

Evropska pravna  
fakulteta  
Delpinova ulica 18b  
5000 Nova Gorica



Fakulteta za  
državne in evropske  
študije  
Predoslje 39  
4000 Kranj



***IV. DOKTORSKA ZNANSTVENORAZISKOVALNA  
MEDNARODNA KONFERENCA:  
zbornik prispevkov***

***IV. Doctoral Research International Conference:  
Proceedings***

Ljubljana, maj 2015

CIP - Kataložni zapis o publikaciji  
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

34(082)(086.034.4)  
001.891(082)(086.034.4)

DOKTORSKA znanstvenoraziskovalna mednarodna konferenca (4 ; 2015 ; Ljubljana)  
Zbornik prispevkov [Elektronski vir] = Proceedings / IV. doktorska  
znanstvenoraziskovalna mednarodna konferenca = IV. Doctoral Research International  
Conference, Ljubljana, maj 2015 ; [organizira Fakulteta za državne in evropske študije [in]  
Evropska pravna fakulteta ; zbornik uredila Marjetka Kocijančič, Jernej Letnar Černič]. -  
Predoslje : Fakulteta za državne in evropske študije, 2015

ISBN 978-961-6901-05-5

1. Kocijančič, Marjetka, 1981- 2. Fakulteta za državne in evropske študije (Predoslje) 3.  
Evropska pravna fakulteta (Nova Gorica)  
279834368

**IV. Doktorska konferenca na področju prava, uprave in nepremičnin**  
**Ljubljana, 19.5.2015**  
**Zbornik recenziranih prispevkov**

**ZNANSTVENI ODBOR:**

dr. Matej Avbelj (predsednik), dr. Jernej Letnar Černič, dr. Marko Novak, dr. Tone Jerovšek, dr. Janez Čebulj, dr. Arne Mavčič, dr. Olga Dečman Dobrnjič, dr. Tore Haugen, dr. Athena Roumboutsos, dr. Svein Bjoerberg, dr. Champika Lyanage, dr. Bojan Grum, dr. Božena Lipej

**UREDNIŠKI ODBOR:**

**dr. Jernej Letnar Černič,**

Predsednik organizacijskega odbora,  
Fakulteta za državne in evropske študije,  
Predoslje 39, Kranj

[jernej.letnar@fds.si](mailto:jernej.letnar@fds.si)

Tel: +386(4)260 18 56

Fax: +386(4) 260 18 55

[www.fds.si](http://www.fds.si)

**dr. Marko Novak,**

Evropska pravna fakulteta,  
Delpinova 18b, Nova Gorica

[marko.novak@evro-pf.si](mailto:marko.novak@evro-pf.si)

Tel: +386(5)338 44 00

Fax: +386(5)338 44 01

**dr. Matej Avbelj,**

Predsednik znanstvenega odbora,  
Fakulteta za državne in evropske študije,  
Predoslje 39, Kranj

[matej.avbelj@fds.si](mailto:matej.avbelj@fds.si)

Tel: +386(4)260 18 56

Fax: +386(4) 260 18 55

[www.fds.si](http://www.fds.si)

**dr. Peter Jambrek,**

Predsednik programskega odbora,  
Fakulteta za državne in evropske študije,  
Predoslje 39, Kranj

[brdo@fds.si](mailto:brdo@fds.si)

Tel: +386(4)260 18 56

Fax: +386(4) 260 18 55

[www.fds.si](http://www.fds.si)

**Organizira:****FAKULTETA ZA DRŽAVNE IN EVROPSKE ŠTUDIJE**

Predoslje 39, 4000 Kranj

Tel: +386(4)260 18 56

[www.fds.si](http://www.fds.si)

**EVROPSKA PRAVNA FAKULTETA**

Delpinova 18b, 5000 Nova Gorica

Tel: +386(5)338 44 00

[www.evro-pf.si](http://www.evro-pf.si)

**ZALOŽBA:**

Fakulteta za državne in evropske študije

Predoslje 39, 4000 Kranj

**Zbornik uredila:**

Marjetka Kocijančič

Vodja knjižnice in založbe

Fakulteta za državne in evropske študije, Predoslje 39, 4000 Kranj

[knjiznica@fds.si](mailto:knjiznica@fds.si)

Tel: +386(4)260 18 54

**dr. Jernej Letnar Černič,**

Predsednik organizacijskega odbora,

Fakulteta za državne in evropske študije,

Predoslje 39, Kranj

[jernej.letnar@fds.si](mailto:jernej.letnar@fds.si)

Tel: +386(4)260 18 56

Fax: +386(4) 260 18 55

[www.fds.si](http://www.fds.si)

**Programski odbor:**

dr. Peter Jambrek (predsednik), dr. Matej Avbelj, dr. Boštjan Aver, dr. Rok Čeferin,  
dr. Jernej Letnar Černič, dr. Marko Novak, Filippo Fontanelli, Jennifer Hendry, Giuseppe  
Martinico

**Organizacijski odbor:**

dr. Jernej Letnar Černič (predsednik), dr. Marko Novak, dr. Matej Avbelj, Marjetka  
Kocijančič, Nika Žnidar, Kaja Godec

**Naklada:**

50 izvodov

**E-vir na fizičnem nosilcu:**

cd-rom

#### **IV. Doctoral conference on law, governance and real estate**

**Ljubljana, 19.5.2015**

#### **Reviewed proceedings**

##### **SCIENTIFIC COMMITTEE:**

Dr. Matej Avbelj (chairman), dr. Jernej Letnar Čerňič, dr. Marko Novak, dr. Tone Jerovšek, dr. Janez Čebulj, dr. Arne Mavčič, dr. Olga Dečman Dobrnjič, dr. Tore Haugen, dr. Athena Roumboutsos, dr. Svein Bjoerberg, dr. Champika Lyanage, dr. Bojan Grum, dr. Božena Lipej

##### **EDITORIAL COMMITTEE:**

###### **dr. Jernej Letnar Čerňič,**

Chairman of the Organizing Committee,  
Graduate School of Government and European Studies,  
Predoslje 39, Kranj

[jernej.letnar@fds.si](mailto:jernej.letnar@fds.si)

Tel: +386(4)260 18 56

Fax: +386(4) 260 18 55

[www.fds.si](http://www.fds.si)

###### **dr. Marko Novak,**

European faculty of law,  
Delpinova 18b, Nova Gorica

[marko.novak@evro-pf.si](mailto:marko.novak@evro-pf.si)

Tel: +386(5)338 44 00

Fax: +386(5)338 44 01

###### **dr. Matej Avbelj,**

Chairman of the Scientific Committee,  
Graduate School of Government and European Studies,  
Predoslje 39, Kranj

[matej.avbelj@fds.si](mailto:matej.avbelj@fds.si)

Tel: +386(4)260 18 56

Fax: +386(4) 260 18 55

[www.fds.si](http://www.fds.si)

###### **dr . Peter Jambrek,**

Chairman of the Programme Committee,  
Graduate School of Government and European Studies,  
Predoslje 39, Kranj

[brdo@fds.si](mailto:brdo@fds.si)

Tel: +386(4)260 18 56

Fax: +386(4) 260 18 55

[www.fds.si](http://www.fds.si)

**Organized by:**

**GRADUATE SCHOOL OF GOVERNMENT AND EUROPEAN STUDIES**

Predoslje 39, 4000 Kranj

Tel: +386(4)260 18 56

[www.fds.si](http://www.fds.si)

**EUROPEAN FACULTY OF LAW**

Delpinova 18b, 5000 Nova Gorica

Tel: 386(5)338 44 00

[www.evro-pf.si](http://www.evro-pf.si)

**Published by:**

Graduate School of Government and European Studies,

Predoslje 39, 4000 Kranj

**Edited by:**

Marjetka Kocijančič

Head of the library

Graduate School of Government and European Studies, Predoslje 39, Kranj

[knjiznica@fds.si](mailto:knjiznica@fds.si)

Tel: +386(4)260 18 54

**dr. Jernej Letnar Čerňič,**

Chairman of the Organizing Committee,

Graduate School of Government and European Studies,

Predoslje 39, Kranj

[jerne.letnar@fds.si](mailto:jerne.letnar@fds.si)

Tel: +386(4)260 18 56

Fax: +386(4) 260 18 55

[www.fds.si](http://www.fds.si)

**Programme Committee:**

dr. Peter Jambrek (predsednik), dr. Matej Avbelj, dr. Jernej Letnar Čerňič, dr. Marko Novak, dr. Boštjan Aver, dr. Rok Čeferin, Filippo Fontanelli, Jennifer Hendry, Giuseppe Martinico

**Organizing Committee:**

dr. Jernej Letnar Čerňič (predsednik), dr. Marko Novak, dr. Matej Avbelj, Marjetka Kocijančič, Nika Žnidar, Kaja Godec

**Copies:**

50 copies

**E-source on a medium:**

cd-rom

*PROGRAM*  
*ČETRTE DOKTORSKE ZNANSTVENORAZISKOVALNE MEDNARODNE*  
*KONFERENCE*

**Datum:** torek, 19. 5. 2015

**Kraj:** Evropska pravna fakulteta, Cankarjevo nabrežje 11, 1000 Ljubljana

**12:00 – 13:30** Otvoritev konference in prva pravna sekcija (dr. Jernej Letnar Čerňič)

13:30 – 14:30 Odmor

**14:30 – 15:15** Nepremičnine in pravo (dr. Jernej Letnar Čerňič)

15:15 – 15:30 Odmor

**15:30 – 16:15** Druga pravna sekcija (dr. Marko Novak)

16:15 – 16:30 Odmor

**16:30 – 17:15** Profesorska pravna sekcija (dr. Marko Novak)

17:15 – 17:30 Odmor

**17:30 – 19:00** Razprava o knjigi *Ustava in svoboda* (sodelujejo Peter Jambrek, Matej Avbelj, Franci Grad in Andraž Teršek)

---

**SEKCIJA 1 – PRAVNA SEKCIJA : : : SECTION 1 – LAW :**

**Udeleženci sekcije:**

Špela Zagorc  
Margerita Jurkovič  
Sonja Verčič  
Leon Slak  
Milena Marinič

---

**NEPREMIČNINE IN PRAVO : : : REAL ESTATE AND LAW:**

**Udeleženci sekcije:**

Ivan Stanič  
Sanja Radivojevič  
Dejan Valentinčič

---

**SEKCIJA 2 – PRAVNA SEKCIJA : : : SECTION 2 – LAW:**

**Udeleženci sekcije:**

Eneja Drobež  
Sebastjan Prosenč

---

**PROFESORSKA PRAVNA SEKCIJA : : : PROFESSOR LEGAL SECTION :**

**Udeleženci sekcije:**

Miroslav Žaberl  
Zvone Vodovnik

---



**SEKCIJA 1 – PRAVNA SEKCIJA**

-

**SECTION 1 – LAW**

# ODLOČANJE V RAZUMNEM ROKU V SKLADU S PRAVICO DO DOBREGA UPRAVLJANJA V UPRAVNEM PRAVU<sup>1</sup>

## DECISION MAKING WITHIN A REASONABLE PERIOD OF TIME IN ACCORDANCE WITH A RIGHT TO GOOD ADMINISTRATION IN ADMINISTRATIVE LAW

*doc. dr. Jernej Letnar Čer nič,<sup>2</sup> Špela Zagorc, mag. prav. in manag. neprem.<sup>3</sup>*

### IZVLEČEK

Mednarodni institut odločanja v razumnem roku na področju upravnega prava izhaja iz pravice do dobrega upravljanja po načelih Sveta Evrope, načelih Evropskega upravnega postopka, določbah Evropskega kodeksa dobrega ravnanja javnih uslužbencev ter določbah Listine o temeljnih pravicah Evropske unije.

Članek se osredotoča na uporabo določb pravice do dobrega upravljanja v povezavi z odločanjem v razumnem roku na področju upravnega prava in upravnih postopkov s pomočjo predstavljenega normativnega okvira in analizo sodne prakse Sodišča Evropske unije.

Rezultati predstavljenega članka bistveno prispevajo k zavedanju o pomenu spoštovanau mednarodnih človekovih pravic na področju nacionalnega upravnega procesnega prava.

***Ključne besede:** odločanje v razumnem roku, mednarodno pravo človekovih pravic v upravnih postopkih*

### ABSTRACT

International Institute of decision-making within a reasonable period of time in the field of administrative law derives from the right to a good administration as determined by the principles of the Council of Europe, the European principles of administrative procedure, the provisions of the European Code of Good Administrative Behavior and the provisions of the Charter of Fundamental Rights of the European Union.

This article focuses on the application of the provisions of the right to a good administration in relation to decision-making within a reasonable period of time in the field of administrative law and administrative procedures through the presented legislative framework and an analysis of the case law of the European Court of Justice.

---

<sup>1</sup> Priskevek IV. Doktorske konference dne 19.05.2015, Evropska pravna fakulteta, Ljubljana

<sup>2</sup> Fakulteta za državne in evropske študije, Predoslje 39, 4000 Kranj; e- pošta: jernej.letnar@fds.si

<sup>3</sup> Doktorska študentka Evropske pravne fakultete, Delpinova ulica 18b, 5000 Nova Gorica, e- pošta: zagorc.spela@gmail.com

The results of the presented article significantly contribute to the awareness of the importance in respecting international human rights in the field of national administrative procedural law.

**Keywords:** *decision-making within a reasonable period of time, international human rights in administrative proceedings*

## **UVODNE OPREDELITVE PRAVICE DO DOBREGA UPRAVLJANJA**

Pravica do dobrega upravljanja temelji na zagotovitvah "vsakemu posamezniku ali vsaki pravni osebi, da so njihove zadeve obravnavane nepristransko, pravično in v razumnem roku, pri čemer morajo imeti pravico do zaslišanja in dostopa do podatkov, medtem ko mora uprava navesti razloge za svoje odločitve, ki temeljijo na vnaprej določenih upravnih postopkih."<sup>4</sup>

Niz pravic in obveznosti, ki so bistvenega pomena v smislu dobrega upravljanja in ki izhajajo iz pojma pravice do dobrega upravljanja, temeljijo na:

- **načelih Sveta Evrope,**
- **načelih Evropskega upravnega postopka,**
- **Listini o temeljnih pravicah Evropske unije,**
- **Evropskega kodeksa dobrega ravnanja javnih uslužbencev in**
- **sodni praksi Sodišča EU.**

## **NAČELA SVETA EVROPE**

Začetke pravice do dobrega upravljanja je mogoče izslediti v resolucijah Sveta Evrope. Vse države članice Evropske unije so tudi članice Sveta Evrope in so zato pod vplivom priporočila in resolucij, ki jih Svet Evrope sprejme.

Leta 1977 je Svet Evrope izdal resolucijo, ki varuje posameznika v zvezi z akti upravnih organov<sup>5</sup>.

Resolucija temelji na zaščiti posameznika v odnosu do upravnih organov preko zagotovitve pravice do zaslišanja, dostopa do informacij, zagotavljanja pomoči in zastopanja, obvezne obrazložitve ter navedbe pravnih sredstev<sup>6</sup>.

Navedena načela se uporabljajo za "varovanje oseb, fizičnih ali pravnih, v upravnih postopkih v zvezi s katerim koli posameznim ukrepom ali odločitvami, ki so sprejete pri izvajanju funkcij javnega organa in ki so takšne narave, da neposredno vplivajo na pravice, svoboščine ali interese oseb, bodisi fizično ali pravno."<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Listina o temeljnih pravicah Evropske unije, 41.-42. člen.

<sup>5</sup> Svet Evrope, Resolucija Sveta Evrope št. (77) 31, [http://www.dhv-speyer.de/stelkens/Materialien/Resolution\\_\(77\)31.pdf](http://www.dhv-speyer.de/stelkens/Materialien/Resolution_(77)31.pdf) (zadnjič obiskano: 10.05.2015).

<sup>6</sup> Statskontoret, Principles of good administration,

<http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2005/200504.pdf> (zadnjič obiskano: 05.04.2015), str. 11.

<sup>7</sup> Isto.

Omenjena načela Sveta Evrope se morajo ustrezno upoštevati za zagotovitev "dobrega in učinkovitega upravljanja"<sup>8</sup>.

## **NAČELA EVROPSKEGA UPRAVNEGA POSTOPKA**

Pravni red Evropskih skupnosti za področje upravnega postopka (še) ne pozna posebnih aktov. Nujnost sprejema kodificiranega Evropskega zakona o upravnem postopku poudarja Evropski parlament<sup>9</sup>, saj bi le-ta privedel do zagotovitve ustreznih procesnih pravic, ki bi jih lahko državljani članic EU uveljavljali, kadar se ti ukrepi izkažejo za potrebne<sup>10</sup>.

Ker Evropska unija nima skladnega in celovitega sklopa kodificiranih pravil upravnega postopka, so obstoječa pravila in načela o dobrem upravljanju Unije razpršena po različnih virih primarne in sekundarne zakonodaje EU<sup>11</sup>.

Nekatera načela upravnega postopka so vsebovana že v primarnem pravu Pogodbe o Evropski uniji na primer v 296. členu ter 339. členu, ki nalaga dolžnost spoštovanja pravil o zaupnosti informacij. Nadalje so načela upravnega postopka navedena v precej podrobnih pisnih virih sekundarne zakonodaje, ki se nanašajo na področja konkurenčnega prava<sup>12</sup>, vključno s protimonopolno zakonodajo in nadzorom združevanja, na Zakon o evropski civilni službi<sup>13</sup> ter na pogoje za dodelitev subvencij Skupnosti<sup>14</sup>. Sekundarna zakonodaja pa se nanaša samo na posebna področja Skupnosti, zato splošno zajema samo tiste vrste upravnih ukrepov Skupnosti, ki se na določeno področje nanašajo. Še najbolj se načela upravnega postopka v sekundarni zakonodaji nanašajo na pravice do obrambe<sup>15</sup>, ki jih je prvotno razvilo Sodišče EU.

Skupna izhodišča upravnih postopkov, podana z načeli Evropskega upravnega postopka, so<sup>16</sup>:

### **➤ Zakonitost (zanesljivost, predvidljivost)**

Upravni postopki se vodijo v okviru pristojnosti posameznega organa in le na podlagi in v skladu z zakonom. Organ mora tudi vselej odločati po načelu sorazmernosti, kar pomeni skladnost ukrepov z zasledovanimi cilji javnega interesa ob čim manjši prizadetosti strank. Nadaljnji element zakonitosti tvori prepoved diskriminacije strank in načelo zaslišanja stranke.

---

<sup>8</sup> Prav tam, str. 12.

<sup>9</sup> Evropski parlament, Priporočilo Komisiji o Zakonu o upravnem postopku v Evropski uniji, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2012-0369+0+DOC+XML+V0//SL> (zadnjič obiskano: 19.04.2015)

<sup>10</sup> Isto.

<sup>11</sup> Isto.

<sup>12</sup> Na primer izvajanje upravnih postopkov protimonopolne zakonodaje, ki je opredeljena v 101. in 102. členu Pogodbe o Evropski uniji opredeljuje Uredba Evropskega sveta 1/2003, kakor tudi v Uredbi Komisije št. 773/2004, ki se nanašajo na vodenje postopkov Komisije.

<sup>13</sup> Kadrovske predpisi za uradnike in pogoji za zaposlitev drugih uslužbencev Evropske Skupnosti so določeni v Uredbi Evropskega sveta št. 259/68.

<sup>14</sup> Podrobnejša pravila 108. člena Pogodbe o Evropski uniji ureja Uredba Evropskega sveta št. 659/99.

<sup>15</sup> Uredba Evropskega sveta št. 1/2003 v 27. členu opredeljuje pravico do zaslišanja, pravico do dostopa do dokumentov Komisije EU in varstvo poslovnih skrivnosti. 28. člen te Uredbe zahteva poklicno molčečnost uradnikov Komisije in držav članic.

<sup>16</sup> Gruden in Kovač, Procesne posebnosti upravnega postopka izdaje gradbenega dovoljenja, Uprava, 2007, št.1, str. 44.

Pri vodenju upravnih postopkov se mora poleg varstva pravic strank upoštevati tudi učinkovitost oziroma ekonomičnost postopkov, kar pomeni, da morajo biti odločitve upravnih organov med drugim izdane v razumnem roku<sup>17</sup>.

➤ **Odprtost in transparentnost**

Upravni organi so obvezani k spoštovanju pravil o obvezni obrazložitvi odločitve, k navedbi pouka o pravnem sredstvu in k zagotovitvi pravice do pregleda spisov. Javnost se v upravnih postopkih lahko omeji le izjemoma<sup>18</sup>.

➤ **Pravna varnost**

Posamezni akt učinkuje šele, če je stranka stranke o le-tem obveščena in če ji je omogočen ugovor. Kadar gre za javno korist, pa se lahko izjemoma zakonsko določi nesuspendivnost pritožbe<sup>19</sup>.

➤ **Pravica državljanov zahtevati upravne storitve**

V skladu z zakonom ima vsakdo pravico zahtevati uvedbo upravnega postopka, upravni organ pa mora po uradni dolžnosti skrbeti za sodelovanje vseh prizadetih strank<sup>20</sup>.

## **LISTINA O TEMELJNIH PRAVICAH EVROPSKE UNIJE**

Pravica do dobrega upravljanja je bila vključena v Listino o temeljnih pravicah Evropske unije, ki je bila podpisana in razglašena v Nici 7. decembra 2000. Listina o temeljnih pravicah kaže splošna načela, ki so skupna različnim pravnim tradicijam držav članic.

Pravice in obveznosti, ki opredeljujejo Pravico do dobrega upravljanja, so vsebovane v 41. in 42. členu Listine o temeljnih pravicah Evropske unije in so razumljene kot osrednji del koncepta dobrega upravljanja<sup>21</sup>, in sicer:

- da so tisti zadeve obravnavajo nepristransko, pošteno in v razumnem roku<sup>22</sup>,
- pravico izjaviti se pred sprejetjem kakršnega koli posamičnega ukrepa, ki bi imel negativen vpliv na državljana<sup>23</sup>,
- dostop do dokumentov glede kakršnega koli posamičnega ukrepa, ki bi vplival na državljana<sup>24</sup>,
- obveznost obrazložitve v pisni obliki za vse odločitve<sup>25</sup>,
- pravico do dostopa do informacij<sup>26</sup>.

Čeprav v EU ni enovitega usklajenega "evropskega" upravno postopkovnega prava in čeprav Pogodba o Ustavi za Evropo ni bila ratificirana s strani vseh držav članic, večina

---

<sup>17</sup> Prav tam, str. 45.

<sup>18</sup> Isto.

<sup>19</sup> Isto.

<sup>20</sup> Isto.

<sup>21</sup> ECJ, 30. 02.2002 -T-54/99, para. 48.

<sup>22</sup> Listina o temeljnih pravicah Evropske unije, člen 41.1.

<sup>23</sup> Prav tam, člen 41.2.

<sup>24</sup> Isto.

<sup>25</sup> Isto.

<sup>26</sup> Prav tam, člen 42.

načel dobrega upravljanja tvori splošna in pravno zavezujoča pravila na ustavni ravni ali pa so vsebovana v zakonski ureditvi v posameznih državah članicah Evropske unije<sup>27</sup>.

## **EVROPSKI KODEKS DOBREGA RAVNANJA JAVNIH USLUŽBENCEV**

Pojem dobrega upravljanja je v Evropski uniji kodificiran tudi v Evropskem kodeksu dobrega ravnanja javnih uslužbencev Evropskega varuha človekovih pravic<sup>28</sup>, ki je usmerjen na institucije in organe Evropske unije, ki morajo spoštovati kodeks v svojih odnosih z javnostjo<sup>29</sup>.

Kodeks v 17. členu opredeljuje časovni okvir za sprejemanje sklepov, in sicer mora uradnik zagotoviti, "da se vsak sklep o zahtevi ali pritožbi instituciji sprejme v razumnem časovnem okviru in brez zamude, v nobenem primeru pa ne kasneje od dveh mesecev od prejema."<sup>30</sup>

"Enako velja za odgovore na pisma fizičnih ali pravnih oseb in odgovore na upravne dopise, v katerih uradnik od svojih nadrejenih prosi za navodila za nadaljnje ukrepanje."<sup>31</sup>

17. člen Kodeksa nadalje navaja, da "če se sklep o zahtevi ali pritožbi instituciji zaradi kompleksnosti zadeve ne more sprejeti v zgoraj omenjenem časovnem okviru, uradnik o tem čim prej obvesti avtorja zahteve ali pritožbe. V tem primeru se avtorja o končnem sklepu obvesti čim prej."<sup>32</sup>

## **ODLOČANJE V RAZUMNEM ROKU PO SODNI PRAKSI SODIŠČA EVROPSKE UNIJE**

Procesne zahteve, ki zagotavljajo pošten in nepristranski upravni postopek, določa sodna praksa Sodišča EU.

Pogodba o ustanovitvi evropske skupnosti sicer vzpostavi popoln sistem pravnih sredstev in postopkov, vendar pa omogočajo Sodišču EU le nadzor nad zakonitostjo aktov institucij EU<sup>33</sup>. Tako je v skladu z 263. členom Pogodbe o delovanju Evropske unije dostop do Sodišča možen le, če se zadevni akt EU neposredno in posamično nanaša na pritožnika.

Neposredni učinek na opredelitev razumnega roka in zagotovitev učinkovitega pravnega sredstva v upravno-procesni zakonodaji imata tudi 6. in 13. člen Evropske konvencije o človekovih pravicah, saj Sodišče EU učinkovito pravno varstvo temeljnih pravic opisuje kot "splošna načela prava Skupnosti, ki so temelj skupnih ustavnih tradicij držav članic in so zapisana v 6. in 13. členu Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih

---

<sup>27</sup> Statskontoret, Principles of good administration,

<http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2005/200504.pdf> (zadnjič obiskano: 05.04.2015), str. 72.

<sup>28</sup> Evropski varuh človekovih pravic se je zavzemal za vključitev Listine o temeljnih pravicah v Ustavo EU, s čimer bi se vzpostavila jasna pravna podlaga za zagotavljanje odprte, odgovorne in vestne uprave. Tako pravico do dobrega upravljanja zagotavlja tudi Pogodba o Ustavi za Evropo (člen III-398).

<sup>29</sup> Statskontoret, Principles of good administration,

<http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2005/200504.pdf> (zadnjič obiskano: 05.04.2015), str. 15.

<sup>30</sup> 17. člen Evropskega kodeksa dobrega ravnanja javnih uslužbencev (e-vir).

<sup>31</sup> Isto.

<sup>32</sup> Isto.

<sup>33</sup> ECJ, 25. 07. 2002-C-50/00, para. 38.

svoboščin"<sup>34</sup>. Tako postopkovna jamstva, ki jih je razvilo Sodišče EU, izhajajo iz varstva temeljnih pravic in svoboščin, kot jih navaja Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Osrednja določba, ki ureja načela sodnega nadzora nad upravnim postopkom, je 263. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije, ki določa štiri razloge za tožbo za razveljavitev upravnega akta, in sicer nepristojnost, bistvene kršitve postopka, kršitve Pogodbe ali katerega koli pravnega pravila, ki se nanaša na njeno uporabo, ali zaradi zlorabe pooblastil. Tako v upravnih postopkih v državah članicah, če se ne nanašajo na pravo EU, nacionalni upravni organi postopajo v skladu z nacionalnimi postopkovnimi pravili. Zakonske določbe upravnih postopkov so v pristojnosti držav članic<sup>35</sup>, kar je razvidno tudi iz sodne prakse Sodišča<sup>36</sup>, ki poudarja, da natančna postopkovna pravila za zaščito pravic, ki jih imajo osebe v upravnih postopkih, izhajajo iz pravnega reda vsake države članice po načelu postopkovne avtonomije držav članic. Pri vodenju upravnih postopkov morajo organi spoštovati vsebinske določbe, ki so del prava EU, način vodenja postopka pa je vedno odvisen samo od določb države članice. Če ni predpisov Skupnosti, ki urejajo posamezno vprašanje, mora notranji pravni sistem vsake države članice zagotoviti pristojnosti in natančna postopkovna pravila za varovanje pravice, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Skupnosti<sup>37</sup>.

V primeru *Les Verts* proti Parlamentu<sup>38</sup> pa je Sodišče poudarilo, da je Evropska unija skupnost, ki temelji na vladavini prava, njene države članice in institucije pa se ne morejo izogniti sodnemu nadzoru nad svojimi dejanji. Sodišče EU je v primeru *Peterbroek* poudarilo, da je procesna norma državnega prava, ki bi prepovedovala sodišču presojanje skladnosti akta v nasprotju z evropskim pravom in je zato ni mogoče upoštevati<sup>39</sup>.

Sodišče administrativne ukrepe držav članic presoja po načelu enakovrednosti, torej pod pogojem, da uvedena pravila niso manj ugodna od tistih, ki urejajo podobne nacionalne ukrepe, ter po načelu učinkovitosti, torej da ne povzročajo nemogočega ali pretirano oteženega uveljavljanja pravice, ki jih uveljavlja pravo Skupnosti<sup>40</sup>.

Najodmevnejši primer Sodišča EU s področja upravnega postopka je primer *Algera*, v katerem je Sodišče razvilo splošna načela upravnega postopka.

Sodišče je v primeru *Algera* poudarilo, da je pravica do dobrega upravljanja eno od splošnih načel, ki so skupna vsem ustavnim tradicijam držav članic in ki morajo biti zagotovljena v vsaki državi članici.

Med najpomembnejši postopkovnimi zahtevami, ki so predmet sodnega nadzora Sodišča EU, so tako imenovane pravice do obrambe, saj v večini pravnih postopkov zoper upravne akte pred Sodiščem EU pritožnik zatrjuje, da so bile s strani upravnega organa kršene njegove pravice do obrambe.

---

<sup>34</sup> ECJ, 15. 10. 1987 - 222/86, para. 14.

<sup>35</sup> ECJ, 25. 07. 2002 - C-50/00, para. 38 in 39.

<sup>36</sup> ECJ, 13. 01. 2004 - C-453/00.

<sup>37</sup> ECJ, 21. 01. 1999 - C-120/97, para. 32; ECJ, 03. 02. 2000 - C-228/98, para. 58.

<sup>38</sup> ECJ, 23. 04. 1986 - 294/83, para. 23, ECJ, 13. 02. 1979 - 101/78, para. 5.

<sup>39</sup> ECJ, 14. 10. 1995 - C-312/93.

<sup>40</sup> ECJ, 19. 09. 2006 - C-422/04, para. 57; ECJ, 30. 06. 2011 - C-262/09, para. 55.

Pravice do obrambe vključujejo pravico do zaslišanja (vključno s pravico do dostopa do dokumentacije<sup>41</sup>), obveznost obrazložitve, razumno trajanje postopka, zaupnost korespondence med odvetnikom in stranko<sup>42</sup> in privilegij zoper samoobtožbo<sup>43</sup>.

Najpomembnejše načelo upravnega postopka je verjetno pravica do zaslišanja, ki je tesno povezana s pojmom poštenih in pravičnih postopkov<sup>44</sup>. Sodišče je priznalo "splošno načelo, da kadar koli upravni organ sprejme ukrep, ki resno škodi interesom posameznika, je organ zavezan, da posamezniku omogoči, da le-ta lahko izrazi svoje stališče."<sup>45</sup>

Obveznost navedbe razlogov<sup>46</sup> služi cilju učinkovitega pravnega varstva, ki omogoča Sodišču, da skrbno pregleda upravne odločbe. Sodišče upošteva dejavnike, kot so vsebina akta, narava podanih razlogov in interes strank za pojasnila<sup>47</sup>.

Splošno načelo prava Skupnosti je tudi načelo razumnega trajanja postopka, kar pomeni, da mora uprava sprejeti odločitve v razumnem času<sup>48</sup>. Zaradi nemogoče natančne določitve razumnega roka se razumnost nanaša na obdobje, v katerem se presojata (glede na posebne okoliščine vsakega primera) kontekst in zapletenost zadeve, pomen zadeve za stranke in sodelovanje stranke in organa<sup>49</sup>.

Sodišče EU je glede dolžine rokov razsodilo, da so razumni roki (kljub avtonomnosti upravno-procesne zakonodaje držav) tisti, ki v praksi ne onemogočajo ali občutno otežujejo uresničevanja pravic, ki jih daje pravni red Unije<sup>50</sup>, oziroma so v skladu z:

- načelom nediskriminacije (pravice so v vseh državah članicah zagotovljene enako) in
- **načelom učinkovitosti prava (postopkovna pravila ne smejo onemogočati vsebinska pravila).**

Sodišče EU je v zadevi Pelati proti Sloveniji<sup>51</sup> odločilo, da je določen rok za vložitev vloge (30 dni) razumen in ni v nasprotju s pravom EU<sup>52</sup>.

Sodišče je v navedenem primeru razumni rok v upravnem pravu opredelilo kot tisti, ki ni v nasprotju z načelom enakovrednosti kot tudi ne z načelom učinkovitosti ter da so določbe nacionalne zakonodaje v zvezi z določitvijo roka dovolj jasne, natančne in predvidljive, da se posamezniki lahko seznanijo s svojimi pravicami in dolžnostmi.

---

<sup>41</sup> ECJ, 09. 11. 1983 - 322/81, para. 7.

<sup>42</sup> ECJ, 18. 05. 1982 - **155/79**, para. 21.

<sup>43</sup> ECJ, 18. 10. 1989 - 374/87, para. 35.

<sup>44</sup> Sodišče EU je že v letu 1963 v sodbi Maurice Alvis proti Council opozorilo, da " v skladu s splošno sprejetimi načeli upravnega prava, ki veljajo v državah članicah.mora omogočati možnost odgovarjanja na obtožbe. To je pravilo, ki ustreza zahtevam dobrega pravičnosti in dobrega upravljanja." ECJ, 04 .07. 1963 - 32/62, para. 109 in 123.

<sup>45</sup> ECJ, 27. 10. 1977 - 121/76.

<sup>46</sup> ECJ, 19. 09. 2002 - C-113/00, para. 47; ECJ, 26. 09. 2002 - T-199/99, para. 100.

<sup>47</sup> ECJ, 22. 03. 2011 - C-17/99, para. 36; ECJ, 07. 03. 2002 - C-310/99, para. 48; ECJ, 20. 03. 2002 - T-15/99, para. 203.

<sup>48</sup> ECJ, 22. 10. 1997 - T-213/95 in T-18/96, para. 56. V zvezi z razumnim trajanjem sodnih postopkov glej ECJ, 17. 12. 1998 - C-185/95 P, para. 26 in dalje.

<sup>49</sup> ECJ, 22. 10. 1997 - T-213/95 in T-18/96, para. 57.

<sup>50</sup> ECJ,**10. 07. 1997** - C-261/95, para. 28; ECJ, 02. 04. 1998 - C-228/96, para. 19.

<sup>51</sup> ECJ, 18. 10. 2012 - C-603/10.

<sup>52</sup> Direktiva 90/434, ki predstavlja materialno podlago za spor, ni vsebovala nobene določbe o postopkovnih pravilih, ki jih morajo države članice spoštovati pri priznavanju davčnih ugodnosti, določenih s to direktivo.



## ZAKONSKA UREDITEV ODLOČANJA V UPRAVNIH ZADEVAH

V nekaterih državah članicah EU je pravica do odločanja v razumnem roku na področju upravnega prava ustavno zagotovljena, medtem ko je v drugih predvidena v upravno procesni zakonodaji, v nekaterih državah članicah, kot je Latvija, pa pravica ni izrecno določena, ampak izhaja iz pravne prakse<sup>53</sup>. Tudi Švedska na primer nima ustavno ali zakonsko predpisanega roka za odločanje v upravnih zadevah.

Druge države pa načeloma ločijo splošen rok za upravne zadeve, ki je najpogosteje izražen v zakonodaji upravnega postopka, ter izredni rok za odločanje v posebnih zadevah, ki pa je določen v področni zakonodaji<sup>54</sup>.

Namesto splošnega roka odločanja ali pa v kombinaciji z njim zakonodaja nekaterih držav članic določa, da morajo upravni organi na zahtevo zainteresirane stranke sporočiti ocenjeni čas izdaje odločbe (Finska, Španija, Estonija<sup>55</sup>).

Splošna pravica, da se zadeve posameznika obravnavajo v razumnem roku, je tako formulirana na različne načine, najboljša pa je zagotovitev razumnega časa z določitvijo posebnih administrativnih rokov odločanja.

