

**ZAKON O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH ZAKONA O VARUHU ČLOVEKOVIH PRAVIC
(ZVarCP-B)****I. UVOD****1. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM PREDLOGA ZAKONA****1.1 Ocena stanja**

Osrednji razlog za spremembo Zakona o varuhu človekovih pravic¹ je odločitev, da se Varuhu človekovih pravic (v nadaljevanju: Varuh) omogoči pridobitev statusa A po t. i. Pariških načelih o statusu državnih institucij za človekove pravice iz leta 1993. Dodaten namen je ustanoviti sistem zagovorništva otrok, ki bo prav tako deloval v okviru Varuha. Predlagana sprememba zakona normativno ureja že vzpostavljeno dejansko stanje oziroma prakso Varuha, po kateri posamezni izvajalci javnih služb, ki nimajo izrecnih javnih pooblastil, odgovarjajo na varuhove poizvedbe neposredno. Omejitev le na izvajanje javnih pooblastil ni smotrna, še zlasti pa zagotavlja učinkovitega nadzora varuha nad pomembnim delom dejavnosti javnih zavodov, koncesionarjev in javnih podjetij, ki sicer oblastno ne odločajo o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah, s svojo dejavnostjo oziroma storitvami, ki jih opravljajo pa de facto, vendar neformalno odločajo v različnih postopkih. Varuh je v preteklosti že prejel ugovore, zlasti nekaterih zdravstvenih zavodov, da nima neposredne pristojnosti za nadzor nad njihovimi postopki, zato je v takšnih primerih svoje pristojnosti uveljavil preko drugih državnih organov (inšpekcije ali ministrstva). Ni pa logično, da bi smel Varuh nadzirati nadzornike oziroma nadrejene organe, podrejenih pa ne.

Takšen okrepljen mandat institucije Varuha bo v spremenjenih varnostnih in družbenih razmerah, s katerimi se sooča Evropa, pa tudi svet na globalni ravni, omogočal, da se bo položaj Varuha v Republiki Sloveniji in s tem raven spoštovanja človekovih pravic še naprej krepila, kar je tako v interesu posameznikov, kot države in družbe v celoti. Dodatno predlagana sprememba zakona uveljavlja dodatno zaščito varovanja pravic eni najbolj ranljivih skupin in sicer otrokom.

Z novelo ZVarCP bo Varuhu podeljen jasnejši mandat, kot ga ima v okviru 159. člena Ustave RS,² ki določa, da se za varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil z zakonom določi varuh pravic državljanov.

Po novem bo mandat Varuha temeljil tako na ustavi kot tudi širše na zakonu, ki bo omogočal izpolnjevanje vseh t. i. Pariških načel. Tak pristop glede širjenja mandata Varuha je bil sicer že uporabljen v Zakonu o ratifikaciji Opcijskega protokola h konvenciji proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju,³ ki določa, da Varuh izvršuje pristojnosti državnega nadzornega mehanizma. Mešan mandat državnih institucij za človekove pravice ki temelji tako na ustavi kot na zakonu je mogoč oz. predviden kot ena od možnih rešitev tudi na mednarodni ravni.

¹ Uradni list RS, št. 71/93, 15/94 – popr., 56/02 – ZJU in 109/12).

² Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13 in 75/16.

³ Uradni list RS - Mednarodne pogodbe, št. 20/16.

1.1.1 Status državne institucije za človekove pravice po t.i. Pariških načelih o statusu državnih institucij za spodbujanje in varstvo človekovih pravic (1993)

T.i. Pariška načela o statusu državnih institucij za spodbujanje in varstvo človekovih pravic (ang. Principles relating to the Status of National institutions – The Paris Principles) so bila sprejeta z resolucijo Generalne skupščine Organizacije združenih narodov št. 48/134, dne 20. decembra 1993.⁴ Ta načela opredeljujejo naloge in pogoje za priznanje tovrstnih institucij, za katere je značilno, da se bolj kot z obravnavo posameznih pritožb oz. pobud ukvarjajo s splošnejšimi nalogami na področju varovanja človekovih pravic (kot so ugotavljanje stanja, pospeševanje oz. spodbujanje, ozaveščanje, izobraževanje in varstvo človekovih pravic).⁵

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije ima med državnimi institucijami status B in za takšen status je tudi zaprosil, saj se je zavedal, da vseh nalog, ki jih predvidevajo Pariška načela, predvsem zaradi kadrovskih omejitev, deloma pa tudi glede na omejen mandat, ne izvaja.⁶ Po navedbah Varuha, Varuh denimo kljub raznovrstnim mednarodnim stikom in obsežnemu sodelovanju s številnimi institucijami na bilateralni in mednarodni ravni za to dejavnost nima niti enega zaposlenega. Zato Varuh tudi ni zelo dejaven pri aktivnostih državnih institucij v okviru organov OZN v Ženevi, Globalnega zaveznitva Državnih institucij za človekove pravice (ang. *Global Alliance of National Human Rights Institutions - GANHRI*⁷) oziroma Mednarodnega koordinacijskega odbora državnih institucij za pospeševanje in varstvo človekovih pravic (ang. *International Coordinating Committee for National Human Rights Institutions - ICC*⁸) ali Evropske mreže Državnih institucij za človekove pravice (ang. *European Network of National Human Rights Institutions - ENNHRI*⁹). Pododbor za akreditacijo (ang. *Sub-Committee for Accreditation - SCA*) ICC tudi podeljuje status na podlagi Pariških načel, pri čemer status A edini predstavlja potrditev izpolnjevanja zahtev iz Pariških načel. Status A je vedno bolj pomemben tako za krepitev uresničevanja in varstva človekovih pravic na ravni države, kot tudi za ugled države na področjih mednarodnih povezav in mehanizmov na področjih človekovih pravic. Omogoča tudi neposredno sodelovanje državne institucije v okviru mehanizmov univerzalnega periodičnega pregleda držav, ki je najpomembnejši mehanizem OZN na področju celovitega spremljanja stanja in spoštovanja človekovih pravic posameznih držav članic. Seznam državnih institucij za človekove pravice z navedbo njihovega statusa je dostopen na spletnih straneh komisarja OZN za človekove pravice, za evropske države pa tudi na spletni strani ENNHRI.

Po podatkih GANHRI/ICC je bilo do dne 5. avgusta 2016 pri ICC akreditiranih 117 državnih institucij za človekove pravice, od tega:¹⁰

- 75 s statusom A, ki so popolno v skladu s Pariškimi načeli: te državne institucije lahko v celoti sodelujejo pri mednarodnem in regionalnem delu ter na srečanjih državnih institucij, kot člani z glasovalno pravico in imajo lahko sedež v predsedstvu Mednarodnega Koordinacijskega odbora ali katerega koli pododбора, ki ga predsedstvo vzpostavi. Prav tako lahko sodelujejo na sejah Sveta Organizacije združenih narodov za človekove pravice in govorijo pod katerokoli točko dnevnega reda, predložijo dokumentacijo in na posebnih zasedanjih.
- 32 s statusom B, ki niso popolnoma v skladu s Pariškimi načeli: te državne institucije lahko sodelujejo kot opazovalci pri mednarodnem in regionalnem delu ter na srečanjih državnih institucij. To pomeni da ne morejo glasovati niti imeti sedeža v predsedstvu ali njegovih

⁴ Glejte tudi <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfNationalInstitutions.aspx>.

⁵ Prav tam.

⁶ Za stališča Varuha glede pridobitve statusa A po Pariških načelih glejte, npr. 21. redno Letno poročilo Varuha človekovih pravic za leto 2015, str. 79-81, 556, 599, pa tudi <http://www.varuh-rs.si/medijsko-sredisce/sporocila-za-javnosti/novice/detajl/varuh-ze-vrsto-let-opozarja-da-v-sloveniji-nimamo-drzavne-institucije-za-varstvo-in-promocijo-cl/?cHash=c435890b1eb88ad3be4dc17bca23570d> (29. 3. 2017).

⁷ <http://nhri.ohchr.org/EN/Pages/default.aspx>.

⁸ Prav tam.

⁹ <http://ennhri.org/>.

¹⁰ <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Pages/default.aspx>

pododborih. Na mednarodnih ali regionalnih zasedanjih nimajo statusa državne institucije, niti ne morejo nastopati na Svetu OZN za človekove pravice, predložiti dokumentacije ipd.

- 10 s statusom C, ki niso v skladu s Pariškimi načeli: te držane institucije nimajo pravic ali privilegijev v Mednarodnem koordinacijskem odboru državnih institucij ali v forumih Združenih narodov. Na povabilo predsednika predsedstva mednarodne koordinacije državnih institucij pa se lahko udeležujejo sestankov ICC/GANHRI.

Po podatkih ENNHRI v državah članicah EU deluje 26 državnih institucij, od tega jih ima 18 status A, 6 status B in 2 status C.

Varuh je v svojih letnih poročilih sistematično opozarjal na pomanjkljivost glede odsotnosti državne institucije, ki bi izpolnjevala pogoje za podelitev statusa A po Pariških načelih. Ta poročila, ki vsebujejo priporočila, je vlada večkrat sprejela, konkretnih ukrepov v smeri njihove realizacije pa doslej ni bilo. Državni zbor je priporočila Varuha večkrat potrdil, vendar napredka pri njihovem uresničevanju glede tega vprašanja vrsto let ni bilo. Pri Varuhu so skušali to situacijo preseči, med drugim so leta 2012 kot kratkoročno in prehodno rešitev predlagali nadaljevanje dela takrat ukinjenega Informacijskega urada Sveta Evrope v Ljubljani s centrom za človekove pravice, ki bi deloval pri Varuhu.

Tudi Medresorska delovna skupina za človekove pravice, ki deluje v okviru vlade in jo vodi predstavnik Ministrstva za zunanje zadeve, pri njenem delu pa kontinuirano sodelujejo tako predstavnik Varuha kot predstavniki civilne družbe, je to vprašanje večkrat uvrstila na dnevni red. Varuh je na sestankih večkrat izrazil pripravljenost, da prevzame polnopravno članstvo državne institucije za človekove pravice s statusom A po Pariških načelih, seveda ob ustrezni kadrovski in materialni okrepitvi, ki bi omogočala izvajanje tovrstnih nalog. Varuh je v teh razpravah predlagal, da bi bilo za Slovenijo najbolj racionalno preoblikovanje Varuha v državno institucijo po Pariških načelih po finskem vzoru.¹¹

Priporočilo za preoblikovanje Varuha v državno institucijo s statusom A po Pariških načelih je dalo Sloveniji tudi več držav v drugem krogu obravnave Slovenije v okviru univerzalnega periodičnega pregleda Sveta OZN za človekove pravice.¹² V interaktivnem dialogu je več držav predlagalo krepitev institucionalnega okvira varstva človekovih pravic, zlasti prek varuha človekovih pravic, ter ugotavljalo pomanjkanje napredka Slovenije glede izpolnjevanja načel za pridobitev statusa A. Delegacija Slovenije je v tem dialogu poudarila, da potekajo pogovori o krepitvi instituta varuha človekovih pravic za uvrstitev v skupino A po Pariških načelih. To je bilo tudi eno od nosilnih priporočil, ki jih je Slovenija dobila na zasedanju Sveta za človekove pravice v drugem krogu univerzalnega periodičnega pregleda.

Vprašanje ustanovitve državne institucije s statusom A je bilo odprto tudi v razpravi o statističnih podatkih, da je Slovenija na vrhu po številu obsodilnih sodb Evropskega sodišča za človekove pravice. S strani civilne družbe je bilo med drugim izpostavljeno, da smo v Sloveniji šibki glede sistematičnega spremljanja stanja in odzivanja na sistemske kršitve človekovih pravic, ter da nimamo institucije (na podlagi Pariških načel), ki bi delovala na tem področju. Varuh je s takšnimi ugotovitvami soglašal in ob tem poudaril, da na potrebo po oblikovanju državne institucije za človekove pravice opozarja praktično od začetka svojega delovanja. Varuh je dodatno opozoril, da je nespoštovanje človekovih pravic, še posebej sistemskih in množičnih, običajno dražje kot njihovo preprečevanje.¹³

V svojem enaindvajsetem rednem Letnem poročilu za leto 2015 je Varuh v priporočilu št. 11 ponovno izpostavil naslednje:

¹¹ <<http://www.varuh-rs.si/publikacije-gradiva-izjave/letna-porocila-priporocila-dz-odzivna-porocila-vlade/>> (29. 3. 2017).

