenih omrežij in nenazadnje umetne inteligence življenje poteka hitreje kot kadarkoli prej. Priča smo povsem novim izzivom, na primer porastu sovražnega govora na družbenih omrežjih. Hkrati ostajajo aktualna tudi druga področja varstva človekovih pravic. Število obravnavanih zadev in pobud pri Varuhu se je v zadnjih letih močno povečevalo. Vsako leto damo pri Varuhu na desetine novih priporočil za odpravo kršitev in izboljšanje stanja človekovih pravic v Sloveniji, vendar žal številna tudi po več let ostajajo neuresničena. Albert Einstein je modro dejal, da težav, s katerimi se srečujemo danes, ne moremo rešiti na enaki stopnji razmišljanja, ki nas je privedla do njih. Tudi to odgovornost imamo – da morda ustaljene vzorce, ki smo jih gradili leta, ali celo desetletja, presežemo. Da presežemo delitve, nesoglasja in se ponovno povežemo kot skupnost. Le tako bomo lahko uspešno prebrodili aktualne krize in tudi tiste, ki morda še sledijo.

Naj bo ta publikacija spodbuda za nadaljnja prizadevanja pri varstvu in krepitvi človekovih pravic v Republiki Sloveniji.

December 2023

# Human Rights Ombudsman's Preface

**Peter Svetina, Human Rights Ombudsman of the Republic of Slovenia**

Dear Reader,

This year we celebrate 30 years since the adoption of the Human Rights Ombudsman Act, adopted by the National Assembly of the Republic of Slovenia on 20 December 1993, and which entered into force on 14 January 1994. We also celebrate 30 years since the adoption of the resolution by the United Nations General Assembly with which the Principles Relating to the Status of National Human Rights Institutions were adopted, 30th anniversary of the establishment of the Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI), and the 10th anniversary of the establishment and operation of the European Network of National Human Rights Institutions (ENNHRI). It should also not be overlooked that in 2023 we are celebrating two important events, i.e. the 75th anniversary of the adoption of the Universal Declaration of Human Rights and the 30th anniversary of the membership of the Republic of Slovenia in the Council of Europe.

All these important milestones are an encouragement for us to direct our gaze and thoughts into the past, to our accomplishments, decisions, relationships, and at the same time also into the future – to how we would like to act or be treated and how we would like to function in order to improve as individuals and as a society or a community. This is what the creators of the Universal Declaration of Human Rights, a document that sets down the rights and freedoms of all people, thought about 75 years ago. The foundation of this declaration adopted on 10 December 1948 in Paris is universality, with which the Organization of the United Nations strived to pave the path to freedom, justice, and peace. The creators of the Human Rights Ombudsman Act thought similarly 30 years ago – how to best realise Article 159 of the Constitution of the Republic of Slovenia, which stipulates that an ombudsman for the rights of citizens is by law appointed for the protection of human rights and fundamental freedoms in relation to state bodies, self-governing bodies, and bearers of public authority. Today, too, we have to think about values and how to achieve, preserve, and promote them.

At a time when in our everyday hurry we are marked by individualism, indifference, and selfishness, even egoism, when it seems occasionally that we are increasingly becoming a part of an anonymous mass for which it is hard and increasingly less important to respond to the distress of another person, we are still moved and awakened by many personal stories. Such an example are the dire straits of people during the time of the Covid-19 pandemic that struck at the beginning of 2020 or all the difficult stories written in the early morning of 4 August 2023 for many people across Slovenia by the consequences of devastating floods. The comprehensiveness of this greatest natural disaster in the history of our independent state has shown what people are really like in our true nature. We do not remain indifferent in the face of shocking events and stories, even though we might only be distant observers. A young person, an elderly person, a person with disabilities, a healthy person, a sick person, a lefty, a righty, a friend, a neighbour, or an enemy is at the moment of need just a person. I say this because I wish for the awakening brought about once and again by the consequences of crisis to spill over to all areas of our operation and action. Experience teaches us over and over again that answers to challenges we face can fairly effectively be sought in collaboration, solidarity, and compassion. These traits are why humanity has managed to overcome many critical moments in history.

One such moment happened in Slovenia in the early 1990s. Soon after independence and the creation of the Republic of Slovenia, on 20 December 1993, the Human Rights Ombudsman Act was adopted which defined the institution of the Ombudsman according to the classic model of a national parliamentary ombudsman with wide jurisdiction in relation to state bodies, self-governing bodies, and bearers of public authority. Such a model was assumed by the majority of Western European countries. With the tasks and mandates assumed it presents an additional means of extrajudicial protection of the rights of individuals. The Human Rights Ombudsman Act, which together with the constitution is the fundamental legal framework for the operation of the institution of the Human Rights Ombudsman in Slovenia, is one of those laws that underwent only a few amendments in independent Slovenia. This has certainly brought additional stability to the institution; however, I see this fact as proof that the original concept of the foundation of the Human Rights Ombudsman in Slovenia was well thought through. Let me also mention that upon the 20th anniversary of the act the Ombudsman published a volume discussing the creation of the Human Rights Ombudsman Act in the first years after the independence

of Slovenia. The publication entitled The Human Rights Ombudsman Act (1993–2013) comprehensively portrays the deliberation and circumstances revolving around the adoption of the act and is also available to read on our website.

The mentioned act only saw the first visible contextual change or amendment on 20 September 2017 with the adoption of the Act Amending the Human Rights Ombudsman Act – the so-called new amendments ZVarCP-B, which entered into force on 14 October 2017, while individual provisions regarding the new, wider competences started to be used on 1 June 2018 and 1 January 2019. The institution acquired a more general mandate also regarding the promotion of human rights. In this respect, the Centre for Human Rights and the Human Rights Ombudsman Council were established. The main reason for the amendment of the act – the proposal for which was prepared by the Ministry of Justice in cooperation with the Ombudsman – was the decision of politicians to finally prepare the legislative bases which would enable the institution of the Human Rights Ombudsman of the Republic of Slovenia to acquire status A according to the (Paris) Principles Relating to the Status of National Human Rights Institutions. It is interesting that these principles were adopted in the United Nations on the same day as the Slovenian Human Rights Ombudsman Act, therefore on 20 December 1993. On that day, the General Assembly of the United Nations adopted its Resolution 48/134 on national institutions for the promotion and protection of human rights, the appendix of which are the Principles Relating to the Status of National Human Rights Institutions, better known as the Paris Principles (1993).

After years of active work and a demanding accreditation procedure within the Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI), operating under the wing of the United Nations, the Human Rights Ombudsman of the Republic of Slovenia on 25 January 2021 received a notification that it is reaccredited with status A according to the Paris Principles (1993). This is the highest possible status which can be achieved according to these principles and signifies a recognition for both the legislative framework of the state and the operation of the institution, since it confirms that we achieve the highest standards of operation of an independent national institution for the protection and promotion of human rights. This enables us to fully participate at various meetings both within the United Nations and on the regional level, and also in GANHRI and ENNHRI, where we also acquired voting rights. Nevertheless, the Sub-Committee on Accreditation gave cer-

tain proposals to the state for the improvement of the legal framework and regarding the strengthening of the financial autonomy of the institution. This year, two of our experts assumed the presidency of two working groups of ENNHRI, i.e. the Convention on the Rights of Persons with Disabilities Working Group and the Legal Working Group. This status also enables us to fully cooperate with mechanisms, for example within the Universal Periodic Review, the UN Human Rights Council, and with human rights treaty bodies that monitor implementation of the core international human rights treaties.

Since the beginning of the Ombudsman's operation until today, the international environment has also changed significantly. After the adoption of the Paris Principles, it took several years for countries to realise the importance of establishing an institution of this type for the protection and promotion of human rights. In the last ten years, since the establishment of ENNHRI, Europe has borne witness to additional efforts for the establishment of national human rights institutions that would be accredited with status A – namely, today the majority of European Union member states have an institution for the protection of human rights. As a consequence, international standards have also developed further. It needs to be especially pointed out that in March 2019, the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) adopted the Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institutions (Venice Principles). These were confirmed by the United Nations General Assembly on 16 December 2020 with Resolution no. 75/186, which is its first resolution independently pertaining to the institutions of the ombudsman and mediators.

The Slovenia Human Rights Ombudsman has been all along a full member of the International Ombudsman Institute (IOI) and the Association of the Mediterranean Ombudsmen (AOM). In my mandate, I have, encouraged by many foreign colleagues, accepted the tasks of a member of the IOI Board of Directors and one of the IOI Directors for Europe, just as I was unanimously elected the first Vice-President of the AOM. We are also members of the European Network of Ombudsmen (ENO), which is presided by the European Ombudsman.

Allow me to recall that in the Ombudsman's Annual Report for 2020 we recommended further changes to the Human Rights Ombudsman Act with the aim to synchronise its provisions both recommendations of the with GANHRI's Sub-Committee on Accreditation and with the Venice Principles

(2019). As of yet, both recommendations remain unimplemented, but I repeat them here:

- We recommend that the Ministry of Justice and the Government of the Republic of Slovenia in cooperation with our institution prepare and the National Assembly of the Republic of Slovenia adopt appropriate legislative changes, the purpose of which is the strengthening of the position of the Ombudsman as the national human rights institution with status A according to the (Paris) Principles Relating to the Status of National Human Rights Institutions (1993), in accordance with the recommendations of the Sub-Committee on Accreditation (SCA) of the Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI) for Slovenia from December 2020.
- We expect that the Ministry of Justice and the Government of the Republic of Slovenia in cooperation with the Ombudsman prepare and the National Assembly adopt appropriate legislative changes which will reflect international standards, as are stipulated in the Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institutions (Venice Principles) from 2019, adopted by the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), and in the United Nations General Assembly Resolution 75/186 on the role of the human rights ombudsman and mediators in promoting and protecting human rights from 16 December 2020.

I am sure that you are familiar with the fact that since 2007 the Ombudsman has been successfully performing the duties, competences, and tasks of the National Preventive Mechanism (NPM) according to the Optional Protocol to the United Nations Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. When performing its tasks and jurisdiction, the NPM visits places in Slovenia where individuals who have been deprived of their liberty by an act of a body of authority are or could be placed. These are preventive visits, the purpose of which is to prevent torture or other ill-treatment even before it happens. The NPM cooperates internationally with the network of NMPs of South Eastern Europe but also on the regional and international levels (e.g. with the Association for the Prevention of Torture – APT).

For almost 20 years, the Ombudsman has also been (unfortunately only) an associate member of the European Network of Ombudspersons for Children (ENOC). With the ZVarCP in 2018, the operation of Child Advocacy

was formalised within the institution, which prior to this functioned as a pilot project for more than 10 years. We encourage those competent to enable with a change and amendment to the Human Rights Ombudsman Act the acquisition of full competence, which would mean that in this respect, too, we would have competences in accordance with international or regional standards.

Hence, even now the Ombudsman is an institution with several competences. We perform tasks and jurisdictions of the ombudsman, the NPM, the national human rights institution, and, in a limited scope, also activities in the field of children's rights. Considering our experience, we have for years been emphasising our readiness to assume the competences of an independent body for the promotion, protection, and monitoring of the implementation of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. As I have been highlighting for several years, we are ready to assume the role of the national rapporteur for the monitoring of activities of national institutions for the fight against trafficking in human beings. Currently, in addition to the Human Rights Ombudsman Act, the institution of the Ombudsman receives additional tasks by no fewer than 23 sector-specific laws, while in accordance with the decision by the Constitutional Court of the Republic of Slovenia of 10 December 2020, its financial autonomy is provided by the amendments of the Public Finance Act of June this year.

The institution of the Ombudsman officially started its work on 1 January 1995, after the first Human Rights Ombudsman, the late Ivan Bizjak, was elected in the National Assembly of the Republic of Slovenia on 29 September 1994, on the proposal of the President of the Republic of Slovenia. With the beginning of the operation of the Ombudsman, the Council for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms ceased to operate, as the Act on the Council for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms ceased to be enforced at that time.

Since the adoption of the Act 30 years ago and until today, four ombudsman or ombudswoman were appointed in addition to me: the above-mentioned late Ivan Bizjak, Matjaž Hanžek, Dr Zdenka Čebašek Travnik, and Vlasta Nussdorfer. On the Ombudsman's proposal, the National Assembly of the Republic of Slovenia also appoints Ombudsman's deputies, while other colleagues are also an invaluable part of the institution.

In its 30 years of operation, the institution of the Human Rights Ombudsman of the Republic of Slovenia has evolved into a strong independent



institution which is also a valued and desired partner internationally. Just as society changes and develops, the state and other institutions also have to adapt, all with the goal to effectively respond to contemporary challenges and needs of people. This is how the institution of the Ombudsman has also changed and become stronger. International efforts also follow the direction of strengthening the position of the ombudsman institutions, national human rights institutions, and other similar independent bodies, including through the support in numerous adopted international standards for their operation.

This publication presents those international acts which are the most important for the operation of the institution of the Human Rights Ombudsman of the Republic of Slovenia. The respect of international standards in the field of protecting human rights is crucial. Hence, we will continue to actively encourage the state to ratify human rights treaties and monitor their implementation – human rights are universal, yet it is key for their realisation that they are guaranteed on the national or local level. We actively encourage the state to respect international acts encouraging states to adopt an appropriate legislative framework for the strengthening of the operation of human rights ombudsman institutions and national human rights institutions. Ensuring the respect of human rights has for a long time not been only a part of national law. After more than two thirds of my mandate as the fifth Human Rights Ombudsman of the Republic of Slovenia, I am even firmer in my belief that for contemporary democracies striving for the respect of human rights and the rule of law, independent institutions are of immense importance since they present the bridge between the authorities and civil society.

Dear Readers,

Despite numerous adopted international and national promises or commitments regarding the respect of human rights and fundamental freedoms, the development of international and regional mechanisms for the protection of human rights, and the increasing connection and co-dependence of the world, states still violate human rights and all too frequently do not strive honestly enough for their respect. Ever new challenges and threats appear in society and countries which often undermine human dignity. With the development of new technologies, the internet, social networks, and last but not least artificial intelligence, life runs faster than

ever before. We witness completely new challenges, such as the increase in hate speech on social networks. Simultaneously, other areas of human rights protection remain current. In recent years, the number of complaints to the Slovenian Ombudsman has been drastically rising. Every year, the Ombudsman presents dozens of new recommendations for the elimination of violations and improvement of human rights in Slovenia, yet unfortunately many of them have stayed unrealised for several years. Albert Einstein said wisely that problems we face today cannot be solved on the same level of thinking that led to them. We also bear this responsibility – to possibly exceed the set pattern that we have built for years, even decades. To surpass divisions and disagreements and re-connect as a community. Only thus will we be able to successfully overcome current crises and those that may lie ahead.

May this publication be an encouragement for further efforts in protecting and strengthening human rights in the Republic of Slovenia.

December 2023

# Uvodnik

## Dr. Simona Drenik Bavdek, pomočnica vodje Centra za človekove pravice pri Varuhu človekovih pravic Republike Slovenije (ur.)

Namen te publikacije je v prvi vrsti predstaviti zbir temeljnih mednarodnih aktov, ki opredeljujejo mednarodne standarde, relevantne za delovanje institucije Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh). Omogočiti smo tudi želeli, da bi bili vsi najpomembnejši mednarodni akti dostopni v slovenskem jeziku. Ti mednarodni akti sicer predstavljajo t. i. mehko pravo oziroma kvazipravne instrumente, kot so načela, resolucije, smernice ali priporočila. Uveljavljen je tudi izraz, da gre za mednarodne nepogodbene akte. Vendar pa imajo tovrstni akti še posebej v mednarodnem pravu in mednarodnih odnosih velik pomen. Z njihovim sprejetjem so namreč države članice Organizacije Združenih narodov oziroma Sveta Evrope prostovoljno same sprejele mednarodne zaveze, da na nacionalni ravni ustanovijo neodvisne institucije za spodbujanje in varstvo človekovih pravic in da njihovo ustanovitev in pristojnosti opredelijo v ustavi in/ali zakonodaji.

Glede na svoje pristojnosti se tovrstne institucije povezujejo v različna mednarodna združenja, ki v zadnjem desetletju dobivajo vse več pozornosti na mednarodni ravni, posebej glede spremljanja, kako države implementirajo mednarodne standarde človekovih pravic. Ta združenja so npr. Mednarodno združenje ombudsmanov (IOI),<sup>1</sup> Združenje mediteranskih ombudsmanov (AOM),<sup>2</sup> Evropska mreža varuhov človekovih pravic (ENO),<sup>3</sup> Globalno zavezništvo nacionalnih institucij za človekove pravice (GANHRI),<sup>4</sup> Evropska mreža nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI),<sup>5</sup> ki je ena od štirih regionalnih članic GANHRI, in Mreže državnih preventivnih mehanizmov JV Evrope (SEE NPM).<sup>6</sup> Varuh je polnopravni član vseh omenjenih združenj, v Evropski mreži varuhov otrokovih pravic (ENOC)<sup>7</sup> pa je pridruženi član. Izpolnjevanje mednarodnih standardov na nacionalni ravni je tako

---

1 Gl. <<https://www.theioi.org/the-i-o-i>>.

2 Gl. <<https://ombudsman-med.org/>>.

3 Gl. <<https://www.ombudsman.europa.eu/sl/european-network-of-ombudsmen/about/sl>>.

4 Gl. <<https://ganhri.org/>>.

5 Gl. <<https://ennhri.org/>>.

6 Gl. <<https://www.see-npm.net/>>.

7 Gl. <<https://enoc.eu/>>.

pogoj za članstvo v teh organizacijah, kar je opredeljeno v njihovih statutih.<sup>8</sup> Pomembna sta tako skladen pravni okvir kot tudi dejansko delovanje institucij v skladu z mednarodnimi standardi.

Izmed naštetih združenj ima v Združenih narodih poseben položaj (glede sodelovanja v Generalni skupščini, Svetu za človekove pravice in pri delu mednarodnih pogodbenih teles za človekove pravice) GANHRI – in hkrati tudi nacionalne institucije za človekove pravice, akreditirane s statusom A po Pariških načelih o statusu nacionalnih institucij za človekove pravice (1993). Podoben položaj si v Združenih narodih v zadnjih letih prizadeva doseči tudi IOI. Generalna skupščina Združenih narodov je 16. decembra 2020 sprejela zgodovinsko resolucijo št. 75/186 o vlogi institucij varuha človekovih pravic in mediatorjev, s katero je potrdila t. i. Beneška načela o zaščiti in krepitvi institucije varuha človekovih pravic, ki so bila sicer sprejeta v okviru Evropske komisije za demokracijo skozi pravo (Beneške komisije) Sveta Evrope. Kar na globalni ravni pomeni resolucija št. 48/143 z 20. decembra 1993 za sprejetje t. i. Pariških načel o statusu nacionalnih institucij za človekove pravice, pomeni za delovanje institucij varuha človekovih pravic (ombudsmana) omenjena resolucija Generalne skupščine Združenih narodov.<sup>9</sup> Tudi Svet Evrope je leta 2019 in 2021 sprejel pomembni priporočili Odbora ministrov in sicer o razvoju institucije varuha človekovih pravic (ombudsmana) (2019) in o razvoju in krepitvi učinkovitih, pluralističnih in neodvisnih nacionalnih institucij za človekove pravice (2021).

S pričujočo slavnostno publikacijo smo pri Varuhu želeli obeležiti več pomembnih obletnic, ki jih praznujemo v teh dneh – tako 30-letnico od sprejetja Zakona o varuhu človekovih pravic kot 30-letnico Pariških načel o statusu nacionalnih institucij za človekove pravice (naključje je hotelo, da sta bila oba dokumenta sprejeta na isti dan), pa tudi 75-letnico sprejeta Splošne deklaracije o človekovih pravicah. Želimo si krepiti zavedanje, da so človekove pravice univerzalne, s tem pa postaja predmet mednarodnega

---

8 V Sloveniji tako Varuh nima pristojnosti zagovornika načela enakosti po Direktivi Sveta 2000/43/ES z 29. junija 2000 o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost. Zakon o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD) je za namen implementacije uredbe ustanovil novo neodvisno institucijo, tj. Zagovornika načela enakosti. Ta je tudi član Evropske mreže zagovornikov načela enakost (EQUINET).

9 Pred tem je Generalna skupščina na vsaki dve leti sprejela le eno resolucijo o vlogi tako NHRI kot tudi institucij varuhov človekovih pravic in mediatorjev. Zadnja takšna resolucija je bila resolucija Generalne skupščine Združenih narodov št. 72/189 o vlogi institucij ombudsmana, mediatorjev in drugih nacionalnih institucij za spodbujanje in zaščito človekovih pravic, UN Doc. A/Res/72/189 z 19. decembra 2017.

urejanja vse bolj tudi krepitev neformalnega varstva človekovih pravic ter sistema zavor in ravnovesij na nacionalni ravni, zaščita zagovornikov človekovih pravic in spodbujanje spoštovanja človekovih pravic tudi pri od oblasti neodvisnih institucijah.

V **I. delu** publikacije so predstavljeni krajši avtorski prispevki, ki povezujejo v naslednjem delu publikacije predstavljene mednarodne standarde z mandatom in delovanjem Varuha kot institucije. Najprej je predstavljen pomen samega Zakona o človekovih pravicah za izpolnjevanje mednarodnih standardov, sledijo prispevki, ki se nanašajo na posamezne vsebinske mandate (glede državnega preventivnega mehanizma za preprečevanje mučenja, glede otrokovih pravic in pravic invalidov), dalje pa še predstavitev mednarodnih standardov za delovanje Varuha kot nacionalne institucije za človekove pravice ter pomen finančne avtonomije Varuha v luči mednarodnih standardov.

V prvem prispevku namestnik varuha človekovih pravic in vodja Centra za človekove pravice **Miha Horvat** predstavi pomen Zakona o varuhu človekovih pravic za izpolnjevanje mednarodnih obveznosti oziroma standardov. Če se je torej z ZVarCP na nacionalni ravni nedvomno izpolnila izrazito neposredna (ustavna) obveznost, pa je treba ozirajoč se onkraj nje najprej izpostaviti, da se z ZVarCP ni (in seveda tudi ne že s samo ustavno določbo iz 159. člena Ustave) izpolnila nobena za Republiko Slovenijo neposredno zavezujoča mednarodna obveznost. Ne takrat in tudi še dandanes ni multilateralne mednarodne pogodbe, ki bi našo (ali katerokoli drugo) državo neposredno zavezovala k ustanovitvi prav Varuha. Prispevek izpostavlja, da je iz gradiva v zvezi s snovanjem ZVarCP razbrati izrecno sklicevanje na priporočila Odbora ministrov Sveta Evrope, s katerimi so se vlade držav članic spodbujale k ustanovitvi ombudsmana; dalje je razbrati tudi sklicevanje na priporočila (takratne) Komisije za človekove pravice OZN vladam držav članic, »da ustanovijo in dajo več pristojnosti nacionalnim institucijam za varstvo in promocijo človekovih pravic« (izpostavljajoč nato posebej tudi Pariška načela). Pomembno se je torej zavedati, da se je Varuh uzakonjal že z mislimi na oba tipa institucij, s tem povezano pa seveda tudi na tedaj veljavne tovrstne specifične standarde. Z novelo ZVarCP-B iz leta 2017 se je širil Varuhov mandat ravno »na način, da bo zagotovljena pravna podlaga za pridobitev statusa A po pariških načelih«. Prispevek izpostavi, da je vendarle vse lažje zagovarjati, da je obstoj in funkcioniranje Varuha kot ombudsmana in predvsem kot nacionalne institucije za človekove pravice tako rekoč nujen element izpolnjevanja zdaj že marsikatero konvencijske

zahteve. To dejstvo je še toliko bolj izrazito zato, ker je Varuh že od nekdaj (in je še vedno) edina slovenska institucija, akreditirana s sploh kakršnikoli statusom po t. i. Pariških načelih. Čas bo pokazal, za kakšne rešitve v zvezi z ombudsmanom oziroma nacionalno institucijo za človekove pravice se bo v prihodnje odločal slovenski zakonodajalec. Če bo šel pri tem v smer, ki bi pomenila nalaganje Varuhu novih mandatov, se bo pomen ZVarCP torej še utrdil oziroma povečal. Še posebej v dejanskem smislu torej ni videti, da bi se lahko pomen ZVarCP za izpolnjevanje mednarodnih obveznosti in standardov v nekem doglednem času zmanjšal.

Namestnik varuha človekovih pravic in vodja državnega preventivnega mehanizma **Ivan Šelih** zelo pregledno predstavi mednarodne standarde izvajanja državnega preventivnega mehanizma. Uvodoma spomni, da so bile leta 2006 z Zakonom o ratifikaciji Opcijskega protokola h Konvenciji proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju zaupane Varuhu pomembne dodatne naloge in pooblastila državnega preventivnega mehanizma (DPM) za preprečevanje mučenja. Izpostavi, da je zanimivo, da Opcijski protokol ne določa posebej oblike DPM oziroma načina, kako naj država pogodbenica izpolni svojo obveznost iz 17. člena. V praksi držav pogodbenic Opcijskega protokola zato obstajajo različne rešitve implementacije te njegove določbe. Za posebej zanimiv način implementacije 17. člena Opcijskega protokola se je odločila naša država. Republika Slovenija je namreč podala naslednjo izjavo: »Pristojnosti in naloge državnega preventivnega mehanizma po opcijskem protokolu, skladno s 17. členom, izvršuje Varuh človekovih pravic, v dogovoru z njim pa tudi nevladne organizacije, registrirane v Republiki Sloveniji, ter organizacije, ki so pridobile status humanitarne organizacije v Republiki Sloveniji.« Takšna rešitev določitve DPM je poznana tudi kot »Ombudsman+« način delovanja DPM. Šelih zaključí, da Varuh v vlogi DPM ugotavlja, da so se – poleg najpomembnejšega preventivnega učinka obiskov, katerih namen je preprečiti mučenje ali drugo slabo ravnanje, še preden se zgodi – v številnih obiskanih ustanovah prav zaradi priporočil DPM bivalne razmere in ravnanje z osebami, ki jim je odvzeta prostost, izboljšale. Upoštevati pa velja, da je preprečevanje mučenja dolgotrajen, nikoli dokončan proces, ki zahteva sodelovanje vseh deležnikov.

Namestnik varuha človekovih pravic **dr. Jože Ruparčič**, od spomladi letos odgovoren za otrokove pravice, nato predstavi mednarodne standarde glede zaščite otrokovih pravic. Doktrina o »pozitivnih« dolžnostih države temelji na premisi, da imajo vsi državni organi pozitivno dolžnost varovati

otrokovе pravice in koristi. Konvencija o otrokovih pravicah je prvi dokument o človekovih pravicah, ki vsebinsko zajema celotno paleto pravic, ki se nanašajo na osebnostni status (ime, državljanstvo), neodtujljive pravice (do življenja, do prostosti in osebne nedotakljivosti, spoštovanja dostojanstva in nediskriminacije), na ekonomske, socialne in kulturne pravice ter na državljske in politične pravice. Otroci, ki predstavljajo diskriminirano družbeno manjšino, tako pridobijo nov družbeni položaj. Izpostavi najpomembnejše procesne določbe, ki jih otrokom daje Evropska konvencija o uresničevanju otrokovih pravic. Izpostavi, da je Varuh že 20 let član Evropske mreže varuhov otrokovih pravic (ENOC), vendar je pridružen član, saj zakonodaja, na podlagi katere deluje, še ne omogoča, da bi postal polnopravni član, kar bi pomenilo, da bi izpolnjeval vsa merila za delovanje varuhov otrokovih pravic, kot jih opredeljuje statut ENOC. Varuh pričakuje spremembo zakonodaje na način, da bo lahko izpolnjeval vse pogoje za pridobitev polnega članstva v ENOC. V nadaljevanju prispevek izpostavlja pomen posebnega varstva otrok, pravico do izobraževanja in pravico do zaščite pred nasiljem. Zaključí, da je o pravicah in potrebah otrok treba ozaveščati celotno družbo in da z namenom, da bi bil glas otroka v različnih postopkih, v katerih je udeležen, slišan, v okviru Varuha že več kot 15 let deluje Zagovorništvo otrok.

Namestnica varuha človekovih pravic in predsednica Sveta varuha za človekove pravice **dr. Dijana Možina Zupanc** za tem predstavi pomen mednarodnih standardov za spodbujanje, varovanje in spremljanje pravic invalidov. Kljub jasno postavljenim mednarodnim standardom na področju invalidov je uspešnost sledenja njihovim ciljem odvisna od implementacije določb v praksi, kar pa je v prvi vrsti zgolj in predvsem nacionalna zaveza. Posebej izpostavi, da na mednarodni ravni Konvencija o pravicah invalidov (KPI) predvideva spremljanje preko poročanja, komuniciranja in preiskovanja postopkov, ki jih izvaja poseben Odbor za pravice invalidov. KPI izjemno težo izkazuje s 33. členom, v katerem na državni ravni določa, da morajo države podpisnice v skladu s svojimi pravnimi in upravnimi sistemi v državi vzdrževati, krepiti, določiti ali vzpostaviti okvir, ki predvideva eno ali več neodvisnih teles za spodbujanje, varovanje in spremljanje izvajanja konvencije. Da bi se v čim večjem obsegu dosegalo dosledno spoštovanje mednarodnih standardov, Varuh že več kot desetletje upravičeno poudarja, da je v Sloveniji nujna vzpostavitev neodvisnega telesa za spodbujanje, varovanje in spremljanje konvencije. Druge države pogodbenice zgoraj navedeno konvencijsko zahtevo po določitvi neodvisnega nadzornega organa uresničujejo na različne načine. Zato je v primeru Slovenije pomembno poudariti,



da številne naloge nadzornega mehanizma že opravlja Varuh človekovih pravic, saj na področju varstva pravic invalidov deluje tako na nacionalni kot tudi na mednarodni ravni. To je razvidno iz številnih dejavnosti kot tudi iz poročanja in spremljanja izvajanja konvencije. Varuh o pravicah invalidov namreč vsako leto poroča tako v posebnem poglavju letnega poročila kot tudi preko rednega trimesečnega informiranja širše javnosti o svojem delu na področju pravic invalidov.

Zatem kot pomočnica vodje Centra za človekove pravice **dr. Simona Drenik Bavdek** predstavim nove pristojnosti Varuha človekovih pravic po ZVarCP-B, ki omogočajo delovanje Varuha človekovih pravic kot nacionalne institucije za človekove pravice skladno s Pariškimi načeli. V postopku prve akreditacije Varuha leta 2000 se je izkazalo, da je z vidika Pariških načel, ki predstavljajo univerzalni mednarodni standard za delovanje teh institucij, Varuh posledično postal nacionalna institucija za človekove pravice s statusom B, kar pomeni, da je bil njegov mandat oziroma delovanje delno skladen s Pariškimi načeli. Leta 2017 je bil po pregledu različnih možnosti in glede na to, da je bil Varuh pripravljen prevzeti širok mandat, sprejet Zakon o dopolnitvah Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP-B), ki je okrepil mandat Varuha s podelitvijo splošne pristojnosti varstva in spodbujanja človekovih pravic ter zagotavljanja pluralnosti delovanja. Ustanovljena sta bila Svet varuha za človekove pravice kot svetovalno telo varuha in Center za človekove pravice kot notranja organizacijska enota Varuha. Decembra 2020 oziroma januarja 2020 je varuh od GANHRI prejel akreditacijo s statusom A, kar pomeni, da tako zakonodajno kot dejansko izpolnjuje Pariška načela. Izpostavljeno je, da je bil postopek pred Pododborom za akreditacije kompleksen, poleg tega morajo NHRI-ji s statusom A ta status obnoviti vsakih pet let. Postopek akreditacije je bistvenega pomena za delo NHRI, saj zagotavlja dokaze o zanesljivosti NHRI kot verodostojnega in neodvisnega akterja. V prispevku so predstavljena tudi Pariška načela, ki jih je mogoče povzeti v naslednja glavna merila, ki jih morajo izpolnjevati nacionalne institucije za človekove pravice (NHRI), če želijo delovati skladno z njimi: ustanovitev po primarni zakonodaji ali ustavi, širok mandat za spodbujanje in varstvo človekovih pravic, formalna in funkcionalna neodvisnost, pluralizem, ki predstavlja vse vidike družbe, ustrezna sredstva in finančna avtonomija, svoboda obravnavanja kateregakoli vprašanja človekovih pravic, letno poročilo o stanju človekovih pravic v državi in sodelovanje z nacionalnimi in mednarodnimi akterji, vključno s civilno družbo.<sup>10</sup> V nadaljevanju prispevek na kratko predstavi dosežke in delovanje GANHRI

10 Gl. tudi <<https://ennhri.org/about-nhris/un-paris-principles-and-accreditation/>>.

in ENNHRI, delovanje Varuha v obeh omenjenih združenjih in nenazadnje delovanje Varuha kot NHRI.

Na koncu prvega dela nekdanja generalna sekretarka Varuha (julij 2020 - oktober 2023) **Urška Nardoni** predstavi pomen in potrebo po finančni avtonomiji Varuha. Izpostavi, da finančna avtonomija vključuje več vidikov neodvisnosti. Eden od teh vidikov je neodvisnost od političnih vplivov, saj zagotavlja, da institucija Varuha ni odvisna od političnih voditeljev ali strank, kar mu omogoča, da deluje nepristransko in neodvisno ter pobude pobudnikov v zvezi s kršitvami človekovih pravic in temeljnih svoboščin obravnava ne glede na politične interese. Brez zadostne finančne avtonomije bi institucija lahko postala ranljiva za politične pritiske, kar bi lahko ogrozilo njeno nepristranskost. Finančna avtonomija Varuhu omogoča zadostna sredstva za zaposlitev visoko strokovno usposobljenega osebja, vključno s pravniki, sociologi, raziskovalci in strokovnjaki za človekove pravice, kar je ključno za učinkovito obravnavanje in reševanje pobud. Zadostna finančna sredstva omogočajo Varuhu nabavo potrebne delovne opreme, ta pa nemoteno hitrejše in kakovostno opravljanje zakonskih pooblastil. Finančna avtonomija z zadostnimi finančnimi sredstvi je ključna tudi za izvajanje izobraževanja in ozaveščanje javnosti o človekovih pravicah. V prispevku je predstavljena nacionalna zakonodaja, relevantna za avtonomijo Varuha, pa tudi mednarodni instrumenti, kot so Pariška in Beneška načela. Zaključí, da je finančna avtonomija Varuha ključnega pomena za zagotavljanje njegove neodvisnosti in učinkovitega izvajanja zakonskih pooblastil.

V **II. delu**, ki predstavlja osrednji del publikacije, so preko 15 mednarodnih aktov predstavljeni temeljni mednarodni standardi, pomembni za delovanje institucije Varuha.

Najprej so predstavljeni temeljni mednarodni standardi delovanja institucij varuha človekovih pravic (ombudsmana):

- Beneška načela o zaščiti in krepitvi institucije varuha človekovih pravic (Svet Evrope, 2. maja 2019),
- Priporočilo CM/REC(2019)6 Odbora ministrov državam članicam o razvoju institucije varuha človekovih pravic (Svet Evrope, 16. oktobra 2019),
- Resolucija Generalne skupščine o vlogi institucij varuha človekovih pravic in mediatorjev pri spodbujanju in varstvu človekovih pravic, dobrega upravljanja in pravne države (Združeni narodi, A/RES/75/186, 16. decembra 2020) ter
- Izjava Evropske mreže varuhov človekovih pravic, sprejeta na šestem

seminarju nacionalnih varuhov človekovih pravic držav članic EU in držav kandidatk (ENO, Strasbourg, 14.–16. oktobra 2007).

Beneška načela predstavljajo prvi, neodvisen, mednarodni sklop 25 načel oziroma standardov za institucije varuha človekovih pravic. So enakovredna Pariškim načelom, ki določajo standarde, po katerih se presojuje nacionalne institucije za človekove pravice. Imajo ključno vlogo pri zaščiti obstoječih institucij varuha človekovih pravic, ki se soočajo z grožnjami, zagotavljajo smernice za izboljšanje obstoječih ombudsmanov in določajo predlogo za nove institucije ombudsmanov, kjer jih ni. Nastala so kot rezultat več kot 25-letnega zanimanja in podpore Beneške komisije za delo institucij ombudsmana, predvsem na Zahodnem Balkanu in v postsovjetskih državah. Beneška komisija je pri svojem delu glede presojanja nacionalnih zakonodaj o varuhu človekovih pravic pokazala, da visoko ceni naloge varuha človekovih pravic in njegov prispevek h krepitvi pravne države in demokracije. V letu 2000 je namreč začela redno dajati mnenja o zakonodaji o varuhu človekovih pravic, denimo v primerih Armenije, Azerbajdžana, Bosne in Hercegovine, Kazahstana, Kosova, Luksemburga, Črne gore, Republike Moldavije, Srbije in Severne Makedonije. V teh mnenjih je Komisija priporočila, da se varuhom človekovih pravic zagotovijo večje pristojnosti, jasna ustavna in pravna podlaga ter trdna jamstva za njihovo neodvisno, učinkovito in nepristransko delovanje, vključno z imuniteto ter ustreznimi človeškimi in finančnimi viri. Leta 2011 je Komisija pripravila in objavila »Zbirko mnenj Beneške komisije o instituciji varuha človekovih pravic«<sup>11</sup>, da bi zagotovila pregled svoje doktrine o tej temi. Zbirka naj bi služila kot referenca za pripravljavce zakonodaje o institucijah varuha človekovih pravic in raziskovalce ter člane Beneške komisije. Leta 2017 je Beneška komisija pričela z delom na načelih, ki jih je nato sprejela marca 2019.<sup>12</sup>

Drugi sklop mednarodnih dokumentov, objavljenih v tej publikaciji, se nanaša na mednarodne standarde glede nacionalnih institucij za človekove pravice. Varuh je na podlagi sprememb Zakona o varuhu človekovih pravic

---

11 Council of Europe Venice Commission, 'Compilation of Venice Commission Opinions concerning the Ombudsman Institution', CDL-PI(2016)001, 5. februarja 2016.

12 Čeprav so bila Beneška načela v mednarodni in strokovni javnosti izjemno dobro sprejeta, so bila tudi predmet kritike. Gl. npr. Luka Glušac: A Critical Appraisal of the Venice Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman: An Equivalent to the Paris Principles?, *Human Rights Law Review*, letnik 21, št. 1, marec 2021, str. 22–53.

iz leta 2017 (ZVarCp-B)<sup>13</sup> kot nacionalna institucija za človekove pravice decembra 2020 oziroma januarja 2021 prvič pridobil akreditacijo s statusom A (pred tem je leta 2000 pridobil akreditacijo s statusom B, s statusom B se je tudi reakreditiral leta 2010), kar pomeni, da sedaj izpolnjuje mednarodne standarde za delovanje nacionalnih institucij za človekove pravice (NHRI). Za Varuha ključni mednarodni dokumenti glede opravljanja nalog NHRI so:

- Pariška načela o statusu nacionalnih institucij za človekove pravice (Združeni narodi, Generalna skupščina, 20. decembra 1993),
- Poročilo Pododbora za akreditacijo Globalnega zavezništva nacionalnih institucij za človekove pravice – Slovenija (GANHRI, 7.–18. decembra 2020),
- Priporočilo Odbora ministrov CM/Rec(2021)1 državam članicam o razvoju in krepitvi učinkovitih, pluralističnih in neodvisnih nacionalnih institucij za človekove pravice (Svet Evrope, 31. marca 2021) ter
- Priporočilo CM/Rec(2018)11 Odbora ministrov državam članicam o potrebi krepitve varstva in spodbujanja prostora civilne družbe v Evropi.

Omenjenim splošnim mandatom sledi predstavitev posamičnih vsebinskih mandatov, in sicer najprej mednarodni standardi delovanja državnih preventivnih mehanizmov. Varuh že od leta 2007 izvršuje tudi naloge in pooblastila državnega preventivnega mehanizma (DPM), kar pomeni, da je neodvisno telo, katerega uslužbenke in uslužbenci ter druge članice in člani obiskujejo osebe, ki jim je bila odvzeta prostost, in kraje, kjer so ali bi lahko bile te osebe nastanjene. Predstavljena sta dva mednarodna akta:

- Opcijski protokol h Konvenciji proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju – relevantni členi – ter
- Smernice o državnih preventivnih mehanizmih (Združeni narodi, Pododbor za preprečevanje mučenja in drugega krutega, nečloveškega ali poniževalnega ravnanja ali kaznovanja, 15.–19. novembra 2010).

Varuh pa le deloma izpolnjuje mednarodne standarde glede delovanja varuhov otrokovih pravic, kot jih je opredelila Evropska mreža varuhov otrokovih pravic (ENOC). Predstavljen je dokument:

- Standardi Evropske mreže varuhov otrokovih pravic (ENOC) za neodvisne institucije za otrokove pravice (2001) z revizijo meril za članstvo (2006).

---

<sup>13</sup> Gl. Ur. l. RS, št. 54/17, za obrazložitev predloga pa Predlog zakona o spremembi in dopolnitvah Zakona o varuhu človekovih pravic - prva obravnava, vladno gradivo 007-153/2017/33 s 15. maja 2017.

Čeprav Slovenija še ni uresničila Varuhovega priporočila, naj po 15 letih od ratifikacije Konvencije o pravicah invalidov država vendarle imenuje neodvisno telo za spodbujanje, varovanje in spremljanje Konvencije o pravicah invalidov, ima Varuh kot NHRI že sedaj več mednarodnih obveznosti oziroma pričakovanj glede spremljanja pravic invalidov. Publikacija zato vsebuje tudi mednarodne standarde glede neodvisnega spodbujanja, varovanja in spremljanja izvajanja Konvencije o pravicah invalidov; predstavljena sta dva temeljna mednarodna akta:

- Konvencija o pravicah invalidov – 33. člen – ter
- Odbor za pravice invalidov: Smernice za neodvisne okvire spremljanja in njihovo sodelovanje pri delu odbora.

Varuh opozarja tudi, da v Sloveniji še ni vzpostavljen nacionalni poročevalec za spremljanje dejavnosti nacionalnih institucij za boj proti trgovini z ljudmi – v zvezi s tem sta predstavljena dva mednarodna akta:

- Konvencija Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi – četrti odstavek 29. člena – ter
- Priporočena vodila o človekovih pravicah in trgovini z ljudmi.

**III. del** publikacije je namenjen predstavitvi nacionalnega pravnega okvira, ki določa pristojnosti in položaj Varuha človekovih pravic Republike Slovenije v slovenskem pravnem redu. Gre za poobjave 159. člena Ustave Republike Slovenije, Zakona o varuhu človekovih pravic in navedbo 24 področnih zakonov, ki trenutno določajo položaj in pristojnosti Varuha. S tem želimo celostno zaokrožiti predstavitev relevantnih pravnih podlag, ki opredeljujejo delovanje institucije Varuha.

Na koncu publikacije, v **IV. poglavju**, poobjavljamo tudi Splošno deklaracijo o človekovih pravicah, katere 75. obletnico sprejetja praznujemo letos na mednarodni dan človekovih pravic, 10. decembra. Splošna deklaracija predstavlja temelj sodobnega pojmovanja človekovih pravic. *»Vsem ljudem obljublja pravice, ki so temelj svobode živeti brez strahu in pomanjkanja. Te pravice niso nagrada za lepo vedenje ali pridržane le posebnim skupinam, temveč so do njih neodtujljivo upravičeni vsi ljudje vsepovsod – "brez vsakršnega razlikovanja" – pa naj gre za raso, barvo kože, spol, jezik, vero, politični nazor, narodno poreklo ali katerokoli drugo okoliščino,«* je ob izdaji prvega uradnega prevoda Splošne deklaracije človekovih pravic v

slovenskem jeziku pomenljivo zapisal nekdanji visoki komisar OZN za človekove pravice in diplomat, jordanski princ Zeid Ra'ad Al Hussein.<sup>14</sup> Splošna deklaracija tako kot večina v publikaciji predstavljenih mednarodnih dokumentov pravnoformalno ni mednarodna pogodba in torej mednarodnopravno obvezujoča, vendar je kljub temu zgodovinsko gledano najpomembnejši mednarodni akt s področja človekovih pravic in tudi eden ključnih dokumentov za delovanje Varuha. Tako ne le zaokrožuje predstavljene mednarodne akte v tej publikaciji, ampak tudi odraža vsebino dela Varuha. Uresničevanje mednarodnih in ustavnih standardov človekovih pravic ter njihovo varovanje je namreč bistvo Varuhovega delovanja. Pri Varuhu se zavzemamo, da bi bile človekove pravice in temeljne svoboščine v Sloveniji zagotovljene sleherniku v okolju, v katerem živi. Prav na to je opozarjala tudi Eleanor Roosevelt, soavtorica Splošne deklaracije in prva predsedujoča Komisiji Združenih narodov za človekove pravice: *»Kje se, navsezadnje, začnejo splošne človekove pravice? V majhnih krajih, blizu doma – tako blizu in tako majhnih, da jih ni mogoče videti na nobenem zemljevidu sveta. [...] Če te pravice tam nimajo pomena, potem malo pomenijo tudi drugje. Brez zavzemanja državljanov, da bi jih obdržali blizu doma, bomo v širšem svetu zaman iskali napredek.«*<sup>15</sup>

December 2023

---

14 Splošna deklaracija človekovih pravic, ur. A. Markov in A. Polak Petrič; Ljubljana, Fakulteta za družbene vede, Založba FDV, Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije, 2018 (Zbirka Mednarodno pravo, Mednarodni dokumenti, Fakulteta za družbene vede), str. XIV.

15 Eleanor Roosevelt, marca 1953 v Združenih narodih. Gl. <<https://unfoundation.org/blog/post/10-inspiring-eleanor-roosevelt-quotes/>>.

# Editorial

## **Dr Simona Drenik Bavdek, Assistant Head of the Centre for Human Rights at the Human Rights Ombudsman of the Republic of Slovenia (Ed.)**

The purpose of this publication is first and foremost to present the collection of fundamental international acts defining international standards relevant for the operation of the institution of the Human Rights Ombudsman of the Republic of Slovenia (Ombudsman). We also wanted to make all of the most important international acts accessible in Slovenian. In general, these international acts are so-called soft law or quasi-legal instruments, such as principles, resolutions, guidelines, or recommendations. The term non-treaty acts has also been established. However, especially in international law and international relations, these acts are of great significance. Namely, their adoption means that member states of the United Nations Organization and the Council of Europe willingly adopted international commitments to establish independent institutions for the promotion and protection of human rights on the national level and define their establishment and competences in the constitution and/or legislation.

Considering their jurisdiction such institutions come together in various international associations, which have in the last decade drawn increasing attention on the international level, primarily regarding monitoring of how countries implement international human rights standards. These associations are for example the International Ombudsman Institute (IOI),<sup>1</sup> Association of Mediterranean Ombudsmen (AOM),<sup>2</sup> European Network of Ombudsmen (ENO),<sup>3</sup> Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI),<sup>4</sup> European Network of National Human Rights Institutions (ENNHRI),<sup>5</sup> which is one of four regional members of GANHRI, and the Network of South-Eastern Europe National Preventive Mechanisms (SEE NPM).<sup>6</sup> The Ombudsman is a full member of all mentioned associations and an associate member of the European Network of Ombudspersons

---

1 See <<https://www.theioi.org/the-i-o-i>>.

2 See <<https://ombudsman-med.org/>>.

3 See <<https://www.ombudsman.europa.eu/sl/european-network-of-ombudsmen/about/sl>>.

4 See <<https://ganhri.org/>>.

5 See <<https://ennhri.org/>>.

6 See <<https://www.see-npm.net>>.

for Children (ENOC)<sup>7</sup>. Meeting international standards on the national level is thus the condition for the membership in these associations, which is defined in their statutes.<sup>8</sup> Important are both a coherent legal framework and the actual operation of institutions in accordance with international standards.

Among the mentioned associations, a special position in the United Nations (regarding the participation in the General Assembly, Human Rights Council, Universal Periodic Review and in the work of human rights treaty bodies) is occupied by GANHRI – and simultaneously also national human rights institutions accredited with status A according to the Paris Principles Relating to the Status of National Human Rights Institutions (1993). In recent years, the IOI has also strived to achieve a similar position in the United Nations. On 16 December 2020, the United Nations General Assembly adopted the historic Resolution no. 75/186 on the role of ombudsman institutions and mediators, with which it confirmed the so-called (Venice) Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institutions which were adopted by the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) of the Council of Europe. What Resolution no. 48/143 of 20 December 1993 means for the adoption of the so-called Paris Principles Relating to the Status of National Human Rights Institutions on a global level, the mentioned Resolution of the United Nations General Assembly means for the operation of human rights ombudsman institutions.<sup>9</sup> Further, in 2019 and 2021, the Council of Europe adopted two important recommendations of the Committee of Ministers, on the development of Ombudsman institution (2019) and on the development and strengthening of effective, pluralistic and independent national human rights institutions (2021).

---

7 See < <https://enoc.eu/>>.

8 In Slovenia, the Ombudsman does not have jurisdiction over the Advocate of the Principle of Equality according to Council Directive 2000/43/ES of 29 June 2000 on implementation of the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin. The Protection Against Discrimination Act (ZVarD) established a new independent institution, i.e. the Advocate of the Principle of Equality for the purpose of implementing this directive. This institution is also a member of the European Network of Equality Bodies (EQUINET).

9 Prior to this, the General Assembly only adopted one resolution every two years on the role of the NHRIs and the human rights ombudsman institutions and mediators. The last such resolution was the Resolution of the United Nations General Assembly no. 72/189 on the role of ombudsman institutions, mediators and other national institutions for the promotion and protection of human rights, UN Doc. A/Res/72/189 of 19 December 2017.



With the celebratory volume before us the Ombudsman wanted to mark several significant anniversaries celebrated at this time: the 30th anniversary of the adoption of the Human Rights Ombudsman Act and the 30th anniversary of the Paris Principles Relating to the Status of National Human Rights Institutions (coincidentally both documents were adopted on the same day), as well as the 75<sup>th</sup> anniversary of the adoption of the Universal Declaration of Human Rights. We want to strengthen the realisation that human rights are universal, which increasingly influences the strengthening of non-formal protection of human rights and the system of checks and balances at the national level, the protection of human rights defenders, and promotion of the respect for human rights by the institutions independent of the authorities, which are also the subject of international regulation.

**Part I** brings shorter contributions on international standards presented in the next part regarding with the mandate and operation of the Ombudsman as an institution. First, the significance of the Human Rights Ombudsman Act for the meeting of international standards is presented, which is followed by contributions pertaining to individual contextual mandates (national preventive mechanism for the prevention of torture, children's rights, and rights of people with disabilities), and finally the presentation of international standards for the operation of the Ombudsman as the national human rights institution and the significance of financial autonomy of the Ombudsman in light of international standards.

First, Deputy Ombudsman and the Head of the Centre for Human Rights **Miha Horvat** presents the importance of the Human Rights Ombudsman Act (ZVarCP) for meeting international commitments or standards. Hence, if the ZVarCP undoubtedly fulfilled the explicitly direct (constitutional) obligation on the national level, looking past it, we need to point out that the ZVarCP did not (and certainly not with the sole constitutional provision from Article 159 of the Constitution) fulfil any international obligation directly binding for the Republic of Slovenia. Not then and still not today, is there a multilateral treaty, which would directly bind our (or any other) country to the establishment of the Ombudsman. The article highlights that explicit reference to recommendations of the Council of Europe's Committee of Ministers can be discerned from the material related to the formation of the ZVarCP, which encouraged governments of member states to establish an ombudsman. Furthermore, reference to the recommendations of (then) UN Commission for Human Rights to member states governments can be

discerned *“to establish and give more jurisdiction to national institutions for the protection and promotion of human rights”* (especially emphasising the Paris Principles). Hence, it is important to know that the Ombudsman began to be enacted with both types of institutions in mind, and connected to this, naturally also with this type of specific standards valid at the time. With the new amendment of the ZVarCP-B from 2017, the Ombudsman’s mandate was expanded *“in a way that will ensure the legal basis for the acquisition of status A according to the Paris Principles”*. The article highlights that it is nevertheless easier to advocate that the existence and operation of the Slovenian Human Rights Ombudsman as an ombudsman and primarily as the national human rights institution is so to speak an essential element of fulfilling now many requirements of Conventions. This fact is all the more distinct because the Ombudsman has always been the only Slovenian institution accredited with any kind of status according to the so-called Paris Principles. Time will tell what kind of solutions related to the ombudsman or the national human rights institution the Slovenian legislature will decide for in the future. If it goes in the direction that adds new mandates to the Ombudsman, the significance of the ZVarCP will thus be reinforced or increased. In fact, it does not appear that the importance of the ZVarCP for the fulfilment of international obligations and standards could in any foreseeable time decrease.

Deputy Ombudsman and Head of the National Preventive Mechanism **Ivan Šelih** very clearly introduces international standards of the operation of the National Preventive Mechanism. In the introduction, he recalls that in 2006 with the Act ratifying the Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, the Ombudsman was entrusted with important additional tasks and competences of the National Preventive Mechanism (NPM) for the prevention of torture. He points out that it is interesting that the Optional Protocol does not especially stipulate the form of the NPM or the manner in which the state parties should fulfil its duty from Article 17. Thus, in the practice of state parties of the Optional Protocol there exist different solutions for the implementation of this provision. Our state decided on a particularly interesting way of implementing Article 17 of the Optional Protocol. The Republic of Slovenia presented the following statement: “Competences and tasks of the National Preventive Mechanism according to the Optional Protocol in accordance with Article 17 are carried out by the Human Rights Ombudsman, and in agreement with this institution also non-governmental organisations registered in the Republic of Slovenia, and organisations

that have acquired the status of a humanitarian organisation in the Republic of Slovenia.” This solution of appointing the NPM is also known as the “Ombudsman+” manner of NPM operation. Šelih concludes that in the role of the NPM the Ombudsman finds that in many visited institutions – in addition to the most important preventive effect of the visits the purpose of which is to prevent torture or other ill-treatment even before it happens – living conditions and the treatment of persons deprived of their liberty have improved precisely due to the NPM’s recommendations. However, it should be kept in mind that prevention of torture is a lengthy, never-ending procedure that requires the cooperation of all stakeholders.

Deputy Ombudsman **Dr Jože Ruparčič**, from this spring in charge of children’s rights, then presents international standards regarding the protection of children’s rights. The doctrine on “positive” duties of the state is founded on the premise that all state bodies have a positive duty to protect children’s rights and benefits. The Convention on the Rights of the Child is the first document on human rights which in content includes the entire scope of rights pertaining to personality status (name, citizenship), inalienable rights (to life, to freedom and personal inviolability, respect of dignity, and non-discrimination), economic, social, and cultural rights, and civil and political rights. Children who are a discriminated-against social minority thus acquire a new social position. He highlights the most important procedural provisions afforded to children by the European Convention on the Exercise of Children’s Rights. He continues that the Ombudsman has been a member of the European Network of Ombudspersons for Children (ENOC) for 20 years, but is an associate member since the legislation on the basis of which the institution operates does not yet enable it to become a full member, which would mean that it would meet all the criteria for the operation of ombudsmen for children’s rights as defined by the ENOC statute. The Ombudsman expects the legislation to change in the way that it will be able to meet all the criteria for the acquisition of a full membership in the ENOC. The article also emphasises the importance of special protection of children, the right to education, and the right to protection from violence. Ruparčič concludes that entire society needs to be made aware of the rights and special needs of children and that with the purpose that the voice of a child is heard in various procedures in which they participate, Children’s Advocacy has been operating within the framework of the Ombudsman for more than 15 years.

Deputy Ombudsman and President of Human Rights Ombudsman Council **Dr Dijana Možina Zupanc** presents the importance of international stand-

ards for promotion, protection, and monitoring of the rights of persons with disabilities. Despite the clearly set international standards in the field of persons with disabilities, success in pursuing their goals depends on the implementation of provisions in practice, which is, first and foremost, a national commitment. Možina Zupanc especially emphasises that at the international level the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) foresees monitoring through reporting, communication, and investigation of procedures performed by a special Committee for the Rights of Persons with Disabilities. The CRPD demonstrates its immense weight with Article 33, in which it stipulates on the national level that the state parties must, in accordance with their respective legal and administrative systems, uphold, strengthen, appoint, or establish a framework in the state that allows for one or more independent bodies for the promotion, protection, and monitoring of the Convention's implementation. With the purpose to achieve consistent respect of international standards in the greatest possible scope, the Ombudsman has for over a decade been justifiably emphasising that in Slovenia we need to establish an independent body for the promotion, protection, and monitoring of the Convention. Other contracting states realise the above-stated conventional requirement for the appointment of an independent monitoring body in different ways. Hence, in the case of Slovenia, it is important to stress that numerous tasks of a monitoring mechanism are already performed by the Human Rights Ombudsman, since in the field of protecting the rights of persons with disabilities it operates at the national and international levels. This is evident from numerous activities as well as reporting and monitoring of the Convention's implementation. Namely, the Ombudsman reports on the rights of persons with disabilities annually both in a special chapter of the annual report and through the regular three-monthly informing of the wider public about its work in the field of disability rights.

As the Assistant Head of the Centre for Human Rights, **Dr Simona Drenik Bavdek** presents new powers of the Ombudsman according to the Act Amending the Human Rights Ombudsman Act (ZVarCP-B), which enable the operation of the Ombudsman as the national human rights institution in accordance with the Paris Principles. In the procedure of the first accreditation of the Ombudsman in 2000 it became evident that from the perspective of the Paris Principles, which are a universal international standard for the operation of these institutions, the Ombudsman was accredited as B-status national human rights institution with, meaning that its mandate or operation was partly in accordance with the Paris Principles.

In 2017, after the inspection of various possibilities and considering that the Ombudsman was willing to assume a broad mandate, the ZVarCP-B was adopted which strengthened the Ombudsman's mandate with the awarding of the general competence of protecting and promoting human rights and providing the plurality of its operation. The Human Rights Ombudsman Council as an advisory body of the Ombudsman and the Centre for Human Rights as an internal organisational unit of the Ombudsman were founded. In December 2020 or rather January 2021, the Ombudsman received from GANHRI accreditation with status A, which means that it meets the Paris Principles both due to adequate legal basis as well as its operation and activities. The article points out that the procedure before the Sub-Committee on Accreditation was complex and that NHRIs with status A must renew this status every five years. The accreditation procedure is of essential importance for the work of the NHRI, since it provides evidence of the reliability of the NHRI as a credible and independent actor. The article also presents the Paris Principles, which can be summarised in the following main measures that must be met by the national human rights institutions (NHRI), if they want to operate in accordance with them: the establishment according to the primary legislation or constitution, a wide mandate for the promotion and protection of human rights, formal and functional independence, pluralism representing all aspects of society, appropriate resources and financial autonomy, freedom to consider any human rights issue, annual report on the state of human rights in the country, and collaboration with national and international actors including civil society.<sup>10</sup> The article also briefly presents the achievements and operation of GANHRI and ENNHRI, the activities of the Ombudsman in both associations, and, last but not least, the operation of the ombudsman as an NHRI.

At the end of Part I, the former Ombudsman's Secretary General (July 2020 - October 2023) **Urška Nardoni** presents the meaning of and need for financial autonomy of the human rights Ombudsman. She emphasises that financial autonomy includes several aspects of independence. One of these is independence from political influence, since it ensures that the institution of the Ombudsman does not depend on political leaders or parties, which makes it possible for it to work impartially and independently and to consider complaints relating to violations of human rights and fundamental freedoms regardless of political interests. Without sufficient

---

<sup>10</sup> See also <<https://ennhri.org/about-nhris/un-paris-principles-and-accreditation/>>.

financial autonomy, the institution could become vulnerable to political pressure, which could endanger its impartiality. Financial autonomy enables the Ombudsman sufficient means to employ highly expertly educated staff, including legal experts, sociologists, researchers, and experts in human rights, which is crucial for effective consideration and solving of complaints. Adequate financial resources also enable the Ombudsman to purchase the necessary work equipment, which consequently provides for uninterrupted, faster, and quality-based performance of legal competences. Furthermore, financial autonomy with sufficient means is crucial also for education and bringing awareness to the public about human rights. The article presents the national legislation relevant for the autonomy of the Ombudsman and international instruments, such as the Paris and Venice Principles. Nardoni concludes that the Ombudsman's financial autonomy is of key importance for ensuring its independence and effective implementation of legal competences.

**Part II**, which is the central part of the publication, presents through 15 international acts the fundamental international standards important for the operation of the Slovenian Human rights Ombudsman.

First, fundamental international standards of operation for Ombudsman institutions are introduced:

- (Venice) Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institutions (Council of Europe, 2 May 2019),
- Recommendation CM/Rec(2019)6 of the Committee of Ministers to member States on the development of the Ombudsman institution (Council of Europe, 16 October 2019),
- Resolution of the General Assembly on The role of Ombudsman and mediator institutions in the promotion and protection of human rights, good governance and the rule of law (United Nations, A/RES/75/186, 16 December 2020), and
- Statement of the European Network of Ombudsmen adopted at the Sixth Seminar of the National Ombudsmen of EU Member States and Candidate Countries (ENO, Strasbourg, 14–16 October 2007).

The Venice Principles are the first, independent, and international set of 25 principles or standards for human rights ombudsman institutions. They are equivalent to the Paris Principles, which set the standards according to which national human rights institutions are assessed. They play a crucial role in the protection of the existing human rights ombudsman institu-

tions which face threats, they provide guidelines for the improvement of the existing ombudsmen, and define the source material for new ombudsman institutions where there are none. They were formed as the result of more than 25 years of interest and support of the Venice Commission for the work of ombudsman institutions, primarily in the Western Balkans and post-Soviet countries. In its work regarding the assessment of national legislations on the human rights ombudsman, the Venice Commission has shown that it highly values the tasks of the human rights ombudsman and the institutions' contribution to the strengthening of the rule of law and democracy. In 2000, it started regularly issuing opinions on the ombudsman legislation, for example on the cases of Armenia, Azerbaijan, Bosnia and Herzegovina, Kazakhstan, Kosovo, Luxembourg, Montenegro, Republic of Moldova, Serbia, and Northern Macedonia. In these opinions the Commission recommended that greater competences, clear constitutional and legal basis, and solid guarantees for their independent, efficient, and impartial operation, including immunity and appropriate human and financial resources, be assigned to ombudsmen. In 2011, the Commission prepared and published a *Compilation of Venice Commission Opinions Concerning the Ombudsman Institution*<sup>11</sup>, in order to provide an overview of its doctrine on this subject. The Compilation is to serve as a reference for those preparing laws on human rights ombudsman institutions, researchers and members of the Venice Commission. In 2017, the Venice Commission started working on principles that were then adopted in March 2019.<sup>12</sup>

The second set of international documents published herein pertains to international standards regarding national human rights institutions. Based on amendments to the Human Rights Ombudsman Act from 2017 (ZVarCp-B)<sup>13</sup>, the Ombudsman as the national human rights institution in December 2020 or rather in January 2021 for the first time acquired accreditation with status A (previously the institution acquired accreditation with status B in 2000, and was reaccredited with status B in 2010), which means that it

---

11 Council of Europe Venice Commission, 'Compilation of Venice Commission Opinions concerning the Ombudsman Institution', CDL-PI(2016)001, 5 February 2016.

12 Even though the Venice Principles were extremely well accepted by the international and expert public, they were also the subject of criticism. See e.g. Luka Glušac: A Critical Appraisal of the Venice Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman: An Equivalent to the Paris Principles? *Human Rights Law Review*, Year 21, no. 1, March 2021, p. 22–53.

13 See Official Gazette of the Republic of Slovenia, no. 54/17, and for the clarification of the proposal the Proposal for the Law on Amendments and Changes to the Human Rights Ombudsman Act – first reading, government material 007-153/2017/33 of 15 May 2017.



now meets international standards for the operation of national human rights institutions (NHRI). Key international documents regarding the performance of NHRI tasks are:

- (Paris) Principles Relating to the Status of National Human Rights Institutions (United Nations, General Assembly, 20 December 1993),
- Report of the Sub-Committee on Accreditation of the Global Alliance of National Human Rights Institutions – Slovenia (GANHRI, 7–18 December 2020),
- Recommendation CM/Rec(2021)1 of the Committee of Ministers to member States on the development and strengthening of effective, pluralist and independent national human rights institutions (Council of Europe, 31 March 2021), and
- Recommendation CM/Rec(2018)11 of the Committee of Ministers to member States on the need to strengthen the protection and promotion of civil society space in Europe.

The mentioned general mandates are followed by a presentation of individual contextual mandates; first, of international standards of operation of national preventive mechanisms. The Ombudsman has been performing the tasks and competences of the National Preventive Mechanism (NPM) since 2007, meaning that it is an independent body the employees of which and other members visit persons deprived of their liberty and places where they are or could be placed. Two international acts are presented:

- Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment – relevant articles – and
- Guidelines on National Preventive Mechanisms (United Nations, Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 15–19 November 2010).

However, the Ombudsman only partly meets international standards regarding the operation of children's rights ombudsmen, as defined by the European Network of Ombudspersons for Children (ENOC). The following document is presented:

- Standards of the European Network of Ombudspersons for Children (ENOC) for independent children's rights institutions (2001) with the revision of membership standards (2006).



Even though Slovenia has not yet realised the Ombudsman's recommendation that 15 years since the ratification of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities the state should appoint an independent body for the promotion, protection, and monitoring of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, the Ombudsman as an NHRI even now has several international duties or expectations regarding monitoring the rights of people with disabilities. Thus, the publication also includes international standards regarding the independent promotion, protection, and monitoring of the implementation of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities; two fundamental international acts are presented:

- Convention on the Rights of Persons with Disabilities – Article 33 – and
- Committee on the Rights of Persons with Disabilities: Guidelines for independent monitoring frameworks and how they may participate in the work of the Committee.

The Ombudsman also warns that Slovenia does not have established a national rapporteur for the monitoring of activities of national institutions for the fight against trafficking in human beings; two international acts are presented regarding this topic:

- Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings – Paragraph 4 of Article 29 – and
- Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking.

**Part III** of the publication is devoted to the presentation of the national legal framework stipulating competences and position of the Human Rights Ombudsman of the Republic of Slovenia in the Slovenian legal order. These are re-publications of Article 159 of the Constitution of the Republic of Slovenia, the Human Rights Ombudsman Act, and the statement of 24 sector-specific laws that currently define the position and competences of the Ombudsman. This aims to round up the presentation of relevant legal bases defining the operation of the institution of the Ombudsman.

At the end of the publication, in **Part IV**, we also re-publish the Universal Declaration of Human Rights, the 75th anniversary of the adoption of which we are observing this year on World Human Rights Day, 10 December. The Universal Declaration is a foundation of the contemporary conception of human rights. *“It promises to all people rights which are the foundation of freedoms of living without fear and deprivation. These rights*

are not a reward for good behaviour or reserved for special groups; rather, all people everywhere are inalienably entitled to them – “without any distinction” –, may it regard race, skin colour, gender, language, religion, political view, national origin, or any other circumstance,” illustratively wrote the former UN High Commissioner for Human Rights and diplomat, the Jordanian Prince Zeid Ra’ad Al Hussein upon the publication of the first official translation of the Universal Declaration of Human Rights into Slovenian.<sup>14</sup> The Universal Declaration, just like the majority of international documents presented in this volume, is legally speaking not a treaty and thus internationally legally binding; nevertheless, it is historically speaking the most important international act in the field of human rights and also one of the key documents for the operation of the Ombudsman. It not only rounds up the presented international acts in this publication but also reflects the content of the Ombudsman’s work. The realisation of international and constitutional standards of human rights and their protection is the essence of the Ombudsman’s operation. We at the Ombudsman strive to ensure human rights and fundamental freedoms in Slovenia for every person in the environment in which they live. This is what Eleanor Roosevelt, co-author of the Universal Declaration and the first President of the United Nations Committee for Human Rights, warned about: “Where, after all, do universal human rights begin? In small places, close to home, so close and so small that they cannot be seen on any maps of the world. [...] Unless these rights have meaning there, they have little meaning anywhere. Without concerted citizen action to uphold them close to home, we shall look in vain for progress in the larger world.”<sup>15</sup>

December 2023

---

14 Splošna deklaracija človekovih pravic, Eds. A. Markov and A. Polak Petrič; Ljubljana, Fakulteta za družbene vede, Založba FDV, Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije, 2018 (Zbirka Mednarodno pravo, Mednarodni dokumenti, Fakulteta za družbene vede), p. XIV.

15 Eleanor Roosevelt, in March 1953 in the United Nations. See <<https://unfoundation.org/blog/post/10-inspiring-eleanor-roosevelt-quotes/>>.

# Delo Varuha je raznovrstno

## The work of the Human Rights Ombudsman is diverse

**Strokovna služba Varuha**  
obravnavajo pobude posameznikov in posameznikov, ki menijo, da so jim kršene človekove pravice ali temeljne svoboščine.

**The Ombudsman's Expert Service**  
processes appeals by individuals who think that their human rights or fundamental freedoms have been violated.



**Zagovorništvo otrok**  
omogoča, da je glas otrok slišan v postopkih, v katerih so udeleženi.

**Advocacy of children**  
enables the voice of a child to be heard in procedures in which they are involved.



**Državni preventivni mehanizem**  
z obiski zaprtih ustanov preverja ravnanje z osebami, ki jim je bila odvzeta prostost, in preprečuje mučenje in drugo nečloveško ravnanje.

**National preventive mechanism**  
visits prisons to check how incarcerated persons are being treated, and prevents torture and other inhumane treatment.



**Svet varuha za človekove pravice** je posvetovalno telo varuha. S 16 člani, ki so iz vrst civilne družbe, znanosti in državnih organov, se varuh posvetuje o vprašanih človekovih pravic.

**Human Rights Council** is a consultative body of the Ombudsman. With its 16 members, who come from the ranks of the civil society, science and state authorities, the Ombudsman consults on issues related to human rights.



**Center za človekove pravice** skrbi za promocijo, izobraževanje o človekovih pravicah, opravlja raziskave in analize ter pripravlja poročila in sodeluje na mednarodnem področju.

**Centre for Human Rights**  
deals with promotion, educates on human rights, performs research and analyses and prepares reports and participates in international projects.