V priporočilu Evropskega parlamenta o rokih za odločitve v upravnih zadevah je izpostavljeno, da se morajo upravne odločitve sprejemati v razumnem roku in brez odlašanja, roki pa morajo biti opredeljeni za vsak upravni postopek posebej. Kadar pa rok ni posebej določen, ne bi smel biti daljši od treh mesecev od datuma začetka postopka, če je bil uveden po uradni dolžnosti ali od datuma zahteve zainteresirane stranke<sup>56</sup>.

Povprečni splošni rok za odločitve v upravnem pravu na področju EU je en mesec pri odločitvah o navadnih upravnih zadevah, šteto od dneva, ko je bil uveden postopek, ali šteto od dneva prejetja popolne vloge<sup>57</sup>.

V slovenskem upravnem pravu je pravica do dobre uprave izražena v Zakonu o upravnem postopku<sup>58</sup> v členih 6–14, ki zagotavljajo temeljna načela upravnega postopka, v 18. členu, ki se nanaša na prepoved prevzema in prenosa pristojnosti<sup>59</sup>, v 35.–39. členu, ki opredeljujejo izločitev uradne osebe, v 62. členu, ki se nanaša na jezik v postopku, v 82. členu, ki zagotavlja pravico do pregleda dokumentov, obvestila o poteku postopka in dostop do informacij javnega značaja, v 146. členu, ki se nanaša na procesne pravice

---

<sup>53</sup> Statskontoret, Principles of good administration, <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2005/200504.pdf> (zadnjič obiskano: 05.04.2015), str.31.

<sup>54</sup> Prav tam, str. 32.

<sup>55</sup> 41. člen Zakona o estonskem upravnem postopku določa, da če upravnega akta ni mogoče izdati v predpisanem roku, je upravni organ obvezan sporočiti verjeten čas izdaje upravnega akta in navesti razloge za neupoštevanje predpisanih rokov.

<sup>56</sup> Evropski parlament, Priporočilo Komisiji o Zakonu o upravnem postopku v Evropski uniji, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2012-0369+0+DOC+XML+V0//SL> (zadnjič obiskano: 19.04.2015).

<sup>57</sup> Statskontoret, Principles of good administration, <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2005/200504.pdf> (zadnjič obiskano: 05.04.2015), str. 32.

<sup>58</sup> Zakon o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 in nasl.)

<sup>59</sup> Zakon o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 in nasl.) v 18. členu pravi, da "če organ, pristojen za nadzorstvo nad delom organa prve stopnje, ugotovi, da organ prve stopnje upravnih zadev ne rešuje pravočasno, opozori na to predstojnika organa prve stopnje in določi rok, v katerem mora organ prve stopnje izdati odločbo v posamezni upravni zadevi."

stranke v postopku, v 214. členu, ki opredeljuje vsebino obrazložitve odločbe, v 222. členu<sup>60</sup> in 255. členu, ki opredeljuje pritožbo v primeru, če odločba prve stopnje ni bila izdana.

Nadalje sta pravica do dobrega upravljanja in odločanje v razumnem roku omenjena tudi v Uredbi o upravnem poslovanju<sup>61</sup> v 18. členu ter v Zakonu o javnih uslužbencih<sup>62</sup> v 13. členu, ki določa, da je javni uslužbenec odgovoren za hitro in učinkovito opravljanje vseh nalog, Zakon o državni upravi<sup>63</sup> pa v 5. členu določa, da je uprava dolžna zagotoviti najhitrejši in najlažji možni uresničevanja pravic in pravnih koristi strank.

Za zagotovitev razumnega roka odločanja v upravnem postopku so v 222. členu ZUP predpisani roki, v katerem mora organ izdati odločbo oz. končati postopek odločanja. Na I. stopnji odločanja je ta rok 1 mesec za zadeve v skrajšanem ugotovitvenem postopku in 2 meseca za zadeve v posebnem ugotovitvenem postopku, na II. stopnji odločanja pa je rok za odločitev 2 meseca<sup>64</sup>.

Navedeni slovenski roki za odločanje v upravnih zadevah ustrezajo pojmom razumnega roka za odločitve v upravnih zadevah, saj ustrezajo načelom nediskriminacije (pogoji za odločanje v splošnem upravnem postopku in posebnem upravnem postopek so natančno definirani) in načelu učinkovitosti (30-dnevni rok v skrajšanih postopkih oziroma 60-dnevni rok v praksi ne onemogočata ali občutno otežujeta uresničevanja pravic) ter kot taki predstavljajo zakonsko opredeljene razumne roke odločanja v upravnih zadevah v Sloveniji.

Zakon o upravnem postopku poleg rokov, ki zavezujejo stranke in druge udeležence v postopku, navaja tudi roke, zavezujoče za sam organ<sup>65</sup>.

Veljavna zakonodaja na področju upravnega prava torej razumen rok natančno kodificira v Zakonu o upravnem postopku, vendar se v praksi pojavlja problem nezakonitega podaljševanja materialnih rokov, ki so kot taki nepodaljšljivi, kar pripelje do nezakonitega podaljševanja postopkov<sup>66</sup>.

Zakon ne predvideva sankcij za prekoračitev instruksijskih rokov<sup>67</sup>. Tako prekoračitev instruksijskega roka ne pomeni avtomatično odškodninsko odgovornost države<sup>68</sup>.

---

<sup>60</sup> Če je zoper sklep dovoljena pritožba, mora biti obrazložen in mora vsebovati pouk o pritožbi.

<sup>61</sup> 18. člen Uredbe o upravnem poslovanju (Uradni list RS, št. 20/05 in nasl.) pravi, da mora "organ odgovoriti na vse dopise, ki jih prejme v fizični ali elektronski obliki, razen če so šikanoznega značaja. Organ mora na dopis odgovoriti najkasneje v 15 dneh po prejemu le-tega, če je iz dopisa razviden naslov pošiljatelja. Za zahtevnejše zadeve mora organ v tem roku izdati vsaj obvestilo o nadaljnjem ukrepanju/postopanju in realnem roku."

<sup>62</sup> Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63/07 in nasl.).

<sup>63</sup> Zakon o državni upravi (Uradni list RS, št. 113/05 in nasl.).

<sup>64</sup> V Avstriji se kot razumen rok na področju upravnega prava pojmuje predpisan rok 3 mesece za zadeve na I. stopnji in 6 mesecev za zadeve na II. stopnji.

<sup>65</sup> Sever, Izbrani vidiki pravice do odločanja v razumnem roku v upravnih zadevah, Dnevi slovenske uprave, 2009, str. 12.

<sup>66</sup> Prav tam, str. 20.

<sup>67</sup> US RS, 12. 9. 2002 - U 1171/2000 v para. 1 o prekoračitvi roka za izdajo odločbe, ki nima pravnih posledic za organ niti za stranko, prav tako pa ne vpliva na odločitev: "Desetdnevni rok, ki je določen za naknaden obračun carinskega dolga v 1. odstavku 154. člena CZ, je inštrukcijski rok, ki spada med zakonske procesne roke. Prekoračitev inštrukcijskega roka, ki velja za organ, ki mora v določenem časovnem obdobju

Vendar Ustavno sodišče zavzema stališče, da pomeni spoštovanje instrukcijskih rokov tudi spoštovanje ustavne pravice enakosti pred zakonom po drugem odstavku 14. člena Ustave<sup>69</sup> in enakega pravnega varstva pravic po 22. členu URS<sup>70</sup>.

V primeru kršitve Ustava v 26. členu določa, da ima vsakdo pravico do povračila škode, ki mu jo v zvezi z opravljanjem službe ali kakšne druge dejavnosti državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnega pooblastila s svojim protipravnim dejanjem stori oseba ali organ, ki tako službo ali dejavnost opravlja.

Nadalje iz 135. člena Zakona o javnih uslužbencih<sup>71</sup> izhaja, da je za škodo, ki jo na delu ali v zvezi z delom protipravno povzroči javni uslužbenec tretji osebi, za to škodo

---

opraviti določeno dejanje, nima pravnih posledic za organ, kot tudi ne za stranko, in ne vpliva na odločitev. Zato prekoračitev desetdnevnega roka za izdajo odločbe ni vplivala na njeno zakonitost, saj navedenega roka ni mogoče šteti med prekluzivne materialne roke."

<sup>68</sup> VSK, 15. 2. 2000 - Cp 826/99, para. 15: "Rok v določbi ZUP, ki nalaga drugostopnemu organu, da mora v dveh mesecih odločiti o pritožbi, je po mnenju pritožbenega sodišča instrukcijskega značaja. Za prekoračitev tega roka ZUP ne predpisuje posledic, odškodninska odgovornost pa je podana le, če oškodovanec dokaže vse elemente odškodninskega delikta. Tožnik pa zmotno meni, da že sama prekoračitev tega roka avtomatično narekuje odškodninsko odgovornost države. Ob sicer povsem splošnih trditvah v zvezi s prekoračitvijo roka je sodišče prve stopnje utemeljeno preizkusilo še, ali je bila odločitev v upravnem postopku sprejeta v razumnem roku, saj je tudi za primer kršitve te ustavne določbe država odškodninsko odgovorna. V razlogih izpodbijane sodbe se pomotoma navaja, da je tožnik pritožbo zoper prvostopno odločbo vložil šele 29. 6. 1996, saj ni bilo sporno, da je bila pritožba vložena že 29. 1. 1996, kot so v sodbi pravilno povzete navedbe. To pomeni, da je minilo med vložitvijo pritožbe in izdajo drugostopne odločbe skoraj devet mesecev. Vendar tudi ta časovni zamik ne more pripeljati do drugačne presoje zadeve, saj po oceni pritožbenega sodišča tudi ta rok za odločanje glede na splošno znana dejstva o obremenjenosti upravnih organov in običajnih rokih, v katerih ti organi odločajo, ne predstavlja takšne prekoračitve roka, da bi se zgolj zaradi tega lahko štelo, da je prišlo do bistvenega posega v tožnikovo ustavno pravico, ki mu jo daje 23. člen Ustave."

<sup>69</sup> US RS, 20. 5. 2004 - Up 304/01, para. 10: "Ustavna pravica pa je, ko gre za postopke, v katerih se pred državnimi organi odloča o pravicah ali obveznostih, poseben izraz pravice do enakosti pred zakonom. Zahteva po enakopravni obravnavi posameznikov ali pravnih oseb v postopkih pred upravnimi organi zagotavlja tudi, da bo o istovrstnih vlogah, ki jih ob istem času vlagajo različni posamezniki, odločeno v enakem času in praviloma ob uporabi istih materialnih predpisov. To je pomembno tudi zato, ker upravni organi praviloma odločajo po stanju in na podlagi predpisov, ki veljajo v času izdaje odločbe."

<sup>70</sup> Ustavno sodišče na drugi strani zavzema stališče, da pomeni spoštovanje instrukcijskih rokov tudi spoštovanje ustavne pravice do enakega pravnega varstva pravic (22. člen URS). Tako US RS, 10. 7. 2003 - Up 10/03-16, para. 9: "V obravnavanem primeru je MNZ bistveno prekoračilo rok za odločitev o vlogi za sprejem v državljanstvo na podlagi drugega odstavka 12. člena ZDRS, saj je o pritožnični vlogi odločalo kar štiri leta. Če bi upravni organ odločil pravočasno, bi pritožnica izpolnjevala zakonski pogoj glede obstoja zakonske zveze, morebitna kasnejša razveza zakonske zveze pa na že pridobljeno državljanstvo, če bi bili zanj izpolnjeni tudi drugi pogoji, ne bi vplivala. Glede na navedene posebne okoliščine je bila pritožnici zaradi nezakonitega ravnanja upravnega organa (bistvene prekoračitve instrukcijskega roka) kršena pravica iz 22. člena Ustave ... Zahteva po enakopravni obravnavi posameznikov ali pravnih oseb v postopkih pred upravnimi organi zagotavlja tudi, da bo o istovrstnih vlogah, ki jih ob istem času vlagajo različni posamezniki, odločeno v enakem času in praviloma ob uporabi istih materialnih predpisov. To je pomembno tudi zato, ker uprava odloča po stanju in na podlagi predpisov, ki veljajo v času izdaje odločbe. Relativno kratek čas, ki ga Zakon daje upravi na razpolago za odločitev, zagotavlja tudi visoko stopnjo verjetnosti, da se dejansko stanje, ki je podlaga strankinega zahtevka, ne bo spremenilo. Navedeno pravilo, po katerem uprava odloča, samo zase ni sporno z vidika varstva človekovih pravic, vendar pa lahko prekoračitev instrukcijskega roka glede na okoliščine posameznega primera pripelje do kršitve pravice do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave."

<sup>71</sup> Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 56/2002 in nasl.).

odškodninsko odgovoren delodajalec. Če upravni organ ne odloči v roku, je podano protipravno stanje, zato bi morala imeti stranka ob upoštevanju ostalih predpostavk odškodninske odgovornosti, tako kot to velja v primeru sojenja v nerazumnem roku, možnost zahtevati odškodnino in vložiti civilno tožbo zoper državo<sup>72</sup>.

## **ZAKLJUČEK**

Posamezniki se obračajo na organe javne uprave zaradi uveljavljanja svojih pravic in interesov, zato je pomembno, da pri vodenju upravnih postopkov organi v upravnih zadevah vodijo postopek po mednarodnih in zakonsko predpisanih pravilih upravnega postopka.

Predstavljeni članek poudarja, da so nacionalni organi dolžni spoštovati institut odločanja v razumnem roku na področju upravnega prava, ki izhaja iz temeljnih načel mednarodnih in ustavnih vrednot človekovih pravic.

Čeprav lahko v skladu z zakonodajo EU, države članice uporabijo nacionalno procesno avtonomijo pri upravnih postopkih in je v skladu s Pogodbo o delovanju Evropske unije, dostop do Sodišča Evropskih skupnosti je mogoča le, če je posameznik neposredno in posamično prizadet z aktom EU, je sodna praksa Sodišča EU ustanovila možnost sodnega nadzora nad postopkovnim upravnim pravom držav pogodbenic, saj Sodišče EU lahko ocenjuje nacionalne upravne postopke v skladu z načelom enakovrednosti, kot tudi z načelom učinkovitosti.

Analiza instituta odločanja v razumnem roku na področju upravnega prava na podlagi sodne prakse Sodišča Evropske unije je izjemnega pomena za uporabo instituta odločanja v razumnem roku v nacionalnem upravnem pravu, saj se je uporaba določb prava EU in Listine o temeljnih pravicah, prvotno uporabljala samo upravno pravo na ravni Unije, sodna praksa Sodišča EU pa je uveljavila možnost sodnega nadzora nad nacionalnim upravnim procesnim pravom držav pogodbenic.

Zagotavljanje odločanja v razumnem roku v nacionalnem upravnem postopku v skladu s priznanimi mednarodnimi standardi tako nedvomno zagotavlja pravno varnost posameznikov v posamezni državi.

## **LITERATURA IN VIRI**

Božo Grafenauer, Janez Breznik, Upravno pravo procesni del: upravni postopek in upravni spor, GV založba, Ljubljana, 2009.

Barbara Gruden, Polonca Kovač, Procesne posebnosti upravnega postopka izdaje gradbenega dovoljenja, Uprava, št. 1 (2007), str. 43-64.

Tina Sever, Izbrani vidiki pravice do odločanja v razumnem roku v upravnih zadevah, Dnevi slovenske uprave od 24. do 26. septembra, Portorož, 2009, str. 1-24.

---

<sup>72</sup> Božo Grafenauer, Janez Breznik, Upravno pravo procesni del: upravni postopek in upravni spor, 2009, str. 385.

## **Zakonodaja**

Uredba o upravnem poslovanju (Uradni list RS, št. 20/05, 106/05, 30/06, 86/06, 32/07, 63/07, 115/07, 31/08, 35/09, 58/10, 101/10 in 81/13. Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 331/1991, 42/1997, n66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004, 68/2006)

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

Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63/07 - uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 - ZTFI-A, 69/08 - ZZavar-E in 40/12 - ZUJF).

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o sodiščih (Uradni list RS, št. 63/13).

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

Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (Uradni list RS, št. 80/10, 106/10 - popr. in 57/12).

Zakon o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 105/06, 107/09 - odl. US, 62/10, 98/11 - odl. US in 109/12).

Zakon o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 - uradno prečiščeno besedilo in 109/12).

## **Sodna praksa**

32/62 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61962CJ0032>).

101/78 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61978CJ0101>).

121/76 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61976CJ0121>).

155/79 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61979CJ0155>).

222/86

(<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30db9821fc9d6c22498fbc0d9c3b4c68bb32.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuLaxr0?text=&docid=94904&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=907199>).

294/83 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61983CJ0294>).

322/81

(<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=91710&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=147469>).

374/87

(<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d60f5e5d4879034a47afa58ff8aabb2fdf.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4OaN4Ke0?text=&docid=95665&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=31143>).

C-17/99

(<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=45918&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=147807>).

C-50/00

(<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30dd068771ff69414b7994dc>

bc8cc0f5589c.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxqTbN10?text=&docid=85918&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=346647).

C-113/00

(<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=47680&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=147726>).

C-120/97 (<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?docid=101417&doclang=en>).

C-185/95

(<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf;jsessionid=9ea7d2dc30dbe8a8daadfb194e7c949790bc68de9d4b.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuLbhr0?text=&docid=100392&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=362552>).

C-228/96

(<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf;jsessionid=9ea7d2dc30db0355335dfe4e4f56a3f6b9e935e0eef7.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxqTbNz0?text=&docid=101169&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=325701>).

C-261/95 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61995CJ0261>).

C-310/99

(<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf;jsessionid=9ea7d0f130dec97d53ff73a54cd4bee6dc348e10c204.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4NchyRe0?text=&docid=102155&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=7866>).

C-422/04 ([http://ec.europa.eu/dgs/legal\\_service/arrets/04c392\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/arrets/04c392_en.pdf)).

C-453/00

(<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf;jsessionid=9ea7d2dc30db1f70b15c6bfe40afa088f09fc7c291e2.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuKbxb0?text=&docid=61935&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=407713>).

C-603/10

(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=128646&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=147367>).

Cp 826/99 ([http://www.sodisce.si/znanje/sodna\\_praksa/visja\\_sodisca/51241/](http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/visja_sodisca/51241/)).

T-15/99

(<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf;jsessionid=9ea7d2dc30db4826d23937d144af8c25ee1149d82299.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuNaN50?text=&docid=104177&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=917619>).

T-54/9

(<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf;jsessionid=9ea7d2dc30db514da0674a114ee3b2e8e4985864b757.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuKaN50?text=&docid=104195&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=16202>).

T-199/99

(<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=47702&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=147776>).

T-213/95

in

T-18/96

(<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=43435&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=147958>).

U 1171/2000 (<http://www.sodisce.si/usr/odlocitve/58631/>).

Up 10/03-16 (<http://odlocitve.us-rs.si/documents/d3/84/up-10-03.pdf>).

Up 304/01-27 (<http://odlocitve.us-rs.si/documents/d3/84/up-10-03.pdf>).

### **Internetni viri**

Evropski parlament, Listina o temeljnih pravicah Evropske unije, <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/sl/0003fbe4e5/Listina-EU-o-temeljnih-pravicah.html> (zadnjič obiskano: 05.04.2015).

Evropski parlament, Priporočilo Komisiji o Zakonu o upravnem postopku v Evropski uniji, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2012-0369+0+DOC+XML+V0//SL> (zadnjič obiskano: 19.04.2015).

Evropski varuh človekovih pravic, Evropski kodeks dobrega ravnanja javnih uslužbencev, <http://www.ombudsman.europa.eu/sl/resources/code.faces#/page/1> (zadnjič obiskano: 17.04.2015).

Statskontoret, Principles of good administration, <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2005/200504.pdf> (zadnjič obiskano: 05.04.2015).

Svet Evrope, Resolucija Sveta Evrope št. (77) 31, [http://www.dhv-speyer.de/stelkens/Materialien/Resolution\\_\(77\)31.pdf](http://www.dhv-speyer.de/stelkens/Materialien/Resolution_(77)31.pdf) (zadnjič obiskano: 10.05.2015).

Svet Evropske unije, Uredba Sveta evropske unije št. 1/2003, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003R0001:SL:HTML> (zadnjič obiskano: 11.05.2015).

# TRENDI NA PODROČJU BOJA PROTI TRGOVINI Z LJUDMI V SLOVENIJI IN PROBLEMATIKA IDENTIFIKACIJE ŽRTVE<sup>73</sup>

## CURRENT TRENDS IN THE FIGHT AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS AND IDENTIFICATION OF VICTIMS

*Margerita Jurkovič, doc. dr. Jernej Letnar Čerňič*

### IZVLEČEK

Problematika identifikacije žrtve v Sloveniji in s tem povezanih neuspehov organov pregona in preiskave pri dokazovanju kaznivega dejanja se kaže predvsem v tem, da posameznik sebe ne vidi kot žrtve. V takšnih primerih se identifikacija žrtve prepusti organom pregonam ki pridejo z osebo prvi v stik in opravijo zaslišanje. Tistim, ki se pri svojem delu srečujejo z žrtvami trgovine z ljudmi, bi bilo delo velikokrat olajšano, če bi lahko izluščili nekakšen profil potencialnih in dejanskih žrtev; vendar pa žrtev trgovine z ljudmi lahko postane kdorkoli, ki se v določenem trenutku ali življenjskem obdobju nahaja v tvegani situaciji, zaradi katere postane ranljiv. Kriminalne združbe so po drugi strani izredno dobro organizirane in imajo točno določen sistem nenapisanih pravil, ki veljajo med njihovimi člani in so tako v različnih fazah trgovine z ljudmi kar nekaj korakov pred organi pregona.

**Ključne besede:** *trgovina z ljudmi, identifikacija žrtve, kazenski pregon, zloraba prostitucije, GRETA, akcijski načrt*

### ABSTRACT

Trafficking investigation, prosecution and problematic of victim identification in Slovenia are related to fact, that person does not feel as a victim. In those cases, victim identification must be carried out by investigators on trafficking, after making their first contact with the victim as interrogators. It would be easier for investigators and government employees who encounter vulnerable populations if they could recognize potential victims by specific profile; but anyone could become victim of trafficking in human beings, especially when living under extreme conditions of poverty. On the other hand, criminal organizations are very well organized and obey their specific, non-written rules, so they can be always one step ahead law enforcement.

**Keywords:** *trafficking in human beings, identification of victims, prosecution, prostitution, GRETA, action plan*

---

<sup>73</sup> Prispevek na IV. Doktorsko znanstveno-raziskovalni mednarodni konferenci 2015 s področja prava, uprave in nepremičnin



## UVOD

*»Everyone has the potential to discover a human trafficking situation. While the victims may sometimes be kept behind locked doors, they are often hidden right in front of us at, for example, construction sites, elder care centers, nail salons, agricultural fields, and hotels.«<sup>74</sup>*

V prispevku je predstavljena problematika identifikacije žrtve v Sloveniji in s tem povezanih neuspehov organov pregona in preiskave pri dokazovanju kaznivega dejanja. Temeljni razlogi za neuspešne postopke organov pregona in preiskave največkrat izhajajo iz neosveženosti in nepoznavanja znakov pojava, kar vodi v napake pri ugotavljanju tovrstnih kriminalnih dejanj. Kriminalne združbe so po drugi strani izredno dobro organizirane in imajo točno določen sistem nenapisanih pravil, ki veljajo med njihovimi člani in so tako večinoma nekaj korakov pred organi pregona. Po besedah vrhovne tožilke in članice medresorske delovne skupine za boj proti trgovini z ljudmi Savice Pureber, *»je izjemnega pomena sodelovanje vseh in vsakogar v boju proti trgovini z ljudmi, ob tem pa tudi zaveza vsakega, da ob prepoznavi tega problema nanj odreagira pogumno in s polno odgovornostjo.«<sup>75</sup>*

V zadnjih letih poteka mnogo razprav na temo trgovine z ljudmi in pojav postaja vedno bolj prepoznaven med širšo javnostjo. Preventivne aktivnosti vladnih, nevladnih in mednarodnih organizacij se vedno bolje oblikujejo in predstavljajo koristne mehanizme za preprečevanje pasti trgovine z ljudmi. Pravna ureditev pojava izhaja iz zgodovinskega konteksta, za evropski prostor pa je zelo pomemben mejnik opredelitve trgovine z ljudmi kot ene hujših kršitev človekovih pravic v Konvenciji Sveta Evrope o ukrepanju v boju proti trgovini z ljudmi.<sup>76</sup>

Kljub prizadevanjem mnogih struktur, da bi mediji in širša javnost sprejeli problematiko trgovine z ljudmi kot povsod prisotno in nevarno vsakemu posamezniku, še zmeraj velja splošno mnenje, da se trgovina z ljudmi v Sloveniji ne pojavlja in da v tem pogledu slovenski državljani nismo ogroženi. Nekateri pojavnih oblik trgovine z ljudmi sploh ne poznajo, nekateri pa ne prepoznajo niti njenih očitnih znakov.

## POJEM TRGOVINE Z LJUDMI

Pojem trgovine z ljudmi opredeljujejo različne definicije in njeno nepoenoteno pojmovanje velikokrat predstavlja težave pri mednarodnem sodelovanju odkrivanja, preiskovanja in pregona tega zelo dobro organiziranega kriminala. Trgovina z ljudmi je globalen in kompleksen pojav, njegove aktivnosti pa se izvajajo v različnih fazah. Globalizacija je olajšala pretok ljudi, kapitala in poslov prek državnih meja, zato je tesno sodelovanje med državami nujno potrebno za pregon storilcev.

<sup>74</sup> US Department of State: *Identify and Assist a Trafficking Victim*. Dostopno: <http://www.state.gov/j/tip/id/> (9.4.2014).

<sup>75</sup> Vlada Republike Slovenije, Urad za verske skupnosti: *Zapis 44. posveta predstavnikov verskih skupnosti*, leto 2007, str. 4. Dostopno: [http://www.arhiv.uvs.gov.si/fileadmin/uvs.gov.si/pageuploads/posveti\\_-\\_zapis/44.posvet.pdf](http://www.arhiv.uvs.gov.si/fileadmin/uvs.gov.si/pageuploads/posveti_-_zapis/44.posvet.pdf) (10.4.2014).

<sup>76</sup> Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings. Dostopno: <http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/konvencija.SE,thb.pdf> (10.4.2014).

Trenutno slovenska vlada opredeljuje trgovino z ljudmi kot vsako obliko rekrutiranja, prodaje ali prenosa ranljivih posameznikov ali skupin (znotraj ali izven države) z namenom izkoriščanja (izkoriščanje v obliki prostitucije, prisilnega dela, suženjstva ali podobne prakse in tudi prenosa organov za dobiček). Temeljiti mora na plačilu ali drugem nadomestilu ter na uporabi fizičnega ali drugega nasilja, prevari, goljufiji, tako, da se doseže soglasje ali nadzor nad žrtvijo.<sup>77</sup> Ta definicija izhaja iz Protokola, ki dopolnjuje Konvencijo Združenih narodov o boju proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu.<sup>78</sup>

Represivno ukrepanje pri problematiki trgovine z ljudmi je torej le ena izmed oblik zatiranja pojava, saj imajo enakovreden pomen tako preventiva, kakor tudi pomoč in zaščita žrtev. Ne gre zanemariti tudi pomembnosti izobraževanja in izpopolnjevanja strokovnih kadrov, ki se pri svojem delu vsakodnevno srečujejo s to problematiko. Za boljše razumevanje in uresničevanje programov boja proti trgovini z ljudmi je izrednega pomena enotna opredelitev pojava, da se izognemo neučinkovitemu mednarodnemu sodelovanju že zaradi neusklajenega izrazoslovja.<sup>79</sup>

Kazenski zakonik v svojem 113. členu opredeljuje trgovino z ljudmi in jo sankcionira na sledeči način:

*»(1) Kdor zaradi izkoriščanja prostitucije ali drugih oblik spolnih zlorab, prisilnega dela, suženjstva, služabništva ali trgovine z organi, človeškimi tkivi ali krvjo drugo osebo kupi, prevzame, nastani, prepelje, proda, izroči oziroma z njo kako drugače razpolaga ali pri teh ravnanjih posreduje, se kaznuje z zaporom od enega do desetih let.*

*(2) Če je dejanje iz prejšnjega odstavka storjeno proti mladoletniku ali pa s silo, grožnjo, preslepitvijo, ugrabitvijo ali zlorabo podrejenega ali odvisnega položaja ali z namenom prisiljevanja k nosečnosti ali umetni oploditvi, se storilec kaznuje z zaporom od treh do petnajstih let.*

*(3) S kaznijo iz prejšnjega odstavka se kaznuje, kdor stori dejanje iz prvega ali drugega odstavka tega člena kot član hudodelske združbe za izvedbo takih dejanj ali če je bila s tem dejanjem pridobljena velika premoženjska korist.«<sup>80</sup>*

Kazenski postopki zoper storilce kaznivega dejanja trgovine z ljudmi v Sloveniji trajajo več let, kajti velikokrat se postopku izognejo z odhodom v tujino oziroma že ob kaznivem dejanju

<sup>77</sup> Vlada Republike Slovenije, Boj proti trgovini z ljudmi. Dostopno: [http://www.vlada.si/teme\\_in\\_projekti/boj\\_proti\\_trgovini\\_z\\_ljudmi/](http://www.vlada.si/teme_in_projekti/boj_proti_trgovini_z_ljudmi/).

<sup>78</sup> Protokol za preprečevanje, zatiranje in kaznovanje trgovine z ljudmi, zlasti ženskami in otroki, ki dopolnjuje Konvencijo Združenih narodov proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu, leto 2004. Dostopno: <http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/Protokol.pdf> (4.4.2014).

<sup>79</sup> Vlada Republike Slovenije, Urad za verske skupnosti: *Zapis 44. posveta predstavnikov verskih skupnosti*, leto 2007, str. 4. Dostopno: [http://www.arhiv.uvs.gov.si/fileadmin/uvs.gov.si/pageuploads/posveti\\_-\\_zapis/44.posvet.pdf](http://www.arhiv.uvs.gov.si/fileadmin/uvs.gov.si/pageuploads/posveti_-_zapis/44.posvet.pdf) (10.4.2014).

<sup>80</sup> Kazenski zakonik Ur. L. RS, št. 50/2012.

delujejo v tujini skupaj s sotorilci v Sloveniji. Čas ima svoj učinek tudi na žrtve, ki v tem času že zapustijo našo državo in si uredijo osebno življenje, tako da kazenski postopek zanje predstavlja novo viktimizacijo.<sup>81</sup>

Trgovina z ljudmi je v Sloveniji določena kot kaznivo dejanje šele leta 2004; s tem pojavom povezana kazniva dejanja, ki vsebujejo posamezne zakonske znake trgovine z ljudmi, s strani tožilstva pa so včasih zaradi pomanjkanja dokazov kvalificirana v obtožnici namesto kaznivega dejanja po 113. členu, so naslednja:

- 112. člen - Spravljanje v suženjsko razmerje:

»(1) Kdor s kršitvijo pravil mednarodnega prava spravi drugega v suženjsko ali njemu podobno razmerje ali ga ima v takem razmerju, kupi, proda, izroči drugi osebi ali posreduje pri nakupu, prodaji ali izročitvi take osebe ali ščuva drugega, naj proda svojo svobodo ali svobodo osebe, ki jo preživlja ali zanjo skrbi, se kaznuje z zaporom od enega do desetih let.

(2) Kdor prevaža osebe v suženjskem ali njemu podobnem razmerju iz ene države v drugo, se kaznuje z zaporom od šestih mesecev do petih let.

(3) Kdor stori dejanje iz prvega ali drugega odstavka tega člena proti mladoletniku, se kaznuje z zaporom od treh do petnajstih let.«<sup>82</sup>

- 175. člen – Zloraba prostitucije:

»(1) Kdor zaradi izkoriščanja sodeluje pri prostituciji druge osebe ali kdor s silo, grožnjo ali preslepitvijo navede, pridobi ali spodbudi drugo osebo k prostituciji, se kaznuje z zaporom od treh mesecev do petih let.

(2) Če je dejanje iz prejšnjega odstavka storjeno proti mladoletni osebi ali proti več osebam ali v okviru hudodelske združbe, se storilec kaznuje z zaporom od enega do desetih let.«<sup>10</sup>

Pri tem kaznivem dejanju je pomembno poudariti, da je prostitucija v Republiki Sloveniji dovoljena od leta 2003, ko je bila s spremembami in dopolnitvami Zakona o prekrških zoper javni red in mir odpravljena prepoved vdajanja prostituciji. Pri tem je po 3. odstavku 7. člena

Zakona o varstvu javnega reda in miru ostalo kaznivo samo ponujanje spolnih uslug na javnem kraju na vsiljiv način, kar pa mora koga motiti oziroma povzročiti vznemirjenje ali zgražanje ljudi. Pri tem prekršek ni spolno občevanje za denar, temveč ponujanje spolnih

---

<sup>81</sup> Viktimizacija pomeni občutenje posledic kaznivega dejanja za žrtev, ki so lahko psihične, telesne ali materialne. Izraz je preveden iz angleške besede *victim* (žrtev), ki izhaja iz latinskega jezika in pomeni živo bitje, ki je bilo darovano bogovom.

<sup>82</sup> Kazenski zakonik, Ur. L. RS, št. 50/2012.

uslug na javnem kraju z vsiljevanjem, pri čemer je namen navedene določbe predvsem omejitve ulične prostitucije.<sup>83</sup>

V kazenski zadevi **20915/2010-792**<sup>84</sup> je tožilstvo v primeru, ko so bile žrtve trgovine z ljudmi primorane obtožencem služiti s prostitucijo, kaznivo dejanje kvalificiralo kot zloraba prostitucije po 122. členu kazenskega zakonika. Čeprav je bila oškodovankam plačana pot v Slovenijo in nastanitev za izvrševanje prostitucije, kjer so bile psihično in fizično mučene, sodišče takšnega ravnanja ni kvalificiralo kot kaznivo dejanje trgovine z ljudmi. Takšnih in podobnih primerov je v sodni praksi kar nekaj, saj zaradi pomanjkanja dokazov tožilstvo v določenih situacijah oceni, da je obtoženca za zlorabo prostitucije »lažje« obsoditi.

Pogosto je torej trgovina z ljudmi povezana s kaznivim dejanjem posredovanja pri prostituciji, kar zakonodaja imenuje zloraba prostitucije. Včasih uspe tožilec v postopku to kaznivo dejanje dokazati, čeprav je šlo poleg tega kaznivega dejanja tudi za kaznivo dejanje trgovine z ljudmi, ki ga ni bilo mogoče dokazati.<sup>85</sup>

## IDENTIFIKACIJA ŽRTVE

Tistim, ki se pri svojem delu srečujejo z žrtvami trgovine z ljudmi, bi bilo delo velikokrat olajšano, če bi lahko izluščili nekakšen profil potencialnih in dejanskih žrtev. Tako bi vedeli na katere skupine ljudi se morajo osredotočiti pri preventivnem ali kurativnem delovanju.

Vendar pa žrtev trgovine z ljudmi lahko postane kdorkoli, ki se v določenem trenutku ali življenjskem obdobju nahaja v tvegani situaciji, zaradi katere postane ranljiv.<sup>86</sup> Natančnega vzorca za določitev potencialne žrtve seveda ni, saj k temu lahko samo pripomorejo okoliščine, kot so izguba zaposlitve, eksistencialna ogroženost, brezdomstvo, naivnost, želja po hitrem zaslužku ipd.

---

<sup>83</sup> *Zakon o varstvu javnega reda in miru*, Ur.l. RS, št. 70/06

<sup>84</sup> Sodba I Ips20915/2010-792. Dostopno:

[http://www.sodisce.si/znanje/sodna\\_praksa/vrhovno\\_sodisce\\_rs/2012032113048422/](http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/vrhovno_sodisce_rs/2012032113048422/) (5.4.2014).