¹² Glejte Odziv Vlade Republike Slovenije na prejeta priporočila, dostopno na http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika_in_mednarodno_pravo/clovekove_pravice_v_slovenski_zunanji_politiki/svet_zn_za_clovekove_pravice/univerzalni_periodicni_pregled/ (29. 3. 2017)

¹³ <http://www.varuh-rs.si/medijsko-sredisce/sporocila-za-javnosti/novice/detajl/varuh-ze-vrsto-let-opozarja-da-v-sloveniji-nimamo-drzavne-institucije-za-varstvo-in-promocijo-cl/?cHash=c435890b1eb88ad3be4dc17bca23570d> (29. 3. 2017).

»Varuh vnovič opozarja na odsotnost polnopravne državne institucije za človekove pravice na podlagi Pariških načel. Varuh zato izraža pripravljenost za dopolnitev institucije Varuha v tej smeri – na podlagi modelov, ki so se že uveljavili v Evropi.«¹⁴

Varuh torej priporoča, da je lahko institucija samostojna in neodvisna od drugih državnih organov, izrazil pa je pripravljenost, da se v tej smeri preoblikuje institucija Varuha človekovih pravic Republike Slovenije, če bo takšen predlog ustrezno kadrovsko in finančno podprt,¹⁵ na podlagi modelov, ki so že uveljavljeni v Evropi. V odzivu Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) je Ministrstvo za pravosodje septembra 2017 izpostavilo, da vlada prav tako podpira vzpostavitev polnopravne državne institucije za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Vlada je tudi sprejela stališče, da naj se le-to izvrši s sistemsko nadgradnjo obstoječe institucije Varuha človekovih pravic - torej z novelo Zakona o varuhu človekovih pravic.

Vlada Republike Slovenije je dne 23. 12. 2015 sprejela sklep št. 00405- 8/2015/7, ki v 6. točki določa, da Ministrstvo za pravosodje pripravi novelo Zakona o varuhu človekovih pravic tako, da bodo v celoti izpolnjena merila za pridobitev statusa A s strani Varuha človekovih pravic po »Pariških načelih glede državnih institucij za spodbujanje in varstvo človekovih pravic (1993)« in izvedbenem »Statutu Mednarodnega koordinacijskega odbora državnih institucij za spodbujanje in varstvo človekovih pravic«. Ministrstvo za pravosodje pri pripravi novele zakona k sodelovanju povabi Varuha človekovih pravic. Prvi delovni osnutek predloga zakona je pripravilo Ministrstvo za pravosodje in ga dne 30. decembra 2016 posredovalo v mnenje Varuhu, nato pa so potekali pogovori za pripravo usklajenega besedila spremembe zakona.

Slovenija je torej vse pogosteje soočena z opozorili, da nima državne institucije za pospeševanje in varstvo (oz. za varstvo in promocijo) človekovih pravic, ki bi delovala v skladu s Pariškimi načeli. Zato je Ministrstvo za pravosodje v sodelovanju z Varuhom pripravilo zadevno novelo Zakona o varuhu človekovih pravic tako, da v celoti upošteva vsa merila Pariških načel za pridobitev statusa A s strani Varuha človekovih pravic. in Statutu Mednarodnega koordinacijskega odbora državnih institucij za spodbujanje in varstvo človekovih pravic.

Status državnih institucij za človekove pravice po Pariških načelih in izvedbenem statutu sicer podeljuje pododbor Mednarodnega koordinacijskega odbora državnih institucij za spodbujanje in varstvo človekovih pravic za akreditacijo (SCA).¹⁶ Da institucija pridobi status A mora dokazati skladnost s Pariškimi načeli.

1.1.2 Zagovorništvo otrok

V Sloveniji kazenska in civilna zakonodaja urejata področje pravnega zastopanja otroka v sodnih postopkih, ne pa tudi zagovorništva v izvensodnih postopkih oziroma glede nujenja strokovne pomoči otroku, da izrazi svoje mnenje v vseh postopkih in zadevah, v katerih je udeležen, pri čemer strokovna pomoč obsega predvsem psihosocialno podporo otroku, 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.

Sodobno razumevanje družbenega in pravnega statusa otroka, ki ga je postavila Konvencija Združenih narodov o otrokovih pravicah (1989) pojmuje otroka kot subjekt z lastnimi pravicami, ki pa mu starši oz. zakoniti skrbniki pomagajo pri uresničevanju njegovih pravic in imajo primarno odgovornost za skrb za razvoj otroka. Konvencija prepoznava pomen družine (v najširšem pomenu besede) za otroka in terja, naj države, podpisnice Konvencije, varujejo in podpirajo družino, vključno z njeno avtonomijo in zasebnostjo, kot najboljšo garancijo varovanja otrokovih koristi. Seveda

¹⁴ 21. redno Letno poročilo Varuha človekovih pravic za leto 2015, str. 58 in 623.

¹⁵ <<http://www.varuh-rs.si/publikacije-gradiva-izjave/letna-porocila-priporocila-dz-odzivna-porocila-vlade/>> (29. 3. 2017).

¹⁶ Glejte <<http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Pages/default.aspx>> (9. 12. 2015).

Konvencija hkrati terja tudi odločno ukrepanje za zaščito otroka in njegovih koristi, kadar ga starši/skrbniki ogrožajo. Konvencija opredeljuje otroka do 18. leta njegove starosti.

Hkrati pa Konvencija uvaja participacijo otroka pri odločanju o stvareh, ki ga zadevajo, kot tudi pri stvareh, ki zadevajo njegovo življenjsko okolje, kot posebno vrednoto, v smislu inkluzivne demokracije, ki vključuje vse člane skupnosti v odločanje o skupnih zadevah in o lastnem življenju do največje možne mere.

Zaradi otrokove specifičnosti, ki se kaže v podaljšanem času maturacije in potrebi po pridobivanju instrukcij in izkušenj, ki so potrebni za razvoj psiho-fizične zrelosti kot tudi psiho-socialnih kompetenc bodoče odrasle osebe na poti pridobivanja polne poslovne sposobnosti, so za zaščito otrokovih koristi in za aktivno zagotavljanje njegove participacije potrebne specifične sistemske rešitve. Varovanje otrokovih pravic je v primerjavi z varovanjem pravic odraslih potrebno urediti specifično – zato imajo po mnogih državah samostojne varuhe otrokovih pravic; na ravni politike in izvršne oblasti so potrebni specifični prijemi, ki omogočajo, da potrebe in interesi otrok pridejo do izraza; potrebna je aktivna podpora izrazom otroške participacije (npr. otroškim parlamentom), itd. Na specifičen način je potrebno tudi urediti zagovorništvo za otroke, ki ni povsem primerljivo z zagovorništvom za šibkejše skupine odraslih uporabnikov.

Zastopanje in zagovarjanje otroka v različnih socialnih situacijah je kar najbolj naravna funkcija staršev oz. zakonitih skrbnikov, a z naraščanjem kompleksnosti socialnega okolja otroka to postane tudi vloga mnogih drugih oseb v okolju, zlasti strokovnjakov v sistemih vzgoje in izobraževanja, zdravstva, socialnega varstva itd. Še zlasti v situacijah, ko starši zaradi kakršnekoli okoliščine v tej funkciji zatajijo ali pa se njihovi interesi znajdejo v koliziji z interesi otroka, je zaščita otrokovih koristi odvisna od »zagovorniških« ravnanj drugih oseb.

Že doslej je bilo nekaj poskusov urediti pomoč otroku, kadar ta potrebuje zagovornika in ali zastopnika (pri tem ne mislimo na ožje pravni pomen izraza zastopanje, temveč za širše pogovornega: angleški izraz »advocacy« se v našem kontekstu lahko prevaja tako kot zagovorništvo kot zastopanje). Otrok si lahko izbere zaupno osebo na šoli v nekaterih fazah disciplinskega postopka; lahko si jo izbere tudi v nekaterih drugih postopkih, pred sodiščem; v nekaterih postopkih mu sodišče imenuje pooblaščenca izmed advokatov.

1.2 Sedanja ureditev

Varuh je po svoji zakonski zasnovi klasičen parlamentarni ombudsman, ki ima sicer nekoliko širše pristojnosti, a ne izvaja vseh nalog, ki jih predvidevajo Pariška načela.

Vplivanje Varuha je neformalno in nima pristojnosti oblastnega odločanja, zato njegova moč temelji tudi na sodelovanju z javnostjo. Varuh ne uporablja argumenta moči, ampak moč argumenta. Argumente pa predstavlja na različne načine komuniciranja z javnostmi (s pobudniki, državnimi organi, organi lokalne samouprave, nosilci javnih pooblastil, civilno družbo, mediji mednarodnimi in medvladnimi organizacijami).¹⁷ Varuh deluje na različnih vsebinskih področjih.¹⁸

Pravno podlago za ustanovitev institucije Varuha človekovih pravic (ombudsmana) v Republiki Sloveniji daje Ustava Republike Slovenije, ki je bila sprejeta 23. decembra 1991. 159. člen ustave določa, da se ustanovi ombudsman za varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil. Drugi odstavek

¹⁷ <http://www.varuh-rs.si/o-instituciji/oblike-dela-varuha/>

¹⁸ <http://www.varuh-rs.si/o-instituciji/podrocja-dela-varuha/omejitev-osebne-svobode/>

omogoča tudi ustanovitev posebnih ombudsmanov za posamezna področja, vendar pa je doslej prevladala rešitev, da se ustanovi le en ombudsman s širokim področjem delovanja.¹⁹

Zakon o varuhu človekovih pravic je bil sprejet decembra 1993. Naloge in pristojnosti ombudsmana so zasnovane na podlagi modelov klasičnega skandinavskega tipa ombudsmana. Organizacijo in način dela varuha človekovih pravic ter delitev področij in postopek z vlogami ureja Poslovnik varuha človekovih pravic.²⁰

Varuh ima na podlagi zakona predvsem pooblastila, da si od državnih in drugih organov, ki jih lahko nadzira, pridobi vse podatke ne glede na stopnjo zaupnosti, da izvede preiskavo in v tem okviru lahko tudi povabi priče na zaslišanje. Kadarkoli lahko opravi pregled ali nadzor vsakega državnega organa, objekta, kjer je omejena osebna svoboda, kot so psihiatrične inštitucije, zapori, varovani oddelki socialnovarstvenih ustanov, policijske postaje ipd. Nima pooblastila za nadzor nad delom sodnikov in sodišč razen v primerih neupravičenega zavlačevanja postopkov ali očitne zlorabe oblasti. Pomembna je pristojnost varuha, da v soglasju s prizadetim, sam vloži na ustavno sodišče ustavno pritožbo zaradi kršitev človekovih pravic. Na ustavno sodišče lahko naslovi tudi zahtevo za oceno ustavnosti predpisov, ne da bi ustavno sodišče pred tem ugotavljalo njegov pravni interes, kot to velja za druge predlagatelje.²¹

Pristojnosti varuha človekovih pravic so navedene tudi v nekaterih drugih zakonih. O pristojnosti na področju varstva pravic potrošnikov govori 65. člen Zakona o varstvu potrošnikov, prav tako pa je varuh v skladu z zakonom pristojen za varovanje pravice do zdravega življenjskega okolja kot posebnega področja, kar določa 15. člen Zakona o varstvu okolja. Pobudo za začetek postopka pri varuhu človekovih pravic lahko v skladu z 52. členom Zakona o obrambi poda tudi vojaška oseba, če meni, da so ji med vojaško službo omejene ali kršene njene pravice ali temeljne svoboščine. Pristojnosti varuha človekovih pravic do pripornikov določa 213b. člen Zakona o kazenskem postopku,²² varuh pa v okviru svojih nalog, določenih z zakonom, spremlja tudi stanje na področju uresničevanja pacientovih pravic skladno z 55. členom Zakona o pacientovih pravicah.

1.3 Razlogi za sprejem predloga zakona

1.3.1 Zagotavljanje skladnosti s Pariškimi načeli

Po 1. členu Zakona o varuhu človekovih pravic je varuh pristojen za varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil. Zakon določa tudi njegove pristojnosti in pooblastila. Varuh ima pristojnost do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil (23. člen ZVarCP). 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 (25. člen). Vendar varuh niti po ustavi niti po zakonu nima določenega splošnega mandata, ki bi vključeval tako spodbujanje in spoštovanje človekovih pravic, izobraževanje in usposabljanje za človekove pravice, organizacijo tematskih posvetov, sodelovanje s civilno družbo ipd, kar na novo ureja predlog tega zakona. S tem bo v Sloveniji na zakonski ravni vzpostavljena nova platforma za dialog o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah, okrepljeno bo sodelovanje s civilno družbo, sindikati in drugimi udeleženci.

Razlog za spremembo zakona ni le izpolniti Pariška načela *per se*, ampak v spreminjajočem družbenem okolju zagotoviti visoko stopnjo pospeševanja in varstva človekovih pravic in temeljnih

¹⁹ Prav tam.

²⁰ Prav tam.

²¹ Prav tam.