# I. DEL

---

## O POMENU MEDNARODNIH STANDARDOV RELEVANTNIH ZA DELOVANJE VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC REPUBLIKE SLOVENIJE

---

# Pomen Zakona o varuhu človekovih pravic za izpolnjevanje mednarodnih obveznosti oziroma standardov

**Miha Horvat**

namestnik varuha človekovih pravic in vodja Centra za človekove pravice

---

Zakon o varuhu človekovih pravic (ZVarCP)<sup>1</sup> je za slovenski pravni red izjemnega pomena že zato, ker se z njim izpolnjuje tisto, kar izrecno nalaga hierarhično najvišji nacionalni splošni pravni akt – Ustava Republike Slovenije<sup>2</sup> (v 159. členu), tj. da se z zakonom določi varuh človekovih pravic in temeljnih svoboščin (in sicer »[z]a varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil«). Da je bil nato ta zakon prav ZVarCP, je razvidno iz prve njegove, omenjeni ustavni zelo podobne, določbe (ki sicer govori o ustanovitvi tega organa, pojem določitve pa uporablja v zvezi z njegovimi pristojnostmi in pooblastili). Upoštevanje sprejetja oziroma začetka veljavnosti slovenske ustave na eni strani in ZVarCP na drugi sicer omogoča zaključek, da tozadevna ustavna dolžnost zakonodajalca ni bila izpolnjena nemudoma, vendarle pa je bila izpolnjena še pravočasno.<sup>3</sup> Že izhodiščno je treba poudariti tudi, da **ZVarCP niti ni bil zamišljen kot ekskluziven v smislu položaja, pristojnosti in pooblastil organa, ki ga je ustanovil** (da bosta njegov položaj oziroma pristojnost v delu urejena tudi z Zakonom o ustavnem sodišču (ZUstS),<sup>4</sup> se je izrecno navajalo že v zakonodajnem gradivu)<sup>5</sup> – in tako že dolgo **tudi ni več edini predpis zakonske ravni, ki**

1 Prvotno objavljen v Uradnem listu RS, št. 71/93 s 30. 12. 1993, nazadnje pa je bilo objavljeno uradno prečiščeno besedilo zakona v Uradnem listu RS, št. 69/17 z 8. 12. 2017; v času priprave tega prispevka (september 2023) pa Ministrstvo za pravosodje pripravlja za Vlado Republike Slovenije predlog novele ZVarCP-C.

2 Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a.

3 Skladno z rokom iz Ustavnega zakona za izvedbo Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I in 21/94 – UZIU-A) je bilo treba zakonodajo uskladiti do 31. 12. 1993.

4 Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21.

5 Gl. str. 19 Poročevalca Državnega zbora Republike Slovenije št. 1, letnik XIX z 11. 2. 1993 (oziroma Predlog za izdajo zakona o varuhu človekovih pravic s tezami za osnutek zakona – EPA 62), in str. 12 Poročevalca Državnega zbora Republike Slovenije št. 25, letnik XIX z 29. 7. 1993 (oziroma Predlog zakona o varuhu človekovih pravic – EPA 62).

**omenja Varuha** človekovih pravic Republike Slovenije (v nadaljevanju: Varuh). Določbe o njem so se namreč nato vključevale tudi v nekatere druge področne zakone (v tej smeri gl. npr. 23.a in 50. člen ZUstS; 33. člen Zakona o nalogah in pooblastilih policije,<sup>6</sup> 64. člen Zakona o odvetništvu ...,<sup>7</sup> kot posebej zanimiv pa seveda tudi 272. člen Poslovnika državnega zbora,<sup>8</sup> ki ima v hierarhičnem oziru prav tako položaj zakona).<sup>9</sup>

Če se je torej z ZVarCP na nacionalni ravni nedvomno izpolnila izrazito neposredna (ustavna) obveznost, pa je treba ozirajoč se onkraj nje najprej izpostaviti, da se z ZVarCP ni (in seveda tudi ne že s samo ustavno določbo iz 159. člena Ustave) izpolnila nobena za Republiko Slovenijo neposredno zavezujoča mednarodna obveznost. Ne takrat in tudi še dandanes **ni multilateralne mednarodne pogodbe, ki bi našo (ali katerokoli drugo) državo neposredno zavezovala k ustanovitvi prav Varuha**. Tudi če slovenska ustava Varuha sploh ne bi omenjala in tudi če sploh ne bi bil ustanovljen z nobenim zakonom, to torej z vidika izpolnjevanja mednarodnih pogodbenih obveznosti Republike Slovenije samo po sebi ne bi bilo prav nič sporno. Država bi lahko ustanovila tudi drug(ačen) organ, vključno s kakšnim s še manj ali pa bolj formalnimi pooblastili oziroma drugačnimi pristojnostmi, kot jih ima Varuh. O tem nenazadnje jasno priča že samo raznolikost obstoječih modelov nacionalnih ombudsmanskih institucij in nacionalnih institucij za človekove pravice. Univerzalni, 'edini pravi' model tovrstnih institucij se namreč ne vsiljuje.

Gradivo v zvezi s snovanjem oziroma sprejetjem slovenske ustave o ozadju 159. člena ne ponuja veliko.<sup>10</sup> V tem smislu je bistveno uporabnejše gradivo

6 Uradni list RS, št. 15/13, 23/15 – popr., 10/17, 46/19 – odl. US, 47/19 in 153/21 – odl. US.

7 Uradni list RS, št. 18/93, 24/96 – odl. US, 24/01, 54/08, 35/09, 97/14, 8/16 – odl. US, 46/16, 36/19 in 130/22; dalje gl. tudi publikacijo Pravne podlage delovanja Varuha človekovih pravic Republike Slovenije. Ljubljana: Varuh človekovih pravic Republike Slovenije, 2019 (dostopno tudi na spletnem naslovu [https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user\\_upload/pdf/Razne\\_publicacije/PRAVNE\\_PODLAGE\\_DELOVANJA\\_VARUHA.pdf](https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/Razne_publicacije/PRAVNE_PODLAGE_DELOVANJA_VARUHA.pdf)).

8 Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13, 38/17, 46/20, 105/21 – odl. US, 111/21 in 58/23.

9 Iz odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-84/96 z 21. 10. 1999: »Poslovník Državnega zbora je pravni akt, ki ureja organizacijo in delovanje zakonodajnega organa. V delu, ki se nanaša na zakonodajni postopek, in v delu, ki se nanaša na razmerja med Državnim zborom in drugimi državnimi organi (tudi Državnim svetom), ima Poslovník naravo splošnega pravnega akta z eksternim učinkom, torej predpisa (odločba Ustavnega sodišča št. U-I-40/96, Uradni list RS, št. 24/97 in OdlUS VI, 46). Poslovník ima v hierarhiji pravnih aktov položaj zakona, čeprav formalno ni zakon (ista odločba).«

10 V osnutku Ustave Republike Slovenije, ki ga je določila Skupščina Republike Slovenije in ga dala v javno razpravo skupaj z razlago (gl. Poročevalec Skupščine Republi-

v zvezi z ZVarCP, iz katerega je **razbrati izrecno sklicevanje na priporočila Odbora ministrov Sveta Evrope** (v zvezi s slednjo mednarodno organizacijo gre kot dandanes najbolj aktualna sicer izpostaviti Načela o zaščiti in krepitvi institucije ombudsmana (t.i. Beneška načela, angl. Venice Principles), ki jih je leta 2019 sprejela Evropska komisija za demokracijo skozi pravo), s katerimi se je vlade držav članic spodbujalo k ustanovitvi ombudsmana<sup>11</sup>; **in tudi sklicevanje na priporočila (takratne) Komisije za človekove pravice OZN** vladam držav članic, »da ustanovijo in dajo več pristojnosti nacionalnim institucijam za varstvo in promocijo človekovih pravic« (izpostavljajoč nato posebej tudi t.i. Pariška načela<sup>12</sup> (angl. Paris Principles) kot tiste sprejete<sup>13</sup> kriterije in načela, ki jih morajo izpolnjevati nacionalne institucije, da bi bile uvrščene (tudi) v to kategorijo). Pomembno se je torej zavedati, da **se je Varuh uzakonjal že z mislimi na oba tipa institucij, s tem povezano pa seveda tudi na tedaj veljavne tovrstne specifične standarde**. Tem se je nato načeloma skušalo zadostovati tudi v nadaljevanju pri zakonskem reguliranju Varuha (in ne kakšnega drugega organa). Ob tem gre sicer pripomniti, da naj bi bila novela ZVarCP-A<sup>14</sup> usmerjena »v racionalno rabo proračunskih sredstev z namenom omejiti izplačila in pravice varuha človekovih pravic ter njegovih namestnikov po prenehanju funkcije«<sup>15</sup> oziroma da naj bi te spremembe izhajale »iz dejstva, da so v času svetovne gospo-

---

ke Slovenije in Skupščine SFR Jugoslavije za delegacije in delegate, letnik XVI., št. 17 z 19. 10. 1990), je v zvezi s tem npr. zapisano le (str. 22): »V ustavo je vnesen poseben institut branilca človekovih pravic po vzoru skandinavskega ombudsmana in podobnih institucij drugod po Evropi, ki z neformalnimi oblikami kot neodvisen organ varuje zakonite interese ljudi, kadar ti teh ne morejo ustrezno zavarovati v rednih postopkih, in predlaga odpravo nezakovitosti in nepravilnosti pri odločanju o človekovih pravicah pred državnimi organi, organi lokalne samouprave ter nosilci javnih pooblastil.«

11 Gl. Predlog za izdajo zakona o varuhu človekovih pravic s tezami za osnutek zakona – EPA 62 oziroma str. 18 Poročevalca Državnega zbora Republike Slovenije, letnik XIX, št. 1 z 11. 2. 1993; pa tudi Predlog zakona o varuhu človekovih pravic – EPA 62 oziroma str. 9 Poročevalca Državnega zbora Republike Slovenije, letnik XIX, št. 25 z 29. 7. 1993.

12 Za njihov neuraden slovenski prevod gl. <https://www.varuh-rs.si/letno-porocilo-2019/1-uvodnik-varuha-in-predstavitev-dela-za-letno-2019/16-varuh-kot-nacionalna-institucija-za-clovekove-pravice/163-pariska-nacela-o-statusu-nacionalnih-institucij-za-clovekove-pravice/> (uradno angleško besedilo pa je dostopno na spletnem naslovu <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/principles-relating-status-national-institutions-paris>).

13 Najprej na prvem sestanku takšnih institucij 1991 v Parizu, nato pa so bila po potrditvi Komisije OZN za človekove pravice 1992 predlagana v sprejem še Generalni skupščini OZN, ki jih je 20. 12. 1993 tudi zares sprejela, to pa z resolucijo 48/134.

14 Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o varuhu človekovih pravic (Uradni list RS, št. 109/12).

15 Gl. Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varuhu človekovih pravic (EVA: 2012-2030-0067), str. 5.



darske krize ter recesije potrebni določeni sorazmerni posegi v javne finance»<sup>16</sup> - in je bila kot taka prej sporna<sup>17</sup> z vidika mednarodnih standardov, saj je prek zmanjšanja trajanja pravice do nadomestila plače in njegove višine za Varuhove funkcionarje pomenila prej slabitev kot pa krepitev<sup>18</sup> institucije. Nasprotno pa se je z naslednjo novelo, tj. z ZVarCP-B,<sup>19</sup> širil Varuhov mandat ravno »na način, da bo zagotovljena pravna podlaga za pridobitev statusa A po Pariških načelih«,<sup>20</sup> in sicer tako, da se je ustanovil Svet za človekove pravice kot posvetovalno telo Varuha (zasledovanje pluralne zastopanosti), kot notranja organizacijska enota pa se je vzpostavil še Center za človekove pravice (z nalogami promocije, informiranja, izobraževanja ...). Podobno se na Pariška načela, posebej pa zdaj tudi na Beneška (da ta npr. v 13. točki izrecno priporočajo, naj mandat nacionalnih institucij varstva človekovih pravic vključuje tudi nadzor nad izvajalci javnih služb) sklicuje tudi v predlogu novele ZVarCP-C,<sup>21</sup> ki pa v času priprave tega prispevka do zakonodajalca sicer še ni prišel.

Podrobno kritično pretresanje tega, koliko oziroma čemu vse iz že navedenih mednarodnih dokumentov z Varuhom je oziroma ni (bilo) zadoščeno, bi seveda bistveno presehalo tukajšnje dolžinske omejitve. Podobno velja glede navajanja in komentiranja še vseh drugih bolj ali manj neposredno relevantnih dokumentov iz te sfere (nekaj teh lahko zainteresirani bralec najde že v pričujoči publikaciji). Na načelni ravni bodi tako v tej smeri dovolj zaključek, da se **kakšni resni pomisleki o tem, da Varuh ne bi štel za nacionalnega (pravega) ombudsmana, ne pojavljajo**. Nenazadnje je že dolgo včlanjen tudi v The International Ombudsman Institute (IOI),<sup>22</sup> edino globalno organizacijo ombudsmanskih institucij, v letu 2021 pa je bil **akreditiran tudi z najvišjim možnim statusom (A) kot nacionalna institucija za**

16 Prav tam, str. 4.

17 Ob čemer puščamo ob strani še bolj sporen Zakon o sistemu plač v javnem sektorju iz leta 2007, ki je s svojim 52. členom posegel v 47. člen ZVarCP in (na slabše) bistveno preduradil plačne razrede Varuhovih funkcionarjev.

18 T. i. Beneška načela v 25. točki denimo izrecno spodbujajo države, naj »sprejmejo vse potrebne ukrepe, vključno z ustavnimi in zakonodajnimi prilagoditvami, da zagotovijo ustrezne pogoje za krepitev in razvoj institucij ombudsmana in njihovih zmogljivosti, neodvisnosti in nepristranskosti«.

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

20 Gl. Predlog Zakona o spremembi in dopolnitvah Zakona o varuhu človekovih pravic (EVA 2016-2030-0040).

21 Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varuhu človekovih pravic (EVA 2023-2030-0019).

22 O tem, kako lahko neka institucija postane član, gl. [https://www.theioi.org/downloads/arbfd/how-to-become-a-member-en\\_20210901.pdf](https://www.theioi.org/downloads/arbfd/how-to-become-a-member-en_20210901.pdf).

**človekove pravice**<sup>23</sup> (angl. national human rights institution, krajše NHRI). Oboje je za državo nedvomno spoštovanja vreden dosežek. To vsaj do neke mere samo po sebi potrjuje že samo dejstvo, da (tudi v Evropi) obstajajo države, ki nacionalnega ombudsmana oziroma nacionalne institucije za človekove pravice sploh (še) nimajo.<sup>24</sup> Obenem pa na mednarodni ravni za države načeloma tudi ni ovir, ki bi preprečevale, da se oba omenjena mandata zaupata isti njihovi instituciji, kakor je tudi pri nas. Pravzaprav se tovrstni pristop dandanes izkazuje za vse prej kot eksotičnega.<sup>25</sup>

**Najbolj ključni mednarodni standardi glede obstoja in delovanja nacionalnih ombudsmanskih institucij in nacionalnih institucij za človekove pravice so (bili) torej tisti, ki so se v takšni ali drugačni obliki razvijali oziroma vzpostavili in promovirali zlasti v okviru dveh mednarodnih organizacij: Organizacije Združenih narodov (globalna raven) in Sveta Evrope (regionalna raven). Ob tem ni zanemarljivo tudi medsebojno bolj ali manj neposredno prepoznavanje in utrjevanje teh standardov** – v tej smeri se lahko kot zadnji zelo očitni primer izpostavi resolucija Generalne skupščine OZN A/RES/75/186 iz decembra 2020 o *vlogi institucij ombudsmenov pri spodbujanju in varstvu človekovih pravic, dobrega upravljanja in pravne države*. Ta je bila sprejeta ob izrecnem sklicevanju (med drugim tudi) na zgoraj že omenjena t. i. Beneška načela (**torej standarde Sveta Evrope**), in to ob naslavljanju držav članic (gl. peti odstavek preambule), pa tudi posebej samih institucij ombudsmana (gl. 8 (a)). Po drugi strani pa je denimo tudi sama t. i. Beneška komisija Sveta Evrope sprejela omenjena Beneška načela ob sklicevanju (med drugim tudi) na t. i. Pariška načela (gl. petnajsti odstavek preambule), **torej standarde OZN**; primerov je seveda še več, med njimi je tudi priporočilo Odbora ministrov Sveta Evrope R(97)14,<sup>26</sup> v katerem se vladam držav članic (uvodoma izrecno v obzir jemajoč resolucijo Generalne skupščine Združenih narodov o nacionalnih organizacijah za

23 Že pred tem pa je bil akreditiran s statusom B (nikoli pa ne z najnižjim, C).

24 Gl. str. 12 v Strong and effective national human rights institutions: Challenges, promising practices and opportunities. European Union Agency for Fundamental Rights, 2020.

25 V zadnji študiji, ki jo je leta 2020 objavila Agencija Evropske unije za temeljne pravice – FRA, je npr. navedeno, da je polovica obravnavanih nacionalnih institucij za človekove pravice obenem tudi ombudsmanskih institucij (gl. Strong and effective national human rights institutions: Challenges, promising practices and opportunities. European Union Agency for Fundamental Rights, 2020, str. 5).

26 Recommendation No R(97)14 of the Committee of Ministers to Member States on the establishment of independent national institutions for the promotion and protection of human rights. Dostopno tudi na spletnem naslovu [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016804fecf5](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804fecf5).

človekove pravice, z aneksom o t. i. Pariških načelih) »kot tudi relevantne resolucije, sprejete s strani Komisije združenih narodov za človekove pravice«<sup>27</sup> med drugim priporoča obravnavati možnost vzpostavitve učinkovite nacionalne organizacije za človekove pravice.

Vsaj na kratko je seveda treba omeniti tudi **vidik Evropske unije**. Ne le da tu npr. prihaja že do čisto praktičnega sodelovanja nacionalnih institucij z Evropsko komisijo (ki izdaja tudi letna poročila o stanju pravne države (angl. *Rule of law reports*),<sup>28</sup> v okviru njihove priprave pa se posvetuje tudi z nacionalnimi institucijami, kot je slovenski Varuh) in da so bile **nacionalne institucije za človekove pravice** že v več dokumentih **unijskih organov prepoznane kot npr.** »ključne za implementacijo Listine«<sup>29</sup> **Evropske unije o temeljnih pravicah**<sup>30</sup>, pač pa je **tudi že na ravni sekundarne zakonodaje prišlo do formalizacije vloge teh institucij** (npr., *Uredba (EU) 2021/1147 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. julija 2021 o vzpostavitvi Sklada za azil, migracije in vključevanje*<sup>31</sup> v Členu 4 izrecno navaja tudi nacionalne institucije za človekove pravice med tistimi, ki naj bi jih (lahko) vključevala partnerstva za namene Sklada za azil, migracije in vključevanje za obdobje od 1. januarja 2021 do 31. decembra 2027). Ob tem gre pripomniti, da pojem nacionalne institucije za človekove pravice tudi po pravu Evropske unije nima kakšnega avtonomnega pomena (gledekaterega bi se nato predpisovalo tudi še kakšne statusno specifične standarde). Gre sicer za izrazito dinamično področje in pričakovati je, da se bo zlasti položaj nacionalnih institucij za človekove pravice v tem okviru še krepil oziroma da se bodo njihove vloge množile.

Navedbe, kot so bile tiste v eni izmed študij katalonskega ombudsmana, da (nič manj kot) vsa mednarodna besedila (nič manj kot) poudarjajo (nič manj kot) dejstvo, da je ustanovitev ombudsmana (nič manj kot) stvar nuje, in ne le izbire,<sup>32</sup> se torej tudi še dandanes kažejo za pretirane. Vendarle pa je vse

27 Od leta 2006 dalje gre za Svet Združenih narodov za človekove pravice.

28 Gl. spletni naslov [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2022-rule-law-report\\_sl](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2022-rule-law-report_sl).

29 Zaključki Sveta Evropske unije o krepitvi apliciranja Listine temeljnih pravic (angl. COUNCIL CONCLUSIONS on strengthening the application of the Charter of Fundamental Rights in the European Union, dostopno tudi na spletnem naslovu <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6795-2021-INIT/en/pdf>); dalje gl. npr. tudi strategijo Evropske komisije z naslovom *Strategy to strengthen the application of the Charter of Fundamental Rights in the EU* (dostopna tudi na spletnem naslovu <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0711&from=EN>).

30 UL C 202, 7. 6. 2016, str. 389–405.

31 UL L 251 15. 7. 2021, str. 1.

32 Gl. Rafael Ribó, Joan Vintró Castells and Ignacio Aragonés Seijo, International

lažje zagovarjati, da **je obstoj in funkcioniranje Varuha kot ombudsmana in predvsem kot nacionalne institucije za človekove pravice tako rekoč nujen element izpolnjevanja zdaj že marsikatere konvencijske zahteve.** To dejstvo je še toliko bolj izrazito zato, ker je Varuh že od nekdaj (in še vedno) edina slovenska institucija, akreditirana s sploh kakršnimkoli statusom po t. i. Pariških načelih.

Varuh se denimo navaja<sup>33</sup> kot **telo, ki je bilo v državi vzpostavljeno skladno z drugim odstavkom 14. člena Mednarodne konvencije o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije,**<sup>34</sup> po katerem mora vsaka država pogodbenica v svojem pravnem sistemu ustanoviti ali določiti organ, ki naj bo pristojen za spremljanje in obravnavanje peticij posameznih oseb ali skupin oseb, ki trdijo, da so žrtve kršitve katerekoli pravice, našteje v tej konvenciji, in da so že izčrpale vsa druga pravna sredstva, ki so jim v domači državi na voljo. Predmetna konvencija v ta namen nikjer ne predpisuje upoštevanja kakšnih posebnih institucionalnih standardov (ali se nanje sklicuje), je pa sicer z njo ustanovljeni Odbor za odpravo rasne diskriminacije v svoji praksi sčasoma začel izrecno izpostavljati t. i. Pariška načela – tudi Republiki Sloveniji je tako npr. že priporočil vzpostavitev *»polno neodvisne nacionalne institucije za človekove pravice, vključno z alokacijo ustreznih finančnih virov in zagotovitvijo institucionalne neodvisnosti, v popolnem skladju z načeli v zvezi s statusom nacionalnih institucij za spodbujanje in varstvo človekovih pravic (Pariška načela).«*<sup>35</sup> Neposredni konvencijski obveznosti vzpostavitve institucije, kot je Varuh, pa bržkone najbližje prideta dve drugi mednarodni pogodbi, prav tako obe Združenih narodov. Ti dve namreč že sami **izrecno zavezujeta vsaj k (ustreznemu) upoštevanju že omenjenih Pariških načel pri vzpostavitvi nacionalnega področnega monitoringa.** Tudi tu tako sicer ne gre za določbo, ki bi pogodbenicam izrecno nalagala ustanovitev nacionalne institucije za človekove pravice (oziroma ombudsmanske institucije), se je pa vendarle treba zavedati, da **bo izpolnjevanje konvencijskih obveznosti brez tveganja za kritike za državo dejansko vsaj v tem okviru možno le prek z ustreznim statusom akreditirane nacionalne institucije za**

---

Framework of the Ombudsman Institution, Síndic, 2014, str. 9: »All international texts emphasize the fact that the creation of the ombudsman mechanism in the various legal systems is necessary, and not just optional...«.

33 Gl. točki 137 in 138 v *Eighth to eleventh periodic reports of States parties due in 2013: Slovenia* (CERD/C/SVN/8-11).

34 Uradni list SFRJ – Mednarodne pogodbe št. 6/67, Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij Organizacije združenih narodov in konvencij, sprejetih v mednarodni agenciji za atomsko energijo, objavljen v Uradnem listu RS – Mednarodne pogodbe št. 9/92.

35 Gl. točko 17 v *Concluding observations on the combined eighth to eleventh periodic reports of Slovenia* (CERD/C/SVN/CO/8-11).

**človekove pravice – to pa seveda vsaj implicira najprej sploh njen obstoj (in dalje tudi ustrezno delovanje).** Konkretno: *Opcijski protokol h Konvenciji proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju*<sup>36</sup> v četrtem odstavku 18. člena določa, naj države pogodbenice pri vzpostavitvi državnih preventivnih mehanizmov »ustrezno upoštevajo načela glede statusa in delovanja nacionalnih institucij za spodbujanje in varstvo človekovih pravic« (ista mednarodna pogodba pa v 17. členu tudi določa, da »[v]saka država pogodbenica najpozneje leto po začetku veljavnosti tega protokola, njegovi ratifikaciji ali pristopu k njemu vzpostavi, določi ali ustanovi enega ali več neodvisnih državnih preventivnih mehanizmov za preprečevanje mučenja«). Podobno velja glede *Konvencije o pravicah invalidov*,<sup>37</sup> ki v drugem odstavku 33. člena državam pogodbenicam nalaga, naj »v skladu s svojimi pravnimi in upravnimi sistemi v državi vzdržujejo, krepijo, določijo ali vzpostavijo okvir, po potrebi tudi eno ali več neodvisnih teles za spodbujanje, varovanje in spremljanje izvajanja te konvencije« ter naj »[o]b določanju ali vzpostavljanju takega telesa države pogodbenice upoštevajo načela, ki se nanašajo na status in delovanje nacionalnih institucij za varovanje in uveljavljanje človekovih pravic«.

Tako slednji konvenciji kot tudi navedenemu opcijskemu protokolu sta v pričujoči publikaciji namenjena posebna prispevka, zato se v podrobnosti v zvezi z njima tule ne gre spuščati, izpostaviti pa velja vsaj, da se je slovenska država že leta 2006 odločila, da naloge in pooblastila državnega preventivnega mehanizma po opcijskem protokolu izvršuje Varuh,<sup>38</sup> medtem ko svoje zahteve iz drugega odstavka 33. člena dve leti pozneje ratificirane Konvencije o pravicah invalidov še vedno ni izpolnila – in to navkljub večkrat jasno izraženi<sup>39</sup> pripravljenosti Varuha, da prevzame tudi odgovornost in poslanstvo neodvisnega telesa za spodbujanje, varovanje in spremljanje izvajanja konvencije. Podobno je tudi stanje<sup>40</sup> v zvezi z leta 2009

---

36 Glede Republike Slovenije gl. Zakon o ratifikaciji Opcijskega protokola h Konvenciji proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 20/06).

37 Glede Republike Slovenije gl. Zakon o ratifikaciji Konvencije o pravicah invalidov in Izbirnega protokola h Konvenciji o pravicah invalidov (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 10/08).

38 Gl. 5. člen Zakona o ratifikaciji Opcijskega protokola h Konvenciji proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju: Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 20/06.

39 Gl. str. 16 in 104 Letnega poročila Varuha za leto 2019; str. 53 in 188–189 ter 194 Letnega poročila Varuha za leto 2020; str. 19–20 in 180–181 Letnega poročila Varuha za leto 2021; in str. 18 in 197–198 Letnega poročila Varuha za leto 2022.

40 Gl. str. 249–250 Letnega poročila Varuha za leto 2020.

ratificirano Konvencijo Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi,<sup>41</sup> ki sicer v četrtem odstavku 29. člena govori (le) o tem, naj pogodbenica predvidi možnost za imenovanje nacionalnih poročevalcev ali vzpostavitve drugih načinov za spremljanje dejavnosti državnih institucij za boj proti trgovini z ljudmi in izpolnjevanje obveznosti po notranji zakonodaji (torej brez izrecnega omenjanja ombudsmanskih ali nacionalnih institucij za človekove pravice; je pa skupina strokovnjakov Sveta Evrope za ukrepanje proti trgovini z ljudmi (GRETA) že posebej poizvedovala,<sup>42</sup> ali bo kot neodvisna institucija naloge spremljanja izvajanja konvencije v vlogi nacionalnega poročevalca prevzel Varuh).

Čas bo pokazal, za kakšne rešitve v zvezi z ombudsmanom oziroma nacionalno institucijo za človekove pravice se bo v prihodnje odločal slovenski zakonodajalec. Če bo šel pri tem v smer, ki bi pomenila nalaganje Varuhu novih mandatov, kakršna sta omenjena v gornjem odstavku, se bo pomen ZVarCP torej še utrdil oziroma povečal. Seveda pa to velja le toliko oziroma dokler je Varuh edina slovenska institucija s statusom po t. i. Pariških načelih. Država bi namreč lahko vselej skušala vzpostaviti (še kak drug) mehanizem v ta namen, je pa treba pristaviti, da **se množenje tovrstnih institucij znotraj iste države ne spodbuja**<sup>43</sup>, predvsem pa se je treba zavedati,

---

41 Glede Republike Slovenije gl. Zakon o ratifikaciji Konvencije Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 14/09).

42 Gl. str. 91 Letnega poročila Varuha za leto 2022.

43 Sam akreditacijski pododbor GANHRI se je že izrecno opredelil, da »spodbuja trend k močnemu nacionalnemu sistemu varstva človekovih pravic v državi prek obstoja ene konsolidirane in popolne nacionalne institucije za človekove pravice« (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights: National Human Rights: Institutions History, Principles, Roles and Responsibilities (Annex IV: Sub-Committee on Accreditation: general observations - General Observation 6.6)) oziroma da »ni naklonjen akreditacijam večih institucij iz iste države z omejenimi mandati« (FRA : Handbook on the establishment and accreditation of NHRIs in the EU (str. 20, op. 33)); podobno pa je npr. tudi *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights* v tematski študiji na temo strukture in vloge nacionalnih mehanizmov za implementacijo in monitoring konvencije (*Thematic study by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the structure and role of national mechanisms for the implementation and monitoring of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (A/HRC/13/29)), pod zaključki in priporočili navedel, da so ključne entitete monitoringa na nacionalni ravni nacionalne institucije za človekove pravice, vzpostavljene na podlagi Pariških načel (odst. 78), ter da kjer takšne entitete že obstoje, implementacija 33. konvencijskega člena terja krepitev njihovega mandata in zmožnosti (odst. 79).

da pridobitev statusa *terja čas*<sup>44</sup>, da ga **ne prizna država sama, ampak posebni akreditacijski pododbor Globalnega zavezništva nacionalnih institucij za človekove pravice** (angl. The Global Alliance of National Human Rights Institutions, GANHRI), ter da **naj bi se obstoječe institucije krepi-le**<sup>45</sup>, **ne slabile**. Še posebej v dejanskem smislu torej ni videti, da bi se lahko pomen ZVarCP za izpolnjevanje mednarodnih obveznosti in standardov v nekem doglednem času zmanjšal.

---

44 Npr., skladno s Členom 15 Statuta GANHRI (dostopen tudi na spletnem naslovu [https://ganhri.org/wp-content/uploads/2023/04/GANHRI-Statute-adopted-March2023\\_EN.pdf](https://ganhri.org/wp-content/uploads/2023/04/GANHRI-Statute-adopted-March2023_EN.pdf)) so tudi vse s statusom A že akreditirane nacionalne institucije za človekove pravice podvržene reakreditaciji vsakih pet let; za to obdobje pa morajo (skladno s Členom 10), enako kot sleherna organizacija, ki si prizadeva za akreditacijo pred akreditacijskim pododborom GANHRI, v podrobnosti dokumentirano izkazati konsistentno izpolnjevale zahtev iz t.i. Pariških načel.

45 Kot še en primer medsebojne podpore (gl. opombo pod črto 26 zgoraj) se lahko tudi v tej smeri primeroma izpostavi priporočilo iz Sveta Evrope, tj. Odbora ministrov CM/Rec(2018) z dne 28. 11. 2018 ([https://search.coe.int/cm/pages/result\\_details.aspx?objec-tid=09000016808fd8b9](https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objec-tid=09000016808fd8b9)), v prilogi katerega je med drugim navedeno (l h.), da bi države članice morale, vzpostaviti v skladu s t. i. Pariškimi načeli *učinkovite, neodvisne, pluralistične in ustrezno financirane nacionalne institucije za človekove pravice*, oziroma *jih tam, kjer te že obstoje, krepi za zaščito in promocijo vseh človekovih pravic in temeljnih svoboščin*.



# O mednarodnih standardih izvajanja državnega preventivnega mehanizma

## Ivan Šelih

namestnik varuha človekovih pravic in vodja  
Državnega preventivnega mehanizma

---

### Uvod

Varuhu človekovih pravic RS (Varuh) so bile leta 2006 z Zakonom o ratifikaciji Opcijskega protokola h Konvenciji proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju (MOPPM) zaupane pomembne dodatne naloge in pooblastila državnega preventivnega mehanizma (DPM) za preprečevanje mučenja.<sup>1</sup> Varuh je s tem, ko so mu (bile) zaupane tudi naloge in pooblastila DPM, postal sestavni del splošno veljavnega sistema pod okriljem Organizacije združenih narodov, ki na mednarodni in državni ravni uveljavlja (dodatni) mehanizem za preprečevanje mučenja in drugih oblik grdega ravnanja z ljudmi, ki jim je bila odvzeta prostost.

Opcijski protokol h Konvenciji proti mučenju in drugim oblikam okrutnega, nečloveškega ali poniževalnega ravnanja ali kaznovanja (Opcijski protokol) je Generalna skupščina Organizacije združenih narodov sprejela na 57. zasedanju 18. decembra 2002, za podpisovanje in ratifikacijo pa je na voljo od 4. februarja 2003.<sup>2</sup>

Namen tega protokola je vzpostaviti sistem rednih obiskov neodvisnih mednarodnih in državnih organov na krajih, kjer je ljudem odvzeta prostost, da bi preprečili mučenje in druge oblike okrutnega, nečloveškega ali poniževalnega ravnanja ali kaznovanja.<sup>3</sup> Tako je bil na mednarodni ravni z Opcijskim protokolom ustanovljen Pododbor za preprečevanje mučenja in drugega okrutnega, nečloveškega ali poniževalnega ravnanja ali kaznovanja Odbora proti mučenju (SPT), vsaka država pogodbenica tega protokola pa je zavezana, da na državni ravni ustanovi, določi in vzdržuje organ ali več organov za obiskovanje krajev, kjer je ljudem odvzeta prostost zaradi

---

1 Uradni list RS, št. 114/06 – Mednarodne pogodbe, št. 20/06.

2 Za Slovenijo je Opcijski protokol začel veljati 22. februarja 2007 – glej Uradni list RS, št. 17/07, MP št. 3/07.

3 Tako prvi člen Opcijskega protokola.



preprečevanja mučenja in drugega okrutnega, nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja, poimenovan kot DPM.<sup>4</sup>

S sprejetjem Opcijskega protokola se je uresničila ideja Jean-Jacquesa Gautierja (1912–1986) iz Švice (ustanovitelja Združenja za preprečevanje mučenja – APT), da je eden od najučinkovitejših načinov za preprečevanje mučenja vzpostavitev sistema rednih, nenapovedanih obiskov zunanjih akterjev v vseh krajih odvzema prostosti. Domneval je, da se mučenje najverjetneje dogaja na mestih, ki niso vidna javnosti. Pravnih mehanizmov, ki bi to preprečili, je bilo v času njegovega delovanja malo. Gautierjeva ideja je bila sprva obravnavana z velikim skepticizmom. Malokdo je namreč verjel, da se bodo vlade kdaj strinjale, da svoje zapore in druge zaprte ustanove odprejo za zunanje obiskovalce. Z vztrajanjem in s pomočjo nekaj predanih posameznikov je postopoma pridobil podporo za svojo pobudo, tako v Švici kot v tujini. Po prvem uspehu na regionalni ravni s sprejetjem Evropske konvencije o preprečevanju mučenja leta 1987 je organizacija APT okrepila svoje lobistično delo na mednarodni ravni in rezultat tega delovanja je bilo sprejetje Opcijskega protokola, s čimer je ideja Jean-Jacquesa Gautierja postala svetovna resničnost.<sup>5</sup>

Kot izhaja iz preambule Opcijskega protokola, države pogodbenice tega protokola ponovno potrjujejo, da so mučenje in druge oblike okrutnega, nečloveškega ali poniževalnega ravnanja ali kaznovanja prepovedane in pomenijo resno kršenje človekovih pravic. Prepričane so, da so potrebni nadaljnji ukrepi, da bi lahko uresničili cilje Konvencije proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju (konvencija) in okrepili varstvo oseb, ki jim je bila odvzeta prostost, pred mučenjem in drugimi oblikami okrutnega, nečloveškega ali poniževalnega ravnanja ali kaznovanja. Ob tem se sklicujejo na 2. in 16. člen konvencije, ki zavezuje ta vse države pogodbenice, da učinkovito ukrepajo, da bi preprečile mučenje in druge oblike okrutnega, nečloveškega ali poniževalnega ravnanja ali kaznovanja na kateremkoli ozemlju pod njihovo jurisdikcijo. Hkrati tudi ugotavljajo, da so predvsem države odgovorne za izvajanje teh dveh členov, da je skupna odgovornost vseh držav okrepiti varstvo oseb, ki jim je bila odvzeta prostost, in v celoti spoštovati njihove človekove pravice, in da

---

4 V 17. členu Opcijski protokol določa: »Vsaka država pogodbenica najpozneje leto po začetku veljavnosti tega protokola, njegovi ratifikaciji ali pristopu k njemu vzpostavi, določi ali ustanovi enega ali več neodvisnih državnih preventivnih mehanizmov za preprečevanje mučenja. Mehanizmi, ki so jih vzpostavile decentralizirane enote, se lahko za namene tega protokola določijo za državne preventivne mehanizme, če so v skladu z njegovimi določbami.«

5 Povzeto po: <https://www.apr.ch/en/who-we-are/our-history> - tu tudi več o tem.

mednarodni organi izvajanja dopolnjujejo in krepijo državne ukrepe. Nadalje se sklicujejo na to, da sta za učinkovito preprečevanje mučenja in drugega okrutnega, nečloveškega ali poniževalnega ravnanja ali kaznovanja potrebna izobraževanje in povezovanje zakonodajnih, upravnih, sodnih in drugih ukrepov, in na to, da so na Svetovni konferenci o človekovih pravicah odločno izjavile, da je treba prizadevanja za odpravo mučenja usmeriti predvsem na preprečevanje, ter pozvale k sprejetju opsijskega protokola h konvenciji, ki naj bi vzpostavil preventivni sistem rednih obiskov na krajih odvzema prostosti. Preambula zaključuje s prepričanjem, da se lahko varstvo oseb, ki jim je bila odvzeta prostost, pred mučenjem in drugimi oblikami okrutnega, nečloveškega ali poniževalnega ravnanja ali kaznovanja okrepi z nesodnimi preventivnimi sredstvi, ki temeljijo na rednih obiskih na krajih odvzema prostosti.

Že v uvodnem stavku je navedeno, da je naša država Opcijski protokol ratificirala v letu 2006. »Ratifikacija Opcijskega protokola s strani Republike Slovenije predstavlja najprej deklarativno potrditev Republike Slovenije, da na podlagi kategorične določbe prvega stavka 18. člena Ustave Republike Slovenije ne bo dopuščala izvajanja mučenja, okrutnega, nečloveškega ali ponižujočega kaznovanja ali ravnanja na njenem ozemlju, hkrati pa tudi dodatno izvajanje ustavnih določb o Republiki Sloveniji kot demokratični in pravni državi, ki stoji na stališču učinkovitega ter dejanskega zagotavljanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Prav tako ratifikacija protokola predstavlja nadaljevanje konstruktivnega sodelovanja Republike Slovenije v mednarodni skupnosti v smislu ustvarjanja učinkovitih nadzorovalnih oziroma preventivnih mehanizmov glede določenih univerzalnih človekovih pravic in temeljnih svoboščin, kamor nedvomno spadata tudi komplementarni univerzalna in nacionalna institucionalna ureditev preprečevanja izvajanja mučenja, nečloveškega ali ponižujočega kaznovanja ali ravnanja.«<sup>6</sup>

Opcijski protokol v 17. členu za državo pogodbenico določa, da mora najpozneje leto po začetku veljavnosti protokola, njegovi ratifikaciji ali pristopu k njemu vzpostaviti, določiti ali ustanoviti enega ali več neodvisnih DPM za preprečevanje mučenja. Mehanizmi, ki so jih vzpostavile decentralizirane enote, se lahko za namene tega protokola določijo za državne preventivne mehanizme, če so v skladu z njegovimi določbami.

---

6 Tako v Predlogu Zakona o ratifikaciji Opcijskega protokola h Konvenciji proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju, Poročevalec št. 86 s 3. 8. 2006.

## Implementacija Opcijskega protokola v Sloveniji in delovanje DPM

Zanimivo je, da Opcijski protokol ne določa posebej oblike DPM oziroma načina kako naj država pogodbenica izpolni svojo obveznost iz 17. člena. V praksi držav pogodbenic Opcijskega protokola zato obstajajo različne rešitve implementacije te njegove določbe. V nekaterih državah (npr. v Franciji, Italiji, Nemčiji, Švici in drugih) so bili v ta namen vzpostavljeni povsem novi organi, v nekaterih drugih pa so bile naloge in pooblastila DPM zaupana obstoječim (nadzornim) organom (npr. v Veliki Britaniji naloge DPM opravlja skupaj več obstoječih nadzorih organov), v večini držav pa varuhom človekovih pravic (npr. v Avstriji). Za posebej zanimiv način implementacije 17. člena Opcijskega protokola pa se je odločila naša država. Republika Slovenija je v zvezi s 17. členom Opcijskega protokola namreč podala naslednjo izjavo: „Pristojnosti in naloge državnega preventivnega mehanizma po opcijskem protokolu, skladno s 17. členom, izvršuje Varuh človekovih pravic, v dogovoru z njim pa tudi nevladne organizacije, registrirane v Republiki Sloveniji ter organizacije, ki so pridobile status humanitarne organizacije v Republiki Sloveniji.“ Takšna rešitev določitve DPM je poznana tudi kot »Ombudsman+« način delovanja DPM.

Varuh je prepričan, da sta bila razloga za to, da je bil določen za izvajanje nalog in pooblastil DPM, (1) poudarjena Varuhova pozornost, ki jo (je) ves čas namenja(l) obravnavi pobud oseb, ki jim je odvzeta prostost, ter (2) njegova preventivna vloga na tem področju z ustaljenim in izoblikovanim načinom delovanja pri obiskovanju krajev, kjer so osebe, ki jim je bila odvzeta prostost. Poleg tega je bila pri tem gotovo pomembna tudi njegova neodvisnost (funkcionalna, osebna in finančna), ki je zagotovljena z Ustavo Republike Slovenije in Zakonom o varuhu človekovih pravic.<sup>7</sup>

Z Varuhom pri izvajanju nalog in pooblastil torej sodelujejo tudi izbrane nevladne organizacije (NVO) oziroma njihovi predstavniki. MOPPM v 5. členu namreč določa, da lahko pri opravljanju nadzora na krajih odvzema prostosti in preverjanja ravnanja z osebami, ki jim je bila odvzeta pros-

---

7 V obrazložitvi Predloga Zakona o ratifikaciji Opcijskega protokola h Konvenciji proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju, Poročevalec št. 86 s 3. 8. 2006, je navedeno, da je »določitev Varuha človekovih pravic kot državnega preventivnega mehanizma Republike Slovenije potrebna glede na določbe 17. člena opcijskega protokola. Nadzorne pristojnosti državnega preventivnega mehanizma po opcijskem protokolu so sicer že sedaj v pristojnosti Varuha človekovih pravic, glede na "generalno klavzulo" o pristojnostih Varuha človekovih pravic iz prvega odstavka 159. člena Ustave Republike Slovenije ter glede na določbe predvsem drugega in tretjega odstavka 42. člena Zakona o Varuhu človekovih pravic.«

tost, z njim sodelujejo tudi NVO, registrirane v Sloveniji, ter organizacije, ki so pridobile status humanitarne organizacije v Sloveniji in se ukvarjajo z varstvom človekovih pravic ali temeljnih svoboščin, zlasti s področja preprečevanja mučenja in drugih oblik okrutnega, nečloveškega ali poniževalnega ravnanja ali kaznovanja.<sup>8</sup> Varuh te organizacije, ki skupaj z njim opravljajo obiske, izbere na podlagi javnega razpisa. Sodelovanje z izbranimi nevladnimi organizacijami podrobneje uredi s pogodbami.

MOPPM določa še, da morajo osebe iz izbranih organizacij, ki bodo sodelovale pri izvajanju nalog in pooblastil DPM, predhodno pisno izjaviti, da bodo pri opravljanju teh nalog in pooblastil delovale po Varuhovih navodilih in predpisih o varovanju osebnih in tajnih podatkov, enako kakor to velja za varuha, njegove namestnike in uslužbence Varuha. MOPPM določa tudi, da sredstva za stroške in nagrade osebam iz organizacij, ki skupaj z Varuhom opravljajo naloge oziroma izvajajo pooblastila DPM, izplača Varuh iz svojih proračunskih postavk po pravilniku, ki ga izda po predhodnem soglasju ministra, pristojnega za finance.<sup>9</sup>

Prve nevladne organizacije je Varuh za sodelovanje izbral že v letu 2008 in pozneje v ta namen objavil več javnih razpisov. Tako je na podlagi javnega razpisa<sup>10</sup> Varuh na začetku leta 2019 za sodelovanje za obdobje do 31. decembra 2021 z možnostjo podaljšanja za eno leto izbral naslednje nevladne organizacije:<sup>11</sup> Novi paradoks – Slovensko društvo za kakovost življenja (Novi paradoks), Društvo Pravo za VSE (Pravo za VSE), Slovensko karitas (Karitas), SKUP – Skupnost privatnih zavodov (SKUP), PIC – Pravni center za varstvo človekovih pravic in okolja, Ljubljana (PIC), Zavod Mirovni inštitut Ljubljana (Mirovni inštitut), Zvezo društev upokojencev Slovenije (ZDUS),

---

8 Iz obrazložitve Predloga Zakona o ratifikaciji Opcijskega protokola h Konvenciji proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju, Poročevalec št. 86 s 3. 8. 2006: Ob upoštevanju pomena nevladnih organizacij in humanitarnih organizacij s področja varstva človekovih pravic ter uvajanju javno-zasebnega partnerstva pa je v predlogu 5. člena zakona o ratifikaciji določen tudi način sodelovanja nevladnih in humanitarnih organizacij pri izvajanju nadzora po določbah opsijskega protokola o državnem preventivnem mehanizmu, tako da se lahko šteje, da so tudi nevladne in humanitarne organizacije del državnega preventivnega mehanizma v najširšem pomenu. Določbe 5. člena predloga zakona predstavljajo dodelitev pogojenega javnega pooblastila nevladnim organizacijam in organizacijam, ki so pridobile status humanitarne organizacije v Republiki Sloveniji po Zakonu o humanitarnih organizacijah (po določbi četrtega odstavka 2. člena navedenega zakona so to lahko tudi organizacije, ustanovljene po tujem pravu, sicer pod pogojem pridobitve statusa po tem zakonu).

9 Zdaj veljavni pravilnik je bil objavljen v Uradnem listu RS, št. 13/17.

10 Objavljen je bil v Uradnem listu RS, št. 84/18.

11 Navajamo zdaj veljavna imena organizacij.

Spominčico – Alzheimer Slovenija – Slovensko združenje za pomoč pri demenci (Spominčica) in Slovensko fundacijo za UNICEF (UNICEF). Na podlagi aneksov o podalšanju pogodbe o sodelovanju je Varuh z vsemi organizacijami, razen s Karitas (to pa zaradi njenih kadrovskih težav), sodelovanje nadaljeval še v letu 2022. S temi organizacijami sodeluje in dodatno še z Zvezo Sožitje - Zvezo društev za pomoč osebam z motnjami v duševnem razvoju in Zvezo prijateljev mladine Slovenije na podlagi novega javnega razpisa tudi v letu 2023.

Izbrane NVO naloge in pooblastila pri obiskih opravljajo s svojimi predstavniki, usposobljenimi za posamezna področja nadzora, ti pa sodelujejo kot člani skupine, ki jo Varuh določi za vsak posamezni obisk posebej. Vsako skupino, ki opravlja nadzor, tako sestavljajo predstavniki Varuha in izbranih organizacij, pri čemer se upošteva program obiskov, ki ga v ta namen sprejme Varuh, po potrebi pa se upoštevajo tudi druge okoliščine, zaradi katerih bi bil potreben takojšnji obisk.

Od leta 2015 v okviru Varuha deluje posebna enota DPM, ki ne obravnava individualnih pobud, temveč obiskuje le kraje odvzema prostosti in opravlja druge naloge DPM. Tako je Varuh zagotovil ločitev obeh svojih dejavnosti, to je preventivne, ki jih opravlja DPM, in odzivne, kar pomeni obravnavanje prejetih pobud. Potrebo po taki ločitvi izrecno poudarja 32. točka Smernic o državnih preventivnih mehanizmih SPT,<sup>12</sup> sprejetih na dvanajstem zasedanju v Ženevi od 15. do 19. novembra 2010. Ta določa, da se morajo, kadar organ, pristojen za DPM, poleg nalog v skladu z Opcijskim protokolom opravlja tudi druge naloge, naloge DPM opravljati v okviru ločene enote ali oddelka, ki ima svoje osebje in ločen proračun. Izvajanje nalog in pooblastil DPM je tako precej bolj organizirano in s tem učinkovitejše. Boljša organiziranost dela omogoča tudi boljšo pripravo na posamezni obisk, njegovo izvedbo in izdelavo poročila o obisku. Delovanje posebne notranje organizacijske enote Varuha, ki izvaja le naloge in pooblastila DPM, je leta 2017 določil tudi Zakon o dopolnitvah Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP-B)<sup>13</sup> v 50.c členu, določa pa tudi, da DPM vodi namestnik varuha, ki ga za določeno obdobje pooblasti varuh.

Naloga vsakega DPM je, da obiskuje vse kraje odvzema prostosti v državi in preverja ravnanje z osebami, ki jim je bila odvzeta prostost, da bi se okrepilo njihovo varstvo pred mučenjem in drugimi oblikami okrutnega,

12 Dosegljivo na <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/OPCAT/Pages/NationalPreventiveMechanisms.aspx>.

13 Uradni list RS, št. 54/17.

nečloveškega ali poniževalnega ravnanja ali kaznovanja. Tako tudi Varuh v vlogi DPM obiskuje vse kraje odvzema prostosti v Sloveniji in tako preverja ravnanje z osebami, ki jim je bila odvzeta prostost, da bi se okrepilo varstvo pred mučenjem in drugimi oblikami okrutnega, nečloveškega ali poniževalnega ravnanja ali kaznovanja.

Kraji odvzema prostosti v Sloveniji so zlasti:

- zavodi za prestajanje kazni zapora z vsemi svojimi oddelki in Prevezgojni dom Radeče,
- strokovni centri za otroke in mladostnike s čustvenimi in vedenjskimi težavami in motnjami,
- krizni centri za otroke in mladostnike,
- nekateri socialnovarstveni zavodi (SVZ) – domovi starejših, posebni SVZ, centri za usposabljanje, delo in varstvo in varstveno-delovni centri,
- psihiatrične bolnišnice,
- prostori za policijsko pridržanje oziroma zadržanje na policijskih postajah in Center za pridržanje Ljubljana,
- Center za tujce v Postojni in Azilni dom v Ljubljani z izpostavami (zlasti sprejemni prostori),
- prostori za pridržanje v Slovenski vojski in
- vsi drugi kraji po 4. členu Opcijskega protokola (na primer policijska intervencijska vozila in podobno).

V izvajanje nalog in pooblastil DPM Varuh vključuje strokovnjake s čim širšimi priporočenimi posebnimi znanji. Ker izbrane NVO ne morejo zagotoviti nekaterih drugih ustreznih strokovnjakov, prav tako pa tudi Varuh med svojimi zaposlenimi nima osebe z znanjem s področja zdravstvenega varstva, je moral Varuh nekatere manjkajoče strokovnjake izbrati med zunanjimi osebami. Na podlagi javne objave obvestila o zbiranju ponudb za uvrstitev na seznam zdravnikov izvedencev – ki bodo Varuhu strokovno pomagali ugotoviti, razjasniti ali presoditi dejstva, ki bi kazala na primere mučenja in druge oblike okrutnega, nečloveškega ali poniževalnega ravnanja ali kaznovanja, oziroma ga podpreti pri njegovih obiskih krajev, kjer je osebami odvzeta prostost, s potrebnim strokovnim znanjem, ki ga Varuh nima – je Varuh v letu 2021 izbral pet zdravnikov izvedencev (tri specialiste psihiatrije, specialista splošne kirurgije in specialista ortopedije).

DPM o vsakem obisku pripravi izčrpno (končno) poročilo o ugotovitvah glede obiskane ustanove. To poročilo vsebuje tudi predloge ter priporočila za

odpravo ugotovljenih nepravilnosti oziroma pomanjkljivosti in izboljšanje stanja, vključno z ukrepi za zmanjšanje možnosti nepravilnega ravnanja v prihodnje. Pri pripravi poročila o opravljenem obisku sodelujejo Varuhovi predstavniki in predstavniki izbranih NVO. Vsak sodelujoči pri obisku, torej tudi predstavniki NVO, mora namreč pripraviti kratko poročilo o lastnih ugotovitvah z obiska skupaj s priporočili, ki so del končnega poročila o opravljenem nadzoru. Poročilo se pošlje pristojnemu organu, tj. nadrejenemu organu obiskane ustanove, s predlogom, da se ta v postavljenem roku opredeli do navedb ali priporočil v poročilu in to sporoči Varuhu. S poročilom se seznanijo obiskana ustanova, v nekaterih primerih (npr. ko gre za obiske socialnovarstvenih ustanov, psihiatričnih bolnišnic in strokovnih centrov oziroma kriznih centrov za otroke in mladostnike) se izdelajo tudi predhodna poročila. Za izdelavo poročila o obisku je praviloma pristojen predstavnik Varuha, lahko pa tudi predstavnik izbrane NVO.

Uresničevanje priporočil DPM je zaveza države pogodbenice Opcijskega protokola. Po 22. členu Opcijskega protokola morajo namreč pristojni organi države pogodbenice obravnavati priporočila DPM in z njim vzpostaviti dialog o mogočih ukrepih za izvedbo priporočil. Vsa priporočila in odzive pristojnih nanje z obiskov DPM Varuh objavlja v posebnih preglednicah po obiskanih institucijah, dostopne pa so na spletišču Varuha.<sup>14</sup> Po zgledu in dobrih izkušnjah nekaterih državnih preventivnih mehanizmov se je Varuh že leta 2018 odločil, da za pregled izdanih priporočil DPM vzpostavi posebne preglednice. Pri njihovi pripravi je upošteval tudi lastne izkušnje in potrebe. Najprej je določil ključne besede, ki jih bomo uporabljali za oznako posameznega priporočila. Določil je trinajst oznak: (1) splošno, (2) bivalne razmere, (3) obravnava, oblike dela, (4) zdravstvena oskrba, (5) dejavnosti, (6) osebje, (7) stiki z zunanjim svetom, (8) prehrana, (9) obravnava nezaželenega vedenja, kršitev pravil bivanja, (10) evidenca, dokumentacija, (11) pravno varstvo, pritožbene poti, (12) premestitev, odpust in (13) drugo. Nato je oblikoval različne rubrike v preglednici, tako da je za vsako priporočilo takoj jasno, na katerem obisku ga je DPM podal in v zvezi s katerim krajem odvzema prostosti, na kateri lokaciji, dalje pa še, za kakšno vrsto obiska je šlo, katera nevladna organizacija je sodelovala in ali je pri obisku sodeloval tudi izvedenec. V preglednici so navedeni celotno priporočilo, kratko pojasnilo priporočila, če je potrebno, vrsta priporočila (sistemsko, splošno ali posamično), prej omenjena ključna beseda, odziv na priporočilo in komentar odziva, če je potreben, ugotovitve s kontrolnega obiska in odziv na

<sup>14</sup> Glej: <http://www.varuh-rs.si/o-instituciji/podrocja-dela-varuha/drzavni-preventivni-mehanizem>.

te ugotovitve. V preglednico DPM vnaša tudi dobre prakse in pohvale, ki jih je podal pri svojem delu. Na podlagi prejetih odzivov (obiskane institucije oziroma nadrejenega organa) na priporočila DPM ugotavlja, ali je obiskana ustanova ali/in nadrejeno ministrstvo priporočilo DPM sprejela/o in izvedla/-o ali ga ni sprejela/-o. Uresničitev priporočil DPM tudi redno preverja ob naslednjih (rednih) obiskih v posameznih ustanovah in po potrebi tudi s kontrolnimi obiski.<sup>15</sup>

### **Posebej o (mednarodnih) standardih izvajanja državnega preventivnega mehanizma**

Opcijski protokol (19. člen) določa, da imajo DPM vsaj naslednja pooblastila, da:

- a)** na krajih odvzema prostosti, kot so opredeljeni v 4. členu, redno preverjajo ravnanje z osebami, ki jim je bila odvzeta prostost, da bi okrepili njihovo varstvo pred mučenjem, in drugimi oblikami okrutnega, nečloveškega ali poniževalnega ravnanja ali kaznovanja, če je potrebno;
- b)** ob upoštevanju ustreznih norm Združenih narodov dajejo priporočila ustreznim organom, da bi izboljšali razmere in ravnanje z osebami, ki jim je bila odvzeta prostost, in preprečili mučenje in druge oblike okrutnega, nečloveškega, poniževalnega ravnanja ali kaznovanja;
- c)** predložijo predloge in pripombe k veljavnim ali predlaganim zakonom.

Da bi DPM lahko izpolnili svoje naloge in pooblastila, se države pogodbenice tega protokola zavezujejo, da jim bodo zagotovile:

- a)** dostop do vseh informacij o številu oseb, ki jim je bila odvzeta prostost, na krajih odvzema prostosti, kot so opredeljeni v 4. členu, in o številu krajev in njihovi lokaciji;
- b)** dostop do vseh informacij o ravnanju s temi osebami in njihovih pogojih odvzema prostosti;
- c)** dostop do vseh krajev odvzema prostosti ter njihovih objektov in opreme;
- d)** možnost zaupnih pogovorov z osebami, ki jim je bila odvzeta prostost, brez prič, osebno ali s prevajalcem, če se zdi potrebno, in s katerokoli osebo, za katero državni preventivni mehanizem meni, da lahko priskrbi ustrezne informacije;

---

15 Preglednice priporočil na spletnih straneh Varuha se sproti posodablja.



**e)** svobodno izbiro krajev, ki jih želijo obiskati, in oseb, s katerimi želijo govoriti;

**f)** pravico do stikov s pododborom za preprečevanje, pošiljanja informacij pododboru in do srečanj z njim.

Opcijski protokol v 21. členu posebej določa tudi prepoved povračilnih ukrepov. Tako določa, da nobena oblast ali uradna oseba ne sme odrediti, uporabiti, dovoliti ali dopustiti kakršnekoli sankcije proti nobeni osebi ali organizaciji, ker je državnemu preventivnemu mehanizmu dala resnične ali neresnične informacije, in nobene osebe ali organizacije se zaradi tega ne sme kako drugače oškodovati. Zaupne informacije, ki jih zbere državni preventivni mehanizem, so zavarovane kot take. Osebni podatki pa se ne smejo objaviti brez izrecne privolitve prizadete osebe.

Bistvena naloga vsakega DPM je redno obiskovanje krajev odvzema prostosti. Namen teh obiskov je preprečiti mučenje ali drugo grdo ravnanje, še preden se zgodi. Gre za preventivno delovanje in ne toliko za reaktivno, ki bi bilo namenjeno preiskovanju oziroma obravnavanju posamičnih pritožb, npr. zoper postopanje osebja posamezne institucije. Opcijski protokol izrecno določa, da DPM svoja priporočila ustreznim organom, kako naj izboljšajo razmere in ravnanje z osebami ter preprečijo mučenje in druge oblike okrutnega, nečloveškega, poniževalnega ravnanja ali kaznovanja, podaja ob upoštevanju ustreznih norm Združenih narodov.<sup>16</sup> DPM ima tako za utemeljevanje svojih priporočil poleg nacionalne zakonodaje (ustave, zakonov in drugih podzakonskih predpisov) na voljo številne standarde in normative, ki so vsebovani v vrsti mednarodnih pogodb Združenih narodov na področju preprečevanja mučenja ali drugega grdega ravnanja, pa tudi druge pravne instrumente, kot so deklaracije, smernice in načela. Poleg Splošne deklaracije človekovih pravic so tu Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah, Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, Standardna minimalna pravila Združenih narodov o uporabi kazenskega pravosodja za mladoletnike (Pekinška pravila), Smernice Združenih narodov o preprečevanju mladoletnega prestopništva (Smernice iz Riada), Pravila Združenih narodov za zaščito mladoletnikov, ki jim je bila odvzeta prostost, Pravila Združenih narodov za ravnanje z zapornicami in ukrepi brez odvzema prostosti za storilke kaznivih dejanj (Bangkoška pravila), Standardna minimalna pravila Združenih narodov o ravnanju z zaporniki (Pravila Nelsona Mandele) in še vsa ostala. Na slednja pravila se je na primer skliceval tudi Varuh pri obravnavanju problematike stikov zaprtih oseb s svojimi bližnjimi. V posredovanju pri Upravi RS za izvrševanje kazenskih

16 Glej 19. člen Opcijskega protokola.

sankcij smo tako opozorili, da tudi tretji odstavek 43. člena Pravil Nelsona Mandele na področju urejanja disciplinskega sankcioniranja in prisilnih ukrepov izvzema prepoved družinskih stikov. Ob tem pri tovrstnem urejanju določa, da se družinski stiki lahko omejijo le za omejeno obdobje in glede na dosledne zahteve glede vzdrževanja varnosti in reda. Nadalje 58. člen Pravil Nelsona Mandele določa, da se zapornikom na različne načine dovoli, da pod ustreznim nadzorom redno komunicirajo s svojo družino in prijatelji. V povezavi z vsakim zaporom bi moralo biti socialnim delavcem naloženo, da vzdržujejo in izboljšujejo zaželeno odnose zapornika z njegovo družino (drugi odstavek 88. člena Pravil Nelsona Mandele).

Poleg teh pravnih instrumentov so lahko vir navdiha za delovanje DPM tudi različna stališča, priporočila in predlogi mednarodnih organov, kot so Odbor proti mučenju in seveda tudi SPT, ki (kot to izhaja neposredno iz Opcijskega protokola) pomaga in svetuje DPM pri njegovem delu. SPT tako npr. v Smernicah o državnih preventivnih mehanizmih<sup>17</sup> v 34. točki napotuje DPM, da mora načrtovati svoje delo in uporabo virov tako, da zagotovi primeren način izvajanja obiskov na krajih odvzema prostosti in ustrezno pogostost izvajanja teh obiskov, da učinkovito prispeva k preprečevanju mučenja in drugega okrutnega, nečloveškega ali poniževalnega ravnanja ali kaznovanja. V naslednji točki določa tudi, da mora DPM predložiti predloge in pripombe ustreznim državnim organom v zvezi z veljavno politiko ali zakonodajo oziroma predlogi politik ali zakonodaje, za katere meni, da so pomembni pri izvajanju njegove naloge. V 36. točki pa določa, da mora DPM pripraviti poročila o svojih obiskih, letno poročilo in druga poročila, za katera meni, da so potrebna. Poročila morajo po potrebi vsebovati priporočila, namenjena ustreznim organom. Priporočila DPM pa morajo biti pripravljena v skladu z ustreznimi normami Združenih narodov na področju preprečevanja mučenja in drugega slabega ravnanja, vključno s pripombami in priporočili SPT.

Ne gre spregledati, da so tudi na regionalni ravni sprejeti določeni pravni instrumenti, vključno s konvencijami, ki vsebujejo pomembne standarde za delo DPM. Opcijski protokol (31. člen) izrecno določa, da njegove določbe ne vplivajo na obveznosti držav pogodbenic po regionalnih konvencijah, ki uvajajo sistem obiskov na krajih odvzema prostosti. SPT in organe, ustanovljene na podlagi takih regionalnih konvencij, pa spodbuja k posvetovanju in sodelovanju, da bi se izognili podvajanju in učinkovito podpirali cilje tega protokola.

---

<sup>17</sup> [https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user\\_upload/pdf/DPM/Predstavitve\\_in\\_promo\\_gradiva/Smernice\\_DPM\\_dvostr.pdf](https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/DPM/Predstavitve_in_promo_gradiva/Smernice_DPM_dvostr.pdf).

Na območju Evrope zato ne gre mimo Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, sodb Evropskega sodišča za človekove pravice in Evropskega odbora za preprečevanje mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (CPT), ki je razvil zelo podrobne in praktične standarde za preprečevanje slabega ravnanja z osebami, ki jim je odvzeta prostost v različnih ustanovah, kot so zapori, policijske postaje, psihiatrične bolnišnice in druge.<sup>18</sup> V 42. točki Standardov CPT glede neprostovoljne namestitve v psihiatričnih bolnišnicah je na primer glede osebja navedeno, da mora biti število in struktura zaposlenih (psihiatri, splošni zdravniki, medicinske sestre, psihologi, delovni terapevti, socialni delavci itd.), njihove izkušnje in usposabljanja na oddelkih v psihiatričnih bolnišnicah, kjer je pacientom omejena osebna svoboda, primerni. Pomanjkanje osebja namreč lahko resno ogrozi trud, da se pacientom zagotovi dejavnosti (kot so navedene v 37. točki Standardov CPT), poleg tega lahko vodi do situacij, ki pomenijo veliko tveganje za paciente, ne glede na vse dobre namene in trud osebja.

Ob sklicevanju na standarde CPT je na primer DPM že večkrat Ministrstvu za notranje zadeve priporočil, da se proučijo možnosti, da se policijskim postajam zagotovi ustrezno opremo za avdio video snemanje zaslišanj. Odsotnost te opreme predstavlja pomanjkljivost, saj morebitnih navedb pridržanih ali zadržanih oseb o neprimernem ravnanju uradnih oseb z njimi na ta način ni mogoče preveriti. Na to je našo državo posebej opozoril tudi CPT in pozval, da se sprejmejo ukrepi, s katerimi se bo zagotovilo, da se bo elektronska oprema za beleženje policijskih postopkov redno uporabljala. Kot je opozoril Odbor, elektronsko snemaje (avdio in/ali video) policijskih razgovorov namreč predstavlja pomembno dodatno varovalko zoper grdo ravnanje s pridržanimi osebami, ki lahko zagotovi popoln in avtentičen zapis postopka zaslišanja in s tem močno olajša preiskavo kakršnihkoli trditev o grobem ravnanju. To je zato v interesu tako oseb, s katerimi naj bi policija grdo ravnala kot tudi policistov, če so soočeni z neutemeljenimi trditvami, da so bili vpleteni v grdo ravnanje. Elektronsko beleženje policijskih razgovorov prav tako zmanjšuje možnost, da bi osebe, ki jim je odvzeta prostost, pozneje lažno zanikale, da so podale kakršnekoli izjave. MNZ pa smo ob nekaterih obiskih policijskih postaj opozorili na primer tudi na priporočilo CPT, da je treba sprejeti ukrepe, da se vsem osebami, ki jih policija pridržuje 24 ur ali več, zagotovi gibanje na prostem.

<sup>18</sup> Standardi CPT so v angleškem in francoskem jeziku ter v nekaterih prevodih v uradne jezike članic Sveta Evrope dostopni na spletni strani <https://www.coe.int/en/web/cpt/standards>.

Nenazadnje so lahko vodilo za delo DPM tudi priporočila tujih DPM. Slovenski DPM je član mreže SEE NPM Network, ki so jo ustanovili DPM tako imenovane Jugovzhodne Evrope v letu 2013, z namenom doseganja večjega sodelovanja, izmenjave izkušenj in drugih skupnih aktivnosti za doseganje čim učinkovitejšega izpolnjevanja mandata DPM, določenega v OPCAT v regiji.<sup>19</sup> Iz Letnega poročila o delovanju avstrijskega DPM (ki je tudi član te mreže) za leto 2021<sup>20</sup> na primer izhajajo smernice (*guidelines*), po katerih morajo imeti pacienti v psihiatrični bolnišnici možnost videti na uro ves čas med omejevanjem svobode (med izvedbo posebnega varovalnega ukrepa kot je fiksacija). Te smernice so pripravljene na podlagi študije, iz katere izhaja, da pacienti s težavami in motnjami v duševnem zdravju dojemajo izgubo občutka za čas skupaj z ukrepi, ki omejujejo njihovo svobodo, kot zelo stresno. Zato je trajanje omejevanja s strani pacientov pogosto precenjeno, temu pa se pridružuje tudi strah, da lahko omejevanje traja »za vedno«. Te ugotovitve je uporabil tudi DPM Slovenije, ko je po obisku Univerzitetne psihiatrične klinike v Ljubljani priporočal, da dodatno opremi oziroma okraši sobo za izvajanje posebnega varovalnega ukrepa (npr. z namestitvijo televizorja, ure, s fototapetami) in na ta način morda pripomore k boljšemu počutju pacientov med izvajanjem posebnega varovalnega ukrepa, pri čemer je seveda treba upoštevati (tudi) vidik zagotavljanja varnosti pacientov in zaposlenih med uporabo te sobe.

## Sklep

Delovanje DPM poleg Opcijskega protokola določajo številni mednarodni dokumenti, ki poleg nacionalne zakonodaje vsebujejo pomembne standarde za njegovo delo. Ti so lahko v pomoč DPM pri ugotavljanju, ali država dosledno spoštuje pravila in standarde, h katerim se je zavezala tako z ustavo kot z mednarodnimi konvencijami, da bo ob odvzemu prostosti spoštovala človekove pravice, zlasti pa človekovo osebnost in njegovo dostojanstvo. Z rednimi nadzornimi obiski DPM odkriva in opozarja na položaje, ki lahko za osebe z odvzeto prostostjo pomenijo slabo ravnanje. Na tem tudi temeljijo

---

19 Trenutno ima SEE NPM Network 11 polnopravnih članov in 2 opazovalca. Člani Mreže NPM SEE se med seboj posvetujejo o praktičnih vprašanjih, ki se porajajo med njihovim spremljanjem. Dvakrat letno sestanek mreže organizira eden od njenih članov – več na: <https://www.see-npm.net/about-us/>.

20 Dostopno na spletni strani: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/opcat/npm/2022-08-04/Austria\\_NPM\\_Report2021.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/opcat/npm/2022-08-04/Austria_NPM_Report2021.pdf).

priporočila DPM ustreznim organom, kako naj izboljšajo razmere in ravnanje z osebami ter preprečijo mučenje in druge oblike okrutnega, nečloveškega, poniževalnega ravnanja ali kaznovanja.