<sup>85</sup> Vlada Republike Slovenije, Urad za verske skupnosti: *Zapis 44. posveta predstavnikov verskih skupnosti*, leto 2007, str. 4. Dostopno: [http://www.arhiv.uvs.gov.si/fileadmin/uvs.gov.si/pageuploads/posveti\\_-\\_zapis/44.posvet.pdf](http://www.arhiv.uvs.gov.si/fileadmin/uvs.gov.si/pageuploads/posveti_-_zapis/44.posvet.pdf) (10.4.2014)

<sup>86</sup> Glej tudi sodbo *Rantsev proti Cipru in Rusiji*, v kateri je Evropsko sodišče za človekove pravice 7. januarja 2010 odločilo, kaj so ustrezni standardi učinkovite policijske oziroma sodne preiskave v primeru smrti domnevne žrtve trgovine z ljudmi. Odločilo je tudi, kaj so potrebni standardi skrbnosti drugih organov (upravni organi, ministrstva in tožilstva), ko gre za sodelovanje oziroma odkrivanje okoliščin smrti domnevne žrtve trgovine z ljudmi oziroma zaščito žrtve trgovine z ljudmi. Sodišče je ugotovilo, da je Ciper odgovoren za kršitev pravice do življenja iz 2. člena Evropske konvencije o človekovih pravicah, da sta Ciper in Ruska federacija odgovorna za kršitev prepovedi suženjstva in prisilnega dela iz 4. člena Evropske konvencije o človekovih pravicah ter da je Ciper odgovoren za kršitev pravice do svobode in varnosti iz 5. člena Evropske konvencije o človekovih pravicah. Sodba je pomembna zaradi podrobnejše opredelitve, kaj je področje kaznivih dejanj trgovine z ljudmi v kontekstu Evropske konvencije o človekovih pravicah, žrtev trgovine z ljudmi v tem kontekstu ter zaradi natančne analize, kaj vse se je pri organih pregona in preiskave v različnih državah neučinkovito izvajalo. Sodišče je odločilo, da trgovina z ljudmi sama po sebi spada pod 4. člen Evropske konvencije o človekovih pravicah (prepoved suženjstva in prisilnega dela).

Nevladna organizacija Društvo Ključ, ki se že nekaj let aktivno ukvarja s preprečevanjem trgovine z ljudmi in pa nudenjem oskrbe žrtvam, je opredelila nekaj osnovnih značilnosti ranljivejše skupine oseb, ki lahko postanejo žrtve trgovine z ljudmi:

*»Večinoma so to ženske, čeprav je nekaj odstotkov žrtev tudi moških. Največkrat imajo te osebe nizko izobrazbo, ne govorijo tujih jezikov, so diskriminirane v svojem družinskem in poklicnem življenju in so stare od 15 do 30 let. Trgovci žrtve trgovine z ljudmi pogosto pridobivajo iz majhnih podeželskih krajev in mest v osiromašenih regijah, kjer so težke ekonomske in socialne razmere in je veliko ljudi brezposelnih oziroma ti predstavljajo tehnološki višek. Trgovci se tako osredotočajo na dekleta in ženske, ki iščejo nove priložnosti, hkrati pa jih spremlja močna želja, da bi si izboljšale življenjske pogoje z odhodom v tujino, kjer bi zaslužile denar. Pogosto prihajajo iz družin z mnogimi problemi, ki jih le-te ne rešujejo uspešno. Ranljivejše so tudi osebe, ki doživljajo nasilje v domačem okolju, kjer tudi ne dobijo nobene zaščite. Dogaja se tudi, da so mlada dekleta in fantje prodani s strani svojih staršev in sorodnikov. Prav tako je za velik delež mladih prostitutk značilna zgodovina spolne zlorabe že v otroštvu in mnoge med njimi so tudi svoje matere videle predvsem v vlogi spolnega objekta v odnosu z drugimi. Torej njihova izkušnja iz otroštva je, da telo ne pripada njim in da njihovih čustev, želja in potreb nihče ne spoštuje.*

*Naslednja ranljivejša skupina oseb, ki lahko postanejo žrtve trgovine z ljudmi so marginalne skupine – ljudje, ki imajo težave v duševnem zdravju, odvisniki, ... saj se po navadi iste kriminalne združbe, ki trgujejo z ljudmi, ukvarjajo tudi s preprodajo drog, preprodajo ukradenega blaga, ...*

*Ogrožene so tudi osebe, ki se sicer same odločijo, da se bodo prostituirale, saj je prostitucija lahko način iskanja lastne neodvisnosti in odločanja o lastnem življenju. Lahko pa je tudi edini način, da se iz revščine rešijo tiste, ki so na trgu delovne sile najslabše plačane in zavrnjene. Te osebe lahko pri opravljanju spolnih storitev naletijo na zvodnika ali trgovca z ljudmi, ki jih prisili, da delajo pod pogoji na katere same ne pristanejo in tako že govorimo o prisilni prostituciji. Cilj trgovcev je, da svojo investicijo zavarujejo in poskrbijo, da bodo žrtve neprekinjeno delale in ne bodo pobegnile. To pa pomeni, da te osebe nimajo več nadzora nad tem, katerim klientom bodo nudile spolne storitve, koliko na dan jih bodo imele, kakšno vrsto spolnega odnosa bodo izvajale, pogosto jim je omejeno gibanje le na področje kjer delajo, nadzorovane so njihove osnovne fizične potrebe (hrana, higiena, oblačila), odvzet potni list, ne dobijo plačila za svoje delo ali pa je znesek mnogo nižji od dogovorjenega. Lahko so tudi prisiljene v storitve kaznivih dejanj, kar zmanjša možnost, da se bodo zatele po pomoč na policijo v primeru, da jim uspe pobegniti. Prisilo vedno spremljajo grožnje, uporaba vseh vrst nasilja in zlorabe, ki imajo pogosto trajne posledice.*

*Med posebno ranljivo skupino ljudi spadajo tudi tisti, ki se nahajajo na vojnih območjih in območjih, ki jih prizadenejo naravne katastrofe. V teh razmerah, ko vlada kaos, so še posebno izpostavljeni izgubljeni in osiroteli otroci ter samske ženske, ki ostanejo brez strehe nad glavo. Žrtve trgovine z ljudmi so lahko predstavniki različnih populacij, zato je zgodnja identifikacija žrtve trgovine z ljudmi prvi pogoj, da so prepoznane kot žrtve in da jim je nudena pomoč in zaščita. Odločilnega pomena je, da se osebe, za katere je verjetnost, da se srečajo z žrtvijo večja (policija, cariniki, zdravniki, socialni delavci) izobrazijo in tako lažje prepoznajo žrtev, ki jo nato napolijo v organizacijo, ki bo žrtvi nudila pomoč.«<sup>87</sup>*

---

<sup>87</sup> Seminar ZRSS, 6.2.2010: Trgovina z ljudmi – nevarnosti in preprečevanje. Dostopno: <http://www.drustvo-kljuc.si/> (7.4.2014).

Narava trgovine z ljudmi ima več obrazov, vendar je individualni ekonomski element pri storilcih kaznivega dejanja trgovine z ljudmi iskanje zaslужka z izkoriščanjem drugih. Predpogoj za obstoj trgovine z ljudmi je pa seveda povpraševanje po tovrstnem »blagu« oziroma storitvah.

Za žrtve trgovine z ljudmi je pomemben ekonomski element tudi slabo družbeno ekonomsko stanje v matični državi, torej revščina in ekonomsko-socialne razlike med Vzhodom in Zahodom ali Jugom in Severom. Žrtve se večinoma brez prisile, preko faze novačenja, odločijo za spremembo okolja in meje prestopijo legalno (s pravnimi ali lažnimi dokumenti). Izkoriščanje je zadnja faza trgovine z ljudmi, ki lahko nastopi že v tranzitnih državah, zagotovo pa se izvaja v državah cilja. Vzrok razmaha trgovine z ljudmi ni samo revščina, velikokrat gre za prikrajšanje glede na nekaj ali nekoga drugega, na primer glede na vrstnike na zahodu, za katere se zdi, da imajo vse.<sup>88</sup>

Ob letošnji objavi poročila<sup>89</sup> o Sloveniji so pri Svetu Evrope izjavili, da uradne številke o žrtvah trgovine z ljudmi ne izražajo prave razsežnosti problema. Kritike Slovenije, ki izhajajo iz letnega poročila, se nanašajo predvsem na pomanjkljiv sistem identifikacije žrtev in nezadostno osveščenost. V letu 2010 je bilo v Sloveniji uradno identificiranih triintriideset žrtev trgovine z ljudmi, v letu 2011 jih je bilo enaindvajset, v letu 2012 pa štiri.<sup>90</sup>

Kakor v Sloveniji določa 50. člen Zakona o tujcih,<sup>91</sup> zagotavljanje pravic žrtvam trgovine z ljudmi zgolj na osnovi pripravljenosti za sodelovanje pri odkrivanju in kaznovanju storilcev kaznivih dejanj po mnenju strokovne javnosti lahko pomeni kršenje njihovih človekovih pravic. Primeren čas okrevanja in čas bivanja bi morala biti zagotovljena vsaki žrtvi ne glede na njeno odločitev. Zaščita pravic posameznika brez pogojevanja bi lahko na dolgi rok spodbudila več posameznikov, da nastopijo na sodišču.<sup>92</sup>

Doba okrevanja žrtve, ki daje žrtvi pravico do začasnega bivanja, bi morala biti po mnenju in priporočilih evropske ekspertne skupine, žrtvam brez pogojevanja dodeljena vsem osebam, za katere domnevajo, da so bile izkoriščene. Ta čas bi bil tako v prvi vrsti namenjen identificiranju oseb kot žrtev. Praksa evropskih držav, tudi Slovenije pa je, da imajo pravico do obdobja okrevanja le identificirane žrtve. Težave nastanejo v primerih,

---

<sup>88</sup> Ibidem.

<sup>89</sup> GRETA: Poročilo o izvajanju *Konvencije Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi v Sloveniji*. Dostopno: [http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/trgovina/THB\\_GRETA\\_porocilo\\_2013.pdf](http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/trgovina/THB_GRETA_porocilo_2013.pdf) (8.4.2014).

<sup>90</sup> Delo: *Trgovine z ljudmi v Sloveniji verjetno več, kot kažejo uradne številke*. Dostopno: <http://www.delo.si/novice/slovenija/trgovine-z-ljudmi-v-sloveniji-verjetno-vec-kot-kazejo-uradne-stevilke.html> (7.4.2014).

<sup>91</sup> Zakon o tujcih, Ur. L. RS, št. 50/11.

<sup>92</sup> M. Pavnik, U. Kavčič: *Vzpostavitev in spremljanje mednarodno primerljivih kazalcev o trgovini z ljudmi*, Mirovni inštitut, Ljubljana 2007. Dostopno: [http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/MI\\_Porocilo.pdf](http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/MI_Porocilo.pdf) (8.4.2014).

kjer ne obstaja »definicija žrtve« ali kadar posameznik sebe ne vidi kot žrtev. Identifikacija se v takšnih primerih prepusti organom pregona, ki pridejo z osebo prvi v stik in opravijo zaslišanje. Prav tako bi bilo smotno po dobi okrevanja vsaki žrtvi trgovine z ljudmi omogočiti dovoljenje za bivanje brez pogojevanj, vezanih na zahtevo sodelovanja z državo. Že samo dejstvo, da so bile izkoriščane na slovenskem ozemlju, bi moral biti zadosten razlog za njihovo zaščito.<sup>93</sup>

## ZAKLJUČEK

*»Nihče ne sme biti podvržen mučenju, nečloveškemu ali ponižujočemu kaznovanju ali ravnanju...«<sup>94</sup>*

Če povzamemo pričakovane rezultate zadnjih let v boju proti trgovini z ljudmi, ki jih v svojih akcijskih načrtih<sup>95</sup> sprejema slovenska vlada, lahko zaključimo, da se stanje na področju preventive in kurative letno izboljšuje. Tudi Evropska unija si vedno bolj prizadeva spodbujati države članice, da bi čim bolj dosledno upoštevale določila konvencije in podpirale tudi delovanje nevladnih organizacij pri ozaveščanju širše javnosti o pojavu v družbi.

Nevladne organizacije po besedah nacionalnega koordinatorja za boj proti trgovini z ljudmi mag. Sandija Čurina, *»igrajo pomembno vlogo v preventivnih programih pomoči žrtvam trgovine z ljudmi. Kar velja pri tem izpostaviti, je velik pomen dobrega sodelovanja vladnega in nevladnega sektorja, tako na operativni ravni, kot tudi pri načrtovanju in snovanju skupnih ukrepov in aktivnosti.«<sup>96</sup>* Akcijski načrti so zasnovani kot nadaljevanje dobre prakse tistih projektov, ki se skozi leta izkažejo za učinkovite, zaradi narave dela pa zahtevajo kontinuiteto. Dodatno so upoštevani predlogi in priporočila nekaterih mednarodnih organizacij, predvsem na področju konkretnjših preventivnih aktivnosti in učinkovitejših sodnih postopkov, ko gre za primerjavo števila pravnomočnih obsodb s številom obravnavanih primerov s strani organov pregona.

---

<sup>93</sup> GRETA: Poročilo o izvajanju Konvencije Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi v Sloveniji. Dostopno: [http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/trgovina/THB\\_GRETA\\_porocilo\\_2013.pdf](http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/trgovina/THB_GRETA_porocilo_2013.pdf) (8.4.2014).

<sup>94</sup> Ustava RS, Ur. l. RS, št. 33/91-I.

<sup>95</sup> Vlada RS, Boj proti trgovini z ljudmi. Dostopno: [http://www.vlada.si teme\\_in\\_projekti/boj\\_proti\\_trgovini\\_z\\_ljudmi/](http://www.vlada.si teme_in_projekti/boj_proti_trgovini_z_ljudmi/) (4.4.2014).

<sup>96</sup> Seminar ZRSŠ, 6.2.2010: Trgovina z ljudmi – nevarnosti in preprečevanje. Dostopno: <http://www.drustvo-kljuc.si/> (7.4.2014).

Predmet raziskovanja v moji doktorski disertaciji bo obravnava obstoječih mednarodnih dokumentov, relevantnih za zaščito človekovih pravic pri pojavu trgovine z ljudmi ter pregled slovenske zakonodaje na tem področju. Poleg normativne ureditve v Republiki Sloveniji bo doktorsko delo predstavljalo prikaz prakse na področjih preprečevanja pojava in ukrepanja v primerih kršitev človekovih pravic, ki so zaradi obstoja pojava neizogibne. Slovenija je tranzitna država in država cilja za žrtve, ki prihajajo predvsem iz Ukrajine, Romunije, Srbije ter Bosne. Včasih žrtve iz omenjenih držav potujejo skozi Slovenijo v Italijo, Avstrijo in Nemčijo, kjer so pogosto vržene v prisilno delo. Kadar pride do odkritja kaznivega dejanja in je potrebna komunikacija med državnimi organi in žrtvijo, je pomemben element razumevanje travmatičnega stanja žrtev, ki zaradi psihičnega stanja, strahu in drugih okoliščin ne podajajo vedno resničnih izjav. Slovenski Zakon o tujcih<sup>97</sup> v svojem 50. členu predvideva tri mesečni rok prebivanja v državi za tujca, ki je žrtev trgovine z ljudmi, da se oseba odloči, ali bo sodelovala kot priča v kazenskem postopku; tudi ta določba je lahko predmet razprave, ali gre pri njej za kršitev človekovih pravic, predvsem zaradi dejstva, da se žrtev z okrnjenim dostojanstvom, prestrašeno in v hudih travmah, na ta način pogojuje. Zaščita pravic posameznika brez pogojevanja bi lahko na dolgi rok spodbudila še več posameznikov, da nastopijo pred sodiščem.<sup>98</sup>

Tistim, ki se pri svojem delu srečujejo z žrtvami trgovine z ljudmi, bi bilo delo velikokrat olajšano, če bi lahko izluščili nekakšen profil potencialnih in dejanskih žrtev. Tako bi vedeli na katere skupine ljudi se morajo osredotočiti pri preventivnem ali kurativnem delovanju. Vendar pa žrtev trgovine z ljudmi lahko postane kdorkoli, ki se v določenem trenutku ali življenjskem obdobju nahaja v tvegani situaciji, zaradi katere postane ranljiv. Rdeča nit obravnavane problematike bodo zagotovo hude oblike kršitev človekovih pravic, ki so posledica procesa trgovanja z ljudmi in močna vloga posameznih akterjev, ki se v praksi srečujejo z elementi kaznivih dejanj, povezanih s pojavom, pa jih včasih zaradi njihovega nepoznavanja, ne zaznajo pravočasno.

Po mnenju strokovnjakov GRETA-e je pravni in institucionalni okvir za boj proti trgovini z ljudmi v Sloveniji celovit in zagotavlja dobro osnovo za soočanje s tem pojavom z vidika človekovih pravic. Kljub temu pa so v svojem poročilu zapisali, da je potrebno v celoti izkoristiti razpoložljive ukrepe za zaščito žrtev tako med preiskavo, kakor tudi med sodnim postopkom in po njem. Žrtve trgovine z ljudmi je potrebno ustrezno obvestiti o pravicah in obstoječih pravnih sredstvih ter jim nuditi pomoč med predkazenskim in seveda sodnim postopkom.<sup>99</sup>

Slovenski organi bi morali sprejeti nadaljnje ukrepe in z njimi zagotoviti, da se pristop, ki temelji na človekovih pravicah in v središče postavlja žrtev, uresničuje na način, da se vse žrtve trgovine z ljudmi identificirajo in ustrezno zaščitijo. Trenutna praksa, kjer sta

<sup>97</sup> *Zakon o tujcih*, Ur. l. RS, št. 50/11.

<sup>98</sup> M. Pavnik; U. Kavčič: *Vzpostavitev in spremljanje mednarodno primerljivih kazalcev o trgovini z ljudmi*, Mirovni inštitut, Ljubljana 2007.

Dostopno: [http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/MI\\_Porocilo.pdf](http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/MI_Porocilo.pdf) (8.4.2014).

<sup>99</sup> *Ibidem*.



formalno identificiranje žrtev trgovine in njihov dostop do dolgoročne pomoči odvisna od njihovega sodelovanja v kazenskem postopku, ni v skladu s pristopom k boju proti trgovini z ljudmi, ki bi temeljil na varstvu človekovih pravic (kot to določa Konvencija Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi).<sup>100</sup>

Če povzamemo, je večina prednostnih nalog, ki so povezane z bojem proti trgovini z ljudmi, v pristojnosti vlade. Seveda pa ne smemo spregledati pomena delovanja nevladnega sektorja in pa medijev, ki na področju preventive lahko storijo ogromno.

## VIRI IN LITERATURA

### ZAKONODAJA IN SODNE ODLOČBE:

- *Kazenski zakonik*, Ur. l. RS, št. 50/2012
- Sodba I Ips 20915/2010-792. Dostopno: [http://www.sodisce.si/znanje/sodna\\_praksa/vrhovno\\_sodisce\\_rs/2012032113048422/](http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/vrhovno_sodisce_rs/2012032113048422/)
- *Zakon o varstvu javnega reda in miru*, Uradni list RS, št. 70/06
- *Zakon o tujcih*, Ur. l. RS, št. 50/11
- *Ustava RS*, Ur. l. RS, št. 33/91-I
- *Protokol za preprečevanje, zatiranje in kaznovanje trgovine z ljudmi, zlasti ženskami in otroki, ki dopolnjuje Konvencijo Združenih narodov proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu*, leto 2004. Dostopno: <http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/Protokol.pdf>

### MONOGRAFIJE:

- M. Pavnik, U. Kavčič: *Vzpostavitev in spremljanje mednarodno primerljivih kazalcev o trgovini z ljudmi*, Mirovni inštitut, Ljubljana 2007. Dostopno: [http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/MI\\_Porocilo.pdf](http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/MI_Porocilo.pdf)

### ČLANKI:

- Delo: *Trgovine z ljudmi v Sloveniji verjetno več, kot kažejo uradne številke*. Dostopno: <http://www.delo.si/novice/slovenija/trgovine-z-ljudmi-v-sloveniji-verjetno-vec-kot-kazejo-uradne-stevilke.html>

---

<sup>100</sup> GRETA: Poročilo o izvajanju Konvencije Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi v Sloveniji.

Dostopno:

[http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/trgovina/THB\\_GRETA\\_porocilo\\_2013.pdf](http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/trgovina/THB_GRETA_porocilo_2013.pdf)  
(8.4.2014).

- US Department of State: *Identify and Assist a Trafficking Victim*. Dostopno: <http://www.state.gov/j/tip/id/>
- Vlada Republike Slovenije, Urad za verske skupnosti: *Zapis 44. posveta predstavnikov verskih skupnosti*, leto 2007, str. 4. Dostopno: [http://www.arhiv.uvs.gov.si/fileadmin/uvs.gov.si/pageuploads/posveti -  
\\_zapisi/44.posvet.pdf](http://www.arhiv.uvs.gov.si/fileadmin/uvs.gov.si/pageuploads/posveti_-_zapisi/44.posvet.pdf)
- Vlada Republike Slovenije, Boj proti trgovini z ljudmi. Dostopno: [http://www.vlada.si teme in projekti/boj proti trgovini z ljudmi/](http://www.vlada.si teme_in_projekti/boj_proti_trgovini_z_ljudmi/)
- Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings. Dostopno: [http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/konvencija.S  
E.thb.pdf](http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/konvencija.SE.thb.pdf)
- GRETA: *Poročilo o izvajanju Konvencije Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi v Sloveniji*. Dostopno: [http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/trgovina/THB GRETA poroc  
ilo\\_2013.pdf](http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/trgovina/THB_GRETA_poro_cilo_2013.pdf)
- Seminar ZRSS, 6.2.2010: Trgovina z ljudmi – nevarnosti in preprečevanje. Dostopno: <http://www.drustvo-kljuc.si/>

# KRITIČNA OCENA PRISTOJNOSTI VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC SLOVENIJI V PRIMERJAVI Z NORDIJSKIMI DRŽAVAMI<sup>101</sup>

## CRITICAL ASSESSMENT OF THE JURISDICTION OF THE OMBUDSMAN IN SLOVENIA IN COMPARISON WITH THE NORDIC COUNTRIES

*Mag. Sonja Verčič<sup>102</sup>*

### IZVLEČEK

26. člen Zakona o Varuhu človekovih pravic v Sloveniji določa, da se v primeru kršenja katere izmed človekovih pravic ali svoboščin z aktom javnega organa<sup>103</sup>, vložijo pobuda<sup>104</sup> pri Varuhu<sup>105</sup>. V pristojnost Varuha je izdati mnenje<sup>106</sup> javnemu organu, ki ga je dolžan obvestiti o izvedenih ukrepih.<sup>107</sup> V razmerju do zasebnega sektorja, zasebnih delodajalcev Varuh v Sloveniji nima nobenih pristojnosti.<sup>108</sup> Na Finskem, Švedskem se Varuhu naslovi pritožba in ima pristojnost odločanja.<sup>109</sup>,<sup>110</sup> Finski in Švedski sistem Varuha temelji na pristojnost nadzora nad zakonitostjo, ki sega tudi na sodišče.<sup>111</sup> V okviru pristojnosti Finski Varuh nadzira zakonitost sklepov in ukrepov javnih organov, izvaja inšpekcijski nadzor, ima pravico naročiti policijsko preiskavo,<sup>112</sup>,<sup>113</sup> Varuh na Švedskem lahko sproži pravni, prav tako kazenski postopek proti javnemu uslužbencu ali javnemu organu.<sup>114</sup>

---

<sup>101</sup> Finska, Danska, Švedska.

<sup>102</sup> Študentka doktorskega študija na Fakulteti za državne in evropske študije v Kranju. Elektronski naslov: record@siol.net. Pod mentorstvom dr. Jernej Letnar Černač pripravljam doktorsko disertacijo z naslovom: Kritična ocena pristojnosti Varuha človekovih pravic – Ombudsmana glede zaščite pred diskriminacijo v Republiki Sloveniji.

<sup>103</sup> državnega organa, organa lokalne samouprave ali nosilca javnih pooblastil (Uradni list RS, št. 71/93, 15/94).

<sup>104</sup> Zakon o varuhu človekovih pravic (Uradni list RS, št. 71/93, 15/94).

<sup>105</sup> Isto.

<sup>106</sup> Prav tam, 25. člen.

<sup>107</sup> Prav tam, 40. člen.

<sup>108</sup> ISSU. Analiza najpogostejših kršitev temeljnih pravic v Sloveniji. 2013, str. 19, [http://issuu.com/vecer-z-varuhom/docs/analiza\\_najpogostejih\\_kr\\_itev](http://issuu.com/vecer-z-varuhom/docs/analiza_najpogostejih_kr_itev) (zadnjič obiskano: 30. 3. 2015).

<sup>109</sup> V okviru svojih pristojnosti – 9. člen, Parliamentary Ombudsman Act 197/2002, <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2002/en20020197.pdf> (zadnjič obiskano: 28. 3. 2015).

<sup>110</sup> Jo Riksdagens Ombudsman, <http://www.jo.se/en/About-JO/The-Parliamentary-agency/> (zadnjič obiskano: 27. 3. 2015).

<sup>111</sup> R. Marttunen, The Parliamentary Ombudsman in Finland, [http://icoaf.org/docs/Finland/parliamentary\\_ombudsman\\_finland.pdf](http://icoaf.org/docs/Finland/parliamentary_ombudsman_finland.pdf) zadnjič obiskano 15. 4. 2015).

<sup>112</sup> Pridobi potrebne kopije dokumentov, odredi policijsko preiskavo pri javnih organih.

<sup>113</sup> Parliamentary Ombudsman Act 197/2002, 1-3 5, 8. člen, <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2002/en20020197.pdf> (zadnjič obiskano: 28.3.2015).

<sup>114</sup> Jo Riksdagens Ombudsman, <http://www.jo.se/en/About-JO/The-Parliamentary-agency/> (zadnjič obiskano:

Pritožba se naslovi tudi Danskemu Varuhu, njegove pristojnosti segajo na področje javne uprave in ne na sodišče.<sup>115</sup>, <sup>116</sup>. Danski Varuh nima pristojnosti kazenskega pregona, lahko pa sproži postopek preko tožilca,<sup>117</sup> prav tako nima pristojnosti odločanja ali izvršilne pristojnosti, da javnemu organu odredi, da izvede neko dejanje.<sup>118</sup>

Rečemo lahko, da so pristojnosti Varuha v Sloveniji omejene<sup>119</sup>, saj nanj<sup>120</sup> lahko naslovimo le pobudo, če menimo, da nam je bila z aktom javnega organa kršena katera izmed človekovih pravic ali svoboščin, vendar pa Varuh lahko posreduje le svoje mnenje, ne more prisiliti ali sankcionirati javni organ k določenemu ravnanju.

***Ključne besede:*** varuh človekovih pravic, pobuda, pritožba, pristojnost, javni organ, zasebni sektor

## **ABSTRACT**

Article 26 of the Human Rights Ombudsman Act in Slovenia stipulates that in the event of a breach of any of the human rights and freedoms by an act of public authority, an initiative with the Ombudsman is filed. The Ombudsman has jurisdiction to issue an opinion to a public authority which is obliged to inform it about the measures taken. In relation to the private sector, private employers, the Ombudsman in Slovenia has no jurisdiction. In Finland and Sweden an appeal is addressed to the Ombudsman and it has the decision-making power. Finnish and Swedish system of the Ombudsman is based on jurisdiction to supervise the legality which extends to the court. Within the competences the Finnish Ombudsman reviews the legality of decisions and measures of public authorities, carries out inspection surveillance, has the power to order a police investigation; the Ombudsman in Sweden may initiate legal as well as criminal proceedings against a civil servant or public authority. The appeal is addressed also to the Danish Ombudsman; its powers extend to the field of public administration and not in court. The Danish Ombudsman has no power of law enforcement, but may initiate proceedings via prosecutor; it neither has decision-making power nor executive power to order the public authority to carry out an action.

We can say that the jurisdiction of the Ombudsman in Slovenia are limited, since it can be given only initiative if we feel that any of the human rights or freedoms was breached by an act of public authority; however, the Ombudsman can only communicate their views, it

---

27. 3. 2015).

<sup>115</sup> The Ombudsman Act Act No. 473 of 12 June 1996, 7. člen.

<sup>116</sup> Act Act No. 473 of 12 June 1996 concerning the Ombudsman as amended by Consolidated Act No. 556 of 24 June 2005, Consolidated Act No. 502 of 12 June 2009, Consolidated Act No. 568 of 18 June 2012 and Consolidated Act No. 349 of 22 March 2013, <https://en.ombudsmanden.dk/loven/> (zadnjič obiskano: 22. 3. 2015).

<sup>117</sup> European Ombudsman, <http://www.ombudsman.europa.eu/speeches/en/austrial.htm> (zadnjič obiskano: 12. 4. 2015).

<sup>118</sup> IIAS, Righting wrong. The Ombudsman in Six Continent, IOS Press, Amsterdam, 2000, str. 151.

<sup>119</sup> Varuh človekovih pravic, Letno poročilo Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2011, 2012, [http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user\\_upload/pdf/lp/Letno\\_porocilo\\_Varuha\\_za\\_letno\\_2011.pdf](http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/Letno_porocilo_Varuha_za_letno_2011.pdf) (zadnjič obiskano: 17. 4. 2015).

<sup>120</sup> oziroma njegove namestnike ali na strokovne sodelavce.

cannot force or sanction the public authority to a particular action.

**Keywords:** *ombudsman, initiative, complaint, jurisdiction, public institution, private sector*

## UVOD

Učinkovito varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin je ena izmed ključnih vrednot demokratične družbe.<sup>121</sup> Čas gospodarske krize oziroma recesije je še posebno občutljiv čas, ko so človekove pravice bolj kršene kot v času obilja.<sup>122</sup> Varstvo človekovih pravic je eden izmed najbolj perečih ciljev mednarodne skupnosti.<sup>123</sup> Pri tem je pomemben korekcijski faktor Institut Varuha, kot sredstvo za nadzor nad izvajanjem uveljavljanja človekovih pravic,<sup>124</sup> ki postaja prepoznan tudi v zasebnem sektorju.<sup>125</sup> Vendar se pristojnosti Varuha in posledično raven varstva človekovih pravic v svetu razlikuje od države do države.<sup>126</sup>

Pristojnosti Varuha človekovih pravic obravnavajo številni avtorji, kot so Letnar Černič (2015), Nussdorfer (2014), Čebašek Travnik in Urh (2008), Ambrož (2005), Tepina in Modic (2008), Gotze (2010), Hansen (2014), Larisen (2009), Svensson (2013), Remac (2013), Erboli (2011), Aviani (2009), Krommendijk (2014), (Fallberg & Mackenney, 2003), Giddings & Gregory, 2000).

Namen prispevka je proučiti pristojnosti Varuha v Sloveniji v primerjavi z Nordijskimi državami<sup>127</sup>, jih obravnavati v okviru učinkovitega varstva človekovih pravic ali svoboščin do javnih organov ali zasebnega sektorja, zasebnih delodajalcev, in tako odgovoriti na vprašanje, ali so pristojnosti Varuha v Sloveniji omejene z vidika učinkovitega varovanja človekovih pravic v primerjavi z izbranimi Nordijskimi državami Finska, Danska, Švedska. Pri tem smo uporabili več znanstveno raziskovalnih metod: deskripcije, kompilacije ter analize in sinteze.

---

<sup>121</sup> J. Letnar Černič, *Critical Assessment of the Functioning of the Slovenian Ombudsman*, 2015, str. 922–923.

<sup>122</sup> Varuh Človekovih pravic Republike Slovenije, Zaradi pomanjkanja etike vse več kršitev temeljnih pravic delavcev, <http://www.varuh-rs.si/medijsko-sredisce/sporocila-za-javnosti/novice/detajl/zaradi-pomanjkanja-etike-vse-vec-krsitev-temeljnih-pravic-delavcev/?cHash=abe7c2ae391dcadf90495887c58de8dc> (zadnjič obiskano: 12. 4. 2015).

<sup>123</sup> M. Hafner-Burton, Emile, T. Kiyoteru, *Human Rights in a Globalizing World: The Paradox of Empty Promises*, AJS. March (2005), str. 1373.

<sup>124</sup> M. Ambrož, *The mediating role of the Ombudsman in the protection of human rights*, Int J Soc Welfare. št. 2 (2005), str. 145.

<sup>125</sup> J. Gannett, *Providing Guardianship of Fundamental Rights and Essential Governmental Oversight: An Examination and Comparative Analysis of the role of Ombudsman in Sweden and Poland*, New Eng.J. INTL& COMP.L., št. 2 (2003), str. 520.

<sup>126</sup> M. Ambrož, *The mediating role of the Ombudsman in the protection of human rights*, Int J Soc Welfare. št. 2 (2005), str. 152.

<sup>127</sup> Finska, Danska, Švedska.

## PRISTOJNOSTI VARUHA V SLOVENIJI V PRIMERJAVI Z NORDIJSKIMI DRŽAVAMI<sup>128</sup>

Človekove pravice in temeljne svoboščine so v slovenskem ustavnem redu dobro varovane v razmerju do državnih organov, vendar bi jih bilo potrebno boljše izvajati v praksi.<sup>129</sup>, z zakonom.

26. člen Zakona o Varuhu človekovih pravic<sup>130</sup> (v nadaljevanju Zakon o varuhu) v Sloveniji določa, da se v primeru kršenja katere izmed človekovih pravic ali svoboščin z aktom javnega organa<sup>131</sup>, vložijo pobuda<sup>132</sup> pri Varuhu človekovih pravic v Sloveniji (v nadaljevanju Varuha)<sup>133</sup>. Definicija Zakona o varuhu tako v okviru pristojnosti Varuha ne določa pravnega sredstva pritožbe, kot to velja pri varovanju človekovih pravic in svoboščin na Danskem, Finskem, Norveškem.<sup>134, 135, 136</sup>

Institut Varuha je v Sloveniji oblikovan po klasičnem parlamentarnem modelu Varuha, s širokimi pristojnostmi do javnih organov<sup>137</sup>. Poleg izvedbe postopka po 28. členu Zakona o varuhu<sup>138</sup> na prejeto pobudo za odpravo konkretne kršitve človekovih pravic in svoboščin, v katerem ima pravico do vpogleda v podatke javnih organov<sup>139</sup> se Varuh v okviru pristojnosti osredotoča tudi na proaktivno delovanje: ozavešča, informira, načrtuje ter sodeluje v različnih izobraževalnih dejavnostih<sup>140</sup>, javnim organom naslavlja predloge, menja kritike, ali priporočila.<sup>141</sup> Posamični akt, končno poročilo,<sup>142</sup> ki ga izda Varuh v Sloveniji, je po svoji vsebini (ne pa tudi po moči pravno obvezne odločitve) najbližji odločbi sodne oblasti. Ta vsebuje ugotovitev odločilnega dejanskega stanja ter pravni sklep (»presojo«) o kršitvah človekovih pravic ali temeljnih svoboščin oziroma o drugih nepravilnostih obravnavanega primera. Varuhovo končno poročilo ne vsebuje sankcije, temveč »le« predlog, mnenje, kritiko ali priporočilo za odpravo ugotovljene nepravilnosti ter s tem za pravilno oziroma pravično rešitev primera. Javni organ je dolžan obvestiti

---

<sup>128</sup> Finska, Danska, Švedska.

<sup>129</sup> J. Letnar Černič, *Critical Assessment of the Functioning of the Slovenian Ombudsman*, 2015, str. 922–923.

<sup>130</sup> Zakon o varuhu človekovih pravic (Uradni list RS, št. 71/93 in nasl.).

<sup>131</sup> Isto.

<sup>132</sup> Isto.

<sup>133</sup> Isto.

<sup>134</sup> V okviru svojih pristojnosti – 9. člen, *Parliamentary Ombudsman Act 197/2002*, <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2002/en20020197.pdf>- (zadnjič obiskano: 28. 3. 2015).

<sup>135</sup> 7. člen, 25. člen *The Ombudsman Act Act No. 473 of 12 June 1996 concerning the Ombudsman as amended by Consolidated Act No. 556 of 24 June 2005, Consolidated Act No. 502 of 12 June 2009, Consolidated Act No. 568 of 18 June 2012 and Consolidated Act No. 349 of 22 March 2013*.

<sup>136</sup> *Jo Riksdagens Ombudsman*, <http://www.jo.se/en/About-JO/The-Parliamentary-agency/> (zadnjič obiskano: 27. 3. 2015).

<sup>137</sup> Varuh človekovih pravic, *Zgodovina institucije ombudsmana*, <http://www.varuh-rs.si/o-instituciji/zgodovina-institucije/>, 12.4.2015.