²² <http://www.varuh-rs.si/pravni-okvir-in-pristojnosti/>

svoboščin. Pariška načela poleg splošne zahteve po širokem mandatu, ki zagotavlja pospeševanje in varstvo (ang. *promotion and protection*) človekovih pravic, vzpostavljajo naslednje zahteve:

- mandat, ki vsebinsko temeljni na univerzalnih normah in standardih človekovih pravic in ki vključuje vse tri generacije človekovih pravic;
- zagotavljanje samostojnosti pred vlado;
- zagotavljanje neodvisnosti (čeprav gre za državno institucijo) na način, da je institucija ustanovljena z ustavo ali z zakonom;
- zagotavljanje pluralnosti;
- zagotavljanje ustreznih sredstev (vključno preko zagotavljanja ustreznega in zadostnega financiranja);
- zagotavljanje ustreznih pristojnosti za preiskovanje različnih kršitev in situacij.

Za registracijo pri GANHRI/ICC zaprosi institucija, ki se želi akreditirati. Svoji vlogi mora predložiti dokumente, ki potrjujejo navedbe, da izpolnjuje vsa merila – pri tem je treba upoštevati tudi Splošna ugotovitve Pododbora za akreditacijo ICC, ki na 53 straneh podrobno pojasnjujejo posamezna načela in ustrezen način njihovega izvajanja.²³

Pododbor za akreditacijo podeli status, torej tudi status A, za obdobje 5 let in se nato obnavlja - s tem se zagotavlja stalno prizadevanje po izpolnjevanju vseh pogojev po Pariških načelih.

Poleg splošnega mandata (varstvo in uresničevanje človekovih pravic) je posebno pozornost treba nameniti zagotavljanju pluralnosti delovanja institucije. Ta vidik je lahko posebno pod vprašajem v t. i. eno-osebni institucijah, kot je Varuh (kar je značilno prav za srednjo in vzhodno Evropo), saj je v primeru ustanovitve državne institucije v organizacijski obliki komisij (kar je značilno bolj za anglosaško območje) manj izpostavljeno. V primeru prijave Varuha za status A kot eno-osebne institucije, bo pri registraciji treba posebej navesti, kako je spoštovan vidik pluralnosti. Do določene mere se to lahko prikaže preko imenovanja v parlamentu, kar je tudi že priznal pododbor.

Pri registraciji je posebna pozornost namenjena tudi vprašanju dejanskega delovanja NHRI glede izpolnjevanja vseh Pariških načel. Pri tem je izrednega pomena tako celovito letno poročanje na nacionalni ravni, kot tudi vpetost v mednarodno sodelovanje in poročanje.

Financiranje je pri registraciji eden od pomembnih vidikov, saj kaže na pripravljenost države, da v delovanje NHRI investira konkretna sredstva in s tem omogoči dejansko delovanje NHRI. Z vidika pridobitve statusa A je po praksi pododbora za akreditacijo bolj zanesljivo, če država izkaže, da že poteka dejansko financiranje, kot da izkaže le obstoj pravne podlage. Običajno se pregleda, kako je financiranje dodatno zagotovljeno v primerjavi z delovanjem institucije, ki je imela pred tem status B.

Nenazadnje je za pridobitev statusa A pomembno tudi, kako konkretno je institucija strukturirana, saj mora biti jasno in pregledno razvidno izpolnjevanje vseh vidikov mandata.

1.3.2. Zagotavljanje delovanja zagovornišva otrok

Doslej je že bilo storjenih nekaj poskusov urediti pomoč otroku, kadar ta potrebuje zagovornika in/ali zastopnika. Pa vendar se je v praksi pokazalo, da prav v kritičnih življenjskih situacijah, v katerih se otrok včasih (ne tako poredko) znajde, kljub temu umanjka oseba, ki bi bila primerno osebno opremljena in strokovno usposobljena, ki bi si lahko vzela čas in bila pripravljena resnično spoznati otroka in njegovo težavo, ki bi z otrokom lahko premoščala tudi razdalje in razpoke med posameznimi institucijami v sistemu (ki je torej institucionalno avtonomna), ki bi bila glas otroka, se za otroka zavzela, kot bi se močnejša in zrelejša oseba zavzela sama zase; umanjka skratka resnično

²³ General Observations (as updated May 2013) of the Sub-Committee on Accreditation, e International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights (ICC), dostopna na: <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Pages/default.aspx> (29. 3. 2017).

kompetentna in neodvisna oseba, ki bi bila preprosto povedano na otrokovi strani in »v službi« otroka, ki je v stiski oziroma zahtevni življenjski situaciji. Oseba, ki bi naredila za otroka tisto, kar navadno za otroka naredi kompetenten roditelj, ki pa v dani situaciji, zaradi kakršnegakoli razloga, ni na razpolago.

Pilotni projekt, ki se še izvaja pri Varuhu človekovih pravic od leta 2007, je pokazal, da uvedba take osebe (osebe so bile posebej izbrane in usposobljene za izvajanje funkcije zagovornika otroka) lahko bistveno spremeni potek dogodkov, in sicer v prid otroka, katerega stališča, želje, pa tudi koristi so bile dotlej v veliki mere spregledane in neupoštevane, čeprav je upoštevanje koristi otroka konvencijska zaveza vseh institucij in služb v vseh postopkih, ki zadevajo otroka. Kadar nihče celovito, kompetentno in informirano ne zastopa otrokove pozicije, ga zagovarja in je v prvi vrsti njegov glas, a se tudi aktivno zavzame za zavarovanje otrokovih koristi, kadar je to potrebno, je ta pač lahko tudi nehote spregledan.

2) CILJI, NAČELA IN POGLATIVNE REŠITVE PREDLOGA ZAKONA

2.1 Cilji in načela

2.1.1 Pariška načela (1993)

Cilj predloga zakona je zagotoviti polno izvajanje Pariških načel o statusi državnih institucij (1993). Ta načela so naslednja²⁴:

»Pristojnost in odgovornost

- 1. Državni instituciji se podelijo pristojnosti za spodbujanje in varovanje človekovih pravic.*
- 2. Državna institucija ima tako širok mandat, kot je mogoče, ki mora biti jasno določen v ustavnem ali zakonodajnem besedilu, ki določa njegovo sestavo in njegovo pristojnost.*
- 3. Nacionalna institucija ima, med drugim, naslednje odgovornosti:*

(a) predloži vladi, parlamentu in kateremu drugemu pristojnemu organu, na podlagi svetovanja, bodisi na zahtevo zadevnih organov ali z uveljavljanjem svoje moči slišati zadevo brez višje napotitve, mnenja, priporočila, predloge in poročila o vseh zadevah, ki se nanašajo na spodbujanje in varovanje človekovih pravic; nacionalna institucija lahko odloči, da jih publicira; ta mnenja, priporočila, predlogi in poročila, kot tudi vsaka pristojnost nacionalne institucije, se nanašajo na naslednja področja:

(i) vse zakonske in druge predpise, kakor tudi določbe, ki se nanašajo na sodne organizacije, namenjene ohranitvi in razširjanju varstvo človekovih pravic; s tem v zvezi nacionalna institucija preučuje zakonodajo in druge veljavne predpise, kakor tudi zakone in predloge, in da taka priporočila, kot se ji zdijo primerni, da se zagotovi, da so te določbe v skladu z temeljnimi načeli človekovih pravic; če je potrebno, priporoči sprejetje nove zakonodaje, spremembo veljavne zakonodaje in sprejetje ali spremembo upravnih ukrepov;

(ii) vsako situacijo kršitve človekovih pravic, za katero se odloči, da jo obravnava;

(iii) pripravo poročil o nacionalni situaciji glede človekovih pravic na splošno, in na bolj specifičnih področjih;

²⁴ Zaradi preglednosti je v besedilu predstavljen neformalni prevod Pariških načel, saj nismo seznanjeni, da bi bila Pariška načela (1993) že prevedena v Slovenščino in bila javno dostopna v slovenskem jeziku.

(iv) opozarjanje vlade za razmere, v katerem koli delu države, kjer so človekove pravice kršene in dajanje priporočil vladi glede pobude za odpravo teh situacij in, kadar je to potrebno, izražanje mnenja o stališčih in reakcijah vlade;

(b) spodbujati in zagotoviti usklajenost (harmonizacijo) nacionalne zakonodaje, predpisov in prakse z mednarodnimi instrumenti o človekovih pravicah, katerih pogodbenica je država in njihovo učinkovito izvajanje (implementacijo);

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

(d) prispevati k poročilom, ki jih morajo države predložiti telesom in odborom Združenih narodov ter regionalnimi institucijami, v skladu s svojimi pogodbenimi obveznostmi in, kadar je to potrebno, izraziti mnenje o temi, ob ustreznem spoštovanju njihove neodvisnosti;

(e) sodelovati z Združenimi narodi in katero koli drugo organizacijo v sistemu Združenih narodov, regionalnimi institucijami in nacionalnimi institucijami drugih držav, ki so pristojne na področjih spodbujanja in varovanja človekovih pravic;

(f) pomoč pri oblikovanju programov za poučevanje in raziskave človekovih pravic ter sodelovati pri njihovi izvedbi v šolah, na univerzah in v strokovnih krogih;

(g) publicirati človekovih pravic in prizadevanja za boj proti vsem oblikam diskriminacije, zlasti rasni diskriminaciji, s povečevanjem ozaveščenosti javnosti, zlasti z obveščanjem in izobraževanjem ter z uporabo vseh organov medijev.

Sestava in jamstva neodvisnosti in pluralizma

1. Sestava nacionalne institucije in imenovanje njenih članov, bodisi z volitvami ali drugače, se določijo v skladu s postopkom, ki zagotavlja vsa potrebna jamstva, da se zagotovi pluralno zastopanost družbenih sil (civilne družbe), vključenih v varstvo človekovih pravic, še posebej s pristojnostjo, ki bo omogočila učinkovito sodelovanje skupaj z predstavniki ali preko prisotnosti predstavnikov:

(a) nevladnih organizacij, odgovornih za človekove pravice in prizadevanja za boj proti rasni diskriminaciji, sindikatov, zadevnih družbenih in strokovnih organizacij, na primer, združenj odvetnikov, zdravnikov, novinarjev in uglednih znanstvenikov;

(b) trendov filozofske ali verske misli;

(c) univerz in usposobljenih strokovnjakov;

(d) parlamenta;

(e) vladnih služb (če so ti vključeni, bi morali njihova predstavniki sodelovati v razpravah samo v svetovalni kapaciteti).

2. Nacionalna institucija ima infrastrukturo, ki je primeren za urejen potek svojih dejavnosti, zlasti ustrezno financiranje. Namen teh sredstev bi moral biti omogočiti, da ima svoje osebje in prostore, z namenom da je neodvisna od vlade in da ni predmet finančnega nadzora, ki bi lahko vplivala na njegovo neodvisnost.

3. Da bi zagotovili stabilen mandat članov državne institucije, brez katere ne more biti resnična neodvisnost, se njihovo imenovanje opravi z uradnim aktom, ki določa trajanje mandata. Ta mandat se lahko podaljša, če je zagotovljena pluralnost članstva institucije.

Načini delovanja

V okviru svojega delovanja, mora nacionalna institucija:

(a) svobodno preučiti vsa vprašanja, ki so v njeni pristojnosti, ne glede na to ali jih predloži vlada ali jih sama odpre brez napotitev s strani višjega organa, na predlog svojih članov ali s strani katerega koli pobudnika;

(b) poslušati vsako osebo in pridobiti vse podatke in vse dokumente, potrebne za oceno situacije, ki spadajo v njegovo pristojnost;

(c) neposredno nasloviti javno mnenje ali prek katerega koli medijskega organa, zlasti z namenom, da objavi svoja mnenja in priporočila;

(d) zagotavljati sestanke redno in kadar so potrebni, v prisotnosti vseh njenih članov, potem ko so pravilno sklicani;

(e) po potrebi ustanoviti delovne skupine izmed svojih članov in lokalne ali regionalne oddelke, ki ji pomagajo pri opravljanju nalog;

(f) ohraniti posvetovanje z drugimi organi, bodisi sodnimi ali drugimi, odgovornimi za pospeševanje in varstvo človekove pravice (zlasti z varuhom človekovih pravic, mediatorji in podobnimi institucijami);

(g) Glede na temeljno vlogo, ki jo imajo nevladne organizacije pri širjenju dela nacionalnih institucij, razviti odnose z nevladnimi organizacijami, ki se ukvarjajo s spodbujanje in varovanjem človekovih pravic, gospodarskim in socialnim razvojem, bojem proti rasizmu, zaščito posebno občutljivih skupin (zlasti otrok, delavcev migrantov, beguncev, duševno in telesno prizadetih oseb) ali s specializiranimi področji.