Poleg najpomembnejšega preventivnega učinka obiskov, katerih namen je preprečiti mučenje ali drugo slabo ravnanje, še preden se zgodi, Varuh v vlogi DPM ugotavlja, da so se v številnih obiskanih ustanovah prav zaradi priporočil DPM bivalne razmere in ravnanje z osebami, ki jim je odvzeta prostost, izboljšale. Upoštevati pa velja, da je preprečevanje mučenja dolgotrajen, nikoli dokončan proces, ki zahteva sodelovanje vseh deležnikov.

# Mednarodnopravni standardi glede zaščite otrokovih pravic

**dr. Jože Ruparčič**

namestnik varuha človekovih pravic, odgovoren za otrokove pravice

---

## Tudi otroci imajo človekove pravice

Otroci so najranljivejši del družbe, najmanj sposobni zagotoviti svojo blaginjo in najbolj podvrženi vplivom zlorabe. Hkrati so tudi pomembni za prihodnost človeštva. Iskanje otrokove največje koristi se začne pri njegovih človekovih pravicah. Če razumemo človekove pravice kot določene v razmerju med posameznikom in državo, je otrokove pravice treba razumeti v trikotniku med otrokom, družino in državo. Vendar je treba v tem trikotniku, poenostavljeno rečeno, videti otroka in njegovo družino na isti strani, državo pa na drugi. Čeprav ima otrok od Konvencije o otrokovih pravicah dalje lastne pravice, so ob normalnem stanju stvari njegovi starši njegovi najbolj naravni zastopniki in zagovorniki ter zagotovilo uspešnega razvoja. Cilj običajne družine je avtonomija otroka. V splošnem velja, da je otroku v korist, da o njegovi vzgoji odločajo njegovi starši. Poleg tega je to tudi njihova človekova pravica, ki jo prav tako varujeta mednarodno pravo in domača ustava. Ko se odločimo imeti otroke, imamo od države pričakovanja, ki se nanašajo na določeno pomoč pri naporih vzgoje, sicer pa pričakujemo mir, zasebnost in nevmešavanje, ki jih družina potrebuje, da opravi svoje delo. V imenu varovanja otrokovih pravic tega temeljnega pričakovanja ni dopustno razdirati, varovanje otrokovih pravic, ki antagonizira otroke in starše, je zgodovinsko izrazito kratkovidno. Mehanizme varovanja pravic otrok je treba graditi in izvajati v skladu s človekovimi pravicami ljudi, ki so (med drugim) tudi starši, ne pa z njihovim razdiranjem. Razen kajpak, ko grede zadeve resno narobe in mora država nastopiti v zaščito ogroženega otroka, tudi pred njegovo družino.<sup>1</sup> Vsekakor v dobrobit otroka pri zaščiti njegovih pravic ne smemo zanikati njegove pravice do lastne izbire. Pomagati mu moramo tako, da mu s skrbjo in pozornostjo ponudimo več možnosti in mu ob tem stojimo ob strani z vso podporo. Če ne upoštevamo, kaj otrok zmore sam, in smo preveč zaščitniški, mu povzročimo več škode kot koristi.

---

<sup>1</sup> Pavlovič, Pravice otrok, pravice staršev, ZAGOVORNIK - glas otroka: zbornik prispevkov za izobraževanje zagovornikov: pilotski projekt 2007-2009 / [uredniški odbor Martina Jenkole ... et al.]. – Ljubljana: Varuh človekovih pravic, 2008.

Doktrina o »pozitivnih« dolžnostih države temelji na premisi, da imajo vsi državni organi pozitivno dolžnost varovati otrokove pravice in koristi. Slovenija v mednarodnem okolju sebe postavlja na zemljevid držav z dobro zaščito na področju otrokovih pravic. Vendar pa se pri Varuhu s tem ne zadovoljimo in poudarjamo, da se je treba stalno boriti za višanje ravni zaščite pravic otrok. Varuh poudarja, da mora biti v vseh odločitvah in ukrepih, ki zadevajo otroka, naše vodilo otrokova največja korist. To pomeni, da bi morali imeti otroci vedno prednost pri odločitvah v zadevah, v katerih so udeleženi, ali v postopkih, ki vplivajo na njihov položaj. Pravni red države ščiti integriteto posameznega otroka, ki jo imenujemo tudi dostojanstvo otrokove osebe. Otrokovo dostojanstvo je izhodišče vseh otrokovih pravic in opredeljuje otroka v njegovem bivanjsko-eksistencialnem bistvu. Varovanje otrokovega osebnega dostojanstva, osebnostnih pravic, njegove zasebnosti in varnosti zasedajo posebno visoko mesto med pravno zagotovljenimi otrokovimi pravicami. Vse odločitve so samo tedaj, samo toliko in le do tedaj suverene, dokler so prepričljivo utemeljene s temeljnimi človekovimi/otrokovimi pravicami, dokler preverljivo in učinkovito v skladu z njihovo zaščito in uresničujejo ultimativni cilj – tj. človečnost.<sup>2</sup>

Iz značaja neodtujljivosti človekovih pravic izhaja, da je treba te razumeti predvsem kot moralne pravice. Pravo človekovih pravic je zato v svojem bistvu etični pogled na pravo, sam sistem njihovega varstva – bodisi znotraj nacionalnih pravnih ureditev s sodnim nadzorom ustavnosti posamičnih pravnih aktov (npr. institut ustavne pritožbe) bodisi na nadnacionalni ravni s pritožbo na ESČP – pa institucionalizacija »vesti« pravnega sistema. Glavna naloga ustavnih in mednarodnih sodišč za človekove pravice je zato prav varstvo manjšin pred večino; z drugimi besedami: varovati pred stranpotmi demokracije, ki je samodejno triumf večine nad manjšino.<sup>3</sup> Temeljne človekove pravice in dolžnosti so v sodobni družbi namreč materialnopravni vir pozitivnega prava in merilo vsebinske pravilnosti prava ter so postavljene kot izhodišče in merilo pravnosti. Pravičnega in pravičnega prava brez temeljnih človekovih pravic namreč ni.<sup>4</sup> Pripadnost človekovim pravicam je neka posebna, *sveta reč* oziroma kot taka vsaj velja v svetu. Je nujni prvi pogoj oziroma *porok prava in pravičnosti*. Platon imenuje pravičnost kot

2 Teršek, K praksi pravnosti v demokraciji človekovih pravic, IUS INFO kolumna, Ljubljana, 15. 12. 2014.

3 Zobec, *Polje proste presoje in konflikt svobode izražanja z zasebnostjo Slovenske misli o mednarodnih odnosih in pravu*, Prispevki ob 80-letnici dr. Ernesta Petriča, Zbirka Mednarodno pravo, str. 125.

4 Mozetič, Temeljne človekove pravice kot merilo pravnosti, *Podjetje in delo*, 1998, 6.–7., str. 1063–1069.

prvo temeljno človekovo vrednoto, ki ima svojo bistveno socialno sestavino: biti pravičen do drugih ljudi/otrok. Brez kulture, ki bi to pripadnost ponotravnjila, ni pravne države.<sup>5</sup>

Glede zavzemanja za pravično, etično in pluralno družbo, ki vidi otroke kot njen integralni del, nas navdihuje Platon, ko govori o srčnosti, ki predstavlja za pravičnostjo drugo najpomembnejšo vrednoto. Poudarja, da srčnost pomeni pogum, da se zavzamam in borim za svoje lastno prepričanje, čeprav me pri tem napadajo ali ranijo. Zaščita pred nasiljem v družini nad otroci se tesno povezuje s pravičnostjo, integriteto, univerzalizmom, humanostjo, modrostjo, pa tudi drugimi vrednotnimi domenami. Aristotel je izpostavil, da na pravičnosti temelji družbeni red. Pravičnost je, tako se zdi, eno izmed temeljnih vodil človeka, družbenega bitja v sožitju z drugimi ljudmi in individualne osebe v odnosu do kozmosa.<sup>6</sup> Platonovo *suum cuiusque*, ki zagovarja pravično delovanje in je utemeljeno na naravnopravnem stališču, v svojem bistvu predstavlja *ultima ratio* razumevanja in dojetanja pomen-skosti prava tudi na področju urejanja otrokovih pravic ter pri tem zahteva udejanjenje etike in integritete kot *conditio sine qua non* za transparentno ter pošteno delovanje. Gre torej za implementacijo spoštovanja, humanosti, dobrote, plemenitosti in drugih dobrih etičnih praks, ki zagotavljajo harmoničen medsebojni odnos do različnosti in pluralnosti, to pa mora biti pri ranljivih skupinah (še posebej pri otrocih!) nosilno vodilo. Še posebno pomeni zoperstavljenje nasilju enakopravno varstvo in zaščitenost ranljivih posameznikov ter skupin in enakopravno upoštevanje njihovih pravic, ki izhajajo iz svobode, brez kakršnekoli pristranosti in diskriminacije, na čemur pa nedvomno sloni zaščita otrok. Zato je zavzemanje za nenasilje nad otroki eden temeljnih pojmov etike, morale, prava in je nedvomno tudi glavno vodilo varstva otrokovih pravic in koristi. Zanima nas predvsem vrednotna utemeljenost prava, torej njegova moralnost in etičnost. Juridična učinkovitost je namreč premo sorazmerna z občutkom večine ljudi, da je pravo v sozvočju z njihovimi vrednotami.<sup>7</sup>

---

5 Jaklič, 2016, Tax-fin-lex, Tedenski pregled pravnih, davčnih in finančnih novosti, Ljubljana /26. januar 2016 /številka 3.

6 Novak, Poglavlja iz filozofije in teorije prava, Evropska pravna fakulteta, Nova Gorica, 2008, str. 47–61.

7 Pavliha, Živeti svetovni etos in spoštovati mednarodno pravo, Slovenske misli o mednarodnih odnosih in pravu, Prispevki ob 80-letnici dr. Ernesta Petriča, Zbirka Mednarodno pravo, str. 265–276.



## Univerzalnost varstva otrokovih pravic

Otroštvo, položaj in vloga otrok se razlikujejo glede na družbo in kulturo, v kateri spremljamo položaj otroka. Pravno izoblikovanje otrokovih pravic na mednarodni ravni je odraz postopno spreminjajočega se pojmovanja otroka, ki ni več le »last družine«, temveč je družba oziroma država tista, ki mora poskrbeti za uresničitev otrokovih največjih interesov. Po drugi strani pa pomenijo ta določila strinjanje mednarodne skupnosti, da je treba na univerzalni ravni ustvariti pravno podlago za preprečevanje zlorab in izkoriščanja otrok.

V mednarodnih dokumentih so otrokove pravice zavarovane na dva načina, in sicer s temeljnimi dokumenti o človekovih pravicah, kot je Splošna deklaracija o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah, v dokumentih, ki se nanašajo na posamezna področja človekovih pravic, s posebnimi členi, ki urejajo varstvo pravic otroka, ter s posebnimi dokumenti, ki v celoti obravnavajo pravice otrok. Med pomembnejše dokumente s področja otrokovih pravic na mednarodni ravni spadajo Ženevska deklaracija o pravicah otrok, Deklaracija OZN o otrokovih pravicah in Konvencija o otrokovih pravicah (KOP). Skladno z Ženevsko deklaracijo o pravicah otrok so pravice otrok: prepoved diskriminacije; pravica do svobodnega razvoja in posebnega varstva otrok, pri kateri je največja korist otroka temeljno načelo; pravica otroka do imena in državljanstva; pravica do socialnega varstva, vključujoč pravico do življenja in razvoja v zdravih okoliščinah; pravica do ustrezne prehrane, stanovanja, razvedrila in zdravstvenih storitev; pravica do posebne nege telesno, mentalno ali socialno prizadetega otroka; posebna obravnava večjih družin in otrok brez staršev; pravica do šolanja; pravica do pomoči; prepoved izkoriščanja otrok, prepoved trgovine z otroki in prepoved otroškega dela ter pravica do primerne vzgoje.<sup>8</sup> Vsak otrok, brez izjeme, je upravičen do teh pravic brez vsakršnega razločevanja ali diskriminacije glede na raso, barvo kože, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, narodno ali socialno pripadnost, premoženje, rojstvo ali kakršnokoli drugo okoliščino, bodisi otroka samega ali pa njegove družine.

KOP je prvi dokument o človekovih pravicah, ki vsebinsko zajema celotno paleto pravic, ki se nanašajo na osebni status (ime, državljanstvo), neodtujljive pravice (do življenja, do prostosti in osebne nedotakljivosti, spoštovanja dostojanstva in nediskriminacije), ekonomske, socialne in kulturne pravice ter državljanske in politične pravice. Otroci, ki predstavljajo

---

<sup>8</sup> Novak, Varstvo pravic otrok v državah Evropske unije in Sveta Evrope, Upravna fakulteta, 2018.

diskriminirano družbeno manjšino, tako pridobijo nov družbeni položaj. Otrok ni več objekt pravic, ampak dobi status subjekta pravic, aktivnega in neodvisnega nosilca lastnih pravic, ki jih je družba dolžna spoštovati. S pomočjo KOP se je področje otrokovih pravic prebilo iz sfere pravno neobvezujoče deklaracije o otrokovih pravicah v sfero konvencije, ki pogodbenicam nalaga dolžnost oblikovati svojo notranjo zakonodajo v skladu s tem pravnim aktom. Države so tiste, ki so se z ratifikacijo konvencije obvezale, da bodo spoštovale in izvajale njena določila ter skrbele za uresničevanje vseh pravic, ki jih KOP otroku zagotavlja.

Danes veliko govorimo o duševnem zdravju otrok. Zato je pomembno, da izpostavimo Deklaracijo o psiholoških pravicah otroka, ki je bila sprejeta ob Mednarodnem letu otroka 1979. Sprejel jo je 3. Mednarodni kolokvij Mednarodnega združenja šolskih psihologov. Omenjena deklaracija je v primerjavi z mednarodnimi akti, ki so jih podpisale številne države, manj zavezujoča, a še vedno izrednega pomena pri vzgoji in izobraževanju otrok. V deklaraciji so podane pravice otrok v treh sklopih: ljubezen in varnost pred strahom, osebni, duhovni in socialni razvoj ter izobraževanje in igra. Kot ljubezen in varnost pred strahom vključuje deklaracija pravico do ljubezni, naklonjenosti in razumevanja; pravico do svobode pred strahom pred psihološko in telesno poškodbo ali zlorabo ter pravico do zaščite in zastopanja. Kot osebni, duhovni in socialni razvoj vključuje pravico do osebne identitete in neodvisnosti ter do svobode izražanja teh; pravico do priložnosti za duhovni in moralni razvoj ter pravico do zadovoljujočih medosebnih odnosov in odgovorne skupinske pripadnosti; kot sklop izobraževanje in igra pa pravico do formalnega in neformalnega izobraževanja in do potrebnih posebnih virov, pravico do polne priložnosti za igro, razvedrilo in domišljijo ter pravico do optimalnega telesnega in psihološkega razvoja ter spodbujanja obeh, o čemer bo tekla beseda v nadaljevanju.

Varstvo pravic otrok je v okviru Sveta Evrope urejeno v EKČP in Evropski socialni listini, ki poleg splošnih pravic vsebuje tudi posebna sklicevanja na otroke. Svet Evrope je sprejel več konvencij, ki obravnavajo še nekatera posebna vprašanja v zvezi z otrokovimi pravicami: Konvencija o pravnem položaju otrok, rojenih zunaj zakonske zveze, Konvencija o posvojitvi otrok, Konvencija o stikih z otroki, Konvencija o uresničevanju otrokovih pravic, Konvencija o zaščiti otrok pred spolnim izkoriščanjem in spolnim zlorabljanjem (Lanzarotska konvencija), Evropska konvencija o uresničevanju otrokovih pravic.

Evropska konvencija o uresničevanju otrokovih pravic (MEKUOP) je krovni dokument Sveta Evrope o otrokovih pravicah. Sprejeta je bila leta 1996. V strukturi se naslanja na KOP in poskuša prek območnega instrumentarija nadzora okrepiti njeno implementacijo v praksi evropskih držav. Namen MEKUOP je dodatno prispevati k uresničevanju pravic otrok, določenih s KOP tako, da države pogodbenice sprejmejo vse ustrezne zakonodajne, upravne in druge ukrepe za uresničevanje pravic, ki so priznane v tej konvenciji. V preambuli MEKUOP je določeno, da je njen namen spodbujati otrokove pravice in njihove koristi, jim zagotoviti ustrezne informacije, da bi lahko spodbujali take pravice in koristi, pri čemer je posebnega pomena vloga staršev, družin, pa tudi držav podpisnic. Najpomembnejše procesne določbe, ki jih konvencija daje otroku, so:

- pravica otroka do posebnega zastopnika v postopku (prvi odstavek 4. člena in točka b). Pri tem je postala pravica otroka do posebnega zastopnika pri nasprotju interesov otroka in nosilcev starševske odgovornosti nujni standard vsake civilizirane države. V vseh drugih primerih, ko si interesi otroka in staršev ne nasprotujejo, pa je konvencija države podpisnice le zavezala, naj preučijo možnosti za priznanje pravice do posebnega zastopnika, v ustreznih primerih odvetnika (5. člen in drugi odstavek 9. člena MEKUOP);
- pravica otroka do vseh ustreznih informacij;
- pravica otroka, da se pravosodni organi v postopkih, ki ga zadevajo, posvetujejo z njim; da otrok v teh postopkih izrazi svoje mnenje; da je obveščen o možnih posledicah upoštevanja izražene mnenja; da je obveščen o možnih posledicah odločitve.

Države članice so po MEKUOP zavezane preučiti tudi možnosti za priznanje nekaterih dodatnih procesnih pravic otroka, predvsem pa:

- pravice zaprositi ustrezno osebo, ki si jo otrok sam izbere, za pomoč pri izražanju mnenja v postopku (t. i. otrokov zaupnik);
- pravice do posebnega zastopnika (ko si interesi staršev in otrok nasprotujejo), v ustreznih primerih odvetnika;
- pravice do priznanja nekaterih ali vseh pravic stranke v postopku.

Omenjeni mednarodni dokumenti so nastali kot posledica gledanja otroka kot na samostojnega nosilca pravic in ne več samo kot na člana ustavno zavarovane družine ter na predmet varstva in skrbi. Otrok kot samosto-

jen subjekt je tako upravičen do posebnega varstva ne samo v razmerju starši – otrok, temveč tudi v tako kompleksnem razmerju, kot je razmerje starši – otrok – država.

Težave otrok in posegi v njihove pravice so na evropski ravni precej primerljive, kar spoznavamo ne le v okviru srečanj s kolegi iz drugih držav, pač pa tudi v okviru Evropske mreže varuhov otrokovih pravic (ENOC), Ombudsmanov za otrokove pravice jugovzhodne Evrope (CRONSEE) in Jadransko-ionske iniciative (EUSAIR). Mednarodno sodelovanje omogoča pretok informacij o primerih dobrih in slabih praks, iskanje skupnih rešitev, srečanja pa so pomembna tudi zato, ker smo združeni močnejši. Včasih država bolj sliši opozorila iz tujine – od regionalnih oziroma mednarodnih organizacij – in tu smo si s kolegi ombudsmani v veliko pomoč. Brez mednarodnega sodelovanja namreč ni mogoče razreševati vprašanj beguncev, ki bežijo pred vojnami, posledicami podnebnih sprememb ali revščino, in mnogih vprašanj spletnega poseganja v pravice posameznikov ter drugih vprašanj, pri katerih težave ne priznavajo državnih meja. Cilji ENOC so:

- spodbujati in varovati otrokove pravice ter pripravljati strategije za čim boljše izvajanje Konvencije ZN o otrokovih pravicah;
- služiti kot forum kolegov za izmenjavo informacij, krepitev zmogljivosti in strokovno podporo med člani;
- spodbujanje ustanavljanja neodvisnih institucij za otrokove pravice (ICRI) v državah po vsem svetu in nudenje podpore takim pobudam ter ohranjanje pregleda nad drugimi dejavnostmi po svetu in širša delitev zunaj ENOC;
- spodbujati stike in podporo z drugimi ICRI po svetu in njihovimi mrežami ter med njimi;
- z zagovorništvom in političnim delom zagotoviti, da ustrezni organi na evropski ravni postavijo otrokove pravice v središče svojih dejavnosti, zakonodaje in politik ter pri svojem delu sprejmejo pristop, ki temelji na otrokovih pravicah;
- spodbujati dejavno sodelovanje otrok in mladih v postopkih odločanja, zakonodaji in politikah, ki jih zadevajo. ENOC si prizadeva izvajati tako dejavno sodelovanje z otroki in mladimi ter njihovo udeležbo v vseh vidikih svojega dela in odločanja, med drugim tudi s posvetovanji, sodelovanjem in drugimi dejavnostmi;
- sprožiti in usklajevati strateške posege na področju politike in sodnih postopkov, ki vplivajo na otrokove pravice, o katerih se strinjata vsaj dve tretjini polnopravnih članov ENOC.

Prisotnost v omenjenih mednarodnih organizacijah in sodelovanje na konferencah sta pustili sled tudi v mednarodnem okolju na področju otrokovih pravic. Slovenija sebe tako postavlja na zemljevid držav z dobro zaščito na področju otrokovih pravic. Vendar pa se je treba stalno boriti za višanje ravni zaščite pravic otrok. Na področju otrokovih pravic izzive prinašajo tudi informacijsko-komunikacijske tehnologije, ki se nezaustavljivo širijo v vse pore naših življenj. Spletno nasilje, verbalno, spolno, ekonomsko, lahko preide tudi v nasilje v fizičnem življenju. Pri Varuhu opozarjamo na pomen ozaveščanja in aktivno sodelujemo s civilno družbo. Skupaj z Znanstveno-raziskovalnim središčem Koper in osnovnimi šolami v Ljubljani sodelujemo pri projektu »REBOOT NOW – Preprečevanje nasilja med učenci in učenkami po zaprtju šol zaradi epidemije COVID-19«, ki ga financira Evropska komisija v okviru Programa za državljanke, enakost, pravice in vrednote (CERV), in pri projektu Micreate, s katerim posebno pozornost posvečamo begunskim otrokom. Glede preprečevanja spletnega nasilja sodelujemo s FDV in Spletnim očesom v okviru programa Safe.si.

## **Varuh kot varuh otrokovih pravic**

Poudariti velja, da je Varuh že 20 let član ENOC, vendar je pridružen član, saj zakonodaja, na podlagi katere deluje, še ne omogoča, da bi postal polnopravni član, kar bi pomenilo, da bi izpolnjeval vsa merila za delovanje varuhov otrokovih pravic, kot jih opredeljuje statut ENOC. Varuh pričakuje spremembo zakonodaje na način, da bo lahko izpolnjeval vse pogoje za pridobitev polnega članstva v ENOC.<sup>9</sup>

Varuh kot član ENOC torej načeloma podpira zakonodajne rešitve, ki bi mu omogočile polnopravno članstvo – to pomeni, da so potrebne nekatere spremembe glede na statut omenjene mreže. Aktivnosti Varuha na področju otrokovih pravic so že sedaj številne, kar ne nazadnje priznava tudi Ministrstvo za pravosodje kot pripravljavec predloga novele Zakona v varuhu človekovih pravic (ZVarCP-C)<sup>10</sup>, in sicer, da je Vlada že dvakrat »ocenila, da večino nalog, ki naj bi jih opravljal tak organ, opravlja že Varuh« in »da je institucija varuha človekovih pravic v treh desetletjih delovanja pridobila številne dragocene izkušnje«. Glede na raznolikost članstva v ENOC je jasno, da zlasti dejavniki, kot so zgodovinske izkušnje in pravna kultura, uokvirjajo varstvo otrokovih pravic bodisi v mandat institucij splošnega ombudsma-

9 Gl. Letno poročilo Varuha človekovih pravic za leto 2022, str. 186.

10 Gl. <<https://e-uprava.gov.si/si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=15730>>.

na bodisi posebnih. (Naj)bolj smo naklonjeni rešitvi, ki instituciji sicer širi mandat glede otrokovih pravic navzven, navznoter pa le zakonodajno krepí delovanje oddelka za otrokove pravice pod vodstvom posebnega namestnika varuha. V tem okviru se strinjamo, da se zlasti s ciljem čim večje jasnosti oziroma sporočilnosti komunikacije z otroki, namestniku pristojnemu za otrokove pravice podeli naziv varuh otrokovih pravic. Navedeno bi predstavljalo tudi učinkovitejšo rešitev z vidika javnofinančnih posledic. Zahtevano merilo neodvisnosti delovanja, kot izhaja iz Statuta ENOC (sklicujoč se tudi na Pariška načela), pa izpolnjuje institucija Varuha že sedaj.

### **Pomen posebnega varstva otrok**

Otroci imajo v skladu z mednarodnim pravom človekovih pravic torej dve vrsti človekovih pravic. Imajo enake splošne človekove pravice kot odrasli, čeprav nekatere človekove pravice, na primer pravica do poroke, mirujejo do njihove polnoletnosti. Drugič, imajo posebne človekove pravice, ki so potrebne za njihovo zaščito v času njihove manjšine. Splošne pravice operativca v otroštvu vključujejo pravico do varnosti osebe, do svobode pred nečloveškim, krutim ali ponižujočim ravnanjem in pravico do posebnega varstva v otroštvu. Posebne človekove pravice otrok med drugim vključujejo pravico do življenja, pravico do imena, pravico do izražanja lastnih stališč v zadevah v zvezi z otrokom, pravico do svobode misli, vesti in veroizpovedi, pravico do zdravstvenega varstva, pravico do zaščite pred gospodarskim in spolnim izkoriščanjem ter pravico do izobraževanja.

V skladu s prej omenjenimi pravno zavezujočimi dokumenti uživajo otroci posebno varstvo in skrb. Država je torej dolžna skrbeti za dobrobit otrok. Država je zato dolžna ustvariti ne samo materialno, temveč tudi procesno ureditev, ki bo otroku zagotovila ustrežno aktiven položaj v postopkih odločanja o stvareh, ki ga zadevajo. Človekove pravice in temeljne svoboščine uživajo otroci v skladu s svojo starostjo in zrelostjo. Otrokom se zagotavlja posebno varstvo pred kakršnimkoli izkoriščanjem in zlorabljanjem. Varuh ugotavlja, da v praksi žal še vedno nismo storili vsega za pravo zaščito otrokovih pravic.

To velja v vseh primerih in v vseh situacijah. Tudi zato pri Varuhu pozivamo pristojne in odgovorne, naj tako postopajo in ne dovolijo, da bi postopki, vezani na otroke, potekali nehumano. Odgovornost in naloga oblastnih organov je, da stiske otrok v primeru družinskega nasilja v sodelovanju s pristojnimi organi minimizirajo tudi tako, da otroke na vse postopke ustrezno

pripravijo in jim pomagajo pri razumevanju dogajanja. Ti občutljivi postopki se morajo izvajati z največjo mero občutljivosti do udeleženih otrok, ki jih ravnanja pristojnih ne smejo še dodatno travmatizirati. Otroci so po navadi že med trajanjem postopkov in do odločitve podvrženi stresni situaciji. Zavzemamo se, da bi se vsi postopki, v katerih so udeleženi otroci, čim prej zaključili v največjo korist otrok. Pri Varuhu smo implementirali institut zagovorništva otrok.

Namen zagovorništva je nudenje strokovne pomoči otroku, da izrazi svoje mnenje v vseh postopkih in zadevah, v katerih je udeležen, ter prenos otrokovega mnenja pristojnim organom in institucijam, ki odločajo o njegovih pravicah in koristih. Zagovorništvo otrok ne pomeni le uresničitve zahtev Evropske konvencije o uresničevanju otrokovih pravic, temveč predvsem uresničitve 12. člena Konvencije ZN o otrokovih pravicah (KOP). Prvi odstavek 12. člena KOP določa pravico otroka, da v postopku, ki ga zadeva, izrazi svoje mnenje, o tehtnosti izraženih mnenj pa se presoja v skladu z otrokovo starostjo in zrelostjo. Ta države pogodbenice zavezuje, da zagotovijo pravico otroka do svobodnega oblikovanja lastnega mnenja in njegovega izražanja v vseh zadevah v zvezi z njim.

Zagovorništvo je predvsem opolnomočenje otroka, da se zaveda pomembnosti zavzeti se zase ali za drugega, tako pri upoštevanju njegovih potreb oziroma potreb druge osebe. Zagovorništvo je zavzeti se za pravice osebe, da bi se njena moč povečala. Zagovorništvo je zavzeti se za pravice osebe, da se njen položaj ne bi poslabšal (tudi če je že v strokovni obravnavi). Zagovorništvo pomeni govoriti za nekoga, vendar ne v pokroviteljskem smislu, temveč tako, da bodo interesi, želje, pravice osebe, ki ima manj ekonomske, družbene in simbolne moči ter znanja, zares upoštevani. Pomembno je, da se v okviru prepoznavanja otrokovih želja in koristi otrok počuti varnega in vidnega.

V jedru človekovih pravic se prepletata dve vrednoti – človekovo dostojanstvo in enakost. Človekove pravice so torej lahko razumljene kot osnovni standardi, potrebni za dostojanstveno življenje, njihova univerzalnost pa nam pove, da smo vsaj na tej točki vsi ljudje enaki.

V pisanju želimo še posebej izpostaviti pomen dveh pravic, ki sta bistveni glede varstva otrokovih pravic: pravica do izobraževanja in pravica do zaščite pred nasiljem.

## Pravica do izobraževanja

Pravica do izobraževanja je bistvenega pomena pri ustvarjanju ustreznih začetnih možnosti za zdrav otrokov in družbeni razvoj. Skladno s KOP države pogodbenice priznavajo otrokovo pravico do izobraževanja in z namenom, da bi bila ta pravica polagoma dosežena na podlagi enakih možnosti (28. člen). Položaj, v katerem bi imeli zgolj nekateri možnost do ustrezne izobrazbe, je nedemokratičen in zaviralno vpliva na stanje duha v družbi. Izobraževanje predstavlja tudi vstopno točko pokazatelja strpnosti do sprejemanja drugačnosti. Šele na platformi ustrezne dostopnosti vseh otrok glede izobraževanja, zlasti pa tistih iz ranljivih skupin, so lahko izkoriščeni vsi družbeni potenciali. Ustvarjalnost je namreč tista notranja sila vsake nacije, ki podpira družbeni razvoj in blaginjo. Brez ustreznih možnosti glede dostopnosti do primerne izobrazbe ni družbene enakopravnosti.

KOP določa, da pravica do izobrazbe obsega vsaj naslednje zahteve, ki so zapisane v 28. in 29. členu:

- vsi otroci imajo pravico do izobraževanja, v okviru katerega je osnovno šolanje obvezno in za vse brezplačno;
- izvajati se morajo ukrepi za spodbujanje rednega obiskovanja pouka;
- izobraževanje mora biti vedno v skladu z otrokovim človeškim dostojanstvom in pravicami otrok (prav tako v skladu s to konvencijo);
- izobraževanje mora nuditi otrokom popoln razvoj osebnosti, nadarjenosti, umskih in telesnih sposobnosti ter krepiti spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin;
- krepiti mora spoštovanje tudi do staršev otroka ter »njegove kulturne identitete, jezika in vrednot, nacionalnih vrednot države, v kateri otrok prebiva, države, iz katere morda izhaja, in do civilizacij, različnih od njegove«;
- izobraževanje mora nuditi otroku svobodo in nediskriminatoren pristop ter ga učiti spoštovanja tudi do narave.

Izobrazba je pravzaprav ključna za razvoj in napredek človekovih pravic, saj pravica do izobrazbe daje ljudem moč, da so sposobni uživati svoje preostale pravice. Pravica do izobrazbe vključuje prepoved vmešavanja v pravico, hkrati pa vključuje obveznost zagotavljanja pravice do izobrazbe z zagotavljanjem obvezne in brezplačne primarne izobrazbe za vsakogar. Poudarjamo, da je to v interesu celotne družbe, saj se s tem izkoristijo vsi



družbeni potenciali, ki bi mogoče ostali neizraženi in ne bi prišli na plano. Izobrazba je nujna za uživanje katerekoli od državnih, političnih ali ekonomskih pravic.

Pravica do izobraževanja pravzaprav zmanjšuje razkorak med delitvijo človekovih pravic, saj vsebuje državljanske, kulturne, ekonomske, politične in socialne elemente. Posameznikovo zavedanje lastne pravice do izobrazbe zmanjšuje dovzetnost ljudi za zlorabe človekovih pravic, hkrati se z izobrazbo povečuje zavedanje preostalih človekovih pravic. Doktrina o »pozitivnih« dolžnostih države temelji na premisi, da imajo vsi državni organi pozitivno dolžnost varovati človekove pravice – ali kratko – »varovalno dolžnost«. Pozitivne dolžnosti države so torej neločljivo povezane s pravico do izobraževanja, saj to koristi predvsem državi sami.

Glavna značilnost ekonomskih in socialnih pravic je dolžnost države, da jamči in ustvarja možnosti za njihovo uživanje. V ospredju teh pravic je torej pozitivna obveznost države oziroma njena aktivna vloga pri zagotavljanju in ustvarjanju pravnih in dejanskih pogojev za njihovo izvrševanje.

Izobraževanje je človekova pravica, obenem pa tudi nujno potrebno sredstvo za uresničevanje drugih človekovih pravic. Pravica do izobraževanja je namreč temeljno gonilo, s katerim se lahko ekonomsko in socialno odrinjeni otroci in odrasli dvignejo iz revščine ter pridobijo načine za polnopravno sodelovanje v skupnostih. Izobraževanje ima bistveno vlogo pri pomoči ženskam, zaščiti otrok pred nevarnim delom in spolnimi zlorabami, pri promociji človekovih pravic in demokracije, zaščiti okolja ter nadziranju rasti svetovnega prebivalstva. Izobraževanje se vedno bolj priznava kot ena najboljših finančnih investicij države. Izobrazba je pravzaprav ključna za razvoj in napredek človekovih pravic.,

Pravica do izobraževanja vključuje prepoved vmešavanja v pravico – npr. z zapiranjem šol ali diskriminacijo učencev – hkrati pa vključuje obveznost zagotavljanja pravice do izobraževanja z zagotavljanjem obvezne in brezplačne primarne izobrazbe za vsakogar.

Pravico do izobraževanja lahko štejemo tudi med kulturne pravice, saj je izobrazba temeljnega pomena za ohranjanje kulture. Državna oblast je dolžna, da skladno z razpoložljivimi sredstvi zagotavlja izvajanje pravice v skladu s spoštovanjem enakopravnosti. V skladu s pravico do izobraževanja ima vsak pravico, da se v času svojega življenja izobražuje in šola, kar pripomore k svobodnemu in popolnemu razvoju kulturne istovetnosti na način, ki spoštuje raznolikost kultur. Pravica do izobraževanja tako zajema

svobodo poučevati in biti poučevan svojo kulturo in jezik, kulturo in jezik drugih ter svobodo ustanavljanja institucij za isti namen. Uresničevanje svobode udeleževanja v umetnosti, izobraževanju, znanosti in komunikaciji oziroma uživanje kulturnih vrednot je v veliki meri odvisno od priznanja nekaterih drugih temeljnih pravic in svoboščin.

Pravica do izobraževanja sodi med drugo generacijo pravic – med socialne, ekonomske in kulturne pravice, ki izhajajo iz ideje enakosti in zagotavljajo dostop do osnovnih socialnih in ekonomskih dobrin. Njihovo priznanje na mednarodni ravni izhaja iz posledic industrializacije in razvoja delavskega razreda, saj so ljudje prišli do spoznanja, da je za ohranjanje človekovega dostojanstva potrebno več kot samo zagotavljanje minimalnega vmešavanja države, ki je bilo do tedaj zagotovljeno z državljanskimi in političnimi pravicami. Glavna značilnost ekonomskih in socialnih pravic je dolžnost države, da jamči in ustvarja možnosti za njihovo uživanje. V ospredju teh pravic je torej pozitivna obveznost države oziroma njena aktivna vloga pri zagotavljanju in ustvarjanju pravnih in dejanskih razmer za njihovo izvrševanje.

Pravica do izobraževanja pravzaprav zmanjšuje razkorak med delitvijo človekovih pravic, saj vsebuje državljanske, kulturne, ekonomske, politične in socialne elemente. Posameznikovo zavedanje lastne pravice do izobraževanja zmanjšuje dovtetnost ljudi za otroško delo, zakonske zveze z mladoletnimi osebami, diskriminacijo ter druge zlorabe človekovih pravic. Hkrati se z izobrazbo povečuje zavedanje preostalih človekovih pravic.

Pravica do izobraževanja in šolanja je temeljnega pomena za ohranjanje kulture, saj so brez izobrazbe kulture obsojene na izumrtje. Državna oblast je dolžna, da skladno z razpoložljivimi sredstvi zagotavlja izvajanje pravice v skladu s spoštovanjem enakopravnosti. V skladu s pravico do izobraževanja ima vsak pravico, da se v času svojega življenja izobražuje in šola, kar pripomore k svobodnemu in popolnemu razvoju kulturne istovetnosti na način, ki spoštuje raznolikost kultur. Pravica do izobraževanja tako zajema svobodo poučevati svojo kulturo in jezik ter biti deležen njunega poučevanja, obenem pa tudi kulture in jezika drugih ter svobodo ustanavljanja institucij za isti namen.

Izobraževanje je torej temeljna človekova pravica in zagotovi trajnostnega razvoja, miru in stabilnosti znotraj držav in med njimi ter hkrati sredstvo učinkovitega sodelovanja v družbi in ekonomiji.

Uresničevanje svobode udeleževanja v umetnosti, izobraževanju, znanosti

in komunikaciji oziroma uživanje kulturnih vrednot je v veliki meri odvisno od pravice do izobraževanja. Bistvena je tudi povezanost v obliki razmerij do drugih temeljnih pravic in svoboščin, svobode misli, svobode izražanja, svobode zbiranja in združevanja. Samostojno in neodvisno lahko namreč deluje le ozaveščen in izobražen posameznik.

V okviru izobraževanja mora šola stremeti k nediskriminatornemu in enakemu pristopu do vseh učencev. Zato v zvezi s pravicami otrok s posebnimi potrebami na področju enakosti in nediskriminacije omenjamo tri konvencijske koncepte.

Prvi je t. i. koncept primerne prilagoditve, ki pomeni potrebne zakonodajne, upravne in druge ukrepe, ki ne nalagajo nesorazmernega bremena, kadar so v posameznem primeru potrebni, da se invalidom na enaki podlagi kot drugim zagotovi uživanje ali uresničevanje vseh človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Koncept je povezan z individualnimi potrebami posameznika v konkretni situaciji, zato se kot najbolj relevanten kaže v povezavi s pravico do dela in izobraževanja (seveda pa uporaba omenjenega koncepta primernih prilagoditev ni omejena le na ti dve situaciji). Obveznost držav pogodbenic, da za spodbujanje enakosti in odpravo diskriminacije sprejmejo vse ustrezne ukrepe za zagotovitev primernih prilagoditev, je določena v tretjem odstavku 5. člena KPI.

Konceptu primerne prilagoditve je soroden koncept dostopnosti iz 9. člena KPI, ki določa, da države pogodbenice invalidom omogočijo neodvisno življenje in polno sodelovanje na vseh področjih življenja, sprejmejo ustrezne ukrepe, s katerimi invalidom zagotovijo, da imajo enako kot drugi dostop do fizičnega okolja, prevoza, informacij in komunikacij, vključno z informacijskimi in komunikacijskimi tehnologijami in sistemi, ter do drugih objektov, naprav in storitev, ki so namenjeni javnosti ali se zanjo opravljajo v mestu in na podeželju. Ta pravica se od pravice do primernih prilagoditev razlikuje v tem, da se zagotavlja za večjo skupino oseb, in ne individualno.

Tretji koncept, ki ga je treba omeniti, pa je koncept pozitivne diskriminacije iz četrtega odstavka 5. člena KPI, ki zagotavlja pravno podlago za sprejem posebnih ukrepov za preferenčno obravnavo otrok s posebnimi potrebami z namenom zagotavljanja vsebinske/dejanske enakosti v primerjavi s splošno populacijo. Priročnik za uresničevanje KOP pa navaja, da drugi odstavek 23. člena KOP, ki otrokom s posebnimi potrebami priznava posebno skrb, države članice zavezuje k sprejemanju posebnih ukrepov z namenom izenačevanja možnosti otrok s posebnimi potrebami. Opozoriti je treba tudi

na možnost ogroženosti otrok s posebnimi potrebami od preostalih učencev v redni šoli. Če bi prišlo do primerov fizične ali psihične zlorabe v šoli, bi bila ta dolžna nuditi ločen pouk učencev s posebnimi potrebami v okviru redne šole. Šola mora sicer skrbeti, da do takšnih situacij med učenci ne prihaja, saj mora učence učiti pravic in spoštovanja vseh otrok in odraslih, ne glede na njihovo »drugačnost«. Otrokom je treba v šolah vzbuditi občutek enakopravnosti do vseh učencev. Pri Varuhu izpostavljamo še, naj država okrepi svoja prizadevanja za odpravo negativnih stereotipov in diskriminacije tudi do Romov in otrok, ki pripadajo drugim narodnostim. V ta namen mora država zagotoviti sprejetje ukrepov za enakopravno vključitev Romov v izobraževalni sistem.

KOP zahteva, da morajo biti vsi postopki v korist otrok, predvsem pa posebno ranljive populacije, ki jo predstavljajo otroci s posebnimi potrebami in romski otroci. Pravica do izobraževanja je torej zagotovljena v okviru tistih splošnih načel, ki jih je treba šteti za zagotovljena. Predvidljivost glede pravice do izobraževanja je bistvenega pomena, ki se pričakuje od države v razmerju do posameznikov. Predvidljivost vedênja in ravnanja je namreč vrednota, ki naj bo kar najbolj uresničevana. Vsi otroci morajo biti glede pravice do izobraževanja obravnavani enako.

## **Pravica do zaščite pred nasiljem**

Svetovna zdravstvena organizacija (*World Health Organization* – WHO) opredeljuje štiri vrste nasilja nad otroki: fizično, spolno in čustveno nasilje ter zanemarjanje. Fizično nasilje je opredeljeno kot tista dejanja, ki povzročajo dejanske telesne poškodbe ali imajo potencial, da povzročajo poškodbe (na primer na psihično zdravje in razvoj). Za spolno nasilje šteje, če je otrok uporabljen za spolno zadovoljevanje. Čustveno oziroma psihično nasilje je odraz pomanjkanja skrbnega okolja, zajema pa dejanja, ki škodljivo vplivajo na psihično zdravje in razvoj otroka. Sem se prištevajo omejevanje gibanja, podcenjevanje, posmehovanje, ustrahovanje, diskriminacija, zavračanje in druge nefizične oblike sovražnega ravnanja. Do zanemarjanja otroka pa pride takrat, ko tisti, ki v času, ko je zadolžen za skrb nad otrokom in ima na voljo vsa sredstva za opravljanje svoje dolžnosti, namerno ne poskrbi za zadovoljitev potreb otrokovega razvoja, naj bo to na področju zdravja, izobraževanja, prehranjevanja in čustev ali na področju zagotavljanja osnovnih bivanjskih pogojev. Večino nasilnih dejanj nad otroki zagrešijo posamezniki, ki so del njihovega neposredne-

ga okolja in ki jim otroci zaupajo. To so starši, člani širše družine, zakonski ali zunajzakonski partnerji, učitelji, sošolci in delodajalci. Invalidni otroci, dojenčki, sirote, domorodni otroci, otroci, ki so pripadniki etničnih manjšin ali drugih marginalnih skupin, otroci, ki živijo na cesti, begunci in otroci, ki pridejo v navzkriž z zakonom, so skupine otrok, ki so še posebej ranljive oziroma dovzetne za različne vrste nasilja. Samo majhen del vseh nasilnih dejanj nad otroki je prijavljen in raziskan, le redki krivci pa so kaznovani. Obstaja več razlogov, zakaj je nasilje preredko prijavljeno. Majhni otroci na primer nasilja niso sposobni prijaviti. Večina otrok se boji, da se bo krivec maščeval, zato raje molčijo. V primeru prijave bi prišlo do posredovanja oblasti, kar bi celotno situacijo le poslabšalo. Otroci, predvsem deklice, pa se bojijo tudi sramote, ki je povezana z zagrešenim nasiljem. KOP štiti otroke pred vsemi oblikami nasilja in definira nasilje kot »vse oblike telesnega in duševnega nasilja, poškodbe ali zlorabe, zanemarjanje ali malomarno ravnanje, trpinčenje ali izkoriščanje, všteti spolne zlorabe« (19. člen KOP). Poleg tega KOP uvaja še vrsto drugih pravil za zaščito otrok tako v javnem kot v zasebnem oziroma družinskem okolju. V drugem odstavku 28. člena je določena pravica otrok do zaščite pred telesnim kaznovanjem v šolah. Členi 32–37 štiti otroka pred vsemi oblikami izkoriščanja, mučenjem, smrtno kaznijo in dosmrtnim zaporom. Nasilje nad otrokom v šoli je ne glede na to, ali ga zagreši odrasla oseba ali drug otrok, skoraj vedno odraz skrite agende, ki temelji na spolni neenakosti in stereotipih. Povrh vsega pa so stigmatizacija, izolacija in socialna izključenost pogoste posledice tovrstnih dejanj, kar postavlja deklice in dečke v še večjo nevarnost, da bodo izpostavljeni nadaljnjemu nasilju ali celo, da bodo sami postali vršilci nasilnih dejanj. Večina otrok, ki je v priporu policije, tam sploh ne bi smela biti. V to skupino spadajo otroci, ki pravzaprav potrebujejo le nekoga, ki bi za njih skrbel in jih varoval. Pa vendar so nameščeni v poboljševalnih ustanovah z obtožbo potepuštva in s tem izobčeni samo zato, ker so revni in brez doma. Med institucionalizirane otroke prištevamo tudi otroke migrante in begunce, vključno s tistimi, ki so v postopku za pridobitev azila. Trpinčenje in odkrito zanemarjanje otrok sta pogosto izvor prenatrpanosti ustanov, bednih razmer v njih in pomanjkanja sredstev za nego otrok. Zaposleni so nemalokrat nekvalificirani za delo z otroki, predvsem s tistimi s posebnimi potrebami, niso poučeni o potrebah otrokovega razvoja in otrokovih pravicah ter so zaradi slabega plačila nizko motivirani. Stopnja nasilja nad otroki se še poveča v primerih, ko otroci bivajo skupaj s starejšimi otroki ali celo z odraslimi osebami. Poleg takojšnjih posledic, ki jih otroci utrpijo ob nasilju, so še bolj pomembne in nevarne dolgoročne posledice,

ki so lahko nepopravljive psihološke poškodbe, odrazijo pa se lahko tudi v visoki stopnji samomorov in vpletenosti v kriminalne dejavnosti. Ustanove, v katerih živijo otroci, so pogosto zaprte za temeljit javni nadzor. Manjkajo tako osnovni pravni okvirji, ki bi jim prepovedovali uporabo vseh vrst nasilja, kot tudi vladno upravljanje in nadzor, učinkoviti pritožbeni mehanizmi ter nadzorni sistemi.. Kako zelo pomembno je odpraviti vse vrste nasilja nad otroki, je nekajkrat že izpostavil tudi Odbor za otrokove pravice v svojih splošnih komentarjih. V splošnem komentarju št. 1 o ciljih izobraževanja je poudaril pomembnost odprave uporabe nasilja kot disciplinskega ukrepa v šolah, kot to določa 28. člen KOP. Otroci namreč ne izgubijo svojih pravic s tem, ko vstopijo v šolo; to izhaja tudi iz Splošnega komentarja št. 8 o otrokovi pravici do zaščite pred telesnim kaznovanjem in drugimi krutimi in poniževalnimi oblikami kaznovanja. Spopadanje s široko razširjenim odobravanjem ali toleriranjem telesnega kaznovanja otrok in z njegovo odpravo znotraj družine, v šoli in v drugih okoljih ni zgolj obveznost držav pogodbenic te konvencije. Je tudi ključna strategija za zmanjšanje in preprečevanje vseh oblik nasilja v družbi. Odbor OZN za otrokove pravice je oblikovan na podlagi 43. člena KOP. Sestavlja ga 18 neodvisnih strokovnjakov, ki prek sistema poročanja držav nadzirajo uresničevanje KOP in obeh izbirnih protokolov pri državah pogodbenicah. Odbor objavlja svojo razlago določb konvencije v obliki splošnih komentarjev o tematskih vprašanjih, sprejema sklepne ugotovitve in odločitve v obliki priporočil ter letno organizira dan za razpravo, ki naj spodbudi globlje razumevanje konvencije in njenih določil. Odbor ne sprejema individualnih pritožb o kršitvah otrokovih pravic, tovrstne pritožbe pa se lahko naslovijo na odbore, ki imajo to pristojnost glede držav, ki se s tako možnostjo strinjajo.<sup>11</sup>

Družina (v najširšem pomenu) ima največjo moč, da zaščiti otroka pred vsemi oblikami nasilja. Otroku nudi občutek varnosti in ljubezni. Nauči ga, kako se lahko zavaruje in zaščiti pred nevarnostmi. Kljub temu pa je družina za otroka lahko tudi nevarno okolje, še posebej za dojenčke in majhne otroke, ki so najbolj občutljivi na telesno nasilje. Boj proti domačemu nasilju nad otroki je najtežji, saj velika večina družb družino dojema kot zasebno sfero, kamor se drugi ne bi smeli vmešavati. Kljub tovrstnemu razmišljanju pa se spoštovanje človekovih pravic in dolžnosti države, da jih brani, ne končajo pred vrati doma družine. Obveznost države je, da spoštuje, zaščiti in zagotovi pravice otrok tudi v okoljih, ki presegajo obseg njenega neposrednega delovanja. Otroci lahko trpijo znotraj družine tako fizično kot nefizično nasilje. Najpogostejša oblika nasilja v družini je telesno kaznovanje, ki je za

---

11 Vidic, Mednarodno varstvo otrokovih pravic, FDV, Ljubljana, 2010.

otroka zelo ponižujoče. Med prav tako škodljivo nefizično nasilje sodijo dolgotrajne grožnje, verbalne zlorabe, podcenjevanje, osamitev, zavračanje in zanemarjanje. Prisotni so tudi spolno nasilje in škodljivi tradicionalni običaji, v katerih so žrtve najpogosteje deklince. Zunaj svojega domačega družinskega okolja otroci največ časa preživijo v skrbi odraslih v predšolskih ustanovah, šolah, poklicno-izobraževalnih centrih in drugih izobraževalnih institucijah. Tako kot starši imajo odrasli, ki nadzirajo, upravljajo in delajo v teh ustanovah, dolžnost, da zagotovijo varno in skrbno okolje, ki omogoča in spodbuja otrokov razvoj in izobraževanje. Na njih je tudi odgovornost, da otroke pripravijo na življenje v vlogi odgovornih odraslih oseb, ki jih vodijo vrednote nenasilja, spolne enakosti, nediskriminacije, strpnosti in vzajemnega spoštovanja. Tovrstnim vrednotam skupaj z varovanjem otrok pred vsemi oblikami nasilja v šolah so se države zavezale ob ratifikaciji KOP. Žal je realno stanje precej drugačno. Veliko otrok po svetu je v šolah izpostavljenih vsem vrstam nasilja, s čimer so kršene njihove pravice, vključno s pravico do izobrazbe. Vse vrste družinskega nasilja nad otroki lahko pustijo dolgoročne posledice na otrokovem razvoju, zdravju, njegovem obnašanju ter sreči in zadovoljstvu pozneje v obdobju odraslosti. Otroci, ki so žrtve domačega nasilja, lahko izgubijo zaupanje v druge ljudi, to zaupanje pa je ključnega pomena za normalen človekov razvoj. Povrh tega se otroci v družinskem okolju prvič srečajo z neenakostjo in neenakopravnostjo spolov. Kljub visokemu deležu otrok, ki hodijo v šolo, na globalni ravni univerzalna osnovnošolska izobrazba vseeno še vedno ni dosežena. Zagotovitev splošne osnovnošolske izobrazbe namreč ne pomeni le vključitve otrok v šolski sistem. Če naj bi dosegli dejansko izobraženost, ki otroka povzdigne na višjo miselno raven, da se izoblikuje v samostojno osebo, zmožno racionalne presoje, je kakovostno izobraževanje na osnovi otrokovih pravic ključnega pomena. Otroci sami ne morejo vedeti in razumeti, da je pretepanje nedopustno oziroma da je izvajanje kakršnegakoli nasilja nad njimi prepovedano, saj so lahko v šolah podvrženih tudi nasilju učiteljev. Zato je treba tako otroke same kot učitelje, starše in javnost poučiti o njihovih pravicah in jih ne pustiti izpostavljene zanemarjanju, diskriminaciji in nasilju v šolah. Nediskriminacija je pri zagotavljanju otrokovih pravic osnovnega pomena. Družbeni status žensk, ki jih postavlja v podrejen in manjvreden položaj, deklicam onemogoča, da bi uživale enake pravice kot dečki; tako nimajo enakih možnosti za razvoj. Pogost razlog za sprejemljivost zavesti o manjvrednosti žensk so religije in kulture, v katerih so deklince vzgajane od rojstva. Nižji družbeni status tako sprejmejo za samoumevno dejstvo, kar pogosto še podkrepi učna snov v šolah, ki posredno in neposredno sporo-

ča, da so dekleta manjvredna in podrejena moškemu spolu. Neusklajena notranja zakonodaja držav na področju mednarodnih standardov o zaščiti otrok pred vsemi oblikami nasilja se je izkazala za velik problem na globalni ravni. Mnoge družbe telesno kaznovanje še vedno razumejo kot sprejemljivo oziroma je to pri njih zakonito. Za normalno dojemajo tudi zatiranje in spolno nadlegovanje v družinskem krogu ter vrsto nasilnih tradicionalnih običajev. Nekatere vlade celo javno zagovarjajo uporabo in zakonitost telesnega kaznovanja doma, v šolah in drugih okoljih. Ugotavljamo, da se med seboj slabo usklajeni vladni organi v primeru boja proti nasilju nad otroki pogosto izkažejo za nezmožne zaščititi otroke, ki so žrtve nasilja. Razlog, da so številne oblike nasilja nad otroki v mnogih državah pogosto močno zakoreninjene v kulturnih, verskih, ekonomskih in družbenih običajih, pa je povsem nesprejemljiv, saj nobeno dejanje, ki škoduje človekovemu dostojanstvu in telesni nedotakljivosti, ni dopustno ne z mednarodnopravnega kot tudi ne z moralnega stališča. Vsak otrok ima pravico do telesne in osebne nedotakljivosti ter zaščite pred vsemi oblikami nasilja. Okolji, kot sta družina in šola, ki po merilih zdravega razuma predstavljata temelj zaščite in varovanja otrok pred vsem zlim, sta se pravzaprav izkazali za najbolj problematični. Boj proti domačemu nasilju nad otroki je še toliko težji, saj velika večina družb družino dojema kot zasebno sfero, v katero se drugi ne bi smeli vmešavati. Odraščanje v nasilnem družinskem okolju v veliki meri vpliva na to, da otroci kot samoumevno sprejemajo tudi nasilje v šoli in družbi. Pomembno je vedeti, da vse vrste nasilja lahko pustijo dolgoročne posledice na otrokovem razvoju, zdravju, vedanju ter zadovoljstvu in blagostanju pozneje v obdobju odraslosti.<sup>12</sup>

Pri Varuhu aktivno sodelujemo pri projektih, ki so usmerjeni v preprečevanje nasilja, bodisi na spletu (Safe.si) bodisi na podlagi spola ali pa ko smo priča medvrstniškemu nasilju (REBOOT NOW); organiziramo okrogle mize ter periodna srečanja z različnimi organi in civilno družbo.

## Sklepno

Največje koristi varstva otrokovih pravic zadevajo predvsem ogrožene otroke. Pri tem gre predvsem za ozaveščanje javnosti o širini in globini tem, povezanih z ogroženostjo otrok, saj to na neki način vzgaja javnost glede otrokovih pravic in njihovega varovanja. Pomembna prvina varstva otrokovih pravic je vzpostavljanje možnosti, da bi otroci vendarle lahko zaživel

---

<sup>12</sup> Prav tam.



boljše otroštvo. Gre za to, da se otroci potrdijo v čustvovanju in mišljenju, da se dvignejo, da se jim da moč, da začutijo, da v svojih prizadevanjih niso sami. Pomembno se je zavedati, da je treba o njihovih potrebah ozaveščati celotno družbo. Tako kot na drugih področjih je tudi na področju varovanja otrokovih pravic in koristi opaziti pomanjkanje družbenega spoznanja glede ogroženih otrok. Prav vzpostavitev zavesti o nujnosti upoštevanja otrokovih koristi in pravic vodi k preventivnemu delovanju na področju njihove ogroženosti, saj se koristi za širšo javnost, lokalno, nacionalno in mednarodno okolje kažejo v zmanjšanju medvrstniškega nasilja in kriminalitete, povečanju skrbi za družino ter splošnem ozaveščanju o vrednotnih dotedaj. Dejavnost na področju varstva otrokovih pravic nesporno vpliva na izboljšanje otrokovega položaja. Pravimo namreč, da so otroci naše največje bogastvo.

Kakšna je torej cena neprecenljivih vrednot?

# O pomenu mednarodnih standardov za spodbujanje, varovanje in spremljanje pravic invalidov

**dr. Dijana Možina Zupanc**

namestnica varuha človekovih pravic in predsednica Sveta varuha za človekove pravice

---

**Acta, non verba**<sup>1</sup> je citat, na katerega namenoma opozarjamo, ko razmišljamo o standardih za spodbujanje, varovanje in spremljanje pravic invalidov. Ne zgolj pri delu Varuha človekovih pravic (Varuh), tudi v vsakodnevnem življenju se namreč vse prevečkrat vprašamo, ali pravice invalidov v stvarnosti ne ostajajo zares zgolj črke na papirju. Kljub posebej navedeni pravici, ki izhaja iz Ustave Republike Slovenije, določb Zakona o varuhu človekovih pravic in zavezanosti k določilom mednarodnih pravnih aktov o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah, Varuh žal pre pogosto ugotavlja raznolike kršitve pravic invalidov – tako z vidika nediskriminacije in zagotavljanja enakih možnosti invalidov kot tudi glede delovanja posameznih institucij na področju socialnih zadev, zdravstvenega varstva, omejitev osebne svobode, sodelovanja in upravljanja javnih zadev, drugih upravnih zadev, pravosodja, stanovanjskih zadev in nenazadnje glede uresničevanja pravic otrok s posebnimi potrebami.

Kljub jasno postavljenim mednarodnim standardom na področju invalidov je uspešnost sledenja njihovim ciljem odvisna od implementacije določb v praksi, kar pa je v prvi vrsti zgolj in predvsem nacionalna zaveza. Uvodna ocena je torej kritičen odraz ugotovitev o pomenu mednarodnih standardov delovanja na področju invalidov, ki kljub določenim napredkom v Republiki Sloveniji žal še vedno zaznavajo veliko prostora za izboljšave.

Konvencija Organizacije združenih narodov o pravicah invalidov,<sup>2</sup> ki je bila sprejeta decembra 2006, v veljavi pa je od 3. maja 2008, se opredeljuje kot krovni mednarodni dokument in beleži rekordno število držav podpisnic ob sprejemu, kar izkazuje nujnost in pomembnost mednarodnih zavez na področju invalidov. Kljub temu, da sicer ne vzpostavlja nobenih novih pravic, temveč zgolj jasno in nedvoumno označuje, da so pravice invalidov človekove pravice, se upravičeno šteje kot zgodovinska prelomnica. Nekaj, kar bi si sicer želeli, da je družbeno razumljivo in da bi se izvajalo že samo po sebi.

1 »Dejanja, ne besed.«

2 V prispevku navedena tudi kot konvencija.

Poleg drugih 186 držav je tudi Slovenija ratificirala konvencijo – skupaj z Izbirnim protokolom h Konvenciji o pravicah invalidov – ki je tako z zakonom<sup>3</sup> v veljavo stopila 24. maja 2008. Slednja kot prvi pravno zavezujoč instrument OZN s področja varstva pravic in dostojanstva invalidov zagotavlja uveljavljanje človekovih pravic, načela enakih možnosti in enake obravnave ter preprečevanje diskriminacije invalidov. Kot enega ključnih določil konvencija izrecno predvideva vzpostavitev mehanizma spremljanja implementacije konvencije na mednarodni kot tudi na državni ravni, to pa ji daje pomembno nalogo tudi v primerjavi z večino drugih mednarodnih konvencij. Edinstvenost konvencije se dodatno odraža v tem, da zahteva, da države podpisnice pri ustanavljanju tega neodvisnega telesa upoštevajo Pariška načela o statusu in delovanju nacionalnih institucij za človekove pravice<sup>4</sup> in da civilna družba, zlasti invalidi in njihove organizacije, v polnosti sodelujejo v postopku spremljanja.

Na mednarodni ravni konvencija predvideva spremljanje preko poročanja, komuniciranja in preiskovanja postopkov, ki jih izvaja poseben Odbor za pravice invalidov.<sup>5</sup> Od ustanovitve odbora v letu 2009 ta tudi redno komunicira z nacionalnimi institucijami, ki nadzorujejo izvajanje konvencije, in poroča o svojih ugotovitvah. V ta namen so bile pripravljene krovne Smernice za neodvisno spremljanje zavez konvencije in sodelovanje pri delu odbora.

Kot že omenjeno, konvencija izjemno težo izkazuje s 33. členom, v katerem na državni ravni določa, da morajo države podpisnice v skladu s svojimi pravnimi in upravnimi sistemi v državi vzdrževati, krepiti, določiti ali vzpostaviti okvir, ki predvideva eno ali več neodvisnih teles za spodbujanje, varovanje in spremljanje izvajanja konvencije. Konvencija sicer ne določa, katere naloge izvaja organ pri opravljanju nalog iz drugega odstavka, po oceni Vlade Republike Slovenije pa gre predvsem za naloge analiziranja uresničevanja pravic invalidov v Republiki Sloveniji, ustreznosti področne zakonodaje, učinkovitosti upravnega in sodnega varstva ter delovanja varstvenih in drugih organov, pristojnih za invalide, vključno s spremljanjem izpolnjevanja obveznosti iz te konvencije, pa tudi drugih mednarodnih konvencij. Ob določanju ali vzpostavljanju takega telesa morajo države pogodbenice kot navedeno upoštevati tudi Pariška načela; tretji odstavek tega člena konvencijo zaokroži z navedbo, da mora biti civilna družba,

---

3 Zakon o ratifikaciji Konvencije o pravicah invalidov in Izbirnega protokola h Konvenciji o pravicah invalidov (Uradni list RS, št. 37/08 – Mednarodne pogodbe, št. 10/08).

4 V prispevku navedena tudi kot Pariška načela.

5 V prispevku naveden tudi kot odbor.

zlasti invalidi in njihove reprezentativne organizacije, vključena in da mora v polnosti sodelovati v postopku spremljanja.

Da bi se v čim večjem obsegu dosegalo dosledno spoštovanje mednarodnih standardov, Varuh že več kot desetletje upravičeno poudarja, da je v Sloveniji nujna vzpostavitev neodvisnega telesa za spodbujanje, varovanje in spremljanje konvencije. Gre za temelj spremljanja izvajanja zavez, ki smo jih kot država dali, a žal ta temelj še vedno ni bil zgrajen. S tem v mislih uvod prispevka namenoma opozarja na dejanja, in ne zgolj besede pri varovanju pravic invalidov.

Na podlagi 28. člena Zakona o izenačevanju možnosti invalidov<sup>6</sup> je bil sicer ustanovljen Svet za invalide Republike Slovenije,<sup>7</sup> vendar ta ne izpolnjuje zgoraj navedenih določil konvencije, vključno s pogojem Pariških načel glede statusa državnih institucij za spodbujanje in varstvo človekovih pravic; na to je opozoril tudi Odbor za pravice invalidov v svojih sklepnih ugotovitvah ob prvem poročanju Slovenije o izvajanju konvencije. Svet za invalide je bil ustanovljen kot neodvisen tripartitni organ, katerega člani so predstavniki reprezentativnih invalidskih organizacij, predstavniki strokovnih institucij s področja invalidskega varstva in predstavniki Vlade. Vendar pa Svet, ki deluje kot obvezni posvetovalni forum o vprašanih invalidske politike in že po sestavi ter seveda tudi umestitvi sodi pod okrilje ministrstva, pristojnega za socialne zadeve, ne more zadostiti kriterijem neodvisnosti.

Druge države pogodbenice zgoraj navedeno konvencijsko zahtevo po določitvi neodvisnega nadzornega organa uresničujejo na različne načine. Nekatere imajo vzpostavljen poseben neodvisni organ (npr. Bolgarija, Ciper, Italija, Portugalska), druge pa to nalogo zaupajo Varuhu človekovih pravic (npr. Češka, Estonija, Finska, Poljska). Poznamo tudi primere posebnega varuha človekovih pravic invalidov (npr. Hrvaška), kot poslanstvo v okviru inštitutov za človekove pravice ali centrov za enake možnosti (npr. Belgija, Nemčija) ali v nacionalnem svetu invalidskih organizacij (npr. Madžarska). Razlika je tudi pri tem, ali je to poslanstvo zaupano eni instituciji ali pa je porazdeljeno med več organizacij (npr. Velika Britanija). Države so torej realizacijo zavez konvencije uredile na način, ki se kar najbolj učinkovito približa stanju in značilnostim posamezne države.

Zato je v primeru Slovenije pomembno poudariti, da številne naloge nadzornega mehanizma že opravlja Varuh človekovih pravic, saj na

---

6 Uradni list RS, št. 94/10, 50/14 in 32/17.

7 V prispevku naveden tudi kot Svet.

področju varstva pravic invalidov deluje tako na nacionalni kot tudi na mednarodni ravni. To je razvidno iz številnih dejavnosti kot tudi iz poročanja in spremljanja izvajanja konvencije. Varuh o pravicah invalidov namreč vsako leto poroča tako v posebnem poglavju letnega poročila kot tudi preko rednega trimesečnega informiranja širše javnosti o svojem delu na področju pravic invalidov. Tudi zato je Varuh na več mestih poudaril, da je pripravljen prevzeti naloge neodvisnega telesa, ki terja celovit pregled nad izvajanjem konvencije. S svojim delovanjem v praksi to namreč že dlje časa uresničuje. Hkrati bi ob tem Slovenija popolnoma zadostila tudi določbam konvencije o upoštevanju Pariški načel, saj je Varuh edina institucija v Sloveniji, ki ji po teh načelih pripada status A.

Odbor OZN za pravice invalidov v že omenjenih smernicah priznava pomembno vlogo, ki jo igrajo nacionalne institucije za človekove pravice, med drugim tudi pri spodbujanju uskladitve državne zakonodaje in politik s konvencijo, pri ozaveščanju o njenih določbah, svetovanju telesom, ki imajo nalogo implementacije sporazuma, in kadar to dopušča njihova zakonodaja, tudi pri preiskovanju in urejanju posamičnih in skupinskih pritožb, ki navajajo kršitve s konvencijo zagotovljenih pravic. Odbor prepozna tudi pomembno vlogo nacionalnih institucij za človekove pravice pri spremljanju konvencije pri spodbujanju skladnosti na državni ravni in pri povezovanju akterjev na državni ravni, vključno z državnimi institucijami in civilno družbo ter zlasti invalidi in njihovimi reprezentativnimi organizacijami z mednarodnim sistemom za varovanje in spodbujanje človekovih pravic. Mednarodno in državno spremljanje bi se po usmeritvah moralo dopolnjevati in se medsebojno spodbujati, vse z namenom uresničevanja človekovih pravic v praksi, kot zapovedujejo načela, cilji in namen konvencije.

Varuh se v zadnjih letih še posebej aktivno udeležuje različnih aktivnosti v mednarodnem prostoru, kar predstavlja odlično izhodišče za doseganje usklajevanja obeh ravni spremljanja uresničevanja konvencije. Med drugim je Varuh sodeloval tudi v periodičnem pregledu uresničevanja konvencije v Sloveniji. Leta 2023 je za odbor pripravil t. i. alternativno poročilo, v katerem je opozoril na problematike uresničevanja konvencije, ki jih je zaznal pri svojem delu. Varuh že več let sodeluje tudi v delovni skupini Evropske mreže nacionalnih institucij za človekove pravice, ki obravnava tematiko uresničevanja Konvencije o pravicah invalidov<sup>8</sup> – od junija 2023 delovni skupini tudi predseduje. Delovna skupina deluje kot središče strokovnjakov in platforma za izmenjavo znanja, dobrih praks in izzivov, s katerimi se

---

8 ENNHRI CRPD working group.

pri svojem delu na področju pravic invalidov soočajo nacionalni organi za varstvo njihovih pravic. Prav tako je njen cilj okrepiti zmogljivosti nacionalnih institucij za človekove pravice na različnih področjih. Varuh pripravlja tudi četrletne novičnike z informacijami o delu evropskih nacionalnih institucij za človekove pravice na področju varstva invalidov ter drugih regionalnih in mednarodnih organizacij. Na prošnje različnih mednarodnih organov in institucij Varuh posreduje informacije oziroma odgovore na vprašalnike glede stanja uresničevanja pravic invalidov v Sloveniji na različnih področjih. Nenazadnje ima Varuh tudi druge neposredne izkušnje, ki izhajajo iz delovanja Državnega preventivnega mehanizma za spremljanje izvajanja Konvencije proti mučenju in drugim oblikam okrutnega, nečloveškega in poniževalnega ravnanja ali kaznovanja, ki ga Varuh kot nacionalno telo že uspešno izvaja.

V času nastajanja tega prispevka je na področju vzpostavljanja nacionalnega mehanizma vendarle zaznati pozitivne premike, saj je v pripravi Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varuhu človekovih pravic, ki spreminja iz leta 1993<sup>9</sup> (ob novelah iz 2012<sup>10</sup> in 2017<sup>11</sup>) veljavni zakon<sup>12</sup> ter podeljuje vlogo neodvisnega telesa za spodbujanje, varovanje in spremljanje izvajanja konvencije Varuhu človekovih pravic. Pri tem je upoštevano tudi načelo participacije invalidov, saj osnutek novele določa, da Svet varuha za človekove pravice sestavljata vsaj dva predstavnika invalidov oziroma invalidskih organizacij. Varuh pozdravlja dejstvo, da je Vlada prepoznala, da je za prenos pooblastil za spremljanje izvajanja konvencije Varuhu najustreznejša taka rešitev, ki ne zasleduje zgolj načela ekonomičnosti, pač pa predvsem sledi dosedanjemu razvoju področja varstva človekovih pravic, in sicer koncentraciji različnih nalog v okviru institucije Varuha, ter zato omogoča najučinkovitejšo pot do zagotovitve izpolnjevanja pogojev Konvencije o pravicah invalidov.