<sup>138</sup> Zakon o varuhu človekovih pravic (Uradni list RS, št. 71/93 in nasl.).

<sup>139</sup> Prav tam, 35. člen

<sup>140</sup> Z. Čebašek Travnik in B. Urh, *Varuh človekovih pravic Republike Slovenije ter vzgoja in izobraževanje za človekove pravice*. V: Rustja, E. (ur.). *Vzgoja in izobraževanje za človekove pravice*. Pedagoški inštitut, Ljubljana, 2008, str. 65.

<sup>141</sup> Zakon o varuhu človekovih pravic (Uradni list RS, št. 71/93 in nasl., 7. in 25. člen).

<sup>142</sup> Prav tam, 39. člen

Varuha o izvedenih ukrepih.<sup>143</sup>

V razmerju do zasebnega sektorja, kamor uvrščamo tudi zasebne delodajalce in z njimi povezanega varstva pravic delavcev iz dela in zaposlovanja, Varuh v Sloveniji nima nobenih pristojnosti.<sup>144</sup>, <sup>145</sup> Po Nussdorfer<sup>146</sup> kršitve in omejevanje socialnih pravic iz dela in zaposlovanja v Sloveniji izhajajo iz nespoštovanja pravice do poštenega plačila za opravljeno delo, plačila ki bi posamezniku in njegovi družini zagotavljalo dostojno življenje, skladno z mednarodnimi akti, ki veljajo tudi v Sloveniji: Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, Evropska socialna listina, Konvencija mednarodne organizacije dela.

V skladu s Slovenskimi predpisi Varuh nima pristojnosti oblastnega odločanja, prav tako ne more sprejemati pravno obvezujočih odločitev, ki bi bile sankcionirane s sredstvi pravne prisile. Varuh ni oblast, njegova dejanja in akti niso oblastne narave.

Splošne akte lahko izdaja le v povezavi z lastno organiziranostjo (drugi odstavek 10. in 51. člena ZVarCP). Posamičnih aktov ne izdaja v obliki odločbe, sodbe, sklepa ali odredbe (v oblikah, ki sicer poudarjajo avtoritativnost v izvajanju – sodne in izvršilne veje) oblasti. Izjema velja le za sklep o preiskavi (33. člen ZVarCP), ki pa je izraz določenih oblastnih upravičenj. V sodnih postopkih so pristojnosti Varuha v Sloveniji omejene,<sup>147</sup> nima pristojnosti za spremljanje dela sodnikov in sodišč, razen v primerih nedopustnega zavlačevanja ali očitne zlorabe oblasti.<sup>148</sup>

V Nordijskih državah imajo Varuhi pomemben položaj v ustavnem razmerju delitve oblasti, spoštovanje in upoštevanje Instituta pa so si pridobili skozi desetletja prizadevanj za učinkovito uresničevanje človekovih pravic.<sup>149</sup> Na splošno se Varuhi in z njimi povezane pristojnosti v Nordijskih državah delijo na dva modela: disciplinsko-avtoritativen Varuh (Švedsko-Finski model), ki ima moč in pristojnost, da deluje kot tožilec v kazenskih in disciplinskih postopkih zoper javne uslužbenke. Osredotočen je na pravilno vedenje javnih uslužbencev, ne pa na odločitve javnih organov,<sup>150</sup> in administrativno sodni model (Dansko-Norveški model).<sup>151</sup> Za Švedsko-Finski model je značilno veliko število

---

<sup>143</sup> Prav tam, 40. člen.

<sup>144</sup> ISSU, Analiza najpogostejših kršitev temeljnih pravic v Sloveniji, [http://issuu.com/vecer-z-varuhom/docs/analiza\\_najpogostejih\\_kr\\_itev](http://issuu.com/vecer-z-varuhom/docs/analiza_najpogostejih_kr_itev) (zadnjič obiskano: 30. 3. 2015).

<sup>145</sup> J. Letnar Černič, Critical Assessment of the Functioning of the Slovenian Ombudsman, 2015, str. 922.

<sup>146</sup> V. Nussdorfer, Primeri kršitev (in omejevanja) socialnih pravic, [http://issuu.com/vecer-z-varuhom/docs/analiza\\_najpogostejih\\_kr\\_itev\\_/18](http://issuu.com/vecer-z-varuhom/docs/analiza_najpogostejih_kr_itev_/18) (zadnjič obiskano 1. 4. 2015).

<sup>147</sup> P. Tepina, M. Modic, The Human Rights Ombudsman of the Republic of Slovenia, Slovenian Law Review, št. 1/2 (2008), str. 79.

<sup>148</sup> M. Ambrož, The mediating role of the Ombudsman in the protection of human rights, Int J Soc Welfare, št. 2 (2005), str. 148.

<sup>149</sup> J. Gannett, Providing Guardianship of Fundamental Rights and Essential Governmental Oversight: An Examination and Comparative Analysis of the role of Ombudsman in Sweden and Poland, New Eng. J. INT'L & COMP.L., št. 2 (2003), str. 520, T. Bull v J. Letnar Černič, Critical Assessment of the Functioning of the Slovenian Ombudsman, 2015, str. 922.

<sup>150</sup> M. Gotze, The Danish ombudsman A national watchdog with selected preferences. Utrecht Law Review, 2010, str. 34, <http://www.utrechtlawreview.org/index.php/ulr/article/view/113/0> (zadnjič obiskano 22. 3. 2015).

<sup>151</sup> Prav tam, str. 34.

specializiranih Varuhov s posebnimi pristojnostmi, kot so: Varuh za varstvo podatkov, Varuh za enakost, Varuh za manjšine in Varuh otrok.<sup>152</sup>

Švedska je bila prva država, ki je predstavila Institut Varuha<sup>153</sup> Švedski in Finski Varuh imata zelo velike pristojnosti<sup>154</sup> Po Švedskem modelu ima Varuh široka pooblastila. Izvaja nadzor, ne le nad centralnimi organi oblasti in državne uprave, temveč tudi nad sodišči in lokalnimi organi uprave, tudi oboroženih sil, in celo nad uradniki državni podjetij. V tem okviru ima Varuh kar nekaj pristojnosti, ki vplivajo na njegov položaj: Ima pravico neomejenega dostopa do zapisnika in dokumentov, vključno do zaupnih dokumentov; pravico do zakonodajne pobude; pravico, da sproži disciplinski postopek proti osebam, ki ne ravnajo v skladu z njegovimi zahtevami, in celo, lahko predpiše kazen; pravico, da sprejme pravne ukrepe proti uradni-kom, ki svojih dolžnosti ne izpolnjujejo ustrezno.<sup>155</sup>

V pristojnosti Varuha na Švedskem<sup>156</sup> je, da poda izjavo, če so ukrepi, ki jih izda javni uslužbenec oziroma organ v nasprotju z obstoječo zakonodajo ali nepravilni ali neustrezni; poda mnenje, ki je svetovalne narave, z namenom spodbujanja ustrezne uporabe prava; v vlogi izrednega tožnika lahko sproži pravne postopke proti javnemu uslužbencu ali organu, prav tako kazenski postopek; obvesti javnega uslužbenca o zanemarjanju službenih dolžnosti; priporoča spremembe predpisov. Varuh veže primere za pristojnost rednega nadzora in ukrepov.<sup>157</sup> Švedski Varuh ima tako kot Varuh na Finskem izvršilno moč.<sup>158</sup>

Odločitve Varuha niso pravno zavezujoče, kar pomeni, da se javnemu organu ni potrebno ravnati skladno, čeprav v praksi se, saj imajo javni organi pretežno koristi od mnenj Varuha z vidika izboljšanja njihovih notranjih postopkov in pravil.<sup>159</sup>

Švedska ima tudi posebne varuhe, kot je Varuh pravic za otroke od leta 1993 dalje<sup>160</sup>, Proti diskriminacijskega Varuha človekovih pravic<sup>161</sup>, Varuha potrošnikov.<sup>162</sup>

Švedska je ena izmed redkih držav poleg Finske, kjer je Varuh pristojen za izvajanje nadzora nad sodišči. Švedski Varuh opravlja nadzor nade delom civilnega in vojaškega javnega sektorja. Specializirani Varuhi so pristojnosti na posameznih področjih javnega življenja, to so Varuhi otrok, Varuhi pravic za prikrajšane osebe in Varuhi pravic proti

---

<sup>152</sup> Prav tam, str. 35

<sup>153</sup> Council of Europe, Making the protection of right more accessible to citizens: the ombudsman at local and regional level, 1998, str. 12.

<sup>154</sup> Prav tam, str. 13.

<sup>155</sup> Ukraine Parliament Commissioner for Human Rights, Establishment of the Ombudsman Institution in the World, [http://www1.ombudsman.gov.ua/en/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1114&Itemid=](http://www1.ombudsman.gov.ua/en/index.php?option=com_content&view=article&id=1114&Itemid=) (zadnjič obiskano: 22.10.4.2015).

<sup>156</sup> uradno ime institucije Varuha je: Justitieombudsmannen (JO Riksdagens Ombudsman, 2014).

<sup>157</sup> Jo Riksdagens Ombudsman, <http://www.jo.se/en/About-JO/The-Parliamentary-agency/> (zadnjič obiskano: 27. 3. 2015).

<sup>158</sup> Council of Europe, Making the protection of right more accessible to citizens: the ombudsman at local and regional level, 1998, str. 13.

<sup>159</sup> Jo Riksdagens Ombudsman, <http://www.jo.se/en/About-JO/The-Parliamentary-agency/> (zadnjič obiskano: 27. 3. 2015).

<sup>160</sup> Barnombudsmannen, <http://www.barnombudsmannen.se/english/about-us> (zadnjič obiskano: 22. 3. 2015).

<sup>161</sup> DISKRIMINERINGS Ombudsmannen, <http://www.do.se/en/> (zadnjič obiskano: 22. 3. 2015).

<sup>162</sup> Consumer Agency (Sweden). 2015. <http://www.snipview.com/q/Consumer%20Agency%20> (Sweden) (zadnjič obiskano: 12. 4. 2015).



etični diskriminaciji.<sup>163</sup>

Finska je ustanovila Institut Varuha kot druga država za Švedsko.<sup>164</sup> Pristojnosti Varuha na Finskem so širše kot kjerkoli v svetu.<sup>165</sup> Varuh na Finskem je pristojen za preiskavo na prejeto pritožbo, kadar je zadeva v njegovi pristojnosti in obstaja utemeljen sum nezakonitega ravnanja javnega organa, pri tem ima pravico, da pridobi podatke od javnih organov. Nadzira zakonitost sklepov in ukrepov javnih organov, izvaja inšpekcijski nadzor na kraju samem javnega organa in ima pravico naročiti policijsko preiskavo in pravico do brezplačne pomoči administracije javnega organa pri pridobivanju kopij dokumentov ali spisov.<sup>166</sup> Še ena izjemna lastnost Finskega sistema Varuha je njegova pristojnost nadzora nad zakonitostjo, ki sega tudi na sodišče.<sup>167</sup>, saj skladno z Evropskimi standardi Varuh naj ne bi imel pristojnosti nad sodišči.<sup>168</sup>

Finska ima tudi posebne Varuhe, in sicer: Posebnega varuha človekovih pravic za enakost med spoloma<sup>169</sup>, Varuha za otroke<sup>170</sup> in tako kot Norveška tudi sistem lokalnih in regionalnih Varuhov pacientovih pravic, ki se sestoji z okoli 2.000 posameznikov, kateri delujejo kot svetovalci bolnikom znotraj lokalnih zdravstvenih institucij na ravni občine. Njihova pristojnost je v veliki meri informativne narave, delujejo kot ponudniki informacij.<sup>171</sup> Čeprav je njihova dejanska moč omejena pri spreminjanju predlogov v rezultate, pooblastila pa nejasna<sup>172</sup>, je bilo po raziskavi Provincial board of Laplan iz leta 2001 ugotovljeno, da ima Varuh Pacientovih pravic na Finskem zelo pozitivno podobo z vidika varovanja pravic, ne le za državljane Finske temveč tudi njihove sosedje. Z institutom Varuha pacientovih pravic je Finska sprejela zelo pomemben korak na poti k demokraciji zdravstvenih storitev in dajanja pooblastil pacientom.<sup>173</sup>

V primerjavi z administrativno sodnim modelom (Dansko-Norveški model),<sup>174</sup> ki v okviru pristojnosti uveljavlja moč revizije dela javnih organov. Danski Varuh ni nikoli uveljavljal

---

<sup>163</sup> R. Žarevac, Research Paper on the Ombudsmen in the South Eastern Europe, <http://unpan1.un.org/intradoc/.../documents/.../unpan014896.p> (zadnjič obiskano: 30. 3. 2015).

<sup>164</sup> Council of Europe, Making the protection of right more accessible to citizens: the ombudsman at local and regional level, 1998, str. 12..

<sup>165</sup> R. Marttunen, The Parliamentary Ombudsman in Finland, [http://icoaf.org/docs/Finland/parliamentary\\_ombudsman\\_finland.pdf](http://icoaf.org/docs/Finland/parliamentary_ombudsman_finland.pdf) (zadnjič obiskano 15. 4. 2015).

<sup>166</sup> Parliamentary Ombudsman Act 197/2002, 1- 8. člen, <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2002/en20020197.pdf>- (zadnjič obiskano: 28. 3. 2015).

<sup>167</sup> R. Marttunen, The Parliamentary Ombudsman in Finland, [http://icoaf.org/docs/Finland/parliamentary\\_ombudsman\\_finland.pdf](http://icoaf.org/docs/Finland/parliamentary_ombudsman_finland.pdf) (zadnjič obiskano 15. 4. 2015).

<sup>168</sup> G. Kucsko-Stadlmayer, Relations between Obmudsmen and the Courts, [http://www.coe.int/t/dghl/.../Source/.../Samara\\_PresKucsko.doc](http://www.coe.int/t/dghl/.../Source/.../Samara_PresKucsko.doc) (zadnjič obiskano: 10. 4. 2015).

<sup>169</sup> The Ombudsman for Equality, <http://www.tasa-arvo.fi/en/ombudsman;jsessionid=b6222fbd171ed0943fca306b5af1> (zadnjič obiskano: 22.5.2015).

<sup>170</sup> Ombudsman for Children, Finland, <http://enoc.crin.org/en/members/ombudsman-children-finland> (zadnjič obiskano: 3. 4. 2015).

<sup>171</sup> L. Fallberg & S., Mackenney, Patient Ombudsmen in Seven European Countries: an Effective Way to Implement Patients' Rights?, European Journal of Health Law, št. 4 (2003), str. 350.

<sup>172</sup> Prav tam, str. 350.

<sup>173</sup> L. Fallberg & S., Mackenney, Protecting patients' rights, A comparative study of the ombudsman in healthcare, Radcliffe Medical Press Ltd, United Kingdom, 2004, str. 29–30.

<sup>174</sup> M. Gotze, The Danish ombudsman A national watchdog with selected preferences. Utrecht Law Review. 2010, str. 34, <http://www.utrechtlawreview.org/index.php/ulr/article/view/113/0> (zadnjič obiskano 22. 3. 2015).

svoje izvirne možnosti za sprožitev kazenskega ali disciplinskega postopka. Pristojnosti so tako Danskega kot Norveškega Varuha osredotočene na odločitve javnih organov, ne pa na ravnanja posameznih javnih uslužbencev.<sup>175</sup> Pristojnosti Instituta Danskega Varuha so bolj omejene v primerjavi s pristojnostmi Finskega, Švedskega Varuha, in deluje v nekoliko drugačni obliki<sup>176</sup>

Danski Varuh je bil ustanovljen kot tretji institut varstva človekovih pravic. Glede na zakonske in funkcionalne pristojnosti na več ravneh Varuha uživa pomemben ugled, na primer nacionalnega parlamenta in danskih medijev.<sup>177</sup> Tradicionalno je zelo učinkovit pri uveljavljanju svojih mnenj in priporočil. Od 1997 ima polno pristojnost za pregled in nadzor nad delom lokalne samouprave.<sup>178</sup> Glede na pristojnosti Danski Varuh ne more pregledovati dejanj ali vedenj Danskega parlamenta -Vlade, sodišč in zasebnih ustanov,<sup>179</sup> ne more odločati v primerih, ampak samo navede svoje mnenje in priporočilo.<sup>180</sup> Danski Varuh nima pristojnosti kazenskega pregona, lahko pa sproži postopek preko tožilca,<sup>181</sup> prav tako nima pristojnosti odločanja ali izvršilne pristojnosti, da javnemu organu odredi, da izvede neko dejanje.<sup>182</sup>

Na področju splošnih administrativnih postopkovnih zahtev ima Danski Varuh izjemen uspeh, ki izvira iz njegovih širokih pristojnosti in razvoja edinstvenega okolja, ki bazira na zavezništvu s parlamentom, mediji in univerzami. Na tem področju je Varuhov doprinos pomemben in pozitiven z vidika uveljavljanja in razvoja državljskih pravic, izven tega področja pa so njegove pristojnosti bolj omejene.<sup>183</sup> Na to kaže tudi primer Ministrstva za kmetijstvo, da kljub naročilu Danskega Varuha, omenjeno ministrstvo že več kot dve leti ne razkrije informacij o MRSA okuženih bakterijah.

V nekaterih primerih so bile s posebno zakonodajo pristojnost Varuha razširjene na zasebni sektor, kot na primer v zadevah z železniško dejavnostjo na Danskem<sup>184</sup>, kakor tudi v primeru uveljavljanja pravic iz nakupa preko spleta pri zasebnem podjetju, ki je namesto ponujene cene s popustom kupca obremenilo s polno ceno. Ker kupec ni našel naslova podjetja, se je obrnil na Varuha, ki je v okviru pristojnosti pomagal pri reševanju pritožbe v zasebnem sektorju.<sup>185</sup>

Danska ima relativno dobro razvito zakonodajo za varstvo potrošnikov, enostaven postopek in zastopanje na sodišču. Nekatero inovacijo na tem področju in posledično uvedba mehkega prava je bila vpeljana s strani Varuha potrošnikov, ki predstavlja bolj

---

<sup>175</sup> Prav tam, str. 35.

<sup>176</sup> Council of Europe, 1998, str. 12.

<sup>177</sup> Prav tam, str. 33.

<sup>178</sup> Prav tam, str. 42.

<sup>179</sup> Prav tam, str. 36.

<sup>180</sup> British Library, Social science collection guides, <http://www.bl.uk/reshelp/findhelprestype/.../denmark.pdf> (zadnjič obiskano: 22. 3. 2015).

<sup>181</sup> European Ombudsman, <http://www.ombudsman.europa.eu/speeches/en/austria1.htm> (zadnjič obiskano: 12. 4. 2015).

<sup>182</sup> IIAS, *Righting wrong. The Ombudsman in Six Continent*, IOS Press, Amsterdam, 2000, str. 151.

<sup>183</sup> Gotze, 2010, str. 50.

<sup>184</sup> K. Larisen, *The Parliamentary Ombudsman, Folketingets Ombudsman*, Kobenhavn, 2009, str. 10.

<sup>185</sup> The Danish Parliamentary Ombudsman, Annual Report 2013, <http://beretning2013.ombudsmenden.dk/english/ar2013-22> (zadnjič obiskano: 10. 4. 2015).

etične smernice kot pravno zavezujoča pravila.<sup>186</sup> Zakon o tržnih praksah (angl. Marketing Practices Act) (2012) navaja, da se pri trgovcih dobra tržna praksa do potrošnikov izvaja skladno z načeli Varuha potrošnikov.<sup>187</sup>

Danski model Varuha je postal eden izmed najbolj obširno uporabljenih modelov v drugih državah. Danski model Varuha je bolj prožen kot Švedski, in manj omejen s strogimi pravnimi pravili, zato posledično pa število Varuhov, ki bazirajo na Švedskem ali Finskem modelu zelo majhno.<sup>188</sup>

## ZAKLJUČEK

S sistematičnim analiziranjem pristojnosti Varuha v Sloveniji z vidika učinkovitega varovanja človekovih pravic v primerjavi z izbranimi Nordijskimi državami Finska, Danska, Švedska smo ugotovili, da slovenski Varuh nima pristojnosti oblastnega odločanja, prav tako nima izvršilne moči, tako, da ne more izvršiti kazenskega pregona ali odrediti javnemu organu da izvede neko drugačno ravnanje. Prav tako nima pristojnosti za nadzor na delom sodišč, le v primeru nedopustnega zavlačevanja postopkov ali v primeru zaznane zlorabe oblasti. V razmerju do zasebnega sektorja Varuh v Sloveniji nima pristojnosti in ne more posredovati.

V pristojnosti slovenskega Varuha je preiskovanje nezakonitega ali nepravilnega dela javnih organov na podlagi prejete pobude, pri tem ima pravico pridobiti dokumente in podatke javnih organov. Ugotovili smo, da slovenski Varuh lahko posreduje mnenja, predloge, kritike javnim organom in podaja pobude za spremembo oblastnih zakonov.

Ugotovili smo, da imata Švedski in Finski Varuh širše pristojnosti in pooblastila v primerjavi s slovenskim Varuhom. Tako Švedski kot Finski Varuh sta pristojna za nadzor zakonitosti sklepov in ukrepov javnih organov, pri čemer lahko izvajata inšpekcijski nadzor, ne le nad organi državne in lokalne uprave, temveč tudi nad sodišči, organi oboroženih sil in celo na Švedskem nad uradniki državnih podjetij. V okviru pristojnosti ima Švedski Varuh pravico, da sproži disciplinski postopek proti javnim uslužbencem, ki ne ravnajo v skladu z zahtevami Varuha, ali celo lahko predpiše kazen, prav tako ima pravico, da sprejme pravne ukrepe proti uradnikom, ki ne izpolnjujejo ustrezno svojih dolžnosti. V vlogi izrednega tožnika lahko Švedski Varuh sproži pravne postopke proti javnemu uslužbencu, tudi kazenski postopek. Švedski Varuh ima tako kot Varuh na Finskem izvršilno moč, prav tako sta oba pristojna za nadzor nad delom sodišč.

Ugotovili smo, da pristojnosti Danskega Varuha osredotočene le na delo javnih organov in ne na javne uslužbence. Glede na pristojnosti Danski Varuh ne more pregledovati dejanj ali vedenj Danskega parlamenta -Vlade, sodišč in zasebnih ustanov, ne more odločati v primerih, ampak samo navede svoje mnenje in priporočilo. Nadalje smo ugotovili, da

---

<sup>186</sup> S. Storm, Policies and practice in Denmark and Sweden, *Journal of Consumer Studies & Home Economics*, št. 2 (1999), str. 114.

<sup>187</sup> E. M. Svensson, Advertising, [http://www.nordicom.gu.se/sites/default/files/mediefakta-dokument/Gender\\_Media/Making\\_Change/97-118\\_makingchange\\_lr.pdf](http://www.nordicom.gu.se/sites/default/files/mediefakta-dokument/Gender_Media/Making_Change/97-118_makingchange_lr.pdf) (zadnjič obiskano 22. 5. 2015).

<sup>188</sup> M. Remac, Standards of Ombudsman Assessment: A new Normative Concept?, *Utrecht Law Review*, št. 3 (2013), str. 64–65.

Danski Varuh tako kot slovenski Varuh nima pristojnosti kazenskega pregona ali izvršilne pristojnosti, da javnemu organu odredi, da izvede neko dejanje. Ugotovili smo, da so bile s posebno zakonodajo v nekaterih primerih pristojnosti Varuha razširjene na zasebni sektor. Na podlagi ugotovitev raziskave menimo, da so pristojnosti Varuha v Sloveniji omejene zlasti v primerjavi s pristojnostmi Finskega in Švedskega Varuha, medtem ko raziskava kaže, da Danski Varuh tako kot Slovenski nima pristojnosti kazenskega pregona ali izvršilne pristojnosti do javnega organa.

## LITERATURA

Act No. 473 of 12 June 1996 concerning the Ombudsman as amended by Consolidated Act No. 556 of 24 June 2005, Consolidated Act No. 502 of 12 June 2009, Consolidated Act No. 568 of 18 June 2012 and Consolidated Act No. 349 of 22 March 2013, <https://en.ombudsmanden.dk/loven/> (zadnjič obiskano: 22. 3. 2015).

Ambrož, M. The mediating role of the Ombudsman in the protection of human rights, *Int J Soc Welfare*. št. 2 (2005), str. 145.

Barnombudsmannen, <http://www.barnombudsmannen.se/english/about-us> (zadnjič obiskano: 22. 3. 2015).

British Library, Social science collection guides, <http://www.bl.uk/reshelp/findhelprestype/.../denmark.pdf> (zadnjič obiskano: 22. 3. 2015).

Consumer Agency (Sweden), [http://www.snipview.com/q/Consumer %20Agency% 20\(Sweden\)](http://www.snipview.com/q/Consumer%20Agency%20(Sweden)) (zadnjič obiskano: 12. 4. 2015).

Council of Europe, Making the protection of right more accessible to citizens: the ombudsman at local and regional level, 1998.

Čebašek Travnik, Z. in Urh, B., Varuh človekovih pravic Republike Slovenije ter vzgoja in izobraževanje za človekove pravice. V: Rustja, E. (ur.). Vzgoja in izobraževanje za človekove pravice. Pedagoški inštitut, Ljubljana, 2008, str. 65.

DISKRIMINERINGS Ombudsmannen, <http://www.do.se/en/> (zadnjič obiskano: 22. 3. 2015).

European Ombudsman, <http://www.ombudsman.europa.eu/speeches/en/austria1.htm> (zadnjič obiskano: 12. 4. 2015).

Fallberg, L. & Mackenney, S., Patient Ombudsmen in Seven European Countries: an Effective Way to Implement Patients' Rights?, *European Journal of Health Law*, št. 4 (2003), str. 350.

Fallberg, L. & Mackenney, S., Protecting patients' rights, A comparative study of the ombudsman in healthcare, Radcliffe Medical Press Ltd, United Kingdom, 2004, str. 29–30.

Gannett, J., Providing Guardianship of Fundamental Rights and Essential Governmental Oversight: An Examination and Comparative Analysis of the role of Ombudsman in Sweden and Poland, *New Eng.J. INT'L& COMP.L.*, št. 2 (2003), str. 520.

Gotze, M., The Danish ombudsman A national watchdog with selected preferences. *Utrecht Law Review*. 2010, str. 34, <http://www.utrechtlawreview.org/index.php/ulr/article/view/113/0> (zadnjič obiskano 22. 3. 2015).

Hafner-Burton, M. Kiyoteru, Emile, T., *Human Rights in a Globalizing Word: The Paradox of Empty Promisies*, AJS. March (2005), str. 1373.

IIAS, *Righting wrong. The Ombudsman in Six Continent*, IOS Press, Amsterdam, 2000, str. 151.

ISSU. *Analiza najpogostejših kršitev temeljnih pravic v Sloveniji*. 2013, str. 19, [http://issuu.com/vecer-z-varuhom/docs/analiza\\_najpogostej\\_\\_ih\\_kr\\_\\_itev\\_\\_\\_](http://issuu.com/vecer-z-varuhom/docs/analiza_najpogostej__ih_kr__itev___) (zadnjič obiskano: 30.3.2015).

Kucsko-Stadlmayer, G., *Relations between Obmudsmen and the Courts*, [http://www.coe.int/t/dghl/.../Source/.../Samara\\_PresKucsko.doc](http://www.coe.int/t/dghl/.../Source/.../Samara_PresKucsko.doc) (zadnjič obiskano: 10. 4. 2015).

Larisen, K., *The Parliamentary Ombudsman, Folketingets Ombudsman*, Kobenhavn, 2009, str. 10.

Letnar Černič, J., *Critical Assessment of the Functioning of the Slovenian Ombudsman*, 2015, str. 922–923.

Marttunen, R., *The Parliamentary Ombudsman in Finland*, [http://icoaf.org/docs/Finland/parliamentary\\_ombudsman\\_finland.pdf](http://icoaf.org/docs/Finland/parliamentary_ombudsman_finland.pdf) zadnjič obiskano 15. 4. 2015).

Nussdorfer, V. *Primeri kršitev (in omejevanja) socialnih pravic*, [http://issuu.com/vecer-z-varuhom/docs/analiza\\_najpogostej\\_\\_ih\\_kr\\_\\_itev\\_\\_\\_/18](http://issuu.com/vecer-z-varuhom/docs/analiza_najpogostej__ih_kr__itev___/18) (zadnjič obiskano 1. 4. 2015).

*Ombudsman for Children, Finland*, <http://enoc.crin.org/en/members/ombudsman-children-finland> (zadnjič obiskano: 3. 4. 2015).

*Parliamentary Ombudsman Act 197/2002*, 1-3 5, 8. člen, <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2002/en20020197.pdf> (zadnjič obiskano: 28.3.2015).

Remac, M. *Standards of Ombudsman Assessment: A new Normative Concept?*, *Utrecht Law Review*, št. 3 (2013), str. 64–65.

Riksdagens, Jo, *Ombudsman*, <http://www.jo.se/en/About-JO/The-Parliamentary-agency/> (zadnjič obiskano: 27. 3. 2015).

Storm, S. *Policies and practice in Denmark and Sweden*, *Journal of Consumer Studies & Home Economics*, št. 2 (1999), str. 114.

Svensson, E. M., *Advertising*, [http://www.nordicom.gu.se/sites/default/files/mediefakta-dokument/Gender\\_Media/Making\\_Change/97-118\\_makingchange\\_lr.pdf](http://www.nordicom.gu.se/sites/default/files/mediefakta-dokument/Gender_Media/Making_Change/97-118_makingchange_lr.pdf) (zadnjič obiskano 22. 5. 2015).

Tepina, P., Modic, M. *The Huma Rights Ombusman of the Republic of Slovenia*, *Slovenian Lae Review*, št. ½ (2008), str. 79.

*The Danish Parliamentary Ombudsman, Annual Report 2013*, <http://beretning2013.ombudsmanden.dk/english/ar2013-22> (zadnjič obiskano: 10. 4. 2015).

*The Ombudsman Act Act No. 473 of 12 June 1996*, 7. člen.

*The Ombudsman for Equality*, <http://www.tasa-arvo.fi/en/ombudsman;jsessionid=b6222fbd171ed0943fca306b5af1> (zadnjič obiskano: 22.5.2015).

*Ukraine Parliament Commissioner for Human Rights, Establishment of the Ombudsman Institution in the World*, [http://www1.ombudsman.gov.ua/en/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1114&Itemid=](http://www1.ombudsman.gov.ua/en/index.php?option=com_content&view=article&id=1114&Itemid=) (zadnjič obiskano: [22.10.4.2015](http://www1.ombudsman.gov.ua/en/index.php?option=com_content&view=article&id=1114&Itemid=)).

Varuh Človekovih pravic Republike Slovenije, Zaradi pomanjkanja etike vse več kršitev temeljnih pravic delavcev, <http://www.varuh-rs.si/medijsko-sredisce/porocila-za-javnosti/novice/detajl/zaradi-pomanjkanja-etike-vse-vec-krsitev-temeljnih-pravic-delavcev/?cHash=abe7c2ae391dcadf90495887c58de8dc> (zadnjič obiskano: 12. 4. 2015).

Varuh človekovih pravic, Letno poročilo Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2011, 2012, [http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user\\_upload/pdf/lp/Letno\\_porocilo\\_Varuha\\_za\\_leto\\_2011.pdf](http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/Letno_porocilo_Varuha_za_leto_2011.pdf) (zadnjič obiskano: 17. 4. 2015).

Varuh človekovih pravic, Zgodovina institucije ombudsmana, <http://www.varuh-rs.si/o-instituciji/zgodovina-institucije/>, 12.4.2015.

Zakon o varuhu človekovih pravic (Uradni list RS, št. 71/93, 15/94).

Žarevac, R., Research Paper on the Ombudsmen in the South Eastern Europe, <http://unpan1.un.org/intradoc/.../documents/.../unpan014896.p> (zadnjič obiskano: 30. 3. 2015).

# NEIZPLAČANI DEVIZNI VARČEVALCI SFRJ IN ISLANDIJE – ANALIZA IN PRIMERJAVA SODB SODIŠČ EFTA IN ESČP <sup>189</sup>

## UNPAID FOREIGN-CURRENCY SAVERS OF SFRY AND ICELAND - ANALYSIS AND COMPARISON OF THE COURT'S JUDGMENTS: EFTA AND ECHR

*Dr. Leon Slak*

### IZVLEČEK

V razmaku dveh let smo bili priča dvema različnima sodbama evropskih sodišč, Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) in sodišča Evropskega združenja za prosto trgovino (EFTA), ki pa sta obe odločali v podobnem sporu – glede izplačila vlog bančnih varčevalcev. Skupni imenovalec obeh sodb so skupine varčevalcev, ki jih banke iz različnih razlogov niso poplačale. V obeh primerih so to bili (ali so postali) državljani druge države, kot je država, v kateri so naložili svoj denar. Iz tega razloga imata oba primera mednarodnopravni značaj.

V primeru pred ESČP gre za varčevalce nekdanjih podružnic LB Sarajevo in LB Zagreb iz bivše države Jugoslavije – ki je razpadla in je ni več, v primeru pred EFTA pa za varčevalce islandske banke *Landsbanki* – ki je propadla. Slednja je preko spleta in pod blagovno znamko *Icesave* zbirala vloge tujih varčevalcev, zlasti od državljanov Velike Britanije in Nizozemske.

Razlike med sodbama so: ESČP je v primeru *Ališić* v juliju 2014 razsodilo, da mora Slovenija izplačati vse devizne varčevalce iz nekdanjih podružnic LB v Sarajevu in v Zagrebu (ti so za nas, po razpadu SFRJ, tuji državljani), sodišče EFTA pa je 28.1.2013 razsodilo nasprotno – da Islandija ne rabi izplačati tujih varčevalcev, to je državljanov Nizozemske in Velike Britanije.

Primeri SFRJ in Islandije sta zaradi neizplačila vlog določenim vrstam varčevalcev podobna. Prispevek analizira vzroke za različno odločanje sodišč EFTA in ESČP, v podobnih primerih.

**Ključne besede:** devizni varčevalci, Ljubljanska banka, Landsbanki, Icesave, ESČP, EFTA, človekove pravice.

---

<sup>189</sup> Avtor: Leon Slak, doktor znanosti (Evropska pravna fakulteta v Novi Gorici), magister znanosti (Fakulteta za državne in evropske študije), diplomirani ekonomist (Ekonomsko poslovna fakulteta v Mariboru), domač naslov: Hrovatova 6, 2341 Limbuš, e-mail: [slak.leon@gmail.com](mailto:slak.leon@gmail.com) Članek izraža izključno stališča avtorja.

## ABSTRACT

In the time of two years, we have two different judgments of the European courts, the European Court of Human Rights (ECHR) and the Court of the European Free Trade Association (EFTA), which both decided in a similar dispute - regarding the disbursement of bank deposits of savers. The common denominator of both judgments are groups of depositors whose banks for various reasons have not returned the money. In both cases there was (or have become) citizens of other countries than the country in which they loaded their money. From this reason, both cases also have an international character.

In the case before the ECHR was depositors from former subsidiaries LB Zagreb and LB Sarajevo from former Yugoslavia - which is broken and it is no longer. In the other side in the case before EFTA - Icelandic bank Landsbanki has collapsed. This bank worked online and under the brand Icesave collected deposits from foreign savers, especially citizens from Great Britain and Netherlands.

The differences between the judgments of ECHR in the case of Yugoslavia in July 2014 is that Slovenia must pay all foreign savers from the former LB branches in Sarajevo and Zagreb (which are for us, after collapse of Yugoslavia, foreign nationals), but EFTA in January 2013 held opposite - that Iceland does not have to pay foreign savers, which are citizens of the Netherlands and the United Kingdom.

Examples of Yugoslavia and Iceland are similar due to non-payment of deposits to certain types of savers. This paper analyzes causes of the difference in deciding of two European courts - in similar cases.