Dodatna načela v zvezi s statusom komisij z kvazi-sodnimi pristojnostmi

Nacionalna institucija, je lahko pooblaščenca, da sliši in obravnava pritožbe in peticije o posameznih (individualnih) situacijah. Zadeve lahko vložijo posamezniki, njihovi predstavniki, tretje osebe, nevladne organizacije, združenja sindikatov ali katere koli druge reprezentativne organizacije. V takih okoliščinah, in brez poseganja v zgoraj navedena načela o drugih pristojnosti komisij, lahko zaupane naloge temeljijo na naslednjih načelih:

(a) iskanje mirne rešitve spora s poravnavo ali, v okviru omejitev, predpisanih z zakonom, preko zavezujočih odločitev ali, kadar je to potrebno, na podlagi zaupnosti;

(b) obveščanje stranke, ki je vložila peticijo, o njenih pravicah, posebno o pravnih sredstvih, ki so ji na voljo, in spodbujanje njenega dostopa do njih;

(c) obravnava pritožb ali peticij ali njihovo posredovanje kateremukoli drugemu pristojnemu organu mejah, ki jih določa zakon;

(d) izdelava priporočil pristojnim organom, zlasti preko predlaganja sprememb ali reform zakonov, predpisov in upravne prakse, še posebej, če ustvarjajo težave, s katerimi se srečujejo osebe, ki vložijo peticije za uveljavljanje svoje pravice.»

2.1.2 Zagovorništvo otrok

Zagovorništvo je potrebno urediti z zakonom, ker je samo tako mogoče zagotoviti stabilno institucionalno ureditev tega področja. Po desetih letih izvajanja pilotnega projekta je ocenjeno, da bi bila najbolj racionalna rešitev v razširitvi dosedanjega obsega dela in umestitvi naloge med druge naloge, ki jih že opravlja varuh človekovih pravic v okviru svojega ustavnega mandata.

Na ravni zagovornika otroka kot institucije je treba zagotoviti kakovostno interdisciplinarno strokovno opremljenost; na ravni operativnega dela je treba neprestano razvijati in vzdrževati mrežo zagovornikov kot oseb, ki dela ne opravljajo poklicno temveč občasnno, a jim je treba zagotavljati sredstva za delo, permanentno izobraževanje, podporo in supervizijo. Zagovorništvo potrebuje institucionalno in finančno avtonomijo, ki jo lahko zagotovi ustrezna zakonska ureditev. Na dolgi rok pomeni dejavnost, ki zagotavlja tudi velike prihranke v denarju in drugih družbenih stroških.

Zakon mora opredeliti kriterije za izbor zagovornikov, njihovo dodatno izobraževanje in preizkus usposobljenosti; temeljni oris delokroga in pristojnosti, načine postavljanja zagovornika otroku (s soglasjem staršev oz. z odločbo centra za socialno delo ali sodišča).

2.2 Poglavitne rešitve

Predlog zakona vsebuje naslednje poglavitne rešitve:

- Ustanovitev Sveta za človekove pravice

Predlagana je ustanovitev svetovalnega organa znotraj organizacije Varuha človekovih pravic - Sveta za človekove pravice in temeljne svoboščine. Svet bo omogočal pluralno zastopanost in kreпил sodelovanje s civilno družbo in stroko. Tak pristop je v skladu s Pariškimi načeli iz leta 1993 glede državnih institucij za človekove pravice²⁵, ki zahtevajo sodelovanje nevladnih organizacij v državni instituciji za človekove pravice ter posebno osveščanje javnosti. Ne gre za operativni organ, ampak za neke vrste »*think tank*«, ki deluje za razvoj človekovih pravic in temeljnih svoboščin v okviru varuha človekovih pravic. Svet torej sestavljajo tudi člani, ki so predlagani s strani civilne družbe, ki pa jih samostojno imenuje varuh na podlagi javnega razpisa, na katerega organizacije civilne družbe kandidirajo svoje predstavnike in predstavnice ter dva predstavnika znanosti. V svetu sodelujejo tudi predstavniki informacijskega pooblaščenca, zagovornika načela enakosti, pa tudi državnega zbora, državnega sveta in vlade, vendar slednji nimajo glasovalne pravice, ampak imajo le posvetovalni glas.

Svet izvaja svetovalne pristojnosti, določene samo z Zakonom o varuhu človekovih pravic ter deluje po načelu strokovne avtonomije. Svet sodeluje pri pripravi ugotovitev o stopnji spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter o pravni varnosti v Republiki Sloveniji, predlaga varuhu uvedbo ali način izvajanja nadzorov na določenih področjih, 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, podaja stališča glede razvojnih politik glede človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ozavešča javnosti in stroke o pomenu in razvoju človekovih pravic in temeljnih svoboščin in lahko opravlja tudi druge podobne naloge na predlog Varuha.

²⁵ Glejte npr.: *A Commentary on the Paris Principles on National Human Rights Institutions*, Gauthier De Beco, Rachel Murray, Cambridge University Press, Cambridge, 2014.

Predvideno je, da se notranja ureditev Sveta uredi v poslovniku, ki ga sprejme Varuh in se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije. Ker bo Svet deloval v okviru varuha, mu bo varuh zagotavljal tudi potrebno administrativno in tehnično podporo za delovanje..

- Ustanovitev Centra za človekove pravice

Predlagano je, da se v okviru Varuha človekovih pravic določi tudi stalna notranja organizacijska enota, to je Center za človekove pravice, ki deluje po načelu strokovne avtonomije.

Predlagano je, da ima Center široko pristojnost – predvidene so naslednje naloge centra: promocija, informiranje, izobraževanje, usposabljanje, priprava analiz in poročil s posameznih področij varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin; organiziranje posvetovanj glede uresničevanja in varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter sodelovanje s civilno družbo in zagovorniki človekovih pravic; dajanje splošnih informacij o vrstah in oblikah pritožb na mednarodne organe zaradi kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin; mednarodno sodelovanje na evropski in mednarodni ravni v mednarodnih organizacijah in združenjih, ki delujejo na področju spodbujanja, uresničevanja in razvoja človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Center pa ne obravnava pobud iz prvega odstavka 26. člena tega zakona. Dajanje splošnih informacij torej ne vključuje konkretnega pravnega svetovanja v konkretnih zadevah, temveč dajanje na razpolago obrazcev za pritožbe, raziskovanje o podobnih zadevah, ki so morda že bile odločene pred mednarodnimi organi, dostop do vsebine mednarodne sodne prakse ipd.

Delovanje Centra bo varuh uredil v poslovniku. V centru, ki bi bil ustanovljen s 1. 1. 2019, delajo javni uslužbenci Varuha človekovih pravic. Center lahko vodi bodisi javni uslužbenec Varuha, ki ga določi Varuh, saj v predlogu ni predvideno, da ga vodi funkcionar. V ta namen bo treba Varuhu zagotoviti potrebne kadre, prostore in druge materialni pogoji za delo, ter sredstva.

- Ustanovitev zagovorništva otrok

Predlagano je, da se na področju varstva otrokovih pravic ustanovi zagovorništvo otrok. Varuh bo poleg nalog, določenih s tem zakonom, izvajal zagovorništvo kot strokovno pomoč otrokom, da izrazijo svoje mnenje v vseh postopkih in dejavnostih, kjer so udeleženi ter pridobljeno mnenje otroka posreduje pristojnim organom. Predlagano je, da predlog za imenovanje zagovornika lahko poda vsakdo, ki meni, da otrok ne more uresničiti svoje svobode izražanja. Če oba starša ali zakonita zastopnika soglašata z imenovanjem, zagovornika otroka postavi varuh, sicer pa predlog pošlje pristojnemu centru za socialno delo ali sodišču, ki vodi postopek.

Zagovorništvo se opravlja v okviru mreže prostovoljcev, ki mora zagotavljati enako dostopnost do zagovornika vsem otrokom. Podrobnejše pogoje glede potrebnih znanj in opravljanja preskusa usposobljenosti določi varuh.

- Ureditev pristojnosti Varuha tudi za javne službe

Glede na prvi odstavek 159. člena Ustave Republike Slovenije (Ustava) ima Varuh pooblastila za varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave ter nosilcev javnih pooblastil.

V povezavi s predlagano spremembo je treba izpostaviti, da je glede na zgodovinsko razlago te določbe, pojem »državni organ« treba razlagati široko. Po Zakonu o Svetu za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin je namreč Svet kot predhodnik Varuha lahko obravnaval vsakršno kršitev pravic posameznika, ki mu jo je storil državni organ, javna ustanova ali organizacija z javnimi pooblastili. Svet je obravnaval tudi širša vprašanja, pomembna za varstvo človekovih pravic in

temeljnih svoboščin ter za pravno varnost državljanov, zlasti pa zlorabe oblasti in družbene moči. Za razumevanju pojma državnih organov v času osamosvajanja Republike Slovenije, je relevanten predvsem Zakon o delavcih v državnih organih (ZDDO-A, Ur. l. RS, št. 5/91), ki je bil na republiški ravni tisti zakon, ki se je najbolj neposredno nanašal na državne organe in ki je (kot novela) začel veljati 16.2.1991). Omenjeni zakon je urejal delovna razmerja in osebne dohodke delavcev v državnih organih. Omenjeni zakon je med zaposlenimi ločeval upravne delavce od strokovno-tehničnih delavcev, vendar ni šlo za zaključen krog ljudi – gre torej za dva sklopa upravnih delavcev, podobno kot bi danes govorili o javnih uslužbencih v in izven državne uprave. Zakon je omenjal organiziranost dežurne službe ali stalne pripravljenosti za delo v državnem organu, kar napotuje na javne službe (npr. gasilci, zdravniki), in ločeval med republiškimi in občinskimi državnimi organi ter enačil pooblastila republiškega sekretarja, ki so veljala tudi za predstojnike samostojnih republiških upravnih organov in organizacij. Republiške upravne organizacije so se nanašale pretežno na današnje izvajalce javnih služb. Na podlagi navedenega je mogoče sklepati, da se ustavni pojem državni organ nanaša na sedanjo ustaljeno delitev na državno upravo, javno upravo in javni sektor, pri čemer bi ga lahko enačili z zadnjim pojmom (torej državni organ *de facto* pomeni javni sektor).

Dodatno, tudi z vidika teleološke razlage sledi zaključek, da je pojem državni organ v slovenski ustavi razumljen široko. Zakon o delavcih v državnih organih je predstavljal predustavno zakonsko pravo, ki ga je – glede na takratno razumevanje pojma državni organ – povzela tudi Ustava Republike Slovenije ter podrobneje zakoni: Zakon o državni upravi, Zakon o javnih uslužbencih (ZJU), Zakon o javnih financah in Zakon o sistemu plač v javnem sektorju. Po ZJU je državni organ »organ državne uprave in drug državni organ« (1. točka 6. člena), slednji pa je »Državni zbor, Državni svet, Ustavno sodišče, Računsko sodišče, Varuh človekovih pravic, pravosodni organ in drug državni organ, ki ni organ državne uprave« (3. točka 6. člena). Opredelitev drugega državnega organa je torej eksemplifikativna, ker druge državne organe našteva le primeroma in pušča odprta vrata za nenaštete druge državne organe, ki pa so še vedno državni organi. S tem se približamo širokemu pojmu državni organ.

Podkrepitev argumenta o razlagi, da državni organ nima samo upravnih nalog, lahko nadalje najdemo v drugem odstavku 157. člena Ustave RS. V primeru, ko namreč »ni zagotovljeno drugo sodno varstvo, odloča v upravnem sporu pristojno sodišče tudi o zakonitosti posamičnih dejanj in aktov, s katerimi se posega v ustavne pravice posameznika« s strani državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil. Gre torej za primere, ko naštetih organi ne odločajo s posamičnimi (upravnimi) akti o pravicah ali o obveznostih in pravnih koristih posameznikov in organizacij. Posameznik in organizacije lahko formalno zahtevajo varstvo človekovih pravic tudi izven izdanih oblastnih upravnih aktov. ZUS pooblašča sodišče, da v primeru kršitev ustavnih pravic s posamičnimi akti in dejanji z meritornim odločanjem, po ugotovitvi nezakonitosti akta ali dejanja, takoj vzpostavi zakonito – ustavno stanje.

Dodatno, tudi z vidika logične razlage sledi enak sklep – ne bi bilo namreč logično, da Varuh sme nadzorovati najvišje organe oblasti, ne pa tudi izvajalcev javnih služb (*argumentum ad maiori ad minus*).

Varuh ima torej že po obstoječi ureditvi pristojnosti neformalnega varstva posameznika v vseh primerih, ko gre za kršitev človekovih pravic v okviru široke razlage pojma državnega organa. Dandanes bi slednjega lahko enačili s pojmom javni sektor. Iz navedenih razlogov sledi sklep, da je Varuh že v okviru sedanje ureditve pristojen za nadzor celotnega javnega sektorja, tako oblastvenega kot tudi storitvenega, predlog zakona pa samo jasneje opredeljuje njegovo pristojnost.