Varuh pričakuje, da bo predlog sprejet in da bo Slovenija na ta način naredila pomemben korak k izpolnjevanju zavez konvencije. Naslednji koraki bodo morali kreniti v smeri k uskladitvi slovenskega pravnega reda, s katerim se bo dosledno spodbujalo, varovalo in invalidom zagotavljalo polno in enakopravno uživanje vseh človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter

---

9 Zakon o varuhu človekovih pravic, Uradni list RS, št. 71/93.

10 Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVar-CP-A), Uradni list RS, št. 109/12.

11 Zakon o dopolnitvah Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP-B), Uradni list RS, št. 54/17.

12 Zakon o varuhu človekovih pravic, Uradni list RS, št. 69/17 – uradno prečiščeno besedilo.

spodbujalo spoštovanje njihovega prirojenega dostojanstva. V skladu s konvencijo so invalidi ljudje z dolgotrajnimi telesnimi, duševnimi, intelektualnimi ali senzoričnimi okvarami, ki jih v povezavi z različnimi ovirami lahko omejujejo, da bi enako kot drugi polno in učinkovito sodelovali v družbi.

Tudi iz sklepnih ugotovitev Odbora za invalide<sup>13</sup> je moč ugotoviti, da Slovenijo v povezavi s splošnimi načeli in obveznostmi (1.–4. člena) konvencije čaka še veliko dela. Izpostavljena glavna področja, ki vzbujajo skrb, in priporočila za uresničevanje določb konvencije žal tudi po več kot petih letih za zdaj ostajajo še neupoštevana. Odpravljanje neuskklajenosti notranje zakonodaje, politik in programov z določbami konvencije ter odsotnosti vztrajnega paternalističnega odnosa do invalidov, podprtega z zdravstvenimi in dobrodelnimi vzorci invalidnosti, je zgolj nekaj izmed neuresničenih priporočil odbora, na katera vseskozi opominja tudi Varuh s svojimi priporočili.

Varuh med drugim opozarja, da je treba invalidnost tudi v zakonodajnem okviru razumeti v povezavi z različnimi ovirami, ki posameznika omejujejo pri tem, da bi enako kot drugi polno in učinkovito sodeloval v družbi, zato podlaga za različno obravnavo invalidov ne more biti vrsta okvare, ki povzroča invalidnost, temveč le omejitve, ki jo ima posameznik zaradi nje. Posledica taksativnega naštevanja bolezni in stanj je neenaka obravnavo invalidov, saj je nemogoče sestaviti seznam vseh bolezni in stanj (tudi tistih najredkejših) ter njihovih kombinacij, ki bi vključeval vse invalidne osebe z enakimi omejitvami.<sup>14</sup>

V povezavi z različnimi pravnimi podlagami urejanja statusa invalida – glede na vključenost v zavarovanje in na tej podlagi pridobljene pravice do nadomestila za invalidnost oziroma invalidske pokojnine – v praksi prihaja do različnih višin nadomestil za invalidnost. Posameznik, ki pridobi pravico po 43. členu Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2),<sup>15</sup> ima praviloma precej nižjo invalidsko pokojnino, kot če bi imel priznan status invalida na podlagi 3. člena Zakona o socialnem vključevanju invalidov (ZSVI)<sup>16</sup> in na tej podlagi pridobil upravičenost do nadomestila za invali-

13 Na podlagi uvodnega poročila Slovenije (CRPD/C/SVN/1), sprejetega na 386. seji 5. marca 2018.

14 [https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user\\_upload/pdf/lp/LP\\_2022/Letno\\_poroc\\_ilo\\_VC\\_P\\_RS\\_za\\_letno\\_2022.pdf](https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/LP_2022/Letno_poroc_ilo_VC_P_RS_za_letno_2022.pdf), str. 192.

15 Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 48/22 – uradno prečiščeno besedilo, 40/23 – ZČmIS-1, 78/23 – ZORR in 84/23 – ZDOsk-1).

16 Zakon o socialnem vključevanju invalidov (Uradni list RS, št. 30/18, 196/21 – ZDOsk, 206/21 – ZDUPŠOP in 84/23 – ZDOsk-1).

dnost v višini seštevka denarne socialne pomoči in varstvenega dodatka po zakonu, ki ureja socialno varstvene prejemke. Pri tem velja poudariti tudi, da se pri posameznikih, ki pridobijo pravice do nadomestila za invalidnost po ZSVI, premoženjsko stanje ne ugotavlja, medtem ko je upravičenost do varstvenega dodatka od premoženjskega stanja odvisna pri posameznikih, ki prejemajo invalidsko pokojnino. Ti primeri jasno kažejo na neenako obravnavo in diskriminacijo, ki posameznikom ob enakih omejitvah preprečujejo, da bi enako kot drugi polno in učinkovito sodelovali v družbi.

Ob tem velja poudariti tudi, da 3. člen ZSVI med nosilce pravic ne uvršča oseb z motnjami v duševnem zdravju, kar pomeni, da so posamezniki v primerih, ko ne morejo uveljavljati pravic na področju pokojninskega in invalidskega zavarovanja, v precej slabšem položaju kot drugi invalidi s primerljivimi omejitvami.

Merilo za razlikovanje med invalidi ne more biti medicinska opredelitev stanj, temveč omejitve, ki jo nekdo ima, to pa ob pogoju, da gre za dolgotrajna zdravstvena stanja, ki posamezniku preprečujejo, da bi enako kot drugi polno in učinkovito sodeloval v družbi. Varuh je Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti<sup>17</sup> priporočil, naj sprejme ustrezne ukrepe, ki bodo zakonodajo na področju socialnega varstva oseb s statusom invalida, ki so za delo nezmožne, poenotili in uskladili z modernejšim, t. i. socialnim modelom invalidnosti, ki poudarja ovire, ki jih ima posameznik zaradi invalidnosti, in ne okvare, ki povzročajo invalidnost, ter naj sprejme ustrezne pravne podlage za njihovo odpravo. V invalidsko varstvo je treba ustrezno vključiti tudi osebe z motnjami v duševnem zdravju. Omenjeno problematiko je treba obravnavati analitično in sistematično ter k temu povabiti tudi invalide in njihova društva.<sup>18</sup>

Pomemben korak k uresničevanju pravic invalidov je bilo sicer sprejetje Zakona o izenačevanju možnosti invalidov (ZIMI),<sup>19</sup> katerega namen je preprečevanje in odpravljanje diskriminacije invalidk in invalidov, ki temelji na invalidnosti. V prehodnih določbah zakon opredeljuje (1) petletni rok od začetka veljavnosti zakona za zagotavljanje primerne dostopnosti do blaga in storitev ter primerno prilagoditev šolskega oziroma študijskega procesa, (2) desetletni rok za primerno prilagoditev avtobusov za prevoz potnikov v cestnem prometu na način, da se bo invalidom zagotovila dostopnost, in

17 Priporočilo št. 43 (2021).

18 [https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user\\_upload/pdf/lp/LP\\_2022/Letno\\_porocilo\\_VC\\_P\\_RS\\_za\\_letno\\_2022.pdf](https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/LP_2022/Letno_porocilo_VC_P_RS_za_letno_2022.pdf), str. 389.

19 Zakon o izenačevanju možnosti invalidov (Uradni list RS, št. 94/10, 50/14 in 32/17).



(3) petnajstletni rok za primerno prilagoditev obstoječih objektov v javni rabi (in sicer mora investitor ob prvi rekonstrukciji objekta odpraviti grajene in komunikacijske ovire) ter za primerno prilagoditev prevoza potnikov v železniškem prometu, to pa na način, da se bo invalidom zagotovila dostopnost.

Kljub temu Varuh žal ugotavlja, da se osebe z motnjami v duševnem zdravju, s psihosocialnimi in intelektualnimi invalidnostmi ali z drugimi oblikami oviranosti še vedno v veliki meri srečujejo s sistemom, ki jih lahko ovira pri polnem in enakem uživanju pravic. Določbe ZIMI v praksi niso realizirane, mednarodni standardi pa so v nacionalni zakonodaji neupoštevani, kar bo v nadaljevanju tudi podrobneje pojasnjeno.

Pomemben vidik, ki se mu je treba skozi zakonodajo, vzporedno pa tudi skozi miselnost ljudi posvetiti, je tudi družbena odgovornost in trajnostno naravnani odnos. Ob tem je ključno posebej izpostaviti apel h krepitvi spoštljivega odnosa do invalidov. Zaznati je bilo namreč primere, ki naši družbi zagotovo ne morejo biti v ponos. Spomnimo se zgolj javnega nasprotovanja divaške civilne iniciative zoper priselitev oseb z motnjami v duševnem razvoju v Divačo, ki naj bi bila izvedena v okviru projekta deinstitucionalizacije stanovalcev Doma na Krasu. Varuh je Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti večkrat ponovil priporočilo, naj posebno pozornost nameni ukrepom krepitve spoštljivega odnosa do pravic invalidov in njihovega dostojanstva tako na splošni ravni kot še posebej v konkretnih okoljih, v katerih se načrtuje izvedba projektov deinstitucionalizacije.

Potreben je celosten premik paradigme od že obstoječih pristopov do invalidov k modelu invalidnosti na področju človekovih pravic, po katerem sta dostojanstvo invalidov ter njihov prispevek k družbi v celoti priznana, se spodbujata in sta zaščiteni, v nadaljevanju prispevka pa po posameznih izpostavljenih segmentih orisujemo, na katerih področjih Varuh za človekove pravice prepoznava največji razkorak pri uresničevanju prav tega.

## **Dostopnost**

Varuh je v letu 2022 veliko pozornosti namenil dostopnosti grajenega okolja in storitev za invalide. 1. decembra 2022 je predstavil Posebno poročilo o dostopnosti centrov za socialno delo za gibalno in senzorno ovirane invalide.<sup>20</sup> Iz poročila izhaja, da je problem dostopnosti do stavb v javni rabi

<sup>20</sup> [https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user\\_upload/pdf/posebna\\_porocila/Posebno\\_porocilo\\_VCP\\_RS\\_-\\_Dostopnost\\_centrov\\_za\\_socialno\\_delo.pdf](https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/posebna_porocila/Posebno_porocilo_VCP_RS_-_Dostopnost_centrov_za_socialno_delo.pdf).

večplasten, saj je omogočanje fizičnega dostopa do objektov v javni rabi, dostopa do informacij, komunikacij in drugih storitev, ki so namenjene javnosti, tudi za gibalno oziroma senzorno ovirane ljudi pomemben element zagotavljanja enakih možnosti invalidov. Med ugotovitvami je skrb vzbujajoče, da ima le tri četrtine centrov za socialno delo urejen dostop za gibalno ovirane osebe, osemnajst enot centrov za socialno delo pa ni imelo sanitarij, dostopnih invalidom. Problem dostopnosti ni prisoten le v centrih za socialno delo, temveč tudi v osnovnih in srednjih šolah, sodiščih in drugih objektih v javni rabi.

Kljub razmeroma dolgemu roku za ureditev dostopnosti javnega prometa<sup>21</sup> to področje še ni docela urejeno skladno s zahtevo konvencije in ZIMI, na kar je Varuh opozoril tudi pristojno ministrstvo. Posebno poročilo o nedostopnosti javnega medkrajevnega avtobusnega prevoza za gibalno ovirane<sup>22</sup> je junija 2023 objavil tudi Zagovornik načela enakosti. Iz podatkov, prejetih z Ministrstva za infrastrukturo (MZI) in Ministrstva za okolje, podnebje in energijo (MOPE), ter informacij nevladnih organizacij izhaja, da trenutno stanje na področju dostopnosti do javnega avtobusnega prevoza za ljudi z invalidnostmi ni usklajeno z zakonskimi obveznostmi. MOPE do zdaj še ni sprejelo standardov ali pravil glede tega, kakšne lastnosti konkretno morajo imeti avtobusi, da bi izpolnili zahtevo po dostopnosti za gibalno in senzorno ovirane osebe, kot to zahteva ZIMI v 16. členu. Prav tako ni sprejelo standardov ali pravil glede števila avtobusov, ki bi jih izvajalec koncesije moral prilagoditi, da bi zadostil zahtevi po dostopnosti avtobusnega prevoza za ljudi z invalidnostmi. Ministrstvo tako tudi ne vodi evidence oziroma ne opravlja nadzora nad tem, ali so avtobusi, s katerimi se izvaja koncesija, ustrezno prilagojeni potnikom z invalidnostmi.

Rok za ustrezno prilagoditev avtobusov za prevoz potnikov z invalidnostmi v cestnem prometu z namenom zagotavljanja dostopnosti je potekel 11. decembra 2020. Trenutno stanje na področju dostopnosti do javnega avtobusnega prevoza je zato nesprejemljivo, zlasti z vidika varstva pred diskriminacijo po ZVarD. Ljudem z invalidnostmi namreč še vedno ni zagotovljena dostopnost do javnega prevoza v cestnem prometu na ravni, kot jo zahtevata konvencija in ZIMI.

Poleg dostopnosti do objektov v javni rabi in dostopnosti javnega prometa je pomembna tudi dostopnost do spletnih strani in mobilnih aplikacij.

21 Po ZIMI se je rok za primerno prilagoditev avtobusov na način, da se ljudem z invalidnostmi zagotovi dostopnost, iztekel 11. decembra 2020.

22 <https://zagovornik.si/izdelki-zagovornika/posebna-porocila/>.

Zakon o dostopnosti spletišč in mobilnih aplikacij (ZDSMA)<sup>23</sup> ureja ukrepe za zagotovitev dostopnosti spletišč in mobilnih aplikacij zavezancev za vse uporabnike, zlasti za uporabnike z različnimi oblikami oviranosti. Z ZDSMA se v pravni red Republike Slovenije prenaša Direktiva (EU) 2016/2102 Evropskega parlamenta in Sveta s 26. oktobra 2016 o dostopnosti spletišč in mobilnih aplikacij organov javnega sektorja,<sup>24</sup> uporablja pa se za državne organe, organe samoupravnih lokalnih skupnosti in osebe javnega prava po zakonu, ki ureja javno naročanje. Varuh je leta 2022 podrobno obravnaval možnost dostopa oseb s senzornimi motnjami (z motnjami sluha in vida) do slovenskih sodišč ter jim priporočil, naj skupaj s službami za informatiko in s Centrom za informatiko (prvi in četrsti odstavek 70. člena ZS ter 44. in 284. člen Sodnega reda) na podlagi ZDSMA sprejmejo tudi posebne ukrepe za zagotavljanje dostopnosti spletišč in mobilnih aplikacij sodišč za namen lažjega dostopa do informacij in storitev sodišč za vse uporabnike, še zlasti pa za invalide (osebe s senzornimi motnjami idr.), ter jih realizirajo.<sup>25</sup>

## **Pravica do svobode in varnosti invalidov**

Posebno pozornost namenjamo obravnavi invalidnih oseb, ki jim je odvzeta prostost v psihiatričnih bolnišnicah in socialnovarstvenih zavodih. Iz sklepnih ugotovitev Odbora za invalide izhaja, da je Sloveniji priporočil, naj:

- pregleda in razvije celotno zakonodajo, ki omogoča neprostovoljno napotitev invalidov na psihiatrično zdravljenje in njihovo psihiatrično zdravljenje proti njihovi volji na podlagi dejanske ali zaznane invalidnosti ali druge telesne okvare pod kakršnimkoli pogojem, vključno z domnevnim tveganjem in nevarnostjo, ter upošteva smernice o osebni svobodi in varnosti invalidov z upoštevanjem smernic odbora o osebni svobodi in varnosti invalidov;
- zagotovi osebno integriteto in varovanje invalidov, ki prebivajo v zavodih in bolnišnicah, pri čemer naj se v celoti upoštevata njihovo dostojanstvo in soglasje;
- zagotovi primerno prilagoditev v sistemu izvrševanja kazenskih sankcij in v krajih odvzema prostosti, vključno z ustrežno zdravstveno oskrbo.<sup>26</sup>

23 Zakon o dostopnosti spletišč in mobilnih aplikacij (Uradni list RS, št. 30/18, 95/21 – ZInfV-A, 189/21 – ZDU-1M in 18/23 – ZDU-10).

24 Uradni list RS, št. 327 z 2. 12. 2016, str. 1.

25 [https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user\\_upload/pdf/lp/LP\\_2022/Letno\\_porocilo\\_VC\\_P\\_RS\\_za\\_letno\\_2022.pdf](https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/LP_2022/Letno_porocilo_VC_P_RS_za_letno_2022.pdf), str. 244.

26 <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MZZ/Dokumenti/multilaterala/clovekove-pravice/porocila-SLO-po-instrumentih-o-clovekovih-pravicah/CRPD-sklepne-ugotovitve.pdf>.

Iz obravnavanih pobud pri Varuhu je moč zaznati, da je bila večina problematike povezana z Zakonom o duševnem zdravju (ZDZdr) ali nerešenimi sistemskimi težavami, kot je namestitev oseb v varovane oddelke socialnovarstvenih zavodov na podlagi odločitve sodišča, dalje pa povezana tudi s pomanjkanjem kadra in prostorskimi težavami izvajalcev socialnovarstvenih storitev.<sup>27</sup> Na problematiko prezasedenosti na varovanih oddelkih je opozoril tudi Državni preventivni mehanizem, ki je v letu 2022 obiskal štiri socialnovarstvene zavode ter ponovno priporočil, naj pristojni začnejo (bitveno hitreje) iskati ustrezne rešitve za namestitev posameznikov, ki potrebujejo zadržanje v varovanem oddelku socialnovarstvenega zavoda in torej poleg ustrezne oskrbe potrebujejo tudi ustrezno varovanje, to pa na tak način, da bi v obstoječih varovanih oddelkih posebnih socialnovarstvenih zavodov ne prihajalo več do prezasedenosti. V socialnovarstvenih zavodih, namenjenih (tudi) mladoletnikom, je treba na varovanih oddelkih zagotoviti zadostno število mest, da bi lahko sodišča mladoletnike, ki potrebujejo varovanje, namestila v zavode, ki so tej populaciji namenjeni, zanje primerne in ki jim ob ustrezni usposobljenosti zaposlenih lahko nudijo najboljšo možno oskrbo in varovanje.<sup>28</sup>

Glede na ugotovljeno kadrovsko in prostorsko stisko v varovanih oddelkih socialnovarstvenih zavodov to vsekakor vpliva na kakovost življenja vseh stanovalcev, na pogostejše pojavljanje kršenja osebne integritete in njihovega dostojanstva.

Že nekaj časa si Varuh prizadeva za boljši položaj zaprtih oseb, ki zaradi starosti, bolezni ali invalidnosti potrebujejo dodatno pomoč pri zadovoljevanju osnovnih življenjskih potreb v obliki nege ali socialne oskrbe v času prestajanja kazni zapora, da se zagotovi spoštovanje njihove osebnosti in dostojanstva. Ob prestajanju kazni zapora je namreč treba zagotoviti njihovo ustrezno namestitev in dostojno prestajanje kazni zapora, saj gre lahko v nasprotnem primeru za nečloveško ali ponižujoče ravnanje in s tem za kršitev 3. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Tudi sicer je med pobudami zaprtih oseb velik delež tistih, ki se nanašajo na zdravstveno oskrbo. To v zavodu za prestajanje kazni zapora zagotavlja zdravstveni dom, na območju katerega zavod deluje, in sicer na podlagi medsebojno sklenjenega dogovora.<sup>29</sup>

---

27 [https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user\\_upload/pdf/lp/LP\\_2022/Letno\\_porocilo\\_VC\\_P\\_RS\\_za\\_letno\\_2022.pdf](https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/LP_2022/Letno_porocilo_VC_P_RS_za_letno_2022.pdf), str. 347.

28 <https://www.varuh-rs.si/o-varuhu/organizacijske-enote-in-svet-varuha/drzavni-preventivni-mehanizem/levi-meni/priporocila-iz-obiskov-preglednice/?categories=111>.

29 [https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user\\_upload/pdf/lp/LP\\_2022/Letno\\_porocilo\\_VC\\_P\\_RS\\_za\\_letno\\_2022.pdf](https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/LP_2022/Letno_porocilo_VC_P_RS_za_letno_2022.pdf), str. 344–345.

## **Prepoved izkoriščanja, nasilja in zlorabe**

V skladu s 16. členom konvencije je Slovenija zavezana, da sprejme učinkovito zakonodajo in usmeritve, vključno s posebno zakonodajo in usmeritvami za ženske in otroke, s čimer se zagotovijo odkrivanje, preiskovanje in po potrebi sodno preiganje primerov izkoriščanja in zlorabe invalidov ter nasilja nad njimi. Kljub priporočilu Odbora za pravice invalidov Slovenija nima sprejete strategije za preprečevanje vseh oblik nasilja nad invalidi, zlasti nad invalidnimi ženskami, ter za preprečevanje njihovih zlorab in grobega ravnanja z njimi v javnem in zasebnem življenju, dalje pa nima zagotovljenih niti mehanizmov zgodnjega opozarjanja, ki bi jim omogočali prepoznavanje kakršnekoli nevarnosti nasilja, zlorabe in zanemarjanja. Varuh ugotavlja, da v Sloveniji primanjkuje razčlenjenih podatkov o vseh oblikah nasilja, v skladu s priporočili odbora pa bi Slovenija morala zbirati statistične podatke o številu kazenskih pregonov in obsodb ter podatke o kaznih, izrečenih storilcem.

## **Samostojno življenje in vključenost v skupnost**

Varuh v zvezi z institucionalnim varstvom zagovarja proces deinstitutionalizacije in daje poudarek na bivanje in oskrbo v skupnosti. Ta proces naj sledi željam ljudi, ki bi radi ostali v domačem okolju, kolikor dolgo je mogoče. Šele v primerih, ko to nikakor ni mogoče, naj bo institucionalno varstvo kot socialnovarstvena storitev namenjeno odpravljanju socialnih stisk in težav ljudi, bodisi kot oblika pomoči v zavodu, drugi družini ali drugi organizirani obliki, s katerimi se upravičencem nadomeščajo ali dopolnjujejo funkcije doma in lastne družine, zlasti pa bivanje, organizirana prehrana in varstvo ter zdravstveno varstvo. V tem delu se velja zgledovati tudi po dobrih praksah, ki jih v svetu že uspešno izvajajo. Tudi optimalnega zadovoljevanja socialnih in zdravstvenih potreb starejših ter njihovega vključevanja v različne oblike življenja ni nujno zagotavljati zgolj kot institucionalno varstvo. Varuh zagovarja medgeneracijsko sožitje kot nujnost za sožitje različnih generacij – pristno človeško druženje, ki preprečuje osamljenost v starosti. Kakovost življenja starejših ljudi ni odvisna le od primerne delovanja pokojninskega in zdravstvenega sistema, ampak tudi od ustreznih možnosti za dolgotrajno oskrbo in spodbud k vključevanju v aktivno staranje in izobraževanje, predvsem pa od odnosa družbe do ranljivih skupin prebivalstva, zato je treba poudarjati, kako pomembno je sožitje različnih generacij v skupnosti, in sicer tako, da je to koristno za vse.<sup>30</sup>

30 [https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user\\_upload/pdf/lp/LP\\_2022/Letno\\_porocilo\\_VC\\_\\_P\\_RS\\_za\\_letno\\_2022.pdf](https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/LP_2022/Letno_porocilo_VC__P_RS_za_letno_2022.pdf), str. 386–387.

Pomemben prispevek k procesu deinstitucionalizacije je imel Zakon o osebni asistenci (ZOA),<sup>31</sup> ki v prvem členu določa, da se z zakonom ureja pravica do osebne asistencije in način njenega uveljavljanja, to pa z namenom omogočiti posameznikom oziroma posameznicam z dolgotrajnimi telesnimi, duševnimi, intelektualnimi ali senzoričnimi okvarami, ki jih v povezavi z različnimi ovirami lahko omejujejo, da bi enako kot drugi polno in učinkovito sodelovali v družbi na vseh področjih življenja, imeli enake možnosti, večjo neodvisnost, aktivnost in enakopravno vključenost v družbo, vse skladno z določbami Konvencije o pravicah invalidov.

ZOA se je začel uporabljati 1. januarja 2019, vendar pa je bil že konec oktobra 2021 sprejet Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o osebni asistenci.<sup>32</sup> Ena izmed bistvenih sprememb, ki so se izkazale v praksi, je vzpostavitev izvedenskega organa pri Inštitutu RS za socialno varstvo, ki poda mnenje o obsegu ur in vsebini osebne asistencije. Skrb vzbujajoče je, da se je ob nespremenjeni zakonski ureditvi spremenilo orodje za priznanje pravice do osebne asistencije, tako da se invalidnim osebam v praksi praviloma prizna nižje število ur, kot je bilo ali bi bilo priznanih po prejšnjem ocenjevalnem orodju. Skrb vzbujata tudi dejstva, da posamezniki niso seznanjeni z obrazcem ZOjA2, ki je podlaga za priznanje pravice do osebne asistencije, njenega obsega in vsebine ter jim je s tem odvzeta možnost učinkovite uporabe pravnega sredstva, s katerim bi lahko izpodbijali ugotovljeno dejansko stanje.

Varuh je do postopka ugotavljanja upravičenosti do osebne asistencije kritičen. Po njegovi oceni je v obliki, v kateri ga izvajajo izvedenci, zgolj izpraševanje prosilca na podlagi vprašalnika, kar pa nikakor ni enako izvedenski mnenju, kar naj bi v svoji osnovi bilo. To pomeni, da sta pravica do osebne asistencije in število priznanih ur odvisna od samoocene posameznika, in ne od potrebe po pomoči, ki jo nekdo dejansko potrebuje. Nedopustno je, da se v praksi ne zagotavljajo enake možnosti glede na enake oviranosti, ki jih prosilci imajo. Varuh zato kot nujno ocenjuje potrebo po vzpostavitvi postopka ocenjevanja, ki bo temeljil na večji strokovni usposobljenosti izvedenstva, to pa z namenom prepoznavanja dejanske potrebe po pomoči določenemu posamezniku.

Velika težava je tudi v tem, da se je ob nespremenjeni zakonski ureditvi spremenila vsebina pravice, saj jo novi izvedenci, določeni z zadnjo novelo zakona, praviloma priznavajo v manjšem časovnem obsegu kot prej. Posameznik, ki se mu zdravstveno stanje poslabša in meni, da mu pripada večji obseg pravice, kot mu je že priznan, ob zaprosilu za večji obseg –po novih

31 Uradni list RS, št. 10/17, 31/18 in 172/21.

32 Uradni list RS, št. 172/21.

kriterijih ob sicer nespremenjenem zakonu tudi ob poslabšanju zdravstvenega stanja – ne doseže več niti kriterijev za prvotni časovni obseg, obseg pravice pa se mu tako zmanjša. V zvezi s tem je Varuh predlagal, da bi o vlogah posameznikov za večji obseg pravice odločali zgolj v smeri (a) *utemeljena – obseg pravice se poveča* ali (b) *neutemeljena – obseg pravice se ne poveča in tudi ne zmanjša*, saj to samo zmanjšanje po mnenju Varuha pomeni poseg v že pridobljeno pravico do osebne asistencije.<sup>33</sup>

Miselnost, ki jo je moč občutiti, da je pravica do osebne asistencije namreč pretirano upravičena, je zagotovo tudi posledica dejstva, da je v praksi nekako »zapolnila« neurejenost področja storitev pomoči, oskrbe, varstva ali nege na način, da so uporabniki osebne asistencije tudi invalidne (in starejše) osebe, ki bi sicer potrebovale drugačno obliko pomoči in podpore. Temu bi se lahko izognili, če bi zadeve urejali sistemsko in bi se ob naboru različnih in ustreznih storitev ter možnosti lahko določilo, katera izmed oblik je za konkretno osebo najprimernejša. Ugotoviti je treba dejansko potrebo po pomoči upravičenega posameznika pri vseh tistih opravilih in dejavnostih, ki jih zaradi vrste in stopnje invalidnosti ne more izvajati sam; mu pa te pomagajo tako doma kot zunaj doma, da lahko živi neodvisno in aktivno. Le na ta način bomo lahko dosegli, da bo posameznik tudi enakopravno vključen v družbo. Ravno v času nastajanja prispevka je v javni obravnavi nov predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o osebni asistenci. Varuh si želi, da bi bila razprava o rešitvah strokovna, premišljena ter da bi upoštevala strokovne in praktične ugotovitve dosedanjega sistema.

Tega je žal močno primanjkovalo pri obravnavi Zakona o dolgotrajni oskrbi,<sup>34</sup> ki je v veljavo stopil s 3. avgustom 2023. Varuh ni bil osamljen pri izražanju skrbi že pri odločitvi, naj se ta obravnava po nujnem postopku, kar je zmanjšalo možnost sodelovanja strokovne javnosti, ki ob normativnem urejanju tako pomembnega področja vsekakor lahko prispeva, da zakon v praksi doseže svoj namen. Dodatno je postopek ošibila zgolj pet delovnih dni trajajoča javna obravnava. Tudi vsebina novega zakona se po mnenju Varuha tako žal ni celostno dotaknila ključnih izzivov, s katerimi se soočamo v Sloveniji. Starajoča se družba potrebuje jasno vizijo, na kakšen način poskrbeti za ustrezne oblike dolgotrajne oskrbe, kako nasloviti izrazito in že sedaj kritično pomanjkanje kadra v domovih za starejše, seveda pa tudi, kako zagotoviti ustrezna javna sredstva za delovanje celotnega sistema. Hkrati Varuh pogoša posvečanje pozornosti drugim oblikam pomoči; predvsem je kritično, da so se iz prejšnjih predlogov umaknile rešitve, ki so

<sup>33</sup> [https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user\\_upload/pdf/lp/LP\\_2022/Letno\\_poroc\\_ilo\\_VC\\_P\\_RS\\_za\\_letno\\_2022.pdf](https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/LP_2022/Letno_poroc_ilo_VC_P_RS_za_letno_2022.pdf), str. 22.

<sup>34</sup> Uradni list RS, št. 84/23.

predvidevale vzpostavitev negovalnih kapacitet, ki so v Sloveniji izjemno podhranjene in zaradi katerih so v stiski številni posamezniki, ki potrebujejo ustrezno nego, pa tudi njihovi svojci in skrbniki, ki jim, ob pogosto prekoračenem pragu izgorelosti, poskušajo ta manko zapolniti.

Kljub navedenim pomislekom novi Zakon o dolgotrajni oskrbi predvideva nove storitve za osebe, ki želijo živeti v domačem okolju, a brez podpore več ne zmorejo, pri čemer Varuh upa, da bo to lahko tudi v praksi pomembno pripomoglo k procesu deinstitucionalizacije. Uveljavljanje novih storitev dolgotrajne oskrbe bo sicer potekalo postopoma, pri čemer se določbe, ki se nanašajo na status oskrbovancev družinskih članov, začnejo uporabljati 1. januarja 2024, vse preostale storitve pa stopijo v uporabo leta 2025 (1. januarja 2025 vstopne točke, 1. julija 2025 dolgotrajna oskrba na domu, e-oskrba in prispevek za dolgotrajno oskrbo, 1. decembra 2025 pa krepitev področja dolgotrajne oskrbe v instituciji in denarni prejemek).

## **Nadaljnji koraki pri uresničevanju mednarodnih standardov na področju pravic invalidov**

Navedeni nacionalni zakonodajni okviri, prikazani v prispevku, skupaj s praktičnimi primeri, s katerimi se Varuh srečuje pri svojem delu, prikazujejo različne izzive, ki nas v prihodnosti še čakajo do trenutka, ko bomo lahko govorili o polnem uresničevanju pravic invalidov, kot jih določajo mednarodni standardi za spodbujanje, varovanje in spremljanje pravic invalidov. Prvi korak k temu cilju bi bil zagotovo imenovanje neodvisnega nacionalnega telesa, kot je prispevek tudi podrobneje argumentiral. Varuh si želi, da bi bilo prepoznano poslanstvo, ki ga v številnih aktivnostih institucija tako ali tako že izvaja. Na ta način se mednarodnim standardom na področju invalidov ne bomo zgolj približali, pač pa jih bomo tudi lažje uresničevali v praksi.

Problematika pravic invalidov je sicer izjemno široko področje, v zvezi s katerim se v članku zaradi prostorske omejenosti osredotočamo zgolj na ključna odprta vprašanja. Tudi preostala področja, na primer dostopnost vzgojno-izobraževalnih programov, zaposlitve, stanovanjska oskrba in druga področja, bo treba v prihodnosti še dodatno kritično obravnavati. Verjamo, da bo imelo pri tem pomembno vlogo tudi neodvisno telo za spremljanje izvajanja konvencije. Prav tako smo trdno prepričani, da je lahko vsaka institucija javnega sektorja s svojim zgledom pozitivna spodbuda za polno uveljavljanje pravic invalidov v družbi.



Pri nadaljnem vzpostavljanju sistema in izpolnjevanju mednarodnih standardov je nujno treba vključevati tudi civilno družbo zlasti invalidov in njihovih reprezentativnih organizacij, v prvi vrsti v lokalnem okolju, v katerem bivajo in se neposredno srečujejo z različnimi ovirami, ki jim onemogočajo polnopravno sodelovanje v družbi, pa tudi širše – po načelu »Nič o nas brez nas«. Pomembno je, da so invalidi vključeni v postopek spremljanja izvajanja konvencije ter v njem polno sodelujejo, kot to nenazadnje tudi sama določa. Vključeni morajo biti tudi v sprejemanje ključnih zakonodajnih rešitev, saj v nasprotnem primeru, kot smo na primeru nedavno sprejetega okvira dolgotrajne oskrbe prikazali skozi prispevek, te ne prinašajo nujno celostnih in ustreznih rešitev. Takšni primeri ne spodbujajo vključevanja civilne družbe v urejanje tako pomembnega področja, temveč nasprotno – ustvarjajo občutek, da se o pomembnih temah odloča oblastno, enostransko in brez večjih možnosti sodelovanja tistih, na katere imajo takšne odločitve največji vpliv in ki področja najbolj poznajo. Tudi ob upoštevanju določenih prilagoditev za invalide vse prevečkrat slišimo, da prilagoditve niso ustrezne oziroma ne služijo svojemu namenu – zato je nujno večje vključevanje vseh relevantnih deležnikov civilne družbe.

Četudi se je prispevek kritično začel z apelom, da je od besed treba preiti k dejanjem, in četudi imamo pri uresničevanju zavez, ki smo jih kot država dali tudi v okviru mednarodnih standardov, še veliko prostora za nadgradnjo, mora biti kritičnost vedno usmerjena tudi v odgovornost v zvezi s tem, kaj lahko stori vsaka od institucij ter vsak posameznik znotraj in zunaj njih. Enakopravno vključevanje vseh ljudi, razumevanje različnosti in predvsem spoštljivi medčloveški odnosi so osnovni gradniki družbe. Trajnostno naravnana družba bo vedno stremela k družbeni odgovornosti – ta pa vedno zajema tudi skrb za najranljivejše. Pogosto so med njimi prav invalidi. Zgolj zagotavljanje institucionalnega varstva, brez ustrezne vizije deinstitucionalizacije in dodatnih oblik pomoči, ne bo prineslo trajnostnih rešitev. Globalnim izzivom, ki so tako ali drugače povezani z zagotavljanjem varnega, zdravega in dostojnega življenja posameznikov, še posebej ranljivih skupin, se je moč ustrezno posvetiti zgolj z vizijo povezane, trdne in vključujoče – torej trajnostne družbe. Pomen spoštovanja mednarodnih, pa tudi ustavnih standardov spoštovanja človekovih pravic bo v prihodnosti še bolj pridobil pomembnost, saj so pred nami tudi situacije, ki bodo terjale veliko mero odgovornosti odločevalcev pri postavljanju ključnih vrednot in mōčno delovanje neodvisnih institucij varovanja človekovih pravic, ki podpirajo temelje demokratičnih držav. Varuh človekovih pravic Republike Slovenije bo vsak pomemben korak na tej poti pozdravil z veliko naklonjenostjo.

# Nove pristojnosti Varuha človekovih pravic po ZVarCP-B, ki omogočajo delovanje Varuha človekovih pravic kot nacionalne institucije za človekove pravice skladno s Pariškimi načeli

**dr. Simona Drenik Bavdek**

pomočnica vodje Centra za človekove pravice  
pri Varuhu človekovih pravic Republike Slovenije

---

## Uvodno

Zakon o varuhu človekovih pravic<sup>1</sup> je bil leta 1993 v Državnem zboru Republike Slovenije – zanimivo – sprejet na isti dan kot Pariška načela o statusu nacionalnih institucij za človekove pravice (t. i. Pariška načela) v Generalni skupščini Združenih narodov, tj. 20. decembra. Čeprav iz pripravljanih dokumentov sledi, da so snovalci Zakona do določene mere upoštevali – oziroma vsaj vedeli tudi za takrat že obstoječa gradiva o pomenu nacionalnih institucij za človekove pravice,<sup>2</sup> pa niti predlog niti sprejeti zakon nista vsebovala elementov, ki bi kazali na željo po ustanovitvi nacionalne institucije za človekove pravice. Pozneje se je v postopku prve akreditacije Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) leta 2000 izkazalo, da je z vidika Pariških načel, ki predstavljajo univerzalni mednarodni standard za delovanje teh institucij, Varuh posledično postal nacionalna institucija za človekove pravice s statusom B, kar pomeni, da je bil njegov mandat oziroma delovanje delno skladen s Pariškimi načeli. Varuh se je leta 2010 ponovno reakreditiral s statusom B, saj se pravna podlaga za njegovo delovanje v vmesnem času ni v bistvenem spremenila. Izkazalo se je, da slovenski Varuh ne izpolnjuje predvsem merila širokega in splošnega mandata in s tem delovanja, ob tem pa tudi pluralnosti delovanja institucije.

Je pa Vlada Republike Slovenije 23. decembra 2015 sprejela sklep št. 00405-8/2015/7, ki je v 6. točki določil, naj Ministrstvo za pravosodje v sodelovanju z Varuhom pripravi spremembe in dopolnitve Zakona o varuhu človekovih pravic z namenom, da se Varuhu omogočijo ustrezne pravne podlage za

---

1 Uradni list RS, št. 69/17 – uradno prečiščeno besedilo, z 8. 12. 2017.

2 Gl. M. Horvat, supra, str. 49-51.

pridobitev statusa A po Pariških načelih.<sup>3</sup> Cilj je bil torej sprejeti dopolnitve obstoječega zakona, ki bodo v celoti upoštevale omenjena mednarodna načela. Ta sklep je izrednega pomena, saj pred tem več kot 20 let ni bilo povsem jasno, ali je imela država sploh interes ustanoviti s Pariškimi načeli skladno nacionalno institucijo, in če da, ali naj za to pooblasti Varuha ali pa ustanovi novo, samostojno institucijo. Primerjalno gledano obstajajo različni modeli komisij za človekove pravice, centrov za človekove pravice ali varuhov človekovih pravic (ombudsmanov) z razširjenimi pristojnostmi, ki imajo mandat skladen s Pariškimi načeli in ki so tudi pridobili status A. Vsaki državi članici Združenih narodov je prepuščena diskrecijska pravica, da sama opredeli obliko delovanja nacionalne institucije glede na lastno pravno tradicijo. Leta 2017 je bil po pregledu različnih možnosti in glede na to, da je bil Varuh pripravljen prevzeti razširjeni mandat, sprejet Zakon o dopolnitvah Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP-B),<sup>4</sup> ki je okreplil mandat Varuha s podelitvijo splošne pristojnosti varstva in spodbujanja človekovih pravic ter zagotavljanja pluralnosti delovanja. Novi 50.a člen je opredelil ustanovitev in pristojnosti Sveta varuha za človekove pravice kot svetovalnega telesa varuha, novi 50.b člen pa je določil ustanovitev Centra za človekove pravice (Center) kot notranje organizacijske enote Varuha, ki pa ne obravnava pobud posameznikov, ampak ima splošen mandat glede izobraževanja in usposabljanja o človekovih pravicah, raziskav in analiz, sodelovanja z mednarodnimi institucijami in civilno družbo. Center pripravlja tudi mednarodna alternativna poročila o stanju človekovih pravic v Sloveniji za različne mednarodne mehanizme človekovih pravic, ki delujejo v okviru ali pod okriljem Združenih narodov, Sveta Evrope, OVSE/ODIHR in Evropske unije.

Na podlagi zakona je Varuh začel izvrševati svoj razširjeni mandat skladno s prehodnimi določbami. Junija 2018 je bil konstituiran prvi Svet varuha človekovih pravic. Svet obravnava različne vsebine. Junija 2019 je bil ustanovljen še Center za človekove pravice kot notranja organizacijska enota Varuha, polno pa je začel delovati 1. januarja 2020. Center redno sodeluje z vsemi organizacijskimi enotami Varuha, vključno s Strokovno službo, katere glavna naloga je obravnavanje pobud posameznic in posameznikov.

---

3 Z istim sklepom vlade je bila vzpostavljena tudi podlaga za vzpostavitev sistemskega pristopa k izvrševanju sodb Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) v Sloveniji. Sklep je predvidel imenovanje medresorske delovne skupine za koordinacijo izvrševanja sodb ESČP in projektne skupine v Ministrstvo za pravosodje, ki zagotavlja strokovno podporo pri implementaciji sodb ESČP proti Sloveniji.

4 Uradni list RS, št. 54/17, z 29. 9. 2017.

## O splošni pristojnosti Varuha za varstvo in spodbujanje človekovih pravic

Že prvotno sprejet Zakon o varuhu človekovih pravic (ZVarCP)<sup>5</sup> je (že pred novelo iz leta 2017) določal možnost obravnavanja širših vprašanj in začetka postopka na lastno pobudo. Prvi odstavek 9. člena ZVarCP že od prvotnega sprejetja zakona leta 1993 dalje določa, da »vsakdo, ki meni, da so mu z aktom organa kršene človekove pravice ali temeljne svoboščine, lahko da pobudo za začetek postopka pri varuhu. Varuh lahko začne postopek tudi na lastno pobudo.« Drugi odstavek istega člena zakona določa še, da »Varuh lahko obravnava tudi širša vprašanja, ki so pomembna za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter za pravno varnost državljanov v Republiki Sloveniji.« Varuh vsako leto odpre nekaj lastnih pobud in širših vprašanj, vendar to možnost, ki mu jo daje zakon, uporablja razmeroma zadržano. V letu 2022 je, denimo, obravnaval 5.975 zadev in ugotovil 222 kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter drugih nepravilnosti. Od tega je na lastno pobudo odprl 62 širših vprašanj in 27 pobud.<sup>6</sup>

V okviru novih pristojnosti iz 50.b člena novele ZvarCP iz leta 2017 je Varuh v letu 2022 obravnaval v okviru Centra še dodatnih 144 splošnih zadev.<sup>7</sup> Zakon je Centru podelil splošen in širok mandat. 50.b člen ZVarCP je v prvem odstavku določil, da se v okviru Varuha kot notranja organizacijska enota vzpostavi Center za človekove pravice (Center). V obrazložitvi k členu je pojasnjeno, da posledično Varuh Centru zagotavlja stalno in učinkovito delovanje.<sup>8</sup> Tretji odstavek istega člena dodatno določa, da Center ne obravnava pobud iz prvega odstavka 26. člena ZVarCP. S tem je torej omejen mandat Centra, glede obravnavanja pobud pa je ohranjena dotedanja ureditev. Prav tako je zagotovljeno, da se naloge po nepotrebnem ne podvajajo. Center vodi eden od namestnikov varuha, ki ga imenuje varuh.

Naloge Centra opredeljuje drugi odstavek 50.b člena. Te so:

- promocija, informiranje, izobraževanje, usposabljanje, priprava analiz in poročil s posameznih področij spodbujanja in varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin,

5 Uradni list RS, št. 71/93, s 30. 12. 1993.

6 Letno poročilo Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2022, str. 14–15. Dostopno na <[https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user\\_upload/pdf/lp/LP\\_2022/Letno\\_poroc\\_ilo\\_VC\\_P\\_RS\\_za\\_leto\\_2022.pdf](https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/LP_2022/Letno_poroc_ilo_VC_P_RS_za_leto_2022.pdf)>.

7 Prav tam.

8 Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varuhu človekovih pravic, str. 28; EVA 2016-2030-0040, predlog (21. 4. 2017), dostopen na spletni strani eUprava <<https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=8239>>.

- organiziranje posvetovanj glede uresničevanja, spodbujanja in varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin,
- sodelovanje s civilno družbo, sindikati in drugimi državnimi organi,
- dajanje splošnih informacij o vrstah in oblikah pritožb na mednarodne organe zaradi kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin,
- sodelovanje v mednarodnih organizacijah ter združenjih na evropski in svetovni ravni, ki delujejo na področju uresničevanja, spodbujanja in razvoja človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Na tej podlagi je Varuh v naslednjih letih ustrezno razširil svoje delovanje, zaposlil dodatne strokovnjake in uredil prostore Centra. Dejavnosti Centra so vse od letnega poročila za leto 2019 redno in pregledno vključene v redna letna poročila Varuha.<sup>9</sup> Varuh tako organizira usposabljanja in izobraževanja o človekovih pravicah (npr. v šolah, za javne uslužbence, sodeluje na raznih konferencah, posvetih), pripravlja analize (npr. glede kazenskega pregona t. i. sovražnega govora v Sloveniji, glede usposabljanja o človekovih pravicah za javne uslužbence), informacije (npr. o možnosti za pritožbe na mednarodne pogodbene odbore Organizacije združenih narodov, ki nadzirajo uresničevanje mednarodnih pogodb s področja človekovih pravic), kampanje (npr. o otrokovih pravicah »Če vidiš krivico, uporabi pravico«), organizira delavnice (npr. v sodelovanju s Pravno fakulteto Univerze v Ljubljani o učinkovitem sodelovanju z mednarodnimi pogodbenimi telesi Združenih narodov), posvete (npr. v sodelovanju z Društvom za sonaravni razvoj Focus in SBC – Klubom slovenskih podjetnikov o človekovih pravicah v gospodarstvu) ipd. Od leta 2019 dalje tudi redno pripravlja alternativna poročila različnim mednarodnim mehanizmom za človekove pravice o stanju človekovih pravic in pravne države v Sloveniji in sodeluje z omenjenimi mehanizmi (npr. v okviru univerzalnega periodičnega pregleda, v Svetu ZN za človekove pravice, Odboru za človekove pravice, Odboru proti mučenju, GRETA, GREVIO, Odboru za ekonomske in socialne pravice in Evropski komisiji o stanju pravne države). Center je v okviru projekta ENNHRI pripravil tudi poročilo o stanju človekovih pravic migrantov na mejah, pa šolanju romskih otrok v času covid-19 in o položaju begunskih otrok v Ukrajini. Sodeluje z nevladnimi organizacijami. Aktivno sodeluje predvsem v ENNHRI, v okviru katere deluje več delovnih skupin. Ena zaposlena v Centru je trenutno predsedujoča Delovni skupini za invalide, druga

<sup>9</sup> Gl. <<https://www.varuh-rs.si/porocila-projekti/publikacije-gradiva/letna-porocila-priporocila-dz-odzivna-porocila-vlade/>>.

pa sopedsedujoča Pravni delovni skupini. Center se pri svojem delu povezuje tudi z drugimi organizacijskimi enotami Varuha, kar je lahko tudi ena od prednosti delovanja Varuha kot institucije z več mandati. So pa prakse primerjalno gledano različne. Na Češkem na primer trenutno razmišljajo o tem, da bi Varuh postal tudi nacionalna institucija s statusom A, saj takšne institucije še nimajo, v Avstriji pa se je pred kratkim zgodilo prav to. V Švici so letos ustanovili NHRI s statusom A kot samostojno institucijo. Vsak model ima svoje prednosti in slabosti, upoštevati pa je treba predvsem posebnosti vsake države. Praksa delovanja Varuha z razširjenim mandatom za zdaj kaže, da je slovenska ureditev primerna, čeprav je seveda še kar nekaj prostora za izboljšave.<sup>10</sup>

Varuh je Ministrstvu za pravosodje že predlagal, naj se ob naslednji spremembi ZVarCP nekoliko spremenijo naloge Centra, kar izhaja iz prakse njegovega delovanja. Predvsem bi bilo glede na pristojnosti NHRI in priporočila Pododbora za akreditacijo (SCA) GANHRI (gl. v nadaljevanju) smiselno, če ne kar treba, med naloge Centra za človekove pravice vključiti tudi izrecno navedbo, da pripravlja samostojna alternativna poročila Varuha o uresničevanju mednarodnih obveznosti Republike Slovenije na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Poleg tega bi pričakovali tudi izrecno zakonsko navedbo glede pristojnosti Centra oziroma Varuha, da pristojne državne organe spodbuja k ratifikaciji mednarodnih pogodb s področja človekovih pravic oziroma k pristopu k njim. Med tem ko je bil prvi predlog v dosedanjih pogovorih s pristojnim ministrstvom sprejet in tudi vključen v predlog novele ZVarCP iz junija 2023,<sup>11</sup> pa glede drugega predloga obstajajo določeni pomisleki, kljub izrecnemu priporočilu SCA GANHRI. Menimo, da glede na to, da tudi ustava ločuje med mednarodnimi pogodbami in zakoni (gl. 3.a, 8., 13., 47., 68., 86., 90., 107., 153. in 160. člen Ustave Republike Slovenije), ni razloga, da ne bi omenjene pristojnosti Varuha – upoštevajoč posebno pravno naravo mednarodnih pogodb – tudi jasno zapisali v zakon. Posebej tudi še zato, ker spada spodbujanje ratifikacije ali pristopa k mednarodnim instrumentom človekovih pravic med bistvene zahteve delovanja nacionalnih institucij za človekove pravice in naj bi skladno s Pariškimi načeli ta pristojnost tako izhajala neposredno

---

10 Gl. letna poročila Varuha človekovih pravic za leta 2019, 2020, 2021 in 2022; prav tam.

11 Gl. Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varuhu človekovih pravic (EVA 2023-2030-0019) – redni zakonodajni postopek, 22. 6. 2023, dostopen na spletni strani eUprava <<https://e-uprava.gov.si/si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=15730>>.

iz zakona. Argument, da 45. člen ZVarCP že sedaj določa, da Varuh lahko daje državnemu zboru in vladi pobude za spremembe zakonov in drugih pravnih aktov iz njune pristojnosti, s tem ni povsem prepričljiv, saj tako iz slovenskega pravnega reda kot mednarodnega prava (predvsem Dunajske konvencije o pravu mednarodnih pogodb iz leta 1969) jasno izhaja posebna pravna narava mednarodnih pogodb. Obsežne naloge Centra kažejo tudi potrebo po povečanju števila zaposlenih v njem.

Splošni mandat Varuha opredeljuje leta 2017 sprejeti 50.a člen ZVarCP, ki določa ustanovitev in delovanje Sveta varuha za človekove pravice (Svet). Na splošno je namen Sveta zagotoviti delovanje institucije, skladno s Pariškimi načeli, dalje pa predvsem tudi dodatno zagotavljanje pluralnosti delovanja in inkluzivnega pristopa v smislu zagotavljanja sodelovanja s civilno družbo. Namen predlagatelja dopolnitve zakona je bil tudi, da Varuh za akreditacijo zaprosi kot enovita institucija z več mandati.<sup>12</sup> Svet ima širok mandat – je posvetovalno telo varuha, izvaja svetovalne naloge, določene s tem zakonom, in deluje po načelu strokovne avtonomije. To pomeni, da je Svet svetovalni organ varuha, ki ni nujno vezan na stališča Varuha glede posameznih tematik, ampak lahko pripravi tudi drugačno mnenje, ki pa mora biti strokovno obrazloženo. Varuh na to mnenje ni vezan.<sup>13</sup> Tretji odstavek 50.a člena omejuje njegov mandat podobno kot za Center, torej da ne obravnava posamičnih pobud.

Drugi odstavek 50.a člena ZVarCP opredeljuje konkretne svetovalne naloge Sveta, in sicer Svet:

- sodeluje pri pripravi ugotovitev o stopnji spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter o pravni varnosti v Republiki Sloveniji,
- predlaga Varuhu uvedbo postopka v zvezi z morebitno kršitvijo človekovih pravic in temeljnih svoboščin,
- na predlog Varuha obravnava širša vprašanja spodbujanja, varstva in nadzora glede človekovih pravic in temeljnih svoboščin,
- obravnava predloge poročil Republike Slovenije mednarodnim organizacijam glede človekovih pravic in sodeluje pri pripravi samostojnih poročil Varuha glede uresničevanja mednarodnih obveznosti Republike Slovenije na področju človekovih pravic,
- podaja stališča glede razvojnih politik glede človekovih pravic in temeljnih svoboščin,

12 Gl. opombo št. 8, str. 27.

13 Prav tam.

- ozavešča javnosti in stroke o pomenu in razvoju človekovih pravic in temeljnih svoboščin,
- opravlja druge podobne naloge na predlog Varuha.

Četrty odstavek 50.a člena zakona določa sestavo Sveta. Sestavljajo ga predsedujoči (eden od namestnikov varuha) in 14 članic oziroma članov (članov), ki jih imenuje varuh. Pet članov iz civilne družbe in tri predstavnike znanosti, ki so strokovnjaki na področju varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin, imenuje varuh na podlagi javnega razpisa. Javni razpis zagotavlja, da se lahko za člana Sveta prijavi čim večje število kandidatov, izmed katerih nato varuh izbere najprimernejše. S tem je zagotovljena določena transparentnost in tudi strokovnost izbire. Po enega člana predlagajo Zagovornik enakosti, Informacijski pooblaščenec, Državni zbor Republike Slovenije in Državni svet Republike Slovenije, po dva člana pa Vlada Republike Slovenije, in sicer izmed zaposlenih, ki niso funkcionarji in ki imajo izkazano poznavanje področja človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Predstavniki državnega zbora, državnega sveta in vlade imajo v svetu zgolj posvetovalni glas. Šest članov Sveta je torej predstavnikov državnih institucij, pri čemer predlog ločuje med predstavnikom Zagovornika enakosti ali Informacijskega pooblaščenca in predstavniki zakonodajne in izvršilne veje oblasti. Slednji v Svetu nimajo glasovalne pravice, lahko pa sodelujejo v razpravi. Varuh lahko imenovanje zavrne, če oceni, da predlagana oseba ne izpolnjuje minimalnih strokovnih meril. Ker vse člane Sveta imenuje Varuh, jih organizacija ali organ, ki jih je predlagal, ne more enostransko razrešiti oziroma odpoklicati – z drugimi besedami, na podlagi te alineje torej ne morejo biti razrešeni po organu, ki jih je predlagal, lahko pa jim članstvo poteče.<sup>14</sup> Peti odstavek določa, da je mandat članov Sveta vezan na mandat varuha, kar pomeni, da članom Sveta s potekom mandata varuha mandat poteče, novoimenovani varuh pa mora začeti postopek za ponovno imenovanje vseh članov. Trenutno imamo drugo sestavo Sveta,<sup>15</sup> saj je bila njegova prva sestava določena še pod nekdanjo varuhinjo, ki ji je mandat potekel februarja 2019. V praksi se Svet sestane nekajkrat na leto, vsaka seja je posvečena posamični aktualni temi, obravnava pa tudi letna poročila Varuha. Daje tudi priporočila, ki jih Varuh nato vključi v svoje letno poročilo Državnemu zboru. O delovanju Sveta Varuh tudi redno poroča v svojih letnih poročilih.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Prav tam.

<sup>15</sup> Gl. <<https://www.varuh-rs.si/o-varuhu/organizacijske-enote-in-svet-varuha/svet-varuha-za-clovekove-pravice/>>.

<sup>16</sup> Gl. <<https://www.varuh-rs.si/porocila-projekti/publikacije-gradiva/letna-porocila-priporocila-dz-odzivna-porocila-vlade/>>.



Splošni mandat Varuha uresničujejo tudi svetovalka varuha za mednarodne odnose, ki deluje v okviru Kabineta varuha in svetovalke Varuha za odnose z javnostmi, ki so prav tako sistemizirane v okviru Kabineta varuha. Splošne komunikacijske in promocijske aktivnosti so usmerjene k posameznikom. S pomočjo različnih komunikacijskih pristopov, orodij in komunikacijskih kanalov zagotavljamo svojo aktivno vlogo v razpravah o temah s področja človekovih pravic, krepimo pomen in prepoznavnost institucije kot verodostojnega sogovornika ter ozaveščamo o pomenu spoštovanja človekovih pravic oziroma temeljnih svoboščin.<sup>17</sup>

Nova pooblastila in pristojnosti Varuha ter pridobitev statusa A po Pariških načelih so še okrepile sodelovanje Varuha (in predvsem Centra) z Evropsko mrežo nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI), ki že 10 let – od leta 2013 – združuje nacionalne institucije za človekove pravice po vsej Evropi, da bi izboljšali promocijo in varstvo človekovih pravic v regiji;<sup>18</sup> na globalni ravni pa sodeluje tudi z Globalnim zavezništvom nacionalnih institucij za človekove pravice (GANHRI), ki deluje že 30 let.<sup>19</sup> GANHRI je bil sicer ustanovljen leta 1993 kot Mednarodni koordinacijski odbor nacionalnih institucij za spodbujanje in varstvo človekovih pravic (ICC). Od leta 2016 deluje pod imenom GANHRI in je mrežna organizacija s člani, ki združuje nacionalne institucije za človekove pravice z vsega sveta. GANHRI, ki predstavlja več kot 110 NHRI, njihove člane in osebje v vseh regijah, je ena največjih mrež za človekove pravice na svetu. V okviru obeh združenj delujejo tudi tematske delovne skupine, katerih cilj je pripraviti vsebinska stališča do posameznih aktualnih vsebin s področja človekovih pravic.

## **Na kratko o Pariških načelih in statusu nacionalnih institucij za človekove pravice**

Pariška delavnica nacionalnih institucij, ki je potekala leta 1991, je predstavljala prvi korak k razvoju standardov za nacionalne institucije za človekove pravice.<sup>20</sup> Dve leti pozneje so bila načela sprejeta z resolucijo Generalne skupščine Združenih narodov št. 48/134 s 30. decembra 1993, s tem pa so postala tudi (globalni) mednarodni standard.

ENNHRI Pariška načela povzema z naslednjimi glavnimi merili, ki jih mo-

17 <<https://www.varuh-rs.si/o-varuhu/kabinet-varuha/odnosi-z-javnostmi/>>.

18 <<https://ennhri.org/>>.

19 <<https://ganhri.org/>>.

20 Gl. tudi <<https://ennhri.org/about-nhris/un-paris-principles-and-accreditation/>>.

rajo izpolnjevati nacionalne institucije za človekove pravice (NHRI), če želijo delovati skladno z njimi:<sup>21</sup>

- ustanovitev po primarni zakonodaji ali ustavi,
- širok mandat za spodbujanje in varstvo človekovih pravic,
- formalna in funkcionalna neodvisnost, pluralizem, ki predstavlja vse vidike družbe,
- ustrezna sredstva in finančna avtonomija,
- svoboda obravnavanja kateregakoli vprašanja človekovih pravic,
- letno poročilo o stanju človekovih pravic v državi in
- sodelovanje z nacionalnimi in mednarodnimi akterji, vključno s civilno družbo.

GANHRI pa bistvene zahteve iz Pariških načel povzema v naslednjih točkah:<sup>22</sup>

- široka pooblastila, da bi nacionalne institucije za človekove pravice lahko spodbujale in varovale vse človekove pravice,
- široke funkcije, da lahko nacionalne institucije za varstvo človekovih pravic izpolnijo svoj mandat z zagotavljanjem nasvetov, poročanjem in spremljanjem, obravnavanjem pritožb in z izobraževanjem o človekovih pravicah med drugimi »odgovornostmi«,
- neodvisnost od vlade, določena v zakonodaji ali ustavi,
- pluralizem, da se zagotovi, da sestava NHRI odraža »družbene sile (civilne družbe), ki sodelujejo pri spodbujanju in zaščiti človekovih pravic«,
- ustrezna pooblastila, da lahko NHRI sprožijo poizvedbe in preiskave, zberejo dokaze in dokumente, ki jih potrebujejo, se posvetujejo z nevladnimi organizacijami in državnimi institucijami ter objavijo svoja poročila, ugotovitve in priporočila,
- ustrezna sredstva, da imajo nacionalne institucije ustrezno financiranje, osebje, infrastrukturo in institucionalne zmogljivosti za opravljanje svojih nalog in izpolnjevanje svojih odgovornosti,
- sodelovanje, ob priznavanju, da učinkovito delo na področju človekovih pravic zahteva, da nacionalne institucije sodelujejo z drugimi nacionalnimi institucijami, nevladnimi organizacijami in skupinami civilne družbe,

---

21 Prav tam.

22 Gl. <<https://ganhri.org/paris-principles/>>.

- mednarodno sodelovanje, da lahko nacionalne institucije za človekove pravice prispevajo svoje znanje in strokovnost mednarodnim in regionalnim organom in mehanizmom za človekove pravice.

Za razjasnitev razumevanja vsebine in obsega Pariških načel je Pododbor za akreditacijo (SCA) Globalnega zavezništva nacionalnih institucij (GANHRI) pripravil Splošne pripombe.<sup>23</sup> Te se redno posodablajo in tako odražajo ustaljeno prakso SCA o skupnih in pomembnih vprašanih razlage Pariških načel o njihovem izvajanju in uporabi.. Trenutno vsebujejo 50 strani, na katerih je podrobno pojasnjeno razumevanje vsakega načela:<sup>24</sup>

## *1. Bistvene zahteve Pariških načel*

### 1.1 Ustanovitev NHRI

### 1.2 Mandat človekovih pravic

### 1.3 Spodbujanje ratifikacije ali pristopa k mednarodnim instrumentom človekovih pravic

### 1.4 Interakcija z mednarodnim sistemom človekovih pravic

### 1.5 Sodelovanje z drugimi organi za človekove pravice

### 1.6 Priporočila NHRI

### 1.7 Zagotavljanje pluralizma NHRI

### 1.8 Izbira in imenovanje organa odločanja NHRI

### 1.9 Politični predstavniki v NHRI

### 1.10 Ustrezno financiranje NHRI

### 1.11 Letna poročila NHRI

<sup>23</sup> Sprejeta od Upravnega odbora GANHRI na zasedanju v Ženevi 21. februarja 2018. Dostopna so na naslednjem spletnem naslovu: <[https://ganhri.org/wp-content/uploads/2019/11/EN\\_GeneralObservations\\_Revisions\\_adopted\\_21.02.2018\\_vf.pdf](https://ganhri.org/wp-content/uploads/2019/11/EN_GeneralObservations_Revisions_adopted_21.02.2018_vf.pdf)>.

<sup>24</sup> Prav tam, str. 4.

## *2. Prakse, ki neposredno spodbujajo skladnost s Pariškimi načeli*

2.1 Jamstvo mandata za člane organa odločanja NHRI

2.2 Redni člani NHRI

2.3 Varstvo pred kazensko in civilno odgovornostjo za uradna dejanja in odločitve, sprejete v dobri veri

2.4 Zaposlovanje in ohranjanje osebja NHRI

2.5 NHRI med državnim udarom ali izrednim stanjem

2.6 Omejitev pristojnosti nacionalnih institucij zaradi nacionalne varnosti

2.7 Administrativna ureditev NHRI

2.8 Ocenjevanje NHRI kot nacionalnih preventivnih in nacionalnih nadzornih mehanizmov

2.9 Kvazisodna pristojnost nacionalnih institucij (obravnavanje pritožb oz. pobud)

SCA GANHRI ob koncu vsakega zasedanja sprejme poročilo, ki vsebuje posebna poročila po državah. Vsa poročila so objavljena na spletni strani GANHRI.<sup>25</sup> Posebno poročilo o Sloveniji, v katerem je pododbor podal mnenje o statusu Varuha, je objavljeno v Poročilu Pododbora za akreditacijo Globalnega zavezništva nacionalnih institucij za človekove pravice – Slovenija (GANHRI, 7.-18. december 2020).<sup>26</sup> Kljub temu, da je SCA glede na dopolnjeno zakonodajo in razširjene dejanske aktivnosti Varuha institucijo Varuha reakreditiral kot NHRI s statusom A, je podal priporočila za tri področja, za katera je ocenil, da bi bil dobrodošel še določen napredek. Ta področja so izbira in imenovanje, ustrezno financiranje in finančna avtonomija ter spodbujanje ratifikacije mednarodnih instrumentov o človekovih pravicah in pristop k njim. Glede slednjega SCA denimo izpostavlja, da »zakon izrecno ne nalaga Varuhu, naj državo spodbuja k ratifikaciji mednarodnih instrumentov o človekovih pravicah ali pristopu k takim instrumentom.

25 <<https://www.ohchr.org/en/countries/nhri/global-alliance-national-human-rights-institutions-ganhri/session-reports-and-recommendations-sub-committee-accrreditation>>.

26 <[https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/NHRI/GANHRI/SCA\\_Report\\_December\\_2020\\_-\\_24012021\\_-\\_En.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/NHRI/GANHRI/SCA_Report_December_2020_-_24012021_-_En.pdf)>.

Vendar Pododbor za akreditacijo priznava, da Varuh široko razlaga svoja pooblastila in v praksi izvaja s tem povezane dejavnosti.«

## **Mednarodna akreditacija nacionalnih institucij za človekove pravice**

NHRI so v GANHRI periodično, praviloma vsakih pet let za tiste s statusom A in vsakih deset let s statusom B, akreditirane pred SCA. Akreditacija pomeni, da so NHRI ocenjene glede na Pariška načela. Akreditirane so bodisi s statusom A (če so popolnoma skladne s Pariškimi načeli), statusom B (če so delno skladne s Pariškimi načeli) ali pa so brez statusa (če niso skladne s Pariškimi načeli). SCA, ki opravi strokovni pregled akreditacije, je sestavljen iz ene institucije s statusom A iz vsake regionalne skupine GANHRI (Afrika, Amerika, Azija, Pacifik in Evropa).

Postopek akreditacije je bistvenega pomena za delo NHRI, saj zagotavlja dokaze o zanesljivosti NHRI kot verodostojnega in neodvisnega akterja. NHRI omogoča, da izboljšajo svoje delo z upoštevanjem priporočil SCA in ukrepanjem na podlagi teh, prav tako jim pomaga pri uporabi Pariških načel v njihovih nacionalnih okvirih, kar na koncu pripomore k zagotovitvi neodvisnosti, pluralnosti, učinkovitosti in odgovornosti. NHRI s statusom A imajo posebno pravico do sodelovanja v mednarodnih in regionalnih mehanizmih, vključno s pravico do govora v Svetu Združenih narodov<sup>27</sup> za človekove pravice in pred pogodbenimi organi ZN.<sup>28</sup> Glasovalne pravice in sposobnost zasedanja vodstvenih položajev v mrežah NHRI, kot sta ENNHRI in GANHRI, so prav tako le pravica NHRI s statusom A.

Postopek akreditacije je zahteven in dolgotrajen ter vsebuje več korakov:

1. Za NHRI brez statusa ali s statusom B se začne s pismom NHRI sekretariatu SCA, ki vsebuje prošnjo za akreditacijo, na povabilo sekretariata SCA pa NHRI predloži nadaljnjo dokumentacijo. NHRI s statusom A pa Sekretariat SCA vsakih pet let povabi, naj predloži dokumentacijo v redni pregled.
2. Sekretariat SCA povzame informacije, ki jih je prejel NHRI, in z NHRI,

---

27 Varuh človekovih pravic Peter Svetina je 9. 3. 2023 prvič nagovoril Svet Združenih narodov za človekove pravice v Ženevi, saj je Svet v okviru svojega 52. rednega zasedanja obravnaval tudi Poročilo posebnega poročevalca Združenih narodov za človekove pravice in okolje Davida R. Boyda o njegovem obisku v Sloveniji oktobra 2022. Gl. < <https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/varuh-in-posebni-porocevalec-zn-za-clovekove-pravice-in-okolje-za-slovenijo-na-podrocju-izvajanja/>>.

28 Gl. UN Human Rights and NHRIs, dostopno na < <https://www.ohchr.org/en/countries/nhri>>.

ki je v pregledu, deli povzetek in informacije, ki jih je prejel od tretjih oseb.

3. SCA se sestane, da bi pregledal vlogo NHRI, in organizira telekonferenco z NHRI, ki je v pregledu, da bi lahko zahteval pojasnila o morebitnih nerešenih vprašanjih.
4. SCA svoja priporočila posreduje NHRI v pregledu, ki ima nato 28 dni časa, da izpodbija poročilo SCA.
5. Upravni odbor GANHRI odloči o statusu akreditacije, poročilo SCA pa je javno objavljeno.
6. NHRI deluje v skladu s priporočili SCA.

Na podlagi zakonodajnih sprememb in njihove implementacije v instituciji je Varuh 15. oktobra 2019 vložil vlogo za ponovno akreditacijo s statusom A. Oddal je obsežno pisno izjavo o skladnosti institucije s Pariškimi načeli (na pribl. 50 straneh) in kar 45 prilog. Po pregledu vloge in po tem, ko je sekretariat SCA posredoval svoj povzetek, je bil določen termin ustnega pregleda. Ta je bil opravljen 10. decembra 2020. Akreditacija Varuha s statusom A je postala dokončna 25. januarja 2021, ko je bila tudi objavljena na spletni strani GANHRI.

### **Priporočilo Odbora ministrov Sveta Evrope CM/Rec(2021)1 državam članicam o razvoju in krepitvi učinkovitih, pluralističnih in neodvisnih nacionalnih institucij za človekove pravice**

V okviru Sveta Evrope je bilo 31. marca 2021 sprejeto Priporočilo Odbora ministrov CM/Rec(2021)1 državam članicam o razvoju in krepitvi učinkovitih, pluralističnih in neodvisnih nacionalnih institucij za človekove pravice.<sup>29</sup> To priporočilo je evropski zlati standard za nacionalne institucije za človekove pravice (NHRI). Potrjuje, da so nacionalne institucije za človekove pravice stebri za spodbujanje človekovih pravic, demokracije in pravne države ter ponuja načrt za zagotovitev, da to lahko uresničujejo. Določa, kaj potrebujejo nacionalne institucije za človekove pravice, da bi jim uspelo delovati kot učinkovite, pluralistične in neodvisne institucije, hkrati pa dopolnjuje globalne standarde Pariških načel ZN.<sup>30</sup> Njegovih 17 načel ponuja načrt za zagotavljanje, da lahko nacionalne institucije za človekove pravice delujejo kot učinkovite, pluralistične in neodvisne institucije. Načela zajemajo

29 Priporočilo Odbora ministrov (CM 2021/1) je v slovenskem jeziku dostopno v II. delu te publikacije.

30 Gl. <<https://ennhri.org/council-of-europe-nhri-recommendation-baseline-study/>>.

domače zaščitne ukrepe in nadaljnje sodelovanje nacionalnih institucij v Svetu Evrope. Poleg tega priporočilo vključuje in dopolnjuje globalne standarde Pariških načel ZN.