**Keywords:** *foreign currency savers, Ljubljanska banka, Landsbanki, Icesave, ECHR, EFTA, human rights*

## UVOD

V razmaku dveh let smo bili priča dvema nasprotnima sodbama evropskih sodišč, Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) in sodišča Evropskega združenja za prosto trgovino (EFTA), ki pa sta obe odločali v podobnem sporu – glede izplačila vlog bančnih varčevalcev. Skupni imenovalec obeh sodb so skupine varčevalcev, ki jih banke iz različnih razlogov niso poplačale. V obeh primerih so to bili (ali so postali) državljani druge države, kot je država, v kateri so naložili svoj denar. Iz tega razloga imata oba primera mednarodnopravni značaj. V primeru pred ESČP gre za varčevalce nekdanjih podružnic LB Sarajevo in LB Zagreb iz bivše države Jugoslavije – ki je razpadla in je ni več, v primeru pred EFTA pa za varčevalce islandske banke *Landsbanki* – ki je propadla. Slednja je preko spleta in pod blagovno znamko *Icesave* zbirala vloge tujih varčevalcev, zlasti od državljanov Velike Britanije in Nizozemske.

Razlike med sodbama so naslednje: ESČP je v primeru *Ališić* v juliju 2014 razsodilo, da mora Slovenija izplačati devizne varčevalce iz nekdanjih podružnic LB v Sarajevu in LB v



Zagrebu (ti so zdaj, zaradi razpada SFRJ – tuji državljani), sodišče EFTA pa je razsodilo nasprotno, da Islandija ne rabi izplačati tujih varčevalcev – ki so državljani Nizozemske in Velike Britanije.

Primeri SFRJ in Islandije sta zaradi neizplačila vlog določenim vrstam varčevalcev na videz podobna, a sta različna. Pri SFRJ je bil vzrok razpad države, pri Islandiji pa razpad bančnega sistema. V slednjem primeru so jamstvo za vloge priznali le domačim državljanom – ne pa tudi tujim varčevalcem iz Velike Britanije in Nizozemske. Toda ta spor ni potekal pred ESČP v Strasbourgu, temveč pred sodiščem Evropskega združenja za prosto trgovino (EFTA).

Mednarodna skupnost je namreč ustanovila različna sodišča za reševanje sporov v zvezi z mednarodnim pravom. Pravna narava teh sodišč je raznolika, obseg pristojnosti in zavezujoč učinek sodne prakse pa sta odvisna od ustreznega ustanovitvenega akta. ESČP je Evropsko sodišče za človekove pravice, ki ga je ustanovil Svet Evrope z namenom zagotavljanja spoštovanja pravic iz Evropske konvencije o človekovih pravicah, Sodišče Efte pa je sodišče, ki ga je ustanovilo Evropsko združenje za prosto trgovino (EFTA) in izvršuje sodno oblast v sistemu Efte z razlaganjem Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru (EGP) glede na države Efte, ki so pogodbenice Sporazuma. To so Islandija, Liechtenstein in Norveška. To sodišče je odločilo pričakovano – drugače kot ESČP, ki je zlasti "branitelj" človekovih pravic.

Ključna razlika med sodbo pred EFTA Luksemburgu in sodbo pred ESČP v Strasbourgu pa je tudi v tem, da so v primeru Islandije vse tri udeležene države v sporu (Islandija, Nizozemska in Velika Britanija) sporazumno soglašale, da je za reševanje spora pristojno sodišče EFTA v Luksemburgu. Le-to pa ne razsoja o kršitvi človekovih pravic, temveč v gospodarskih sporih.

Omenjene tri države so dovolj hitro, modro in soglasno pristopile k reševanju vlog deviznih varčevalcev Velike Britanije in Nizozemske zaradi naslednjih islandskih bank, zato ti varčevalci niso niti "utegnili" predložiti svojih neizplačanih vlog npr. Evropskemu sodišču za človekove pravice – ESČP. Predvidevamo, da bi se tudi to zagotovo zgodilo, če bi Islandija odlašala z reševanjem te problematike, recimo 20 ali 25 let – kot je to trajalo v jugoslovanskem primeru.

V primeru pravnega sodnega postopka pred ESČP v Strasbourgu so varčevalci, kot posamezniki obtožili države naslednice nekdanje Jugoslavije, da so jim kršene človekove pravice, ker ne morejo dvigniti svojih deviz, to je uveljaviti jamstva za devizne vloge, danega s strani nekdanje federacije, ki je razpadla. ESČP je 16. julija 2014 dosodilo v primeru *Ališić*, da sta Slovenija, v primeru dveh varčevalcev in Srbija, v primeru enega varčevalca, le-tem kršili človekove pravice.

Glede te sodbe bi izpostavili,

- da sta bili Slovenija in Srbija v primeru pred ESČP postavljeni pred dejstvo, saj niti nista mogli izbirati pristojnega sodišča, ker so to dovolj zgodaj izvedli – neizplačani varčevalci.
- Je pa tudi dejstvo, da je Slovenija podpisnica Evropske konvencije o človekovih pravicah (EKČP) zato pravzaprav ni mogla negirati pristojnosti ESČP v sporu, ko je enkrat že obtožena, da krši človekove pravice.

Iz današnjega vidika, ko je znana sodba EFTA lahko vidimo, da bi bil možen tudi drugačen razvoj dogodkov:

- če bi Slovenija *pravočasno* reagirala v sporu, bi lahko še izbirala, zato gotovo ne bi izbrala ESČP v Strasbourgu, temveč bi predlagala za pristojno kako drugo mednarodno sodišče npr. Meddržavno sodišče v Haagu (ICJ).<sup>190</sup>
- To sodišče bi gotovo uporabilo *mednarodno pravo* nasledstva držav, saj ICJ odloča v meddržavnih sporih držav in ne o kršitvah človekovih pravic. In spor med državami naslednicami po SFRJ – *glede prevzema jamstva nekdanje federacije za devizne vloge* – je klasičen meddržavni spor.

Hipotetično ocenjujemo dalje;

- če bi Slovenija uspela pravočasno ta meddržavni spor z deviznimi varčevalci spraviti pred kako drugo mednarodno sodišče (kot omenjeno, idealno bi bilo Meddržavno sodišče-ICJ), bi lahko varčevalce »prehitela«, da le-ti svojih posamičnih tožb niti ne bi uspeli vlagati pred ESČP!
- Približno tak razvoj dogodkov se je pravzaprav odvil v »islandskem« primeru...<sup>191</sup>

A Slovenija se je, v dobri veri, zanašala izključno na Sporazum o vprašanih nasledstva iz leta 2001, in vse do zadnjega verjela svojim južnim sosedam, da se bodo o tem vprašanju pogajale – tako, kot piše v Sporazumu.

Nadaljevanje je znano;

- južne sosede so se pogajale s '*figo v žepu*', si kupovale čas, vsi skupaj pa s(m)o čakali, kako bo odločilo ESČP. A znano je, da to sodišče odloča z izrazitim poudarkom na zaščiti 'malega' človeka proti mogočnim institucijam – državam, zato bi moral biti izid sodbe

---

<sup>190</sup> Kot je znano, smo na primer, v sporu s Hrvaško glede Piranskega zaliva ta spor predložili prav ICJ - Meddržavnemu sodišču v Haagu. Je pa res, da to sodišče sprejme spor v obravnavo le, če obstaja soglasje o pristojnosti tega sodišča s strani vseh udeleženi držav. In je tudi vprašanje, če bi od Hrvaške in BiH dobili tovrstno soglasje, da sprejemata Meddržavno sodišče, kot pristojno za reševanje problema deviznih varčevalcev.

<sup>191</sup> Ko sta Nizozemska in Velika Britanija uvideli, da Islandija ne bo poplačala njihovih varčevalcev (državljanov), sta jih v kratkem času poplačali sami, a nato spor predložili EFTA, ki je po njenem pristojno za reševanje gospodarskih sporov. Tudi Islandija je sprejela EFTA za pristojno sodišče v sporu, ki je nato razsodilo.

odgovornim pri nas predvidljiv; Slovenija lahko pravdo pred ESČP verjetno izgubi - in tako se je tudi zgodilo.

Menim, da je Slovenija v obdobju od leta 2004, ko je Hrvaška, kot zadnja od naslednic SFRJ ratificirala Sporazum, pa do leta 2014, torej v 10-ih letih, storila diplomatsko veliko premalo, da bi se razvoj dogodkov lahko odvil drugače. Dejstvo je, da so bila v tem obdobju izvedena le štiri srečanja visokih predstavnikov naslednic SFRJ – a so bila vsa brez konkretnih učinkov.

Enako, brez konkretnih učinkov, so bila tudi dvostranska pogajanja Slovenija - Hrvaška med pogajalcema dr. Arharjem in Zdravkom Rogičem.

## **POSTOPEK PRED SODIŠČEM EFTA**

### **OKOLIŠČINE PRIMERA »ISLANDSKI VARČEVALCI«**

Pri sodbi pred sodiščem Evropskega združenja za prosto trgovino (EFTA), z dne 28. januarja 2013 v Luksemburgu gre za angleške in nizozemske varčevalce, ki so varčevali v podružnicah islandske banke *Landsbanki*, ki je propadla. Slednja je preko spleta in pod blagovno znamko *Icesave* zbirala vloge tujih varčevalcev, zlasti od državljanov Velike Britanije in Nizozemske. Leta 2008 se je islandski bančni sistem zaradi lastnih slabosti in tudi zaradi svetovne finančne krize znašel v krizi. Tri najpomembnejše banke v državi *Glitnir*, *Kaupthing* in *Landsbanki* so bile pred kolapsom. Prizadetega je bilo 85 % bančnega sektorja.

Za namen te raziskave je relevantna zlasti banka *Landsbanki*, ki je bila tudi najstarejša banka na Islandiji in je imela podružnice v Veliki Britaniji in na Nizozemskem. V teh državah je pod blagovno znamko *Icesave* zbirala zlasti devizne hranilne vloge. Pri tem je bila uspešna – zlasti zaradi visokih obrestnih mer za varčevanje – višjih kot v članicah Evropske unije. Islandija je 1. januarja 2000 sprejela direktivo 94/19/EC o depozitni garancijski shemi.<sup>192</sup> Na tej podlagi je bil ustanovljen garancijski sklad za zavarovanje depozitov in investitorjev.

Banka je oktobra 2006 ustanovila podružnico v Veliki Britaniji, kjer je zbirala hranilne vloge na osnovi on-line elektronske povezave z banko. Podobno so organizirali tudi zbiranje vlog na Nizozemskem. Podružnica je začela zbirati vloge maja 2008, a je bila že takoj pod pritiskom varčevalcev. Ključni kritični dogodki so si sledili v naslednjem zaporedju:<sup>193</sup>

---

<sup>192</sup> Deposit Guarantee Schemes, European Commission, [http://ec.europa.eu/finance/bank/guarantee/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/finance/bank/guarantee/index_en.htm), vpogled dne 17.3.2015.

<sup>193</sup> mag. Janez Košak, nekdanji viceguverner Banke Slovenije; »Kdo ima prav, Strasbourg ali Luksemburg?«, Bančni vestnik št. 12, str. 11 – 17, december 2014.

- Maja 2008 je *Landsbanki* vstopila v nizozemsko zavarovalno shemo DNB. Podobno se je podružnica v Londonu pridružila tudi angleški zavarovalni shemi.
- 3. oktobra 2008 je angleška nadzorna institucija izdala odločbo, s katero je zahtevala ukrepe zaradi slabega položaja londonske podružnice. Ključen učinek ukrepa je bil, da je angleška nadzorna institucija podružnici *Landsbanki* zamrznila njeno premoženje.
- 6. oktobra 2008 je *Landsbanki Icesave* objavila na svoji spletni strani v Veliki Britaniji in na Nizozemskem, da je prenehala s poslovanjem v obeh podružnicah. Istega dne je islandski parlament sprejel nujni zakon, s katerim je omogočil ustanovitev dveh bank na pogorišču banke *Landsbanki*.
- 7. oktobra 2008 je islandska finančna nadzorna oblast (FME) odpoklicala upravni odbor banke in imenovala krizni odbor.
- Med 6. in 9. oktobrom 2008 je islandski minister za finance na podlagi zakona o izrednih ukrepih *Landsbanki* razdelil na dve banki;
  - na staro banko *Landsbanki – Icesave*, ki je prevzela aktivo in pasivo svojih podružnic v Veliki Britaniji in na Nizozemskem s tem, da je islandska oblast obljubila, da bodo varčevalci dobili kompenzacijo v insolvenčnih postopkih za vloge v valuti vplačila. V ta namen naj bi bilo porabljeno premoženje obeh bank podružnic v Londonu in Amsterdamu. Hkrati je to pomenilo, da bo poplačilo trajalo dalj časa.
  - V istem času je bila ustanovljena še nova *Landsbanki – Islandija*, na katero je bilo preneseno vse premoženje in obveznosti prvotne banke, vezano na bančno dejavnost na Islandiji. Varčevalci na Islandiji so dobili posebno varstvo, vendar ne na račun drugih varčevalcev, ki so varčevali v podružnicah v tujih valutah.

Dne 13. oktobra 2008 je centralna banke Nizozemske v *Landsbanki* imenovala svojega upravitelja. Konec leta 2008 sta Nizozemska in Velika Britanija na podlagi svojih jamstvenih shem poplačali depozite teh varčevalcev, a pri tem so: Angleži poplačali njihovo polno vrednost, medtem ko so Nizozemci izplačali imetnike depozitov le do višine 100.000 €. Velika Britanija in Nizozemska sta nato od Islandije zahtevali poplačilo izplačanih zneskov. Na drugi strani je bil islandski jamstveni sklad za zavarovanje depozitov dolžan v tistem času izplačati le minimalno vsoto, ki je znašala 20.887 evrov na posameznega varčevalca.

V tej situaciji sta se Velika Britanija in Nizozemska zbali, da bi prišlo do masovnega dviga varčevalcev v obeh podružnicah, kar bi lahko destabiliziralo finančni sistem, zato sta izplačali varčevalcem višje zneske (kot je predhodno navedeno).

Do marca 2009 je v Islandiji propadlo 93 % bančnega sistema. Temu je sledilo dolgotrajno pogajanje Islandije z Veliko Britanijo in Nizozemsko. Pripravljeni so bili sporazumi med državami in na tej podlagi predlagani določeni zakoni, ki so bili sprejeti v parlamentu. Toda, zaradi pritiska civilne družbe islandski predsednik nato dveh predloženih zakonov ni podpisal;

- kasneje sta bila oba zakona celo zavrnjena na dveh referendumih marca 2010 in aprila 2011.

### **SODBA SODIŠČA EFTA**

Na osnovi izidov dveh negativnih referendumov so se tri vlade udeleženih držav sporazumno odločile, da razsodbo prepustijo sodišču EFTA v Luksemburgu.

Pravzaprav je spor že predhodno sprožila *ESA – EFTA Surveillance Authority*, ki je nadzorna institucija EFTA, s podporo evropske komisije, kot posrednikom v sporu. ESA je zahtevala, da Islandija stoji za svojo jamstveno shemo in, da ne diskriminira deponentov, ki so varčevali v podružnicah *Landsbanki Icesave* v Veliki Britaniji in na Nizozemskem. Islandska država pa se je branila – češ, da je šlo za sistemsko krizo in da v tistem času metodologija za poplačilo hranilnih vlog še ni bila regulirana.<sup>194</sup>

Vse vpletene države so nato sprejele predlagano sodišče EFTA – ki naj presodi sporni primer.

Sodba je bila sprejeta dne 28. januarja 2013. Državi tožnici sta izpostavili vprašanje enake obravnave upnikov oz. diskriminacije varčevalcev iz Velike Britanije in Nizozemske. Mnenje ESA je bilo, da je Islandija izvedla diskriminacijo med varčevalci podružnic v Veliki Britaniji in Nizozemski ter varčevalci na Islandiji, ki so imeli svoje hranilne vloge v domači valuti, islandskih kronah. ESA je ocenila, da je to pomenilo diskriminacijo na nacionalni osnovi.

Glede reorganizacije - na novo in staro banko *Landsbanki Icesave*, je sodišče zavzelo stališče, da ne gre za diskriminacijo, ker reorganizacija ni bila narejena na nacionalni osnovi, temveč na teritorialnem načelu. Drugo pomembno vprašanje za sodišče EFTA je bilo ali jamstvena shema in njena uporaba v primeru islandske finančne krize lahko funkcionira. Dejstvo je namreč, da sredstva v islandski shemi nikakor ne bi mogla zadoščati za pokritje niti obveznosti iz minimalnega jamstva 20.000 EUR. Islandija bi namreč lahko svojo obveznost pokrila le iz javnih sredstev. A odločitev sodišča je bila, da to ni dovoljeno, ker je bila banka v zasebni lasti in bi to pomenilo nedovoljeno državno pomoč oz. financiranje iz javnih sredstev.

## **POSTOPEK PRED SODIŠČEM ESČP**

### **OKOLIŠČINE PRIMERA »VARČEVALCI SFRJ«**

Postopek je temeljil na pritožbi (*Ališić in drugi*) proti Bosni in Hercegovini, Hrvaški, Srbiji, Sloveniji in Nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji, ki so jo na Sodišče na

---

<sup>194</sup> ibidem: J. Košak, Bančni vestnik št. 12/2014

podlagi 34. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin 30. julija 2005 vložili trije državljani Bosne in Hercegovine. Pritožniki so trdili, da od razpada SFRJ – Socialistične federativne republike Jugoslavije, s svojih računov pri sarajevski podružnici *Ljubljanske banke Ljubljana* in podružnici *Investbanke* v Tuzli niso mogli dvigniti svojih "starih" deviznih vlog. Sklicevali so se na 13. in 14. člen konvencije in 1. člen Protokola št. 1 h konvenciji.

Pritožba je bila dodeljena IV. oddelku Sodišča. Senat je v sodbi z dne 6. novembra 2012<sup>195</sup> zavrnil vse ugovore vlad v zvezi z izčrpanjem notranje-pravnih sredstev in razsodil, da sta Slovenija in Srbija kršili 1. člen Protokola št. 1 h konvenciji, kakor tudi 13. člen konvencije.

Dne 18. marca 2013 pa je odbor velikega senata na podlagi zahtev srbske in slovenske vlade odločil, da se zadeva predloži velikemu senatu. A ta je z dne 16.7.2014 dokončno odločil,<sup>196</sup> da mora Slovenija poplačati – ne samo te tri varčevalce, ki so se pritožili na ESČP – temveč tudi vse ostale devizne varčevalce, ki so v enakem položaju kot omenjeni trije. To pa pomeni vse varčevalce LB Sarajevo v BiH in LB Zagreb na Hrvaškem (kar je skupaj preko 300.000 vlog).

### **OZADJE PRIMERA – BANČNO POSLOVANJE V NEKDANJI SFRJ**

Ker je nekdanji SFRJ močno primanjkovalo konvertibilne tuje valute, je za svoje zdomce in druge državljane ustvarila privlačne pogoje, pod katerimi so lahko pri njenih bankah vlagali devizna sredstva. Take vloge so prinašale visoke obresti, tako da je letna obrestna mera presegala 10 %, zanje pa je jamčila država. Državno jamstvo naj bi se aktiviralo ob stečaju ali insolventnosti banke na zahtevo te banke. Varčevalci niso mogli zahtevati aktiviranja jamstva po lastni volji, imeli pa so pravico, da v skladu s takratnim Zakonom o obligacijskih razmerjih kadar koli dvignejo svoje prihranke z obrestmi.

Sredi sedemdesetih let so se začele pri bankah zaradi znižanja menjalnega tečaja dinarja kopičiti negativne tečajne razlike. SFRJ se je na to odzvala z uvedbo sistema "redeponiranja" deviznih sredstev, kar je bankam omogočilo, da devizne vloge državljanov prenesejo na NBJ, ki je prevzela tečajno tveganje. Glede LB Sarajevo, v kateri sta imela račune dva pritožnika, je sistem re-deponiranja deloval na način, da je v skladu s sporazumi (med LB Sarajevo, LB Ljubljana, Narodno banko BIH ter NB Slovenije) morala LB Sarajevo za račun LB Ljubljana mesečno prenesti na Narodno banko Slovenije razliko med pologi in dvigi deviznih sredstev.

---

<sup>195</sup> ECHR, *Case of Ališić and Others v. Bosnia and Herzegovina, Croatia, Serbia, Slovenia and the Former Yugoslav Republic of Macedonia*, Judgment, 4-th Section: App. No. 60642/08, Strasbourg, 6 November 2012.

<sup>196</sup> ECHR, Grand Chamber: *Case of Ališić and others v. Bosnia and Herzegovina, Croatia, Serbia, Slovenia and The Former Yugoslav Republic of Macedonia*, (Application no. 60642/08), Judgment, 16 July 2014

Na podlagi navedenih sporazumov je NBJ, prek Narodne banke BiH, LB Sarajevo odobrila dinarska brezobrestna posojila v zameno za vrednost re-deponiranih deviznih sredstev. Tako prejeta dinarska sredstva je ta banka uporabljala za posojila, ki jih je odobraval podjetjem, ki so imela sedež v isti teritorialni enoti.

Konec leta 1988 je bil sistem redeponiranja ustavljen. Bankam je bilo dovoljeno, da pri tujih bankah odprejo devizne račune. V okviru reform v letih 1989 in 1990 je SFRJ opustila tudi sistem temeljnih in združenih bank. Ta sprememba v bančnih predpisih je nekaterim temeljnim bankam omogočila, da se odločijo za samostojni status, druge temeljne banke pa so postale podružnice (brez pravne osebnosti) nekdanjih združenih bank, ki so jim prej pripadale.

Tako je 1. januarja 1990 tudi LB Sarajevo postala podružnica LB Ljubljana, ki je prevzela njene pravice, premoženje in obveznosti. Poleg tega je bila razglašena konvertibilnost dinarja in to je imelo za posledico zelo obsežno dvigovanje deviz. SFRJ se je zato zatekla k izrednim ukrepom, s katerimi je omejila dvige deviznih prihrankov.

V letih 1991 in 1992 je SFRJ razpadla. V novo nastalih državah naslednicah so bili uvedeni različni režimi za devizna sredstva, ki so bila položena pred tem in se označujejo kot "stare" ali "zamrznjene" devizne vloge. Države naslednice SFRJ so kasneje različno – selektivno in diskriminatorno (zlasti Hrvaška) do določenih skupin varčevalcev, izplačevale te devizne vloge, kar je glavni vzrok za pritožbe varčevalcev na ESČP. Teh pritožb je bilo preko 1.800.

### **SODBA SODIŠČA ESČP**

Sodišče je v sodbi poudarilo, da je glavni cilj 1. člena Protokola št. 1 EKČP zaščititi osebo pred neupravičenim poseganjem države v mirno uživanje njenega premoženja. V tej zadevi so se pritožniki pritožili, ker niso mogli dvigniti prihrankov s svojih računov pri teh bankah. Njihove vloge po mnenju sodišča niso bile dosegljive zaradi dejavnikov, kot so pomanjkanje sredstev v teh bankah, sprejetje zakona, ki je zamrznil račune, in nesprejetje ukrepov domačih oblasti, ki bi imetnikom vlog v istem položaju, kot so pritožniki, omogočili, da bi razpolagali s svojimi prihranki.

Potem ko je Sodišče presodilo, da je Slovenija odgovorna za dolg Ljubljanske banke do dveh pritožnikov ter da je Srbija odgovorna za dolg Investbanke do enega pritožnika, je preučevalo, ali obstaja kakršenkoli dober razlog za to, da ti dve državi nista poplačali pritožnikov že toliko let;<sup>197</sup>

- Razlaga srbske in slovenske vlade za zamudo je bila, da mednarodno pravo o nasledstvu držav zahteva le, da se države naslednice o vprašanih nasledstva pogajajo v dobri veri, ne da bi za reševanje takih vprašanj nalagalo kakršne koli roke. Poleg tega

---

<sup>197</sup> Paragraphs No. 120-122: ECHR, Grand Chamber: *Case of Ališić and others v. Bosnia and Herzegovina, Croatia, Serbia, Slovenia and The Former Yugoslav Republic of Macedonia*, (60642/08) Judgment, 16 July 2014

sta vladi trdili, da je bilo njuno vztrajanje pri odgovornosti BiH za "stare" devizne vloge v BiH-podružnicah slovenskih in srbskih bank med pogajanj o nasledstvu v celoti skladno z glavnim načelom mednarodnega prava o nasledstvu držav – »načelom teritorialnosti«.

Sodišče se ni strinjalo s predlogom Slovenije in Srbije, da je treba za prihranke pritožnikov uporabiti načelo teritorialnosti. Kadar gre za državne dolgove, je po mnenju sodišča, v skladu z mednarodnim pravom o nasledstvu držav vodilno načelo "pravične razdelitve". Čeprav je res, da *Resolucija o nasledstvu držav glede vprašanj premoženja in dolgov*, ki jo je pripravil Inštitut za mednarodno pravo leta 2001, določa, da se načelo teritorialnosti uporablja zlasti za lokalne dolgove, pa prihranki pritožnikov očitno niso bili v tej kategoriji državnih dolgov.<sup>198</sup>

Prav tako se Sodišče ni strinjalo s predlogi Slovenije in Srbije, da mednarodno pravo zahteva samo, da se o nasledstvenih vprašanjih pogaja; to pravo določa tudi, da se morajo državni dolgovi pravično razdeliti, če sporazum ni dosežen.

Poleg tega je sodišče poudarilo, da bi pravična razdelitev spornega dolga v tej zadevi zahtevala celovito oceno premoženja in dolgov nekdanje države ter velikosti deležev, ki so bili do zdaj dodeljeni vsaki državi naslednici. To vprašanje pa je daleč presehalo obseg obravnavane zadeve in ni bilo v pristojnosti Sodišča.

Sodišče je tudi menilo, da pogajanja o nasledstvu niso preprečevala državam naslednicam, da bi sprejele ukrepe na državni ravni, katerih cilj je bil zaščititi interese varčevalcev, kot so bili obravnavani pritožniki. Hrvaška vlada je npr. izplačala velik del starih deviznih vlog svojih državljanov v zagrebški podružnici Ljubljanske banke Ljubljana, makedonska vlada pa je poplačala celotni znesek "starih" deviznih vlog v skopski podružnici te banke .

Kljub temu pa obe vladi nista nikdar opustili stališča, da naj bi se Slovenija navsezadnje štela za odgovorno, in še vedno zahtevata odškodnino (zlasti v okviru pogajanj o nasledstvu) za zneske, izplačane na meddržavni ravni. Hkrati je slovenska vlada izplačala celotno vsoto "starih" deviznih vlog v domačih podružnicah Jugobanke in drugih tujih bank, srbska vlada pa se je strinjala, da bo izplačala "stare" devizne vloge v tujih podružnicah srbskih bank.

Navedeno kaže, da so se vendarle našle rešitve glede nekaterih kategorij varčevalcev s »starimi« deviznimi vlogami v spornih podružnicah – ne pa tudi glede obravnavanih pritožnikov.

---

<sup>198</sup> Členi 27, 28 in 29 Resolucije: *Principles on State Succession in Matters of Property and Debts*, I.D.I. – Institut de Droit International - Session of Vancouver - Seventh Commission, Rapporteur: Mr. Georg Ress, 2001.



Sodišče je nato zaključilo, da so obravnavani pritožniki morali predolgo čakati. Zato ni bilo prepričano, da so oblasti Slovenije in Srbije, ne glede na svoje široko polje proste presoje na tem področju, vzpostavile pravično ravnotežje med splošnim interesom skupnosti in lastninsko pravico pritožnikov, ki so morali nositi nesorazmerno breme.

Zaradi vseh navedenih razlogov je Sodišče zaključilo,

- da je Slovenija kršila 1. člen Protokola št. 1 EKČP v zvezi z dvema pritožnikoma,
- da je Srbija kršila ta-isti člen v zvezi s enim pritožnikom, ter
- da druge tožene države niso kršile Evropske konvencije o človekovih pravicah.

## SKLEP

Sodbi obeh sodišč, EFTA Court v Luksemburgu in ESČP v Strasbourgu sta nastali v časovnem razmiku enega leta in pol. Sodbi sta popolnoma različni, čeprav obravnavata zelo podobna vprašanja. Osnovno vprašanje je – kdo bo pokrtil jamstvo za devizne hranilne vloge.

V primeru Slovenije sklepamo, da je to vprašanje pokrito z Dunajsko konvencijo o nasledstvu držav glede državnega premoženja arhivov in dolgov iz leta 1983 ter običajnim mednarodnim pravom, ki upošteva prakso držav (*opinio iuris sive necessitatis*), ki se uporabi v primerih, ko določenega konkretnega primera ni možno zadovoljivo rešiti z uporabo omenjene konvencije.

V primeru Islandije je šlo za propad finančnega sistema, v primeru SFRJ pa za razpad države. V primeru Islandije je banka *Landsbanki* propadla pred šestimi leti, v primeru SFRJ je država razpadla pred 25 leti. V primeru Islandije so vsi varčevalci že bili poplačani, v primeru SFRJ pa je ostalo nepoplačanih še okoli 300.000 varčevalcev podružnic LB Zagreb in LB Sarajevo.

V primeru Slovenije (primer *Ališić*) pred ESČP je sodišče v Strasbourgu odločilo, da gre za civilno-pravni odnos med varčevalcem in banko ter zaključilo, da nasledstveni odnos ni tako pomemben, kot je trdila Slovenija. Sodišče je zato Sloveniji naložilo, da mora pod enakimi pogoji, kot je to storila v primeru varčevalcev, ki so svoje prihranke vložili v »stari« LB v Sloveniji izplačati tudi varčevalce, ki so devize hranili v podružnicah »stare« LB v Sarajevu in v Zagrebu.

V primeru Islandije je bila odločitev sodišča EFTA osredotočena na jamstvene sheme za hranilne vloge in na njeni podlagi ustanovljenih skladih za poravnavo depozitov. Odločitev sodišča je bila, da *država Islandija ne more poplačati hranilnih vlog iz javnih sredstev*, ker so bile banke, ki so propadle v zasebni lasti. Tako poplačilo bi namreč evropska komisija obravnavala kot nedovoljeno državno pomoč;

- če bi v tem primeru upoštevali jamstvene sheme, bi bili varčevalci poplačani samo do višine 20.000 € in ne po dejansko vloženem znesku posameznega varčevalca. Tu so

imeli varčevalci precejšnjo srečo, saj sta Nizozemska in Velika Britanija na podlagi svojih jamstvenih shem, poplačali depozite teh varčevalcev, in pri tem so: Angleži poplačali njihovo polno vrednost, medtem ko so Nizozemci izplačali imetnike depozitov do višine 100.000 €.

- Velika Britanija in Nizozemska sta nato od Islandije zahtevali povračilo izplačanih zneskov, skupaj z obrestmi – in tu je začetek spora, ki ga je nato razsodilo sodišče EFTA.

Končni učinek sodbe EFTA je, da Islandija ne rabi poplačati varčevalcev Nizozemske in Velike Britanije. Ti državi nista uspeli, da bi jima morala Islandija za te varčevalce kaj vrniti.

Sodišče EFTE je v svoji sodbi <sup>199</sup> z dne 28. januarja 2013 sklenilo, da Islandija ni kršila direktive o zajamčenih vlogah.<sup>200</sup> Predvsem je razsodilo, da ta direktiva ne obvezuje držav in njihovih pristojnih organov, da zagotovijo odškodnino, če sistem zajamčenih vlog ni zmožen izpolniti svojih obveznosti ob sistemski krizi.

Sodišče je namreč poudarilo, da imajo države »ob sistemski krizi široko diskrecijsko pravico pri sprejemanju temeljnih odločitev ekonomske politike«. <sup>201</sup> Na to določilo sodbe EFTA se je sklicevala tudi Slovenija ob argumentaciji svoje pritožbe pred velikim senatom ESČP – vendar pa to sodišče te »široke diskrecijske pravice« v primeru '*Ališić in drugi*' ni upoštevalo.

Glede izvedene reorganizacije *Landsbanki* (na staro in novo banko) pa je bilo sodišče EFTA mnenja, da se banka ni reorganizirala po nacionalnem načelu – temveč po teritorialnem, kar pa ni sporno, ker zaradi tega niso bile kršene človekove pravice varčevalcem.

Torej, lahko vidimo, da tudi pri »teritorialnem načelu« obstajajo različne interpretacije sodišč.

---

<sup>199</sup> EFTA Court: Judgment in Case E-16/11: *Surveillance Authority v. Iceland ("Icesave")*, Luxembourg, 28 January 2013.

<sup>200</sup> Direktiva 94/19/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 1994 o sistemih zajamčenih vlog in Direktiva 2009/14/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 2009 o spremembi Direktive 94/19/ES o sistemih zajamčenih vlog (Stopnja kritja se je povečala z 20.000 evrov leta 1994 - na 100.000 evrov v letu 2010).

<sup>201</sup> Paragraph No. 73, ECHR, Grand Chamber: *Case of Ališić and others v. Bosnia and Herzegovina, Croatia, Serbia, Slovenia and The Former Yugoslav Republic of Macedonia*, (App. no. 60642/08), 16 July 2014.

## LITERATURA

The European Court of Human Rights, Grand Chamber: *Case of Ališić and others v. Bosnia and Herzegovina, Croatia, Serbia, Slovenia and The Former Yugoslav Republic of Macedonia*, (Application no. 60642/08), Judgment, Strasbourg, 16 July 2014.

ECHR, 4-th Section: *Case of Ališić and others v. Bosnia and Herzegovina, Croatia, Serbia, Slovenia and the Former Yugoslav Republic of Macedonia*, European Court of Human Rights, Application No. 60642/08, Judgment, Strasbourg, 6 November 2012.

EFTA Court: JUDGMENT IN CASE E-16/11 EFTA *Surveillance Authority v Iceland* (“*Icesave*”), Luxembourg, 28 January 2013.

Portal Odločbe ESČP: <http://www2.gov.si/dp-rs/escp.nsf> (vpogled dne 29.4.2015)

*Deposit Guarantee Schemes, European Commission*, [http://ec.europa.eu/finance/bank/guarantee/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/finance/bank/guarantee/index_en.htm), vpogled dne 17.3.2015.

Direktiva 94/19/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 1994 o sistemih zajamčenih vlog.

Direktiva 2009/14/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 2009 o spremembi Direktive 94/19/ES o sistemih zajamčenih vlog.

Košak, J.; »*Kdo ima prav, Strasbourg ali Luksemburg?*«, Bančni vestnik št. 12, str. 11-17, december 2014.

Resolution on: *Principles on State Succession in Matters of Property and Debts*, I.D.I. – Institut de Droit International - Session of Vancouver - Seventh Commission, Rapporteur: Mr. Georg Ress, členi 27 – 29 Resolucije, 2001.

Dunajska konvencija o nasledstvu držav glede državnega premoženja, arhivov in dolgov (*Vienna Convention on Succession of States in respect of State Property, Archives and Debts* – Dunaj 1983.

Slak, Leon: Teritorialno načelo v sukcesiji držav (Territorial principle in state succession) <http://www.dignitas.si/en/no-51-52-vol-2011/104-teritorialno-nacelo-v-sukcesiji-drzav>, Dignitas št. 51-52, Brdo pri Kranju, 2011.

Slak, Leon: Ocena sodbe 1. stopnje Evropskega sodišča za človekove pravice na primeru varčevalcev Ljubljanske banke Sarajevo (Evaluation of the ECHR judgement in the case of the savers of Ljubljanska banka Sarajevo), prispevek na II. Doktorski znanstveno - raziskovalni konferenci na področju prava, uprave in nepremičnin, Brdo pri Kranju, 2013.

Slak, Leon: Načelo teritorialnosti v nasledstvu finančnih obveznosti držav – doktorska disertacija, mentor: prof. dr. Ernest Petrič, somentor: prof. dr. Miha Pogačnik, Evropska pravna fakulteta v Novi Gorici, oktober 2012.