3) OCENA FINANČNIH POSLEDIC PREDLOGA ZAKONA ZA DRŽAVNI PRORAČUN IN DRUGA JAVNA FINANČNA SREDSTVA

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) z uveljavitvijo novele zakona prevzema nekatere nove naloge. Tako 2. člen ZVarCP – B dodaja v zakon novo poglavje III.a Zagovorništvo otrok, ter v tem poglavju dodaja nove 25.a, 25.b, 25.c, 25.č člene, ki določajo vsebino zagovorništva otrok in s tem povezane naloge, ki jih bo izvajal Varuh. V 3. členu novela ZVarCP-B dodaja v zakon novo poglavje V.a Svet za človekove pravice in Center za človekove pravice, v katerem se dodajajo v zakon novi 50.a, 50.b in 50.c členi. V 50.a in 50.b členu so navedene tudi nove naloge, ki jih bo na njuni podlagi moral izvajati Varuh. Varuh med svojimi zaposlenimi ne razpolaga z zadostnim številom javnih uslužbencev, ki bi lahko izvajali naloge, ki jih prevzema Varuh na podlagi novele ZVarCP -B. Potrebne bodo nove zaposlitve, in sicer bo za naloge, ki jih terja izvajanje zagovorništva otrok potrebno za leto 2018 zagotoviti v proračunu Republike Slovenije Varuhu za opravljanje nalog na področju zagovorništva otrok dodatna finančna sredstva za 4 nove zaposlitve (2 uradnika I. kariernega razreda, enega II. kariernega razreda in enega strokovno-tehničnega sodelavca), saj je med trenutno zaposlenimi pri Varuhu le ena uradnica zaposlena za nedoločen čas, ki je doslej delala na projektu Zagovornika-Glas otroka, ki ga je vodil Varuh, ena sodelavka pa je bila na projektu zaposlena za določen čas, čas trajanja projekta, finančna sredstva za njeno plačo pa je zagotavljalo Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (v 20.000,00 EUR/na leto). Skupno je predvideno, da bo naloge s področja zagovorništva otrok izvajalo 5 javnih uslužbencev (4 na novo zaposleni in ena že zaposlena uradnica). Poleg sredstev za plače zaposlenih je za izvajanje nalog s področja zagovorništva otrok potrebno zagotoviti tudi dodatna sredstva na postavki materialnih stroškov in investicij.

Prav tako je potrebno zagotoviti dodatna finančna sredstva za izvajanje nalog, ki izhajajo iz poglavja V.a. Tudi na tem področju je potrebno zagotoviti finančna sredstva za dodatne zaposlitve, saj Varuh nalog, ki jih uvaja novela ZVarCP – B v poglavju V.a v členih 50.a in 50.b doslej sploh ni opravljal. Gre za nove naloge, ki so posledica A statusa institucije za varovanje človekovih pravic, ustanovljene po t.i. Pariških načelih. Novela zakona predvideva v prehodnih določbah, da se določbe 50.a člena začnejo uporabljati 1. junija 2018, določbe 50.b člena pa 1. januarja 2019. Upoštevajoč navedeno, je predvideno, da je potrebno za izvajanje obeh določb zagotavljati finančna sredstva postopoma in sicer za izvajanje določb 50.a člena je potrebno zagotoviti finančna sredstva v državnem proračunu za tri nove zaposlitve za šest mesecev že v letu 2018, za leto 2019 pa še za dodatne štiri zaposlitve. Posledično je treba zagotoviti tudi večji obseg finančnih sredstev na postavki materialnih stroškov (tudi za najem dodatnih prostorov za delo zaposlenih - že v letu 2018), prav tako pa tudi dodatna finančna sredstva na postavki investicij.

Upoštevajoč navedeno je v proračunu Republike Slovenije za leto 2018 za izvajanje nalog, ki izhajajo iz novele ZVarCP-B, potrebno zagotoviti Varuhu dodatna finančna sredstva v višini 265.575,00 EUR, v državnem proračunu za leto 2019 pa dodatna finančna sredstva v višini 523.598,00 EUR).

4) NAVEDBA, DA SO SREDSTVA ZA IZVAJANJE ZAKONA V DRŽAVNEM PRORAČUNU ZAGOTOVLJENA, ČE PREDLOG ZAKONA PREDVIDIEVA PORABO PRORAČUNSKIH SREDSTEV V OBDOBJU ZA KATERO JE BIL DRŽAVNI PRORAČUN ŽE SPREJET

/

5) PRIKAZ UREDITVE V DRUGIH PRAVNIH SISTEMIH IN PRILAGOJENOSTI PREDLAGANE UREDITVE PRAVU EVROPSKE UNIJE

Predlog zakona ni predmet usklajevanja s pravnim redom EU. Kljub temu Agencija za temeljne pravice Evropske unije (FRA) podpira ustanavljanje državnih institucij za človekove pravice s statusom A po Pariških načelih.²⁶

²⁶ Glejte European Union Agency for Fundamental Rights: National Human Rights Institution in the EU Member States, Strengthening fundamental rights architecture in the EU, Luxembourg, 2010; in FRA's

5.1 Državna institucija za človekove pravice

Po podatkih Evropske mreže državnih institucij za človekove pravice (ENNHRI)²⁷ je v Evropski Unije 14 držav, katerih državne institucije za človekove pravice so bile akreditirane s statusom A. Te države so: Danska, Finska, Francija, Hrvaška, Nemčija, Madžarska, Grčija, Irska, Latvija, Luksembourg, Nizozemska, Poljska, Portugalska, Španija. Druge evropske države, ki imajo akreditirano državno institucijo s statusom A so še: Albanija, Armenija, Azerbadžan, BiH, Gruzija, Moldova, Ruska federacija, Srbija, Ukrajina.

Med navedenimi državnimi institucijami za človekove pravice obstajajo različni organizacijski model njihovega delovanja, med njimi prevladujejo komisije za človekove pravice (Francija, Škotska, Madžarska, Velika Britanija, Irska, Luksembourg, Ruska federacija, Grčija), inštituti za človekove pravice (Norveška, Nemčija, Nizozemska) in varuhi človekovih pravic (Poljska, Španija, Finska, Latvija, Gruzija, Hrvaška, Srbija).

Naš model, primeren razmeram majhne države, teži k ureditvi državne institucije za človekove pravice v okviru Varuha človekovih pravic in izhaja iz dobrih praks primerljivih držav, ki so že pridobile Status A po Pariških načelih. Pri tem je slovenski model podoben finskemu, vendar je modificiran na način, da Varuh ostaja enovita institucija in izhaja iz idej, ki so bil razpravljane v Sloveniji že v zadnjih desetih letih.

Finska

Na Finskem sta kot status A državna institucija za človekove pravice skupaj akreditirani dve instituciji in sicer varuh človekovih pravic (ki je na finskem klasičen parlamentarni ombudsman) in center za človekove pravice. Do ustanovitve Centra leta 2011 finski varuh ni izpolnjeval vseh pogojev po Pariških načelih in je imel status B.

Maja 2011 je finska dopolnila svoj zakon o varuhu, v katerega je vključila poglavje o Centru za človekove pravice (Center) in v njegovem okviru Delegacije za človekove pravice (Delegacije). V nadaljevanju je predstavljen zakonski okvir, ki ureja delovanje Centra in Delegacije.

Center²⁸ deluje pod okriljem Urada parlamentarnega ombudsmana. Center ima direktorja, ki mora imeti dobro poznavanje temeljnih in človekovih pravic. Po prejemu mnenje parlamentarnega odbora za ustavno pravo, direktorja imenuje parlamentarni ombudsman za obdobje štirih let.

Naloga direktorja je, da vodi in predstavlja Center za človekove pravice, kot tudi da rešuje tiste naloge delovanja Centra, ki niso določene za pristojnost Delegacije za človekove pravice.

Naloge centra so:

- spodbujanje informacij, izobraževanja, usposabljanja in raziskav glede temeljnih in človekovih pravic kot tudi sodelovanje glede njih;
- priprava poročil glede implementacije temeljnih in človekovih pravic;
- predstavljanje iniciativ in izdajanje izjav glede spodbujanja in implementacije temeljnih in človekovih pravic;

Handbook on the establishment and accreditation of National Human Rights Institutions in the European Union, Luxembourg, 2012.

²⁷ <http://www.ennhri.org/List-of-members> (12. 4. 2017).

²⁸ <http://www.ihmisoiikeuskeskus.fi/in-english/> (12. 4. 2017).

- evropsko in mednarodno sodelovanje glede spodbujanja in varovanja temeljnih in človekovih pravic;
- skrbeti za druge primerljive naloge povezane s spodbujanjem in implementacijo temeljnih in človekovih pravic.

Center ne obravnava individualnih pritožb oz. pobud.

Z namenom izvajanja nalog ima Center pravico pridobivati potrebne informacije in poročila s strani pristojnih organov brezplačno.

Po finski ureditvi v okviru Centra deluje Delegacija, ki jo imenuje varuh po posvetovanju z direktorjem Centra za obdobje štirih let. Direktor Centra predseduje Delegaciji. Delegacija ne sme imeti manj kot 20 in ne več kot 40 članov. Sestavljena je iz predstavnikov civilne družbe, raziskovalcev na področju temeljnih in človekovih pravic kot tudi drugih udeležencev, ki sodelujejo pri spodbujanju in varovanju temeljnih in človekovih pravic. Delegacija izmed članov izbere namestnika predsedujočega. Če član delegacije odstopi ali umre med mandatom, varuh imenuje zamenjavo za preostanek mandata.

Sekretariat parlamenta potrdi nagrajevanje članov Delegacije.

Naloge Delegacije so:

- obravnavanje zadev temeljnih in človekovih pravic, ki so na načelni ravni daljnosežne in pomembne;
- letno potrjuje operativni načrt Centra in letno poročilo Centra;
- deluje kor državno telo za sodelovanje z udeleženci na področju temeljnih in človekovih pravic.

Kvorum Delegacije je dosežen s prisotnostjo predsedujočega ali namestnika predsedujočega in vsaj polovice preostalih članov. Mnenje, ki ga sprejme Delegacija z večino glasov, predstavlja mnenje Delegacije. V primeru enakega števila glasov, ima predsedujoči odločujoč glas.

Za organizacijo aktivnosti ima Delegacija lahko delovni odbor ali sekcijo. Delegacija lahko sprejme svoj poslovnik.

Hrvaška

Na Hrvaškem je bil leta 2012 sprejet Zakon o varuhu človekovih pravic (Narodne novine RH, št. 76/12), ki je opredelil širok mandat varuha, ki je v skladu s Pariškimi načeli.

Zakon določa, da je Varuh pooblaščenec hrvaškega sabora za spodbujanje in varovanje človekovih pravic in svoboščin, ki jih določa ustava, zakoni in mednarodni pravni akti o človekovih pravicah in svoboščin, ki jih je Republika Hrvaška sprejeli. Varuh človekovih pravic opravlja druge naloge, ki so določene s posebnimi zakoni (t.j. naloge državnega preventivnega mehanizma in zatiranje diskriminacije). Varuh ima torej po zakonu širši mandat od mandata klasičnega parlamentarnega ombudsmana. Med načeli delovanja varuha je določeno tudi zagotavljanje njegove samostojnosti in neodvisnosti, varuh in njegovi namestniki imajo tudi imuniteto kot jo imajo poslanci v saboru.

Zakon o varuhu ustanavlja tudi Svet za človekove pravice varuha človekovih pravic (Svet), ki je posvetovalno telo, ki obravnava in predlaga strateške smernice na področju spodbujanja človekovih pravic in svoboščin, ki zagotavljajo neprekinjeno sodelovanje na področju človekovih pravic in svoboščin, med varuhom, civilno družbo, akademsko skupnostjo in mediji ter obravnava druga vprašanja, ki so pomembna za delo varuha človekovih pravic na področju spodbujanja človekovih pravic in svoboščin. Člane imenuje varuhu za štiri leta izmed predstavnikov civilne družbe, nacionalnih manjšin,

Akademске skupnosti in medijev. Člani za svoje delo v Svetu ne prejemaajo nagrade.

Zakon določa tudi dolžnost medsebojnega sodelovanja varuha in posebnih varuhov v skladu z načelom dopolnjevanja, medsebojnega spoštovanja in učinkovitosti glede zaščite in promocije človekovih pravic.