Dve leti po sprejemu priporočila je ENNHRI 31. maja 2023 v sodelovanju z evropskimi nacionalnimi institucijami pripravil Osnovno študijo o izvajanju priporočila CM (2021)1.<sup>31</sup> Študija vsebuje tako del, ki se nanaša na vsako državo članico Sveta Evrope,<sup>32</sup> kot tudi splošni pregled. Ključne pozitivne ugotovitve, ki izhajajo iz študije, so, da v 46 državah članicah Sveta Evrope obstaja vedno večja družina NHRI. Akreditirane NHRI s statusom A obstajajo v 28 državah članicah, medtem ko ima 12 držav članic institucije, ki si prizadevajo za akreditacijo s statusom A. Državni organi so na splošno dobro seznanjeni z NHRI in jim zagotavljajo ustrezen dostop do informacij, oblikovalcev politik in zakonodajalcev. NHRI imajo praviloma močna pooblastila za prispevanje k pravosodnim sistemom, vključno z ozaveščanjem, obravnavo posameznih pritožb, strateškimi sodnimi spori in posegi tretjih oseb pred sodišči. Študija ugotavlja, da bi določena področja delovanja v prihodnje potrebovala več pozornosti. Na primer, glede pomena preglednih, meritornih in pluralističnih postopkov izbire in imenovanja vodstva NHRI. ENNHRI izpostavlja, da je zelo pomembno, da države zagotovijo ustrezna sredstva za NHRI, da lahko izvajajo svoj celoten mandat, prav tako pa je zaznati tudi potrebo po dodeljevanju dodatnih sredstev za morebitne nadaljnje podeljene mandate, pri čemer bi proračuni morali imeti neodvisne proračunske postavke. Študija ugotavlja, da bi bilo treba tudi okrepiti zagotavljanje učinkovitega, pravočasnega in utemeljenega spremljanja priporočil NHRI preko razvoja ustreznih predpisov in postopkov.

Glede na dobre prakse, ki se pojavljajo v vseh državah članicah, obstaja na ravni Sveta Evrope prostor za vzpostavitev celovitega programa sodelovanja Sveta Evrope v podporo nacionalnim institucijam za institucijo, vključno s podporo v državi, vzajemnim učenjem in projekti twinning. NHRI sodelujejo z vsaj 13 organi Sveta Evrope in obstaja veliko možnosti za izboljšanje sodelovanja ter pravic do sodelovanja NHRI in ENNHRI. Stalna in namenska podpora nacionalnim institucijam za varovanje človekovih pravic v sekretariatu Sveta Evrope (DG I) bi bila po mnenju ENNHRI pomemben korak za omogočanje tega. Nenazadnje so NHRI omenjene tudi v Deklaraciji 4. vrha Sveta Evrope v Reykjaviku s 16.–17. maja 2023.<sup>33</sup>

31 Študija je dostopna na <<https://ennhri.org/council-of-europe-nhri-recommendation-baseline-study/>>.

32 Poročilo o stanju v Sloveniji je dostopno na <<https://ennhri.org/wp-content/uploads/2023/05/Slovenia-Country-Report-CoE-NHRI-Rec-ENNHRI-Baseline.pdf>>.

33 Dostopna na <<https://www.coe.int/en/web/cm/reykjavik-summit>>.

## Sklepno

Jasno je, da predvsem v zadnjem desetletju nacionalne institucije za človekove pravice postajajo vse bolj prepoznavni in vidni akterji tako na mednarodni kot nacionalni ravni. Tudi Evropska unija že priznava pomen NHRI na različnih ravneh svojega delovanja, npr. Evropska komisija v Poročilu o stanju pravne države za leto 2023 in tudi že v svoji sekundarni zakonodaji (monitoring glede migracij na meji, EU skladi – čeprav NHRI-jev v tem primeru izrecno ne omenja).

Nenazadnje je treba v tem kontekstu izpostaviti aktualno Poročilo »Močne in učinkovite nacionalne institucije za človekove pravice – izzivi, obetavne prakse in priložnosti«,<sup>34</sup> ki ga je leta 2021 pripravila Agencija EU za temeljne pravice (FRA) s sedežem na Dunaju. Poročilo, objavljeno deset let po prvi poglobljeni študiji Agencije Evropske unije za temeljne pravice (FRA) o nacionalnih institucijah za človekove pravice, obravnava tovrstne organe v EU, pa tudi v Severni Makedoniji, Srbiji in Združenem kraljestvu. V njem so proučene pomembne spremembe, izzivi za njihovo učinkovitost in načini za povečanje njihovega vpliva. Navedene so tudi obetavne prakse in možnosti za širše delovanje, kot je podpora nacionalnih institucij za človekove pravice pri spremljanju pravne države in skladnosti z Listino EU o temeljnih pravicah.<sup>35</sup> Eno od meril uspešnosti delovanja je prepoznavnost nacionalne institucije v državah članicah EU. Agencija ugotavlja, da je na splošno 68 % ljudi v Evropski uniji že slišalo za nacionalno institucijo za človekove pravice (NHRI) v svoji državi. Ugotavlja se, da se ozaveščenost o NHRI zelo razlikuje po državah, od 96 % v Sloveniji do 27 % v Belgiji.<sup>36</sup> Malo verjetno je, da bi novoustanovljena institucija, samostojna od Varuha oziroma zunaj njegove institucije, imela tako visoko prepoznavnost. Z veliko gotovostjo lahko ocenimo, da gre za zdaj zasluge za tako dobro prepoznavnost NHRI v Sloveniji pripisati predvsem delovanju Varuha v okviru klasičnega mandata ombudsmana. Namen tega prispevka je bil zato osvetliti in predstaviti pomen delovanja Varuha kot nacionalne institucije za človekove pravice oziroma v svojstvu različnih mandatov in s tem povezanih mednarodnih standardov.

---

34 Celotno poročilo FRA je v angleščini dosegljivo na spletni strani FRA <<https://fra.europa.eu/en/publication/2020/strong-effective-nhris>>, povzetek pa tudi v slovenščini na <[https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2020-strong-effective-nhris-summary\\_sl.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-strong-effective-nhris-summary_sl.pdf)>.

35 Povzetek, str. 1; gl. <[https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2020-strong-effective-nhris-summary\\_sl.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-strong-effective-nhris-summary_sl.pdf)>.

36 Poročilo FRA, str. 8. Gl. zgoraj.



# Finančna avtonomija Varuha človekovih pravic Republike Slovenije

**Urška Nardoni**

generalna sekretarka Varuha (julij 2020 – oktober 2023)

---

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je ustanovljen na podlagi Ustave Republike Slovenije (Ustava) in Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP). Varuh je nacionalna institucija, ki varuje človekove pravice in temeljne svoboščine državljanov v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil. Je neodvisen in samostojen organ, kar pomeni, da ni del nobene od treh vej oblasti – zakonodajne, izvršilne ali sodne – ter da je neodvisen od institucij, ki jih nadzoruje. V okviru neodvisnosti je finančna avtonomija ena osnovnih karakteristik vsake institucije varuha človekovih pravic, saj ta za normalno in nemoteno izvajanje svojih zakonskih pristojnosti potrebuje zadostna finančna sredstva, neodvisno od vplivov zakonodajne in izvršilne oblasti.

Finančna avtonomija vključuje več vidikov neodvisnosti. Eden od teh vidikov je neodvisnost od političnih vplivov, saj zagotavlja, da institucija Varuha ni odvisna od političnih voditeljev ali strank, kar mu omogoča, da deluje nepristransko in neodvisno ter pobude pobudnikov v zvezi s kršitvami človekovih pravic in temeljnih svoboščin obravnava ne glede na politične interese. Brez zadostne finančne avtonomije bi institucija lahko postala ranljiva za politične pritiske, kar bi lahko ogrozilo njeno nepristranskost. Varuh mora obravnavati pobude posameznikov glede kršitev človekovih pravic na objektiven način, ne glede na politične povezave in interese vpletenih deležnikov, zato mu finančna avtonomija omogoča, da svoje naloge izvaja neodvisno in brez pritiskov, ki bi lahko vplivali na njegove odločitve. Finančna avtonomija Varuhu tudi omogoča, da učinkovito nadzoruje delo državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil ter preiskuje domnevne kršitve človekovih pravic. Brez zadostnih proračunskih sredstev bi bilo izvrševanje teh Varuhovih zakonskih pooblastil oteženo ali celo onemogočeno. Neodvisnost od političnih vplivov in delovanje brez politične pristranskosti povečuje zaupanje javnosti v institucijo Varuha. Javno zaupanje v institucijo Varuha je ključnega pomena za njegovo učinkovito delovanje, saj državljani pričakujejo, da bo Varuh deloval v njihovem interesu in za zaščito njihovih pravic v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil.

Finančna avtonomija Varuhu omogoča zadostna sredstva za zaposlitev visoko strokovno usposobljenega osebja, vključno s pravniki, sociologi, raziskovalci in strokovnjaki za človekove pravice, kar je ključno za učinkovito obravnavanje in reševanje pobud. Zadostna finančna sredstva omogočajo Varuhu nabavo potrebne delovne opreme (IKT, pisarniške opreme, informacijskih orodij ipd.), ki mu omogočajo nemoteno hitrejšo in kakovostno opravljanje zakonskih pooblastil. Finančna avtonomija z zadostnimi finančnimi sredstvi je ključna tudi za izvajanje izobraževanja in ozaveščanje javnosti o človekovih pravicah, kar je pri Varuhu naloga Centra za človekove pravice in s čimer se spodbuja kultura spoštovanja človekovih pravic in posameznikom omogoča, da bolje razumejo svoje pravice.

Varuhu kot neodvisnemu državnemu organu in organu t. i. »ustavne kategorije« zagotavlja finančno avtonomijo že dejstvo, da je pravna podlaga za njegovo ustanovitev vsebovana v Ustavi (159. člen). ZVarCP v 5. in 55. členu dalje določa, da se sredstva za delo Varuha zagotovijo v proračunu Republike Slovenije, višino sredstev pa določi Državni zbor na predlog Varuha. Na podlagi novele Zakona o javnih financah – ZJF-I (Uradni list RS, št. 75/23),<sup>1</sup> ki je bila sprejeta 28. junija 2023, veljati pa je začela 27. julija 2023, je Vlada RS po skoraj dveh letih in pol uzakonila odločbo Ustavnega sodišča RS št. U-I-474/18-17 z 10. decembra 2020<sup>2</sup> (ustavna odločba) o finančni neodvisnosti neodvisnih organov, ki jim že ustava zagotavlja samostojen in neodvisen položaj, in sicer so to naslednji organi: Državni svet, Ustavno sodišče, Varuh človekovih pravic in Računsko sodišče. Novela ZJF-I je na podlagi ustavne odločbe namreč določila postopek vključitve predlogov finančnih načrtov omenjenih neodvisnih organov v predlog enotnega proračuna, ki ga določi Vlada Republike Slovenije (Vlada). Zakon o javnih financah (ZJF) tako v 20. členu določa, da mora Vlada vključiti predlog finančnega načrta, ki ga predlagajo omenjeni neodvisni organi, v predlog proračuna, v njegovo obrazložitev pa predlog finančnega načrta, ki ga predlaga sama, to pa v primeru, ko z omenjenimi neodvisnimi organi ne doseže soglasja glede predloga finančnega načrta. Pri tem velja poudariti, da nestrinjanje Vlade s predlogi finančnih načrtov omenjenih neodvisnih organov ne more imeti obvezujočega pravnega učinka, saj jih Vlada v predlog proračuna mora vključiti. Je pa Vlada dolžna omenjene organe opozoriti na morebitna odstopanja od temeljnih ekonomskih izhodišč za pripravo proračuna in jim dati na razpolago potreben, vendar v okviru predvidenega terminskega

1 <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2023-01-2386?op=2023-01-2386>.

2 <https://www.us-rs.si/wp-content/uploads/2020/12/U-I-474-18.pdf>.

načrta za pripravo predloga proračuna razumen čas za njihovo odpravo. Če se kateri od neodvisnih organov na to ne odzove, je Vlada dolžna na to opozoriti Državni zbor, ni pa upravičena posegati v predlog finančnega načrta navedenega organa.

Dalje se finančna avtonomija neodvisnih organov kaže tudi v določbi drugega odstavka 40. člena ZJF, ki določa, da neodvisni organi v pogojih začasnega zadržanja izvrševanja posameznih izdatkov ne potrebujejo soglasja Ministrstva za finance za sklenitev vsake pogodbe.

Pomemben kazalec finančne avtonomije in neodvisnosti omenjenih organov, vključno z Varuhom, je tudi določba ZJF, ki ureja nadzor nad porabo proračunskih sredstev, in sicer lahko takšen nadzor nad neodvisnimi organi izvaja le neodvisen in samostojen državni organ, ne pa Ministrstvo za finance (prvi odstavek 103. člena v povezavi s prvim in drugim odstavkom 102. člena ZJF). Tako lahko nadzor nad porabo proračunskih sredstev pri Varuhu izvaja le Računsko sodišče, ne pa tudi inšpekcijski organi v okviru Ministrstva za finance.

Varuh deluje v okviru mednarodnih standardov in konvencij, ki zavezujejo Republiko Slovenijo. Mednarodno pravo in mednarodni instrumenti tako določajo, da mora biti varuh človekovih pravic neodvisen in samostojen organ.

**Evropska konvencija o človekovih pravicah**, katere članica je tudi Slovenija, določa, da morajo države pogodbenice zagotoviti neodvisnost in avtonomijo organom, odgovornim za varovanje človekovih pravic. To vključuje tudi finančno avtonomijo, da se prepreči vpliv vladajočih političnih sil na delovanje teh organov.

**Organizacija združenih narodov (OZN)** je izdala **smernice in priporočila** za ustanove za človekove pravice po svetu, vključno s pozivom k zagotavljanju finančne avtonomije in neodvisnosti. V tem kontekstu so pomembna **Načela v zvezi s statusom nacionalnih institucij (Pariška načela)**,<sup>3</sup> ki jih je sprejela generalna skupščina OZN 20. decembra 1993 in ki določajo, da ima nacionalna institucija infrastrukturo, ki omogoča nemoteno izvajanje njenih dejavnosti, zlasti ustrezno financiranje. Namen tega financiranja je instituciji varuha človekovih pravic omogočiti lastno osebje in prostore, da bi bil neodvisen od vlade in ne bi bil predmet finančnega nadzora, ki

---

3 <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/principles-relating-status-national-institutions-paris>.

bi lahko vplival na njegovo neodvisnost. Finančna avtonomija v smislu zadostnega in neodvisnega financiranja je bila tudi pomemben element v postopku pridobivanja statusa A po Pariških načelih, ki ga je Varuh pridobil v letu 2021.

Pododbor za akreditacijo pri Globalnem zavezništvu institucij za človekove pravice (GANHRI) je v svojih Splošnih ugotovitvah,<sup>4</sup> sprejetih na zasedanju v Ženevi 21. februarja 2018, ugotovil, da bi morali biti finančni sistemi takšni, da bi imela nacionalna institucija za človekove pravice popolno finančno avtonomijo, ki bi zagotavljala splošno svobodo pri določanju prednostnih nalog in dejavnosti. V nacionalni zakonodaji bi moralo biti navedeno, iz katerih virov se dodeljuje proračun nacionalni instituciji za človekove pravice, in zagotovljen bi moral biti ustrezen čas sprostitve sredstev, kar je zlasti pomembno za zagotavljanje osebja z ustrezno ravno usposobljenosti. To bi morala biti ločena proračunska postavka, ki jo nacionalna institucija za človekove pravice v celoti upravlja in nadzira. Nacionalna institucija mora zagotoviti usklajeno, pregledno in odgovorno upravljanje svojega financiranja z rednim javnim finančnim poročanjem in redno letno neodvisno revizijo. Za učinkovito delovanje mora biti nacionalni instituciji za človekove pravice zagotovljena ustrezna raven financiranja, da se zagotovita njena neodvisnost ter možnost svobodnega določanja prednostnih nalog in dejavnosti. Prav tako mora biti pristojna za dodeljevanje sredstev v skladu s svojimi prednostnimi nalogami.

Zagotovo so med mednarodnimi smernicami tudi v zvezi s finančno avtonomijo varuhov človekovih pravic temeljna **Načela o varstvu in spodbujanju institucije varuha človekovih pravic, ki jih je Evropska komisija za demokracijo skozi pravo (Beneška komisija)** sprejela na svoji 118. plenarni seji v Benetkah med 15. in 16. marcem 2019 (t. i. Beneška načela)<sup>5</sup> z namenom spoštovanja in izvajanja demokracije in pravne države. V skladu z Beneškimi načeli je (finančna) neodvisnost ključna za zagotavljanje pravne varnosti in pravne gotovosti. Brez finančne neodvisnosti bi bili varuhi človekovih pravic dovzetni za pritiske in manipulacijo izvršilne oblasti in od drugih vplivnih interesnih skupin, kar bi ogrozilo njihovo sposobnost učinkovitega varovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin državljanov.

---

4 [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/NHRI/GANHRI/EN\\_GeneralObservations\\_Revisions\\_adopted\\_21.02.2018\\_vf.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/NHRI/GANHRI/EN_GeneralObservations_Revisions_adopted_21.02.2018_vf.pdf).

5 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf-file=CDL-AD\(2019\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf-file=CDL-AD(2019)005-e).

Beneška načela v 22. členu določajo, da morajo biti varuhu človekovih pravic zagotovljena zadostna in neodvisna proračunska sredstva. Zakonsko določena dodelitev proračunskih sredstev instituciji varuha človekovih pravic mora zadostovati za zagotavljanje vseh neodvisnih in učinkovitih odgovornosti ter funkcij. Po posvetih mora varuh človekovih pravic predložiti osnutek proračuna za naslednje finančno leto. Sprejeti proračun se za varuha človekovih pravic ne more znižati med finančnim letom, razen če zmanjšanje na splošno velja tudi za druge državne institucije. Neodvisni finančni pregled proračuna varuha človekovih pravic upošteva le zakonitost finančnih postopkov, in ne izbire prioritet pri izvajanju mandata.

Finančna avtonomija Varuha je ključnega pomena za zagotavljanje njegove neodvisnosti in učinkovitega izvajanja zakonskih pooblastil. Varuhu omogoča izpolnjevanje njegove vloge varovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin posameznikov v skladu z ustavo, zakoni in mednarodnimi konvencijami ter standardi. Obenem pa finančna avtonomija krepi tudi zaupanje državljanov v to pomembno institucijo, ki skrbi za spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v Republiki Sloveniji.



# II. DEL



## TEMELJNI MEDNARODNI STANDARDI RELEVANTNI ZA DELOVANJE VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC REPUBLIKE SLOVENIJE



Vsi prevodi mednarodnih aktov v tem poglavju so neuradni prevodi. V primeru razlik med besedilom prevoda in izvirnika velja besedilo izvirnika.

Za varuha človekovih pravic oziroma varuhinjo človekovih pravic se v prevodih tako za ženske kot za moške uporablja moška oblika. Enako velja za varuha oz. varuhinjo otrokovih pravic.

# 1. Mednarodni standardi delovanja institucij varuha človekovih pravic (ombudsmana)\*

## 1.1 Beneška načela o zaščiti in krepitvi institucije varuha človekovih pravic (Svet Evrope, 2. maj 2019)

Strasbourg, 3. maj 2019

Mnenje št. 897/2017

CDL-AD(2019)005

**EVROPSKA KOMISIJA ZA DEMOKRACIJO  
SKOZI PRAVO (BENEŠKA KOMISIJA)**

### **NAČELA O ZAŠČITI IN KREPITVI INSTITUCIJE VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC (»BENEŠKA NAČELA«),**

ki jih je Beneška komisija sprejela na svojem 118. plenarnem zasedanju (Benetke, 15. in 16. marec 2019)

in jih je Odbor ministrov potrdil na 1345. seji namestnikov ministrov (Strasbourg, 2. maj 2019)

na podlagi pripomb

Lydie ERR (članica, Luksemburg)

Jana HELGESENA (član, Norveška)

Johana HIRSCHFELDTA (namestnik, Švedska)

Jørgena Steena SØRENSENA (član, Danska)

Igljia TOTOZANIJA (strokovnjak, Albanija)

---

\* Izraz »ombudsman« oziroma angleško tudi »ombudsman institution« je v tej publikaciji praviloma preveden kot varuh človekovih pravic oziroma institucija varuha človekovih pravic, kar je uveljavljen izraz in prevod v slovenščini, čeprav velja poudariti, da ne gre povsem za sinonim. Sodobno razumevanje oziroma pojmovanje »institucije ombudsmana« oziroma v prevodu tudi »institucije varuha človekovih pravic« je neodvisno od spola in označuje različne institucije, kot so na primer varuh človekovih pravic, mediator, parlamentarni komisar, ljudski zagovornik, komisar za človekove pravice, generalni vladni inšpektor, javni zaščitnik itd.



## NAČELA O ZAŠČITI IN KREPITVI INSTITUCIJE VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC (Beneška načela)

### ***Evropska komisija za demokracijo skozi pravo (»Beneška komisija«)***

*ob ugotavljanju*, da so institucije varuha človekovih pravic na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni prisotne v več kot 140 državah, pri čemer imajo različne pristojnosti;

*ob priznavanju*, da so se te institucije prilagodile pravnemu in političnemu sistemu zadevnih držav;

*ob ugotavljanju*, da se temeljna načela institucije varuha človekovih pravic, vključno z neodvisnostjo, objektivnostjo, preglednostjo, pravičnostjo in nepristranskostjo, lahko dosežejo z različnimi modeli;

*ob poudarjanju*, da je varuh človekovih pravic pomemben dejavnik v državi, ki temelji na demokraciji, vladavini prava, spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter dobrem upravljanju;

*ob poudarjanju*, da so dolgoletne ustavne tradicije ter zrela ustavna in demokratična politična kultura dejavniki, ki omogočajo demokratično in pravno delovanje institucije varuha človekovih pravic;

*ob poudarjanju*, da ima varuh človekovih pravic pomembno vlogo pri zaščiti zagovornikov človekovih pravic;

*ob poudarjanju* pomena sodelovanja institucij varuha človekovih pravic in podobnih institucij na nacionalni in mednarodni ravni;

*ob opozarjanju*, da je varuh človekovih pravic institucija, ki samostojno ukrepa zoper slabo upravljanje in domnevne kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki prizadenejo fizične ali pravne osebe;

*ob poudarjanju*, da je pravica do pritožbe pri varuhu človekovih pravic dodatek k pravici do dostopa do pravnega varstva prek sodišč;

*ob navajanju*, da morajo vlade in parlamenti kritiko sprejemati v okviru preglednega sistema, odgovornega do ljudi;

*ob osredotočanju* na zavezo varuha človekovih pravic, da bo parlamente in vlade pozival k spoštovanju in spodbujanju človekovih pravic in temeljnih

svoboščin, pri čemer je tovrstna vloga izredno pomembna zlasti v obdobjih, ko se družba sooča s stiskami in konflikti;

*ob izražanju* resne zaskrbljenosti v zvezi s dejstvom, da je institucija varuha človekovih pravic občasno predmet različnih oblik napadov in groženj, kot je fizična ali psihična prisila, tožbe, ki ogrozijo imuniteto, povračilni ukrepi, proračunska znižanja in omejevanje pooblastil institucije;

*ob spominjanju*, da je Beneška komisija ob različnih priložnostih obširno obravnavala vlogo varuha človekovih pravic;

*ob sklicevanju* na priporočila Odbora ministrov Sveta Evrope št. R (85) 13 o instituciji varuha človekovih pravic, št. R (97) 14 o ustanovitvi neodvisnih nacionalnih institucij za spodbujanje in varstvo človekovih pravic in št. R (2000) 10 o kodeksih ravnanja za javne uslužbence ter priporočila CM/Rec(2007)7 o dobrem upravljanju, CM/Rec(2014)7 o zaščiti žvižgačevi in CM/Rec(2016)3 o človekovih pravicah in gospodarstvu; na priporočila Parlamentarne skupščine Sveta Evrope št. 757 (1975) in 1615 (2003) ter zlasti na njeno resolucijo št. 1959 (2013); na priporočila Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti pri Svetu Evrope št. 61 (1999), 159 (2004) in 309 (2011) ter na njegovo resolucijo št. 327 (2011); na splošno politično priporočilo Evropske komisije za boj proti rasizmu in nestrpnosti št. 2 o organih za enakost v boju proti rasizmu in nestrpnosti na nacionalni ravni, sprejeto 7. decembra 2017;

*ob sklicevanju* na resolucije Generalne skupščine Organizacije združenih narodov št. 48/134 o načelih v zvezi s statusom nacionalnih institucij za spodbujanje in varstvo človekovih pravic (Pariška načela) z dne 20. decembra 1993, št. 69/168 z dne 18. decembra 2014 in št. 72/186 z dne 19. decembra 2017 o vlogi varuha človekovih pravic, mediatorja in drugih nacionalnih institucij za človekove pravice pri spodbujanju in varstvu človekovih pravic z dne, št. 72/181 o nacionalnih institucijah za spodbujanje in varstvo človekovih pravic z dne 19. decembra 2017; na Opcijski protokol h Konvenciji proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju, ki ga je Generalna skupščina sprejela 18. decembra 2002; na Konvencijo o pravicah invalidov, ki jo je Generalna skupščina sprejela 13. decembra 2006;

*po posvetovanju* z Uradom visokega komisarja Združenih narodov za človekove pravice, posebnim poročevalcem ZN o položaju zagovornikov človekovih pravic, Komisarjem Sveta Evrope za človekove pravice in Usmerjevalnim odborom Sveta Evrope za človekove pravice (CDDH), Uradom OVSE za demokratične institucije in človekove pravice (OVSE/ODIHR), Agencijo

Evropske unije za temeljne pravice, Evropskim varuhom človekovih pravic, Mednarodnim združenjem ombudsmenov (IOI), Združenjem ombudsmenov Sredozemlja (AOM), Združenjem ombudsmenov Frankofonije (AOMF), Ibersko-ameriško zvezo ombudsmenov (FIO), Evropsko mrežo nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI);

**je na svojem 118. plenarnem zasedanju (15. in 16. marca 2019) sprejela načela o zaščiti in krepitvi institucije varuha človekovih pravic (Beneška načela)**

1. Institucije varuha človekovih pravic imajo pomembno vlogo pri krepitvi demokracije, pravne države, dobrega upravljanja ter varstva in spodbujanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Čeprav ni standardiziranega modela za vse države članice Sveta Evrope, bo vsaka država podpirala in ščitila institucijo varuha človekovih pravic ter se vzdržala vsakršnega ravnanja, ki bi ogrozilo neodvisnost te institucije.
2. Institucija varuha človekovih pravic, vključno z njenimi pooblastili, ima zagotovljeno trdno pravno podlago, po možnosti na ustavni ravni, medtem ko se njene značilnosti in naloge lahko nadalje opredelijo na zakonski ravni.
3. Institucija varuha človekovih pravic ima ustrezno visok položaj, ki se kaže tudi v višini plačila in pokojnine varuha človekovih pravic.
4. Izbira modela z enim ali več varuhi človekovih pravic je odvisna od državne ureditve, njenih posebnosti in potreb. Institucija varuha človekovih pravic je lahko organizirana na različnih ravneh in ima lahko različne pristojnosti.
5. Države sprejmejo modele, ki so v celoti v skladu s temi načeli, krepijo institucijo ter izboljšujejo varstvo in spodbujanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v državi.
6. Varuh človekovih pravic<sup>1</sup> je izvoljen ali imenovan v skladu s postopki, ki v največji možni meri krepijo pooblastila, nepristranskost, neodvisnost in legitimnost institucije. Varuha človekovih pravic po možnosti izvoli parlament z ustrezno kvalificirano večino.
7. Postopek za izbiro kandidatov vključuje javni razpis ter je javen, pregleden, objektivni, temelji na dosežkih in je določen z zakonom.

8. Merila za imenovanje varuha človekovih pravic so dovolj splošna, da spodbujajo širok nabor ustreznih kandidatov. Ključna merila so visoke moralne vrednote, integriteta ter ustrezno strokovno znanje in izkušnje, tudi na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin.
9. Varuh človekovih pravic se med svojim mandatom ne sme ukvarjati s političnimi, upravnimi ali poklicnimi dejavnostmi, ki niso združljive z neodvisno ali nepristransko naravo njegove vloge. Varuh človekovih pravic in njegovo osebo zavezujejo samoregulativni etični kodeksi.
10. Mandat varuha človekovih pravic je daljši od mandata organa, ki ga imenuje. Mandat je po možnosti omejen na en mandat brez možnosti ponovne izvolitve. V vsakem primeru se mandat varuha človekovih pravic lahko podaljša samo enkrat. Mandat po možnosti ni krajši od sedem let.
11. Varuh človekovih pravic je lahko razrešen le v skladu z izčrpnim seznamom jasnih in utemeljenih razlogov, ki jih določa zakon. Ta se nanašajo izključno na ključna merila, ki zajemajo »nesposobnost ali nezmožnost opravljanja funkcije«, »neustrezno ravnanje« ali »storitev kršitve« in se razlagajo ozko. Parlamentarna večina, potrebna za razrešitev – s strani parlamenta ali sodišča na zahtevo parlamenta – je enaka ali po možnosti višja od večine, ki je potrebna za izvolitev. Postopek razrešitve je javen, pregleden in določen z zakonom.
12. Pooblastila varuha človekovih pravic zajemajo preprečevanje in odpravljanje slabega upravljanja ter varstvo in spodbujanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin.
13. Institucionalna pristojnost varuha človekovih pravic zajema področje javne uprave na vseh ravneh. Pooblastila varuha človekovih pravic zajemajo vse storitve splošnega interesa in javne storitve, ki jih javnosti zagotavljajo država, občine, državni organi ali zasebni subjekti. Pristojnost varuha človekovih pravic na področju pravosodja je omejena na zagotavljanje učinkovitosti postopkov in upravnega delovanja pravosodnega sistema.
14. Varuh človekovih pravic ne sme prejeti ali upoštevati navodil oblastnih organov.
15. Vsaka fizična ali pravna oseba, vključno z nevladnimi organizacijami, ima pravico do prostega, neoviranega in brezplačnega dostopa do varuha človekovih pravic in do vložitve pritožbe.

16. Varuh človekovih pravic ima diskrecijsko pravico, da na lastno pobudo ali na podlagi pritožbe preiskuje primere ob ustreznem upoštevanju razpoložljivih upravnih pravnih sredstev. Varuh človekovih pravic ima pravico zahtevati sodelovanje vseh posameznikov ali organizacij, ki bi mu lahko pomagali pri njegovem preiskovanju. Varuh človekovih pravic ima pravno izvršljivo pravico do neomejenega dostopa do vseh ustreznih dokumentov, zbirk podatkov in gradiv, vključno s tistimi, ki bi lahko bili pravno privilegirani ali zaupni. To vključuje pravico do neoviranega dostopa do zgradb, institucij in oseb, vključno s tistimi, ki jim je bila odvzeta prostost. Varuh človekovih pravic je pooblaščen, da z uradniki ali organi opravlja razgovore ali od njih zahteva pisna pojasnila, ter posebno pozornost namenja žvižgačem v javnem sektorju in njihovi zaščiti.
17. Varuh človekovih pravic je pooblaščen, da posamezna priporočila naslavlja na kateri koli organ ali institucijo, ki je v njegovi pristojnosti. Varuh človekovih pravic ima pravno izvršljivo pravico, da od uradnikov in organov zahteva, da se odzovejo v razumnem roku, ki ga določi varuh človekovih pravic.
18. V okviru spremljanja izvajanja ratificiranih mednarodnih instrumentov v zvezi s človekovimi pravicami in temeljnimi svoboščinami na nacionalni ravni ter usklajevanja nacionalne zakonodaje s temi instrumenti je varuh človekovih pravic pooblaščen, da parlamentu ali izvršilnemu organu javno predstavi priporočila, vključno s priporočili za spremembo zakonodaje ali sprejetje nove zakonodaje.
19. Varuh človekovih pravic je po možnosti pooblaščen, da po opravljeni preiskavi lahko izpodbija ustavnost zakonov in drugih predpisov ali splošnih upravnih aktov. Varuh človekovih pravic ima po možnosti pravico intervenirati v postopku pred pristojnimi organi za razsojanje in sodišči. V skladu z zakonom ima lahko uradna vložitev zahteve pri varuhu človekovih pravic odločilni učinek na roke za vložitev pritožbe na sodišče.
20. Varuh človekovih pravic vsaj enkrat na leto poroča parlamentu o dejavnostih institucije. V tem poročilu lahko varuh človekovih pravic obvesti parlament o neskladnem ravnanju v javni upravi. Varuh človekovih pravic poroča tudi o posebnih vprašanjih, kot se mu zdi primerno. Poročila varuha človekovih pravic se objavijo. Organi so jih dolžni ustrezno upoštevati. To velja tudi za poročila varuha človekovih pravic, ki ga imenuje izvršilni organ.

21. Instituciji varuha človekovih pravic se zagotovijo zadostna in neodvisna proračunska sredstva. V zakonu se določi, da se morajo varuhu človekovih pravic dodeliti ustrezna proračunska sredstva za zagotovitev popolnega, neodvisnega in učinkovitega opravljanja njegovih dolžnosti in nalog. Z varuhom človekovih pravic se je treba posvetovati in ga pozvati, da predstavi predlog proračuna za naslednje proračunsko leto. Sprejeti proračun institucije se med proračunskim letom ne zmanjša, razen če zmanjšanje na splošno velja za druge državne institucije. Pri neodvisni finančni reviziji proračuna varuha človekovih pravic se upošteva le zakonitost finančnih postopkov, in ne izbira prednostnih nalog med opravljanjem mandata.
  22. Institucija varuha človekovih pravic ima zadostno število zaposlenih in ustrezno strukturno prožnost. Institucija lahko vključuje enega ali več namestnikov, ki jih imenuje varuh človekovih pravic. Varuh človekovih pravic lahko zaposli svoje osebje.
  23. Varuh človekovih pravic, njegovi namestniki in osebje, ki sprejema odločitve, imajo imuniteto pred sodnimi postopki v zvezi z dejanji in besedami, ki jih storijo oziroma izrečejo ali zapišejo pri opravljanju funkcije pri instituciji (funkcionalna imuniteta). Funkcionalna imuniteta velja tudi, ko varuh človekovih pravic, namestniki ali osebje, ki sprejema odločitve, zapustijo institucijo.
  24. Države se vzdržijo vsakršnega ravnanja, katerega cilj ali posledica je zatiranje institucije varuha človekovih pravic ali oviranje njenega učinkovitega delovanja, in jo učinkovito ščitijo pred vsemi tovrstnimi grožnjami.
  25. Ta načela se razumejo, razlagajo in uporabljajo z namenom utrditve in krepitve institucije varuha človekovih pravic. Ob upoštevanju različnih vrst, sistemov in pravnega statusa institucij varuha človekovih pravic in njihovih zaposlenih se države spodbujajo, da sprejmejo vse potrebne ukrepe, vključno z ustavnimi in zakonodajnimi prilagoditvami, da zagotovijo ustrezne pogoje za krepitev in razvoj institucij varuha človekovih pravic in njenih zmogljivosti, neodvisnosti in nepristranskosti v duhu in v skladu z beneškimi načeli ter s tem zagotovijo ustrezno, pravočasno in učinkovito izvajanje teh načel.
- 1.2 Priporočilo CM/REC(2019)6 Odbora ministrov državam članicam o razvoju institucije varuha človekovih pravic (Svet Evrope, 16. oktober 2019)

## 1.2 Priporočilo CM/REC(2019)6 Odbora ministrov državam članicam o razvoju institucije varuha človekovih pravic (Svet Evrope, 16. oktober 2019)

### **Priporočilo CM/REC(2019)6 Odbora ministrov državam članicam o razvoju institucije varuha človekovih pravic (Svet Evrope, 16. oktober 2019)**

*(sprejel Odbor ministrov 16. oktobra 2019 na 1357. zasedanju namestnikov ministrov)*

Odbor ministrov Sveta Evrope v skladu s 15.b členom Statuta Sveta Evrope, ob upoštevanju, da je cilj Sveta Evrope doseči večjo enotnost med svojimi članicami, in sicer z namenom varovanja in uresničevanja idealov ter načel, ki so njihova skupna dediščina, *inter alia* z izvajanjem aktivnosti na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin;

ob pozdravu izjemnemu razvoju, ki se je odvil od sprejetja Priporočila Rec(85)13 o instituciji varuha človekovih pravic v veliki večini držav članic Sveta Evrope v zvezi z vzpostavitvijo institucij varuha človekovih pravic<sup>1</sup> na nacionalni, regionalni in lokalni ravni, vključno s tistimi, ki se ukvarjajo s posebnimi, tematskimi zadevami;

ob pozdravu stalnemu razvoju funkcij institucij varuha človekovih pravic, ki so se razširile prek prvotnega mandata v zvezi s slabim upravljanjem in pravno državo;

ob zadovoljstvu pripominjamo, da so institucije varuha človekovih pravic zdaj pomemben element demokratičnega upravljanja in igrajo ključno vlogo pri varovanju ter spodbujanju človekovih pravic in vladavine prava v veliki večini držav članic Sveta Evrope;

ob poudarku velikega potenciala institucij varuha človekovih pravic za spodbujanje in varstvo človekovih pravic v Evropi, nenazadnje tudi za učinkovito implementacijo Evropske konvencije o človekovih pravicah (ETS št. 5);

---

1 Izraz »institucije varuha človekovih pravic« se v tem priporočilu uporablja neodvisno od spola in za označevanje institucij, kot so na primer varuh človekovih pravic, mediator, parlamentarni komisar, ljudski zagovornik, komisar za človekove pravice, generalni vladni inšpektor, javni zaščitnik itd.

ob priznavanju pomembnosti stalne podpore Sveta Evrope in drugih mednarodnih deležnikov institucijam varuha človekovih pravic in pozdravljanju dobro vzpostavljenega sodelovanja med Komisarjem za človekove pravice Sveta Evrope in institucijami varuha človekovih pravic, pa tudi njihovih mrež, kot je predvideno v Komisarjevem mandatu v skladu z Resolucijo Res(99)50 o Komisarju Sveta Evrope za človekove pravice;

ob priznavanju tudi pomembnosti sodelovanja med institucijami varuha človekovih pravic in njihovimi mrežami ter sodelovanja s Svetom Evrope in drugimi mednarodnimi deležniki;

ob upoštevanju relevantnih mednarodnih besedil v podporo razvoju in varovanju institucij varuha človekovih pravic;<sup>2</sup>

ob priznavanju raznolikosti institucij varuha človekovih pravic, ki odraža raznolikost držav in regij, katerim služijo;

---

2 Glejte še posebej:

- Priporočilo Rec(97)14 Odbora ministrov državam članicam o ustanovitvi neodvisnih nacionalnih institucij za spodbujanje in varstvo človekovih pravic;
- Priporočilo CM/Rec(2018)11 Odbora ministrov državam članicam o potrebi krepitve varstva in spodbujanja prostora civilne družbe v Evropi;
- Resolucijo parlamentarne skupščine 1959 (2013) o »Krepitvi institucije varuha človekovih pravic v Evropi«;
- Resolucijo Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti Sveta Evrope 327 (2011) o »Uradu varuha človekovih pravic ter lokalne in regionalne oblasti«;
- Načela o zaščiti in krepitvi institucije varuha človekovih pravic (»Beneška načela«), ki jih je sprejela Evropska komisija za demokracijo skozi pravo Sveta Evrope (Beneška komisija) na svojem 118. plenarnem zasedanju (Benetke, 15.–16. marec 2019);
- Splošno priporočilo ECRI št. 2 (revidirano) o organih za enakost za boj proti rasizmu in nestrpnosti na državni ravni, sprejeto 7. decembra 2017;
- Resolucijo Generalne skupščine OZN 48/134 z 20. decembra 1993 o nacionalnih institucijah za spodbujanje in varstvo človekovih pravic (Pariška načela);
- Resolucijo Generalne skupščine OZN 65/207 z 21. decembra 2010, 67/163 z 20. decembra 2012, 69/168 z 18. decembra 2014, 71/200 z 19. decembra 2016 in 72/186 z 19. decembra 2017 o vlogi varuha človekovih pravic, mediatorja in drugih državnih institucij za človekove pravice v spodbujanju in varovanju človekovih pravic;
- pravilnike Mednarodnega združenja varuhov človekovih pravic, sprejete 13. novembra 2012.



ob poudarku, da je ključnega pomena za vsako tako institucijo, da ji vlada vrsta temeljnih načel, vključno z naslednjimi:

- neodvisnost;
- nepristranskost, objektivnost in pravičnost;
- integriteta in visoka moralna avtoriteta;
- celovit mandat;
- dostopnost in
- učinkovitost;

ob izražanju močne zaskrbljenosti glede zahtevnih delovnih pogojev, groženj, pritiskov in napadov, katerim so v državah članicah občasno izpostavljene institucije varuha človekovih pravic in njihovi zaposleni;

ob želji razvijati Priporočilo Rec(85)13 o instituciji varuha človekovih pravic, ki ga odslej nadomešča ta instrument,

priporoča vladam držav članic, da:

1. zagotovijo, da se načela, ki so navedena v dodatku tega priporočila, implementirajo v relevantni domači zakonodaji in praksi;
2. krepijo institucije varuha človekovih pravic in se izogibajo vsakih ukrepov, ki bi jih lahko oslabili, ter redno ocenjujejo učinkovitost izvedenih ukrepov;
3. zagotovijo s primernimi sredstvi in dejanji, vključno s prevodi, kjer je to primerno, široko razširjanje tega priporočila med pristojne organe in deležnike;
4. preučijo, v okviru Odbora ministrov, implementacijo tega priporočila najpozneje v petih letih od sprejetja.

## Dodatek k Priporočilu CM/Rec(2019)6

### Načela za razvoj institucij varuha človekovih pravic

#### I. Ustanovitev in temeljne značilnosti institucij varuha človekovih pravic

1. Institucije varuha človekovih pravic bi morale obstajati v vseh državah članicah. Vsaka država bi morala izbrati eno ali več takšnih institucij z mislijo na njeno organizacijo, posebnosti in potrebe. Te institucije bi morale biti neposredno in zlahka dostopne vsakomur, in sicer v zvezi z vsemi javnimi storitvami, ne glede na to, kako so ponujene. Posebno pozornost bi bilo treba nameniti ljudem, ki morda ne vedo za obstoj institucij varuha človekovih pravic, ki imajo morda težave dostopati do institucij varuha ali ki so morda v stanju ranljivosti, kot so na primer migranti, zaporniki, invalidi ali starejši ljudje in otroci.
2. Države članice bi morale zagotavljati trdno pravno osnovo za institucije varuha človekovih pravic, še najbolje na ustavni ravni in/ali z zakonom, ki določa glavne naloge takšne institucije, zagotavlja njeno neodvisnost in sredstva, nujna za učinkovito doseganje njenih funkcij, tako na državnem kot mednarodnem nivoju, pri čemer upošteva obstoječe standarde in priporočila za institucije varuha, še posebej Načela o varstvu in spodbujanju institucije ombudsmana, ki jih je Evropska komisija za demokracijo skozi pravo Sveta Evrope (Beneška komisija) sprejela 15. marca 2019 in jih je potrdil Odbor ministrov 2. maja 2019.
3. Postopek izbire in imenovanja vodje institucije varuha človekovih pravic bi moral spodbujati njeno neodvisnost. Kandidati bi se morali odlikovati z visoko moralno avtoriteto in prepoznanimi kompetencami na področju vladavine prava, demokratičnega upravljanja in človekovih pravic. Poskrbeti je treba, da mesto vodje katerekoli institucije varuha človekovih pravic ne ostane prazno za daljše časovno obdobje.
4. Države članice morajo zagotoviti, da institucije varuha človekovih pravic delujejo v spodbudnem okolju, ki jim omogoča, da izvajajo svoj mandat neodvisno od vseh izvajalcev javnih služb, do katerih imajo pristojnost, in sicer na učinkovit način in v vzdušju nepristranskosti, integritete, transparentnosti in pravičnosti.
5. Države članice bi morale sprejeti učinkovite ukrepe, ki bi omogočili institucijam varuha človekovih pravic za sodelovanje pri njihovih aktiv-

nostih pridobiti vse upravne organe in druge relevantne subjekte, imeti neomejen dostop do vseh relevantnih prostorov, vključno s prostori za pridržanje, in do vseh relevantnih posameznikov, z namenom, da lahko verodostojno proučijo prejete pobude ali druge zadeve, ki jih pokrivajo njihova pooblastila. Institucije varuha bi morale imeti tudi dostop do vseh informacij, ki jih za tako proučitev potrebujejo, ob upoštevanju mogočih omejitev, ki izhajajo iz varovanja drugih pravic in zakonitih interesov, in zagotavljanja zaupnosti vseh podatkov v svoji lasti.

6. Države članice bi morale institucijam varuha človekovih pravic zagotavljati primerna, zadostna in trajna sredstva, ki jim omogočajo izvajanje njihovih pooblastil na popolnoma neodvisen način. Institucije varuha bi morale imeti možnost same imenovati osebje in zagotavljati, da to prejme primerno usposabljanje.
7. Države članice bi morale sprejeti vse potrebne ukrepe za zaščito institucij varuha človekovih pravic pred grožnjami in nadlegovanjem. Vse primere domnevnih povračilnih ukrepov ali ustrahovanje varuha in njegovega osebja ali proti posameznikom, ki sodelujejo ali iščejo sodelovanje z njimi, je treba nemudoma in temeljito raziskati ter storilce postaviti pred sodišče.

## II. Glavne naloge institucij varuha človekovih pravic

8. Države članice bi morale zagotoviti, da podeljen mandat institucije varuha človekovih pravic opolnomoči, še posebej, da:
  - a. ukrepajo v zvezi s prejetimi pritožbami ali na lastno pobudo, da zavarujejo vsakega človeka ali skupino ljudi pred slabim upravljanjem, kršenjem pravic, nepravilnostjo, zlorabo, korupcijo ali krivico, ki jo povzročijo izvajalci javnih služb, javni ali zasebni, predvsem z zagotavljanjem imetnikom pravic prijazna izvensodna sredstva za pomoč pri reševanju sporov med posamezniki in ponudniki javnih storitev, kar lahko vključuje mediacijo, če je to primerno;
  - b. varujejo in spodbujajo človekove pravice in temeljne svoboščine, vladavino prava in demokratično upravljanje, če je primerno tudi s predlogi za zakonodajne spremembe, preko sodnih postopkov ali z drugimi sredstvi;

c. dajejo priporočila za preprečitev ali popravo vsakega ravnanja, opisanega pod točko 8.a, in, kjer je primerno, predlagajo upravne ali zakonodajne reforme, ki ciljajo na izboljšanje delovanja izvajalcev javnih storitev; v primeru, da slednji ne sprejmejo ali vpeljejo takih priporočil, bi morale države članice zagotoviti, da imajo institucije varuha človekovih pravic med drugim tudi pravico predati poročilo o tem pristojnemu izvoljenemu organu, običajno parlamentu;

d. v okviru svojih pooblastil sodelujejo z lokalnimi, državnimi in mednarodnimi deležniki in mrežami, ki delujejo na sorodnih ali podobnih področjih.

9. Države članice bi morale uvesti pravno obveznost, da vsi naslovniki priporočil s strani institucij varuha človekovih pravic v primernem roku zagotovijo obrazložen odgovor.
10. Države članice bi morale razmisliti o tem, da institucijam varuha človekovih pravic podelijo pooblastila, ki jim omogočajo, da izvajajo naloge, ki jih predvidevajo relevantne mednarodne konvencije na področju človekovih pravic, kot na primer Državni preventivni mehanizem po Opcijskem protokolu h Konvenciji Združenih narodov proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim in ravnanju, in/ali neodvisni mehanizmi po Konvenciji Združenih narodov o pravicah invalidov, ali da okrepijo takšna pooblastila, če je to primerno. Kjer ima institucija varuha človekovih pravic te mandate, mora imeti tudi dostop do zadostnih sredstev, da razvije kapacitete, ki ji omogočajo, da učinkovito izpolnjuje svoje funkcije; to bi moralo vključevati tudi primerno kvalificirano, usposobljeno in izobraženo osebje.

### **III. Sodelovanje in dialog**

11. Države članice bi morale sprejeti učinkovite ukrepe, da omogočijo institucijam varuha človekovih pravic, tako na državni in regionalni kot lokalni ravni, da komunicirajo in sodelujejo predvsem s:
  - a. sorodnimi institucijami, kadar je to primerno preko elektronskega mreženja in izmenjave informacij ter praks pa tudi z rednimi sestanki;
  - b. deležniki civilne družbe, še posebno nevladnimi organizacijami, ki bi morale imeti lahek dostop do institucij varuha človekovih pravic;

- c. drugimi strukturami za človekove pravice, zlasti državnimi institucijami za človekove pravice in njihovimi mrežami, kjer je primerno preko skupno organiziranih dejavnosti;
  - d. mednarodnimi in regionalnimi organizacijami, ki delujejo na sorodnih ali podobnih področjih, še posebno telesi Sveta Evrope.
12. Države članice, ki so ustanovile več institucij varuha človekovih pravic, kot so regionalna, lokalna in/ali specializirana telesa, bi morale med temi institucijami omogočiti primerno in učinkovito koordinacijo ter sodelovanje z namenom spodbujanja sinergij in v izogib podvajanju, in sicer z zagotavljanjem, da zakonodaja o institucijah varuha človekovih pravic omogoča in spodbuja takšno sodelovanje.
  13. Države članice bi morale spodbujati in sponzorirati razvoj programov sodelovanja s Svetom Evrope, ki bi zagotavljali stalno deljenje znanja med institucijami varuha z namenom krepite njihovega prispevka k učinkoviti implementaciji Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in drugih relevantnih instrumentov.

## 1.3 Resolucija Generalne skupščine o vlogi institucij varuha človekovih pravic in mediatorjev pri spodbujanju in varstvu človekovih pravic, dobrega upravljanja in pravne države (Združeni narodi, A/RES/75/186, 16. december 2020)

**A/RES/75/186**

**Generalna Skupščina Združenih narodov**

**75. zasedanje**

Točka 72(b) dnevnega reda

**Spodbujanje in varstvo človekovih pravic: vprašanja človekovih pravic, vključno z alternativnimi pristopi za izboljšanje učinkovitega uživanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin**

Resolucija, sprejeta na Generalni skupščini 16. decembra 2020

*[na podlagi poročila Tretjega odbora (A/75/478/Add.2, odstavek 89)]*

### **75/186. Vloga institucij varuha človekovih pravic in mediatorjev pri spodbujanju in varstvu človekovih pravic, dobrega upravljanja in pravne države**

*Generalna skupščina,*

*ob ponovni potrditvi svoje zavezanosti namenu in načelom Ustanovne listine Združenih narodov in Splošni deklaraciji o človekovih pravicah,<sup>1</sup>*

*ob sklicevanju na Dunajsko deklaracijo in akcijski program, ki sta bila sprejeta na Svetovni konferenci o človekovih pravicah 25. junija 1993,<sup>2</sup> v katerih je konferenca ponovno potrdila pomembno in konstruktivno vlogo, ki jo imajo nacionalne institucije za spodbujanje in varstvo človekovih pravic,*

*ob ponovni potrditvi svojih resolucij 65/207 z dne 21. decembra 2010, 67/163 z dne 20. decembra 2012, 69/168 z dne 18. decembra 2014, 71/200 z dne 19. decembra 2016 in 72/186 z dne 19. decembra 2017 o vlogi institucij varuha človekovih pravic in mediatorjev pri spodbujanju in varstvu človekovih pravic,*

---

1 Resolucija 217 A (III).

2 A/CONF.157/24 (del I), poglavje III

*ob sklicevanju* na načela v zvezi s statusom nacionalnih institucij za spodbujanje in varstvo človekovih pravic (Pariška načela), ki jih je Generalna skupščina pozdravila v svoji resoluciji 48/134 z dne 20. decembra 1993 in so priložena k temu dokumentu,

*ob priznavanju* načel o zaščiti in krepitvi institucije varuha človekovih pravic (Beneška načela),

*ob sklicevanju* na svoje prejšnje resolucije o nacionalnih institucijah za spodbujanje in varstvo človekovih pravic, zlasti resolucije 66/169 z dne 19. decembra 2011, 68/171 z dne 18. decembra 2013, 70/163 z dne 17. decembra 2015 in 74/156 z dne 18. decembra 2019, kot tudi na resolucije Sveta za človekove pravice 23/17 z dne 13. junija 2013,<sup>3</sup> 27/18 z dne 25. septembra 2014,<sup>4</sup> 33/15 z dne 29. septembra 2016<sup>5</sup>, 39/17 z dne 28. septembra 2018<sup>6</sup> in 45/22 z dne 6. oktobra 2020<sup>7</sup>,

*ob ponovni potrditvi* funkcionalnih in strukturnih razlik med nacionalnimi institucijami za človekove pravice na eni strani ter institucijami varuha človekovih pravic in mediatorjev na drugi strani ter v zvezi s tem ob poudarjanju, da bi morala poročila o izvajanju resolucij Generalne skupščine o vlogi institucij varuha človekovih pravic in mediatorjev Urada visokega komisarja Združenih narodov za človekove pravice biti samostojna poročila,

*ob priznavanju* dolge zgodovine institucij varuha človekovih pravic in naknadnega obsežnega razvoja po vsem svetu na področju ustanavljanja in krepitve institucij varuha človekovih pravic in mediatorjev ter ob priznavanju pomembne vloge, ki jo lahko te institucije imajo v skladu s svojimi pooblastili pri spodbujanju in varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, spodbujanju dobrega upravljanja in spoštovanja pravne države z obravnavo neravnovesja moči med posameznikom in ponudniki javnih storitev,

*ob pozdravljanju* hitro naraščajočega zanimanja po vsem svetu za ustanovitev in krepitev institucij varuha človekovih pravic in mediatorjev ter priznavanju pomembne vloge, ki jo imajo lahko te institucije v skladu s svojim mandatopri reševanju pritožb na nacionalni ravni,

3 Glejte uradni zapisnik Generalne skupščine, 68. zasedanje, dodatek št. 53 (A/73/53), poglavje V, oddelek A.

4 Prav tam, 69. zasedanje, dodatek št. 53A in popravek (A/69/53/Add.1, A/69/53/Add.1/Corr.1 in A/69/53/Add.1/Corr.2), poglavje IV, oddelek A.

5 Prav tam, 71. zasedanje, dodatek št. 53A in popravek (A/71/53/Add.1 in A/71/53/Add.1/Corr.1), poglavje II.

6 Prav tam, 73. zasedanje, dodatek št. 53A (A/73/53/Add.1), poglavje III.

7 Prav tam, 75. zasedanje, dodatek št. 53A (A/75/53/Add.1), poglavje III.

*ob priznavanju*, da je vloga institucij varuha človekovih pravic in mediatorjev, ne glede na to, ali so nacionalne institucije za človekove pravice ali ne, spodbujanje in varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, spodbujanje dobrega upravljanja in spoštovanja pravne države, kot ločena in dodatna naloga, hkrati pa je tudi sestavni del vseh drugih vidikov njihovega dela,

*ob poudarjanju* pomena samostojnosti in neodvisnosti institucij varuha človekovih pravic in mediatorjev, kjer obstajajo, od izvršilne ali sodne veje oblasti, njenih agencij ali političnih strank, da bi jim omogočili obravnavo vseh vprašanj, povezanih z njihovimi področji pristojnosti, brez resnične ali zaznane grožnje njihovi postopkovni sposobnosti ali učinkovitosti in brez strahu pred povračilnimi ukrepi, zastraševanjem ali nasprotnim obtoževanjem v kakršni koli obliki, bodisi na spletu bodisi zunaj njega, ki bi lahko ogrozili njihovo delovanje ali fizično varnost in zaščito njihovih zaposlenih,

*ob upoštevanju* vloge institucij varuha človekovih pravic in mediatorjev pri spodbujanju dobrega upravljanja v javni upravi in izboljšanju njihovih odnosov z državljanji, pri spodbujanju spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pri krepitvi izvajanja javnih storitev s spodbujanjem pravne države, dobrega upravljanja, preglednosti, odgovornosti in pravičnosti,

*ob upoštevanju* tudi pomembne vloge obstoječih institucij varuha človekovih pravic in mediatorjev pri prispevanju k učinkovitemu uresničevanju pravne države in spoštovanju načel pravičnosti in enakosti,

*ob priznavanju* pomena, da se tem institucijam po potrebi dodelijo potrebna pooblastila, vključno z ocenjevanjem, spremljanjem in, če to predvideva nacionalna zakonodaja, preiskovanjem zadev na lastno pobudo, pa tudi zaščito, ki omogoča neodvisno in učinkovito ukrepanje proti nepravilnosti do katere koli osebe ali skupine, ter pomena državne podpore samostojnosti, pooblastilom in nepristranskosti varuha človekovih pravic in postopka,

*ob poudarjanju* pomena finančne in upravne neodvisnosti in stabilnosti teh institucij ter ob pozdravljanju z zadovoljstvom prizadevanj tistih držav, ki so svojim institucijam varuha človekovih pravic in mediatorjev omogočile večjo samostojnost in neodvisnost, vključno z dodelitvijo preiskovalne vloge ali povečanjem te vloge,

*ob poudarjanju* tudi, da imajo lahko te institucije, kjer obstajajo, pomembno vlogo pri svetovanju vladam pri pripravi ali spreminjanju obstoječih nacionalnih zakonov in politik, ratifikaciji ustreznih mednarodnih instrumentov ter usklajevanju nacionalne zakonodaje in nacionalnih praks z mednarodnimi obveznostmi njihovih držav na področju človekovih pravic,

*ob nadaljnjem poudarjanju* pomena mednarodnega sodelovanja med uradi



varuha človekovih pravic in mediatorji ter opozarjanju na vlogo regionalnih in mednarodnih združenj institucij varuha človekovih pravic in mediatorjev pri spodbujanju sodelovanja in izmenjavi najboljših praks,

*ob ugotavljanju z zadovoljstvom, da se dejavno nadaljuje delo svetovne mreže varuhov človekovih pravic in Mednarodnega združenja ombudsmanov ter tesno sodelovanje z dejavnimi regionalnimi zvezami in mrežami varuhov človekovih pravic in mediatorjev, in sicer z Združenjem ombudsmanov Sredozemlja, Ibersko-ameriško zvezo ombudsmanov, Združenjem ombudsmanov in mediatorjev Frankofonije, Združenjem azijskih ombudsmanov, Združenjem afriških ombudsmanov in mediatorjev, Mrežo arabskih ombudsmanov, Evropsko mediacijsko mrežo, Zavezništvom pacifiških ombudsmanov, Zavezništvom evroazijskih ombudsmanov ter z drugimi dejavnimi združenji in mrežami varuhov človekovih pravic in mediatorjev,*

1. *se seznanj s poročilom generalnega sekretarja;*
2. *močno spodbuja države članice:*
  - (a) da razmislijo o ustanovitvi ali krepitvi neodvisnih in samostojnih institucij varuha človekovih pravic in mediatorjev na nacionalni ravni ter, kjer je to primerno, na regionalni ali lokalni ravni, v skladu z načeli o zaščiti in krepitvi institucije varuha človekovih pravic (Beneška načela), bodisi kot nacionalne institucije za človekove pravice bodisi skupaj z njimi;
  - (b) da institucijam varuha človekovih pravic in mediatorjev, kjer obstajajo, zagotovijo potreben ustavni in zakonodajni okvir ter podporo in zaščito države, ustrezna finančna sredstva za osebje in druge proračunske potrebe, širok razpon pooblastil za vse javne službe, pooblastila, potrebna za orodja, ki jih potrebujejo za izbiro vprašanj, reševanje slabega upravljanja, temeljito preiskovanje in obveščanje o rezultatih, ter vsa druga ustrezna sredstva, da bi zagotovili učinkovito in neodvisno izvajanje svojih pooblastil ter okrepili legitimnost in verodostojnost svojih ukrepov kot mehanizmov za spodbujanje in varstvo človekovih pravic ter spodbujanje dobrega upravljanja in spoštovanja pravne države;
  - (c) da, kjer obstajajo, sprejmejo ustrezne ukrepe, s katerimi zagotovijo, da načini za imenovanje varuha človekovih pravic ali mediatorja spoštujejo popolno neodvisnost ter priznanje in spoštovanje institucij varuha človekovih pravic in mediatorjev ter njihovega dela s strani države;
  - (d) da zagotovijo jasna pooblastila institucij varuha človekovih pravic in mediatorjev, kjer obstajajo, da se omogočijo preprečevanje in ustrezno reševanje nepravilnosti in slabega upravljanja ter spodbujanje in varstvo človekovih pravic ter da poročajo o njihovih dejavnostih, kot je

to primerno, na splošno in o posameznih vprašanjih;

**(e)** da sprejmejo ustrezne ukrepe za zagotovitev ustrezne zaščite institucij varuha človekovih pravic in mediatorjev, kjer obstajajo, pred prisilo, povračilnimi ukrepi, ustrahovanjem ali grožnjami, tudi s strani drugih organov, ter da se ta dejanja takoj in pravilno preiščejo in da storilci prevzamejo odgovornost;

**(f)** da ustrezno upoštevajo načela v zvezi s statusom nacionalnih institucij za spodbujanje in varstvo človekovih pravic (Pariška načela) pri dodeljevanju vloge nacionalnih preventivnih mehanizmov in nacionalnih mehanizmov za spremljanje institucijam varuha človekovih pravic ali mediatorjev;

**(g)** da razvijejo in po potrebi izvajajo dejavnosti ozaveščanja na nacionalni ravni v sodelovanju z vsemi relevantnimi deležniki, da bi povečali ozaveščenost o pomembni vlogi institucij varuha človekovih pravic in mediatorjev;

**(h)** da delijo in izmenjajo najboljše prakse o delu in delovanju njihovih institucij varuha človekovih pravic in mediatorjev v sodelovanju z Uradom visokega komisarja Združenih narodov za človekove pravice in Mednarodnim združenjem ombudsmanov ter z drugimi mednarodnimi in regionalnimi organizacijami varuha človekovih pravic;

3. priznava, da je v skladu z Dunajsko deklaracijo in akcijskim programom pravica vsake države, da izbere okvir za nacionalne institucije, vključno z institucijami varuha človekovih pravic in mediatorjev, ki je najprimernejši za njene posebne potrebe na nacionalni ravni, da bi spodbujali človekove pravice v skladu z mednarodnimi instrumenti o človekovih pravicah;
4. priznava, da je treba spremljati in ocenjevati praktično učinkovitost izbranega okvira za take nacionalne institucije v skladu z mednarodno sprejetimi in priznanimi standardi ter da ta okvir ne sme ogroziti niti samostojnosti niti neodvisnosti institucije niti zmanjšati njene sposobnosti za izvajanje njenih pooblastil;
5. pozdravlja dejavno sodelovanje Urada visokega komisarja na vseh mednarodnih in regionalnih srečanjih institucij varuha človekovih pravic in mediatorjev, bodisi osebno bodisi elektronsko;
6. spodbuja države članice ter regionalne in mednarodne institucije varuha človekovih pravic in mediatorjev, da redno sodelujejo, si izmenjujejo

informacije in izmenjujejo najboljše prakse z uradom visokega komisarja o vseh pomembnih zadevah;

7. spodbuja Urad visokega komisarja, da s svojo svetovalno dejavnostjo razvija in podpira dejavnosti, namenjenih obstoječim institucijam varuha človekovih pravic in mediatorjev, ter krepi njihovo vlogo v nacionalnih sistemih za varstvo človekovih pravic;
8. spodbuja institucije varuha človekovih pravic in mediatorjev, kjer obstajajo:

**(a)** da delujejo, če je to primerno, v skladu z vsemi ustreznimi mednarodnimi instrumenti, vključno s Pariškimi in Beneškimi načeli, da bi okrepile svojo neodvisnost in samostojnost ter svojo zmožnost pomagati državam članicam pri spodbujanju in varstvu človekovih pravic ter spodbujanju dobrega upravljanja in spoštovanja pravne države;

**(b)** da v sodelovanju z Uradom visokega komisarja zaprosijo za njihovo akreditacijo pri Globalnem zavezništvu nacionalnih institucij za človekove pravice, kadar je institucija varuha človekovih pravic ali mediatorjev nacionalna institucija za človekove pravice, da bi jim omogočili učinkovito interakcijo z ustreznimi organi za človekove pravice pri Združenih narodih;

**(c)** da v interesu odgovornosti in preglednosti o svojih dejavnostih vsaj enkrat letno javno poročajo organu države članice, ki varuha človekovih pravic ali mediatorja imenuje;

**(d)** da sodelujejo z ustreznimi državnimi organi in razvijajo sodelovanje z organizacijami civilne družbe, ne da bi pri tem ogrozili svojo samostojnost ali neodvisnost;

**(e)** da izvajajo dejavnosti ozaveščanja o svojih vlogah in funkcijah v sodelovanju z vsemi ustreznimi zainteresiranimi stranmi;

**(f)** da sodelujejo z Mednarodnim združenjem ombudsmanov, Globalnim zavezništvom nacionalnih institucij za človekove pravice ter drugimi regionalnimi mrežami in združenji z namenom izmenjati izkušnje, nova spoznanja in najboljše prakse;

9. zaproša generalnega sekretarja, da Generalni skupščini na njenem 77. zasedanju poroča o izvajanju te resolucije, zlasti o ovirah, s katerimi se države članice srečujejo v zvezi s tem, pa tudi o najboljših praksah pri delu in delovanju institucij varuha človekovih pravic in mediatorjev.

*46. plenarno zasedanje 16. decembra 2020*

## 1.4 Izjava Evropske mreže varuhov človekovih pravic, sprejeta na šestem seminarju nacionalnih varuhov človekovih pravic držav članic EU in držav kandidatk (ENO, Strasbourg, 14.-16. oktober 2007)

### ***Evropska mreža varuhov človekovih pravic - Izjava***

#### ***Izjava, sprejeta na šestem seminarju nacionalnih varuhov človekovih pravic držav članic EU in držav kandidatk v Strasbourgju od 14. do 16. oktobra 2007***

Evropska mreža varuhov človekovih pravic je pripravila to izjavo, da bolje predstavi razsežnost dela varuhov človekovih pravic v Evropski uniji (EU) in da pojasni storitve, ki jih zagotavljajo ljudem, ki se pritožujejo o zadevah s področja uporabe zakonodaje EU.

Nacionalni in regionalni varuhi človekovih pravic bistveno prispevajo k zagotavljanju, da lahko državljani in osebe s stalnim prebivališčem v EU poznajo in uživajo svoje pravice. Skupaj z Evropskim varuhom človekovih pravic sestavljajo Evropsko mrežo varuhov človekovih pravic.

Evropski varuh človekovih pravic na prostovoljni ravni povezuje vse nacionalne in regionalne varuhe človekovih pravic in podobne organe držav članic EU, nacionalne varuhe držav kandidatk, Islandije in Norveške ter Evropskega varuha človekovih pravic in odbora za peticije Evropskega parlamenta. V Nemčiji imajo odbori za peticije na državni in regionalni ravni podobno vlogo kot varuh človekovih pravic. So del mreže.

Zakonodaja in politika EU imata vedno večji vpliv na vsakodnevno življenje državljanov in oseb s stalnim prebivališčem v državah članicah. Večinoma jih izvajajo organi oblasti držav članic. Nacionalni in regionalni varuhi obravnavajo pritožbe proti organom oblasti držav članic, skupaj s pritožbami, ki zadevajo dejavnosti v okviru zakonodaje EU. Evropski varuh človekovih pravic nadzira institucije EU, kot je Evropska komisija.

Ustrezen nacionalni ali regionalni varuh človekovih pravic je odgovoren za obravnavanje pritožb proti organom oblasti države članice, skupaj s pritožbami glede zadev, ki sodijo na področje uporabe zakonodaje EU. Evropski varuh človekovih pravic preiskuje pritožbe proti institucijam in organom Evropske unije.

Čeprav se pristojnosti in odgovornosti različnih varuhov v mreži zelo razlikujejo, si vsi prizadevajo, da bi javnosti zagotovili storitev, ki je nepristranska, učinkovita in poštena. V okviru svojih mandatov podpirajo načela, na katerih temelji Evropska unija.

*»Unija temelji na načelih svobode, demokracije, spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravne države, na načelih, ki so skupna vsem državam članicam«* (člen 6(1) Pogodbe o Evropski uniji).

Ena najpomembnejših dejavnosti mreže je širjenje informacij o zakonodaji in dobrih praksah EU, kakor tudi zagotavljanje najboljšega možnega služenja javnosti. Nacionalni in regionalni varuhi človekovih pravic v mreži lahko Evropskega varuha človekovih pravic zaprosijo za pisne odgovore na vprašanja o zakonodaji EU in njeni razlagi, skupaj z vprašanji, ki se pojavijo pri obravnavi posebnih primerov.

### **Vloga in namen varuha človekovih pravic**

Varuhi človekovih pravic v mreži so neodvisne in nepristranske osebe, ki jih določi ustava ali zakon za obravnavanje pritožb proti organom oblasti.

Za vsako pritožbo poskušajo najti primerno rešitev. Po preiskavi pritožbe in ugotovitvi, da je upravičena, lahko varuh človekovih pravic kritizira ravnanje in poda svoje mnenje, kako bi bilo treba primer ustrezno obravnavati. V več državah lahko varuh človekovih pravic predlaga rešitve, ki lahko na primer vključujejo ponovno obravnavo primera, opravičilo ali odškodnino. Nekateri varuhi človekovih pravic lahko poskušajo doseči sporazumno rešitev pritožbe.