# SOGLASJE PRI OBDELAVI ZDRAVSTVENIH PODATKOV KOT PODLAGA PRAVICE DO DOSTOJANSTVA

## CONSENT FOR THE PROCESSING OF HEALTH DATA AS THE BASIS OF THE RIGHT TO DIGNITY

*Milena Marinič, mag. prava<sup>202</sup>*

### IZVLEČEK

Ustava Republike Slovenije v 34. členu vsakomur podeljuje pravico do osebnega dostojanstva. Spoštovanje pravice do dostojanstva pa se odraža v spoštovanju posameznikovih odločitev glede, izbire načina delovanja in obdelave njegovih osebnih podatkov. Na podlagi pregleda domače in tuje zakonodaje in sodne prakse bodo postavljene trditve o spoštovanju dostojanstva v povezi z obdelavo zdravstvenih podatkov. S pomočjo deskriptivne metode bo predstavljena obdelava zdravstvenih podatkov v praksi. Evropsko pravo je uveljavlja informirano soglasje pred vsako obdelavo osebnih podatkov. Domača zakonodaja pa še ne definira informiranega soglasja pri pridobivanju in obdelavi zdravstvenih podatkov. Upravljavci z zdravstvenimi podatki posamezniku ponudijo predhodno natisnjen obrazec, na katerem posameznik nima možnosti prepovedati obdelavo svojih osebnih podatkov v raziskovalne namene. Nihče mu tudi ne ponudi možnosti prepovedati obdelavo zdravstvenih podatkov po njegovi smrti.

***Ključne besede:*** *soglasje, dostojanstvo, zdravstveni podatki*

### ABSTRACT

The Constitution of the Republic of Slovenia Article 34 confers on everyone the right to personal dignity. Respect for the right to dignity is reflected in respecting individual decisions concerning, selection mode, and the processing of their personal data. Based on the review of domestic and foreign legislation and case law will be set arguments on respect for the dignity of the binders to the processing of medical data. Using descriptive methods will be presented to the processing of health data in practice. European law is enforced informed consent before any processing of personal data. Domestic legislation does not yet define informed consent for the acquisition and processing of medical data. Operators of medical information an individual offer pre-printed form, in which the individual has no way prohibit the processing of their personal data for research purposes. Nobody he also does not offer the possibility to prohibit the processing of medical data after his death.

***Keywords:*** *consensus, dignity, health data*

---

<sup>202</sup> Univerzitetna Psihiatrična klinika Ljubljana, Studenc 48, 1260 Ljubljana Polje. Elektronski naslov: milena.marinic@psih-klinika.si

## UVOD

Predpostavka, da se zdravstveni podatki v osnovi zbirajo in obdelujejo v dobro posameznika, ne drži povsem. Že zbrani zdravstveni podatki služijo znotraj zdravstvenega zavoda za raziskave, nadzor, načrtovanje obsega zdravstvenih storitev in finančno podlago plačila storitev. Obdelava zbranih zdravstvenih podatkov za namen zdravstvene obravnave služi tudi za raziskave študentov, pa posamezniku na katerega se zdravstveni podatki nanašajo, ne prinaša nikakršnih koristi. Zaradi razmaha raziskovanja gre prepogosto za raziskave, ki niti ne prinašajo nujno napredka v znanosti. Pri vsem pa gre za vdor v posameznikovo intimno sfero, brez njegove vednosti in soglasja; pri čemer sta kršeni pravica do zasebnosti in pravica do dostojanstva.

## SOGLASJE

Soglasje, pisno, ustno ali konkludentno, je podlaga za zdravstveno obravnavo, za obdelavo zdravstvenih podatkov pa mora biti to soglasje pisno. Soglasje mora predstavljati izjavo svobodne volje. Za obdelavo podatkov posameznika, na katerega se nanašajo, mora upravljavec predhodno pridobiti prostovoljno, na podlagi informiranja dano soglasje.<sup>203</sup> Soglasje, ki ga posameznik poda na podlagi pomanjkljivega poznavanja dejstev, ne daje nasprotni strani pravice do obdelave podatkov. Upravljavci si za obdelavo zdravstvenih podatkov ne pridobivajo informiranega soglasja, tako nepopolno informiranje pa ne nudi predvidljivosti. Varnost zasebnosti nudi samo popolna informacija, na podlagi katere posameznik pozna tudi posledice soglasja za obdelavo osebnih podatkov. V večini raziskav je treba za obdelavo občutljivih osebnih podatkov pridobiti izrecno soglasje, pri katerem posameznik razume sporočilo, kako in kateri podatki bodo obdelovani, na podlagi česar poda soglasje. Obvezna vsebina izrecnega soglasja je tudi navedba, katere osebne podatke je posameznik dovolil obdelovati, za kateri namen in ob kateri priložnosti. V Republiki Sloveniji (RS) ni jasnega zakonskega določila o nujnosti pridobitve izrecnega soglasja, zato ga upravljavci ne pridobivajo.<sup>204</sup> Iz tuje sodne prakse izhaja soglasje kot dovoljenje uporabe imena drugega, ki je velikega pomena za zagotavljanje pravice do zasebnosti. Prepoved uporabe imena drugega *erga omnes*<sup>205</sup> brez soglasja je utemeljila obrazložitev odločitve sodišča *Millar v. Taylor*.<sup>206</sup> Ustavno varstvo uživajo zasebna pisma, ki poleg osebnega naslovnika in avtorja vključujejo tudi napisana sporočila, namenjena samo naslovniku. Takšna sporočila lahko vsebujejo zelo intimne izpovedi in razkrivajo zasebnost posameznika, zato spadajo v zaščiteno področje zasebnosti, kot je utemeljilo

---

<sup>203</sup> Glej E. Sharpston, 2010.(e-vir)

<sup>204</sup> Na podlagi domnevnega soglasja je bil podan predlog zakona za darovanje organov. Če se posameznik ne izjasni proti, obstaja domneva, da se z darovanjem organov po smrti strinja.

<sup>205</sup> Slov. *nasproti vsem*.

<sup>206</sup> V sodbi *Millar v. Taylor* (1769) je angleško sodišče pravico do lastnine razširilo. Posameznik ima popolno osebno zaščito in zaščito premoženja, kamor spada tudi intelektualna lastnina. V tem primeru ločeno mnenje lorda Mansfielda predstavlja trdni temelj pravice avtorja v literarni lastnini na »common law« področju, kar je po Wagner [DeCew](#)ovi omogočala že takratna zakonodaja.(e-vir)

sodišče v obrazložitvi odločitve *Ex parte Jackson*.<sup>207</sup> V zdravstveni obravnavi se pogosto srečujemo z odsotnostjo moči ali znanja pacienta, da bi sam izrazil svojo voljo. V takšnih primerih prevzemajo odločitev družinski člani ali druge pomembne osebe. Pravico do zastopanja volje posameznika pa so druge osebe dolžne dokazati z jasno izraženo predhodno voljo pacienta, kot izhaja iz obrazložitve odločitve sodišča v zadevi *Cruzan v. director, MDH*.<sup>208</sup>

## INFORMIRANO SOGLASJE

Soglasje podano na podlagi prikaza celotnega področja obdelave, ki ga takšna izjava volje zajema je edini pogoj za uresničitev pravice. Posredovanje zdravstvenih podatkov pa je nujna podlaga plačilo zdravstvenih storitev podatkov ali odškodnin, saj zavarovalnica lahko zavrne plačilo storitev v primeru odklonitve informiranega soglasja za posredovanje zdravstvenih podatkov.<sup>209</sup> Pri tem pa sta pod velikim vprašajem prostovoljnost in uveljavljanje pravice do preklica soglasja. Prostovoljna privolitev je lahko dana le brez vsakršne zunanje prisile. Zunanje vplivanje na dano soglasje predstavljata tako fizična ali psihična prisila kot tudi vsakršno vplivanje na soglasje, ki ni osnovano na prosti volji posameznika ter ne zagotavlja svobodne volje in privoljenja za poseganje v zasebnost.<sup>210</sup> Iz tuje sodne prakse izhaja, da posameznik za prostovoljno in informirano soglasje potrebuje jasne informacije; kateri podatki se bodo zbirali in v kakšen namen. To trditev utemeljuje tudi obrazložitev odločitve sodišča v primeru *Miranda v. Arizona*.<sup>211</sup> Posameznik mora biti natančno obveščen o svojih pravicah na način, da bo pravice tudi razumel. Podpis pripravljenega obrazca, s katerim se posameznik odpoveduje svojim pravicam, ne zadošča za varovanje zasebnosti in ne more pomeniti dejanske odpovedi pravicam posameznika, če ta o svojih pravicah ni obveščen na razumljiv način. Takšno zahtevo o informiranosti je opredelilo tudi Vrhovno sodišče ZDA v obrazložitvi odločitve v primeru *Duckworth v. Eagan*.<sup>212</sup> Pregled razlag sodb<sup>213</sup> prikazuje dejstvo, da je za izrecno soglasje potrebna natančna informiranost z vso predvideno obdelavo osebnih podatkov, brez prikritih dejstev. Razvidna mora biti načrtovana obdelava osebnih podatkov, ki je predmet soglasja. Iz prikazanih primerov izhaja, da obdelava in pridobivanje podatkov na podlagi soglasja, ki je plod krivega prikazovanja zdravstvene obravnave, ne pomeni izraza volje posameznika, zato ta tudi ne more uresničevati svojih pravic. Kadar posamezniku niso znana dejstva, ne more uveljavljati svojih pravic s preprečitvijo dejanj. Zato je pravico do zasebnosti v

<sup>207</sup> Iz obrazložitve odločitve Vrhovnega sodišča ZDA v v primeru *Ex parte Jackson*, 1878.(e-vir)

<sup>208</sup> Sodišče je odločalo o jasno izraženi volji za časa življenja. *Cruzan v. director, MDH (1990)*. Nancy Cruzan je bila stara petindvajset let, ko je utrpela hudo prometno nesrečo; od takrat dalje je bila pet let v komi. Prognoza za pacientko je bila po petih letih takšnega stanja še vedno brezupna. Sodišče je tehtalo vprašanji, ali bi se Nancy Cruzan odločila za življenje in kdo je pristojen odločati. V državi je veliko zanimanja za »oporoko življenja«, v kateri posameznik pred pričami napiše pravno veljavno izjavo o svojih željah, če se bo znašel v stanju, ko sam ne bo mogel odločati o svojih pravicah, pa to prenese na sorodnike ali prijatelje.(e-vir)

<sup>209</sup> U. C. Lacano, 2001.(e-vir)

<sup>210</sup> Glej J. Čebulj V: *Komentar ustave RS*, 2002, str. 411.

<sup>211</sup> Iz razlage odločitve Vrhovnega sodišča ZDA v zadevi *Miranda v. Arizona*, 1966.(e-vir)

<sup>212</sup> Iz obrazložitve sklepa Vrhovnega sodišča ZDA v zadevi *Duckworth v. Eagan*, 1989.(e-vir)

<sup>213</sup> Obrazložitev sklepov tujih sodišč: *Miranda v. Arizona, Whalen v. R, Cruzan v. director, MDH*. (e-vir)

zakonodaji nujno bolje opredeliti tudi v povezavi z zdravstvenimi podatki, saj gre v tem primeru za področje, do katerega javnost ne more biti upravičena. Nujno je določiti mejo tudi v primeru javnega interesa v povezavi z javnimi osebami in tam ločiti javne podatke od tistih, za katere lahko samo posameznik poda soglasje za obdelavo. Na podlagi sklepanja po podobnosti se je s pravico do zasebnosti tudi v zdravstvu krepila zahteva po jasno izraženih dokazih posameznikove volje. Pacient je dobil pravico prepovedati obdelavo svojih podatkov in določiti, komu jih zdravnik sme sporočiti za časa njegovega življenja. Prav tako ima posameznik pravico prepovedati seznanitev z njegovimi podatki tudi po smrti. Spoštovanje takšne prepovedi predstavlja velik korak k varovanju zasebnosti posameznika tudi v zdravstvenih podatkih. Nepoznavanje prava škoduje, saj je za varovanje zasebnosti nujno poznavanje zakonodaje na vseh življenjskih področjih. Poleg vsega *ZPacP* zajema samo strokovno pojasnilno dolžnost, ne določa pa dolžnosti pojasnila pravic. Pojasnilna dolžnost ne zajema niti področja pravic glede varovanja zdravstvenih podatkov po smrti. Posameznikova informirana izjava glede uporabe osebnih podatkov bi učinkovito prispevala k varovanju dostojanstva in zasebnosti za časa življenja in po smrti, zakonodajalec pa tega informiranja pred pridobivanjem podatkov ne nalaga nikomur. To velja tudi za posege v zasebnost pri obdelavi zdravstvenih podatkov na podlagi sklepanja po podobnosti razlage odločitve v zadevi *Miranda*. Enako velja pa tudi za pravice, ki se jim pacient odpoveduje s podpisom na predhodno natisnjen obrazec. S takšnim podpisom prenaša pristojnost odločanja na zdravstvene delavce, največkrat brez informacije, kako in kdo bi te podatke obdeloval. Pravična obdelava zahteva predhodno seznanitev posameznika z obdelavo podatkov na njemu jasen in razumljiv način, na podlagi česar poda soglasje ali obdelavo zavrne. Informacije morajo zajemati podatke o načinu obdelave, lokaciji hrambe, dostopu, fotokopijah.<sup>214</sup>

### **SOGLASJE ZA SNEMANJE SPOROČIL GOVORJENE BESEDE**

Iz domače sodne prakse tako izhaja tudi pravica vsakogar odločati o krogu oseb, ki se lahko seznanijo z njegovim glasovnim sporočilom, kajti govorjena beseda na svoj način prenaša informacije o osebnosti posameznika. Kadar posameznikovo prenašanje informacij z govorjeno besedo poteka v okolju, kjer on lahko pričakuje, da pogovora ne bo slišal nihče drug, tudi snemanje tega glasu brez soglasja ni dovoljeno. Posamezniku mora biti zagotovljena možnost odločanja o posredovanju svojega glasu. Tako posneto sporočilo bi zato lahko bilo brez možnosti vpliva osebe, ki je govorna sporočila ustvarila, tudi predvajano tretji osebi. Na podlagi obrazložitve odločitve Ustavnega sodišča RS v zadevi *Up-472/02* je zagotovljeno spoštovanje govorjene besede na podlagi 35. in 37. člena Ustave RS.<sup>215</sup> Pravno podlago te pravice nudi pravica vsakega človeka o odločanju, ali bo njegov glas posnet in s tem prek nosilca zvoka morda posredovan tretjim osebam. Na podlagi snemanja se lahko glas predvaja ločeno od lastnika. Tak zapis daje oblast nad tujo osebo in njeno osebno dobrino. Možnost ponovitve predvajanja glasu posega v izključno

<sup>214</sup> Glej *What is Personal Data?* (e-vir)

<sup>215</sup> Glej 3. odst. 10. točke obrazložitve Ustavnega sodišča RS v zadevi *Up-472/02* glede posega v pravico do zasebnosti.(e-vir)



pravico osebe do razpolaganja s svojimi sporočili in odločanja, kdo jih lahko sliši. Tajnost komunikacije je zagotovljena v 35. in še posebej v 37. členu Ustave RS, kar zagotavlja tudi uporabo govorjene besede proti lastniku samemu. Zato je zagotovljeno varstvo pred (tajnim) snemanjem pogovorov brez dovoljenja vseh oseb, ki v pogovoru sodelujejo.

### **SOGLASJE ZA PRIDOBITEV ZDRAVSTVENIH PODATKOV**

Takšna soglasja v določenih primerih posredujejo prosilci upravljavcu. Na podlagi takšnega dokumenta upravičenci prejmejo zdravstvene podatke druge osebe. Temu dokumentu pa zakonodajalec ni omejil trajanja. Pacient si lahko premisli, zato mora zakonodajalec v bodoče določiti takšno soglasje dano le za enkratno seznanitev. Zakonodajalec mora določiti rok od nastanka takega dokumenta do seznanitve, s čimer bi preprečili zlorabe.<sup>216</sup> Za vsako seznanitev je potrebno novo pisno soglasje. Problem predstavlja identifikacija podpisa pacienta, kadar pacient ni prisoten in ni možno avtentičnosti podpisa preveriti s strani upravljavca.<sup>217</sup> Pisno soglasje o obdelavi osebnih podatkov kot sestavni del vloge za pridobitev določenih pravic mora biti izraz jasno izražene volje, kajti *consensus tollit errorem*.<sup>218</sup> Da bi zavarovali pravice pacientov in bi zdravstveni delavci dosledno pridobivali informirano soglasje, je država dolžna v prihodnji zakonodaji zavarovati pravice posameznika nasproti tretjim osebam tudi na kazensko-pravnem področju.

### **DOMNEVNO SOGLASJE**

Domača sodna praksa za domnevno soglasje navaja, da ga posameznik sploh ne bi podal, če bi imel moč in znanje. Pomen domnevnega soglasja v obrazložitvi odločitve v zadevi *VSL II Kp 1417/2009* prikaže nevarnost, da pri posamezniku z omejeno sposobnostjo dojetanja pridobljeni podatki predstavljajo obtožbo zoper sebe.<sup>219</sup> EU pa domnevnega soglasja ne sprejema, ker je predvidevanje posameznikove odločitve nezanesljivo. Evropsko pravo nalaga upravljavcu pridobitev nedvoumne privolitve k obdelavi v 7. členu Direktive 95/46 in določa, da je mogoče osebne podatke obdelovati in posredovati na podlagi zakona le v primeru, če so izpolnjeni določeni pogoji. Soglasje pa ni potrebno, kadar upravljavec v skladu z zakonom obdeluje podatke, potrebne za njegovo zakonsko delovanje in izvajanje nalog, v javnem interesu in pri izvrševanju javne oblasti. Primere, ko soglasje za obdelavo podatkov ni potrebno, je nujno izrecno predvideti, še najbolj pri obdelavi podatkov o zdravju, kjer velja zakonsko določilo molčečnosti izvajalca.<sup>220</sup>

<sup>216</sup> Pri osebah s težavami v duševnem zdravju.

<sup>217</sup> V Univerzitetni Psihiatrični kliniki Ljubljana preverimo avtentičnost podpisa in volje pacienta na način, da pacient ponovno poda podpis, na podlagi opravljene pojasnilne dolžnosti v pričo delavca, ki bo o pravici prosilca odločal.

<sup>218</sup> Slov. *soglasje odpravlja zmoto*.

<sup>219</sup> To izhaja iz obrazložitve Vrhovnega sodišča RS v zadevi *II Kp 1417/2009*, kjer so bili predmeti presoje kršitve določb kazenskega postopka, osebna preiskava, nedovoljeni dokazi in pregled nezavestnega v zdravstveni ustanovi. Popis lastnine v bolnišnici, ki je bil izveden za zaščito pacientkine lastnine, je pri nezavestni pacientki zajemal tudi posedovanje mamila. Kaznivega dejanja neupravičenega posega v zasebnost sodišče ni ugotovilo, ker gre za naključno najdbo med ustaljenim postopkom.(e-vir)

<sup>220</sup> Glej Sharpston, 2010, *Volker und Markus Schecke GbR (C-92/09) in Hartmut Eifert v. Land Hessen (C-93/09)*.(e-vir)

Zakonodajalec je določil upravljavcem v javnem sektorju zbiranje osebnih podatkov *intra legem*<sup>221</sup>, upravljavcem v zasebnem sektorju pa tudi na podlagi osebnega pisnega soglasja posameznika. Informiranega soglasja si zdravstveni delavci v zasebnem sektorju ne zagotovijo; podlago za zbiranje kot domnevno soglasje predstavlja že izbira osebnega zdravnika. Izrecnega soglasja za zbiranje in obdelavo podatkov pa obrazec za izbiro zdravnika ne vsebuje. Takšna široka pravica obdelave zdravstvenih podatkov v zasebnem sektorju ne nudi predvidljivosti ravnanja. Medtem ko zdravnikove zakonske obveze voditi zdravstveno dokumentacijo pacient ne more prepovedati, pa nadzora sekundarne obdelave teh podatkov država ne zagotavlja. Ustaljena praksa je podpis obrazca, na katerem so navedena še druga dejstva, s katerimi posameznik soglaša. Takšnemu obrazcu je dodana še izjava o dovoljenju obdelave in posredovanja podatkov. Izvajalci zdravstvene obravnave pa pri uresničevanju teh pacientovih pravic in izpolnjevanju obrazca niso dosledni.<sup>222</sup> Posameznik določene obdelave podatkov ne more preprečiti. Na pripravljenem obrazcu pacient odgovori le na vprašanje o sodelovanju v izobraževalnem procesu. Nima pa možnosti odločati, ali se smejo njegovi podatki uporabljati v raziskovalne namene tudi po končani zdravstveni obravnavi.<sup>223</sup>

## **SOGLASJE ZA OBDELAVO PODATKOV V ZNANSTVENO RAZISKOVALNI NAMEN**

Zdravstveni podatki zbrani za namen zdravstvene obravnave se brez posameznikove vednosti obdelujejo domnevno v znanstveno raziskovalne namene. Ob razmahu izobraževanja pa gre pre pogosto za uporabo zdravstvenih podatkov za raziskave, ki ne prinašajo koristi; poseg v zasebnost pa je lahko velik. Zdravstvena dokumentacija vsebuje zelo občutljive podatke, individualne izpovedi, tesnobe in občutkov posameznika. Prav zaradi vdora v zasebno sfero menim, da zaslužijo takšni podatki posebno varstvo tudi po smrti posameznika. Na podlagi ZPacP ima pacient možnost prepovedati dostop do zdravstvenih podatkov po njegovi smrti. Pojasnilna dolžnost, s področja uresničevanja pacientovih pravic pa ni naložena zdravstvenim delavcem. Tudi zato pacienti te pravice ne poznajo, in je ne znajo uresničevati. Na drugi strani pa bi imela prepoved uporabe zdravstvenih podatkov v raziskovalne namene velik vpliv na razvoju stroke. Kljub usmeritvam EU, ki zahteva informirano soglasje, se v raziskovalne namene v praksi uporabijo zdravstveni podatki z domnevo privolitve. Po drugi strani pa v Republiki Sloveniji upravljavci zdravstvenih podatkov nimajo popolnega nadzora nad upravljanjem zdravstvenih informacij v papirni obliki. Tudi raziskave kažejo, da se je posameznikov vpliv na obdelavo in varnost zdravstvenih podatkov v zadnjih 30 letih močno znižal. Kakovost življenja posameznika in njegovih potomcev je odvisna od stopnje pravnega varstva osebnostnih pravic. Osebnostne pravice, ki pripadajo posamezni osebi, z njegovo

---

<sup>221</sup> Slov. po zakonu.

<sup>222</sup> V PK Ljubljana so v zvezi s posredovanjem zdravstvenih podatkov naknadno ugotovili, da je pacient že davno odpuščen, obrazec za soglasje pa je prazen, ob tem pa so svojci pacienta nenehno pridobivali zdravstvene podatke.

<sup>223</sup> Sodelovanje v izobraževalne namene predstavlja možnost fizične predstavitve pacienta študentom in dijakom.

smrtjo ugasnejo. Teh pravic ni mogoče podedovati ali prenesti na druge; tudi ne zastarajo. Problemi uporabe osebnih podatkov v raziskavah so večanje stroškov raziskovalnih projektov zaradi pravil zasebnosti, zaupnosti in pridobivanja soglasij. Načela varstva osebnih podatkov zahtevajo, da mora pacient na raziskavo pristati, sicer pa raziskovalci lahko obdelujejo samo popolnoma anonimne podatke. Težave nastajajo v primeru epidemioloških raziskav, ki pogosto zahtevajo dostop do rutinsko zbranih prepoznavnih osebnih podatkov ali pa identifikacijo raziskovalnih udeležencev iz teh podatkov. Pridobitev posameznega soglasja je pri velikem številu pacientov težavna in skoraj nemogoča tudi zaradi smrti, preimenovanja ali preselitev. Anonimiziranje podatkov je težko in drago. Dolgotrajni postopki pridobivanja soglasij za obdelavo podatkov v raziskovalne namene zato močno zmanjšujejo dobljeno vrednost.<sup>224</sup> Zato je nacionalni zdravstveni svet Anglije in Walesa predlagal, da bi se anonimni podatki zbirali centralno ter služili za analize, raziskave in revizijo.<sup>225</sup> Posamezniki sami ne znajo varovati osebnih podatkov, niti preprečevati škode, nastale iz njihove obdelave. Za varovanje osebnih in zdravstvenih podatkov je ozaveščenost javnosti v zvezi z uporabo osebnih podatkov v raziskavah nujna, kar potrjujejo tudi podatki študije.<sup>226</sup> Iz tuje sodne prakse izhaja, da podlaga za raziskave vsebuje osebne podatke in lahko celo slikovno gradivo pacientov in njihovih svojcev. Predstavitev v raziskavi pridobljenega gradiva ima omejen mandat. Uporablja se lahko le za ozek, dogovorjen namen. Zaradi tega je raziskovalec posamezniku dolžan natančno predstaviti namen zbiranja in uporabo tako zbranih podatkov. Na podlagi takšnega pojasnila raziskovalec od posameznika pridobi natančno pooblastilo, kdo in za kakšen namen bo podatke obdeloval, ter z natančnim določilom, kje se smejo prikazovati, kar je v svoji obrazložitvi odločitve potrdilo sodišče v primeru *Gillberg v. Sweden*. Kadar gre za osebne podatke, ki bodo predvajani ali v prepoznavni obliki kako drugače uporabljeni, je treba tak dogovor skleniti v pisni obliki. Posameznik pričakuje tajnost zdravstvenih podatkov, ki jih je zaupal zdravniku. Prav zaradi dejstva, da je absolutna tajnost podatkov pravica posameznika, ki v raziskavi prostovoljno sodeluje,<sup>227</sup> je nujno spoštovanje njegove volje, kje in v kakšnih pogojih se tako pridobljeni podatki smejo

---

<sup>224</sup> Po C. Metcalfe et al., 2008.(e-vir) Na podlagi ugotovitev raziskave oddelka za socialno medicino Univerze v Bristolu v Veliki Britaniji je pridobivanje soglasij za dostop do osnovnih podatkov trajalo osem mesecev, odločitev o dostopu do klinične informacije v zdravstvenih kartotekah brez soglasja pa osemnajst mesecev, kar je pomenilo visoke finančne stroške. Visokim stroškom se po njihovem mnenju lahko izognejo z vrnitvijo odgovornosti raziskovalnim odborom za etiko.

<sup>225</sup> Študije, v katerih raziskovalci niso pridobili izrecnega soglasja pacientov za obdelavo osebnih podatkov, ne smejo predstavljati tako pridobljenih podatkov.

<sup>226</sup> Po Data protection & medical research, 2005.(e-vir) Evidence rakavih obolenj in nalezljivih bolezni spadajo v posebno področje interesa države do obvladovanja te vrste obolenj. Včasih je pri raziskavah treba ohraniti osebne podatke, da bi raziskovalci lahko prosili posameznika za soglasje ali da bi lahko raziskovane podatke razporedili glede na starost pacientov (str. 3–6).

<sup>227</sup> Iz razlage sklepa ESČP v primeru *Gillberg v. Sweden* (Application no. 41723/06), 2010. (e- vir) V obdobju med letoma 1977 in 1992 je bila izvedena raziskava na Univerzi v Göteborgu na področju nevropsihiatrije s poudarkom na pojavu pomanjkanja pozornosti, hiperaktivnosti, pomanjkanja motorične kontrole in dojemanja pri otrocih. V raziskavo je bilo zajetih 141 otrok. Starši otrok so svoje soglasje za sodelovanje v raziskavi podali vsako tretje leto. V raziskovalnih podatkih je bilo zajetih mnogo rezultatov preiskav, intervjujev, odgovorov na vprašanja ter video- in avdiokaset, kar predstavlja veliko količino občutljivih osebnih podatkov otrok in staršev. Raziskovalci za predvajanje slikovnega gradiva na kongresu niso pridobili izrecnega soglasja.

uporabljati. Tako je za uporabo zdravstvenih podatkov, ki vplivajo na posameznikovo integriteto, treba pridobiti soglasje posameznika ali pa mora za to obstajati pravna podlaga, kar izhaja tudi iz obrazložitve sklepa v zadevi *YF v. Turkey*.<sup>228</sup> Iz prikazane obravnave osebnih podatkov izhaja pomembnost etične ocene biomedicinskih raziskav. V RS se je takšna ocena raziskovalnih projektov začela v sredini šestdesetih let z ustanovitvijo Komisije za medicinsko etiko (KME) pri Medicinski fakulteti v Ljubljani, saj so v tistem času raziskave v zdravstvu izvajali le zdravniki.<sup>229</sup> Razvoj znanosti in izobraževanja je prinesel raziskave tudi na drugih področjih (medicinske sestre, delovni terapevti, fizioterapevti, socialni delavci in drugi), zaradi česar je v prihodnje v zakonodaji nujna sprememba strukturne zastopanosti KME,<sup>230</sup> saj ta še vedno deluje na podlagi Pravilnika o sestavi, nalogah, pristojnostih in načinu dela komisije za medicinsko etiko iz leta 1995.<sup>231</sup> Pravilnik daje KME pristojnost odobriti raziskavo z neanonimiziranimi podatki. Ob pomanjkanju zakonskih določil in nadzora ravnanja takšni raziskovalni podatki za preiskovance predstavljajo tempirano bombo. V RS se pri raziskavah v zdravstvu v veliki večini uporabljajo neanonimizirani podatki, ki pri objavi raziskav nastopajo šele v anonimizirani obliki. Anonimiziranje zdravstvenih podatkov pred preiskavo pa trči ob dileme, saj prekritje teh podatkov ne omogoča *restitutio ad integrum*<sup>232</sup> in s tem preverjanja rezultatov raziskav. Anonimiziranje papirne oblike zdravstvene dokumentacije pomeni prekrivanje osebnih podatkov in nezmožnost njihove ponovne vzpostavitve ter s tem izgubo avtentičnosti in preverljivosti dokumenta.<sup>233</sup> Največja nevarnost poseganja v zasebnost so raziskave iz že zbranih kliničnih podatkov, ki bodo ostale posamezniku prikrite, s čimer mu je odvzeta pravica zaščite svoje zasebnosti. *Celare fraudem fraus est*.<sup>234</sup> Nezavarovani raziskovalni podatki, ki vsebujejo popolne osebne in zdravstvene podatke, lahko tudi po končanju raziskave predstavljajo hudo nevarnost za zasebnost posameznika. Prav zaradi možnih posledic je podano informirano soglasje za uporabo osebnih podatkov velikega pomena za pravice raziskovanca. V zvezi s soglasjem posameznika za obdelavo osebnih podatkov gre pri načrtovani obdelavi osebnih podatkov v raziskovalne namene v Veliki Britaniji za obdelavo osebnih podatkov na podlagi domnevnega soglasja. Domnevno soglasje pa ni v skladu z usmeritvami EU – vsak pacient mora podati informirano soglasje na podlagi obveščenosti o svoji pravici do prepovedi

---

<sup>228</sup> Iz razlage sklepa sodbe *YF v. Turkey 2003 ESČP*. (e-vir) V času pripora je bila F. izpostavljena ginekološkemu pregledu brez svojega soglasja. Sodišče ji je prisodilo odškodnino za nepremoženjsko škodo v višini 4000 evrov.

<sup>229</sup> Medicinska fakulteta je takrat sprejela določilo, da je lahko sprejeta zgolj tista doktorska disertacija, katere raziskava je bila odobrena na tako imenovani etični komisiji. Ta komisija je bila leta 1978 imenovana kot državni nadzorni organ. V RS je bil že 2. 6. 1995 objavljen v Uradnem listu Pravilnik o sestavi, nalogah, pristojnostih in načinu dela komisije za medicinsko etiko. KME sestavljajo predsednik in dvanajst članov, ki jih imenuje minister za zdravstvo na predlog Medicinske fakultete, Zdravstvenega sveta in Zdravniške zbornice Slovenije izmed izkušenih in uglednih strokovnjakov s področja medicinskih in psiholoških ved, pa tudi s področja pravnih, socioloških in humanističnih strok ter s področja deontologije.

<sup>230</sup> Za zagotovitev predstavnikov vseh raziskovalnih področij.

<sup>231</sup> Glej *Pravilnik o sestavi, nalogah, pristojnostih in načinu dela komisije za medicinsko etiko*, 1995.(e-vir)

<sup>232</sup> Slov. *povrnitev v prvotno stanje*.

<sup>233</sup> Pri nekaterih raziskavah so pomembni prav osebni podatki, zlasti kadar gre za raziskave o razširjenosti bolezni znotraj določene družine.

<sup>234</sup> Slov. *prikrivati prevaro je prevara*.

uporabe svojih osebnih in zdravstvenih podatkov v raziskovalne namene. Dolžnost pridobitve informiranega soglasja zajema poleg informacij o posledicah tudi informacijo o pravici prepovedi obdelave osebnih podatkov za časa življenja osebe, na katero se nanašajo. V veljavni slovenski zakonodaji je pojasnilna dolžnost pred podanim soglasjem pacienta zakonsko predpisana. Zaradi še vedno podrejenega položaja pacienta, pa se v praksi ta dolžnost ne izvaja v celoti; predvsem v zvezi z raziskavami se opravi površno in ravna arbitrarno. Raziskovalci morajo za raziskavo, opravljeno z osebnimi podatki, ki niso v anonimizirani obliki, pridobiti soglasje Komisije za medicinsko etiko (KME), v nasprotnem primeru pa pred začetkom raziskave soglasje osebe, na katero se podatki nanašajo. Soglasje pacienta za raziskavo je treba pridobiti v neposrednem stiku. Za klic pacienta po telefonu ali pismo na dom je že potrebno soglasje posameznika. Zakonska določila, razen varovanja osebnih podatkov, so zapisana za medicinske raziskave. Na podlagi jezikovne razlage veljavne zakonodaje pa druge raziskave v zdravstvu niso meritorno urejene. Največji problem današnjega časa je preveliko število raziskovalcev v kliničnem okolju in raziskovanje zdravstvenih podatkov v neanonimizirani obliki. Pacient nima vpogleda, niti vpliva na to, kdo vse je bil seznanjen z njegovimi zdravstvenimi podatki, te informacije se namreč ne beležijo v zdravstveni dokumentaciji. Posameznik pri tem izgublja zasebnost in dostojanstvo. V izobraževalnem procesu je nujna večja informiranost raziskovalcev o varovanju osebnih podatkov ter ravnanju z občutljivimi podatki in nosilci podatkov. Izobraževanje študentov raziskovalcev o varovanju osebnih podatkov lahko odločilno vpliva na ravnanje s podatki vse od prvih raziskav v sklopu študija dalje. Prav to izobraževanje je ključnega pomena za nadaljnje ravnanje v vseh raziskavah, ki jih bodo kot prihodnji raziskovalci še izvajali, pa ga je država vnesla v učni načrt zgolj informativno. Področje raziskovanja v RS urejajo različni zakoni, vsak v svojem ozkem pojmovanju. Osnovno in obvezno vodilo v raziskovanju so še vedno določila helsinške deklaracije, evropske smernice, priporočila in konvencije, Kodeks medicinske deontologije (1992), Kodeks etike v zdravstveni negi in oskrbi Slovenije (2014), dokumenti Svetovnega zdravniškega združenja in *ZVOP-1-UPBI*. Pri obdelavi občutljivih osebnih podatkov (epidemiološki podatki, podatki o infekcijah s HIV) pa KME zahteva od raziskovalca zagotovilo za nepovratno anonimiziranje, kar ne doseže zelenega namena, ko so mnogim raziskovalcem že razkriti neanonimizirani podatki. Nadzora nad to kogentno pravno normo država ni predvidela, niti zagotovila. *ZVOP-1-UPBI* v 17. členu opredeljuje obdelavo za zgodovinsko, statistično in znanstveno-raziskovalne namene. V drugem odstavku omenjenega člena je določeno, da se osebni podatki posredujejo uporabniku za namen obdelave v statistične in raziskovalne namene v anonimizirani obliki, če zakon ne določa drugače ali če posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, ni predhodno podal pisne privolitve za obdelavo brez anonimiziranja. V praksi z namenom delovanja *intra legem* ponudijo pacientu obrazec s trditvijo, da bodo osebni podatki objavljeni v anonimni obliki, kar pa ne predstavlja informiranega soglasja. Tako delovanje predstavlja goljufiv način pridobivanja soglasja, ker ne posreduje informacij o obravnavi neanonimiziranih podatkov. Tretji odstavek istega člena nalaga upravljavcu dolžnost osebne podatke, ki so bili posredovani uporabniku osebnih podatkov za raziskovalne in

statistične namene, ob zaključku obdelave uničiti. Iz jezikovne razlage tega zakonskega pravila ugotavljam, da so raziskovalci dolžni fotokopije zdravstvene dokumentacije vrniti upravljavcu zbirke podatkov, ta pa jih mora uničiti. Če na podlagi dogovora za uničenje poskrbijo raziskovalci sami, so o tem dolžni brez odlašanja pisno obvestiti upravljavca zbirke osebnih podatkov.<sup>235</sup> Naveden mora biti način uničenja. Te faze raziskovanja upravljavci in raziskovalci ne izvajajo, tudi zakonsko ni natančno opredeljen postopek obdelave podatkov, niti sankcije za kršitelje. Izobraževalne institucije so dolžne pripravljati prihodnje strokovnjake za varno uporabo osebnih podatkov, s tem da zagotavljajo dokončanje študija samo z *intra legem* pridobljenimi raziskovalnimi podatki. Naloge mentorja so raziskovalcu predati anonimizirane podatke, preveriti poznavanje varovanja osebnih podatkov, od raziskovalca zahtevati podpis izjave, da podatkov ne bo fotokopiral, pridobiti fotokopije po končani raziskavi in poskrbeti za njihovo uničenje. V primeru, da poteka raziskava na neanonimiziranih podatkih, mora zakonodajalec mentorju naložiti dolžnost skrbeti za evidenco seznanitve s podatki. Oseba, na katero se osebni podatki nanašajo, ima v skladu s 30. členom *ZVOP-I-UPBI-I* pravico biti seznanjena tako s seznamom podatkov, ki se zbirajo o njej, kot tudi s seznamom uporabnikov, ki so jim bili posredovani osebni podatki, s tem, kdaj, na kakšni podlagi in za kakšen namen obdelave, pa tudi s postopkom odločanja o obdelavi njenih podatkov. Sledljivosti obdelave zdravstvenih podatkov v papirni obliki v RS podrobno, na izvedbeni ravni, ne ureja noben pravni dokument. Zato se ta del obdelave osebnih podatkov tudi ne izvaja, in to kljub posameznikovi pravici do seznanitve s temi podatki. Nezanemarljiva je zato trditev, da je v raziskovalne namene neanonimizirana zdravstvena dokumentacija dostopna mnogim raziskovalcem, ti podatki pa so pacientu nedostopni, ker dostopa in obdelave podatkov nihče ne beleži. Vse raziskave, ki posegajo v zasebnost živih posameznikov, v njihove zdravstvene podatke, pa tudi psihološke in sociološke študije, ki potekajo na podlagi vprašalnikov s področja zasebnosti, morajo predhodno prestatiti etično presojo in biti odobrene.