Z zakonom o varuhu človekovih pravic iz leta 2012 je prišlo tudi do združitve centra za človekove pravice. Varuh je prevzel posle, premoženja, opreme, evidenc in druge dokumentacije in sredstva za delo Centra za človekove pravice. Zaposleni v Centru za človekove pravice so se z uveljavitvijo zakona prerazporedili v uradu varuha. Ministrstvo za pravosodje pa je v imenu vlade sprožilo postopek brisanja Centra iz sodnega registra.

Urad varuha je organiziran na način, da v njem deluje služba za zaščito človekovih pravic, služba za osebe, ki jim je odvzeta svoboda in državni preventivni mehanizem, služba za zatiranje diskriminacije, služba za komunikacijo, sodelovanje in spodbujanje človekovih pravic ter služba za splošne zadeve.²⁹

Španija

Španski varuh človekovih pravic ima poleg nalog klasičnega parlamentarnega ombudsmana, širok mandat. Poleg obravnavanja individualnih pobud, lahko tudi samostojno odpira aktualne teme (npr. glede pravic invalidov na univerzah, predlaganje ustanovitve novih sodnih teles), s pristojnimi ministrstvom sodeluje pri posameznih temah glede zagotavljanja spoštovanja človekovih pravic (npr. z ministrstvom za zdravje). Opravlja tudi aktivnosti državnega preventivnega mehanizma. Španski varuh pripravlja tudi tematske študije glede spodbujanja in varstva človekovih pravic. V letu 2016 je npr. pripravil študijo o mednarodni zaščiti in o pravicah žrtev terorističnih napadov ETA. Iz njegovega poročila za leto 2016 sledi, da je bilo v njegovem uradu v letu 2016 zaposlenih 172 oseb.

Urad varuha deluje v okviru 14 organizacijskih enot za posamezna področja, posebej sta urejeni še področje varstva otrokovih pravic in delovanja državnega preventivnega mehanizma. Varuh predstavlja tudi platformo za sodelovanje in dialog s civilno družbo.

Poljska

Poljski zakon daje komisarju za človekove pravice širok mandat in sicer glede preprečevanja, diagnoze, spremljanja in ustvarjalnosti. Pod določenimi pogoji lahko nastopa tudi pred sodiščem in lahko zahteva ustavosodno presojo zakonodaje. Ima splošen mandat, sprejema tako individualne pobude kot deluje na lastno iniciativo.

Pomembno področje delovanja je mednarodno sodelovanje komisarja. Zagotavlja forum za pospeševanje človekovih in državljskih pravic in svoboščin po svetu, za zagotavljanje nedotakljivosti pravic poljskih državljanov, ki živijo v tujini, kot tudi vodenje o aktivnostih komisarja v tujini. Sodeluje s tujimi in mednarodnimi telesi, institucijami in organizacijami za zaščito človekovih pravic in svoboščin. Urad komisarja je vključen v delovanje mednarodnega instituta varuhov človekovih pravic (IOI), torej deluje tudi kot varuh človekovih pravic.

Francija

Državna institucija za varstvo človekovih pravic s statusom A po Pariških načelih v Franciji je Državna posvetovalna komisija za človekove pravice, ki deluje kot platforma za sodelovanje med civilno družbo in vlado. Ima 64 članov, od katerih jih 30 prihajajo iz nevladnih organizacij (NVO) in sindikatov. Ostali člani so predstavnike vlade, ki sodelujejo v svetovalni vlogi.

²⁹ <http://ombudsman.hr/hr/> (12. 4. 2017)

5.2 Zagovorništvo otrok

Naš model, primeren razmeram majhne države, teži k celoviti ureditvi dejavnosti zagovorništva za otroke. Zagovornik deluje za otroka v različnih socialnih in institucionalnih situacijah in lahko kot strokovnjak vstopa v različne pravne vloge (npr. v vlogo skrbnika za poseben primer). V tem je naš model pionirski a za Slovenijo primernejši, saj so v drugih državah razviti modeli veliko bolj specifični in predvidevajo zagovorništvo ali pa zastopanje otroka v ožje definiranih položajih, npr. kot glas otrok v ločitvenem postopku.

Poleg tega je funkcija zagovorništva za otroke v pilotni ali uvajalni fazi – podobno kot pri nas – tudi drugje, kar kaže, da je področje dozorelo za zakonsko ureditev tudi širše v Evropi. To, kar so posamezne zakonodaje že poznale tudi doslej in kar lahko predstavimo, so različne specifične oblike pravnega zastopanja otroka v specifičnih postopkih. Ker so prekrivanja z našim modelom možna, drugih primerjav pa ni na razpolago, povzemamo rezultate analize teh sistemov.

Vlada Republike Slovenije je za potrebe projekta naročila analizo modelov v štirih primerljivih evropskih državah: Avstriji, Nemčiji, Irski in Italiji.

Avstrija

V avstrijski zakonodaji ne poznajo razlike med sodnimi in izvensodnimi zadevami v povezavi s pravnim zastopanjem otrok, ki ga izvajajo pristojne institucije.

V Avstriji se s pravnim zastopanjem otrok ukvarjajo službe, ki skrbijo za dobro počutje otroka (socialne službe). Ko gre za organiziranost, ne govorimo o centralizirani instituciji, temveč o organiziranosti na decentraliziran način. Socialne službe obstajajo na regionalni ravni v okviru avstrijskih zveznih držav (Bundesländer), ki so za njih tudi pristojne.

Službe so del okrožnih upravnih enot (Bezirksverwaltungsbehörde), toda za njih ne velja domače javno pravo, ampak delujejo v skladu z zasebnim pravom. Ne poznajo fizičnih oseb, ki bi se posebej ukvarjale s pravnim zastopanjem otrok. Okrožne upravne enote so pod nadzorom upravnih organov zvezne države (Amt der Landesregierung).

Avstrijska zakonodajna podlaga je precej starejša od glavnih mednarodnih inštrumentov, ki določajo otrokove pravice. Toda čeprav Konvencija ZN o otrokovih pravicah (1989) in Evropska konvencija o uresničevanju otrokovih pravic (1996) nista omenjeni, pa so besedilo in cilji popolnoma v skladu z načeli, ki jih določajo mednarodne določbe. So pa zakonske določbe, ki se nanašajo na socialne službe, vključene tudi v zakonodajo, povezano s človekovimi pravicami, ter v zakon o ustanovitvi varuha otrokovih pravic.

Nemčija

V Nemčiji ne obstaja nobena nacionalna institucija, ki bi bila posebej ali izrecno zadolžena za nadzor skladnosti ukrepov nemške vlade z otrokovimi pravicami, kot jih določa Konvencija Združenih narodov. Vendar pa obstajajo štirje subjekti, katerih naloga je delovati v imenu koristi otrok v sodnih zadevah (Verfahrenspfleger in Jugendgerichtshilfe), kakor tudi v izvensodnih zadevah (Jugendamt and Kinderkommission).

Glede same organizacije Verfahrenspfleger ni organ oblasti, temveč posamezna oseba, Jugendgerichtshilfe in Urad za mladino (Jugendamt) sta lokalna organa oblasti, medtem ko je Kinderkommission pododbor Zveznega parlamenta. Samo Urad za mladino (Jugendamt) in Kinderkommission sta ločena subjekta, njuna posebna naloga pa je pravno zastopanje otrok.

Na splošno je treba poznati razliko, ko gre za postopke imenovanja, saj obstajajo različni postopki glede na imenovani organ oblasti: *Verfahrenspfleger*-ja imenuje sodišče v svoji sodbi; *Jugendgerichtshilfe* ter Urad za mladino sta lokalna organa, ki imata običajne uslužbenke, torej njihovi ukrepi ne zahtevajo imenovanja; člani *Kinderkommission* pa so poslanci, ki se posebej zanimajo za otrokove pravice.

Dva izmed zgoraj naštetih subjektov, ki sta pooblaščenca, da nastopata kot pravna zastopnika otrok v sodnih zadevah, sta: *Verfahrenspfleger* in *Jugendamt*.

V Nemčiji zakon določa subjekte, ki se ukvarjajo s pravnim zastopanjem otroka, tudi za primere izvensodnih zadev. *Kinderkommission* kot parlamentarni pododbor je bila ustanovljena z odločitvijo Bundestaga, za lokalne urade za mladino pa veljajo pravne določbe iz Zakona o pomoči otrokom in mladini (*Kinder- und Jugendhilfegesetz, SGB VIII*). Za takšne primere se določbe o pravnem zastopanju otroka nahajajo v nacionalnem zakonu o otrocih, za ostale primere pa ni nobenega izrecnega sklica na KOP ali drug mednarodni inštrument, ki je posvečen otrokovim pravicam.

Nemška zakonodaja ne pozna nobene določbe, ki bi na tem področju urejala postopke imenovanja v izvensodnih zadevah, Zakon o pomoči otrokom in mladini določa zgolj, da določbe zakona izvajajo lokalni uradi za mladino. Kljub temu pa je v zakonodaji posebej omenjeno, da mora lokalni urad za mladino posredovati, ko je ogrožena blaginja otroka iz območja njegove pristojnosti (predvsem, ker starši ne skrbijo za otroka v korist njegove blaginje), določa pa tudi, da morajo biti storitve pravnega zastopanja dostopne otrokom. Če otrok zaprosi za pomoč in trdi, da je njegova blaginja ogrožena, je Urad za mladino dolžan ukrepati. Lokalni Urad za mladino (*Jugendamt*) je del lokalne uprave in je posebej zadolžen za mladinske zadeve s svojega območja, se pravi za zaščito otrok, ki jih starši zanemarjajo, zagotavljanje usposabljanja za starše, ki imajo težave z vzgojo svojih otrok, itd. Mnenje Urada za mladino se zahteva tudi v določenih civilnih pravnih postopkih, ki vključujejo otroke, kot so na primer bitke za skrbništvo nad otroci.

Irska

Na Irskem ne poznajo nobenega nacionalnega institucionalnega organa, ki bi bil posebej ali izrecno zadolžen za pravno zastopanje otrok. Kljub temu pa imajo različne subjekte, ki tako v sodnih kot v izvensodnih zadevah zastopajo otroke.

Zaradi primerne upoštevanja otrokovih interesov v sodnih postopkih, obstajajo številne zakonodajne določbe, ki od sodišč zahtevajo, da v primerih, ki vplivajo na blaginjo otrok, upoštevajo njihove želje. Zakonske določbe o posredovanju otrokovega pravnega zastopnika so vključene v zakonodajo o zaščiti otrok, zlasti v Zakon o varstvu otrok iz leta 1991 in Zakon o otrocih in mladostnikih iz leta 2001, kot sta bila spremenjena, in predstavljajo podlago za zakonodajo o zaščiti otrok na Irskem.

Obstaja tudi varuh otrokovih pravic kot dodaten subjekt, ki igra osrednjo vlogo pri zastopanju otrokovih potreb in interesov. Na podlagi sprejetja Zakona o varuhu otrokovih pravic leta 2002, je bil aprila leta 2004 ustanovljen Urad varuha otrokovih pravic. Urad varuha otrokovih pravic zagotavlja neodvisni mehanizem, ki zagovarja otrokove pravice v skladu s Konvencijo Združenih narodov o otrokovih pravicah. Ombudsman je neodvisna oseba, ki deluje kot zagovornik otrok in skrbi za otrokovo blaginjo ter njegove pravice.

Urad ombudsmana je neodvisen in poroča parlamentu (*Oireachtas*). Urad je bil ustanovljen zaradi velikega pomena posebnega statusa otrok, da bi se v njem posebej osredotočili na skrb za ravnanje z otroki. Pomembno je tudi, da omogoča seznanjanje z obstojem varuha otrokovih pravic, ki se ukvarja z blaginjo in pravicami otrok, kar predstavlja temeljno nalogo urada in je tudi splošna značilnost inštituta varuha otrokovih pravic drugje v svetu. Glavne naloge varuha otrokovih pravic so zagovarjati blaginjo

in pravice otrok, delovati kot katalizator sprememb, odzvati se na pritožbe posameznikov, vzpostaviti mehanizme za redno posvetovanje z otroki in svetovanje vladi.

Italija

Italija ne pozna posebnega organa na nacionalni ali lokalni ravni, ki bi se ukvarjal z izvajanjem pravnega zastopanja otrok. Čeprav ne obstaja nobena oblika pravnega zastopanja otrok v izvensodnih zadevah, pa poznajo nekaj zakonskih določb, ki otroku jamčijo pravnega zastopnika v sodnih zadevah. Zakon za področje sodnih postopkov natančno določa, kdo in na kakšen način bo imenovan za pravno zastopanje otroka.

S sprejetjem Zakona št. 149 dne 28. marca 2013 je bila v italijanski sistem uvedena funkcija otrokovega odvetnika. Odvetnik igra posebno vlogo in mora na podlagi zakona združiti tehnično obrambo otroka s posebno pozornostjo glede njegovih značilnosti in pogojev ter delovati kot povezava med pravico do obrambe in otrokovo zrelostjo. Trenutno se zakon še ne izvaja v celoti, saj italijanske oblasti pripravljajo uradni seznam, ki ga zahteva zakon, na katerem bodo odvetniki s takšnimi posebnimi sposobnostmi.