V nekaterih primerih lahko pritožnik izbere, ali se bo obrnil na varuha človekovih pravic ali na sodišče. Vendar pa običajno varuh človekovih pravic ne more obravnavati pritožbe, če zadevo obravnava ali jo je obravnavalo sodišče. Za razliko od sodišča, varuh človekovih pravic ne more sprejemati pravno zavezujočih odločitev, vendar pa organi oblasti običajno upoštevajo priporočila varuha človekovih pravic. Če jih ne upoštevajo, lahko varuh človekovih pravic na primer s tem, da obvesti Parlament, pritegne politično in javno pozornost o primeru.

Poleg obravnavanja pritožb, delujejo varuhi človekovih pravic tudi proaktivno, da bi izboljšali kakovost javne uprave in javnih storitev. Spodbujajo dobro upravljanje in spoštovanje pravic, predlagajo primerne rešitve za sis-

temske težave, širijo najboljšo prakso in spodbujajo kulturo usmerjenosti k uporabnikom storitev.

Varuhi človekovih pravic spodbujajo organe oblasti, da pritožbe obravnavajo kot priložnost za učinkovito komuniciranje s pritožnikom in da popravijo vse pomanjkljivosti v svojih storitvah. Ustrezno temu večina varuhov človekovih pravic ne preiskuje pritožbe, če organu, proti kateremu je vložena pritožba, ni najprej dana ustrezna priložnost, da sam reši zadevo.

Podlage za delo varuhov človekovih pravic znotraj mreže so različne, navadno vključujejo: kršenje pravic, vključno s temeljnimi človekovimi pravicami; drugo nezakonito ravnanje, vključno z nespoštovanjem splošnih pravnih načel in načel dobrega upravljanja. Primeri slabega upravljanja, ki jih varuh človekovih pravic lahko pomaga odpraviti, vključujejo nerazumne zamude, neupoštevanje uveljavljenih politik in postopkov, pomanjkanje nepristranskosti, nepravilnost, dajanje nepravilnih informacij ali nasvetov, nedoslednost in nevljudno vedenje.

## **Storitve za javnost**

Varuhi človekovih pravic v mreži so zavezani k vljudnemu in spoštljivemu vedenju do članov javnosti. Težiti morajo k dostopnosti, usmerjenosti k storitvam, poštenosti, nepristranski, doslednosti in učinkovitosti.

Cilj varuhov človekovih pravic v mreži je preglednost njihovega dela in odločitev, v mejah kot jih določajo zakon, spoštovanje zasebnosti in utemeljeni razlogi za spoštovanje zaupnosti. Objavijo merila, ki jih upoštevajo pri obravnavanju pritožb, navedejo razloge za svoje odločitve in obveščajo javnost o svojih dejavnostih.

Varuhi človekovih pravic v mreži poskušajo ohraniti ustrezno ravnovesje med natančnostjo in hitrostjo preiskav, ob upoštevanju interesov pritožnikov in potrebe po učinkoviti uporabi sredstev.

### *Dostopnost*

Varuhi človekovih pravic v mreži poskušajo omogočiti prost in enak dostop vsem, ki so upravičeni do njihovih storitev.

Pritožbe se navadno naslovijo neposredno na varuha človekovih pravic.

Storitve varuha človekovih pravic se pritožniku navadno ne zaračunajo.

Kjer so izjeme od omenjenih načel določene z zakonom, poskuša varuh človekovih pravic zmanjšati negativne posledice za pritožnike, kolikor je le mogoče.

### *Obravnavanje pritožb*

Cilj varuhov človekovih pravic v mreži je, da pritožbe obravnavajo hitro in učinkovito. Upoštevajo ustrezne določbe zakonodaje EU, skupaj s splošnimi pravnimi načeli, kot je spoštovanje temeljnih pravic. Listina Evropske unije o temeljnih pravicah je pri tem lahko koristna oporna točka.

Vsaka prejeta pritožba se natančno analizira z namenom, da se zagotovi primerna rešitev.

Če je pritožba zavržena, varuh človekovih pravic o tem nemudoma obvesti pritožnika in jasno obrazloži razlog ali razloge. Če je mogoče, varuh svetuje pritožniku, na kateri drugi organ se lahko še obrne za pomoč.

Nekateri varuhi človekovih pravic uporabljajo skrajšani postopek, če prva analiza pokaže, da se težava pritožnika lahko reši hitro, na primer s telefonskim klicem.

Če se izvede polna preiskava pritožbe, varuh človekovih pravic zagotovi pritožniku informacije o poteku preiskave ali zagotovi, da lahko pritožnik enostavno pridobi takšne informacije. Ustrezne informacije lahko na primer zadevajo:

- postopek, ki je bil uporabljen;
- obseg preiskave, skupaj z vprašanjem ali vprašanji, o katerih teče preiskava, in
- napredovanje preiskave.

Po zaključku preiskave izda varuh človekovih pravic pisno poročilo ali odločitev, ki navadno zajema:

- ugotovitve varuha;
- mnenje, ali je pritožba v celoti ali delno utemeljena in razloge za to mnenje, ter
- morebitna priporočila varuha zadevnim organom oblasti.

## *Objava informacij*

Varuhi človekovih pravic v mreži objavljajo informacije, ki so razumljive in dostopne brez težav. Takšne informacije so na primer:

- kdo se lahko pritoži;
- proti katerim organom oblasti je mogoče vložiti pritožbo;
- vrste dejavnosti, ki so lahko predmet pritožbe, vključno z dejavnostmi znotraj področja uporabe zakonodaje EU;
- pogoji za dopustnost pritožb;
- kako se pritožiti;
- kateri jezik ali jeziki se lahko uporabijo v pritožbi;
- (če je ustrezno) pogoji za uporabo skrajšanega postopka pri varuhu;
- kako pridobiti nasvet o možnosti za pritožbo (npr. telefonska linija), ter
- možne rešitve in pravna sredstva, če se ugotovi, da je pritožba utemeljena.

Evropski varuh človekovih pravic se je zavezal, da bo olajšal širok dostop do informacij, ki jih objavijo nacionalni in regionalni člani mreže.

Spletna stran Evropskega varuha človekovih pravic <http://www.ombudsman.europa.eu> vsebuje informacije o mreži in povezave do domačih spletnih strani njenih članov. Spletna stran ima tudi interaktivni vodnik, ki omogoča ugotoviti, kateri varuh človekovih pravic ali drug organ, je najbolj primeren za obravnavanje pritožbe oz. za posredovanje odgovora v zvezi z zahtevo za informacije. Informacije so na zahtevo prav tako na voljo v Uradu varuha človekovih pravic (tel. št. +33 3 88 17 23 13).

## *Vedno boljše storitve za javnost*

Varuhi človekovih pravic v mreži so zavezani k stalnim izboljšavam storitev, ki jih zagotavljajo javnosti. Zato se izjava po potrebi preverja, z namenom, da bi odražala razvoj najboljših praks.



## 2. Mednarodni standardi delovanja nacionalnih institucij za človekove pravice

### 2.1 Pariška načela o statusu nacionalnih institucij za človekove pravice (Združeni narodi, Generalna skupščina, 20. december 1993)

#### **Načela, ki se nanašajo na status državnih institucij (Pariška načela)**

**Sprejeta z Resolucijo Generalne skupščine OZN 48/134 z dne 20. decembra 1993**

#### **Strokovno znanje in odgovornosti**

1. Nacionalna institucija je pristojna za spodbujanje in varstvo človekovih pravic.
2. Nacionalni instituciji se dodeli čim širši mandat, ki je jasno opredeljen v ustavnem ali zakonodajnem besedilu, ki določa njeno sestavo in področje njenih pristojnosti.
3. Nacionalna institucija ima med drugim naslednje pristojnosti:
  - (a) Vladi, parlamentu in vsem drugim pristojnim organom kot svetovalno podlago bodisi na zahtevo posameznih organov bodisi z izvajanjem pooblastila za obravnavo zadeve brez višje napotitve daje mnenja, priporočila, predloge in poročila o vseh zadevah v zvezi s spodbujanjem in zaščito človekovih pravic; nacionalna institucija se lahko odloči, da jih objavi; ta mnenja, priporočila, predlogi in poročila in vse druge pristojnosti nacionalne institucije se nanašajo na naslednja področja:
    - (i) kakršne koli zakonodajne ali upravne določbe in tudi določbe v zvezi s pravosodnimi organizacijami, katerih namen je ohraniti in razširiti varstvo človekovih pravic; s tem v zvezi nacionalna institucija preuči veljavno zakonodajo in upravne določbe ter zakonodajne predloge ter pripravi priporočila, ki se ji zdijo ustrezna, da se zagotovi skladnost teh

določb s temeljnimi načeli človekovih pravic; po potrebi priporoči sprejetje nove zakonodaje, spremembo veljavne zakonodaje in sprejetje ali spremembo upravnih ukrepov;

(II) kakršno koli kršenje človekovih pravic, za katero se odloči, da se bo obravnavalo;

(III) priprava poročil o stanju glede človekovih pravic v državi na splošno in o bolj specifičnih zadevah;

(IV) opozarjanje vlade na razmere v katerem koli delu države, kjer so kršene človekove pravice, in predlaganje pobud za odpravo takih razmer ter izražanje mnenja o stališčih in odzivih vlade, kadar je to potrebno;

(b) spodbujati in zagotavljati usklajevanje nacionalne zakonodaje, predpisov in praks z mednarodnimi instrumenti za (zagotavljanje) človekovih pravic, katerih pogodbenica je država, ter njihovo učinkovito izvajanje;

(c) spodbujati ratifikacijo zgoraj omenjenih instrumentov ali pristop k tem instrumentom in zagotavljati njihovo izvajanje;

(d) prispevati k poročilom, ki jih morajo države predložiti organom in odborom Združenih narodov ter regionalnim institucijam v skladu s svojimi pogodbenimi obveznostmi in po potrebi izraziti mnenje o določeni zadevi ob ustreznem spoštovanju njihove neodvisnosti;

(e) sodelovati z Združenimi narodi in vsemi drugimi organizacijami v sistemu Združenih narodov, regionalnimi institucijami in nacionalnimi institucijami drugih držav, ki so pristojne za zaščito in spodbujanje človekovih pravic;

(f) pomagati pri oblikovanju izobraževalnih in raziskovalnih programov o človekovih pravicah ter sodelovati pri njihovem izvajanju v šolah, na univerzah in v strokovnih krogih;

(g) oglaševati človekove pravice in prizadevanja za boj proti vsem oblikam diskriminacije, zlasti rasne diskriminacije, z ozaveščanjem javnosti, posebej še z obveščanjem in izobraževanjem ter uporabo vseh tiskanih medijev.

## **Sestava in zagotavljanje neodvisnosti in pluralizma**

1. Sestava nacionalne institucije in imenovanje njenih članov, bodisi z volitvami ali kako drugače, se določi v skladu s postopkom, ki daje vsa potrebna jamstva za zagotavljanje pluralistične zastopanosti družbenih

sil (civilne družbe), ki sodelujejo pri zaščiti in spodbujanju človekovih pravic, zlasti s pooblastili, ki bodo omogočila vzpostavitev učinkovitega sodelovanja s predstavniki ali prek prisotnosti predstavnikov:

- (a) nevladnih organizacij, pristojnih za človekove pravice in prizadevanja za boj proti rasni diskriminaciji, sindikatov, ustreznih socialnih in poklicnih organizacij, npr. združenj odvetnikov, zdravnikov, novinarjev in uglednih znanstvenikov;
  - (b) trendov na področju filozofije in religije;
  - (c) univerz in usposobljenih strokovnjakov;
  - (d) parlamenta;
  - (e) vladnih služb (če so te vključene, morajo imeti njihovi predstavniki v razpravah le svetovalno vlogo).
2. Nacionalna institucija ima infrastrukturo, ki je primerna za nemoteno izvajanje njenih dejavnosti, zlasti ustrezno financiranje. To financiranje bi moralo omogočiti, da ima (institucija) svoje osebje in prostore, da bi bila neodvisna od vlade in ne bi bila podvržena finančnemu nadzoru, ki bi lahko vplival na njeno neodvisnost.
  3. Za zagotovitev stabilnega mandata članom nacionalne institucije, brez katerega ne more biti dejanske neodvisnosti, se njihovo imenovanje opravi z uradnim aktom, ki določi posebno trajanje mandata. Ta mandat je lahko obnovljiv, če je zagotovljen pluralizem članstva institucije.

## Metode delovanja

Nacionalna institucija v okviru svojega delovanja:

- (a) prosto obravnava vsa vprašanja, ki spadajo v njeno pristojnost, bodisi na predlog vlade bodisi brez višje napotitve na pobudo svojih članov ali katerega koli vlagatelja peticije;
- (b) prisluhne vsaki osebi in pridobi kakršne koli informacije in dokumente, ki so potrebni za presojo situacij iz njene pristojnosti;
- (c) obravnava javno mnenje neposredno ali prek katerega koli sredstva javnega obveščanja, zlasti za objavo svojih mnenj in priporočil;
- (d) se redno in po potrebi sestaja v navzočnosti vseh svojih članov, potem ko so izrazili ustrezno zaskrbljenost; (e) po potrebi s svojimi člani vzpostavi delovne skupine in ustanovi lokalne ali regionalne oddelke, ki so ji v pomoč

pri opravljanju njenih nalog;

(f) posvetuje se z drugimi organi, bodisi pristojnimi bodisi drugače odgovornimi za spodbujanje in zaščito človekovih pravic (zlasti varuhi človekovih pravic, mediatorji in podobnimi institucijami);

(g) glede na temeljno vlogo, ki jo imajo nevladnih organizacij pri širitvi dela nacionalnih institucij, krepí odnose z nevladnimi organizacijami, ki se ukvarjajo s spodbujanjem in varstvom človekovih pravic, gospodarskim in socialnim razvojem, bojem proti rasizmu, zaščito posebej ranljivih skupin (zlasti otrok, delavcev migrantov, beguncev, fizično in duševno oviranih oseb) ali drugimi specializiranimi področji.

### **Dodatna načela glede statusa komisij s kvazisodno pristojnostjo**

Nacionalna institucija je lahko pooblaščená za obravnavanje pritožb in peticij v zvezi s posameznimi primeri. Predložijo jih lahko posamezniki, njihovi zastopniki, tretje stranke, nevladne organizacije, združenja sindikatov ali katere koli druge reprezentativne organizacije. V takih okoliščinah in brez poseganja v zgoraj navedena načela glede drugih pooblastil komisij lahko naloge, ki so jim zaupane, temeljijo na naslednjih načelih:

(a) iskanje mirne poravnave s pravnim postopkom ali v mejah, ki jih določa zakon, z zavezujočimi odločitvami ali, kadar je to potrebno, na podlagi zaupnosti;

(b) obveščanje stranke, ki je vložila pobudo, o njenih pravicah, zlasti o pravnih sredstvih, ki so ji na voljo, in spodbujanje dostopa do teh sredstev;

(c) obravnava kakršnih koli pritožb ali peticij ali njihovo posredovanje kateremu koli drugemu pristojnemu organu v mejah, ki jih določa zakon;

(d) dajanje priporočil pristojnim organom, zlasti s predlaganjem sprememb ali reform zakonov, predpisov in upravnih praks, zlasti če so zaradi njih nastale težave, s katerimi se srečujejo osebe, ki vlagajo peticije, da bi uveljavile svoje pravice.

## 2.2 Poročilo Pododbora za akreditacijo Globalnega zavezništva nacionalnih institucij za človekove pravice - Slovenija (GANHRI, 7.-18. december 2020)

### GLOBALNO ZAVEZNIŠTVO NACIONALNIH INSTITUCIJ ZA ČLOVEKOVE PRAVICE (GANHRI)

#### Poročilo in priporočila virtualnega zasedanja Pododbora za akreditacijo (SCA)

7.-18. december 2020

#### POSEBNA PRIPOROČILA

### **2.5. Slovenija: Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh)**

**Priporočilo:** Pododbor za akreditacijo priporoča, da se Varuh znova akreditira s statusom A.

Pododbor za akreditacijo želi pohvaliti Varuhova prizadevanja za spremembe varuhove pooblastitvene zakonodaje v letu 2017 zaradi upoštevanja priporočil Pododbora za akreditacijo.

Pododbor za akreditacijo spodbuja Varuha, da nadaljuje s prizadevanji za obravnavanje vseh vprašanj človekovih pravic, ki vplivajo na družbo, v kateri deluje, vključno s pravicami migrantov in beguncev, pravicami invalidov in trgovino z ljudmi.

Pododbor za akreditacijo poudarja, da bi morali NHRI [(nacionalne institucije za človekove pravice)] s statusom A z razumnimi ukrepi povečati svojo učinkovitost in neodvisnost, v skladu s Pariškimi načeli in priporočili, ki jih je Pododbor za akreditacijo predložil med tem pregledom.

## **Ugotovitve Pododborja za akreditacijo:**

### **1. Izbira in imenovanje**

Varuha v skladu z določbami zakona izvoli Državni zbor z dvotretjinsko večino, potem ko predsednik predlaga kandidate.

Varuh poroča, da se v praksi razpis objavi v Uradnem listu in na spletnem mestu Varuha. Poleg tega poroča, da se predsednik posvetuje s predstavniki političnih strank, preden predlog preda Državnemu zboru.

Pododbor za akreditacijo meni, da v zakonu določeni postopek ni dovolj širok in pregleden. Zlasti:

- ne zahteva objave prostih mest za člane in
- ne spodbuja širokega posvetovanja in/ali sodelovanja v postopkih prijave, presejanja, izbire in imenovanja za vse člane.

Nujno je zagotoviti ureditev jasnega, preglednega in soudeleženskega postopka izbire in imenovanja za organ odločanja NHRI v ustrezni zakonodaji, predpisih oziroma zavezujočih upravnih smernicah. Potreben je postopek, ki spodbuja izbiro na podlagi odlik in zagotavlja pluralizem, da se zagotovi neodvisnost višjega vodstva NHRI in javno zaupanje vanj.

Pododbor za akreditacijo spodbuja Varuha, da se zavzame za ureditev in uporabo postopka, ki vključuje zahteve, da:

- a) se prosta mesta objavijo širokemu krogu ljudi;
- b) se čim bolj poveča število morebitnih kandidatov iz širokega nabora družbenih skupin in izobrazbe;
- c) se spodbuja široko posvetovanje in/ali sodelovanje v postopkih prijave, presejanja, izbire in imenovanja ter
- d) se prijavljeni kandidati ocenjujejo na podlagi vnaprej določenih, objektivnih in javno dostopnih meril.

Pododbor za akreditacijo se sklicuje na Pariško načelo B.1 in svojo Splošno ugotovitev 1.8 „Izbira in imenovanje organa odločanja NHRI“.

### **2. Ustrezno financiranje in finančna avtonomija**

Varuh poroča, da se je stanje njegovega financiranja sicer izboljšalo, vendar bi bila dobrodošla dodatna sredstva, da bi lahko še naprej učinkovito

opravljal svoje naloge. Pododbor za akreditacijo ugotavlja, da je Varuh pred kratkim ustanovil posvetovalno telo in Center za človekove pravice.

Pododbor za akreditacijo poudarja, da NHRI za učinkovito delovanje potrebuje zadosti sredstev, zato da se zagotovita njegova neodvisnost in zmožnost prosto določati svoje prednostne naloge in dejavnosti. Biti mora tudi pooblaščen za razporejanje sredstev glede na te prednostne naloge. Zlasti bi moralo ustrezno financiranje do razumne mere zagotoviti postopno in napredno izboljšanje delovanja NHRI ter izpolnjevanje njegovih pooblastil.

Ustrezna finančna podpora države bi morala vključevati najmanj:

- a) dodelitev sredstev za prostore, ki so dostopni širši skupnosti, vključno z invalidi. V nekaterih okoliščinah to lahko pomeni, da si zaradi spodbujanja neodvisnosti in dostopnosti ne sme deliti prostorov z drugimi vladnimi agencijami. Kadar je mogoče, je treba dostopnost dodatno povečati z vzpostavitvijo stalne regionalne prisotnosti;
- b) plače in druge prejemke za zaposlene, primerljive s tistimi za javne uslužbenke, ki opravljajo podobne naloge v drugih neodvisnih institucijah v državi;
- c) prejemke članov organa odločanja institucije (kadar je primerno);
- d) vzpostavitev dobro delujočega komunikacijskega sistema, vključno s telefonom in internetom; in
- e) dodelitev zadostnega obsega sredstev za dejavnosti v okviru pooblastil. Kadar država NHRI naloži dodatne obveznosti, bi bilo treba zagotoviti dodatna finančna sredstva, da se Varuhu omogoči prevzem obveznosti za opravljanje teh nalog.

Pododbor za akreditacijo spodbuja Varuha, da se zavzame za pridobitev sredstev, ki jih potrebuje za učinkovito izvajanje vseh svojih pooblastil.

Pododbor za akreditacijo tudi ugotavlja, da Varuh poroča, da sme Ministrstvo za finance spremeniti varuhov predlog proračuna v skladu s pravili o javnih financah. Če se vlada z Varuhom ne uspe sporazumeti o predlogu proračuna, se Državnemu zboru v sprejetje predloži vladni predlog, osnutek proračuna, ki ga je pripravil varuh, pa se le vključi v obrazložitev proračuna. Pododbor za akreditacijo ugotavlja, da je varuh poročal, da se v praksi še

---

1 Načela o statusu nacionalnih institucij (Pariška načela), ki jih je 20. decembra 1993 sprejela Generalna skupščina Združenih narodov v svoji resoluciji 48/134 o nacionalnih institucijah za spodbujanje in varstvo človekovih pravic in jih je Pododbor za akreditacijo Svetovne zveze nacionalnih institucij za človekove pravice (GANHRI) razložil v svojih splošnih ugotovitvah, <https://ganhri.org/accreditation/>.

ni zgodilo, da se Varuh in vlada ne bi sporazumela o osnutku proračuna.

Pododbor za akreditacijo ugotavlja, da ima uvrstitev NHRI med neodvisne državne agencije pomembne posledice za ureditev nekaterih postopkov, vključno s poročanjem, zaposlovanjem, financiranjem in računovodenjem. Če je država oblikovala enotna pravila ali predpise, ki zagotavljajo, da državne agencije ustrezno odgovarjajo za uporabo javnih sredstev, se uporaba takih pravil ali predpisov za NHRI ne šteje za neprimerno, pod pogojem, da ne zmanjšajo zmožnosti NHRI za neodvisno in učinkovito opravljanje svojih nalog.

Varuh je poročal, da neodvisnost Varuha, ki izhaja iz ustave in zakona, ni dosledno upoštevana v pravilih in predpisih, ki urejajo javne finance. Zato Pododbor za akreditacijo spodbuja Varuha, da se zavzame za ustrezno spremembo veljavnih upravnih postopkov, zato da se zagotovita njegova neodvisnost in finančna avtonomija.

Pododbor za akreditacijo se sklicuje na Pariško načelo B.2 ter svoji Splošni ugotovitvi 1.10 „Ustrezno financiranje NHRI“ in 2.7 „Upravna ureditev NHRI“.

### **3. Spodbujanje ratifikacije mednarodnih instrumentov o človekovih pravicah in pristop k njim**

Zakon izrecno ne nalaga Varuhu, da naj državo spodbuja k ratifikaciji mednarodnih instrumentov o človekovih pravicah ali pristopu k takim instrumentom. Vendar Pododbor za akreditacijo priznava, da Varuh široko razlaga svoja pooblastila in v praksi izvaja s tem povezane dejavnosti.

Pododbor za akreditacijo meni, da je spodbujanje ratifikacije mednarodnih instrumentov o človekovih pravicah in pristopa k njim ter učinkovitega izvajanja instrumentov, katerih pogodbenica je država, ključna naloga NHRI. Pariška načela tudi določajo, da naj NHRI spodbujajo usklajevanje domače zakonodaje, predpisov in postopkov s temi instrumenti. Zato je po mnenju Pododbora za akreditacijo pomembno, da so te naloge del pooblastitvene zakonodaje za NHRI. Pododbor za akreditacijo spodbuja Varuha, da se zavzame za ustrezno spremembo zakonodaje, tako da bo to pooblastilo izrecno navedeno.

Pododbor za akreditacijo se sklicuje na Pariški načeli A.3 b in c ter svojo Splošno ugotovitev 1.3 „Spodbujanje ratifikacije mednarodnih instrumentov o človekovih pravicah in pristop k njim“.



## 2.3 Priporočilo Odbora ministrov CM/Rec(2021)1 državam članicam o razvoju in krepitvi učinkovitih, pluralističnih in neodvisnih nacionalnih institucij za človekove pravice (Svet Evrope, 31. marec 2021)

### Priporočilo Odbora ministrov CM/Rec(2021)1 državam članicam o razvoju in krepitvi učinkovitih, pluralističnih in neodvisnih nacionalnih institucij za človekove pravice (Svet Evrope, 31. marec 2021)

(sprejel Odbor ministrov 31. marca 2021 na 1400. zasedanju namestnikov ministrov)

Odbor ministrov Sveta Evrope v skladu s 15. b členom Statuta Sveta Evrope (ETS št. 1),

glede na to, da so učinkovite, pluralistične in neodvisne nacionalne institucije za človekove pravice eden od stebrov spoštovanja človekovih pravic, pravne države in demokracije;

ob priznavanju, da je nacionalna institucija za človekove pravice (NHRI) od države pooblaščenno telo, ki je neodvisno od vlade, ima široka ustavna in zakonska pooblastila za spodbujanje in varstvo človekovih pravic ter se redno akreditira glede na svojo skladnost s Pariškimi načeli;

ob poudarjanju, da so NHRI zagovorniki človekovih pravic ter prispevajo k spodbujanju in varstvu drugih zagovornikov človekovih pravic in varnem prostoru za civilno družbo ter okolju, ki omogoča njen razvoj;

ob sklicevanju na sklep Odbora ministrov „Skupna odgovornost za demokratično varnost v Evropi – Nujnost okrepitve varstva in spodbujanja prostora za civilno družbo v Evropi“ (Helsinki, 17. maj 2019), da se še okrepijo mehanizmi Sveta Evrope za varstvo zagovornikov človekovih pravic, vključno s spremenjenim postopkom kabineta generalnega sekretarja za stike zagovornikov človekovih pravic s Svetom Evrope;

ob priznavanju, da so učinkoviti NHRI pomembna vez med vlado in civilno družbo, kolikor pomagajo premoščati morebitno varstveno vrzel med pravicami posameznikov in obveznostmi države;

ob pozdravljanju pomembnega povečanja števila akreditiranih<sup>2</sup> neodvisnih NHRI<sup>3</sup> v državah članicah Sveta Evrope od sprejetja Priporočila Odbora ministrov Rec(97)14 o ustanavljanju neodvisnih nacionalnih institucij za spodbujanje in varstvo človekovih pravic;

ob poudarjanju številnih možnosti in vpliva neodvisnih NHRI za spodbujanje in varstvo človekovih pravic v Evropi, zlasti za učinkovito izvajanje Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (ETS št. 5, Konvencija), vključno s posredovanjem tretje strani pred Evropskim sodiščem za človekove pravice (na podlagi drugega odstavka 36. člena Konvencije) in komunikacijo v zvezi z nadzorovanjem izvrševanja sodb po drugem odstavku 46. člena Konvencije;

ob priznavanju pomembnosti nadaljnje podpore, ki jo NHRI nudijo Svetu Evrope in drugi mednarodni deležniki, ter ob pozdravljanju utečenega sodelovanja med Komisarjem za človekove pravice Sveta Evrope in NHRI, in tudi z Evropsko mrežo nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI), kakor je prevedeno v pooblastilu komisarja po Resoluciji Res(99)50 o Komisarju za človekove pravice Sveta Evrope;

tudi ob priznavanju pomembnosti sodelovanja med NHRI in ENNHRI ter njihovega sodelovanja s Svetom Evrope<sup>4</sup> in drugimi nacionalnimi in mednarodnimi deležniki;

ob upoštevanju široke mednarodne podpore razvoju, krepitvi, varstvu in priznanju NHRI in sodelovanju z njimi,<sup>5</sup> ki je ni izrazil le Svet Evrope, ampak tudi Združeni narodi, Urad za demokratične institucije in človekove pravice (ODIHR) Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE) ter Evropska unija;

ob priznavanju raznovrstnosti NHRI, ki odraža raznovrstnost držav in regij, za katere opravljajo svoje naloge;

---

2 <http://ennhri.org/our-members/>.

3 NHRI lahko vključujejo institucije varuha človekovih pravic, komisije za varstvo človekovih pravic, hibridne institucije (ki združujejo več pooblastil, vključno s pooblastilom organa za enakost), inštitute in centre za človekove pravice itn.

4 ENNHRI ima status opazovalca v več medvladnih odborih Sveta Evrope.

5 Poleg priporočila Rec(97)14, zlasti ti dokumenti:

Resolucija Odbora ministrov Res(97)11 o sodelovanju med nacionalnimi institucijami za človekove pravice držav članic ter med njimi in Svetom Evrope;

- Priporočilo Odbora ministrov CM/Rec(2018)11 državam članicam o potrebi po okrepljenem varstvu in spodbujanju prostora za civilno družbo v Evropi;

ob hkratnem poudarjanju, da je ključno, da se vsaka taka institucija ustanovi in da deluje povsem v skladu z minimalnimi standardi, opredeljenimi v Pariških načelih, zlasti glede:

- njenega pooblastila in pristojnosti, da spodbuja in varuje človekove pravice vsakogar;
- neodvisnosti od vlade;
- zagotovitve neodvisnosti s primarno zakonodajo ali po možnosti z ustavo;
- pluralizma, vključno z imenovanjem in sestavo organa odločanja, sestavo osebja in postopki, ki omogočajo učinkovito sodelovanje z raznovrstnimi družbenimi skupinami;
- zadostnih sredstev;
- ustreznega dostopa do posameznikov, prostorov in informacij ter
- mednarodne odgovornosti in legitimnosti z obdobjno mednarodno akreditacijo;

ob izražanju resne zaskrbljenosti zaradi težkih delovnih pogojev, groženj, pritiska in napadov, ki so jim včasih izpostavljeni NHRI ter njihovi člani in osebje v državah članicah;

---

- Priporočilo Odbora ministrov CM/Rec(2019)6 državam članicam o razvoju institucije varuha človekovih pravic;

- Resolucija Parlamentarne skupščine 1959 (2013) "Krepitev institucije varuha človekovih pravic v Evropi";

- Resolucija Kongresa lokalnih in regionalnih organov 327 (2011) "Funkcija varuha človekovih pravic ter lokalni in regionalni organi";

- Evropska komisija za demokracijo skozi pravo (Beneška komisija), Načela o zaščiti in krepitvi institucije varuha človekovih pravic (beneška načela);

- Evropska komisija proti rasizmu in nestrpnosti (ECRI), Priporočilo splošne politike št. 2 (spremenjeno) o organih za enakost za boj proti rasizmu in nestrpnosti na nacionalni ravni;

- Resolucija Generalne skupščine Združenih narodov 48/134 o razlagi pariških načel, ki jo je oblikoval GANHRI;

Resolucije Generalne skupščine Združenih narodov 65/207, 67/163, 69/168, 71/200 in 72/186 o vlogi varuha človekovih pravic, mediatorja in drugih nacionalnih institucij za človekove pravice pri spodbujanju in varstvu človekovih pravic;

- ENNHRI, Smernice za podporo ENNHRI ogroženim NHRI, februar 2020. Za dodatne dokumente ENNHRI glej <http://ennhri.org>.

v želji graditi na priporočilu Rec(97)14, ki ga odslej nadomešča ta akt, priporoča, da vlade držav članic:

1. z vsemi potrebnimi ukrepi ustanovijo ter po ustanovitvi vzdržujejo in krepijo neodvisen NHRI v skladu s Pariškimi načeli. Pri tem lahko države uporabijo tehnično pomoč, na primer pomoč ENNHRI ter regionalnih in mednarodnih organov, da nadgradijo trenutno najboljšo prakso;
2. zagotovijo pravni okvir, ki omogoča delovanje NHRI, in spodbudno institucionalno in javno okolje za učinkovito izvajanje dejavnosti NHRI za varstvo in spodbujanje vseh človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter da sodelujejo z NHRI;
3. zagotovijo, da se načela, določena v dodatku k temu priporočilu, izvajajo v ustreznem domačem pravu in praksi;
4. zagotovijo, da se ta načela razlagajo v skladu s posebnimi priporočili in splošnimi ugotovitvami Pododbora za akreditacijo GANHRI;
5. redno ocenjujejo učinkovitost ukrepov za izvajanje dodatka k temu priporočilu, vključno s posvetovanjem in pogovori z NHRI;
6. raziskujejo načine za razvoj močnejše vloge in pomembnega sodelovanja NHRI in ENNHRI v Svetu Evrope za boljše spodbujanje in varstvo človekovih pravic, pravne države in demokracije;
7. z ustreznimi sredstvi in ukrepi – po potrebi vključno s prevodom – zagotovijo široko razširjanje tega priporočila med pristojnimi organi in deležniki;
8. v okviru Odbora ministrov proučijo izvajanje tega priporočila najpozneje pet let po njegovem sprejetju.

## **Dodatek k Priporočilu CM/Rec(2021)1**

### **I. Ustanovitev NHRI**

1. Države članice bi morale zagotoviti, da so NHRI vzpostavljeni ter da so ustanovljeni, akreditirani in delujejo popolnoma v skladu s Pariškimi načeli. Vsaka država naj izbere model teh institucij v skladu s svojo organizacijo, posebnostmi in potrebami. Te institucije bi morale biti ne-

posredno in lahko dostopne vsakomur. Posebno pozornost bi bilo treba nameniti osebam, ki se morda ne zavedajo obstoja NHRI, imajo lahko težave pri dostopanju do NHRI ali so morda v ranljivem položaju.

2. Države članice bi morale zagotoviti močno pravno podlago za NHRI, po možnosti na ustavni ravni, in/ali v zakonu, ki določa pooblastila in naloge takih institucij, zagotavlja njihovo neodvisnost in sredstva, potrebna za učinkovito opravljanje njihovih nalog, tako na nacionalni kot na mednarodni ravni, ob upoštevanju veljavnih standardov in priporočil o NHRI, zlasti Pariških načel in njihove razlage, ki jo je oblikoval Pododbor za akreditacijo GANHRI.

## II. Krepitev NHRI

3. Države članice bi morale zagotoviti, da je pooblastilo NHRI varovati in spodbujati človekove pravice čim širše in povsem v skladu s Pariškimi načeli ter da jim omogoča, da med drugim:
  - spremljajo in analizirajo stanje človekovih pravic v državi, objavljajo poročila o svojih ugotovitvah ter predlagajo priporočila javnim organom na nacionalni, regionalni in lokalni ravni, in po potrebi zasebnim subjektom, ter predložijo letno poročilo v obravnavo ustreznim organom, vključno s parlamentom;
  - prosto nagovarjajo javnost, ozaveščajo javnost o človekovih pravicah ter izobražujejo in usposabljujejo;
  - popolno obravnavajo vsako domnevno kršitev človekovih pravic, ki jo stori kateri koli upravni organ, drugi pomembni državni subjekt ali, kadar je potrebno, zasebni subjekt;
  - imajo neoviran dostop do vseh pomembnih prostorov, vključno s prostori za odvzem prostosti, in vseh pomembnih oseb, da lahko verodostojno preučijo vsa vprašanja, za katera so pooblaščen, ter do vseh pomembnih informacij, ob upoštevanju morebitnih omejitev zaradi varstva drugih pravic in upravičenih interesov ter ustreznem spoštovanju zaupnosti pridobljenih informacij;
  - spremljajo veljavne politike in zakonodajo, ki vplivajo na človekove pravice, ter njihove osnutke pred in med sprejemanjem ter po njem, zato da državi svetujejo o vplivu teh politik in zakonodaje na človekove pravice in dejavnosti zagovornikov človekovih pravic, tudi s pomembnimi in konkretnimi priporočili;

- prispevajo k učinkovitemu pravosodju za vse z ukrepi ozaveščanja in lajšanjem dostopa do pravic in pravnih sredstev ter z zagotavljanjem pravne pomoči, sodelovanjem kot stranka v postopku pred sodiščem oziroma, kadar je primerno, sprejemanjem pritožb posameznikov;
  - spodbujajo podpis in ratifikacijo mednarodnih pogodb o človekovih pravicah in pristop k njim, prispevajo k učinkovitemu izvajanju teh mednarodnih pogodb in povezanih sodb, sklepov in priporočil ter spremljajo njihovo upoštevanje v državah.
4. Postopek izbire in imenovanja vodstva NHRI bi moral temeljiti na usposobljenosti, biti pregleden in zagotavljati soudeležbo, da se zagotovita neodvisnost in pluralna zastopanost teh institucij.<sup>6</sup> Moral bi temeljiti tudi na jasnih, vnaprej določenih, objektivnih in javno dostopnih merilih. Trajanje imenovanja bi moralo biti jasno določeno v ustanovitveni zakonodaji, tako da vodstvena mesta v NHRI ne ostajajo dolgo nezasedena.
  5. Za zagotovitev neodvisnosti bi morala pooblastitvena zakonodaja NHRI vsebovati objektivni postopek razrešitve za vodstvo NHRI z jasno določenimi pogoji v ustavnem ali zakonodajnem besedilu. Postopek razrešitve bi moral biti pravičen in zagotoviti objektivnost in nepristranskost ter biti omejen le na dejanja, ki škodljivo vplivajo na zmožnost vodij NHRI izpolnjevati svoja pooblastila.
  6. Države članice bi morale NHRI zagotoviti ustrezna, zadostna in trajnostna sredstva, ki jim omogočajo izvajanje njihovih pooblastil, vključno s povsem neodvisnim vzpostavljanjem stikov z vsemi pomembnimi deležniki in prostim določanjem svojih prednostnih nalog in dejavnosti.
  7. NHRI bi morali biti pooblaščen za določanje profila svojega osebja in zaposlovanje lastnega osebja, na voljo pa bi moral imeti tudi zadostna razpoložljiva sredstva za izpolnjevanje svojega mandata, da lahko zaposli in obdrži osebje in zagotovi ustrezno usposabljanje.
  8. Države članice bi morale zagotoviti, da imajo NHRI ustrezen dostop do informacij, oblikovalcev politik in zakonodajalcev, vključno s pravočasnimi posvetovanji o posledicah osnutkov zakonodaje in strategij politik na človekove pravice. Z NHRI bi se bilo treba pravočasno posvetovati tudi o osnutkih zakonodaje in politik, ki vplivajo na njihova pooblastila, neodvisnost in delovanje.

---

<sup>6</sup> Prvi odstavek oddelka "Sestava in zagotavljanje neodvisnosti in pluralizma", pariških načel in splošna ugotovitev 1.8 razlage pariških načel GANHRI.

9. Države članice bi morale izvajati priporočila NHRI in se spodbujajo, da pravno obvežejo vse naslovnike priporočil NHRI k predložitvi utemeljenega odgovora v ustreznem roku, razvijejo postopke, ki bodo omogočali pravočasno in učinkovito spremljanje izvajanja priporočil NHRI, ter vključijo informacije o tem v svoje ustrezne dokumente in poročila.
10. Kadar države članice dodelijo NHRI dodatne pristojnosti za opravljanje nalog predvidenih v mednarodnih konvencijah na področju človekovih pravic, kot sta Opcijski protokol Združenih narodov h Konvenciji proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju in Konvencija Združenih narodov o pravicah invalidov, bi morali imeti NHRI dostop do zadostnih sredstev za vzpostavitev zmogljivosti za učinkovito izvajanje nalog, vključno z ustrežno usposobljenim osebjem.

### **III. Zagotavljanje in širjenje varnega okolja za NHRI, ki omogoča njihovo delovanje**

11. Države članice bi morale zagotoviti, da NHRI lahko delujejo neodvisno, v okolju, ki je ugodno za njihovo učinkovito izvajanje pooblastil, ter v vzdušju nepristranskosti, celovitosti, preglednosti in pravičnosti.
12. Države članice bi morale spodbujati ozaveščenost in sodelovanje vseh pomembnih javnih organov glede pooblastil, neodvisnosti in vloge NHRI, vključno z dejavnostmi usposabljanja in ozaveščanja.
13. Države članice bi morale z vsemi potrebnimi ukrepi varovati in podpirati NHRI pred grožnjami, nadlegovanjem in vsemi drugimi oblikami ustrahovanja, tudi z zagotavljanjem poklicne imunitete. Vsi primeri domnevnih povračilnih ukrepov ali ustrahovanja, usmerjenih proti NHRI, njihovim članom in osebju ali proti tistim, ki sodelujejo ali želijo sodelovati z njimi, bi morali biti takoj in temeljito raziskani, povzročiteljem pa bi bilo treba soditi.
14. Države članice bi morale zagotoviti, da so zaupne informacije, ki jih zberejo NHRI v okviru svojih pooblastil, privilegirane in se neupravičeno ne dajejo na voljo javnosti.

## IV. Sodelovanje in podpora

15. Države članice bi morale z učinkovitimi ukrepi omogočiti NHRI, da, poleg različnih upravnih ravni v državah članicah, komunicirajo in sodelujejo zlasti s:
  - a. sorodnimi institucijami, kadar je primerno z mrežnim povezovanjem in izmenjavo informacij in običajnih postopkov ter z rednimi srečanji, kot so srečanja v okviru ENNHRI in GANHRI;
  - b. deležniki civilne družbe, zlasti nevladnimi organizacijami in zagovorniki človekovih pravic, ki bi morali imeti lahek in varen dostop do NHRI kot del okolja, ki omogoča njihovo delovanje;
  - c. drugimi strukturami za človekove pravice, vključno z regionalnimi, lokalnimi in/ali specializiranimi institucijami, predvsem z institucijami varuha človekovih pravic in organov za enakost ter njihovimi mrežami, kadar je primerno, s skupnim organiziranjem dejavnosti;
  - d. mednarodnimi in regionalnimi organizacijami, ki delujejo na povezanih ali podobnih področjih.
16. Države članice bi morale spodbujati razvijanje programov sodelovanja s Svetom Evrope in razmisliti o finančni podpori takim programom, da se zagotovi stalna izmenjava znanja med NHRI in tako okrepi njihov prispevek k učinkovitemu izvajanju Evropske konvencije o človekovih pravicah in drugih pomembnih instrumentov.
17. Države članice bi morale iskati nove načine in sredstva za krepitev vloge NHRI in ENNHRI ter njihovo pomembno sodelovanje v Svetu Evrope za večjo odprtost in preglednost Sveta Evrope, vključno z dostopom do informacij, dejavnosti in dogodkov.



## 2.4 Priporočilo CM/Rec(2018)11 Odbora ministrov državam članicam o potrebi krepitve varstva in spodbujanja prostora civilne družbe v Evropi (Svet Evrope, 28. november 2018)

### Priporočilo CM/Rec(2018)11 Odbora ministrov državam članicam o potrebi krepitve varovanja in spodbujanja prostora civilne družbe v Evropi

*(sprejel Odbor ministrov 28. novembra 2018 na 1330. zasedanju ministrskih namestnikov)*

Odbor ministrov v skladu s 15.b členom Statuta Sveta Evrope,

ob upoštevanju cilja Sveta Evrope doseči večjo enotnost med njegovimi članicami, med drugim s spodbujanjem skupnih standardov in izvajanjem dejavnosti na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin;

ob sklicevanju na obveznost držav članic, da zagotovijo vsakomur v njihovi pristojnosti pravice in svoboščine, vsebovane v Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Evropska konvencija o človekovih pravicah; ETS št. 5) in njenih protokolih, in kjer je primerno, tudi obveznosti, ki izhajajo iz Evropske socialne listine (ETS št. 35, in iz njene revidirane različice ETS št. 163), pa tudi iz drugih evropskih ali mednarodnih instrumentov za človekove pravice;

ob ponovni potrditvi, da so vse človekove pravice in temeljne svoboščine univerzalne, nedeljive, medsebojno odvisne in medsebojno povezane ter bi jih morali vsi uživati brez diskriminacije;

ob sklicevanju na Deklaracijo o pravici in odgovornosti posameznikov, skupin in družbenih organizacij za spodbujanje in varstvo splošno priznanih človekovih pravic in temeljnih svoboščin z 9. decembra 1998 (Deklaracija ZN o zagovornikih človekovih pravic), Resolucijo Generalne skupščine OZN 48/134 z 20. decembra 1993 o državnih institucijah za spodbujanje in varovanje človekovih pravic ter poznejšo Resolucijo Generalne skupščine OZN o državnih institucijah za človekove pravice in o zagovornikih človekovih pravic;

ob sklicevanju na Priporočilo št. R(85)13 o instituciji varuha človekovih pravic, Priporočilo št. R(97)14 o ustanovitvi neodvisnih državnih institucij za spodbujanje in varovanje človekovih pravic, Resolucijo (97) 11 o sodelovanju med državnimi institucijami za človekove pravice držav članic in med njimi ter Svetom Evrope, ter Priporočilo CM/Rec(2007)14 o pravnem statusu nevladnih organizacij v Evropi;

ob sklicevanju na Deklaracijo Odbora ministrov o dejanjih Sveta Evrope za izboljšanje zaščite zagovornikov človekovih pravic in spodbujanje njihovih aktivnosti, sprejeto 6.februarja 2008, in njena Vodila za državljansko sodelovanje pri političnem odločanju, sprejeta 27. septembra 2017, ter s posebnim poudarkom na tem, da je v omenjeni Deklaraciji Odbor ministrov priznal, da »je prva odgovornost in dolžnost spodbujanja in varovanja zagovornikov človekovih pravic na državi, Svet Evrope pa bo tudi prispeval k ustvarjanju ugodnega okolja za zagovornike človekovih pravic ter ščitil njih in njihovo delo varovanja človekovih pravic«, ter se strinjal tudi, da bo »v obravnavi ohranjal vprašanje nadaljnjih dejanj Sveta Evrope na tem področju«;

ob ponovni potrditvi zaveze, ki so jo podali vodje držav in vlad v akcijskem načrtu, sprejetem na njihovem 3. Vrhu v Varšavi leta 2005, da bo Svet Evrope »preko svojih mehanizmov in institucij igral dinamično vlogo pri varovanju pravice posameznikov in spodbujanju neprecenljivega angažmaja nevladnih organizacij za aktivno varovanje človekovih pravic«;

ob pozdravljanju aktivnosti, ki jih je izvedel Komisar Sveta Evrope za človekove pravice v podporo zagovornikom človekovih pravic, upoštevajoč da pade varovanje zagovornikov človekovih pravic in razvoj ugodnega okolja za njihove dejavnosti v obseg njenega/njegovega mandata, kot je definiran v Resoluciji (99) 50 o Komisarju Sveta Evrope za človekove pravice, in ob sklicevanju na dolžnost držav sodelovati s Komisarjem, in sicer z omogočanjem njenih/njegovih obiskov, zagotavljanjem primernih odgovorov in vzpostavitvijo dialoga z njo/njim o situaciji z zagovorniki človekovih pravic, ko je to potrebno;

ob upoštevanju predloga generalnega sekretarja Sveta Evrope v njegovem tretjem letnem poročilu, *Stanje človekovih pravic, demokracije in vladavine prava v Evropi – Varnostna nujnost za Evropo* (2016), da se pod njegovim vodstvom ustanovi mehanizem, ki krepi varovanje zagovornikov človekovih pravic in se osredotoča na povračilne ukrepe proti zagovornikom človekovih pravic, ki so povezani z njihovo interakcijo s Svetom Evrope;

ob upoštevanju *Smernic o svobodnem združevanju*, ki sta jih skupaj izdala Urad za demokratične institucije in človekove pravice (ODIHR) Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (OSCE) in Evropska komisija za demokracijo skozi pravo Sveta Evrope (Beneška komisija), *Smernic o varstvu zagovornikov človekovih pravic* ODIHR/OSCE in njihovo poročilo iz leta 2017 »Odgovornost držav: Varovanje zagovornikov človekovih pravic v regiji OSCE (2014–2016)«;

ob upoštevanju Smernic Evropske unije (EU) o zagovornikih človekovih pravic, ki vsebujejo predloge za praktične ukrepe držav članic EU in drugih držav, ki so te smernice pripravljene implementirati, za podporo in zaščito zagovornikov človekovih pravic;

ob prepoznavanju, da je zagovornik človekovih pravic vsakdo, ki posamično ali skupaj z drugimi deluje za varovanje ali spodbujanje človekovih pravic, ne glede na njen/njegov poklic ali drug status, in da so državne institucije za človekove pravice (NHRI-ji) in organizacije civilne družbe, ki delajo za varovanje in spodbujanje človekovih pravic, zagovorniki človekovih pravic;

ob trdni potrditvi, da ima vsakdo pravico, posamično in skupaj z drugimi, spodbujati in delati za varovanje in uresničitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin na regionalni, državni in mednarodni ravni, kot je to zapisano v Deklaraciji OZN o zagovornikih človekovih pravic, in ob upoštevanju Resolucije generalne skupščine OZN št. 72/247 s 24. decembra 2017 o 20. obletnici Deklaracije o pravici in odgovornosti posameznikov, skupin in organov družbe, da spodbujajo in ščitijo splošno priznane človekove pravice in temeljne svoboščine, ki spodbuja voditelje v vseh sektorjih družbe in v njihovih skupnostih, vključno s političnimi, vojaškimi, družbenimi in verskimi voditelji in voditelji v poslu ter medijih, da izražajo javno podporo zagovornikom človekovih pravic v družbi, vključno z zagovornicami človekovih pravic, in da v primerih groženj, nadlegovanja, nasilja, diskriminacije, rasizma in drugih kršitev in zlorab, storjenih proti njim, vključno z umorom, zavzamejo jasno stališče o zavračanju takšnih praks in kaznivih dejanj;

ob poudarjanju pozitivnih, pomembnih in zakonitih vlog vseh zagovornikov človekovih pravic, vključno z NHRI-ji in organizacijami civilne družbe, pri neodvisnem spodbujanju uresničitve človekovih pravic, vključno s sodelovanjem z vladami, preko lokalnih, regionalnih, državnih in mednarodnih ravni, organiziranju dejavnosti za dvig zavesti in izobraževalnih aktivnosti ter prispevanju k trudu za implementacijo obveznosti in zavez držav v tem pogledu;

ob prepoznavi in cenjenju dela vseh zagovornikov človekovih pravic, vključno z NHRI-ji in organizacijami civilne družbe, med katerimi vsaka pomembno prispeva k okolju spoštovanja in aktivnega spodbujanja človekovih pravic, demokracije in vladavine prava v Evropi;

ob upoštevanju, da je obstoj organizacij civilne družbe, ki izražajo raznoliko paleto pogledov in interesov, manifestacija pravice svobode do združevanja v skladu z 11. členom Evropske konvencije o človekovih pravicah in zavezanost njihove države gostiteljice načelom demokratičnega pluralizma in predanosti človekovim pravicam ter vladavini prava;

ob upoštevanju Priporočila CM/Rec(2016)5 o svobodi na internetu;

ob obžalovanju dejstva, da so zagovorniki človekovih pravic, vključno z novinarji, še vedno prepogosto žrtve kršitev in zlorab njihovih pravic, groženj in napadov, navkljub trudu tako na državni kot na mednarodni ravni, in ob upoštevanju, da zagovorniki človekovih pravic zaslužijo posebno pozornost, saj lahko takšne kršitve nakazujejo na splošno situacijo človekovih pravic v določeni državi ali pa poslabševanje le-teh;

ob izražanju globoke zaskrbljenosti zaradi vse manjšega prostora za civilno družbo, ki je med drugim tudi posledica omejevalnih zakonov, politik in varčevalnih ukrepov, ki so se jih zadnje čase posluževale države članice;

ob izražanju globoke zaskrbljenosti o znatnem in naraščajočem številu očitkov in poročil o grožnjah resne narave, tveganj in nevarnosti, s katerimi se soočajo zagovorniki človekovih pravic, vključno z zagovornicami človekovih pravic, tako na spletu kot izven njega, in razširjenosti nekaznovanja kršitev ter žalitev proti njim v mnogih državah, kjer se soočajo z grožnjami, nadlegovanjem in napadi ter trpijo zaradi negotovosti, med drugim tudi zaradi omejitev pravic do svobode izražanja, svobodnega združevanja ali mirnega zbiranja in pravice do zasebnosti, ali preko zlorabe kazenskih ali civilnih postopkov;

ob prepričanju, da se morajo države ne samo vzdržati nepotrebnih, nezakonitih in samovoljnih posegov v pravice zagovornikov človekovih pravic, ampak imajo tudi pozitivno dolžnost aktivno zaščititi in spodbujati varno in ugodno okolje, v katerem lahko zagovorniki človekovih pravic delujejo varno in brez stigmatizacije ter strahu pred povračilnimi ukrepi;

ob izražanju potrebe po okrepitvi zaščite in spodbujanja prostora civilne družbe v Evropi,

priporoča vladam držav članic, da:

1. zagotovijo, da se bodo načela, navedena v prilogi k temu Priporočilu, spoštovala v relevantni državni zakonodaji in praksi, in ocenijo učinkovitost sprejetih ukrepov;
2. zagotovijo, s primernimi sredstvi in dejanji – vključno s prevodi, kjer je primerno –, široko razširjanje tega Priporočila med pristojne oblasti in deležnike;
3. v okviru Odbora ministrov preučijo implementacijo Priporočila v roku pet let po sprejetju.

## **Dodatek k Priporočilu CM/Rec(2018)11**

### **I. Nacionalni pravni okvir in politično ter javno okolje za varstvo in spodbujanje prostora civilne družbe**

Države članice bi morale:

- a. zagotoviti pooblastitveni pravni okvir in spodbudno politično ter javno okolje za zagovornike človekovih pravic, ki omogoča posameznikom, skupinam, organizacijam civilne družbe in državnim institucijam za varstvo in spodbujanje človekovih pravic (NHRI-ji), da svobodno izvajajo dejavnosti, ki so na pravni osnovi skladne z mednarodnim pravom in standardi, ter da si prizadevajo za varovanje in spodbujanje vseh človekovih pravic in temeljnih svoboščin;
- b. zagotoviti, da je zakonodaja, še posebno tista v zvezi s svobodo združevanja, mirnim zbiranjem in svobodo izražanja, napisana in vpeljana v skladu z mednarodnimi zakoni in standardi za človekove pravice ter, kjer je primerno, prositi za nasvet Komisarja za človekove pravice, Beneško komisijo in Strokovni svet za pravo NVO Konference mednarodnih nevladnih organizacij ter druga telesa Sveta Evrope;
- c. odstraniti vse nepotrebne, nezakonite in samovoljne omejitve prostora civilne družbe, še posebno glede svobode združevanja, mirnega zbiranja in svobode izražanja;
- d. zagotoviti, da so vse oblike kaznivih dejanj iz sovraštva, vključno z nasilnimi dejanji, sovražnim govorom in javnim napeljevanjem k sov-

raštvu in nasilju, prepovedane z državnimi zakoni, in izvesti ukrepe za preprečevanje in premagovanje primerov kaznivih dejanj iz sovraštva in sovražnega govora, zlasti z izvajanjem učinkovitih preiskav z namenom končanja nekaznovanja;

e. zagotoviti, da lahko vsi, vključno z zagovorniki človekovih pravic, učinkovito sodelujejo pri odločanju, zlasti tako, da se jim omogoči popoln dostop do informacij, pri čemer se upošteva Konvencija Sveta Evrope o dostopu do uradnih dokumentov (ETS št. 205);

f. zagotoviti pravočasne in transparentne javne posvete o razvoju politik in osnutkih zakonodaje, še posebno tam, kjer lahko to vpliva na civilno družbo;

g. na državni ravni nasloviti vrzeli v implementaciji mednarodnega prava in standardov, pomembnih za varovanje civilne družbe in spodbujanje njenega dela, kot je prepoznano v »Analizi vpliva trenutne nacionalne zakonodaje, politik in praks na delovanje organizacij civilne družbe, zagovornikov človekovih pravic in nacionalnih institucij za spodbujanje in varstvo človekovih pravic«, ki jo je sprejel Usmerjevalni odbor za človekove pravice (CDDH);

h. ustanoviti učinkovite, neodvisne, pluralistične in primerno financirane NHRI-je v skladu s Pariškimi načeli, tam pa, kjer že obstajajo, jih okrepiti za varstvo in spodbujanje vseh človekovih pravic in temeljnih svoboščin, vključno z njihovo vlogo varstva in spodbujanja učinkovitega okolja za civilno družbo, sodelovanje in iskanje pomoči, kadar je potrebno, pri Evropski mreži nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI), pa tudi pri regionalnih in mednarodnih telesih, kot so Urad visokega komisarja Združenih narodov za človekove pravice (OHCHR), ODIHR/OVSE, Komisar Sveta Evrope za človekove pravice in Beneška komisija;

i. spoštovati svobodo zagovornikov človekovih pravic, vključno z organizacijami civilne družbe, da iščejo, prejemajo in uporabljajo sredstva iz domačih, tujih in mednarodnih virov;

j. sodelovati z mehanizmi za človekove pravice Sveta Evrope, zlasti z Evropskim sodiščem za človekove pravice, v skladu z Evropsko konvencijo o človekovih pravicah, pa tudi s Komisarjem za človekove pravice z omogočanjem njegovih/njenih obiskov, zagotavljanjem primernih odzivov in po potrebi z njim/njo razpravljati o situaciji zagovornikov človekovih pravic;

k. preučiti podpis in ratifikacijo Dodatnega protokola k Evropski socialni listini iz leta 1995, ki določa sistem kolektivnih pritožb (ETS št. 158), in razmisliti o priznanju pravice, da državne nevladne organizacije izpolnjujejo kriterije za vložitev kolektivnih pritožb na Evropski odbor za socialne pravice.

## II. Državni ukrepi za zaščito prostora civilne družbe

Države članice bi morale sprejeti učinkovite ukrepe za zaščito prostora civilne družbe, zlasti:

- a. preprečiti kršitve pravic zagovornikov človekovih pravic, vključno kampanj blatenja, groženj in napadov nanje, in drugih poskusov oviranja njihovega dela;
- b. zagotoviti neodvisno in učinkovito preiskavo takšnih dejanj in poskrbeti, da bi odgovorni odgovarjali s pomočjo primernih upravnih ukrepov ali kazenskih postopkov, ter zagotoviti, da se kazenski, civilni in upravni zakoni ter postopki ne uporabljajo na načine, ki ovirajo in kriminalizirajo delo zagovornikov človekovih pravic;
- c. z upoštevanjem njihovih pravnih tradicij zagotoviti neodvisnost njihovih pravosodnih sistemov in zagotoviti obstoj učinkovitih pravnih sredstev za tiste, katerih pravice in svoboščine so kršene;
- d. razmisliti o podelitvi, kjer je primerno, pa razširitvi pristojnosti neodvisnih NHRI-jev, da bodo lahko učinkovito izvajali svojo vlogo varovanja prostora civilne družbe preko svojih opazovalnih, raziskovalnih, poročevalskih funkcij in funkcij obravnavanja pritožb;
- e. omogočati učinkovit dostop zagovornikov človekovih pravic, NHRI-jev in organizacij civilne družbe do mednarodnih in regionalnih mehanizmov za človekove pravice, vključno z Evropskim sodiščem za človekove pravice, Evropskim odborom za socialne pravice in drugimi mehanizmi za varstvo človekovih pravic v skladu z veljavnimi postopki;
- f. zagotavljati ukrepe za hitro pomoč in zaščito zagovornikov človekovih pravic v nevarnosti v drugih državah, kot je na primer, če je primerno, prisostvovanje in opazovanje postopkov in/ali, če je izvedljivo, izdajo nujnih vizumov.

### **III. Državni ukrepi za spodbujanje prostora civilne družbe**

Države članice bi morale sprejeti učinkovite ukrepe za spodbujanje prostora civilne družbe, zlasti:

- a. zagotoviti dostop do sredstev, ki podpirajo stabilno financiranje zagovornikov človekovih pravic, vključno z NHRI-ji in organizacijami civilne družbe, ter povečati trud za spodbujanje njihovih dejavnosti;
- b. zagotoviti, da lahko zagovorniki človekovih pravic dostopajo do posebne podpore, financiranja in zaščite, tudi proti nasilju na osnovi spola, ter zagotoviti okolje, v katerem lahko delajo brez nasilja in diskriminacije;
- c. izrecno prepoznati legitimnost zagovornikov človekovih pravic, vključno z NHRI-ji in organizacijami civilne družbe, in javno podpirati njihovo delo, pri čemer se prepoznava njihov prispevek k spodbujanju človekovih pravic in razvoju pluralistične družbe;
- d. omogočati in podpirati programe, ki zagotavljajo, da imajo zagovorniki človekovih pravic dostop do potrebnih znanj, orodij in usposabljanja brez diskriminacije, da se jih tako opremi in se jim omogoči opravljati delo za človekove pravice.

### **IV. Podpora teles in institucij Sveta Evrope**

Države članice bi morale telesa in institucije Sveta Evrope pozvati, da namenijo posebno pozornost vprašanjem glede omogočanja okolja, v katerem lahko varno in svobodno delujejo vsi zagovorniki človekovih pravic, vključno z NHRI-ji in organizacijami civilne družbe, v Evropi. To bi moralo vključevati:

- a. zagotavljanje informacij in dokumentacije, vključno s pomembno sodno prakso in drugimi evropskimi standardi, pa tudi spodbujanje aktivnosti sodelovanja in ozaveščanja z organizacijami civilne družbe ter spodbujanje sodelovanja zagovornikov človekovih pravic pri dejavnostih Sveta Evrope;
- b. zagotavljanje, da lokalni uradniki Sveta Evrope spodbujajo delo civilne družbe, NHRI-jev in zagovornikov človekovih pravic ter omogočajo prepoznavnost ključnih sodb Evropskega sodišča za človekove pravice,



priporočil Komisarja za človekove pravice, Beneške komisije in resolucij Parlamentarne skupščine glede varnega in ugodnega okolja za zagovornike človekovih pravic;

c. namenjanje posebne pozornosti v okviru Odbora ministrov izvrševanju sodb Evropskega sodišča za človekove pravice glede zagovornikov človekovih pravic in ugodnega okolja za delo na človekovih pravicah, ki jih je treba še implementirati;

d. zagotavljanje stalnega dialoga in pogovorov o grožnjah za civilno družbo, NHRI-je in zagovornike človekovih pravic, zlasti za naslavljanje groženj in napadov na zagovornike človekovih pravic ter za izražanje zaskrbljenosti zaradi neutemeljenega pripora in kazenskih obtožb, ki dejansko vodijo v ustavitev dela civilne družbe v državah članicah Sveta Evrope;

e. ohranjanje pregledovanja vprašanja nadaljnjih dejanj Sveta Evrope na tem področju.

## **3. Mednarodni standardi delovanja državnih preventivnih mehanizmov**

### **3.1 Opcijski protokol h Konvenciji proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju – relevantni členi**

**Opcijski protokol h Konvenciji proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 20/06) – relevantni členi za delovanje državnega preventivnega mehanizma (DPM)**

#### **I. DEL Splošna načela**

##### **3. člen**

Vsaka država pogodbenica na državni ravni ustanovi, določi ali vzdržuje enega ali več organov za obiskovanje zaradi preprečevanja mučenja in drugega okrutnega, nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (v nadaljevanju: državni preventivni mehanizem).

#### **II. DEL Pododbor za preprečevanje**

##### **11. člen**

Pododbor za preprečevanje:

- a) obiskuje kraje iz 4. člena in daje priporočila državam pogodbenicam glede varstva oseb, ki jim je bila odvzeta prostost, pred mučenjem in drugimi oblikami okrutnega, nečloveškega ali poniževalnega ravnanja ali kaznovanja;
- b) v zvezi z državnimi preventivnimi mehanizmi:

I) svetuje in pomaga državam pogodbenicam pri njihovi vzpostavitvi, če je potrebno;

II) vzdržuje neposredne, in če je potrebno, zaupne stike z državnimi preventivnimi mehanizmi in jim omogoča usposabljanje in strokovno pomoč, da bi okrepili svoje zmogljivosti;

III) jim svetuje in pomaga pri oceni potreb in sredstev, potrebnih za krepitev varstva oseb, ki jim je bila odvzeta prostost, pred mučenjem in drugimi oblikami okrutnega, nečloveškega ali poniževalnega ravnanja ali kaznovanja;

IV) daje priporočila in pripombe državam pogodbenicam, da bi okrepile zmogljivosti, naloge in pooblastila državnih preventivnih mehanizmov za preprečevanje mučenja in drugih oblik okrutnega, nečloveškega ali poniževalnega ravnanja ali kaznovanja;

c) za preprečevanje mučenja na splošno sodeluje z ustreznimi organi in mehanizmi Združenih narodov in mednarodnimi, regionalnimi in državnimi institucijami ali organizacijami, ki si prizadevajo za okrepitev varstva oseb pred mučenjem in drugimi oblikami okrutnega, nečloveškega ali poniževalnega ravnanja ali kaznovanja.

## 12. člen

Da bi pododboru za preprečevanje omogočili uresničevanje njegovih nalog in pooblastil iz 11. člena, se države pogodbenice zavezujejo, da bodo:

a) sprejele pododbor za preprečevanje na svojem ozemlju in mu dovolile dostop do krajev odvzema prostosti, kot je opredeljeno v 4. členu tega protokola;

b) priskrbele pododboru za preprečevanje vse ustrezne informacije, ki bi jih od njih zahteval, da bi lahko ocenil potrebe in ukrepe, ki bi jih bilo treba sprejeti za okrepitev varstva oseb, ki jim je bila odvzeta prostost, pred mučenjem in drugimi oblikami okrutnega, nečloveškega ali poniževalnega ravnanja ali kaznovanja;

c) spodbujale in omogočale stike med pododborom za preprečevanje in državnimi preventivnimi mehanizmi;

d) obravnavale priporočila pododbora za preprečevanje in vzpostavile dialog z njim o mogočih ukrepih za izvajanje.

## **16. člen**

1. Pododbor za preprečevanje svoja priporočila in pripombe zaupno sporoči državi pogodbenici, in če je potrebno, državnemu preventivnemu mehanizmu.
2. Pododbor za preprečevanje objavi svoje poročilo z morebitnimi pripombami prizadete države pogodbenice, kadar to zahteva. Če država pogodbenica objavi del poročila, lahko pododbor za preprečevanje objavi poročilo v celoti ali delno. Osební podatki pa se ne smejo objaviti brez izrecne privolitve prizadete osebe.
3. Pododbor za preprečevanje mora Odboru za mučenje predložiti javno letno poročilo o svojih dejavnostih.
4. Če država pogodbenica v skladu z 12. in 14. členom zavrne svoje sodelovanje s pododborom za preprečevanje ali ukrepanje, ki bi glede na priporočila pododbora izboljšalo stanje, lahko Odbor proti mučenju na prošnjo pododbora za preprečevanje z večino svojih članov odloči, da bo dal javno izjavo o zadevi ali objavil poročilo pododbora, potem ko je imela država pogodbenica možnost predstaviti svoja stališča.

## **IV. DEL**

### **Državni preventivni mehanizmi**

## **17. člen**

Vsaka država pogodbenica najpozneje leto po začetku veljavnosti tega protokola, njegovi ratifikaciji ali pristopu k njemu vzpostavi, določi ali ustanovi enega ali več neodvisnih državnih preventivnih mehanizmov za preprečevanje mučenja. Mehanizmi, ki so jih vzpostavile decentralizirane enote, se lahko za namene tega protokola določijo za državne preventivne mehanizme, če so v skladu z njegovimi določbami.

## **18. člen**

1. Države pogodbenice zagotavljajo neodvisnost delovanja državnih preventivnih mehanizmov in neodvisnost njihovega osebja.
2. Države pogodbenice ukrepejo vse potrebno, da zagotovijo, da so strokovnjaki državnega preventivnega mehanizma ustrezno usposobljeni in imajo strokovno znanje. Prizadevajo si za uravnoteženo zastopanost spolov in ustrezno zastopanost etničnih skupin in manjšin v državi.

3. Države pogodbenice se zavezujejo, da bodo dale na voljo potrebna sredstva za delovanje državnih preventivnih mehanizmov.
4. Pri vzpostavitvi državnih preventivnih mehanizmov države pogodbenice ustrezno upoštevajo načela glede statusa in delovanja nacionalnih institucij za spodbujanje in varstvo človekovih pravic. 19. člen Državni preventivni mehanizmi imajo vsaj naslednja pooblastila, da:
  - a) na krajih odvzema prostosti, kot so opredeljeni v 4. členu, redno preverjajo ravnanje z osebami, ki jim je bila odvzeta prostost, da bi okrepili njihovo varstvo pred mučenjem in drugimi oblikami okrutnega, nečloveškega ali poniževalnega ravnanja ali kaznovanja, če je potrebno;
  - b) ob upoštevanju ustreznih norm Združenih narodov dajejo priporočila ustreznim organom, da bi izboljšali razmere in ravnanje z osebami, ki jim je bila odvzeta prostost, in preprečili mučenje in druge oblike okrutnega, nečloveškega, poniževalnega ravnanja ali kaznovanja;
  - c) predložijo predloge in pripombe k veljavnim ali predlaganim zakonom.

## 20. člen

Da bi državni preventivni mehanizmi lahko izpolnili svoje naloge in pooblastila, se države pogodbenice tega protokola zavezujejo, da jim bodo zagotovile:

- a) dostop do vseh informacij o številu oseb, ki jim je bila odvzeta prostost, na krajih odvzema prostosti, kot so opredeljeni v 4. členu, in o številu krajev in njihovi lokaciji;
- b) dostop do vseh informacij o ravnanju s temi osebami in njihovih pogojih odvzema prostosti;
- c) dostop do vseh krajev odvzema prostosti ter njihovih objektov in opreme;
- d) možnost zaupnih pogovorov z osebami, ki jim je bila odvzeta prostost, brez prič, osebno ali s prevajalcem, če se zdi potrebno, in s katero koli osebo, za katero državni preventivni mehanizem meni, da lahko priskrbi ustrezne informacije;
- e) svobodno izbiro krajev, ki jih želijo obiskati, in oseb, s katerimi želijo govoriti;
- f) pravico do stikov s pododborom za preprečevanje, pošiljanja informacij pododboru in do srečanj z njim.

## **21. člen**

1. Nobena oblast ali uradna oseba ne sme odrediti, uporabiti, dovoliti ali dopustiti kakršne koli sankcije proti nobeni osebi ali organizaciji, ker je državnemu preventivnemu mehanizmu dala resnične ali neresnične informacije, in nobene osebe ali organizacije se zaradi tega ne sme kako drugače oškodovati.
2. Zaupne informacije, ki jih zbere državni preventivni mehanizem, so varovane kot take. Osebni podatki pa se ne smejo objaviti brez izrecne privolitve prizadete osebe.