KME zahteva soglasje na podlagi pojasnila za vse raziskave, tudi raziskave, izvedene na arhivskih osebnih in zdravstvenih podatkih ter bioloških vzorcih. Po drugi strani pa za etično presojo arhivske dokumentacije ni zakonske podlage. *Zakon o varovanju arhivskega gradiva in arhivih (ZVDAGA)* soglasja KME ne predvideva, zaradi česar Arhiv tega določila KME ne spoštuje. Pregled takšne zakonodaje daje vtis, da je sama sebi namen, v praksi pa ne zagotavlja varovanja zasebnosti. Zakoni v RS so glede uporabe osebnih podatkov jasni, vendar preveč splošni. Kršitve pravic do zasebnosti so tudi posledica pomanjkanja nadzora ravnanja in ustrezne kaznovalne politike. V skladu z zakonom je na podlagi 17. člena *ZVOP-I-UPBI* dovoljena uporaba le anonimiziranih podatkov v zgodovinske in raziskovalne namene, kadar ni drugega zakonskega določila ali posameznik, na katerega se podatki nanašajo, ni podal soglasja, da se lahko obdelujejo brez anonimiziranja. Tega določila raziskovalci ne spoštujejo. Predvsem pa od posameznika niti ne pridobijo izrecnega soglasja, temveč delujejo na podlagi domneve, da raziskovanju ne

nasprotuje, če takšnega dokumenta ni podpisal. Za zdravstvene raziskave pa v praksi, če že, raziskovalci pridobijo soglasje za uporabo podatkov, ne pa eksplicitno za obdelavo neanonimiziranih podatkov. Tudi Kazenski zakonik je jasen. Prepoveduje obdelavo osebnih podatkov brez zakonske podlage ali soglasja osebe, na katero se nanašajo, in določa višino kazni. Zaradi domneve, da gre pri raziskavah za javno dobro, take notranje obdelave v tem delu ne nadzira nihče, zaradi česar tudi ni sankcionirana. Tako tudi Pravilnik o koncesiji za izvajanje javne službe na področju raziskovalne dejavnosti koncesionarju ne nalaga prav nikakršne dolžnosti v povezavi z obdelavo osebnih podatkov.<sup>236</sup> Razmišljanje o tem, kaj razen pomanjkanja notranjega nadzora je krivo, da se zakonodaja ne spoštuje, privede do odgovora, da je na drugi strani mnogokrat samo korist raziskovalcev, saj so raziskave prevečkrat same sebi namen in ne gre za višji interes - to je javno dobro.

### **SOGLASJE NI POTREBNO**

Brez podanega soglasja je javna objava osebnih podatkov zakonita, kadar je njen cilj nadzor uporabe javnih sredstev.<sup>237</sup> V primeru, da sta objava in njen namen pregledna, to zasleduje namen Direktive 95/46, na podlagi katere imajo države članice diskrecijsko pravico izvajanja nadzora porabe javnih sredstev in s tem preprečevanja zlorab.<sup>238</sup> Vsaka druga objava osebnih podatkov, ki ne zasleduje javne varnosti ali porabe javnih sredstev, ni dovoljena, kar potrjuje tudi odločitev o javni objavi poimenskih seznamov koristnikov pravice v zadevi *Volker und Markus Schecke GbR (C-92/09)*, *Hartmut Eifert (C-93/09) v. Land Hessen*. Takšna javna objava osebnih podatkov zato predstavlja kršitev pravice do varstva osebnih podatkov in pravice do zasebnega življenja.<sup>239</sup> Predvsem javna objava zdravstvenih podatkov zahteva strogi test sorazmernosti, torej tehtanja posega v pravice in koristi objave. Do takšne javne objave zdravstvenih podatkov lahko poleg zlorabe pride tudi ob javni objavi obrazložitve sodne odločitve. V primeru sodnega odločanja o javni objavi osebnih podatkov glede posega v zasebnost in skladnosti zakonskih določil z Direktivo 95/46 sodišče najprej ugotovi, ali gre za osebne podatke, kot jih določa člena 2(a) Direktive 95/46. Ugotoviti je torej treba, ali gre za informacije, ki se nanašajo na določeno ali določljivo fizično osebo, in ali gre za njihovo zakonito obdelavo, skladno s 7. členom Direktive 95/46. Tako je zakonitost objave osebnih podatkov brez soglasja posameznikov in skladnost avstrijske zakonodaje z določili Direktive 95/46/ES presojalo SES v povezavi z objavo osebnih podatkov v zadevah *C-138/01*, *C-465/00 in C-139/01* ter

---

<sup>236</sup> Glej Pravilnik o koncesiji za izvajanje javne službe na področju raziskovalne dejavnosti, 2003.(e-vir)

<sup>237</sup> Upravno sodišče Wiesbaden – Nemčija v zadevi *Volker und Markus Schecke GbR (C-92/09) in Hartmut Eifert (C-93/09) v. Land Hessen*. Sodišče, ki je predloga za predhodno odločanje podalo, je dolžno ugotoviti, ali je poleg izčrpnega razkritja zneskov letnih dohodkov posameznikom, zaposlenih pri pravnih osebah, nad določenim zneskom nujno tudi razkritje imen upravičencev teh dohodkov. Svoje pravice po mnenju sodišča posamezniki na podlagi člena 6(1)(c) in člena 7(c) ter (e) Direktive 95/46 varujejo neposredno pred nacionalnimi sodišči in se tako izogonejo uporabi predpisov notranjega prava, ki niso skladni s temi določbami.

<sup>238</sup> Iz obrazložitve odločitve Računskega sodišča Avstrije v združenih zadevah *C-465/00, C-138/01 in C-139/01*.(e-vir)

<sup>239</sup> Javna objava osebnih podatkov prejemnikov kmetijskih subvencij.

ugotavljalo, ali bi bil dosežen cilj *BezBegrBVG*<sup>240</sup> s prenosom anonimnih podatkov. Pri objavi osebnih podatkov v slovenskih sodnih odločitvah pa ni zanemarljivo dejstvo majhnosti države in s tem prepoznavnosti posameznika na podlagi geografskih podatkov. V izogib izdelavi profilov iz javno dostopnih podatkov je Upravno sodišče RS v obrazložitvi odločbe *I U 1047/2010* kot nedovoljeno opredelilo pridobivanje osebnih podatkov iz javnih virov in tvorjenje nove zbirke podatkov iz njih. Takšno zbiranje je lahko dovoljeno le na podlagi zakona ali s soglasjem posameznikov.<sup>241</sup> Na podlagi sklepanja po podobnosti lahko med prepovedano obdelavo podatkov umestimo tudi izdelavo profilov kupcev.

## **ZMANJŠANA POSLOVNA SPOSOBNOST**

Čeprav se zdi zanemarljivo, pa ni tako nepomembno soglasje za obdelavo zdravstvenih podatkov oseb z zmanjšano ali odvzeto poslovno sposobnostjo. Osebi s težavami v duševnem zdravju je poslovna sposobnost odvzeta zaradi predpostavke, da svojih pravic ni sposobna braniti sama.

## **SOGLASJE ZA OBDELAVO ZDRAVSTVENIH PODATKOV IN ZMANJŠANA POSLOVNA SPOSOBNOST PACIENTA**

Za zdravstveno obravnavo in obdelavo osebnih podatkov je pomembno soglasje, ki pa je pri osebah s težavami v duševnem zdravju vprašljivo. V povezavi z zasebnostjo je vprašljivo soglasje, ki ga podpiše pacient z zmanjšano sposobnostjo odločanja in razumevanja. Pri tem gre za pravico obdelave osebnih podatkov, odklonitve soglasja, ki se nanaša na sodelovanje drugih oseb v zdravstveni obravnavi (predvsem za prisotnost študentov in dijakov), in pacientove udeležbe v raziskavah.<sup>242</sup> Soglasje pacienta za zdravstveno oskrbo v povezavi s pojasnilno dolžnostjo pogosto trči ob dileme veljavnosti pravnih poslov v primeru, da soglasje podaja oseba po odvzemu poslovne sposobnosti ali zaradi narave bolezni s trenutno omejeno sposobnostjo.<sup>243</sup> V domačem pravu ni opredeljen način pridobivanja soglasja za pridobitev in obdelavo zdravstvenih podatkov oseb z odvzeto poslovno sposobnostjo, ki predvidoma tudi standardnega pojasnila ne razumejo in ne zmorejo braniti svojih pravic. Iz prikazanih trditev je razvidna dilema glede pravne veljavnosti soglasja za zdravstveno obravnavo in obdelavo osebnih podatkov pri posamezniku z delno ali popolnoma odvzeto poslovno sposobnostjo. *ZPacP* v 30. členu daje pravico odločanja o zdravstveni obravnavi vsakomur, ki je sposoben odločanja o sebi. V fazi pridobivanja soglasja upravljavec (beri medicinska sestra, zdravnik) ne razpolaga s podatkom o poslovni sposobnosti, ker ta zapis ni dostopen prek zdravstvene kartice.<sup>244</sup> Izostanek takšnega podatka je razlog, da soglasje podpiše tudi poslovno nesposobna oseba.

---

<sup>240</sup> Zvezni ustavni zakon o omejitvi plač nosilcev javnih pooblastil (*BezBegrBVG*). (e-vir)

<sup>241</sup> Glej obrazložitev *I U 1047/2010* o varstvu osebnih podatkov. (e-vir)

<sup>242</sup> Tako A. Kuhelj, 2004, str. 46.

<sup>243</sup> Glej A. Polajnar Pavčnik, 1989, str. 112.

<sup>244</sup> V sprejemni ambulanti.



V primeru, da skrbnik ne soglaša s tako izjavo in ga ne podpiše, dokument pravno nima veljave. *De lege lata*<sup>245</sup> to področje ni urejeno, zato upravljavci ne preverjajo pravno pomembnih dejstev. V praksi zdravstvenih obravnav imajo posamezniki zaradi zdravstvenega stanja zmanjšane poslovne sposobnosti, do katerih prihaja v akutni faza bolezni oseb s težavami v duševnem zdravju in zaradi različnih vplivov na psihofizično stanje osebe (alkohol, mamila, poškodbe možganov, zastrupitve ipd.). Teleološka razlaga informiranega soglasja privede do sklepa, da takšnega soglasja navedene osebe ne morejo podati, če ji njene pravice niso predstavljene na njej razumljiv način. Jezikovna razlaga pa navaja k sklepu, da soglasja, ki so podana na podlagi zgolj standardnih, posamezniku neprilagojenih pojasnil, ne predstavljajo pravno veljavnega dokumenta, iz česar lahko zaključimo, da so vsi zdravstveni podatki obdelovani brez soglasja, pa tudi zdravstvena obravnava ne poteka na podlagi soglasja pacienta. Na podlagi sklepanja *a simili ad simile*<sup>246</sup> za lastne zdravstvene podatke oseba z odvzeto poslovno sposobnostjo ne more zaprositi sama, temveč formalnopravno to lahko stori zanjo samo njen, s sodno odločbo, določen skrbnik. Upravljavci zato od vseh, tudi poslovno nesposobnih pacientov, pridobivajo soglasja, pri čemer pa lahko gre za *dolus eventualis*.<sup>247</sup> Predvsem pa takšno pridobivanje soglasja od poslovno nesposobnega pacienta lahko ocenimo kot negligenco.<sup>248</sup> *ZPacP* določa, da je posameznik po dopolnjenem petnajstem letu sposoben podati privolitev v zdravstveno obravnavo (2. odst. 35. člen) in odločati, katere zdravstvene podatke in komu lahko izvajalec posreduje (4. odst. 45. člena). Na podlagi sklepanja po podobnosti vsaka oseba, ki lahko ustno ali konkludentno izrazi svojo voljo za zdravstveno obravnavo, po petnajstem letu starosti veljavno poda soglasje. Posameznik, tudi oseba s težavami v duševnem zdravju, ki je sposoben komunikacije, lahko torej po petnajstem letu starosti veljavno poda soglasje za zdravstveno obravnavo.<sup>249</sup> Postopek podaje informiranega, veljavnega soglasja, za operativni ali drugi invazivni poseg in soglasja v zvezi z varovanjem zasebnosti in sodelovanjem v raziskavah sama oseba z odvzeto poslovno sposobnostjo ne more podati. Takšno informirano soglasje lahko poda posameznik, ko ne potrebuje več intenzivne zdravstvene obravnave, če je bil zdravstveni razlog za omejeno sposobnost razumevanja. Dualističen pristop k zdravstveni obravnavi pa trenutno pacienta na eni strani proti volji hospitalizira, hkrati pa mu daje možnost, da sam »varuje svoje pravice« s podpisom soglasja o sodelovanju v raziskavah in posredovanju zdravstvenih podatkov. Menim, da je v času intenzivne zdravstvene obravnave tak podpis lahko podan le ob sopodpisu zakonitega zastopnika, zastopnika za poseben primer, zastopnika oseb na področju duševnega zdravja ali zastopnika pacientovih pravic.<sup>250</sup> Navedena dejstva pa zahtevajo od pristojnega ministrstva zakonsko spremembo obrazca za soglasje ter ločene podpise za pacienta in zastopnika. Zdravstveni delavci v prizadevanju za »delovanje v

---

<sup>245</sup> Slov. v veljavni zakonodaji.

<sup>246</sup> Slov. sklepanje po podobnosti.

<sup>247</sup> Eventualni naklep, pri katerem se storilec posledice zaveda, da bo ta nastala, pa kljub vsemu vanjo privoli.

<sup>248</sup> Slov. nezavestna malomarnost.

<sup>249</sup> Gre za izraz njegove pripravljenosti za zdravstveno obravnavo.

<sup>250</sup> Te osebe bodo s svojim podpisom jamčile, da je bila zdravstvena obravnava pacientu predstavljena na njemu razumljiv način in da je podpis dejanski izraz njegove volje.

skladu z zakonom« pridobivajo od pacientov soglasja, ne zavedajoč se, da bodo pri tem nastale prepovedane posledice, pa bi se tega morali zavedeti, saj *fraus omnia corrumpit*<sup>251</sup>. Izvajalci bi za uveljavljanje pravic pacienta zato nujno morali imeti podatek o poslovni sposobnosti osebe zapisan na zdravstveni kartici. Pri obdelavi podatkov osebe s težavami v duševnem zdravju, ki ji je odvzeta poslovna sposobnost, gre lahko tudi za podano soglasje raziskovalcu za obdelavo podatkov.

V zdravstvenih podatkih oseb s težavami v duševnem zdravju pa se pogosto nahajajo tudi podatki o svojcih. Zaradi občutljivosti in obsežnosti področja, ki ga zdravstveni podatki zajemajo je pomembno, da je soglasje podano na podlagi zavestne odločitve in seznanitve z njegovimi posledicami. Zato informirano soglasje za obdelavo takšnih podatkov lahko poda oseba, ki je sposobna braniti pravice posameznika in z njim povezanih oseb, torej posameznik, ki mu je na njemu razumljiv način predstavljen namen obdelave. Kadar pa kljub individualno prilagojenemu načinu predstavitve nameravane obdelave posameznik tega ni zmožen razumeti, pa mora o teh pravicah odločati oseba, ki deluje njemu v dobro, to je med drugim tudi pacientov zdravstveni pooblaščenec.

## **OBRAZEC IZJAVE VOLJE**

Na podlagi Zakona o pacientovih pravicah ima posameznik pravico podati izvajalcu zdravstvene dejavnosti izjavo komu izvajalec njegovih zdravstvenih podatkov ne sme posredovati. S tem zakonom torej pacient v členih 41. do 46. dobi pravico do prepovedi seznanitve s svojimi zdravstvenimi podatki za časa življenja in po smrti. Varnosti izjave volje, soglasja za obdelavo zdravstvenih podatkov pa zakonodajalec ni zagotovil.

Vsi obrazci izjave volje so znotraj zdravstvene dokumentacije pač eden od dokumentov. Da bi zagotovili varnost obrazcev izjav volje pacienta je nujno vidno označiti obstoj tega dokumenta. Obstoj soglasja ali druge izjave volje in njegove vsebine mora biti transparenten in opozoriti izvajalca ob vsaki uporabi zdravstvene dokumentacije. V primeru ročne zbirke zdravstvenih podatkov zagotavlja uresničevanje volje posameznika zapisano opozorilo z rdečo nalepko že na naslovni strani.<sup>252</sup> Znotraj zdravstvene dokumentacije zapis vsebine obrazca izjave volje z rdečim pisalom zagotavlja vidnost. Tak zapis zahteva poleg vsebine še z datumom sprejema izjave volje in podpis zdravstvenega delavca, ki jo je sprejel. Samo transparenten zapis obstoja izjave volje in soglasja lahko zagotavlja njegovo varnost pred krajo in spoštovanje dostojanstva posameznika. Obdelava zdravstvenih podatkov pri vseh izvajalcih že poteka s pomočjo informacijske opreme, zato mora biti dokument vsake izjave volje skeniran in implementiran v računalniški sistem.

---

<sup>251</sup> Slov. *prevara vse pokvari*.

<sup>252</sup> Avtorica je v Univerzitetni psihiatrični kliniki Ljubljana že uvedla rdečo nalepko na naslovni strani zdravstvene dokumentacije z napisom »prepoved seznanitve z zdravstvenimi podatki«. Natančnejša navodila uporabnik prebere iz vsebine zdravstvene dokumentacije in vsebine obrazca. Problematika obrazcev je v tem, da trenutno nihče ne zapisuje njihovega obstoja, niso evidentirani; temveč je dokument vložen samo v zdravstveno dokumentacijo.

Za višjo stopnjo zagotavljanja dostojanstva posameznika pa mora računalniški sistem vsakokrat opozoriti izvajalca o obstoju in vsebini izjave volje pacienta.

## REZULTATI

Pregled evropskega prava, domače in tuje zakonodaje ter obrazložitve sodnih odločb kaže, da je soglasje kot oblika osebnega izjavljanja slabo definirano. Evropsko pravo sicer predvideva izrecno soglasje, česar pa naša zakonodaja ni pretočila. Izkušnje iz prakse kažejo, da v zvezi z obdelavo zdravstvenih podatkov pojasnilna dolžnost, kot podlaga za pridobitev informiranega soglasja ni uveljavljena praksa.

## DISKUSIJA

Zdravstveni podatki so javno dobro. Tega dejstva se večina državljanov zaveda in ne nasprotuje obdelavi, v primeru, da upravljavec skrbi za zasebnost. Posameznik pa nima popolnega nadzora nad obdelavo svojih zdravstvenih podatkov znotraj zdravstvenega zavoda. Medtem, ko obdelava zdravstvenih podatkov izven upravljavca bolj sledi zakonskim določilom. Da so zdravstveni podatki javno dobro, potrjuje tudi dejstvo, da zdravstveni podatki, ki so del zgodovine naroda ne uživajo privilegijev. Zdravstveni podatki oseb, ki so bile v obravnavi v Univerzitetni Psihiatrični kliniki Ljubljana so, na podlagi Klasifikacijskega načrta arhivsko gradivo, zaradi česar je te podatke želel prevzeti državni Arhiv. Na podlagi ustavne pritožbe je upravljavec dosegel varnost zdravstvenih podatkov pred javnim vpogledom. Ustavno sodišče je ugodilo upravljavcu, kot varuhu pravic pacientov do zasebnosti in dostojanstva. Iz obrazložitve ustavne odločbe U-I-70/12-14 zato izhaja, da mora zakonodajalec ob sprejetju posebne zakonske ureditve glede arhiviranja zdravstvene dokumentacije v zadostni meri poskrbeti za spoštovanje odločitev in varstvo človekovih pravic pacientov in njihovih bližnjih. Predvsem gre uresničevanja pravice do varstva osebnih podatkov ter varstva nedotakljivosti človekovega osebnega dostojanstva. Ustavno sodišče je z navedeno odločbo do spremembe zakonodaje ustavilo izvrševanje ZVDAGA v tistem delu, ki določa zdravstveno dokumentacijo kot javno dostopno arhivsko gradivo. Iz predloga upravljavca tudi izhaja, da ostanejo ti podatki javno nedostopni 150 let od nastanka tega gradiva. O dovoljenem posegu v dostojanstvo in zasebnost posameznika na katerega se zdravstveni podatki nanašajo bo v vsakem primeru arhivskega gradiva odločalo sodišče. Odvzem poslovne sposobnosti je na evropskih tleh vse prepogosto posledica težav v duševnem zdravju. Posameznik zato nima več pravne veljave. Soglasja, ki ga posameznik sam ne more podati, temveč ga zanj za pomembne dogodke daje druga oseba; pa po mnenju Sveta Evrope predstavlja »civilno smrt«. Po grobih ocenah je v Evropi enemu milijonu oseb odvzeta sposobnost odločanja.<sup>253</sup> Ob zgolj standardnih informacijah postane invalidnost dejstvo, ker posameznik ne bo zmožel

---

<sup>253</sup> Glej WHO GETS TO DECIDE? Council of Europe.CommDH/IssuePaper(2012)2, Strasbourg, 20 February 2012.

razumeti sporočila. Kadar pa ima posameznika čas in možnost razumeti, informacije, bo sam lahko sprejemal odločitve o svojem življenju. Zato mora zdravstveni delavec v takšnem primeru porabiti več časa za obrazložitev zdravstvene obravnave, tveganj in prednosti, pacient pa mora imeti več časa za razmislek. Osebam, ki imajo težave z razumevanjem sporočila bi zato država morala ponuditi pomoč, da bi svoje dostojanstvo ohranili. Sodobna družba se ne vpraša več ali posameznik lahko veljavno poda soglasje, ali ima pravno sposobnost. Državni organi, socialne in zdravstvene službe morajo slediti spremembam koncepta pravne sposobnosti in s tem tudi napotkom Sveta Evrope s konceptom ugotavljanja katero podporo posameznik potrebuje za uresničevanje pravne sposobnosti. Posameznikove pravice lahko na njemu razumljiv način brani in predstavi tudi zdravstveni pooblaščenec. Zdravstvenega pooblaščenca je uveljavil Zakon o pacientovih pravicah,<sup>254</sup> s katerim posameznik lahko namesto zakonitih zastopnikov določi drugo polnoletno osebo, ki bo delovala njemu v največje dobro in v skladu s pooblastilom podajala soglasja za zdravstveno obdelavo. Ta institut varovanja pacientovih pravic se redko uporablja, predvsem zato, ker je potrebno na obrazcu izjave pacienta overiti podpis na upravni enoti. Zakonodajalec žal ni predvidel možnosti podpisa tega obrazca v času hospitalizacije same, torej znotraj zdravstvenega zavoda. Prav tako ni zagotovljena varnost dokumenta samega.<sup>255</sup>

## ZAKLJUČEK

V prispevku sem želela izpostaviti dvoje, na eni strani pridobivanje informiranega soglasja od posameznika, kljub omejitvam v razumevanju in na drugi strani varnost dokumentov znotraj zdravstvene dokumentacije, ki predstavljajo izjavo volje pacienta. Evropski pravni predpisi s področja zagotavljanja dostojanstva so zastareli in nujno potrebujejo reformo. V Evropski skupnosti je trenutno eno najpomembnejših vprašanj pravica oseb s posebnimi potrebami, da bi odločali o svojem življenju in uživati pravno sposobnost na enaki podlagi kot drugi. Pravno sposobnost, kot predpostavko vseh polnoletnih posameznikov, je treba razširiti na osebe s posebnimi potrebami. Konvencija Združenih narodov o pravicah invalidov<sup>256</sup> v 12. členu uveljavlja sintezo pravne sposobnosti. Pri tem gre; tako za sposobnost, da imajo pravice in na drugi strani sposobnost, da to pravico tudi uresničijo. Osebe s težavami v duševnem zdravju te svoje pravice lahko uresničijo z ustrezno podporo. Posameznikova pravica je sodelovati v vseh postopkih, ki se tičejo njega, za kar pa potrebuje pravico do ustreznega pravnega zastopanja. To pa ustvarja dolžnost vlade, državnih organov; pa tudi zdravstva in drugih ponudnikov storitev, da postopke prilagodijo

---

<sup>254</sup> Glej 32. člen Zakona o pacientovih pravicah.

<sup>255</sup> Iz delovanja zastopnika pravic oseb na področju duševnega zdravja je avtorici znan primer, ko je posameznik na predpisan način imenoval zdravstvenega pooblaščenca, originalni izvod oddala v domu upokojencev, kjer so ta obrazec »izgubili«.

<sup>256</sup> Generalna skupščina Združenih narodov je 13. decembra 2006 sprejela Konvencijo o pravicah invalidov in Izbirni protokol h Konvenciji o pravicah invalidov. Republika Slovenija je konvencijo in izbirni protokol podpisala 31. marca 2007 na sedežu Združenih narodov. Dne 24.4.2008 je Republika Slovenija ratificirala protokol h Konvenciji o pravicah invalidov.

uporabnikom. Predvsem gre pri tem za zagotavljanje informacij v preprostem jeziku in podporo posamezniku. Zato je vključevanje oseb z motnjami v duševnem zdravju nujno, tudi v procesu reforme zakonodaje, predvsem na področju pravne sposobnosti. Da bi bilo takšno opolnomočenje oseb s težavami v duševnem zdravju tudi realizirano pa mora postopke in izvajalce definirati zakonodaja. Transparenten obstoj izjave volje posameznika in njeno spoštovanje, odločitev Ustavnega sodišča RS in dogovor predstavlja velik korak k varovanju dostojanstva posameznikov pri obdelavi zdravstvenih podatkov. Dokončno uresničitev soglasja in s tem uresničevanje pravice do dostojanstva pa predstavlja zakonska definiranost sprejema, uporabe, varovanja in tudi preklica soglasja in drugih izjav volje posameznika.

## LITERATURA

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

### **Zakonodaja in sodne odločbe**

*Zakon o varstvu osebnih podatkov uradno prečiščeno besedilo (ZVOP-1-UPB1)* (Uradni list RS, št. 94/2007)

*Zakon o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih (ZVDAGA)* (Uradni list RS, št. 30/2006 in nasl.)

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

*Zakon o pacientovih pravicah (ZPacP)* (Uradni list RS, št. 15/2008)

Odločitev Sodišča Evropske Skupnosti v zadevah C-465/00, C-138/01 in C-139/01 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:62000CJ0465>)

Odločitev Sodišča Evropske Skupnosti, o predhodni odločitvi v zadevi Volker und Markus Schecke GbR (C-92/09), Hartmut Eifert (C-93/09) proti Land Hessen, z dne 6. 3. 2009. (<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=79001&doclang=EN>)

Sklep Ustavnega sodišča RS U-I-70/12-14. ( <http://www.us-rs.si/media/u-i-70-12.pdf> )

Sklep Ustavnega sodišča RS v zadevi *Up-472/02*( <http://odlocitve.us-rs.si/documents/31/d9/up-472-02.pdf>)

Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. VSL II Kp 1417/2009 - *bistvene kršitve določb kazenskega postopka – nedovoljeni dokazi osebna preiskava – pregled nezavestnega v zdravstveni ustanovi, 07.10.2010.*

([http://www.sodisce.si/znanje/sodna\\_praksa/vrhovno\\_sodisce\\_rs/2010040815251657](http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/vrhovno_sodisce_rs/2010040815251657))

Sklep Vrhovnega sodišča ZDA, št. 384 U.S. 436 *Miranda v. Arizona*, 28. 3. 1966.

(<http://www.uscourts.gov/multimedia/podcasts/Landmarks/MirandaVArizona.aspx>)

Sklep Vrhovnega sodišče ZDA, št. 96 US 727 (1878) - *Ex parte Jackson*, 96 US 727(1878). (<http://supreme.justia.com/us/96/727/>)

Sklep Vrhovnega sodišča združenih držav. *Cruzan v. Director, MDH* št. 497 U.S. 261 (1990) (<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/497/261/case.html>)

Sklep Vrhovnega sodišča ZDA, št. 492 US 195 (1989) – *Duckworth v. Eagan*, 29. 3. 1989. (<http://supreme.justia.com/cases/federal/us/492/195/case.html>)

## **Komentarji**

ČEBULJ J. Varstvo osebnih podatkov V: Komentar Ustave Republike Slovenije.

Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, 2002. Str. 408-16.

DEAZLEY R. Commentary on Millar v. Taylor (1769). *School of Law*, University of Birmingham, UK. Pridobljeno 18.11.2014 s spletne strani:

[http://webcache.googleusercontent.com/search?client=opera&q=cache:4BizdxbimHcJ:http://copy.law.cam.ac.uk/commentary/uk\\_1769%2BDEAZLEY+Ronan.+Commentary+on+Millar+v.+Taylor&oe=utf-8&channel=suggest&gws\\_rd=ssl&hl=sl&&ct=clnk](http://webcache.googleusercontent.com/search?client=opera&q=cache:4BizdxbimHcJ:http://copy.law.cam.ac.uk/commentary/uk_1769%2BDEAZLEY+Ronan.+Commentary+on+Millar+v.+Taylor&oe=utf-8&channel=suggest&gws_rd=ssl&hl=sl&&ct=clnk)

Sklepni Predlogi generalne pravobranilke Eleonor Sharpston, Združeni zadevi C-92/09 in C-93/09- 17. junija 2010.

([http://curia.europa.eu/juris/document/document\\_print.jsf;jsessionid=9ea7d2dc30dbc6fc3569a91b418f92a7d5c4262ba571.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuKbNn0?doclang=SL&text=&pageIndex=0&part=1&mode=DOC&docid=80292&occ=first&dir=&cid=764173](http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf;jsessionid=9ea7d2dc30dbc6fc3569a91b418f92a7d5c4262ba571.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuKbNn0?doclang=SL&text=&pageIndex=0&part=1&mode=DOC&docid=80292&occ=first&dir=&cid=764173))

## **Internetni naslovi**

LACANO U. C. Privacy and Confidentiality in Medical Health Care. *British Medical Journal*. 2001 3. Marec 2001 (<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1119755/>)

MC GINLEY M. What is Personal Data? The Universiti of Edimburgh. Research and the Data Protection Act 1998. Researcher's Guide To The Data Protection Principles. The Universiti of Edimburgh. (<http://www.era.lib.ed.ac.uk/handle/1842/3359>)

Who Gets to Decide? Right to legal capacity for persons with intellectual and psychosocial disabilities. (<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1908555>)

**NEPREMIČNINE IN PRAVO**  
-  
**REAL ESTATE AND LAW**

# NEKATERI VIDIKI JAVNE KORISTI V URBANISTIČNI REGULACIJI

## ASPECTS OF PUBLIC BENEFIT IN URBANISTIC REGULATION

*Ivan Stanič*<sup>257</sup>

### IZVLEČEK

Javno korist v splošnem in prenesenem smislu lahko opredelimo kot delovanje na uresničevanju ciljev javnega interesa. Pri prostorskem razvoju in urbanistični regulaciji se takšno delovanje izkazuje v fizičnem in družbenem prostoru, pri čemer sama regulacija pomeni predvsem vzpostavitev pravnega okvira za izvajanje fizičnih posegov in sodelovanje pri zagotavljanju njihove sprejemljivosti v družbenem. Za razliko od splošnih ciljev, urbanistična regulacija posega povsem materialno in konkretno v pravico izkoriščanja nepremičnine, zato je zapis takšne pravne norme še posebej zahteven, njeno sprejemanje pa zavezujoče. Prispevek obravnava nekatere vidike opredelitve javne koristi prek urbanistične regulacije

***Ključne besede:*** *Javna korist, Javni interes, Urbanistična regulacija, Prostorsko načrtovanje*

### ABSTRACT

Public benefit in the direct and abstract sense can be defined as actions for the enforcement of goals in the public interest. In spatial development and urbanistic regulation such actions are manifested in the physical and social reality, whereby regulation as such implies the necessary establishment of a legal framework for execution of interventions in the physical environment and ensuring their acceptability in the social. The difference between general goals and urbanistic regulation is that the latter reaches into material and concrete rights in the exploitation of property, meaning that the codification of legal norms is especially demanding and their adoption binding. The article deals with certain aspects of public benefits that should be achieved by urbanistic regulation.

***Keywords:*** *Public benefit, Public interest, Urbanistic regulation, Spatial planning*

---

<sup>257</sup> Ivan Stanič, univ. dipl. inž. arh., Vodja odseka za upravne naloge in splošne zadeve, Oddelek za urejanje prostora, Mestna uprava, Mestna občina Ljubljana, Poljanska cesta 28, Ljubljana, [ivan.stanic@ljubljana.si](mailto:ivan.stanic@ljubljana.si). Prispevek je bil prvič predstavljen na doktorski znanstveno-raziskovalni mednarodni konferenci Fakultete za državne in evropske študije in Evropske pravne fakultete v Ljubljani 19. maja 2015. Delo še ni bilo objavljeno.



## UVOD

Javna korist je predvsem zadovoljevanje javnega interesa, pri čemer javni interes predstavljajo javno (za)varovane dobrine, ki jih zakon opredeli kot take. V najsplošnejšem smislu so to javni red, javna varnost, javna [morala](#), neposredna nevarnost za življenje in zdravje ljudi ali premoženje in interesi gospodarstva (več o tem Jerovšek).<sup>258</sup> Takšno razumevanje in javno delovanje opravičuje obstoj javnega sektorja in namen porabe proračunskih sredstev. Nekateri teoretiki trdijo, da nad takšnim delovanjem bedi država, drugi pa, da se skrb lahko porazdeli glede na njen predmet.