II. BESEDILO ČLENOV

1. člen

V Zakonu o varuhu človekovih pravic (Uradni list RS, št. 71/93, 15/94 – popr., 56/02 – ZJU in 109/12) se 6. člen spremeni, tako da se glasi:

»Državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti, nosilci javnih pooblastil ter izvajalci javnih služb, določenih z zakonom (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 postopka.«

2. člen

Za 25. členom se doda novo poglavje z naslovom III.a ZAGOVORNIŠTVO OTROK in naslednjimi členi:

»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 v okviru mreže prostovoljcev, ki zagotavlja enako dostopnost do zagovornika vsem otrokom.

(2) Zagovornik nudi strokovno pomoč otroku, da izrazi svoje mnenje v vseh postopkih in zadevah, v katerih je udeležen ter mnenje otroka posreduje pristojnim organom. Strokovna pomoč obsega predvsem psihosocialno podporo otroku, 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 izraziti svoje mnenje. Če varuh oceni, da je pobuda utemeljena, pridobi soglasje obeh staršev ali zakonitih zastopnikov in izbere zagovornika s seznama zagovornikov, ki ga vodi varuh. Soglasje staršev ni potrebno, če z imenovanjem zagovornika soglašata otrok, ki je že dopolnil 15 let. Če soglasja staršev ali zakonitih zastopnikov glede imenovanja zagovornika ni, varuh pošlje predlog za imenovanje zagovornika pristojnemu centru za socialno delo ali sodišču, ki vodi postopek.

(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. Pripada jim kritje stroškov za prihod na seje sveta, ne pa sejnina ali nagrada. Stroški se krijejo iz proračunske postavke Varuha.

(6) Način izvajanja zagovorništva, njegovo organizacijo 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 RS.

25.b člen

(1) Varuh objavi javni poziv za kandidate za zagovornike na svoji spletni strani in na drug primeren način.

(2) Na seznam zagovornikov se lahko uvrsti oseba, ki izpolnjuje naslednje pogoje:

- je državljan Republike Slovenije,
- ima poslovno sposobnost,
- ji ni odvzeta starševska skrb,
- ni bila pravnomočno obsojena zaradi naklepnega kaznivega dejanja,
- zoper njo ni bila vložena pravnomočna obtožnica zaradi naklepnega 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,
- ne obstajajo drugi zadržki, ki bi vzbujali dvom, da bo deloval v največjo korist otrok.

(3) Varuh zagotavlja redno strokovno izpopolnjevanje in usposabljanje zagovornikov najmanj enkrat letno.

(4) Varuh zagovorniku, ki ga uvrsti na seznam, izda izkaznico, s katero se zagovornik izkazuje pri izvajanju svojih nalog.

(5) Delo zagovornikov je prostovoljno, pripada pa jim nagrada, ki jo s splošnim aktom določi varuh ter povrnitev potnih stroškov v višini, kot velja za javne uslužbence.

(6) Zagovornika se 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.

25.c 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 sledil njegovi največji koristi.

25.č člen

(1) Z namenom izbire zagovornika v posamezni zadevi varuh vzpostavi, vodi, upravlja in vzdržuje seznam zagovornikov.

(2) Seznam vsebuje naslednje podatke: ime in priimek zagovornika, EMŠO, stalno ali začasno bivališče, vrsto in stopnjo izobrazbe in datum uvrstitve na seznam.

(3) Z namenom statističnega spremljanja varuh vzpostavi, vodi, upravlja in vzdržuje evidenco obravnavanih zadev, ki vsebuje naslednje podatke:

- status pobudnika (npr. otrok, mati, oče, CSD, sodišče),
- datum pobude,

- kraj pobudnika oz. 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.«

3. člen

Za 50. členom se doda novo poglavje V.a SVET ZA ČLOVEKOVE PRAVICE IN CENTER ZA ČLOVEKOVE PRAVICE, v njem pa se dodajo novi 50.a, 50.b in 50.c člen, ki se glasijo:

»50.a člen

(1) Za spodbujanje in varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter za krepitev pravne varnosti Varuh ustanovi Svet za človekove pravice (v nadaljnjem besedilu: Svet).

(2) Svet izvaja svetovalne naloge, določene s tem zakonom in deluje po načelu strokovne avtonomije.

(3) Svet izvaja naslednje naloge:

- sodeluje pri pripravi ugotovitev o stopnji spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter o pravni varnosti v Republiki Sloveniji
- predlaga varuhu uvedbo ali način izvajanja nadzorov na določenih področjih,
- 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,
- podaja stališča glede razvojnih politik 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.

(4) Svet ne obravnava pobud iz prvega odstavka 26. člena tega zakona.

(5) Svet sestavljajo predsedujoči in 14 članic oziroma članov (v nadaljevanju: 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.
- Po enega člana predlagajo Zagovornik enakosti, Informacijski pooblaščenec, Državni zbor Republike Slovenije, Državni svet Republike Slovenije in dva člana Vlada Republike Slovenije, 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.

(6) Mandat članov Sveta je vezan na mandat varuha.

(7) Svetu predseduje namestnik varuha, ki ga za določeno obdobje pooblasti varuh.

(8) Delo Sveta se uredi v poslovníku Sveta, ki ga sprejme varuh in se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

(9) Člani sveta opravljajo svoje delo častno in samostojno. Pripada jim kritje stroškov za prihod na seje sveta, ne pa sejnine ali nagrade. Stroški se krijejo iz proračunske postavke Varuha.«

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 domnevnih kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin,
- mednarodno sodelovanje na evropski in mednarodni ravni v mednarodnih organizacijah in združenjih, 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, ki se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

50.c člen

(Državni preventivni mehanizem)

(1) V okviru varuha kot notranja organizacijska enota deluje državni preventivni mehanizem po Opcijskem protokolu h Konvenciji proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju, določen z Zakonom o ratifikaciji Opcijskega protokola h konvenciji proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju (Uradni list Republike Slovenije – Mednarodne pogodbe, št. 20/06).

(2) Delo državnega preventivnega mehanizma vodi namestnik varuha, ki ga za določeno obdobje pooblasti varuh..«

PREHODNA IN KONČNA DOLOČBA

4. člen

(1) Določba 50.a člena se začnejo uporabljati 1. junija 2018, določbe 50.b člena pa se začnejo uporabljati 1. januarja 2019.

(2) Ta zakon začne veljati 15 dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

III. OBRAZLOŽITEV ČLENOV

K 1. členu

Predlagano je, da se v Zakonu o varuhu človekovih pravic (Uradni list RS, št. 71/93, 15/94 – popr., 56/02 – ZJU in 109/12) 6. člen spremeni, tako da se »državnim organom, organom lokalnih skupnosti in nosilcem javnih pooblastil«, torej naštetim organom, ki morajo varuhu na njegovo zahtevo zagotoviti vse podatke in informacije iz njihove pristojnosti ne glede na stopnjo zaupnosti in mu omogočiti izvedbo preiskave, dodajo tudi izvajalci javnih služb, določenih z zakonom.

S tem zakon jasno določi, da se pristojnosti varuha raztezajo tudi na izvajalce javnih služb, ki sicer ne izvajajo javnih pooblastil, ampak pomembne storitve oziroma dobrine za uporabnike, ki morajo biti po svoji naravi tudi predmet nadzora Varuh (npr. zdravstveni domovi, bolnice, domovi upokojencev, mladinski domovi, javne gospodarske družbe,).

K 2. členu

Predlog 2. člena določa, da se za 25. členom doda novo poglavje z naslovom III.a ZAGOVORNIŠTVO OTROK.

Z zakonom se želi formalizirati projekt zagovornik – glas otroka v skladu s sklepom Državnega zbora RS, ki je sprejel priporočilo varuha v letnem poročilu za leto 2015, naj vlogo in naloge zagovornika otrokovih pravic natančneje določi dopolnitev zakona o varuhu človekovih pravic. Izvajanje pilotnega projekta, ki se je začel leta 2007 in še traja, je pokazalo, da je treba vsebino in namen zagovorništva definirati z zakonom, saj bodo le v tem primeru zagovorniki lahko pomagali uresničiti eno temeljnih otrokovih pravic, ki je v sedanji ureditvi več ali manj prepuščena posameznim organom, ki vodijo različne postopke. V tem letu je Inštitut RS za socialno varstvo na predlog varuha in Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti opravil tudi evalvacijo projekta. Takoj po njeni predstavitvi 8. maja bo evalvacija objavljena tudi na spletni strani [www. Varuh-rs.si](http://www.Varuh-rs.si).

Osnovni namen zagovorništva je »opolnomočenje« otroka, torej celostna pomoč pri uveljavljanju njegovih pravic. Gre za pomoč, ki ne predstavlja zgolj otrokovega zastopanja v določenih pravnih postopkih, pač pa za aktivno pomoč pri tem, da otrok sam izrazi svoje želje in mišljenje. Za takšen namen pa otroku ne zadošča le pravno formalno zastopanje, temveč mora imeti najprej primerno psihosocialno podporo, s katero se njegov glas lahko ojača in je v postopku tudi ustrezno upoštevan tako, kot to zahteva Konvencija o otrokovih pravicah.

Zagovorništvo v potekajočem pilotnem projektu poteka v okviru mreže prostovoljcev, ki so posebej usposobljeni za delo z otroki, še posebej pa za pridobitev njegovega mnenja v vseh zadevah, v katerih je udeležen. Vsi prostovoljci so bili izbrani preko javnega poziva, z dodatnim izobraževanjem in preverjanjem znanja pa so izkazali svojo usposobljenost za naloge, ki jih praviloma opravljajo poleg svojega poklica. Trenutno je usposobljenih preko 80 zagovornikov, ki so končali posebno usposabljanje in bili uspešni pri preizkusu znanja. V skladu z dogovorom o partnerstvu pri projektu znanje preverjajo strokovnjaki Fakultete za socialno delo Univerze v Ljubljani.

Predlog želi ohraniti osnovne značilnosti projekta, da je zagovornik samostojen in avtonomen pri svojem delu z otrokom, še zlasti ne sme biti pod vplivom staršev, kadar sta v konfliktnem razmerju. Če sta starša soglasna, da bi njun otrok v določenem primeru potreboval pomoč zagovornika kot tretje – nevtralne osebe, mu zagovornika starša postavi varuh. Če pa eden od staršev temu nasprotuje, varuh s svojimi odločitvami ne posega v družinska razmera, temveč to prepusti pristojnim organom. Glede na naravo postopka lahko zagovornika imenuje center za socialno delo kot skrbnika za poseben primer v skladu z zakonom o upravnem postopku, sicer pa sodišče v skladu z zakonom o pravnem postopku.

Navedeno ureditev naj bi povzel tudi predlagani zakon in v skladu z njegovo funkcijo varuhu prepustil imenovanje zagovornika le v primerih, kadar o tem ni nesoglasij med staršema. V primerih nesporazumov ali sporov glede zagovorništva pa bo varuh zgolj organizacijsko poskrbel, da bo o zagovorniku odločil pristojni organ. Lista zagovornikov, ki bodo ustrezno usposobljeni, bo tudi javno objavljena, zaradi neodvisnosti zagovornika pa staršem ne bo omogočena izbira konkretnega zagovornika, temveč bo to prepuščeno izbiri varuha, ki se bo o imenovanju odločil na podlagi ocene vseh okoliščin posameznega primera (lokacija bivanja, vrsta postopka ali zadeve, morebitne posebne potrebe otroka in podobno).

Trenutno vsa organizacijska opravila v zvezi s konkretnim zagovorništvom opravljajo tako imenovani koordinatorji, ki so določeni za posamezna geografsko razdeljena območja. Z njimi se starši dogovarjajo za srečanja otroka z zagovornikom, izmenjujejo podatke in informacije, koordinator pa tudi usmerja delo zagovornika. Ena od možnosti je tudi, da bi delo koordinatorjev bolj centralizirali in profesionalizirali, zato njihovih nalog tudi ne določamo z zakonom, ampak to prepuščamo organizacijskim pravilom, ki jih bo določil varuh.

Podobno, kot to velja na področju pacientovih pravic za privolitev v medicinski poseg (35. člen zakona o pacientovih pravicah), zakon uvaja samostojno odločanje o zagovorniku otroku po petnajstem letu starosti. Po izpolnitvi starostnega pogoja bo otrok lahko predlagal, da se mu postavi zagovornik brez soglasja staršev. Ker odločitev za zagovornika ne posega v otrokovo telesno ali psihofizično celovitost, tudi ni potrebe po dodatnih »varovalkah«, kot jih pozna ureditev pacientovih pravic (ocenitev otrokove zrelosti in sposobnosti odločanja o sebi).