## **22. člen**

Pristojni organi prizadete države pogodbenice obravnavajo priporočila državnega preventivnega mehanizma in z njim vzpostavijo dialog o mogočih ukrepih za izvajanje.

## **23. člen**

Države pogodbenice tega protokola se zavezujejo, da bodo objavile in razširjale letna poročila državnih preventivnih organov.

# **VI. DEL**

## **Finančne določbe**

## **26. člen**

1. V skladu z ustreznimi postopki Generalne skupščine se ustanovi poseben sklad, za pomoč pri financiranju izvajanja priporočil, ki jih je podbor za preprečevanje dal po obisku v državi pogodbenici, in za izobraževalne programe državnih preventivnih mehanizmov, ki ga je treba upravljati v skladu s finančnimi predpisi in pravili Združenih narodov.
2. Poseben sklad se lahko financira s prostovoljnimi prispevki vlad, medvladnih in nevladnih organizacij in drugih zasebnih ali javnih subjektov.

## **VII. DEL**

### **Končne določbe**

#### **35. člen**

Člani pododbora za preprečevanje in državnih preventivnih mehanizmov uživajo take privilegije in imunitete, ki so potrebni za neodvisno izvajanje njihovih nalog. Člani pododbora za preprečevanje uživajo privilegije in imunitete iz 22. člena Konvencije Združenih narodov o privilegijih in imunitetah z dne 13. februarja 1946 ob upoštevanju določb 23. člena te konvencije.

## 3.2 Smernice o državnih preventivnih mehanizmih (Združeni narodi, Pododbor za preprečevanje mučenja in drugega krutega, nečloveškega ali poniževalnega ravnanja ali kaznovanja, 15.-19. november 2010)

### Združeni narodi

CAT/OP/12/5

Distribucija: splošno

9. december 2010

Izvirnik: angleški

### Pododbor za preprečevanje mučenja in drugega okrutnega, nečloveškega ali poniževalnega ravnanja ali kaznovanja

### Dvanajsto zasedanje

Ženeva, 15.-19. novembra 2010

## Smernice o državnih preventivnih mehanizmih

Vsebina	Odstavki
Uvod .....	1–4
I. Osnovna načela .....	5–15
II. Osnovna vprašanja v zvezi z ustanovitvijo DPM .....	16–23
A. Določanje ali vzpostavitev DPM .....	16–20
B. Imenovanje in obveščanje .....	21–23
III. Osnovna vprašanja v zvezi z delovanjem DPM .....	24–40
A. Točke za države .....	24–29
B. Točke za DPM .....	30–40



## Uvod

1. Opcijski protokol h Konvenciji protimučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju (v nadaljnjem besedilu: Opcijski protokol, OPCAT) vsebuje obsežne in podrobne smernice o ustanovitvi državnega preventivnega mehanizma (v nadaljnjem besedilu: DPM), vključno z njegovim mandatom in pristojnostmi. Najpomembnejše določbe so člani 3, 4, 17–23, 29 in 35, čeprav so za DPM pomembne tudi druge določbe Opcijskega protokola. Samoumevno je, da morajo biti vsi DPM sestavljeni na način, ki v celoti odraža te določbe.
2. Država je odgovorna za vzpostavitev DPM, ki ustreza zahtevam Opcijskega protokola. Pododbor za preprečevanje mučenja in drugega okrutnega, nečloveškega ali poniževalnega ravnanja ali kaznovanja (v nadaljevanju: SPT) sodeluje s tistimi organi, o katerih je bil obveščen, da jih je država imenovala za svoje DPM. Čeprav SPT ne ocenjuje in ne namerava uradno oceniti, v kolikšnem obsegu DPM izpolnjujejo zahteve OPCAT, meni, da je svetovanje in pomoč državam in DPM pri izpolnjevanju njihovih obveznosti iz Opcijskega protokola bistven del njegove vloge. Za ta namen je SPT v svojem prvem letnem poročilu že določil »predhodne smernice« v zvezi s stalnim razvojem DPM. Svoje razmišljanje je imel priložnost dodatno okrepiti v naslednjih letnih poročilih in tudi v številnih priporočilih v poročilih o obiskih. Glede na pridobljene izkušnje SPT meni, da bi bilo koristno izdati revidiran sklop smernic o nacionalnih preventivnih mehanizmih, ki se nanašajo in odgovarjajo na nekatera vprašanja in težave, ki so se pojavile v praksi.
3. Namen teh smernic ni ponoviti, kar je določeno v besedilu Opcijskega protokola, temveč dodatno pojasniti pričakovanja SPT v zvezi z ustanovitvijo in delovanjem DPM. Razdelek I določa številna »osnovna načela«, ki bi morala biti podlaga za vse vidike dela DPM. Temu v razdelku II sledijo smernice, ki so namenjene predvsem državam in se nanašajo na številna vprašanja v zvezi z ustanovitvijo DPM, v razdelku III pa smernice za države in sam DPM v zvezi s praktičnim delovanjem DPM.
4. Ko bo SPT pridobil dodatne izkušnje, si bo prizadeval tem smernicam dodati dodatna poglavja, ki bodo podrobneje obravnavala posamezne vidike dela DPM.

## I. Osnovna načela

5. DPM bi moral dopolnjevati in ne nadomeščati obstoječih sistemov nadzora, njegova vzpostavitev pa ne bi smela preprečevati vzpostavitve ali delovanja drugih takih dopolnilnih sistemov.
6. Mandat in pooblastila DPM morajo biti skladni z določbami Opcijskega protokola.
7. Mandat in pooblastila DPM morajo biti jasno določeni v ustavnem ali zakonodajnem besedilu.
8. Zagotoviti je treba operativno neodvisnost DPM.
9. Ustrezna zakonodaja mora določati obdobje mandata člana/-ov DPM in morebitne razloge za njihovo razrešitev. Obdobja mandata, ki se lahko podaljšujejo, morajo biti ustrezna za spodbujanje neodvisnega delovanja DPM.
10. Mandat DPM za obiskovanje bi moral biti razširjen na vse kraje odvzema prostosti, kot je določeno v 4. členu Opcijskega protokola.
11. Zagotoviti je treba potrebna sredstva za učinkovito delovanje DPM skladno z zahtevami Opcijskega protokola.
12. DPM bi moral biti pri opravljanju svojih nalog skladno z Opcijskim protokolom popolnoma finančno in operativno neodvisen.
13. Državni organi in DPM morajo z DPM začeti postopek nadaljnjega ukrepanja, da se izvedejo vsa priporočila, ki jih DPM morda poda.
14. Tisti, ki sodelujejo z DPM ali s katerimi DPM sodeluje pri izpolnjevanju svojih nalog skladno z Opcijskim protokolom, ne smejo biti podvrženi nobeni obliki sankcij, povračilnih ukrepov ali druge neugodnosti zaradi takega sodelovanja.
15. Učinkovito delovanje DPM je stalna obveznost. Učinkovitost DPM morata redno ocenjevati država pa tudi sam DPM ob upoštevanju pogledov SPT, da se ta učinkovitost po potrebi izboljša in okrepi.

## II. Osnovna vprašanja v zvezi z ustanovitvijo DPM

### A. Določanje ali vzpostavitev DPM

16. DPM je treba določiti v odprtem, preglednem in vključujočem procesu, v katerem sodelujejo številni deležniki, vključno s civilno družbo. To mora veljati tudi za postopek izbire in imenovanja članov DPM, ki mora biti skladen z objavljenimi merili.
17. Ob upoštevanju zahtev iz prvega in drugega odstavka 18. člena Opcijskega protokola morajo člani DPM skupaj imeti strokovno znanje in izkušnje, potrebne za njegovo učinkovito delovanje.
18. Država mora zagotoviti neodvisnost DPM, tako da vanj ne imenuje članov s položajev, ki bi lahko sprožili vprašanja glede navzkrižja interesov.
19. Člani DPM morajo prav tako zagotoviti, da ne zasedajo ali pridobivajo položajev, ki bi vzbujali dvome o navzkrižju interesov.
20. Ob sklicevanju na zahteve iz prvega in drugega odstavka 18. člena Opcijskega protokola mora DPM zagotoviti, da ima njegovo osebje raznolike izkušnje, sposobnosti in strokovno znanje, potrebne za ustrezno izpolnjevanje mandata DPM. To mora med drugim vključevati ustrezno pravno in zdravstveno strokovno znanje.

### B. Imenovanje in obveščanje

21. DPM je treba ustanoviti v enem letu po začetku veljavnosti Opcijskega protokola za zadevno državo, razen če je bila ob ratifikaciji podana izjava skladno s 24. členom Opcijskega protokola.
22. Organ, imenovan za DPM, mora biti kot tak javno razglašen na nacionalni ravni.
23. Država mora SPT nemudoma obvestiti o organu, ki je bil imenovan za DPM.

## III. Osnovna vprašanja v zvezi z delovanjem DPM

### A. Točke za države

24. Država mora DPM omogočiti obisk vseh in vsakega domnevnega kraja odvzema prostosti, kot je določeno v 4. in 29. členu Opcijskega protokola, ki so v njeni pristojnosti. Za te namene se pristojnost države razširi na vse kraje, nad katerimi izvajajo učinkovit nadzor.

25. Država mora zagotoviti, da lahko DPM izvaja obiske na način in s pogostostjo, ki ju določi sam. To vključuje možnost opravljanja zasebnih razgovorov z osebami, ki jim je bila odvzeta prostost, in pravico do nenapovedanih obiskov ob vsakem času na vseh krajih odvzema prostosti skladno z določbami Opcijskega protokola.
26. Država mora zagotoviti, da imajo člani DPM in njegovo osebje privilegije in imunitete, ki so potrebni za neodvisno opravljanje njihovih nalog.
27. Država ne sme odrediti, uporabiti, dovoliti ali dopuščati kakršnih koli sankcij, povračilnih ukrepov ali drugih neugodnosti, ki bi jih utrpela katera koli oseba ali organizacija, ker je komunicirala z DPM ali mu posredovala kakršne koli informacije, ne glede na njihovo točnost, in nobena taka oseba ali organizacija ne sme biti na kakršen koli način prizadeta.
28. Država mora obvestiti DPM o vseh osnutkih zakonodaje, ki se morda obravnava in je pomembna za njegov mandat, ter omogočiti DPM, da poda predloge ali pripombe o vseh obstoječih politikah ali zakonodajah ali njihovih osnutkih. Država mora upoštevati vse predloge ali pripombe glede take zakonodaje, ki jih prejme od DPM.
29. Država mora objavljati in široko razširjati letna poročila DPM. Zagotoviti mora tudi, da jih predstavi na nacionalni zakonodajni skupščini ali v parlamentu in da tam o njih razpravlja. Letna poročila DPM je treba posredovati tudi SPT, ki poskrbi za njihovo objavo na svoji spletni strani.

## **B. Točke za DPM**

30. DPM mora vse vidike svojega mandata izvajati tako, da se izogne dejanskim ali domnevnim navzkrižjem interesov.
31. Od DPM, njegovih članov in osebja je treba zahtevati, da redno pregledujejo svoje delovne metode in se udeležujejo usposabljanj za izboljšanje svoje sposobnosti izvajanja odgovornosti skladno z Opcijskim protokolom.
32. Če organ, imenovan za DPM, poleg nalog iz Opcijskega protokola opravlja tudi druge naloge, mora naloge DPM izvajati v okviru ločene enote ali oddelka z lastnim osebjem in proračunom.
33. DPM mora pripraviti delovni načrt/program, ki sčasoma vključuje obiske vseh ali vsakega domnevnega kraja odvzema prostosti, kot je določeno

v 4. in 29. členu Opcijskega protokola, ki so v pristojnosti države. Za te namene se pristojnost države razširi na vse kraje, nad katerimi izvaja učinkovit nadzor.

34. DPM mora svoje delo in uporabo virov načrtovati tako, da zagotovi, da obiski krajev odvzema prostosti potekajo na način in dovolj pogosto, da učinkovito prispevajo k preprečevanju mučenja in drugega okrutnega, nečloveškega ali poniževalnega ravnanja ali kaznovanja.
35. DPM mora ustreznim državnim organom predložiti predloge in pripombe v zvezi z obstoječimi politikami ali zakonodajo ali njihovimi osnutki, za katere meni, da so pomembni za njegov mandat.
36. DPM mora po svojih obiskih pripraviti poročila ter letno poročilo in vse druge oblike poročil, za katere meni, da so potrebna. Kadar je to primerno, morajo poročila vsebovati priporočila, naslovljena na ustrezne organe. Priporočila DPM morajo upoštevati ustrezne norme Združenih narodov na področju preprečevanja mučenja in drugega slabega ravnanja, vključno s pripombami in priporočili SPT.
37. DPM mora zagotoviti, da so vse zaupne informacije, pridobljene med njegovim delom, v celoti zaščitene.
38. DPM mora zagotoviti, da je sposoben sodelovati v smiselnem procesu dialoga z državo v zvezi z izvajanjem priporočil in da v njem tudi sodeluje. Prav tako si mora dejavno prizadevati za spremljanje izvajanja vseh priporočil, ki jih je v zvezi z zadevno državo podal SPT, in se pri tem povezati s SPT.
39. DPM si mora prizadevati za vzpostavitev in vzdrževanje stikov z drugimi DPM z namenom izmenjave izkušenj in krepitev svoje učinkovitosti.
40. DPM si mora prizadevati za vzpostavitev in vzdrževanje stikov s SPT, kot je predvideno v Opcijskem protokolu in za namene, določene v njem.

## 4. Mednarodni standardi delovanja varuhov otrokovih pravic

### 4.1 Standardi Evropske mreža varuhov otrokovih pravic (ENOC) za neodvisne institucije za otrokove pravice (2001) z revizijo meril za članstvo (2006)

#### **Evropska mreža varuhov otrokovih pravic (ENOC) Standardi ENOC za neodvisne institucije za varstvo otrokovih pravic iz oktobra 2001 z revizijo meril za članstvo, dogovorjenih leta 2006**

#### **Evropska mreža varuhov otrokovih pravic Standardi za neodvisne institucije za varstvo otrokovih pravic**

#### **Uvod in ozadje**

Evropska mreža varuhov otrokovih pravic (ENOC) se je na svojem četrtem letnem srečanju v Bruslju oktobra 2000 dogovorila, da bo pripravila standarde za neodvisne nacionalne institucije za varstvo otrokovih pravic. Standarde je pripravila delovna skupina članov in svetovalcev ENOC, jih razposlala za pripombe in soglasno potrdila na petem letnem srečanju ENOC oktobra 2001 v Parizu.

ENOC meni, da je treba razvoj neodvisnih zakonsko določenih institucij za spremljanje, spodbujanje in varstvo otrokovih pravic obravnavati v okviru širšega razvoja nacionalnih institucij za človekove pravice. Svetovna konferenca o človekovih pravicah iz leta 1993 je v Dunajski deklaraciji in akcijskem programu ponovno potrdila »pomembno in konstruktivno vlogo, ki jo imajo nacionalne institucije pri spodbujanju in varstvu človekovih pravic, zlasti pri njihovem svetovanju pristojnim organom, njihovi vlogi pri odpravljanju kršitev človekovih pravic, širjenju informacij o človekovih pravicah in izobraževanju o človekovih pravicah«. Spodbudila je »ustanavljanje in krepitev nacionalnih institucij«.

## Merila za članstvo v ENOC

ENOC se je na svojem tretjem srečanju v Madridu leta 1999 dogovorila o vmesni izjavi, v kateri so opredeljena merila za članstvo. Ko je bil leta 2006 sprejet statut ENOC, so bili v naslednjih členih določeni pogoji za polnopravno in pridruženo članstvo:

### »4. člen: Članstvo

ENOC ima dve kategoriji članstva – polnopravno in pridruženo. Polnopravno članstvo v ENOC je odprto za neodvisne institucije za otrokove pravice v državah članicah Sveta Evrope, ki izpolnjujejo vsa naslednja merila:

- Institucija je ustanovljena na podlagi zakonodaje, ki jo je odobril parlament in zagotavlja njeno neodvisnost.
- Naloga institucije je varovanje in spodbujanje otrokovih pravic. Ta naloga je določena z zakonodajo.
- V zakonodaji ni določb, ki bi omejevale možnost institucije, da sama določi svoj program v zvezi s to nalogo, ali ki bi ji preprečevale izvajanje pomembnih temeljnih nalog, predlaganih v Pariških načelih in standardih ENOC (glejte prilogo 1).
- Institucija mora vključevati določljivo osebo ali osebe, ki se ukvarjajo izključno z varstvom in spodbujanjem otrokovih pravic, ali pa jo morajo sestavljati take osebe.
- Ureditev imenovanja varuhov otrokovih pravic, komisarjev in članov komisije mora biti določena z zakonodajo, ki določa trajanje mandata in morebitne ureditve za njegovo podaljšanje.

Institucije so lahko ustanovljene ločeno ali pa so del neodvisne nacionalne ali regionalne institucije za človekove pravice. V vseh primerih morajo izpolnjevati zgornja merila.

### 5. člen: Prijava za članstvo

Prošnje za članstvo se naslovijo na predsedstvo ENOC. Prošnje bodo obravnavane samo za polnopravno članstvo. Če predsedstvo odloči, da merila iz 4. člena niso izpolnjena, je lahko institucija obravnava za pridruženo članstvo, če dokaže, da si dejavno prizadeva za izpolnitev teh meril.«

Svetovna konferenca je tudi potrdila, da bi morale biti »otrokove pravice prednostna naloga v ukrepih celotnega sistema Združenih narodov na področju človekovih pravic« (Dunajska deklaracija in akcijski program, Svetovna konferenca o človekovih pravicah, Dunaj, junij 1993, Generalna skupščina ZN, A/CONF.157/23, odstavki 21, 36, 45 in naslednji). Skoraj splošna ratifikacija Konvencije o otrokovih pravicah kaže na globalno zavezanost priznavanju in uresničevanju pravic iz Konvencije o otrokovih pravicah za vse otroke. Pogodbeni organ po Konvenciji o otrokovih pravicah, Odbor za otrokove pravice, dosledno zagovarja ustanovitev neodvisnih institucij za otrokove pravice.

ENOC se zavzema za spodbujanje ustanavljanja neodvisnih zakonsko določenih institucij za otrokove pravice v vseh državah. Zaveda se, da je ta koncept v razvoju in da bodo morale posamezne države oblikovati model, ki bo ustrezal njihovim vladnim in pravnim sistemom ter upošteval obstoječe institucije in bo kar najučinkoviteje uporabil razpoložljiva sredstva.

ENOC priznava, da se lahko neodvisne institucije za otrokove pravice ustanovijo kot ločeni organi (varuh otrokovih pravic, pooblaščenec za pravice otrok, zagovornik otrok itn.) ali kot sestavni del komisije za človekove pravice ali splošnega varuha človekovih pravic. Ustanovijo se lahko nacionalne in/ali regionalne institucije. ENOC meni, da je treba v vseh primerih upoštevati poseben status in potrebe otrok.

## **Pariška načela**

Leta 1993 je Generalna skupščina ZN po vrsti delavnic in seminarjev v sistemu ZN potrdila sklop Načel v zvezi s statusom nacionalnih institucij (znana kot Pariška načela).

Načela potrjujejo, da morajo biti nacionalne institucije za človekove pravice pristojne za spodbujanje in varstvo človekovih pravic ter da morajo imeti čim širši mandat, »jasno opredeljen v ustavnem ali zakonodajnem besedilu«.

Mednarodni koordinacijski odbor nacionalnih institucij za spodbujanje in varstvo človekovih pravic je ustanovil odbor za akreditacijo (sestavljen iz po ene institucije iz vsake večje geografske regije). Odbor za akreditacijo je pripravil vprašalnik za prosilce za akreditacijo, ki temelji na skladnosti s Pariškimi načeli. Pri pregledu vlog odbor za akreditacijo upošteva mandat nacionalnih institucij, raznovrstnost njihove sestave, pristojnosti, stabilnost delovanja in neodvisnost. ENOC lahko sčasoma razmisli o uvedbi podobnega postopka.



Ti standardi vključujejo Pariška načela in jih uporabljajo kot podlago. Vsaka neodvisna institucija, ustanovljena za spremljanje, spodbujanje in varstvo otrokovih pravic, mora upoštevati Pariška načela. Poleg tega morajo države pri oblikovanju in ustanavljanju takšnih institucij priznati poseben status otrok. Institucije, ki so zasnovane zgolj z mislijo na odrasle, verjetno ne bodo učinkovito služile otrokom.

## Evropska mreža varuhov otrokovih pravic

### Standardi za neodvisne institucije za varstvo otrokovih pravic

Ti standardi so okvirni in vse ustanove članice EOC ne izpolnjujejo vseh standardov. Vendar se članice strinjajo, da je treba parlamente in vlade spodbujati k pregledu statusa obstoječih institucij v zvezi s standardi in k zagotavljanju, da je zasnova novih institucij skladna s standardi in Konvencijo o otrokovih pravicah (KOP).

ENOC meni, da mora institucija za človekove pravice upoštevati Pariška načela, Konvencijo o otrokovih pravicah in Evropsko konvencijo o človekovih pravicah, če želi biti učinkovita pri spremljanju, spodbujanju in varstvu otrokovih pravic. Celotno besedilo načel je navedeno spodaj. V nadaljevanju sta podana neuradni povzetek ključnih posledic načel in njihova povezava, kjer je primerno, zlasti z otrokovimi pravicami.

### Pristojnosti in odgovornosti

Neodvisna institucija, ustanovljena za spremljanje, spodbujanje in varstvo otrokovih pravic, mora:

- biti ustanovljena na podlagi zakonodaje;
- imeti čim širša pooblastila v zvezi s spremljanjem, spodbujanjem in varstvom otrokovih pravic na podlagi Konvencije o otrokovih pravicah;
- imeti pravico, da na lastno pobudo ali na zahtevo drugih organov daje in objavlja mnenja, priporočila, predloge in poročila o vseh zadevah v zvezi s spodbujanjem in varstvom otrokovih pravic, vključno z:
  - zakonodajnimi ali upravnimi določbami in določbami v zvezi z organizacijo pravosodja, katerih namen je ohraniti in razširiti

varstvo človekovih pravic. Institucija bo preučila veljavno in predlagano zakonodajo itn. ter po potrebi priporočila sprejetje nove zakonodaje itn. ali njene spremembe;

- vsemi kršitvami otrokovih pravic, za katere se odloči, da jih bo obravnavala;
  - pripravo poročil o človekovih pravicah na splošno ali o bolj specifičnih zadevah;
  - opozarjanjem vlade/parlamenta na kršitve, oblikovanjem predlogov za odpravo kršitev ter po potrebi komentiranjem pogledov in odziva vlade/parlamenta;
- spodbujati in zagotavljati uskladitev nacionalne zakonodaje s Konvencijo o otrokovih pravicah in vsemi drugimi mednarodnimi instrumenti o človekovih pravicah, ki se nanašajo na otrokove pravice in katerih pogodbenica je država, ter spodbujati njihovo učinkovito izvajanje;
  - spodbujati ratifikacijo vseh teh instrumentov ali pristop k njim;
  - neodvisno prispevati k procesu spremljanja in poročanja skladno s Konvencijo o otrokovih pravicah in drugimi ustreznimi instrumenti;
  - sodelovati z Združenimi narodi in agencijami ZN ter drugimi agencijami, regionalnimi in nacionalnimi institucijami drugih držav, pristojnimi za spodbujanje in varstvo otrokovih pravic;
  - pomagati pri oblikovanju in izvajanju programov za poučevanje in raziskovanje človekovih pravic;
  - z obveščanjem, izobraževanjem in uporabo medijev ozaveščati javnost o človekovih pravicah in prizadevanjih za boj proti vsem oblikam diskriminacije, zlasti rasni diskriminaciji.

### **Sestava, neodvisnost**

Institucija mora imeti ustrezna finančna sredstva, ki ji omogočajo lastno osebje in prostore, da lahko deluje neodvisno od vlade. Ne sme biti pod finančnim nadzorom, ki bi lahko vplival na njeno neodvisnost.

Ureditev imenovanja varuhov otrokovih pravic, komisarjev in članov komisije mora biti določena z uradnim aktom, ki določa trajanje mandata in morebitne ureditve za njegovo podaljšanje. Sestava in načini imenovanja

institucije morajo biti ustrezni, da omogočajo učinkovito sodelovanje, na primer z ustreznimi nevladnimi in strokovnimi organizacijami, univerzami, parlamentom in vladnimi službami.

### **Metode delovanja**

Institucija mora biti sposobna:

- svobodno obravnavati vsa vprašanja, ki spadajo v njeno pristojnost, ne glede na to, ali jih predloži vlada ali jih obravnava na lastno pobudo;
- zaslišati vse osebe ter pridobiti vse informacije in dokumente, potrebne za presojo razmer, ki spadajo v njeno pristojnost;
- svobodno govoriti z javnostjo, neposredno ali prek katerega koli medija;
- ustrezno sklicati vse svoje člane, ki se sestajajo redno in po potrebi;
- ustanavljati delovne skupine in lokalne ali regionalne oddelke, ki ji pomagajo pri opravljanju njenih nalog;
- vzdrževati odnose z drugimi organi, odgovornimi za spodbujanje in varstvo človekovih pravic, vključno s številnimi nevladnimi organizacijami.

### **Obravnavanje in preučevanje pritožb**

Nekatere institucije so pooblašene za obravnavanje in preučevanje pritožb posameznikov ali skupin. V tem primeru so predlagana dodatna načela, na katerih temeljijo take funkcije. Brez poseganja v druga načela lahko institucija:

- si prizadeva za sporazumno rešitev s pravnim postopkom ali zavezujočo odločitvijo v mejah, ki jih določa zakon, ali, kadar je potrebno, na podlagi zaupnosti;
- obvesti pritožnika o njegovih pravicah in razpoložljivih pravnih sredstvih ter spodbuja dostop do njih;
- obravnava pritožbe ali jih posreduje kateremu koli drugemu pristojnemu organu v mejah, določenih z zakonom;
- pripravi priporočila, zlasti za spremembe zakonov in drugih predpisov, ter upravne prakse, ki bi lahko izboljšale stanje, ki je predmet pritožbe.

## **Oblikovanje institucij za varstvo otrokovih pravic**

ENOC meni, da je treba pri oblikovanju in razvoju institucije poleg skladnosti s Pariškimi načeli v celoti upoštevati poseben status otrok in posebne težave, ki jih imajo ti pri uveljavljanju svojih pravic.

Zakonodaja o ustanovitvi institucije mora biti izrecno povezana s spodbujanjem izvajanja Konvencije o otrokovih pravicah – torej mora zajemati ekonomske, socialne in kulturne pravice otrok, pa tudi državljanske in politične pravice.

Skladnost s Pariškimi načeli zahteva, da institucija upošteva vse druge ustrezne instrumente o človekovih pravicah, ki jih je država ratificirala ali h katerim je pristopila.

Zakonodaja mora vključevati določbe, ki določajo posebne funkcije, pooblastila in dolžnosti v zvezi z otroki in njihovimi pravicami, povezane s Konvencijo. »Otroci« morajo biti opredeljeni kot v 1. členu Konvencije o otrokovih pravicah. Na primer:

- dolžnosti posebnega upoštevanja pogledov otrok, sprejemanja aktivnih ukrepov za ohranjanje neposrednih stikov z otroki, otroškimi organizacijami in organizacijami, ustanovljenimi za spodbujanje otrokovih pravic, ter spodbujanja spoštovanja pogledov otrok v celotni družbi;
- institucija mora biti otrokom lahko dostopna in se mora biti sposobna odzvati na vsa individualna sporočila otrok;
- pooblastila za upoštevanje položaja otrok v družini, šolah in vseh drugih institucijah;
- pooblastila za obravnavo spodbujanja in varstva otrokovih pravic ne samo v odnosu do vlade, temveč tudi do zasebnih organov;
- pravica do dostopa do otrok v vseh oblikah nadomestnega varstva in vseh ustanovah, v katere so vključeni;
- pravica do svobodnega in ločenega poročanja o stanju otrokovih pravic.

Institucija mora preveriti, ali imajo otroci dostop do postopkov in storitev svetovanja in zagovorništva ter pritožb, in pripraviti ustrezna priporočila.

Institucija si mora prizadevati, da so otroci in odrasli seznanjeni z načeli in določbami Konvencije o otrokovih pravicah.

Institucija mora vključevati določljivo osebo ali osebe, ki se ukvarjajo iz-

ključno s spodbujanjem otrokovih pravic – varuha otrokovih pravic, komisarja za otrokove pravice ali komisijo za otrokove pravice, ali pa jo morajo sestavljati take osebe. To mora/-jo biti oseba/-e, ki lahko tej funkciji zagotovijo status ter javno in politično spoštovanje. V javnosti bi morale biti zelo prepoznavne, s čimer bi se okrepila status in prepoznavnost otrok. Institucija mora zagotoviti, da se bodo otroci zavedali njenega obstoja in mandata, pri čemer je treba uporabiti ustrezne kanale, na primer šole, druge ustanove, v katerih so nastanjeni otroci, mladinske organizacije in medije, ki jih uporabljajo otroci.

Institucija mora imeti ustrezno multidisciplinarno osebje, ki se ukvarja s spodbujanjem in varstvom otrokovih pravic, ter namenski minimalni proračun, ki ji omogoča učinkovito delo.

Vzpostaviti je treba pregleden postopek za imenovanje, ki na primer vključuje javno objavo imenovanja in/ali ustanovitev odbora za imenovanja, ki vključuje otroke, otroške nevladne organizacije, vladne predstavnike itn.

### **Odzivanje na pritožbe otrok in njihovih predstavnikov**

Če institucija v svoj mandat vključi obravnavanje pritožb otrok in odzivanje nanje, bo morala upoštevati posebne težave, ki jih imajo otroci pri vlaganju pritožb. Pritožbeni postopki, ki so bili zasnovani z mislijo na odrasle pritožnike, bodo za otroke najverjetneje malo uporabni. Institucija bo morala denimo zagotoviti:

- da bodo otroci in njihovi predstavniki na celotnem področju pristojnosti institucije dobro in ustrezno obveščeni o njenih pooblastilih in pristojnostih v obliki in jeziku, ki ju razumejo, s posebno pozornostjo do zelo majhnih otrok, otrok s posebnimi potrebami, otrok v težkih okoliščinah in v vseh institucijah;
- da imajo otroci prost in preprost dostop do institucije, na primer prek brezplačnih telefonskih linij, elektronske pošte in lokalnih pisarn;
- da lahko otrokom svetuje in jih napoti na ustrezne organe;
- da obstajajo jasna pravila o zaupnosti, ki so otrokom in drugim pojasnjena, preden začnejo uporabljati storitve institucije.

Pri oblikovanju in pregledu pritožbenih postopkov ter sistemov svetovanja in zagovorništva bi morali sodelovati tudi otroci sami.

# 5. Mednarodni standardi spodbujanja, varovanja in spremljanja izvajanja Konvencije o pravicah invalidov

## 5.1 Konvencija o pravicah invalidov – 33. člen

### Konvencija o pravicah invalidov in Izbirni protokol h Konvenciji o pravicah invalidov (Uradni list RS, št. 37/08 – Mednarodne pogodbe, št. 10/08)

#### **33. člen Konvencije o pravicah invalidov**

Izvajanje konvencije in spremljanje njenega izvajanja v posameznih državah

1. Države pogodbenice v skladu s svojo notranjo organizacijo določijo en ali več vladnih organov za stike, pristojnih za zadeve, ki se nanašajo na izvajanje te konvencije, in natančno preučijo možnosti za vzpostavitev ali določitev načina usklajevanja, ki v vladi omogoča povezano delovanje različnih področij na različnih ravneh.
2. Države pogodbenice v skladu s svojimi pravnimi in upravnimi sistemi v državi vzdržujejo, krepijo, določijo ali vzpostavijo okvir, po potrebi tudi eno ali več neodvisnih teles za spodbujanje, varovanje in spremljanje izvajanja te konvencije. Ob določanju ali vzpostavljanju takega telesa države pogodbenice upoštevajo načela, ki se nanašajo na status in delovanje nacionalnih institucij za varovanje in uveljavljanje človekovih pravic.
3. Civilna družba, zlasti invalidi in njihove reprezentativne organizacije, so vključeni v postopek spremljanja in v njem polno sodelujejo.

## 5.2 Odbor za pravice invalidov: Smernice za neodvisne okvire za spremljanje in njihovo sodelovanje pri delu Odbora

### Odbor za pravice invalidov

#### Smernice za neodvisne okvire za spremljanje in njihovo sodelovanje pri delu Odbora

Priloga k Poslovniku Odbora za pravice invalidov, CRPD/C/1/Rev.1

#### Uvod

1. Od leta 2009, ko je bil ustanovljen, Odbor za pravice invalidov (v nadaljevanju: Odbor) redno komunicira z neodvisnimi okviri za spremljanje in nacionalnimi institucijami za človekove pravice, ki nadzorujejo izvajanje Konvencije (v nadaljevanju tudi: neodvisni okvir za spremljanje). Od takrat so učinkovito prispevali k postopkom poročanja in preiskovanja s strani Odbora. Septembra 2014 je Odbor pripravil prvo srečanje z nacionalnimi institucijami za človekove pravice (NHRI-ji) in neodvisnimi okviri za spremljanje, na katerem so razpravljali o načinih, na katere bi lahko dejavnosti spremljanja iz Konvencije na državni in mednarodni ravni medsebojno okrepili. Med septembrom 2014 in novembrom 2015 se je zvrstilo več neformalnih in en formalen posvet, in sicer z namenom zbiranja stališč neodvisnih okvirov za spremljanje glede vsebine razvoja smernic o takšnem sodelovanju, njegovem časovnem okviru in načinih procesa posvetovanja.
2. Skupaj z Opcijskim protokolom h Konvenciji proti mučenju in drugemu krutemu, nečloveškemu ali ponižujočemu ravnanju ali kaznovanju, je Konvencija o pravicah invalidov ena od mednarodnih pogodb o človekovih pravicah, ki izrecno zagotavlja določitev ene ali več osrednjih točk v vladi za zadeve, povezane z implementacijo Konvencije in ustanovitvijo okvira za spremljanje njenih določb na državni ravni. Konvencija pa gre še dlje, pri čemer je med mednarodnimi pogodbami o človekovih pravicah edinstvena, saj zahteva, da pri ustanavljanju okvira spremljanja države podpisnice upoštevajo Načela glede statusa in delovanja nacionalnih institucij za človekove pravice za varstvo in spodbujanje človekovih pravic (Pariška načela) (Rezolucija Generalne skupščine 48/134) in da civilna družba, zlasti invalidi in njihove organizacije, v polnosti sodelujejo v postopku spremljanja.

3. Konvencija o pravicah invalidov predvideva spremljanje implementacije Konvencije tako na mednarodni kot državni ravni. Na mednarodni ravni Konvencija in njen Izbirni protokol predvidevata spremljanje preko poročanja, komuniciranja in postopkov preiskovanja, ki jih izvaja Odbor. Na državni ravni in v skladu z drugim odstavkom 33. člena Konvencije morajo države pogodbenice v skladu s svojimi pravnimi in upravnimi sistemi znotraj države pogodbenice ohranjati, krepiti, določiti ali ustanoviti okvir, vključno z enim ali več neodvisnimi mehanizmi, kakor je primerno, za spodbujanje, varovanje in spremljanje implementacije te Konvencije. Ko se določa ali ustanavlja takšen okvir in mehanizmi, morajo države pogodbenice upoštevati Pariška načela. Tretji odstavek 33. člena Konvencije navaja, da mora biti civilna družba, zlasti invalidi in njihove reprezentativne organizacije, vključena in v polnosti sodelovati v postopku spremljanja.
4. Odbor prepoznava pomembnost vzpostavitve, vzdrževanja in spodbujanja tesnega medsebojnega delovanja in odnosa z neodvisnimi okviri za spremljanje in nacionalnimi institucijami za človekove pravice na vseh stopnjah in z vseh vidikov dela Odbora. Mednarodno in državno spremljanje bi se moralo dopolnjevati in se vzajemno krepiti pri uresničevanju človekovih pravic na terenu v skladu z mednarodnimi instrumenti za človekove pravice. Gonilna sila dejavnosti spremljanja Konvencije so načela, predmet in namen Konvencije ter premik paradigme od že obstoječih pristopov do invalidov k modelu človekovih pravic na področju invalidnosti, v skladu s katerim invalidi veljajo za imetnike pravic, njihovo dostojanstvo in prispevek k družbi pa sta v celoti priznana, spodbujana in zaščiteni.
5. Odbor priznava pomembno vlogo, ki jo igrajo nacionalne institucije za človekove pravice, med drugim pri spodbujanju uskladitve državne zakonodaje in politik s Konvencijo, pri ratifikaciji Konvencije, ozaveščanju o njenih določbah, svetovanju oblastem, ki imajo nalogo implementacije mednarodne pogodbe, in, kadar to dopušča njihova zakonodaja, preiskovanje in obravnavanje posamičnih in skupinskih pritožb, ki zatrjujejo kršitve s Konvencijo zagotovljenih pravic. Odbor prepoznava tudi pomembno vlogo nacionalnih institucij za človekove pravice pri spremljanju Konvencije pri spodbujanju skladnosti na državni ravni. Odbor nadalje priznava tudi vlogo NHRI-jev pri povezovanju akterjev na državni ravni, vključno z državnimi institucijami in civilno družbo ter zlasti invalidi in njihovimi reprezentativnimi organizacijami z mednarodnim



sistemom za varovanje in spodbujanje človekovih pravic. Odbor priznava še pomembnost ustanovitve, akreditacije in krepitve NHRI-jev v skladu s Pariškimi načeli. Odbor popolnoma podpira prakso teles ustanovljenih po mednarodnih pogodbah o človekovih pravicah pri spodbujanju in zagotavljanju učinkovitega sodelovanja nacionalnih institucij za človekove pravice na vseh relevantnih fazah njihovega dela. Odbor je zavezan, da naredi to sodelovanje smiselno in zagotovi najučinkovitejše prispevanje nacionalnih institucij za človekove pravice. Odbor še pozdravlja priporočilo Generalne skupščine, da mednarodna pogodbeno telesa uskladijo (harmonizirajo) svoje sodelovanje z NHRI-ji (Rezolucija Generalne skupščine A/RES/70/163, sprejeta decembra 2015).

6. Odbor podpira in dodatno spodbuja skupni pristop vseh mednarodnih pogodbenih teles k učinkovitemu sodelovanju z NHRI-ji, ki delujejo v skladu s Pariškimi načeli, na vseh stopnjah dela mednarodnih pogodbenih teles. Ko se te smernice sklicujejo na NHRI-je, Odbor gradi na že sprejetih splošnih komentarjih, smernicah in direktivah o NHRI-jih s strani drugih mednarodnih pogodbenih teles in še zlasti Odbora za človekove pravice (Dokument o odnosu Odbora za človekove pravice do nacionalnih institucij za človekove pravice, ki ga je Odbor sprejel na svojem 106. zasedanju, 15. oktober–2. november 2012, CCPR/C/106/3), Odbora za otrokove pravice ("Vloga neodvisnih nacionalnih institucij za človekove pravice pri spodbujanju in varstvu otrokovih pravic, s 15. novembra 2002, CRC/GC/2002/2), Odbora za prisilna izginotja ("Odnos Odbora za prisilna izginotja z nacionalnimi institucijami za človekove pravice", ki ga je Odbor sprejel na svojem 7. zasedanju, 15.–26. septembra 2014, CRD/C/6), Odbora za ekonomske, socialne in kulturne pravice, Splošni komentar št. 10: Vloga nacionalnih institucij za človekove pravice pri varovanju ekonomskih, socialnih in kulturnih pravic; in Odbora za odpravo rasne diskriminacije, Splošni komentar št. 17, o ustanovitvi nacionalnih institucij za lažje izvajanje Konvencije.
7. Te smernice se uporabljajo tako za formalno imenovane okvire spremljanja, najsi bodo sestavljeni iz nacionalne institucije za človekove pravice ali jo vključujejo, kot za nacionalne institucije za človekove pravice, ki v skladu s svojimi pooblastili, kot so določena v državni in domači zakonodaji, spremljajo implementacijo Konvencije, ne glede na to, ali so bile uradno imenovane v skladu z drugim odstavkom 33. člena Konvencije.

# 1. poglavje o obsegu drugega in tretjega odstavka

## 33. člena Konvencije

8. Če to ni storjeno že pred začetkom veljave Konvencije, 33. člen zahteva, da države pogodbenice določijo ali vzpostavijo neodvisni okvir, ki vključuje enega ali več mehanizmov s pristojnostjo spodbujanja, varovanja in spremljanja implementacije Konvencije. Določitev ali vzpostavitev neodvisnega okvira za spremljanje je potrebna ob prvi možni priložnosti po začetku veljave Konvencije. 33. člen tudi zahteva od držav pogodbenic, da izvedejo obsežen in vključujoč postopek posvetovanja z organizacijami civilne družbe, zlasti z invalidi in njihovimi reprezentativnimi organizacijami, z namenom določitve ali vzpostavitve okvira za neodvisno spremljanje.

Čeprav ni posebne uradne zahteve za določitev ali vzpostavitev takšnih okvirov in jih lahko države pogodbenice določijo ali vzpostavijo v skladu s svojimi pravnimi in upravnimi sistemi, 33. člen od njih zahteva, da zagotovijo, da so ti okviri za spremljanje neodvisni od osrednje točke, določene v prvem odstavku 33. člena Konvencije.

Če je okvir za spremljanje v času začetka veljave Konvencije že vzpostavljen, 33. člen zahteva, da države pogodbenice ta okvir vzdržujejo in krepijo.

9. 33. člen od držav pogodbenic zahteva, da svoj okvir za spremljanje vzdržujejo in krepijo. Dolžnost vzdrževanja zahteva od držav pogodbenic, da zagotovijo, da ima okvir za spremljanje stabilno institucionalno osnovo, ki mu omogoča, da ves čas pravilno deluje. Dolžnost vzdrževanja vključuje tudi zahtevo, da se zagotovi, da ima okvir za spremljanje primerno financiranje in vire (tehnične in človeško strokovne) dodelitvijo sredstev iz državnega proračuna.
10. Dolžnost vzdrževanja in krepitve države pogodbenice tudi obvezuje, da zagotavljajo, da lahko okviri za spremljanje ustrezno izvajajo svoje funkcije. Vključuje tudi, da ima okvir hiter in popoln dostop do informacij, podatkovnih baz, evidenc, objektov in prostorov, tako v mestnih kot podeželskih ali oddaljenih območjih; neomejen dostop in interakcijo z vsako osebo, subjektom, organizacijo ali vladnim telesom, s katerim okvir spremljanja zahteva stik; zahteve okvira za spremljanje morajo biti pravilno in pravočasno naslovljene s strani organov izvajanja; in da je za njegovo osebje zagotovljeno stalno usposabljanje.

11. 33. člen bi se moral brati tako, da zahteva od držav pogodbenic, da se vzdržijo neposrednega ali posrednega omejevanja ali poseganja v dejavnosti, ki jih izvaja neodvisni okvir za spremljanje pri spodbujanju, varovanju in spremljanju Konvencije. Dejavnosti spodbujanja vključujejo, a niso omejene na pobude ozaveščanja, krepitev zmogljivosti in usposabljanja o Konvenciji, redni pregled obstoječe državne zakonodaje, predpisov in praks in drugih predlogov, da se zagotovi njihova skladnost z zahtevami Konvencije, izvajanje ali omogočanje raziskav o vplivu Konvencije ali državne zakonodaje, zagotavljanje tehničnega svetovanja javnim organom in drugim subjektom pri izvajanju Konvencije; izdajanje poročil na lastno pobudo, ko to zahteva tretja oseba, ali če to zahteva javni organ; spodbujanje ratifikacije mednarodnih instrumentov o človekovih pravicah; prispevek k poročilom, ki so jih države pogodbenice dolžne podati telesom in odborom Združenih narodov; sodelovanje z mednarodnimi, regionalnimi in drugimi nacionalnimi institucijami za človekove pravice; zaščitne dejavnosti vključujejo proučitev posamičnih ali skupinskih pritožb, ki zatrjujejo kršitev Konvencije, izvedbo preiskav, napotitev primerov na sodišča, sodelovanje okvira v sodnih postopkih in izdajanje poročil, povezanih s prejetimi in obravnavanimi pritožbami; dejavnosti spremljanja lahko vključujejo, a niso omejene na razvoj sistema, ki ocenjuje učinek implementacije zakonodaje in politik, razvoj kazalnikov in meril uspešnosti ter vzdrževanje podatkovnih baz, ki se nanašajo na prakse implementacije Konvencije.
12. Države pogodbenice imajo diskrecijsko pravico pri odločanju, če bo neodvisen okvir za spremljanje sestavljen iz enega ali več mehanizmov spremljanja. Ko je kot mehanizem spremljanja določen en sam subjekt, se od njega zahteva, da je neodvisen od izvršilne veje oblasti in ravna v skladu s Pariškimi načeli. Če je okvir spremljanja sestavljen iz več mehanizmov, morajo biti vsi mehanizmi neodvisni od izvršilne veje oblasti in vsaj eden od teh mehanizmov mora biti skladen s Pariškimi načeli. Kadar okvir spremljanja vključuje dva ali več mehanizmov, 33. člen zahteva, da vse države pogodbenice zagotovijo primerno in tesno sodelovanje med vsemi telesi, ki sestavljajo okvir spremljanja.
13. Države pogodbenice morajo spoštovati tako funkcionalno kot vsebinsko neodvisnost okvirov spremljanja. Da lahko spoštujejo njihovo vsebinsko neodvisnost, morajo države pogodbenice zagotoviti, da je mandat okvira za spremljanje: primerno in široko opredeljen, da vključuje spodbujanje, varovanje in spremljanje vseh pravic, ki jih vsebuje Konvencija;

določen v ustavnem ali zakonodajnem besedilu; in je pooblaščen s širokim naborom odgovornosti in vključuje, vendar ni omejen na tiste iz prejšnjega odstavka. Spoštovanje funkcionalne neodvisnosti vključuje, da države pogodbenice zagotovijo, da je vsak mehanizem, ki sestavlja okvir spremljanja (1), neodvisen od izvršilne veje oblasti države pogodbenice; in da ima okvir spremljanja člane, ki so imenovani na javen, demokratičen, transparenten in participativen način; ima zadostno financiranje in tehnične ter izurjene človeške vire; ima avtonomijo pri upravljanju z lastnim proračunom; (2) ima avtonomijo pri odločanju o tem, katere zadeve padejo pod njegovo pristojnost; lahko vzdržuje in razvija odnose ter se posvetuje z drugimi telesi; in (3) lahko prisluhne ter obravnava pritožbe posameznikov in skupin, ki trdijo, da so jim bile kršene pravice iz Konvencije.

14. Države pogodbenice bodo ustrezno upoštevale priporočila okvira spremljanja, navedena v njegovem letnem, tematskem ali posebnem poročilu, in odločitve ter stališča okvira glede posamičnih primerov. Zagotoviti je treba ustrezno spremljanje priporočil okvira spremljanja, vključno s predložitvijo pravočasnih nadaljnjih poročil, ko so ta zahtevana ali zapadla. Države pogodbenice se spodbuja, da ta priporočila implementirajo učinkovito in pravočasno.
15. Države pogodbenice se spodbuja, da določijo NHRI-je skladno s Pariškimi načeli kot okvir za spremljanje ali kot mehanizem, ki je del okvira spremljanja, ter da jih dodatno opremijo z dodatnimi in zadostnimi proračunskimi in strokovnimi človeškimi viri, da bodo lahko primerno opravljali svoj mandat po drugem odstavku 33. člena te Konvencije.
16. Države pogodbenice z zvezno ali decentralizirano upravo bi morale zagotoviti, da lahko osrednji okvir spremljanja primerno izvaja svoje funkcije na zvezni, državni/deželni, regionalni in lokalni ravni. Kadar okviri spremljanja obstajajo na teh ravneh, morajo države pogodbenice zagotoviti, da lahko zvezni ali državni okvir spremljanja pravilno komunicira in koordinira svoje aktivnosti z državnimi/deželnimi, regionalnimi, lokalnimi ali občinskimi okviri spremljanja. Kjer okvir za neodvisno spremljanje ni sestavljen zgolj iz NHRI-ja, ki je v skladu s Pariškimi načeli, se države pogodbenice spodbuja, naj določijo NHRI z nalogo lajšanja in koordiniranja komunikacije med okvirom spremljanja in njegovimi regionalnimi ter lokalnimi sogovorniki.

17. V primerih, ko je okvir sestavljen iz enega ali več mehanizmov spremljanja, morajo države pogodbenice na zahtevo okvira zagotoviti primerno podporo, ki omogoča, da okvir redno in zadostno deluje ter opravlja svoje naloge.
18. Okvir za neodvisno spremljanje mora zagotoviti polno vključenost in sodelovanje invalidov preko njihovih reprezentativnih organizacij na vseh področjih svojega dela. Odbor šteje za invalidske organizacije tiste, ki jih večinsko sestavljajo invalidi (vsaj polovica njihovega članstva) in jih upravljajo, vodijo in usmerjajo invalidi. Vključenost in sodelovanje bi moralo biti smiselno in operativno na vseh stopnjah postopka spremljanja, ki bi moral biti dostopen, spoštljiv do raznolikosti invalidov, pa tudi občutljiv za spol in starost. Tretji odstavek 33. člena v povezavi s tretjim odstavkom 4. člena zahteva, da države pogodbenice zagotovijo invalidom in njihovim reprezentativnim organizacijam, vključno z organizacijami invalidk in organizacijami otrok invalidov, primerno financiranje in sredstva za omogočanje učinkovitega ter smiselnega sodelovanja v okviru spremljanja.
19. Države pogodbenice morajo zagotoviti, da lahko okviri spremljanja redno, smiselno in pravočasno komunicirajo z osrednjimi točkami in koordinacijskimi mehanizmi, imenovanimi v skladu s prvim odstavkom 33. člena Konvencije za implementacijo določb Konvencije, z namenom zagotoviti, da so stališča in priporočila okvira spremljanja primerno upoštevana v postopku odločanja za implementacijo Konvencije. Države pogodbenice se spodbuja, da formalizirajo postopek sodelovanja med subjekti iz prvega in drugega odstavka 33. člena, naj bo prek zakonodaje, predpisa ali ustrezno pooblaščenega izvršilnega sporazuma in direktive. Ko državni mehanizem poroča mednarodnim mehanizmom za človekove pravice in spremlja priporočila letnih, bi morale države pogodbenice zagotoviti, da so neodvisni okviri za spremljanje smiselno vključeni in neodvisno sodelujejo po svojih zmožnostih v dejavnostih teh državnih mehanizmov.
20. Svetovalni organi, kot so invalidski sveti ali odbori, ki so sestavljeni iz predstavnikov oddelkov in enot, vključenih v implementacijo Konvencije, ne bi smeli biti vključeni ali kakorkoli sodelovati v aktivnostih okvirov za spremljanje; države pogodbenice naj zagotovijo, da so vspostavljeni učinkoviti postopki za preprečevanje, urejanje in reševanje morebitnih navzkrižij interesov ali nedovoljenega vplivanja, ki izvira iz interakcije zgoraj omenjenih teles in okvira spremljanja.

## 2. poglavje o sodelovanju neodvisnih okvirov za spremljanje v postopkih Odbora

### Postopek poročanja

21. Odbor spodbuja neodvisno okvire za spremljanje, da se aktivno vključujejo in prispevajo, kolikor zgodaj je mogoče, in na vseh stopnjah postopka poročanja, vključno z:
- a) ozaveščanjem o obveznostih držav pogodbenic v skladu s Konvencijo, vključno z obveznostmi poročanja;
  - b) spodbujanjem pravočasnega poročanja s strani držav pogodbenic;
  - c) spodbujanjem držav pogodbenic, da se široko posvetujejo z neodvisnimi okviri za spremljanje, civilno družbo in invalidskimi organizacijami pri pripravi svojih začetnih in periodičnih poročil. Okviri spremljanja lahko prispevajo pri postopku priprave začetnih in periodičnih poročil, med drugim tudi s pravočasnim razširjanjem informacij v dostopnih oblikah med deležnike na državni ravni o prihajajočih pregledih obveznosti držav pogodbenic po Konvenciji s strani Odbora; spodbujajo oddelke ali enote, odgovorne za pripravo poročil, da zagotovijo sodelujoč in transparenten postopek posvetovanja; če se jim zdi primerno, zagotavljajo pisne prispevke; obveščajo organizacije civilne družbe, vključno z invalidskimi organizacijami, o njihovih možnostih sodelovanja v uradnem postopku priprave ali o njihovih možnostih priprave in oddaje alternativnih poročil; in podpirajo organizacije civilne družbe in invalidske organizacije pri pripravi teh alternativnih poročil;
  - d) oddajo alternativnega poročila Odboru, ki pa ne sme presegati 10.700 besed. Pri začetnih poročilih držav pogodbenic bi morala alternativna poročila vključevati povzetek in podatke, povezane z vsakim od prvih 33 členov Konvencije. Pri periodičnih poročilih bi morala alternativna poročila tudi vključevati povzetek in se nanašati na (1) nadaljnje ukrepe, sprejete za izvajanje prejšnjih sklepnih ugotovitev, (2) nov razvoj dogodkov, ki so se odvili v državi pogodbenici po predhodnih pregledih, (3) še obstoječim vrzelim v implementaciji in možnim ukrepom za njihovo premagovanje, in (4) informacijam o položaju žensk, otrok, starejših, pripadnikov manjšin, notranje razseljenih oseb, migrantov, beguncev, invalidov domorodcev, oseb z albinizmom in drugih kategorij invalidov;

- e) dajanjem na voljo deležnikom, vključenim v postopek poročanja, v največji možni meri, statistike, ki so na voljo in dostopne ter zbrane s strani pristojnih organov v državi pogodbenici, in/ali podatke, zbrane in raziskane s strani okvira za spremljanje o institucionalnem in normativnem okviru za zagotovitev implementacije Konvencije, politik, programov in aktivnosti za doseg tega, in njihovega posledičnega vpliva. Kadar je to izvedljivo, naj bodo podatki ločeni po spolu, starosti in vrsti oviranosti, etnični pripadnosti in drugih pomembnih kategorijah;
- f) prispevanjem k pripravi seznama vprašanj, tako v splošnem postopku poročanja kot v poenostavljenem postopku poročanja, med drugim z zagotavljanjem posodobljenih in zanesljivih informacij o napredku pri implementaciji Konvencije s strani države pogodbenice ter z ugotavljanjem in analizo glavnih vrzeli v implementaciji ter predlaganjem konkretnih vprašanj in tem, s katerimi se lahko Odbor ukvarja za izboljšanje kakovosti dialoga z državami pogodbenicami. Okviri za neodvisno spremljanje lahko oddajo pisne prispevke, ki ne presegajo 5.000 besed in/ali sodelujejo na ustnih zasebnih sestankih med zasedanji Odbora ali pred-zasedanji delovnih skupin ali sami zasebno ali ob predhodnem dogovoru skupaj z organizacijami civilne družbe;
- g) oddajo neodvisnih pisnih prispevkov, ki komentirajo odgovore držav pogodbenic na seznam vprašanj, tako v splošnem postopku poročanja kot v poenostavljenem postopku poročanja, in ciljajo na dopolnjevanje ponujenih informacij s strani države pogodbenice;
- h) sodelovanjem v dialogu med Odborom in delegacijo države pogodbenice. Odbor okvirom spremljanja ponuja možnost uvodne besede, takoj za ustno izjavo delegacije, zaključne besede, za zaključno besedo delegacije, in odgovora na vprašanja, ki so jih nanje naslovili člani Odbora. S tem namenom bi morali neodvisni okviri za spremljanje pristopiti k sekretariatu odbora pred zasedanjem, na katerem se bodo ukvarjali s poročilom države pogodbenice, in prositi Odbor za neodvisno vlogo v dialogu z delegacijo države pogodbenice. Predsedujoči Odboru bo odločil, ali odobri prošnjo nacionalne institucije za človekove pravice skladne s Pariškimi načeli, da lahko sodeluje v svoji neodvisni pristojnosti v dialogu, na zgoraj omenjene načine, po prošnji, naslovljeni na Odbor;
- i) državni mehanizem spremljanja lahko zaprosi za zaseben in zaprt dialog z Odborom kot del priprave na dialog z državo pogodbenico;

- j) spodbujanjem, da relevantne oblasti držav pogodbenic takrat, ko je primerno, prevedejo in razširjajo v dostopnih oblikah ter preko alternativnih sredstev in načinov komunikacije sklepne ugotovitve Odbora med najširši možni obseg deležnikov na državni ravni, zlasti pa med invalide in njihove reprezentativne organizacije;
- k) zagovarjanjem in ozaveščanjem o pomembnosti ustreznega upoštevanja sklepnih ugotovitev Odbora, tudi med oddelki in enotami, ki so vključene v implementacijo Konvencije, in odražanjem, integracijo in vključevanjem priporočil Odbora v državne politike, programe in dejavnosti glede implementacije Konvencije;
- l) prispevanjem k postopku spremljanja priporočil, ki jih je podal Odbor v svojem postopku poročanja. To se lahko med drugim doseže z razširjanjem informacij o obstoju tega postopka med širokim krogom deležnikov na državni ravni; organiziranjem posvetovanj o spremljanju; podporo invalidskim organizacijam, da se seznanijo s postopkom in pripravijo pravočasne prispevke, in s pisnimi prispevki, ki vključujejo oceno o tem, ali so priporočila Odbora primerno naslovljena in implementirana s strani države pogodbenice;
- m) zagotavljanjem pisnih stališč in/ali nagovorom Odboru v zasebnih ustnih sestankih v primerih, v katerih se Odbor odloči pregledati državo pogodbenico brez poročila iz drugega odstavka 36. člena Konvencije; in
- n) omogočanjem in spodbujanjem smiselne udeležbe invalidskih organizacij v postopku poročanja.

## **Dnevi splošne razprave in splošnih komentarjev**

22. Odbor spodbuja neodvisne okvire za spremljanje, da prispevajo k dnevom splošne razprave, ki jih organizira Odbor, in da sodelujejo v postopkih posvetovanja, povezanih s pripravo Splošnih komentarjev Odbora.
23. Odbor tudi spodbuja neodvisne okvire za spremljanje, da spodbujajo, da ustrezna telesa držav pogodbenic prevedejo, kjer je potrebno, in razširjajo Splošne komentarje Odbora v dostopnih oblikah in preko alternativnih ter prilagojenih sredstev in načinov komunikacije. Okvire za neodvisno spremljanje se spodbuja, da Splošne komentarje Odbora uporabljajo pri svojih prizadevanjih za spodbujanje in varovanje pravic invalidov na državni ravni.



### **Postopek sporočanja (Izbirni protokol)**

24. Odbor spodbuja neodvisne okvire za spremljanje, da:

- a) zagotovijo podporo in pomoč, vključno s pravnim svetovanjem, ko je to izvedljivo, posameznikom, skupinam posameznikov ali invalidskim organizacijam, ki zatrjujejo, da so žrtve kršitev katerekoli pravice, zagotovljene s Konvencijo, pri vložitvi komunikacije Odboru;
- b) izkoristijo možnost posredovanja tretje strani, ki izhaja iz tretjega odstavka 72. člena Poslovnika, ali da spodbujajo in zagotavljajo nasvete drugim deležnikom pri posredovanju tretje strani;
- c) spodbujajo, da ustrezna telesa držav pogodbenic prevedejo in razširjajo Stališča Odbora v dostopnih oblikah in preko alternativnih ter prilagojenih sredstev in načinov komunikacije, zlasti med invalidske organizacije;
- d) spremljajo in pomagajo žrtvam pri spremljanju implementacije Stališč Odbora s strani držav pogodbenic, vključno z zagotavljanjem nasvetov državam pogodbenicam o zakonodajnih, upravnih ali drugih ukrepih ali reformah; in
- e) podajajo podatke o spremljanju implementacije Stališč Odbora, ko je to primerno, v roku 180 dni po sprejetju Stališč Odbora.

### **Preiskovalni postopek (Izbirni protokol)**

25. Odbor spodbuja neodvisne okvire za spremljanje, da:

- a) se obrnejo na Odbor, ko imajo zanesljive informacije, ki nakazujejo na hude ali sistemske kršitve pravic, določenih v Konvenciji, s strani držav pogodbenic;
- b) zagotovijo informacije, ko Odbor za to zaprosi, v skladu s 83. pravilom, tretji odstavek Poslovnika Odbora;
- c) sodelujejo z Odborom, zlasti kadar preiskovalni postopek zahteva obisk območja zadevne države pogodbenice; in
- d) ko je to primerno, zagotovijo nadaljnje informacije o implementaciji priporočil iz poročila Odbora o preiskavi.

## **Dejavnosti krepitev zmogljivosti (člen 37.2 Konvencije)**

26. Kadarkoli neodvisni okviri za spremljanje smatrajo, da je potrebno izboljšanje državnih zmogljivosti za implementacijo Konvencije, zaprosijo Odbor za nasvet o skladnosti osnutka zakonodaje, politik in programov s Konvencijo.
27. Prošnje je treba predložiti v pisni obliki in navesti dodano vrednost posredovanja Odbora pri zagotavljanju njegovih svetovalnih storitev ter predložitvi, besedilo osnutka zakonodaje, politik in programov v angleškem jeziku v dostopnih oblikah.

## **Povračilni ukrepi**

28. Odbor spodbuja neodvisne okvire za spremljanje, da:
  - a) spremljajo odgovore držav pogodbenic na očitke o povračilnih ukrepih proti posameznikom, skupinam posameznikov ali invalidskim organizacijam, ki so prispevali k delu Odbora ali z njim komunicirali;
  - b) ko je to izvedljivo, z Odborom redno delijo dobre prakse držav pogodbenic, povezane z zgodnjim odkrivanjem, oceno tveganja in shem pomoči in zaščite, ki se jih sprejme ali spodbuja v primerih povračilnih ukrepov, ustrahovanja, nadlegovanja ali pregona posameznikov, skupin posameznikov in/ali invalidskih organizacij, ki so prispevali k delu Odbora ali z njim komunicirali;
  - c) podprejo domnevne žrtve povračilnih ukrepov pri pristopu k Odboru in komunikaciji z njim, pa tudi z drugimi mehanizmi za človekove pravice, ki se ukvarjajo z obtožbami glede povračilnih ukrepov; in
  - d) spremljajo ukrepe držav pogodbenic, priporočila Odbora in drugih mehanizmov za človekove pravice, ki se ukvarjajo z obtožbami povračilnih ukrepov v določenih primerih.
29. Odbor prepoznava, da se nacionalne institucije za človekove pravice in njihovi člani ter osebje ne bi smeli soočati s katerokoli obliko povračilnih ukrepov ali ustrahovanja, vključno s političnimi pritiski, fizičnim ustrahovanjem, nadlegovanjem ali neupravičenimi proračunskimi omejitvami, ki so posledica aktivnosti v skladu z njihovimi mandati, vključno s sprejemanjem posamičnih primerov ali kadar poročajo o resnih ali

sistemskih kršitvah v svojih državah; skladno z 11. odstavkom Resolucije Generalne skupščine 68/171 in 70/163 glede povračilnih ukrepov proti NHRI-jem.

30. Odbor tudi prepoznava vlogo, ki jo lahko nacionalne institucije za človekove pravice igrajo pri preprečevanju in naslavljanju primerov povračilnih ukrepov kot del podpore sodelovanju med državami pogodbenicami in Združenimi narodi pri spodbujanju človekovih pravic, vključno s prispevanjem k akcijam spremljanja, kot je primerno, priporočil s strani mednarodnih mehanizmov za človekove pravice.
31. Odbor poudarja, da je treba vse primere domnevnih povračilnih ukrepov ali ustrahovanja državnih institucij za človekove pravice in njihovih članov ter osebja ali posameznikov, ki sodelujejo ali želijo sodelovati z državnimi institucijami za človekove pravice, nemudoma in temeljito preiskati, storilce pa postaviti pred sodišče.

### **3. poglavje o spremljanju Konvencije na državni ravni**

32. Odbor prepoznava pomembnost vloge neodvisnih okvirov za spremljanje pri spodbujanju, varovanju in spremljanju Konvencije na državni ravni. Za razliko od Odbora so okviri za spremljanje sestavljeni iz mehanizmov, ki delujejo na stalni osnovi in so tesno povezani z državnim, regionalnim in lokalnim okoljem, v katerem se Konvencija izvaja.
33. Odbor tudi prepoznava izzive, povezane z izvajanjem spremljanja Konvencije na domači ravni, kot je na primer omejena dostopnost zanesljivih podatkov s strani institucij držav pogodbenic; pomanjkanje ali nezadostna razčlenitev dostopnih podatkov po spolu, starosti ali vrsti invalidnosti; različne vzpostavljene metode in sistemi za ocenjevanje invalidnosti v različnih regijah, državah/deželah ali po različnih ministrstvih, oddelkih in enotah znotraj države pogodbenice; pomanjkanje ali nezadostno sodelovanje invalidov in njihovih reprezentativnih organizacij pri oblikovanju in izvajanju državnega popisa prebivalstva in anketiranja gospodinjstev; in prevladovanje nezadostnih sistemov za zbiranje podatkov na osnovi zastarelih pristopov k invalidnosti, kot je na primer medicinski model pristopa k invalidnosti. Ti dejavniki so oblikovalcem politik redno preprečevali, da bi primerno ocenili položaj invalidov in jih vključili v oblikovanje ter izvajanje splošnih ali za invalidnost specifičnih razvojnih politik in programov.

34. Odbor prepoznava pomembnost pobud na mednarodnem, regionalnem in državnem nivoju za razvoj kazalnikov in meril uspešnosti za merjenje izvajanja Konvencije. Odbor pozdravlja dejstvo, da se bodo podatki, povezani z izvajanjem agende trajnostnega razvoja in cilji trajnostnega razvoja 2030, razvrščali tudi na podlagi invalidnosti. Odbor ceni tudi, da je več agencij Združenih narodov razvilo ali so v postopku razvoja kazalnikov, še posebej pa pozdravlja razvoj kazalnikov, prijavnih do človekovih pravic invalidov, za merjenje izvajanja Konvencije, z aktivno vključenostjo in prispevkom civilne družbe, zlasti invalidov in njihovih reprezentativnih organizacij.
35. Odbor ugotavlja, da podatki o položaju invalidov še niso bili sistematsko in redno zbrani v državnih statističnih sistemih, prav tako se izhodišča, kazalniki in merila uspešnosti ne uporabljajo redno ali odražajo pri zbiranju podatkov in analizi na državni ravni.
36. Odbor meni, da so za spremljanje izvajanja na domači ravni potrebna skupna, koordinirana in stalna prizadevanja državnih statističnih komisij držav pogodbenic, osrednjih točk in koordinacijskih mehanizmov, določenih s prvim odstavkom 33. člena Konvencije, agencij Združenih narodov, regionalnih organizacij in organizacij za mednarodno sodelovanje, neodvisnih okvirov za spremljanje, organizacij civilne družbe in invalidov preko njihovih reprezentativnih organizacij, da se izboljšajo sistemi za zbiranje in analiziranje podatkov o implementaciji pravic, določenih v Konvenciji.
37. Odbor meni, da je pri oblikovanju, izvajanju in ocenjevanju državnih politik in programov s strani teles, določenih v prvem odstavku 33. člena, pa tudi pri dejavnosti spremljanja iz člena drugega odstavka 33. člena, treba upoštevati naslednja vodilna načela:
- a) Konvencija, ki je hkrati instrument človekovih pravic in razvoja, je pravni okvir, ki bi se moral upoštevati pri oblikovanju, implementaciji in oceni ter spremljanju vseh razvojnih politik in programov v okviru implementacije razvojne agende in ciljev trajnostnega razvoja 2030.
  - b) Implementacija razvojne agende in ciljev trajnostnega razvoja 2030 v povezavi z invalidi bi morala upoštevati relevanten mednarodni okvir za človekove pravice, zlasti pa še Konvencijo.
  - c) Oblikovanje, implementacija, ocenjevanje in spremljanje politik in programov bi se moralo izvajati ob upoštevanju modela človekovih pravic na področju invalidnosti, kot ga vsebuje Konvencija, ki bi mo-

ralo ciljati na prepoznavanje in zapolnjevanje vrzeli, ki invalidom – kot imetnikom pravic –, preprečujejo polno uživanje njihovih pravic ter vrzeli, ki onemogočajo nosilcem dolžnosti, da bi v celoti izpolnili svoje pravne obveznosti spoštovanja, varovanja in uresničevanja pravic invalidov.

- d) Dvotirni pristop k invalidnosti bi se moral odražati v spremljanju politik in programov; spremljanje bi moralo meriti vpliv splošnih politik in programov na invalide pa tudi politik namenjenih invalidom. Dvotirni pristop je kombiniran pristop posebnih invalidskih politik, za podporo in opolnomočenje invalidov ter vključevanja pravic invalidov v splošne politike in programe.
  - e) Invalidi bi morali preko svojih reprezentativnih organizacij in kot posamični strokovnjaki smiselno sodelovati in biti vključeni v oblikovanje, implementacijo, ocenjevanje in spremljanje politik in programov.
  - f) Razčlenitev podatkov na osnovi spola, starosti in vrste invalidnosti je ključnega pomena za zagotavljanje, da na vseh stopnjah načrtovanja in izvajanja politik, pa tudi pri spremljanju teh politik, nihče ni izključen.
  - g) Dejavnosti spremljanja se ne bi smele osredotočati samo na rezultate ali izide politik in programov, ampak bi morale upoštevati tudi strukturne in politične okvire ter procese, ki se odvijajo za doseg takšnih rezultatov. V tem pogledu Odbor spodbuja neodvisne okvire za spremljanje, da upoštevajo pristop h kazalnikom, ki temelji na človekovih pravicah in ga je razvil Urad visokega komisarja za človekove pravice.
38. Odbor spodbuja neodvisne okvire za spremljanje, da pri izvajanju svojih aktivnosti spremljanja upoštevajo:
- a) priporočila Odbora, ki so vključena v sklepne ugotovitve in stališčih o sporočilih, ki jih je sprejel Odbor in so redno zbrana in povzeta v dvoletnih poročilih Odbora za Generalno skupščino in Ekonomski ter Socialni svet Združenih narodov;
  - b) ko so na voljo, priporočila, ki so vključena v poročila o preiskavah, ki jih je izvedel Odbor;

- c) Splošne komentarje Odbora in smernice glede različnih določb Konvencije; in
- d) smernice o poenostavljenem postopku poročanja, ki odražajo razvoj prakse Odbora ter podajajo pregled glede različnih prizadevanj Združenih narodov in na regionalni ravni pri razvoju izhodišč, kazalnikov in meril za merjenje izvajanja Konvencije.