Pilotni projekt, ki še poteka, spremlja poseben organ, ki ga sestavljajo partnerji projekta in zainteresirana javnost in se redno sestaja ter sproti obravnava različna vprašanja uresničevanja projekta. Takšna praksa se je izkazala za učinkovito, zagotavlja pa tudi določen pluralizem pri upravljanju projekta, zato želi zakon takšno prakso nadaljevati v okviru posebnega organa - strokovnega sveta. Članstvo v strokovnem svetu ne bo plačano, strokovno in tehnično delo zanj pa bo opravljeno v okviru notranje organizacijske enote zagovorništva.

Pripravljalci zakona so ocenili, da naj zakon opredeli le osnovne značilnosti zagovorništva in njegove organizacije, saj se bo moralo njegovo izvajanje prilagajati trenutnim potrebam otrok in njihovih staršev. Zato zakon daje pooblastilo varuhu, da s splošnim aktom podrobneje uredi vsa vprašanja zagovorništva, ki po svoji vsebini ne zahtevajo zakonskega normiranja.

Kandidate za nove zagovornike bo varuh pridobil na podlagi javnega poziva, kar je potekalo že do sedaj. Za zagovornike zakon določa precej stroge pogoje, zlasti v smislu primernosti za delo z otrok, saj gre za izredno občutljivo področje, kjer ne sme biti nobenih odstopanj od najvišjih standardov integritete.

V šestem odstavku 25.b člena predlagamo v drugi alineji črtanje besedila »iz prve do pete alineje«, v tretji alineji predlagamo nadomestitev besede »obveznosti« z besedo »naloge«, v zadnji alineji pa predlagamo za besedo »usposabljanja« dopolnilo »v obsegu«.

Delo zagovornikov je častno in prostovoljno, kar pa ne pomeni, da jim za opravljeno delo ne bi pripadala določena nagrada ter povračilo stroškov, ki bo urejeno na enak način, kot to velja za javne uslužbenke.

Poleg opolnomočenja otroka je bistvena naloga zagovornika pridobitev izjave otroka o njegovih željah, ki jo bo lahko uporabil pristojni organ ob utemeljitvi največje koristi otroka, ki mora biti glavno vodilo v vseh postopkih, v katerih je udeležen otrok (prvi odstavek 3. člena Konvencije o otrokovih pravicah). Zato je prav, da zakon zaveže organ odločanja, da se opredeli do izjave, četudi z odločitvijo ni sledil

izraženim željam otroka. Zakoni, ki urejajo posamezne postopke, pa bi morali med bistvene kršitve postopka uvrstiti tudi umanjkanje utemeljitve otrokove koristi, s čimer bi vsaj formalno izpolnili zavezo iz Konvencije o otrokovih pravicah.

Predlog zakona določa tudi podatke, ki jih mora zaradi statističnih obdelav voditi varuh, pri čemer pa je treba poudariti, da je postopek pri varuhu zaupen in podatkov o posameznih primerih ni mogoče razkriti, razen v izjemnih, z zakonom določenih primerih. Pri varuhu se že sedaj podatki o vseh primerih zagovorništva vodijo posebej, v pripravi pa je tudi posebna računalniška evidenca, ki bo upoštevala visoke zahteve zaupnosti in omogočala vpogled v evidence le posebej pooblaščenim javnim uslužbencem, ob zagotovljeni sledljivosti vstopov.

K 3. členu

Predlog 3. člena določa, da se za 50. členom Zakona o Varuhu človekovih pravic doda novo poglavje "V.a SVET ZA ČLOVEKOVE PRAVICE IN CENTER ZA ČLOVEKOVE PRAVICE", v njem pa se dodajo novi 50.a, 50.b in 50.c člen.. Namen tega novega podatka je okrepiti Varuha človekovih pravic na način, da bo njegov mandat širok in s tem v skladu s Pariškimi načeli o statusi državnih institucij za človekove pravice (1993). Namen je, da varuh za registracijo zaprosi kot enovita institucija.

Predlog 50.a člen določa ustanovitev in delovanje Sveta za človekove pravice (Svet). Na splošno je namen Sveta zagotoviti skladno delovanje institucije s Pariškimi načeli, predvsem tudi zagotavljanje pluralnosti delovanja in inkluzivnega pristopa v smislu zagotavljanja sodelovanja s civilno družbo

Prvi odstavek določa splošno pristojnost in namen Sveta in mu daje pravno podlago, da obravnava širša oz. splošna vprašanja, ki so dolgoročno in/ali sistemsko pomembna za spodbujanje in varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter za krepitev pravne varnosti v Sloveniji.

Drugi odstavek določa, da Svet izvaja svetovalne naloge, določene s tem zakonom in deluje po načelu strokovne avtonomije. To pomeni, da je Svet svetovalni organ, 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.

Tretji odstavek opredeljuje konkretne 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 ali način izvajanja nadzorov na določenih področjih,
- 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,
- podaja stališča glede razvojnih politik 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.

Svet ima torej širok mandat.

Četrty odstavek omejuje mandat Sveta in sicer določa, da ta ne obravnava pobud iz prvega odstavka 26. člena tega zakona. S tem se glede pobud ohranja obstoječa ureditev, prav tako je zagotovljeno, da se naloge po nepotrebnem ne podvajajo.

Peti odstavek opredeljuje sestavo Sveta. Določa, da sestavljajo predsedujoči in 14 članic oziroma članov (v nadaljevanju: 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 pripravi čim

večje število kandidatov iz katerih nato varuh izbere najprimernejše. S tem je zagotovljena določena transparentnost in tudi določena strokovnostjo izbire. Po enega člana predlagajo Zagovornik enakosti, Informacijski pooblaščenec, Državni zbor Republike Slovenije, Državni svet Republike Slovenije in dva člana Vlada Republike Slovenije, 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 osebe ne izpolnjuje minimalnih strokovnih meril. Ker so vsi člani Sveta imenovani s strani varuha, jih organizacija ali organ, ki jih je predlagal ne more enostransko razrešiti oziroma odpoklicati, saj so bili v Svet imenovani s strani Varuhana podlagi te alineje torej ne morejo biti razrešeni s strani organa, ki jih je predlagal, ampak jim članstvo poteče bodisi

Šesti odstavek določa, da je mandat članov Sveta vezan na mandat varuha, kar pomeni, da članom sveta s potekom mandata varuha, mandat poteče, novo imenovani Varuh pa mora začeti postopek za ponovno imenovanje vseh članov.

Sedmi odstavek določa, da Svet vodi namestnik varuha, ki ga za določeno obdobje pooblasti varuh. Predsedujoči je torej za svoje delo odgovoren varuhu, ki ga lahko v času svojega mandata tudi zamenja, če oceni, da bi bil za vodenje sveta oziroma glede na specifične pereče aktualne tematike primernejši ali učinkovitejši eden od preostalih namestnikov varuha, ki ni predsedujoči Svetu.

Osmi odstavek določa, da se delo Sveta uredi v poslovniku Sveta, ki ga sprejme varuh in se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

Deveti člen določa, da člani sveta opravljajo svoje delo častno in samostojno. Pripada jim kritje stroškov za prihod na seje sveta, ne pa sejnine ali nagrade. Stroški se krijejo iz proračunske postavke Varuha.

50.b člen opredeljuje ustanovitev in delovanje Centra za človekove pravice (Centra). Z vidika izpolnjevanja Pariških načel Center zagotavlja splošen mandat državne institucije za človekove pravice in sicer vključno glede izobraževanja in usposabljanja za človekove pravice in na splošno glede spodbujanja in varstva človekovih pravic. Posameznikom nudi tudi splošne informacije o mehanizmih varstva človekovih pravic, hkrati pa krepi mednarodno dejavnost institucije varuha.

Prvi odstavek določa, da se v okviru varuha kot notranja organizacijska enota vzpostavi Center. Center torej deluje v okviru Varuha, posledično mu Varuh zagotovi določena sredstva in ustrezno število zaposlenih, kar pomeni, da zagotavlja stalno učinkovito delovanje Centra.

Drugi odstavek določa naloge Centra. To so:

- promocija, informiranje, izobraževanje, usposabljanje, priprava analiz in poročil s posameznih področij spodbujanja in varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin – ta dejavnost lahko npr. vključuje pripravo informativnih zloženek za otroke po šolah ali za starejše v domovih, invalide in druge občutljive skupine oz. manjšine, organizira ciljno usmerjena izobraževanja in usposabljanja, pripravlja strokovne analize bodisi sam preko svojih strokovnih služb bodisi v sodelovanju s civilno družbo, akademskimi krogi in drugimi zainteresiranimi posamezniki;
- organiziranje posvetovanj glede uresničevanja, spodbujanja in varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin – to pomeni, da center npr. organizira tako splošne kot tematske strokovne posvete glede aktualnih vprašanj s področja človekovih pravic in s tem spodbuja iskanje najboljših rešitev posameznih vprašanj;
- sodelovanje s civilno družbo, sindikati in drugimi državnimi organi – Center torej preostale naloge opravlja v sodelovanju s civilno družbo, sindikati in drugimi državnimi organi: Slednje poleg

sodelovanje z ministrstvi in drugimi vladnimi organi ter drugimi državnimi organi (npr. Državni zbor in Državni svet, Zagovornik načela enakosti, Informacijski pooblaščenec) vključuje tudi sodelovanje s komisijo Vlade Republike Slovenije za človekove pravice in temeljne svoboščine, ki jo vodi Ministrstvo za pravosodje, Medresorsko delovno skupino za izvrševanje sodb Evropskega sodišča za človekove pravice, ki jo vodi Ministrstvo za pravosodje.

- dajanje splošnih informacij o vrstah in oblikah pritožb na mednarodne organe zaradi domnevnih kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin – to vključuje seznanjanje posameznikov z razpoložljivimi mednarodnimi mehanizmi varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin kot so Evropsko sodišče za človekove pravice, Odbor Združenih narodov proti mučenju, Odbor Združenih narodov o otrokovih pravicah, Odbor Združenih narodov za človekove pravice, Odbor Združenih narodov za preprečevanje diskriminacije žensk ter glede drugih mehanizmov, ki delujejo v okviru mednarodnih oziroma regionalnih organizacij;
- mednarodno sodelovanje na evropski in mednarodni ravni v mednarodnih organizacijah in združenjih, ki delujejo na področju uresničevanja, spodbujanja in razvoja človekovih pravic in temeljnih svoboščin – to sodelovanje se nanaša na sodelovanje v Globalnem zavezništvu državnih institucij za človekove pravice (GANHRI), Evropski mreži državnih institucij za človekove pravice, v okviru Organizacije združenih narodov (predvsem v okviru Sveta OZN za človekove pravice), Sveta Evrope in Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi tako na mednarodnih sestankih in konferencah, kot tudi v okviru obiskov različnih mednarodnih nadzornih mehanizmov s področja človekovih pravic v Sloveniji.

Tretji odstavek omejuje mandat Centra na enak način kot mandat Sveta. Določa, da ta ne obravnava pobud iz prvega odstavka 26. člena tega zakona. S tem se glede pobud ohranja obstoječa ureditev, prav tako je zagotovljeno, da se naloge po nepotrebem ne podvajajo.

Četrty odstavek določa, da Varuh delovanje Centra uredi v svojem poslovniku, ki se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

Prvi odstavek 50.c člen dodatno opredeljuje delovanje Državnega preventivnega mehanizma po Opcijskem protokolu h Konvenciji proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju, ki sicer že deluje na podlagi Zakona o ratifikaciji Opcijskega protokola h konvenciji proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju (Uradni list Republike Slovenije – Mednarodne pogodbe, št. 20/06). Predlog člena na novo na zakonski ravni določa, da državni preventivni mehanizem deluje kot notranja organizacijska enota Varuha. Mandat mehanizma sicer ostaja nespremenjen.

Drugi odstavek določa, da državnemu preventivnemu mehanizmu predseduje namestnik varuha, ki ga za določeno obdobje pooblasti varuh.

K 4. členu

Predlog tega člena določa prehodno in končno določbo.

Prvi odstavek določa, da se določbe 50.a člena začnejo uporabljati 1. junija 2018, določbe 50.b člena pa se začnejo uporabljati 1. januarja 2019.

Drugi odstavek predlaga, da ta zakon začne veljati 15 dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

S tem je predlagan primeren rok za uveljavitev zakona ter primerna prehodna doba za začetek uporabe zakona, saj so potrebne določene finančne, kadrovske in organizacijske okrepitve ali prilagoditve.

IV. BESEDILO ČLENA, KI SE SPREMINJA

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.