Zgoraj omenjena orodja lahko okvirni za spremljanje med drugim uporabljajo pri oblikovanju in izvajanju načrtov spremljanja, pri oceni obsega, v katerem so zakonodaje, politike in programi držav pogodbenic skladni s Konvencijo, ter pri zagovorništvu, ozaveščanju in krepitvi zmogljivosti.

39. Odbor spodbuja Urad visokega komisarja za človekove pravice v sodelovanju z neodvisnimi okvirni za spremljanje, državnimi institucijami za človekove pravice in njihovim globalnim in regionalnim mrežam, da razvijejo in vzdržujejo bazo podatkov o mednarodnih, regionalnih in državnih dobrih praksah razvoja kazalnikov in meril za merjenje izvajanja Konvencije.

## 6. Mednarodni standardi za vzpostavitev nacionalnih poročevalcev za spremljanje dejavnosti nacionalnih institucij za boj proti trgovini z ljudmi

### 6.1 Konvencije Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi – četrty odstavek 29. člena

#### **Konvencija Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 14/09)**

##### **29. člen**

Posebej usposobljeni organi in koordinacijska telesa

1. Pogodbenica sprejme potrebne ukrepe, da se zagotovi, da so osebe in organi posebej usposobljeni za boj proti trgovini in zagotavljanje zaščite žrtev. Te osebe in organi so neodvisni v skladu s temeljnimi načeli pravnega reda pogodbenice, tako da lahko svoje naloge opravljajo učinkovito in brez nepotrebnega pritiska. Osebe ali osebje teh organov mora biti ustrezno usposobljeno in imeti finančna sredstva za opravljanje svojih nalog.
2. Pogodbenica sprejme potrebne ukrepe, da se zagotovi usklajevanje med politikami in ukrepi vladnih služb in drugih javnih organov, ki delujejo proti trgovini z ljudmi, po potrebi z ustanovitvijo usklajevalnih teles.
3. Pogodbenica zagotovi ali okrepi usposabljanje ustreznih javnih uslužbencev za preprečevanje trgovine z ljudmi in boj proti njej, vključno za varstvo človekovih pravic. Usposabljanje se lahko organizira posebej za posamezen organ in se po potrebi osredotoči na načine preprečevanja trgovine z ljudmi, pregon trgovcev z ljudmi in varstvo pravic žrtev, vključno z zaščito žrtev pred trgovci.
4. Pogodbenica predvidi možnost za imenovanje nacionalnih poročevalcev ali vzpostavitev drugih načinov za spremljanje dejavnosti državnih institucij za boj proti trgovini z ljudmi in izpolnjevanje obveznosti po notranji zakonodaji.

## 6.2 Priporočena vodila o človekovih pravicah in trgovini z ljudmi - mehanizem za spremljanje (Združeni narodi, OHCHR, 2002)

### Priporočena vodila o človekovih pravicah in trgovini z ljudmi

*(Ekonomsko-socialni svet kot dodatek k poročilu Visokega komisarja Združenih narodov za človekove pravice (E/2002/68/Add. 1))*

#### 1. vodilo: **Spodbujanje in varstvo človekovih pravic**

**Kršitve človekovih pravic so tako vzrok kot posledica trgovine z ljudmi. V skladu s tem je ključno, da se postavi varovanje vseh človekovih pravic v središče vseh ukrepov, izvedenih za preprečevanje in izkoreninjenje trgovine z ljudmi. Ukrepi proti trgovini z ljudmi ne bi smeli negativno vplivati na človekove pravice in dostojanstvo ljudi in še posebno na pravice tistih, ki so bili žrtve trgovine z ljudmi, migrantov, notranje razseljenih oseb, beguncev in prosilcev za azil.**

Države in, kjer je primerno, medvladne ter nevladne organizacije bi morale razmisliti o:

...

Posvetovanju s sodnimi in zakonodajnimi telesi, državnimi institucijami za človekove pravice in relevantnimi sektorji civilne družbe pri razvoju, sprejetju, implementaciji in pregledu zakonodaje, politik in programov za preprečevanje trgovanja z ljudmi.

...

Vzpostavitev mehanizmov za spremljanje vpliva na človekove pravice v smislu zakonov, politik, programov in intervencij proti trgovanju z ljudmi. Razmisliti bi bilo treba o tem, da se ta vloga dodeli neodvisnim državnim institucijam za človekove pravice, kjer takšna telesa obstajajo. Nevladne organizacije, ki delajo z žrtvami trgovine z ljudmi, bi morali spodbujati k sodelovanju pri monitoringu in ocenjevanju vpliva na človekove pravice s strani ukrepov proti trgovini z ljudmi.







# III. DEL



## NACIONALNI PRAVNI OKVIR, KI DOLOČA MANDAT VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC REPUBLIKE SLOVENIJE



## 1. Ustava Republike Slovenije – 159. člen

**Ustava Republike Slovenije** (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a)

### **159. člen**

#### **(varuh človekovih pravic in temeljnih svoboščin)**

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.

Z zakonom se lahko za posamezna področja določijo posebni varuhi pravic državljanov.

## 2. Zakon o varuhu človekovih pravic

### Zakon o varuhu človekovih pravic

(Uradni list RS, št. 69/17 – uradno prečiščeno besedilo) (ZVarCP-UPB2)

Na podlagi drugega odstavka 153. člena Poslovnika državnega zbora in sklepa Državnega zbora z dne 20. 9. 2017 je Državni zbor na seji dne 28. 11. 2017 potrdil uradno prečiščeno besedilo Zakona o varuhu človekovih pravic, ki obsega:

- Zakon o varuhu človekovih pravic – ZVarCP (Uradni list RS, št. 71/93 z dne 30. 12. 1993),
- Popravek Zakona o varuhu človekovih pravic – ZVarCP (Uradni list RS, št. 15/94 z dne 18. 3. 1994),
- Zakon o javnih uslužbencih – ZJU (Uradni list RS, št. 56/02 z dne 28. 6. 2002),
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o varuhu človekovih pravic – ZVarCP-A (Uradni list RS, št. 109/12 z dne 31. 12. 2012),
- Zakon o dopolnitvah Zakona o varuhu človekovih pravic – ZVarCP-B (Uradni list RS, št. 54/17 z dne 29. 9. 2017).

Št. 000-04/17-18/3

Ljubljana, dne 28. novembra 2017

EPA 2292-VII

Državni zbor Republike Slovenije

Primož Hainz l.r.

Podpredsednik

# ZAKON

## O VARUHU ČLOVEKOVIH PRAVIC uradno prečiščeno besedilo (ZVarCP-UPB2)

### I. SPLOŠNE DOLOČBE

#### 1. člen

Za varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil se s tem zakonom ustanovi varuh človekovih pravic in določijo njegove pristojnosti in pooblastila.

#### 2. člen

Varuha oziroma varuhinjo človekovih pravic (v nadaljnjem besedilu: varuh) izvoli državni zbor na predlog predsednika republike.

#### 3. člen

Varuh se pri svojem delu ravna po določilih ustave in mednarodnih pravnih aktov o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah. Pri svojih intervencijah se lahko sklicuje tudi na načela pravičnosti in dobrega upravljanja.

#### 4. člen

Varuh je pri svojem delu neodvisen in samostojen.

#### 5. člen

O svojem delu varuh poroča državnemu zboru z rednimi letnimi ali posebnimi poročili.

Sredstva za delo varuha določi državni zbor v državnem proračunu.

#### 6. člen

Državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil (v nadaljnjem besedilu: organi) morajo varuhu na njegovo zahtevo zagotoviti vse podatke in informacije iz njihove pristojnosti ne glede na stopnjo zaupnosti in mu omogočiti izvedbo preiskave.

#### 6.a člen

(1) V splošni zbirki osebnih podatkov varuh upravlja potrebne osebne podatke pobudnikov, posameznikov, za katere je vložil ustavno pritožbo, in

drugih posameznikov, kadar je postopek začel na lastno pobudo. Podatke se obdeluje za namene delovanja v postopkih po tem zakonu, vključno z varovanjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin oseb iz prejšnjega stavka oziroma preučevanja, če je prišlo do kršitev njihovih pravic ali svoboščin, ali za izvajanje nadzorov na lastno pobudo glede stanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

(2) V zbirki osebnih podatkov se lahko obdelujejo ti podatki:

- osebno ime oziroma firma oziroma drugo poimenovanje pobudnika in drugih oseb iz prvega stavka prejšnjega odstavka, naslov njegovega stalnega ali začasnega prebivališča oziroma sedeža,
- osebno ime oziroma firma oziroma drugo poimenovanje zastopnika ali pooblaščenca pobudnika, naslov njegovega stalnega ali začasnega prebivališča oziroma sedeža,
- navedba zadeve ali vprašanja, pomembnih okoliščin ali drugih podatkov v zvezi z zadevo ali vprašanjem, ki naj bi izkazovali ali izkazujejo, da je prišlo do kršitve človekovih pravic ali temeljnih svoboščin,
- navedba organa iz prejšnjega člena, ki obravnava zadevo, ki jo preiskuje varuh, lahko pa tudi opravilna številka zadeve, ali tudi opravilna ali druga enolična številka zadeve organa iz prejšnjega člena,
- občutljivi osebni podatki, ki so jih posredovale osebe iz prvega odstavka ali jih je organ iz prejšnjega člena posredoval kot odgovor na zahtevo varuha.

(3) Občutljive osebne podatke varuh obdeluje na način, da se z njimi seznanijo najmanjši krog pooblaščenih oseb. Ko varuh prejme te podatke od oseb iz prvega odstavka tega člena ali organov iz prejšnjega člena, odloči v 30 dneh, ali je treba podatke ali del podatkov vrniti.

(4) Zaradi spoštovanja načela zaupnosti postopka iz prvega odstavka 8. člena tega zakona se podatki v zbirki hranijo trajno pri varuhu. Podatki iz zaključenih zadev se prestavijo v arhivski del zbirke in se iz razloga iz prejšnjega stavka hranijo trajno pri varuhu.

(5) Spisi zadev iz prvega odstavka tega člena ter zadev iz III.a poglavja tega zakona se zaradi spoštovanja načela zaupnosti postopka hranijo trajno pri varuhu.

## **7. člen**

Varuh lahko naslovi organom predloge, mnenja, kritike ali priporočila, ki so jih ti dolžni obravnavati in nanje odgovoriti v roku, ki ga določi varuh.

## **8. člen**

Postopek pri varuhu je zaupen.

O svojih ugotovitvah in ukrepih varuh obvešča javnost in državni zbor.

## **9. člen**

Vsakdo, ki meni, da so mu z aktom organa kršene človekove pravice ali temeljne svoboščine, lahko da pobudo za začetek postopka pri varuhu. Varuh lahko začne postopek tudi na lastno pobudo.

Varuh lahko obravnava tudi širša vprašanja, ki so pomembna za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter za pravno varnost državljanov v Republiki Sloveniji.

Postopek pri varuhu je neformalen in za stranke brezplačen.

Varuh je dolžan voditi postopek nepristransko in v vsaki zadevi pridobiti stališča prizadetih strani.

## **10. člen**

Sedež varuha je v Ljubljani.

Svojo organiziranost in delo uredi varuh s poslovnikom in drugimi splošnimi akti.

## **II. IZVOLITEV IN POLOŽAJ VARUHA IN NJEGOVIH NAMESTNIKOV**

### **11. člen**

Za varuha je lahko izvoljen le državljan Republike Slovenije.

### **12. člen**

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**

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.

#### **14. člen**

V postopku kandidiranja se smiselno uporabljajo določbe zakona o ustavnem sodišču, ki urejajo kandidiranje za sodnike ustavnega sodišča.

#### **15. člen**

Varuh ima najmanj dva in največ štiri namestnike. Namestnika imenuje na predlog varuha državni zbor.

Varuh predlaga državnemu zboru imenovanje namestnika najkasneje šest mesecev pred potekom mandatne dobe prejšnjega namestnika.

O predlogu varuha za imenovanje namestnika državni zbor odloči v 45 dneh od dne predložitve predloga.

#### **16. člen**

Mandatna doba namestnikov traja šest let. Po poteku mandatne dobe so lahko ponovno imenovani.

#### **17. člen**

V primeru odsotnosti, smrti, poteka mandatne dobe, trajne aličasne nesposobnosti za opravljanje funkcije nadomešča varuha njegov namestnik.

Varuh določi vrstni red namestnikov, ki ga nadomeščajo.

#### **18. člen**

Varuh in njegovi namestniki nastopijo funkcijo po prisegi, ki jo podajo pred državnim zborom in se glasi: »Prisegam, da bom opravljal svojo nalogo na podlagi ustave in zakona, da bom varoval človekove pravice in temeljne svoboščine, da bom opravljal svoje delo vestno in nepristransko ter pri tem spoštoval načela pravičnosti in dobrega upravljanja.«.

#### **19. člen**

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, v tridesetih dneh od ugotovitve pristojne komisije državnega zbora o nezdružljivosti, mu funkcija preneha.

#### **20. člen**

Varuh ne more biti klican na odgovornost za mnenje ali predlog, ki ga je izrekel v okviru opravljanja svoje funkcije.

Varuh ne sme biti priprt v kazenskem postopku, ki je uveden proti njemu v zvezi z opravljanjem njegove funkcije, brez dovoljenja državnega zbora.

#### **21. člen**

Varuh je lahko predčasno razrešen samo, če to sam zahteva, če je obsojen za kaznivo dejanje s kaznijo odvzema prostosti ali zaradi trajne izgube delovne zmožnosti za opravljanje svoje funkcije.

Postopek za razrešitev varuha se prične na predlog tretjine poslancev.

Državni zbor razreši varuha, če za razrešitev glasujeta dve tretjini navzočih poslancev.

#### **22. člen**

Določbe 19., 20. in 21. člena veljajo tudi za namestnika varuha.

### **III. PRISTOJNOST VARUHA**

#### **23. člen**

Varuh ima pooblastila, določena s tem zakonom, do vseh državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil.

#### **24. člen**

Varuh ne obravnava zadev, o katerih tečejo sodni ali drugi pravni postopki, razen če gre za neupravičeno zavlačevanje postopka ali za očitno zlorabo oblasti.

## **25. člen**

Varuh lahko vsakemu organu posreduje svoje mnenje z vidika varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin v zadevi, ki jo obravnava, ne glede na vrsto ali stopnjo postopka, ki je v teku pred temi organi.

### **III.a ZAGOVORNIŠTVO OTROK**

#### **25.a člen**

(1) Na področju varstva otrokovih pravic poleg drugih nalog, določenih s tem zakonom, varuh organizira in skrbi za zagovorništvo otrok v okviru notranje organizacijske enote. Zagovorništvo otrok izvajajo zagovorniki otrok (v nadaljnjem besedilu: zagovorniki) v okviru mreži prostovoljcev, ki zagotavlja vsem otrokom enako dostopnost do zagovornika.

(2) Namen zagovorništva je, da zagovornik nudi strokovno pomoč otroku, da izrazi svoje mnenje v vseh postopkih in zadevah, v katerih je udeležen, ter mnenje otroka posreduje pristojnim organom in institucijam, ki odločajo o njegovih pravicah in koristih. Zagovornik ni njegov zakoniti zastopnik. Strokovna pomoč vključuje psihosocialno podporo otroku, pogovore o njegovih željah, počutju in mnenju, seznanjanje otroka s postopki in dejavnostmi na njemu primeren način, iskanje najbolj primerne rešitve skupaj z otrokom ter spremljanje otroka pred organi in institucijami, ki odločajo o njegovih pravicah in koristih.

(3) Pobudo za imenovanje zagovornika lahko poda vsakdo, ki meni, da otrok ne more uresničiti pravice, da izrazi svoje mnenje. Če varuh oceni, da je pobuda utemeljena, pridobi soglasje obeh staršev ali zakonitih zastopnikov in določi zagovornika s seznama zagovornikov. Ni potrebna privolitev tistega od staršev, ki mu je bila odvzeta starševska skrb ali ki trajno ni sposoben izraziti svoje volje. Soglasje staršev ali zakonitih zastopnikov ni potrebno, če z imenovanjem zagovornika soglašata otrok, ki je že dopolnil 15 let. Če soglasja staršev ali zakonitih zastopnikov glede imenovanja zagovornika ni ali če je naknadno umaknjeno, varuh pošlje predlog za imenovanje zagovornika pristojnemu centru za socialno delo ali sodišču, ki ga imenuje s seznama zagovornikov, če oceni, da je to v postopku pred centrom za socialno delo ali sodiščem v korist otroka.

(4) Uresničevanje zagovorništva otrok spremlja strokovni svet, ki ga varuh imenuje izmed zagovornikov in strokovnjakov s področja dela z otroci. Strokovni svet vodi namestnik varuha, pristojen za varstvo otrokovih pravic.

(5) Člani strokovnega sveta opravljajo svoje delo častno in samostojno. Člani strokovnega sveta imajo pravico do povrnitve stroškov za prihod na sejo sveta. Stroški se krijejo iz proračunske postavke varuha.

(6) Način izvajanja zagovorništva otrok, njegovo organiziranost in postopek vključitve otroka v zagovorništvo, naloge strokovnega sveta, njegovo sestavo in način dela podrobneje določi varuh s splošnim aktom, ki se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

## **25.b člen**

(1) Varuh objavi javni poziv za kandidate za zagovornike na svoji spletni strani ali na drug primeren način.

(2) Varuh lahko na seznam zagovornikov uvrsti osebo, ki izpolnjuje te pogoje:

- je državljan Republike Slovenije,
- je poslovno sposoben,
- ji ni odvzeta starševska skrb,
- ni bila pravnomočno obsojena zaradi naklepne kaznivega dejanja,
- zoper njo ni bila vložena pravnomočna obtožnica zaradi naklepne kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti,
- ima končano najmanj višješolsko izobrazbo,
- ima najmanj pet let delovnih izkušenj na področju dela z otroki oziroma na družinskem področju,
- je kot kandidat za zagovornika opravila usposabljanje in preizkus znanja za zagovornika po programu in postopku, ki ga določi varuh na predlog strokovnega sveta,
- je zaupanja vredna oseba,
- je pripravljena redno sodelovati z varuhom ter se udeleževati izpopolnjevanja in usposabljanja, ki ga ta organizira,
- ni drugih zadržkov, ki bi vzbujali dvom, da bo delovala v največjo korist otrok.

(3) Varuh zagotavlja redno strokovno izpopolnjevanje in usposabljanje zagovornikov.

(4) Varuh zagovorniku, ki ga uvrsti na seznam, izda izkaznico, s katero se zagovornik izkazuje pri izvajanju svojih nalog.

(5) Delo zagovornika je prostovoljno in častno, pripada pa mu nagrada, ki jo s splošnim aktom določi varuh, ter povrnitev potnih stroškov v višini, kot velja za javne uslužbenke.

(6) Zagovornika varuh izbriše s seznama, če:

- sam tako zahteva,
- ne izpolnjuje več pogojev,
- neredno ali nevestno opravlja svoje naloge,
- se ne udeleži obveznih oblik strokovnega izpopolnjevanja in usposabljanja, ki jih določi varuh.

(7) Varuh lahko za odločanje o izbrisu s seznama zagovornikov pridobi ustrezne osebne podatke brezplačno iz zbirk osebnih podatkov državnih organov.

### **25.c člen**

(1) Otrok ima pravico do zagovornika, ki ima pri opravljanju svojega dela pravico do stikov z otrokom. Starši in druge osebe imajo dolžnost, da otroku omogočijo stike z zagovornikom.

(2) Varuh omogoča staršem ali zakonitim zastopnikom otroka, ki mu je postavljen zagovornik, da se podrobneje seznanijo z namenom in cilji zagovorništva otrok.

(3) Zagovornik mora varovati kot tajnost, kar mu je zaupal otrok. Pri posredovanju otrokovega mnenja zagovornik upošteva otrokovo voljo. Zagovornik posreduje centru za socialno delo ali sodišču izjavo otroka in svoje poročilo, razen če otrok temu nasprotuje.

(4) Zagovornik sme kot priča odreči pričanje o dejstvih, za katera je izvedel od otroka pri opravljanju dejavnosti zagovornika in glede katerih otrok nasprotuje njihovemu posredovanju.

### **25.č člen**

(1) Izjava otroka, pridobljena s pomočjo zagovornika, se lahko uporabi v vsakem postopku, v katerem se odloča o otrokovih pravicah in koristih.

(2) Organ, ki odloča o otrokovih pravicah ali koristih, mora v svoji odločitvi posebej utemeljiti, kako je upošteval otrokovo izjavo in deloval v njegovo največjo korist.

## **25.d člen**

(1) Z namenom izbire zagovornika v posamezni zadevi varuh vzpostavi, vodi, upravlja in vzdržuje seznam zagovornikov, ki je javno objavljen.

(2) Seznam vsebuje te podatke: ime in priimek zagovornika, EMŠO, stalno ali začasno prebivališče, vrsto in stopnjo izobrazbe ter datum uvrstitve na seznam.

(3) Z namenom statističnega spremljanja varuh vzpostavi, vodi, upravlja in vzdržuje evidenco obravnavanih zadev, ki vsebuje te podatke:

- status pobudnika (npr. otrok, mati, oče, Center za socialno delo, sodišče),
- datum pobude,
- kraj pobudnika oziroma območje,
- opis zadeve,
- ime, spol in starost otroka,
- ime in priimek zagovornika,
- ime in priimek območnega koordinatorja,
- datum imenovanja zagovornika,
- način imenovanja zagovornika,
- datum zaključnega srečanja.

## **IV. POSTOPEK**

### **26. člen**

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.

## **27. člen**

Vse pobude, naslovljene na varuha, morajo biti podpisane in označene z osebniimi podatki pobudnika ter vsebovati 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, katera.

Pobuda za začetek postopka se praviloma vložijo pisno. Za vložitev pobude ni potrebna obličnost ali pomoč odvetnika.

Osebe, ki jim je odvzeta prostost, imajo pravico nasloviti varuhu pobudo za začetek postopka v zaprti kuverti.

## **28. člen**

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

1. pobudi odloči po skrajšanem postopku;
2. začne preiskavo;
3. pobudo zavrne;
4. pobude ne vzame v obravnavo, ker je anonimna, prepozna, žaljiva in predstavlja zlorabo pravice do pritožbe.

Če varuh sklene, da pobudo zavrne ali je ne vzame v obravnavo iz razlogov po 3. ali 4. točki prejšnjega odstavka, je dolžan o tem v čimkrajšem roku pobudnika obvestiti, mu pojasniti razloge za to in ga po možnosti napotiti na drugo ustrezno pot za rešitev zadeve.

## **29. člen**

Varuh o pobudi odloči po skrajšanem postopku (1. točka prvega odstavka 28. člena) zlasti v primeru, kadar so dejansko stanje in stališča prizadetih strani razvidna iz dokumentacije, priložene k pobudi za začetek postopka.

## **30. člen**

Varuh zavrne pobudo (3. točka prvega odstavka 28. člena) zlasti iz naslednjih razlogov:

- če iz razpoložljivih podatkov in okoliščin nedvoumno izhaja, da ne gre za kršitev človekovih pravic ali temeljnih svoboščin, ali drugo nepravilnost;
- če je vloga nepopolna in jo pobudnik po predhodnem opozorilu varuha ne dopolni;

- če je zadeva v postopku pred pravosodnimi organi, razen v primerih določenih v tem zakonu;
- če gre za zadevo, ki je v pristojnosti preiskovalnih komisij državnega zbora v razmerju do nosilcev javnih funkcij;
- če niso bila izčrpana vsa redna ali izredna pravna sredstva, razen če oceni, da bi bilo za posameznika nesmotrno začeti ali nadaljevati takšne postopke ali oceni, da bi bila posameznikom medtem prizadejana velika ali težko popravljiva škoda;
- če je iz pobude razvidno, da gre za manj pomembno zadevo, ki tudi po opravljeni preiskavi ne bi mogla dati primerne rezultata.

### **31. člen**

Odločitev varuha, da pobude ne vzame v obravnavo ali jo zavrne, je dokončna.

### **32. člen**

Varuh ne začne postopka, če je od dejanja ali zadnje odločitve organa preteklo več kot eno leto, razen če oceni, da je pobudnik zamudil rok iz objektivnih razlogov ali da gre za tako pomembno zadevo, ki opravičuje njegovo ukrepanje ne glede na časovno oddaljenost.

### **33. člen**

Ko se varuh odloči za začetek preiskave (2. točka prvega odstavka 28. člena), pošlje sklep o preiskavi pobudniku in organu ali organom, na katere se nanaša pobuda za začetek postopka, ter zahteva potrebna pojasnila in dodatne informacije.

Varuh določi rok v katerem mu mora organ poslati pojasnila in informacije iz prejšnjega odstavka. Ta rok ne more biti krajši od 8 dni. Če organ ne pošlje varuhu pojasnil oziroma informacij v zahtevanem roku, mora varuhu brez odlašanja sporočiti razloge, zaradi katerih ni ugodil njegovi zahtevi.

O zamudi roka iz prejšnjega odstavka lahko varuh obvesti neposredno nadrejeni organ.

Odklonitev ali nespoštovanje zahteve varuha se šteje za oviranje dela varuha.

Varuh lahko o tem poroča s posebnim poročilom pristojnemu delovnemu telesu državnega zbora, državnemu zboru ali obvesti javnost.



### **34. člen**

Vsi državni organi so dolžni pomagati varuhu pri izvedbi preiskave in mu nuditi na njegovo zahtevo ustrezno pomoč.

### **35. člen**

V zvezi s svojim delom ima varuh pravico vpogleda v podatke in dokumente iz pristojnosti državnih organov.

Predpisi o varovanju tajnosti podatkov obvezujejo varuha, njegove namestnike in uslužbence.

### **36. člen**

Vsi funkcionarji in uslužbenci organov iz 6. člena tega zakona se morajo odzvati varuhu na vabilo za sodelovanje v preiskavi ter zaradi dajanja pojasnil.

Varuh lahko vabi vsakogar kot pričó ali izvedenca na razgovor v zadevi, ki jo obravnava. Vabljeni se je dolžan vabilu odzvati.

### **37. člen**

Varuh lahko prekine preiskavo, če ugotovi, da je bila zadeva rešena na drug način, če pobudnik neupravičeno ne sodeluje v postopku ali je iz njegovih dejanj razvidno, da ne kaže zanimanja za nadaljevanje preiskave.

### **38. člen**

Po opravljeni preiskavi varuh izdela osnutek poročila o svojih ugotovitvah in ga posreduje prizadetim strankam. Te lahko v roku, ki ga določi varuh, pošljejo svoje pripombe ali predloge za dopolnitev ugotovitev v poročilu.

V nujnih primerih in kadar oceni, na podlagi dokumentacije s katero razpolaga, da so dejstva nesporna, lahko varuh sprejme svoje ugotovitve in predloge brez predhodnega preverjanja iz prejšnjega odstavka.

### **39. člen**

Varuh v končnem poročilu navede svojo oceno dejstev in okoliščin posameznega primera in ugotovi ali je šlo v obravnavanem primeru za kršitev človekovih pravic ali temeljnih svoboščin ter na kakšen način so bile kršene oziroma ali je šlo za drugo nepravilnost.

Varuh hkrati predlaga način, s katerim naj se ugotovljena nepravilnost odpravi. Pri tem lahko predlaga, da organ ponovno izvede določen postopek v skladu z zakonom, predlaga povrnitev škode ali predlaga drug način odprave nepravilnosti, ki je bila povzročena posamezniku. Pri tem ne posega v civilnopravne pravice, ki jih ima posameznik za povrnitev škode.

Varuh lahko predlaga uvedbo disciplinskega postopka zoper uslužbenca organov, ki so zakrivali ugotovljeno nepravilnost.

#### **40. člen**

Organi iz prejšnjega člena so dolžni varuha obvestiti o ukrepih, na podlagi njegovih predlogov, mnenj, kritik ali priporočil, najkasneje v roku 30 dni.

Če organ ne predloži poročila o upoštevanju predlogov varuha ali njegove predloge upošteva le delno, lahko varuh o tem obvesti neposredno nadrejeni organ, pristojno ministrstvo, poroča s posebnim poročilom državnemu zboru ali zadevo javno objavi.

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

#### **41. člen**

Pri obravnavanju aktov in dejanj organov lokalne samouprave je varuh dolžan upoštevati posebnosti njihovega položaja, zlasti način sprejemanja odločitev.

#### **42. člen**

Varuh oziroma oseba, ki jo varuh pooblasti, lahko vstopi v uradne prostore vsakega državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil.

Varuh lahko opravi preglede zaporov, drugih prostorov, v katerih so osebe, ki jim je odvzeta prostost ter drugih zavodov z omejeno svobodo gibanja.

Varuh ima pravico, da opravi razgovor z osebami v zavodih iz prejšnjega odstavka brez navzočnosti drugih oseb.

#### **43. člen**

Varuh poroča državnemu zboru z rednimi ali posebnimi poročili o svojem delu, ugotovitvah o stopnji spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svo-

boščin ter o pravni varnosti državljanov v Republiki Sloveniji.

Letno poročilo mora predložiti najkasneje do 30. septembra za preteklo leto.

Posebna poročila lahko varuh naslovi pristojnemu delovnemu telesu državnega zbora ali neposredno državnemu zboru.

#### **44. člen**

Ob obravnavi rednega letnega poročila v državnem zboru lahko varuh osebno na seji državnega zbora predstavi povzetek poročila in svoje ugotovitve na tej podlagi.

Redno letno poročilo varuha se javno objavi.

#### **45. člen**

Varuh lahko daje državnemu zboru in vladi pobude za spremembe zakonov in drugih pravnih aktov iz njune pristojnosti.

Varuh lahko daje državnim organom, zavodom in organizacijam, ki izvajajo javna pooblastila, predloge za izboljšanje njihovega poslovanja in ravnanja s strankami.

#### **46. člen**

Predsednik državnega zbora, predsednik vlade in ministri so dolžni osebno sprejeti varuha na njegovo zahtevo najkasneje v 48 urah.

### **V. PRAVICE VARUHA**

#### **47. člen**

Varuh ima pravico do plače v višini, ki je določena za predsednika ustavnega sodišča.

Namestnik varuha ima pravico do plače v višini, ki je določena za sodnika ustavnega sodišča.

#### **48. člen**

Varuh, ki je do izvolitve opravljal funkcijo sodnika ali drugo trajno funkcijo v državnem organu, ima po prenehanju mandata pravico nadalje opravljati

prejšnjo funkcijo, če v treh mesecih po prenehanju mandata sporoči pristojnemu organu, da želi nadalje opravljati prejšnjo funkcijo.

Varuh, ki je bil do izvolitve v delovnem razmerju, ima pravico, da se v treh mesecih po prenehanju mandata vrne na delo, ki ga je opravljal, ali na drugo delo, ki ustreza vrsti in stopnji njegove strokovne izobrazbe.

#### **49. člen**

Varuh, ki mu je prenehala funkcija in iz objektivnih razlogov ne more nadaljevati z opravljanjem prejšnje funkcije ali nadaljevati prejšnjega dela ali dobiti druge ustrezne zaposlitve in ne izpolnjuje minimalnih pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine brez zmanjšanja v skladu s predpisi, ki urejajo obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje oziroma s posebnimi predpisi, v katerih je urejena pravica do starostne pokojnine, ima, dokler ne začne opravljati funkcije oziroma dokler se ne zaposli ali začne opravljati pridobitne dejavnosti oziroma dokler ne izpolni navedenih pogojev za upokožitev, pravico do nadomestila plače v višini 80 odstotkov zadnje mesečne plače, ki jo je prejel, ko je opravljal funkcijo, vendar najdlje osem mesecev od prenehanja funkcije. Če je namesto zadnje plače prejel nadomestilo plače, se nadomestilo plače iz tega odstavka odmeri od zadnje mesečne plače, ki bi jo prejel, če bi opravljal funkcijo.

Pravica do nadomestila plače iz prejšnjega odstavka se lahko podaljša do izpolnitve pogojev za upokožitev, navedenih v prejšnjem odstavku, vendar najdlje še za šest mesecev.

Varuh, ki je opravljal funkcijo že pred mandatom, ki mu je prenehal, ima pravico do dodatnega trimesečnega nadomestila plače.

Čas prejemanja nadomestila plače se varuhu, ki mu je prenehala funkcija, šteje v pokojninsko dobo. V tem času je socialno zavarovan po predpisih, ki urejajo socialno zavarovanje oseb v delovnem razmerju, ob upokožitvi pa mu pripada pravica do odpravnine.

Če varuhu funkcija preneha pred potekom šestih mesecev od izvolitve v državnem zboru, nima pravice do nadomestila plače.

#### **49.a člen**

O pravici do nadomestila plače iz prejšnjega člena odloča pristojno delovno telo državnega zbora.

Za uveljavljanje pravice do nadomestila plače mora varuh, ki mu je prene-

hala funkcija, najkasneje v 15 dneh po prenehanju funkcije, pristojnemu delovnemu telesu iz prejšnjega odstavka predložiti vlogo za uveljavljanje pravice do nadomestila plače in dokazila o izpolnjevanju pogojev za pridobitev pravice do nadomestila plače. V primeru nemožnosti vrnitve na delovno mesto v okviru prejšnjega delodajalca je treba izkazati, zakaj vrnitev ni mogoča.

O vlogi za uveljavljanje pravice do nadomestila plače odloči pristojno delovno telo državnega zbora najkasneje v 14 dneh z odločbo.

Pravica do prejemanja nadomestila plače preneha, če varuh, ki mu je prenehala funkcija, pred potekom obdobja, za katerega mu pripada nadomestilo plače, začne opravljati drugo funkcijo, se zaposli, začne opravljati pridobitno dejavnost ali izpolni minimalne pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine brez zmanjšanja v skladu s predpisi, ki urejajo obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje, oziroma v skladu s posebnimi predpisi, v katerih je urejena pravica do starostne pokojnine.

Varuh, ki mu je prenehala funkcija, je v času prejemanja nadomestila plače dolžan obvestiti pristojno delovno telo državnega zbora in organ, ki izplačuje nadomestilo plače, o vseh prejemkih iz naslova opravljanja dela najkasneje v sedmih dneh po prejetem plačilu. Za prejete zneske po plačilu davkov in obveznih prispevkov se varuhu zniža znesek nadomestila plače, ki mu pripada v skladu s prvim odstavkom prejšnjega člena, kar se obračuna pri prvem naslednjem izplačilu nadomestila plače.

Varuh, ki mu je prenehala funkcija, zaradi izogibanja določbam o trajanju in višini nadomestila ne sme sklepati dogovorov za odložena plačila in drugih dogovorov, ki bi bili v nasprotju z namenom pravice do nadomestila.

Če varuh, ki mu je prenehala funkcija, ravna v nasprotju s petim in šestim odstavkom tega člena, mu preneha pravica do nadomestila plače in mora vrniti zneske nadomestila plače, ki so bili prejeti neupravičeno.

Nadomestilo plače, prispevki za socialno zavarovanje in odpravnina se izplačujejo iz proračunskih sredstev varuha človekovih pravic.

## **50. člen**

Določbe 48., 49. in 49.a člena tega zakona veljajo tudi za namestnika varuha.

## V.a SVET VARUHA ZA ČLOVEKOVE PRAVICE IN CENTER ZA ČLOVEKOVE PRAVICE

### 50.a člen

(1) Za spodbujanje in varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter krepitev pravne varnosti se ustanovi Svet varuha za človekove pravice (v nadaljnjem besedilu: svet) kot posvetovalno telo varuha, ki deluje po načelu strokovne avtonomije.

(2) Svet izvaja te svetovalne naloge:

- sodeluje pri pripravi ugotovitev varuha o stopnji spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter o pravni varnosti v Republiki Sloveniji,
- predlaga varuhu uvedbo postopka v zvezi z morebitno kršitvijo človekovih pravic in temeljnih svoboščin,
- na predlog varuha obravnava širša vprašanja spodbujanja, varstva in nadzora glede človekovih pravic in temeljnih svoboščin,
- obravnava poročila Republike Slovenije mednarodnim organizacijam glede človekovih pravic in sodeluje pri pripravi samostojnih poročil varuha o uresničevanju mednarodnih obveznosti Republike Slovenije na področju človekovih pravic,
- daje stališča o razvojnih politikah glede človekovih pravic in temeljnih svoboščin,
- ozavešča javnosti in stroke o pomenu in razvoju človekovih pravic in temeljnih svoboščin,
- opravlja druge podobne naloge na predlog varuha.

(3) Svet ne obravnava pobud iz prvega odstavka 26. člena tega zakona.

(4) Svet sestavljajo predsednik in 16 članic oziroma članov (v nadaljnjem besedilu: člani). Sedem članov je predstavnikov civilne družbe, trije člani so predstavniki znanosti, dva člana sta predstavnika vlade, zagovornik enakosti, informacijski pooblaščenec, državni zbor in državni svet pa ima vsak po enega člana.

(5) Sedem članov iz civilne družbe in tri predstavnike znanosti, ki so strokovnjaki na področju varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin, imenuje varuh na podlagi javnega razpisa, pri čemer lahko imenuje največ dva predstavnika civilne družbe in največ enega predstavnika znanosti izmed oseb, ki se niso prijavile na javni razpis. Varuh imenuje na predlog organa dva predstavnika vlade in po enega predstavnika zagovornika enakosti, in-

formacijskega pooblaščenca, državnega zbora in državnega sveta izmed zaposlenih v navedenih organih, ki niso funkcionarji ter so poznavalci področja varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

(6) Pri imenovanju predstavnikov civilne družbe in znanosti varuh upošteva izkušnje in delovanje kandidatov na področju človekovih pravic in njihovo vizijo delovanja v svetu, zastopanost različnih področij uresničevanja človekovih pravic in prioriteta področja svojega delovanja.

(7) Mandat članov sveta je vezan na mandat varuha.

(8) Svetu predseduje namestnik varuha, ki ga za določeno obdobje pooblasti varuh.

(9) Delo sveta se uredi v njegovem poslovníku, ki ga sprejme varuh po predhodnem posvetovanju s člani sveta in se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

(10) Člani sveta opravljajo svoje delo častno in samostojno. Člani sveta imajo pravico do povrnitve stroškov za prihod na sejo sveta. Stroški se krijejo iz proračunske postavke varuha.

(11) Člana sveta razreši varuh iz naslednjih razlogov:

- če sam zahteva razrešitev,
- če mu je odvzeta poslovna sposobnost, ali
- če se večkrat zaporedoma neupravičeno ne udeleži seje sveta.

(12) Varuh lahko razreši člana sveta, ki je predstavnik državnega organa, tudi na predlog državnega organa, ki ga je predlagal v imenovanje, če oceni, da so razlogi za razrešitev utemeljeni. Državni organ, ki predlaga razrešitev člana sveta, navede razloge za razrešitev.

(13) Varuh lahko za odločanje po drugi alineji desetega odstavka pridobi ustrezne osebne podatke brezplačno iz zbirk osebnih podatkov državnih organov.

## **50.b člen**

(1) V okviru varuha se kot notranja organizacijska enota vzpostavi Center za človekove pravice (v nadaljnjem besedilu: center).

(2) Naloge centra so:

- promocija, informiranje, izobraževanje, usposabljanje, priprava analiz in poročil s posameznih področij spodbujanja in varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin,

- organiziranje posvetovanj glede uresničevanja, spodbujanja in varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin,
- sodelovanje s civilno družbo, sindikati in drugimi državnimi organi,
- dajanje splošnih informacij o vrstah in oblikah pritožb na mednarodne organe zaradi kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin,
- sodelovanje v mednarodnih organizacijah ter združenjih na evropski in svetovni ravni, ki delujejo na področju uresničevanja, spodbujanja in razvoja človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

(3) Center ne obravnava pobud iz prvega odstavka 26. člena tega zakona.

(4) Delovanje centra se uredi v poslovniku varuha.

### **50.c člen** **(Državni preventivni mehanizem)**

(1) Kot notranja organizacijska enota varuha deluje državni preventivni mehanizem po Opcijskem protokolu h Konvenciji proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju, določenem z Zakonom o ratifikaciji Opcijskega protokola h Konvenciji proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 20/06).

(2) Delo državnega preventivnega mehanizma vodi namestnik varuha, ki ga za določeno obdobje pooblasti varuh.

## **VI. SLUŽBA VARUHA**

### **51. člen**

Varuh sprejme poslovnik, s katerim se zlasti določijo delitev področij, organizacija dela in postopek z vlogami, po predhodnem mnenju pristojnega delovnega telesa državnega zbora. Poslovnik se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

### **52. člen**

Varuh ima strokovno službo. Varuh imenuje in razrešuje svetovalce in druge uslužbence.

Varuh imenuje generalnega sekretarja, ki vodi službo varuha.



### **53. člen**

Varuh lahko imenuje svetovalce in druge strokovnjake v službi varuha za določen čas izmed uslužbencev v državnih organih. Ti imajo pravico, da se po poteku tega časa vrnejo na svojo prejšnjo funkcijo ali delovno mesto.

### **54. člen**

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

(Opomba: prenehanje veljavnosti 54. člena v delu, ki napotuje na smiselno uporabo Zakona o delavcih v državnih organih – glej 7. točko prvega odstavka 203. člena ZJU)

### **55. člen**

Sredstva za delo varuha se zagotovijo v proračunu Republike Slovenije. Višino sredstev določi državni zbor na predlog varuha.

## **VII. KAZENSKÉ DOLOČBE**

### **56. člen**

Z globo 500 eurov se kaznuje za prekršek:

- odgovorna oseba organa, ki varuhu na zahtevo ne posreduje zahtevanih gradiv (6. člen);
- kdor se neupravičeno ne odzove varuhu na razgovor (36. člen).

Prekrškovni organ, ki odloča o prekrških in izreka globe po tem členu, je varuh.

Postopek o prekršku po tem členu vodi in v njem odloča pooblaščen uradna oseba varuha, ki izpolnjuje pogoje po zakonu, ki ureja prekrške in na njegovi podlagi sprejetih predpisih.

### **56.a člen**

Z globo v višini 1.000 eurov se za prekršek kaznujeta varuh in njegov namestnik, če v času prejemanja nadomestila plače v nasprotju s petim odstavkom 49.a člena tega zakona ne obvestita pristojnega delovnega telesa državnega zbora in organa, ki izplačuje nadomestilo plače o vseh prejemkih iz naslova opravljanja dela ali v času prejemanja nadomestila plače skle-

neta dogovor o odloženem plačilu ali drug dogovor v nasprotju s šestim odstavkom 49.a člena tega zakona.

Nadzor nad izvajanjem uveljavljanja pravice do nadomestila kot prekrškovni organ opravljajo proračunski inšpektorji.

**Zakon o varuhu človekovih pravic – ZVarCP (Uradni list RS, št. 71/93) vsebuje naslednje prehodne in končne določbe:**

## VIII. PREHODNE IN KONČNE DOLOČBE

### 57. člen

Varuh začne opravljati svoje delo potem, ko so zagotovljeni potrebni kadri, prostori in drugi materialni pogoji za delo.

Z dnem začetka delovanja varuha preneha delovati Svet za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin na podlagi zakona.

Varuh prevzame arhiv, nerešene zadeve in sredstva Sveta za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

### 58. člen

Z dnem začetka delovanja varuha, preneha veljati Zakon o Svetu za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 14/90).

### 59. člen

Ta zakon začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

**Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o varuhu človekovih pravic – ZVarCP-A (Uradni list RS, št. 109/12) vsebuje naslednjo končno določbo:**

## KONČNA DOLOČBA

### 6. člen

Ta zakon začne veljati naslednji dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

**Zakon o dopolnitvah Zakona o varuhu človekovih pravic – ZVarCP-B (Uradni list RS, št. 53/17) vsebuje naslednje prehodne in končne določbe:**

## **PREHODNE IN KONČNE DOLOČBE**

### **4. člen**

Osebe, ki na dan začetka veljavnosti tega zakona pri varuhu že imajo status zagovornika, se vpišejo na seznam zagovornikov iz 25.b člena zakona, če izpolnjujejo pogoje iz tretjega odstavka 25.b člena zakona, pri čemer se šteje, da te osebe izpolnjujejo pogoje iz osme alineje tretjega odstavka 25.b člena zakona.

### **5. člen**

(1) Določbe 50.a člena zakona se začnejo uporabljati 1. junija 2018, določbe 50.b člena zakona pa 1. januarja 2019.

## **PREČIŠČENE PREHODNE IN KONČNE DOLOČBE**

**Zakon o varuhu človekovih pravic (Uradni list RS, št. 71/93) vsebuje naslednje prehodne in končne določbe:**

### **»VIII. PREHODNE IN KONČNE DOLOČBE**

#### **57. člen**

Varuh začne opravljati svoje delo potem, ko so zagotovljeni potrebni kadri, prostori in drugi materialni pogoji za delo.

Z dnem začetka delovanja varuha preneha delovati Svet za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin na podlagi zakona.

Varuh prevzame arhiv, nerešene zadeve in sredstva Sveta za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

## **58. člen**

Z dnem začetka delovanja varuha, preneha veljati Zakon o Svetu za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 14/90).

## **59. člen**

Ta zakon začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.«.

### **Zakon o javnih uslužbencih – ZJU (Uradni list RS, št. 56/02) vsebuje naslednjo končno določbo:**

#### **»204. člen**

Ta zakon začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije, uporabljati pa se začne eno leto po objavi.«.

### **Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o varuhu človekovih pravic – ZVarCP-A (Uradni list RS, št. 109/12) vsebuje naslednjo končno določbo:**

#### **»KONČNA DOLOČBA**

#### **6. člen**

Ta zakon začne veljati naslednji dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.«.

### **Zakon o dopolnitvah Zakona o varuhu človekovih pravic – ZVarCP-B (Uradni list RS, št. 54/17) vsebuje naslednje prehodne in končne določbe:**

#### **»PREHODNE IN KONČNE DOLOČBE**

#### **4. člen**

Osebe, ki na dan začetka veljavnosti tega zakona pri varuhu že imajo status zagovornika, se vpišejo na seznam zagovornikov iz 25.b člena zakona,

če izpolnjujejo pogoje iz tretjega odstavka 25.b člena zakona, pri čemer se šteje, da te osebe izpolnjujejo pogoje iz osme alineje tretjega odstavka 25.b člena zakona.

## **5. člen**

(1) Določbe 50.a člena zakona se začnejo uporabljati 1. junija 2018, določbe 50.b člena zakona pa 1. januarja 2019.

(2) Ta zakon začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.«.

### 3. Seznam področnih zakonov, ki opredeljujejo mandat Varuha človekovih pravic Republike Slovenije

Položaj in pooblastila Varuha poleg Zakona o varuhu človekovih pravic opredeljujejo tudi 24 drugih zakonov:<sup>1</sup>

- **Zakon o ratifikaciji Opcijskega protokola h Konvenciji proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju** (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 20/06)
- **Zakon o ustavnem sodišču** (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21),
- **Zakon o državnem tožilstvu** (Uradni list RS, št. 58/11, 21/12 – ZDU-1F, 47/12, 15/13 – ZODPol, 47/13 – ZDU-1G, 48/13 – ZSKZDČEU-1, 19/15, 23/17 – ZSSve, 36/19, 139/20, 54/21 in 105/22 – ZZNŠPP),
- **Zakon o sodiščih** (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08, 96/09, 86/10 – ZJNepS, 33/11, 75/12 – ZSPDSLS-A, 63/13, 17/15, 23/17 – ZSSve, 22/18 – ZSICT, 16/19 – ZNP-1, 104/20, 203/20 – ZIUPOPDVE in 18/23 – ZDU-10),
- **Zakon o sodniški službi** (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 91/09, 33/11, 46/13, 63/13, 69/13 – popr., 95/14 – ZUPPJS15, 17/15, 23/17 – ZSSve, 36/19 – ZDT-1C, 34/23 – odl. US in 76/23),
- **Zakon o enakih možnostih žensk in moških** (Uradni list RS, št. 59/02, 61/07 – ZUNEO-A, 33/16 – ZVarD in 59/19),
- **Zakon o obrambi** (Uradni list RS, št. 103/04 – uradno prečiščeno besedilo, 95/15 in 139/20),
- **Zakon o pacientovih pravicah** (Uradni list RS, št. 15/08, 55/17, 177/20 in 100/22 – ZNUZSZS),
- **Zakon o varstvu okolja** (Uradni list RS, št. 39/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/06 – ZMetD, 66/06 – odl. US, 33/07 – ZPNačrt, 57/08 – ZFO-1A, 70/08, 108/09, 108/09 – ZPNačrt-A, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15, 30/16, 61/17 – GZ, 21/18 – ZNOrg, 84/18 – ZIUR-KOE, 158/20 in 44/22 – ZVO-2),
- **Zakon o varstvu osebnih podatkov** (Uradni list RS, št. 163/22),

<sup>1</sup> O tem glejte podrobneje publikacijo Varuha človekovih pravic Republike Slovenije: Pravne podlage delovanja Varuha človekovih pravic Republike Slovenije / Legal Basis of the Human Rights Ombudsman of the Republic of Slovenia, Ljubljana, januar 2019, dostopna tudi na: < [https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user\\_upload/pdf/Razne\\_publicacije/PRAVNE\\_PODLAGE\\_DELOVANJA\\_VARUHA.pdf](https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/Razne_publicacije/PRAVNE_PODLAGE_DELOVANJA_VARUHA.pdf)>.

- **Zakon o kazenskem postopku** (Uradni list RS, št. 176/21 – uradno prečiščeno besedilo, 96/22 – odl. US, 2/23 – odl. US in 89/23 – odl. US),
- **Zakon o nalogah in pooblastilih policije** (Uradni list RS, št. 15/13, 23/15 – popr., 10/17, 46/19 – odl. US, 47/19 in 153/21 – odl. US),
- **Zakon o odvetništvu** (Uradni list RS, št. 18/93, 24/96 – odl. US, 24/01, 54/08, 35/09, 97/14, 8/16 – odl. US, 46/16, 36/19 in 130/22),
- **Zakon o izvrševanju kazenskih sankcij** (Uradni list RS, št. 110/06 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 40/09, 9/11 – ZP-1G, 96/12 – ZPIZ-2, 109/12, 54/15, 11/18, 200/20 – ZOOMTVI in 141/22),
- **Zakon o upravnih taksah** (Uradni list RS, št. 106/10 – uradno prečiščeno besedilo, 14/15 – ZUUJFO, 84/15 – ZZelP-J, 32/16, 30/18 – ZKZaš in 189/20 – ZFRO),
- **Zakon o tajnih podatkih** (Uradni list RS, št. 50/06 – uradno prečiščeno besedilo, 9/10, 60/11, 8/20 in 18/23 – ZDU-10),
- **Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije** (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo, 158/20, 3/22 – ZDeb in 16/23 – ZZPri),
- **Zakon o zdravljenju neplodnosti in postopkih oploditve z biomedicinsko pomočjo** (Uradni list RS, št. 70/00 in 15/17 – DZ),
- **Zakon o javnih uslužbencih** (Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E, 40/12 – ZUJF, 158/20 – ZIntPK-C, 203/20 – ZIUPOPDVE, 202/21 – odl. US in 3/22 – ZDeb),
- **Zakon o sistemu plač v javnem sektorju** (Uradni list RS, št. 108/09 – uradno prečiščeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11 – ORZSPJS49a, 27/12 – odl. US, 40/12 – ZUJF, 46/13, 25/14 – ZFU, 50/14, 95/14 – ZUPPJS15, 82/15, 23/17 – ZDOdv, 67/17, 84/18, 204/21 in 139/22),
- **Zakon o sodnih izvedencih, sodnih cenilcih in sodnih tolmačih** (Uradni list RS, št. 22/18 in 3/22 – ZDeb),
- **Zakon o potnih listinah** (Uradni list RS, št. 29/11 – uradno prečiščeno besedilo),
- **Zakon o Radioteleviziji Slovenija** (Uradni list RS, št. 96/05, 109/05 – ZDavP-1B, 105/06 – odl. US, 26/09 – ZIPRS0809-B, 9/14 in 163/22), in
- **Zakon o javnih finančah** (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617, 13/18, 195/20 – odl. US, 18/23 – ZDU-10 in 76/23).





# IV. DEL



## SPLOŠNA DEKLARACIJA ČLOVEKOVIH PRAVIC



# SPLOŠNA DEKLARACIJA ČLOVEKOVIH PRAVIC

(Uradni list RS, št. 24/2018 z dne 13. 4. 2018)

## PREAMBULA

Ker priznanje prirojenega dostojanstva ter enakih in neodtujljivih pravic vseh članov človeške družine pomeni temelj svobode, pravičnosti in miru v svetu,

ker sta zanikanje in teptanje človekovih pravic pripeljala do barbarskih dejanj, ki so pretresla zavest človeštva, in ker je bila za najvišjo spoznana težnja človeštva, da bi nastopil svet, v katerem bodo ljudje uživali svobodo govora in prepričanja ter svobodo živeti brez strahu in pomanjkanja,

ker je nujno potrebno človekove pravice zavarovati z vladavino prava, da se človek v skrajni sili ne bi bil prisiljen zateči k uporabi tiranije in zatiranja,

ker je nujno potrebno spodbujati razvoj prijateljskih odnosov med narodi,

ker so ljudstva Organizacije združenih narodov v Ustanovni listini potrdila svojo vero v temeljne človekove pravice, dostojanstvo in vrednost človeškega bitja ter v enake pravice moških in žensk ter se odločila, da bodo spodbujala družbeni napredek in boljše življenjske razmere v večji svobodi,

ker so se države članice zavezale, da bodo, v sodelovanju z Organizacijo združenih narodov, zagotavljale splošno spoštovanje in upoštevanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin,

ker je skupno razumevanje teh pravic in svoboščin največjega pomena za celovito uresničitev te zaveze,

Generalna skupščina

razglašajo Splošno deklaracijo človekovih pravic kot skupen ideal vseh ljudstev in vseh narodov z namenom, da bi vsi posamezniki in vsi organi družbe, vselej ob upoštevanju te deklaracije, z vzgojo in izobraževanjem spodbujali spoštovanje teh pravic in svoboščin ter s postopnimi državnimi in mednarodnimi ukrepi zagotovili njihovo splošno in dejansko priznanje in

upoštevanje, tako med ljudstvi držav članic samih kakor tudi med ljudstvi ozemelj pod njihovo upravo.

### **1. člen**

Vsi ljudje se rodijo svobodni ter imajo enako dostojanstvo in pravice. Dana sta jim razum in vest, in bi morali drug z drugim ravnati v duhu bratstva.

### **2. člen**

Vsakdo je upravičen do uživanja vseh pravic in svoboščin, zapisanih v tej deklaraciji, brez vsakršnega razlikovanja, zlasti glede na raso, barvo kože, spol, jezik, vero, politični ali drugi nazor, narodno ali družbeno poreklo, premoženje, rojstvo ali katerokoli drugo okoliščino.

Poleg tega ni dopustno nikakršno razlikovanje na podlagi politične ali pravne ureditve ali mednarodnega položaja dežele ali ozemlja, ki mu kdo pripada, pa naj bo to ozemlje neodvisno, pod skrbništvom, brez samouprave ali kakorkoli omejeno v svoji suverenosti.

### **3. člen**

Vsakdo ima pravico do življenja, prostosti in osebne varnosti.

### **4. člen**

Nikogar se ne sme držati v suženjstvu ali podložnosti; suženjstvo in trgovina s sužnji sta prepovedana v vseh oblikah.

### **5. člen**

Nikogar se ne sme podvreči mučenju ali krutemu, nečloveškemu ali ponižujočemu ravnanju ali kaznovanju.

### **6. člen**

Vsakdo ima pravico, da mu je povsod priznana pravna osebnost.

### **7. člen**

Vsi so enaki pred zakonom in vsi imajo brez kakršnegakoli razlikovanja pravico do enakega pravnega varstva. Vsi imajo pravico do enakega varstva pred sleherno diskriminacijo, ki bi kršila to deklaracijo, kakor tudi pred vsakršnim spodbujanjem k takšni diskriminaciji.

## **8. člen**

Vsakdo ima pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred pristojnimi državnimi sodišči za dejanja, ki kršijo temeljne pravice, ki so mu priznane po ustavi ali zakonu.

## **9. člen**

Nikogar se ne sme samovoljno prijeti, pridržati ali izgnati.

## **10. člen**

Vsakdo je pri odločanju o njegovih pravicah in dolžnostih in v primeru kakršnekoli kazenske obtožbe zoper njega upravičen ob polni enakosti do pravične in javne obravnave pred neodvisnim in nepristranskim sodiščem.

## **11. člen**

1. Kdor je obtožen kaznivega dejanja, ima pravico veljati za nedolžnega, dokler ni v skladu z zakonom dokazana njegova krivda v javnem sojenju, v katerem so mu bile zagotovljene vse možnosti za obrambo.

2. Nihče ne sme biti spoznan za krivega kateregakoli kaznivega dejanja zaradi storitve ali opustitve, ki ni bilo določeno kot kaznivo dejanje po notranjem ali mednarodnem pravu v času, ko je bilo storjeno. Prav tako se ne sme izreči strožja kazen od tiste, ki jo je bilo mogoče izreči, ko je bilo kaznivo dejanje storjeno.

## **12. člen**

Nikomur se ne sme nihče samovoljno vmešavati v zasebno življenje, družino, dom ali dopisovanje niti ne sme žaliti njegove časti in dobrega imena. Vsakdo ima pravico do pravnega varstva pred takšnim vmešavanjem ali napadi.

## **13. člen**

1. Vsakdo ima pravico do svobodnega gibanja in prebivanja znotraj meja določene države.

2. Vsakdo ima pravico zapustiti vsako državo, tudi svojo, in se vrniti v svojo državo.

## **14. člen**

1. Vsakdo ima pravico v drugih državah iskati in uživati pribežališče pred preganjanjem.

2. Na to pravico se ni mogoče sklicevati v primeru pregona, ki dejansko temelji na nepolitičnih kaznivih dejanjih ali dejanjih, ki so v nasprotju s cilji in načeli Organizacije združenih narodov.

### **15. člen**

1. Vsakdo ima pravico do državljanstva.
2. Nikomur se ne sme samovoljno odvzeti državljanstva ali odreči pravice do spremembe državljanstva.

### **16. člen**

1. Polnoletni moški in ženske imajo brez kakršnihkoli omejitev glede rase, državljanstva ali vere pravico skleniti zakonsko zvezo in ustvariti družino. Imajo enake pravice glede zakonske zveze, med njenim trajanjem in ob razvezi.
2. Zakonska zveza se sme skleniti samo s svobodno in polno privolitvijo obeh bodočih zakoncev.
3. Družina je naravna in temeljna enota družbe ter ima pravico do družbenega in državnega varstva.

### **17. člen**

1. Vsakdo, bodisi sam bodisi skupaj z drugimi, ima pravico imeti v lasti premoženje.
2. Nikomur ne sme biti premoženje samovoljno odvzeto.

### **18. člen**

Vsakdo ima pravico do svobode misli, vesti in vere; ta pravica vključuje svobodo spremeniti vero ali prepričanje ter svobodo, da bodisi sam bodisi skupaj z drugimi ter javno ali zasebno izraža svojo vero ali prepričanje s poučevanjem, prakso, bogoslužjem in verskimi obredi.

### **19. člen**

Vsakdo ima pravico do svobode mnenja in izražanja; ta pravica vključuje svobodo imeti mnenje brez vmešavanja ter svobodo iskati, sprejemati in širiti informacije in ideje na kakršenkoli način in ne glede na meje.

## **20. člen**

1. Vsakdo ima pravico do svobode mirnega zbiranja in združevanja.
2. Nikogar se ne sme prisiliti k članstvu v kateremkoli združenju.

## **21. člen**

1. Vsakdo ima pravico sodelovati pri upravljanju svoje države neposredno ali po svobodno izbranih predstavnikih.
2. Vsakdo ima pravico do enakega dostopa do javnih služb v svoji državi.
3. Volja ljudstva je temelj javne oblasti; ta volja se izraža na rednih in pošteni volitvah ob splošni in enaki volilni pravici ter s tajnim glasovanjem ali po drugem enakovrednem postopku svobodnega glasovanja.

## **22. člen**

Vsakdo ima kot član družbe pravico do socialne varnosti in je, na podlagi nacionalnih prizadevanj in mednarodnega sodelovanja ter ob upoštevanju organizacije in virov vsake države, upravičen do uresničevanja ekonomskih, socialnih in kulturnih pravic, ki so nepogrešljive za njegovo dostojanstvo in svoboden razvoj njegove osebnosti.

## **23. člen**

1. Vsakdo ima pravico do dela, proste izbire zaposlitve, pravičnih in ustreznih delovnih pogojev in varstva pred brezposelnostjo.
2. Vsakdo ima, brez vsakršne diskriminacije, pravico do enakega plačila za enako delo.
3. Kdor dela, ima pravico do pravičnega in ustreznega plačila, ki njemu in njegovi družini zagotavlja človeka dostojen obstoj in ki se po potrebi dopolni z drugimi ukrepi socialnega varstva.
4. Vsakdo ima pravico do ustanavljanja sindikatov in članstva v njih za varstvo svojih interesov.

## **24. člen**

Vsakdo ima pravico do počitka in prostega časa, vključno z razumno omejitvijo delovnega časa, in pravico do rednega plačanega dopusta.

## **25. člen**

1. Vsakdo ima pravico do življenjske ravni, ki njemu in njegovi družini omogoča zdravje in blaginjo, vključno s hrano, obleko, bivališčem, zdravstveno oskrbo in potrebnimi socialnimi storitvami ter pravico do varnosti v primeru brezposelnosti, bolezni, invalidnosti, vdovstva, starosti ali druge nezmožnosti pridobivanja sredstev za preživljanje zaradi okoliščin, neodvisnih od njegove volje.

2. Materinstvo in otroštvo sta upravičena do posebne skrbi in pomoči. Vsi otroci, rojeni v zakonski zvezi ali zunaj nje, uživajo enako socialno varstvo.

## **26. člen**

1. Vsakdo ima pravico do izobraževanja. Izobraževanje je brezplačno vsaj na osnovnih in temeljnih stopnjah. Izobraževanje na osnovni stopnji je obvezno. Tehnično in poklicno izobraževanje je splošno dostopno; visokošolsko izobraževanje je vsem enako dostopno na podlagi doseženih uspehov.

2. Izobraževanje je usmerjeno k polnemu razvoju človekove osebnosti in utrjevanju spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Spodbuja razumevanje, strpnost in prijateljstvo med vsemi narodi in rasnimi ali verskimi skupinami ter podpira dejavnosti Organizacije združenih narodov za ohranjanje miru.

3. Starši imajo prednostno pravico pri izbiri vrste izobraževanja svojih otrok.

## **27. člen**

1. Vsakdo ima pravico prosto sodelovati v kulturnem življenju skupnosti, uživati umetnost ter biti udeležen pri znanstvenem napredku in njegovih koristih.

2. Vsakdo ima pravico do varstva moralnih in premoženjskih koristi, ki izhajajo iz kateregakoli znanstvenega, književnega ali umetniškega dela, katerega avtor je.

## **28. člen**

Vsakdo je upravičen do družbenega in mednarodnega reda, v katerem se lahko v polni meri uresničujejo pravice in svoboščine, določene v tej deklaraciji.

## **29. člen**

1. Vsakdo ima dolžnosti do skupnosti, kajti samo v njej je mogoč svoboden in poln razvoj njegove osebnosti.

2. Pri uresničevanju pravic in svoboščin za vsakogar veljajo samo omejitve, ki so določene z zakonom in katerih izključni namen je zagotoviti ustrezno priznanje in spoštovanje pravic in svoboščin drugih ter zadostiti upravičenim zahtevam morale, javnega reda in splošne blaginje v demokratični družbi.

3. Teh pravic in svoboščin se v nobenem primeru ne sme uresničevati v nasprotju s cilji in načeli Organizacije združenih narodov.

### **30. člen**

Ničesar v tej deklaraciji ni mogoče razlagati v smislu, da katerikoli državi, skupini ali posamezniku daje pravico, da izvaja katerokoli dejavnost ali stori katerokoli dejanje, usmerjeno k uničenju katerekoli od tukaj določenih pravic in svoboščin.





## **Mednarodni standardi delovanja Varuha človekovih pravic Republike Slovenije**

*(ob 30. letnici Zakona o varuhu človekovih pravic in Pariških načel o statusu nacionalnih institucij za človekove pravice ter 75. letnici Splošne deklaracije človekovih pravic)*

**Izdaja:** Varuh človekovih pravic Republike Slovenije  
Dunajska cesta 56  
1000 Ljubljana

**Urednica:** dr. Simona Drenik Bavdek, pomočnica vodje Centra  
za človekove pravice pri Varuhu človekovih pravic RS

**Tehnična urednica:** Nataša Mazovec, višja svetovalka pri Varuhu  
človekovih pravic RS

**Lektoriranje:** Jezikovne storitve Peresce, Maja Sužnik s.p.

**Prevod dokumentov:** Jezikovne storitve Peresce, Maja Sužnik s.p.

### **Strokovna redakcija prevodov dokumentov:**

dr. Simona Drenik Bavdek, pomočnica vodje Centra  
za človekove pravice pri Varuhu človekovih pravic RS

**Oblikovanje:** Aljaž Primožič

**Tisk:** Prima IP d.o.o.

**Naklada:** 600 izvodov

Ljubljana, december 2023

Publikacija je objavljena tudi na spletnih straneh [www.varuh-rs.si](http://www.varuh-rs.si).  
Reprodukcija delov publikacije je dovoljena z navedbo vira.

CIP - Kataložni zapis o publikaciji  
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

351.941:006.3(497.4)

MEDNARODNI standardi delovanja Varuha človekovih pravic Republike Slovenije : (ob 30. letnici Zakona o varuhu človekovih pravic in Pariških načel o statusu nacionalnih institucij za človekove pravice ter 75. letnici Splošne deklaracije človekovih pravic) / [urednica Simona Drenik Bavdek ; prevod dokumentov Jezikovne storitve Peresce, Maja Sužnik s.p].  
- Ljubljana : Varuh človekovih pravic Republike Slovenije, 2023

ISBN 978-961-96099-1-0

COBISS.SI-ID 172612099

LETNO POROČILO  
VARUHA ČLOVEKOVH PRAVIC  
REPUBLIKE SLOVENIJE  
ZA LETO 2022

2022

LETNO POROČILO  
VARUHA ČLOVEKOVH PRAVIC  
REPUBLIKE SLOVENIJE  
ZA LETO 2021

2021

LETNO POROČILO  
VARUHA ČLOVEKOVH PRAVIC  
REPUBLIKE SLOVENIJE  
ZA LETO 2020

2020

LETNO POROČILO  
VARUHA ČLOVEKOVH PRAVIC  
REPUBLIKE SLOVENIJE  
ZA LETO 2019

2019

LETNO POROČILO  
VARUHA ČLOVEKOVH PRAVIC  
REPUBLIKE SLOVENIJE  
ZA LETO 2018



LETNO POROČILO  
VARUHA ČLOVEKOVH PRAVIC  
REPUBLIKE SLOVENIJE  
ZA LETO 2018



Letno poročilo  
Varuha človekovih pravic  
Republike Slovenije  
za leto 2017



Letno poročilo  
Varuha človekovih pravic  
Republike Slovenije  
za leto 2017



Letno poročilo  
2008



Letno poročilo  
2009



Letno poročilo 2004



Letno poročilo 2004  
Letno poročilo 2004  
Letno poročilo 2004  
Letno poročilo 2004

Letno poročilo 2003

Letno poročilo 1998  
Letno poročilo 1998  
Letno poročilo 1998

LETNO POROČILO  
'97

LETNO POROČILO  
'96

LETNO POROČILO  
'95

LETNO POROČILO  
VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC  
REPUBLIKE SLOVENIJE  
ZA LETO 2016



LETNO POROČILO  
VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC  
REPUBLIKE SLOVENIJE  
ZA LETO 2017



LETNO POROČILO  
VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC  
REPUBLIKE SLOVENIJE  
ZA LETO 2018



LETNO POROČILO  
VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC  
REPUBLIKE SLOVENIJE  
ZA LETO 2019



Letno poročilo  
Varuha človekovih pravic  
Republike Slovenije  
za leto 2019



Letno poročilo  
Varuha človekovih pravic  
Republike Slovenije  
za leto 2020



Letno poročilo  
Varuha človekovih pravic  
Republike Slovenije  
za leto 2021



Letno poročilo  
za leto 2022



Letno poročilo  
Varuha človekovih pravic  
Republike Slovenije  
za leto 2023



Letno poročilo  
Varuha človekovih pravic  
Republike Slovenije  
za leto 2023



Letno poročilo  
Varuha človekovih pravic  
Republike Slovenije  
za leto 2024



Letno poročilo  
Varuha človekovih pravic  
Republike Slovenije  
za leto 2024



LETNO POROČILO  
VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC  
REPUBLIKE SLOVENIJE  
ZA LETO 2000

Letno poročilo 2000  
Slovensko leto pravičnosti

Ljubljana, maj 2000

Varuh človekovih pravic  
REPUBLIKE SLOVENIJE

1999  
Letno poročilo  
Petinajst letno poročilo



POSEBNO POROČILO

DOSTOPNOST  
CENTROV ZA SOCIALNO DELO  
ZA  
GIBALNO IN SENZORNO OVIRANE  
INVALIDE

POSEBNO POROČILO  
VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC  
REPUBLIKE SLOVENIJE

Letno poročilo  
Varuha človekovih pravic  
Republike Slovenije  
za leto 2015



Posebno poročilo  
o projektu  
Zagovornik -  
glas otroka

Ljubljana, februar 2015



Posebno poročilo  
o bivanjskih razmerah  
Romov na območju  
jugovzhodne Slovenije

Ljubljana, maj 2012





REPUBLIKA  
SLOVENIJA



VARUH  
ČLOVEKOVIH  
PRAVIC