V smislu pravne opredelitve javna korist stremi k racionalizaciji oblasti, tj. sistemizaciji materialnega prava in procesov, zlasti reševanja medčloveških interesnih sporov, tudi v smislu izvajanja oblasti ter hierarhizacije odločitev.<sup>259</sup>

Kar zadeva urejanje prostora, urbanistično načrtovanje in regulacijo, lahko javno korist v splošnem in prenesenem smislu opredelimo kot delovanje na vseh naštetih ciljeh, saj se delovanje izkazuje v fizičnem in družbenem prostoru, pri čemer sama regulacija pomeni predvsem vzpostavitev pravnega okvira za izvajanje fizičnih posegov. Po eni strani gre za visoko profesionalno storitev na trgu, po drugi pa za javno delovanje oz. izvajanje javne službe. Takšno delovanje v smislu izvajanja storitve pa tudi javne službe vseeno ni splošno in ne rešuje vseh fizičnih in/ali družbenih izzivov, pač pa specifično, zato zahteva določena znanja in veščine. Arhitekt-urbanist je, ne glede na lastno akademsko ozadje, kot družbeni subjekt bil in je še vedno, *genius movens* poverjene specifične strokovne storitve oz. izvajanja javne službe za doseganje tako opredeljene javne koristi v predmetnem segmentu in kakor koli že je ta v duhu časa opredeljena in kdor koli že je naročnik storitve (cesar, samodržec, demokratično izvoljeni zastopnik ljudstva ali zastopnik izvoljenega telesa). Torej, gre za umeščanje in opredelitev pogojev za izvajanje posegov v prostor v fizičnem okolju in sodelovanje pri zagotavljanju njihove sprejemljivosti v družbenem.

## PRAVNI OKVIR ZA OPREDELITEV JAVNEGA INTERESA IN JAVNE KORISTI PRI UREJANJU PROSTORA IN URBANISTIČNI REGULACIJI

### SPECIALNI CILJI V JAVNEM INTERESU

Prednostni cilj specialnega področja prostorskega načrtovanja v Republiki Sloveniji, kakor je opredeljeno v Zakonu o prostorskem načrtovanju (v nadaljevanju ZPNačrt) je »... *omogočati skladen prostorski razvoj z obravnavo in usklajevanjem različnih potreb in interesov razvoja z javnimi koristmi na področjih varstva okolja, ohranjanja narave in*

---

<sup>258</sup> T. Jerovšek v: B. Ferfila in dr. 2002, str. 147.

<sup>259</sup> Po Weber v: A. Igljčar, 2014, str. 151–195.

*kulturne dediščine, varstva naravnih virov, obrambe in varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami*«. (3. člen, 1. odstavek ZPNačrt)

Podrobno cilji so opredmeteni prek zelenih vrednot posameznih področij. Cilje je treba prepoznati kot družbene (vrednostne) cilje, saj kot takšni še nimajo neposredne materialne posledice. To so (3. člen, 2. odstavek ZPNačrt).

1. *trajnostni razvoj v prostoru in učinkovita in gospodarna raba zemljišč,*
2. *kakovostne bivalne razmere,*
3. *prostorsko usklajeno in med seboj dopolnjujoče se razmestitve različnih dejavnosti v prostoru,*
4. *prenova obstoječega, ki ima prednost pred graditvijo novega,*
5. *ohranjanje prepoznavnih značilnosti prostora,*
6. *sanacija degradiranega prostora,*
7. *varstvo okolja, naravnih virov ter ohranjanje narave,*
8. *celostno ohranjanje kulturne dediščine, vključno z naselbinsko dediščino,*
9. *zagotavljanje zdravja prebivalstva,*
10. *funkcionalno oviranim osebam (omogočen) neoviran dostop do objektov in njihova uporaba skladno z zakonom ter*
11. *obramba države in varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami.*

Neposredna navezava na delovanje v javno korist je opredeljena v 3. členu, 3. odstavek ZPNačrt, in sicer: *»Prostorsko načrtovanje je v javnem interesu*«.

Pri urbanistični regulaciji je zadeva bolj zapletena, saj neposredno posega v pravice iz lastnine. Naštete cilje je tokrat treba materializirati oz. opredeliti robne pogoje za konkretno poseganje v prostor. Ti vplivajo na morebitne donosa iz kapitalizacije na nepremičninah ter na zatečene razmere in povečanje ali zmanjšanje njihove vrednosti ali tržne cene. Pri javnih naložbah se javna korist izkazuje kot doseganje ciljev ob uporabi proračunskih sredstev. Ob izsiljenem ali nepravilnem razumevanju fizičnih možnosti ali zmogljivosti (npr. gospodarske in prometne infrastrukture ipd.) ali zanemarjanju posledic posega na kakovost okoliških nepremičnin (npr. zasenčenje, prevetrenost, neposredno kršenje materialnih pravic sosednjih lastnikov zaradi izvedbe posega ipd.) v neposredni okolici, ekonomske zmogljivosti oz. kupne moči ciljne publike, ko gre za tržno-naravnane namere, pa tudi družbene sprejemljivosti, ko gre za javne naložbe, lahko to tudi pomeni morebitne odškodninske tožbe ali celo družbeno nezadovoljstvo, v prihodnosti morda tudi odpoklic župana.

Ob različnih dejanjih javne uprave, med katero sodi tudi sprejetje in uveljavljanje prostorskih planskih aktov, ki neposredno vplivajo na možnosti razpolaganja z nepremičnino so določila Ustave Republike Slovenije nedvoumna (26. člen): *»Vsakdo ima pravico do povračila škode, ki mu jo v zvezi z opravljanjem službe ali kakšne druge dejavnosti državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil s*

*svojim protipravnim ravnanjem stori oseba ali organ, ki tako službo ali dejavnost opravlja.« Še več: »Oškodovanec ima pravico, da v skladu z zakonom zahteva povračilo tudi neposredno od tistega, ki mu je škodo povzročil.« V neposrednih določilih vezanih na lastnino prej zapisano pridobi na teži. Namreč v 1. odstavku 67. členu Ustava zagotavlja, da »Zakon določa način pridobivanja in uživanja lastnine tako, da je zagotovljena njena gospodarska, socialna in ekološka funkcija«, v 1. odstavku 71. člena pa, da: »Zakon določa zaradi smotrnega izkoriščanja posebne pogoje za uporabo zemljišč.« Ob koncu navedeno se veže na konkretizacijo izkoriščanja zemljišč v planskih aktih. Prej navedeno o škodi pa prav tako, saj je ob pomanjkljivi artikulaciji »smotrnosti« in posledične potrebe po omejevanju razpolagalne pravice na lastnini oz. nepremičnini prek prostorskih planskih aktih, treba računati na možnost pritožb ali celo tožb zaradi nedokazljive ali težko opravičljive javne koristi.*

Zadnja zapisana misel narekuje posebno odgovornost odločevalcev saj se prostorski načrti, kot osnovni pravni akti, ki opredeljuje pogoje za posege v prostor, sprejemajo v reprezentativnih telesih parlamentarne demokracije prek predpisanih postopkov, torej v Državnem zboru oz. občinskih (mestnih) svetih, kar pomeni, da so izrazito politični dokumenti, čeprav je izraznost zapisanih vsebin pretežno tehnična. Sodbe Ustavnega sodišča o izbrisu posameznih določil iz Občinskih prostorskih načrtov, predvsem različnih elementov stvarne ali namišljene »javne koristi« (npr. cest, načrtovanih prek zemljišč v zasebni lasti) govori v prid trditvi, da je razumevanje dometa ali pravic javnega subjekta pri določitvi javne koristi med nosilci odločanja pogosto arbitrarno.

V tem okviru je zanimiva tudi sodba Evropskega sodišča o človekovih pravicah o nujni vključitvi javnosti v postopke odločanja, izdano 15. januarja 2013, v zadevi [C 416-10](#) Jožefa Križana in ostalih iz Slovaške, ki se opira tudi na Aarhuško konvencijo. Aarhuška konvencija zahteva sodelovanje javnosti že od samega začetka nekega postopka, ki ima za posledico spremembo v prostoru, torej takrat, ko so še odprte vse možnosti in je sodelovanje javnosti lahko učinkovito in zato tudi smiselno. Javnost mora imeti brezplačen dostop do vseh informacij, relevantnih za sprejemanje odločitev v postopku prostorskega načrtovanja in možnost izpodbijanja zakonitosti odločitev, ki so rezultat tega postopka.

V [sporočilu za javnost](#) je Evropsko sodišče izrecno poudarilo, da mora imeti javnost pravico sodelovanja pri odločitvah prostorskega načrtovanja, ko gre za objekte, ki imajo pomembnejši vpliv na okolje. V sodbi je tudi navedeno, da zaščita (navidezne ali stvarne) poslovne skrivnosti ne more biti razlog zavrnitve dostopa do podatkov o vodenju postopka takšnega odločanja.

## **ZAVAROVANJE JAVNIH INTERESOV PRED TVEGANJI**

Tveganja bi morala biti anticipirana in ustrezen regulacijski aparat že vzpostavljen v Občinskem prostorskem načrtu, kar pomeni, da odgovorni projektant ne bi smel načrtovati posegov, ki lahko pomenijo tveganje za investitorja, ogrožanje sosednje nepremičnine ali

celo, da bi predstavljali grožnjo za splošno varnost. V gradbeno-tehničnem smislu, ko gre za fizično izvedbo objekta, so tveganja merljiva in se je na njih treba odzivati z ustrezno inženirsko rešitvijo – če je tehnično in cenovno sprejemljiva, glede na pričakovani učinek posega.

Med tveganja v prvi vrsti sodijo naravni fenomeni, kot so potresi, poplave in plazovi, geomehanske razmere tal, veter. V zadnjem času tudi žled.

Po zdajšnji opredelitvi sprejemljivosti materializacije posega v prostor, ki ga država sankcionira z odločbo, tj. z gradbenim dovoljenjem, pomeni, da tudi prevzema jamstva za neoporečnost predlaganega posega z zapisanimi cilji prostorskega razvoja oz. skladnosti s sprejetimi regulacijskimi določili v državnih in občinskih prostorskih načrtih. Vendar, tehnična neoporečnost posega ne more biti predmet državnega odločanja, morda le nadzora, saj za tehnično neoporečnost dokumentacije jamčita odgovorni vodja projekta oz. odgovorni projektant, za izvedbo posega tudi odgovorni nadzornik, za točnost navedb pa v določenih primerih tudi odgovorni revident.<sup>260</sup>

V prenesenem smislu zagotavljanja javne koristi so tveganja lahko tudi povzročena zaradi arbitrarne določitve prednosti ciljev. Na primer zavarovanje avtentičnosti in originalnosti kulturne krajine ali spomenika je lahko neizvršljivo zaradi nerazpoložljivosti ustreznega gradbenega materiala, npr. naravnega kamna, ker je pridobivanje takšnega kamna sankcionirano v rudarskih predpisih (pridobitev koncesije za izkoriščanje mineralne surovine, upoštevanje naravovarstvenih predpisov, neskladnost materiala s predpisi o kakovosti gradbenih materialov ipd). Gospodarski interes javnega subjekta, ki se odraža v poslovanju lastnih javnih podjetij je lahko v opreki s sodobnimi okoljskimi cilji, npr. zagotavljanjem energije iz obnovljivih virov – kar pomeni, da lahko prepreči izvedbo okoljsko manj zahtevnih objektov za proizvodnjo energije (npr. izkoriščanje geotermalne vode, gradnjo hidroelektrarn ali vetrnih elektrarn ipd.), čeprav morajo hkrati lokalne skupnosti zagotavljati določene deleže energije iz obnovljivih virov po sprejetih lokalnih energetskega konceptih ipd.

Tveganje je lahko tudi izraženo v javno-finančnem smislu. Če javna naložba v izračunskem roku ne začne ustvarjati nove dodane vrednosti ali ne doseže zastavljenega cilja, lahko pomeni, da ni bila izvedena v javno korist. Še več, javno korist ne moremo razumeti le kot proračunski prihodek, izrazito ne v primerih ko se s posegi ne zagotavlja uresničevanja vsaj enega od uvodoma navedenih ciljev.

---

<sup>260</sup> 47. člen ZGO-1 (zagotavljanje odgovornosti): (1) Odgovorni projektant odgovarja za vsak načrt, ki ga je izdelal in potrdil s svojim podpisom in žigom, ter jamči, da je načrt v skladu s prostorskimi akti, gradbenimi predpisi in projektnimi pogoji, da izpolnjuje vse bistvene zahteve in da je v skladu z elaborati; (2) Odgovorni vodja projekta je odgovoren za medsebojno usklajenost vseh načrtov projekta, ki ga je potrdil s svojim podpisom in žigom.

## REGULACIJSKE VSEBINE URBANISTIČNIH DOKUMENTOV

Urbanistični dokument je vsekakor artefakt, ki je v stiskani na razpolago za vsakokratne vpogledе. Tudi zaradi praktičnosti razlage. Sodobni regulacijski dokument, ki je pravni dokument s tehničnimi vsebinami, bolj spominja na obsežno digitalno podatkovno zbirko urbanistični stroki lastnih in prinešenih elementov, ki posredno in neposredno vplivajo na možnosti razpolaganja s prostorom – zemljiščem – nepremičnino.

Področje regulacije nekateri teoretiki pogosto napačno razlagajo kot izključujoče delo arhitekturnega načrtovanja – torej načrtov fizične stvarnosti, vendar temu ni tako. Že leta 1980 je Vladimir Mušič zapisal, da moramo urbanizem razumeti kot družbeno dejavnost, ki ima za cilj ustvarjanje ustrežnejšega življenjskega in delovnega okolja, kot ekonomsko in družbeno kategorijo, dogovor za estetsko oblikovanje mesta in ne nazadnje kot način življenja v mestu.<sup>261</sup> V tem smislu je razumevanje javne koristi iz urbanistične regulacije še jasnejše.

Če se omejimo na občinske prostorske akte, t.i. Občinske prostorske načrte, so opredeljene vsebine razdeljene na strateške in izvedbene (39. člen ZPNačrt). Slednje so v osnovi regulacijske.

Dolgoročni opredmeteni cilji so navedeni v strateškem delu občinskega prostorskega načrta, kjer so določena (39. člen, 2. odstavek, ZPNačrt):

1. izhodišča in cilji ter zasnova prostorskega razvoja občine;
2. usmeritve za razvoj poselitve in za celovito prenovu, usmeritve za razvoj v krajini, za določitev namenske rabe zemljišč in prostorskih izvedbenih pogojev ter zasnovo gospodarske javne infrastrukture lokalnega pomena;
3. območja naselij, vključno z območji razpršene gradnje, ki so z njimi prostorsko povezana;
4. območja razpršene poselitve.

Regulacijsko opredmeteni cilji, ki neposredno vplivajo na razpolagalne možnosti z nepremičninami so določeni v izvedbenem delu občinskega prostorskega načrta (39. člen, 3. odstavek, ZPNačrt), in sicer:

1. območja namenske rabe prostora;
2. prostorski izvedbeni pogoji (tip stavbe, intenziteta izrabe zemljišča, pogoje vezane na priključevanje na javna infrastrukturna omrežja gospodarske ali prometne infrastrukture, idr.);
3. območja, za katera se pripravi občinski podrobni prostorski načrt.

Naštete vsebine so gradniki tega dokumenta in so v svoji osnovi pravne norme, ki opredeljujejo robne pogoje za uživanje lastnine, zasebne ali splošne. Slednja je lahko opredeljena kot javno dobro iz različnih vidikov posameznih pravno utemeljivih

---

<sup>261</sup> V. Mušič, Urbanizem – bajke in resničnost, 1980, str. 11.

specialnih področij (vode, narava, mineralne surovine ipd.). Specialne norme so si lahko tudi navzkrižne, včasih celo izključujoče.

### **PRINEŠENE VSEBINE**

Vsebine, ki vplivajo na pravice razpolaganja z nepremičninami, kar pomeni, da veljajo kot prepovedi ali le kot omejitve različnih vplivnostnih razredov), ki niso nujno sprejete v demokratičnem postopku odločanja in/ali s sodelovanjem javnosti, so:

- Varovana območje narave (zavarovana območja, rezervati, naravne vrednote, ekološko pomembna območja, območja Natura 2000),
- Kulturna dediščina (arheološka najdišča, spomeniki, vplivna območja spomenikov, varovana območja, kulturna krajina),
- Gozdovi (varovalni gozdovi, rezervati, gozdovi s posebnim pomenom),
- Vodni viri (vodovarstvena območja),
- Poplavno ogrožena območja (60 območij v Republiki Sloveniji) z načrtovanimi omilitvenimi ukrepi,
- Plazljiva in erozijsko nevarna območja,
- Potresno nevarna območja,
- Območja varstva pred hrupom,
- Območja za potrebe obrambe (izključna raba, možna izključna raba, omejena in nadzorovana raba),
- Območja za potrebe zaščite in reševanja (izključna raba, možna izključna raba, omejena in nadzorovana raba),

### **LASTNE VSEBINE**

Lastne vsebine izvorno pripadajo storitvi urbanističnega načrtovanja s katerimi se opredeljuje fizično opredeljivi cilji in se jih prek regulacijskega aparata neposredno izvaja.

To so:

- Namenska raba zemljišča,
- Prostorski izvedbeni pogoji:
  - faktor zazidanosti
  - faktor izrabe,
  - faktorji zelenih in odprtih površin,
  - normativno določeno število parkirnih mest glede na dejavnost,
  - tipologija objektov,
  - višina objektov,
  - velikost zemljišč za gradnjo stavb in pogoji za parcelacijo,
  - odmiki med objekti in od parcelnih meja,
- Posamezni specifični deli mesta/naselja za katere veljajo posebni pogoji,
- Varovalni pasovi infrastrukturnih omrežij in naprav s poteki,
- Javne površine (lahko tudi zasebne površine v javni rabi)
- Zelene površine različnih kategorij,

- Prometne površine (železnica, letalski promet, ceste, kolesarske steze, poti za pešce, parkirišča),
- Družbena infrastruktura (javni zavodi – obstoječi in načrtovani),
- Drugi pogoji, vezani na specifične gospodarske dejavnosti s prostorsko posledico, npr. oglaševanje.

Nekatere vsebine so izrazito omejevalne, npr. namenska raba zemljišča, ki se lahko izrazi v primernosti zemljišča za umestitev zelenega posega ali slabših pogojih za zemljišča v sosedstvu določenega območja namenske rabe (npr. industrijske cone, smetišča ipd.), še bolj pa pri določitvi neposrednega, na objekt vezanega regulacijskega aparata, tj. prostorski izvedbeni pogoji. Ti v svoji splošnosti in navidezni podrobnosti nujno ne sovpadajo s stvarnimi željami ali potrebami lastnikov in/ali morebitnih graditeljev, kar je logično, saj se razmere na trgu nepremičnin lahko spreminjajo, tako tudi želje in/ali potrebe lastnikov nepremičnin. Kot dokazi za resničnost navedb z argumentacijo za njihovo stvarno delovanje v javnem interesu, morajo temu delu regulacijskega aparata biti priložene t.i. strokovne podlage.

## **SKLEP**

Sodobna urbanistična storitev presega omejitve dokončnega predmeta, tj. stavbe. Predmet urbanistične regulacije je vzpostavitev okvira za več-letno izgrajevanje celote v kateri se neposredno udejanjajo posameznosti. V fizičnem smislu so to stavbe in odprti prostori, pri čemer so vsaj nekatere stavbe tudi lahko zgrajene v javno korist (šole, vrtci, objekti zdravstvene in socialne oskrbe ipd.) ter prometne in gospodarske javne infrastrukture. Z urbanistično regulacijo lahko dosegamo tudi posredne učinke za doseganje drugih javnih koristi. Za takšen namen je treba okvirno shemo opremiti z programi, akcijskimi načrti in jih na ravni javnih financ, opredeliti s proračunskimi postavkami. Le tako je možno doseganje vsakokratne v času in prostoru opredeljene javne koristi, npr. izboljšanje stanja okolja (čistejši zrak in manj hrupno bivalno okolje), nadzorovano fiziologija mesta (odvajanje in prečiščevanje odpadnih voda, zagotavljanje neoporečne pitne vode, ravnanje z odpadki), varnost ljudi in premoženja (protipoplavni ukrepi, pogoji za gradnjo na slabšenosilnih terenih, protipotresna gradnja ipd.), varnost naložb.

Javni interes naj ne bi bil zmanipulirana volja posameznika ali zaprte skupine, pač pa v kar najširšem krogu izdelana in demokratično potrjena shema, katere cilj je navadno splošen.

Javno korist je treba razumeti kot udejanjenje posameznih opredeljivih in opredmetenih elementov takšne sheme. Uresničitev ciljev torej mora biti dejansko merljiva prek fizičnih kazalnikov, vendar je, glede na izvorno družbeni značaj sheme, pomembnejše doseganje dokazljivega splošnega družbenega zadovoljstva.

## LITERATURA

- K. Dimitrovska Andrews, Orodja za usmerjanje in nadzor urbanih oblik, Ljubljana, Urbanistični inštitut Republike Slovenije, 2011;
- B. Ferfila (ur.), Ekonomski vidiki javne uprave, Ljubljana, Fakulteta za družbene vede, 2002;
- A. Igličar (ur.), Pravo in družba – Hrestomatija sociologije prava, Ljubljana, GV Založba, 2014;
- V. Mušič, Urbanizem: bajke in resničnost, Ljubljana, Partizanska knjiga, 1980;
- J. A. Schumpeter, Lahko kapitalizem preživi? Ustvarjalno uničevanje in prihodnost globalne ekonomije [1930], Ljubljana, Studia Humanitatis, 2010;
- I. Stanič, Kratek pogled v zgodovino prostorskega načrtovanja Ljubljane v 20. stoletju, Ljubljana - Glasilo Mestne občine Ljubljana, letnik XIII, št. 2 (2008), str. 60–63);
- L. Štravs (ur.), Urejanje prostora na občinski ravni, Ljubljana, Uradni list Republike Slovenije, 2011.
- Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (Aarhuška konvencija), sprejeta s Sklepom sveta Evropske skupnosti 2005/370/ES, 17. 2. 2005.
- Sodba evropskega sodišča št. C-416-10  
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=132341&pageIndex=0&doclang=SL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1378796> (zadnjič obiskano 5. 6. 2015)
- Stvarnopравни zakonik (Uradni list RS, št. 87/2002).
- Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/03, 69/04, 68/06 in 47/13).
- Zakon o prostorskem načrtovanju (Uradni list RS, št. [33/07](#), [70/08](#) –ZVO-1B, [108/09](#), [80/10](#) –ZUPUDPP, [43/11](#) –ZKZ-C, [57/12](#), [57/12](#) –ZUPUDPP-A, [\(109/12\)](#), [76/14](#) – odl. US in [14/15](#) – ZUUJFO).
- Zakon o ratifikaciji Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah - MKDIOZ (Uradni list RS, št. 62/2004) – *Aarhuška konvencija*.
- Zakon o graditvi objektov (Uradni list RS, št. 102/04 –uradno prečiščeno besedilo, 14/05-popr., 92/05-ZJC-B, 93/05-ZVMS, 111/05-odl. US, 126/07, 108/ 69, 61/10-Zrud-1, 20/11-odl. US, 57/12, 101/13-DavNepr., 110/13 in 19/15).



# STALIŠČA DO DEJAVNIKOV NAKUPNEGA ODLOČANJA GLEDE NA DEMOGRAFSKE ZNAČILNOSTI KUPCEV NEPREMIČNIN: PRIMER SLOVENIJE in ZDA

## POSITION OF THE FACTORS OF PURCHASING DECISIONS REGARD TO DEMOGRAPHIC CHARACTERISTICS OF REAL ESTATE BUYERS: CASE OF SLOVENIA USA

*mag. Sanja Radivojević<sup>262</sup>, dr. Bojan Grum<sup>263</sup>*

### IZVLEČEK

V članku raziskujemo dejavnike, ki vplivajo na potencialnega kupca pri odločanju za nakup nepremičnine. Raziskujemo dejavnike krize/recesije, kulture, subkulture, družine, življenjskega sloga, osebnosti in samopodobe, motivacije, cene nepremičnin in kupne moči. Pri tem sledimo hipotezi, da so razlike glede na demografske značilnosti potencialnih kupcev nepremičnin glede nakupnega odločanja v luči ekonomskih sprememb v različnih kulturnih okoljih (Slovenija, ZDA), statistično pomembne. Raziskava je potekala s pomočjo vprašalnika, ki smo ga sami razvili. V anketi je sodelovalo 357 udeležencev. S statistično analizo smo preverjali raziskovalne teze. Rezultati ne kažejo statistično pomembnih razlik glede samega dejavnika kulture, kar pojasnujemo z ugotovitvami znanstvenikov, ki zatrjujejo, da se dejavnika kulture ne zavedamo. V splošnem pa rezultati kažejo, da med kulturama, glede na demografske značilnosti udeležencev, obstajajo statistično pomembne razlike. Raziskava je pomembna, ker medkulturna primerjava razkriva vpogled v različna stališča udeležencev glede na njihove demografskih značilnosti, razkriva nakupovalne dejavnike, katerim potencialni kupci priznavajo ključni vpliv. V tem kontekstu tudi menimo, da je raziskava lahko pomembno izhodišče za nadaljnja raziskovanja vezana na nakupno odločanje potencialnih kupcev nepremičnin, ne nazadnje tudi v smislu ustrežnejšega, racionalnejšega, gospodarnejšega načrtovanja prostora ter pri gradnji in rabi nepremičnin.

***Ključne besede:*** *nakupno odločanje, nepremičnine, potencialni kupec, demografske značilnosti, ZDA, Slovenija*

---

<sup>262</sup> Mag. Sanja Radivojević, doktorska študentka Evropska pravne fakulteta v Ljubljani

<sup>263</sup> Dr. Bojan Grum, docent na Evropski pravni fakulteti v Ljubljani; kontakt: 041-617-208; e-mail: bgrum@siol.net

## ABSTRACT

In this article we explore the factors that influence on the potential buyer when deciding to purchase a property. We explore the factors of the crisis / recession, culture, subculture, family, lifestyle, personality and self-esteem, motivation, real estate prices and purchasing power. We follow the hypothesis that differences are, in the demographic characteristics of potential buyers of real estate regard to purchase decisions in light of economic changes in different cultural contexts (Slovenia, USA), statistically significant. The survey was conducted by using a questioner that we have developed ourselves. A total of 357 participants take part. We examined research thesis by statistical analysis. The results show no statistically significant differences in the factors of culture, which is illustrated by the findings of scientists who argue that cultural factors are not aware of. But general the results show that between the cultures according to the demographic characteristics of the participants, there are statistically significant differences. The study is important because intercultural comparison reveals insight into the different positions of the participants according to their demographic characteristics reveals the shopping factors which potential buyers recognize as crucial impact. In this context, we also believe that the research presented in the article, can be an important starting point for further research linked to the purchasing decisions of potential buyers of real estate, not least in terms more appropriate, more streamlined, more rational planning and land use in the construction and use of real estate.

**Keywords:** *Purchasing decisions, real estate, potential customer, demographics characteristic, USA, Slovenia*

## UVOD

Tržniki so osredotočeni na potencialne kupce nepremičnin, ki imajo vedno večjo moč odločanja in izbiranja. Vukasović<sup>264</sup> je mnenja, da se s trendi, kot so globalizacija, specializacija in naraščajoča konkurenca, spreminja tudi vloga porabnika. Ta ni več le klasični kupec, ampak aktivni sodelavec. Zaradi tega vsega morajo v spremenjenih tržnih razmerah tržniki poznati dejavnike veliko bolje, kot so to počeli včasih. Možina, Zupančič in Štefančič Pavlovič<sup>265</sup> zatrjujejo, da »ključ za razumevanje potrošnikovega obnašanja tiči v posamezniku«. Vsak potencialni kupec nepremičnin se odloča ali bo sprejel odločitev za nakup ali jo bo zavrnil. Lahko je le pod vplivom oglaševanja, družbe, družine, skratka na njegov proces odločanja vplivajo dejavniki posameznika in dejavniki njegovega okolja<sup>266</sup>.

V članku raziskujemo dejavnike, ki vplivajo na potencialnega kupca, ko se odloča za nakup nepremičnine in to v času, ko vlada kreditni krč oz. ko so dolžniška sredstva težko

---

<sup>264</sup> T. Vukasović, Vedenje porabnikov: celovit pristop k raziskovanju vedenja porabnikov, Mednarodna fakulteta za družbene in poslovne študije, 2013, str. 74.

<sup>265</sup> S. Možina, M. Tavčar in V. Zupančič, Vedenje potrošnikov in tržnikov, Pivec, Maribor, 2012, str. 59.

<sup>266</sup> S. Možina, V. Zupančič in T. Štefančič Pavlovič, Vedenje potrošnikov, Visoka strokovna šola za podjetništvo, Portorož, 2002, str. 151.

dostopna širšemu krogu ljudi. S statistično analizo smo preverjali raziskovalne teze in spremenljivke glede na spol, starost, zakonski status, stopnjo dokončane izobrazbe, status zaposlitev in dohodek merili na izbranih nakupnih dejavnikih ter ugotavljali, ali obstajajo statistično pomembne razlike v različnih kulturnih okoljih, v Sloveniji in v ZDA. Sledili smo hipotezi, da so razlike glede na demografske značilnosti potencialnih kupcev nepremičnin glede nakupnega odločanja v luči ekonomskih sprememb v različnih kulturnih okoljih (Slovenija, ZDA), statistično pomembne.

## NAKUPNI DEJAVNIKI

Znanstveniki imajo do določanja nakupnih dejavnikov, ki ključno vplivajo na odločitev ali se bo potencialni kupec prelevil v učinkovitega kupca ali ne, različne pristope, številne raziskave pa kažejo, da je področje pomembno. Prodnik<sup>267</sup> tako deli temeljne nakupne dejavnike na dve skupini, na zunanje dejavnike ali dejavnike okolja in na notranje dejavnike ali individualne dejavnike. Engel, Blackwell in Miniard<sup>268</sup> delijo dejavnike na individualne in razlike, vplive okolja in psihološke procese. Grum in Kobal Grum<sup>269</sup> jih delita na kulturne, družbene, osebne in psihološke. Med kulturne dejavnike prišteva kulturo, subkulturo in družbene razrede. V drugo kategorijo družbenih dejavnikov vključuje referenčne skupine, družino, vloge in položaje. V tretjo kategorijo osebnih dejavnikov so vključeni starost in stopnja v življenjskem ciklusu, poklic, premoženjsko stanje, življenjski slog ter osebnost in samopodoba. Med psihološke dejavnike pa prišteva motivacijo, zaznavanje, učenje, prepričanja in stališča. Damjan in Možina<sup>270</sup> delita dejavnike na osnovne (variabilne) dejavnike, kamor prištevata potrebo, motiv, zaznavo in stališče in dejavnike okolja (eksterne) kot so vpliv družine in skupine, vpliv sosedstva, vpliv organizacije, vpliv kulture in vpliv gospodarstva ter države. Z vidika trženja so pomembni objektivno merjeni elementi okolja, porabnikovo subjektivno zaznavanje okolja in njegove funkcionalne značilnosti<sup>271</sup>.

Če želimo razumeti obnašanje potencialnih kupcev nepremičnin v Sloveniji in v ZDA, to pomeni, da moramo razumeti družbo kot celoto v obeh državah, skratka upoštevati moramo, kot pravi Vida<sup>272</sup> družbeno okolje. Družbeno okolje sestavlja makroraven s kulturo, subkulturo in družbenim slojem, mikroraven pa posega v neposredno porabnikovo okolje in to v referenčne skupine, družino, organizacijo in situacijo. Kulturni dejavniki po

---

<sup>267</sup> J. Prodnik, Vedenje porabnikov, Zavod IRC, Ljubljana, 2011, str. 22.

<sup>268</sup> J. F. Engel, R.D. Blackwell in P.W. Miniard, Consumer Behavior, Forth Worth: The Ryden press, 1995, str. 10

<sup>269</sup> B. Grum, D. Kobal Grum, Občutek varnosti stanovalcev v bivalnem okolju: medkulturna primerjava - Slovenija, Srbija, Japonska, Revija za kriminalistiko in kriminologijo, 2015, str. 24.

<sup>270</sup> J. Damjan in S. Možina, Obnašanje potrošnikov, Ljubljana, ekonomska fakulteta, 1999, str. 27.

<sup>271</sup> J. P. Peter in J.C. Olson v: I. Vida: Consumer Behaviour and Marketing, New York: McGraw-Hill, Strelgy, 2002, str. 129.

<sup>272</sup> I. Vida, Vpliv zunanjih dejavnikov na vedenje porabnikov, Zunanje okolje, kultura in trženjske strategije, Ekonomska fakulteta, Ljubljana, 2010, str. 129.

mnenju Kotlerja<sup>273</sup> najširše in najgloblje vplivajo na porabnikovo vedenje. Po njegovem mnenju so ključni trije in to so kultura, subkultura in družbeni razredi. Prodnik<sup>274</sup> navaja še gospodinjstvo, v katerem posamezni kupec živi. Kultura je najosnovnejši dejavnik in vpliva, kot zatrjuje Vukasović<sup>275</sup> bolj neopazno kot ostali zunanji dejavniki. Jurše<sup>276</sup> meni, da kultura oblikuje, izoblikuje in diktira življenjski stil. Kultura se odvija skozi odnose in to skozi sociološke odnose, ki se internalizirajo znotraj neke skupine ljudi. Razlike med kulturami niso nujno vidne ali očitne, so pa zaznavne<sup>277</sup>. Števančec<sup>278</sup> celo meni, da predstavlja kultura najmočnejši »motor« generiranja človeških želja in potreb. Vsaka kultura je razdeljena na manjše podskupine, imenovane subkulture, kjer ljudje delijo skupne vrednote, običajne življenjske izkušnje in situacije. Subkulturne skupine Kotler<sup>279</sup> deli na narode, verske skupine, rasne skupine in geografska območja. Subkulturo Mihaljčič<sup>280</sup> oblikuje po kriteriju starosti (otroci, adolescenti, odrasli, starostniki) po kriteriju lokacije (prebivalci velikih mest, prebivalci manjših mest, prebivalci podeželja), itd..

Potencialni kupci nepremičnin delujejo v številnih skupinah (družine, skupine). Sklepamo lahko, da potencialni kupci nepremičnin izbirajo nepremičnine, ki odražajo njihovo vlogo in položaj v družbi. Mihaljčič<sup>281</sup> navaja tri možne vplive kulture na nakup in potrošnjo in ti pridejo do izraza pri vplivu na strukturo potrošnje (kako, kje in za koga se kupuje), vplivu na odločanje posameznikov (katere kriterije upoštevajo pri nakupu, pogajanje o ceni) in kako vplivajo na oblikovanje pomena izdelkov, v našem primeru nepremičnin. Hrastelj<sup>282</sup> se strinja s tem, da je opazna interakcija med kulturo in trženjem. Opozarja pa na to, da mehanično prenašanje lastne kulture in pravil vedenja v drugo kulturo je skoraj vedno neuspešno. V tem smislu je torej pomembno spoznati »skrite« kulturne razlike<sup>283</sup>.

Številne raziskave kažejo, da na nakupno vedenje potencialnih kupcev nepremičnin poleg zgoraj omenjenih dejavnikov vplivajo tudi osebni dejavniki. Tako npr. je splošno privzeto, da so ženske pogostejši kupci, ki ne kupujejo le zase, ampak za vso družino. Kot segment

---

<sup>273</sup> P. Kotler, Marketing management-trženjsko upravljanje: analiza, načrtovanje, izvajanje in nadzor, Slovenska knjiga, Ljubljana, 1996, str. 174.

<sup>274</sup> J. Prodnik, Vedenje porabnikov, Zavod IRC, Ljubljana, 2011, str. 22.

<sup>275</sup> T. Vukasović, Trženje: od temeljev trženja do strateškega tržnega načrtovanja, Založba univerze na Primorskem, Koper, 2012, str. 74.

<sup>276</sup> M. Jurše, Mednarodni marketing, Ekonomsko-poslovna fakulteta, Maribor, 1993, str. 53.

<sup>277</sup> M. Makovec Brenčič, Analiza okolij mednarodnega trženja, v katerih delujejo mednarodna rastoča podjetja, v: Mednarodno trženje, GV založba, Ljubljana, 2003, str. 37.

<sup>278</sup> D. Števančec, Psihologija prodaje, Murska Sobota, Ekonomska šola, Višja strokovna šola, 2003, str. 33.

<sup>279</sup> P. Kotler, Marketing management-trženjsko upravljanje: analiza, načrtovanje, izvajanje in nadzor, Slovenska knjiga, Ljubljana, 1996, str. 174.

<sup>280</sup> Z. Mihaljčič, Psihologija prodaje, Jutro Ljubljana, 2006, str. 11.

<sup>281</sup> Z. Mihaljčič, Delo s strankami, Jutro Ljubljana, 2009, str. 13.

<sup>282</sup> T. Hrastelj, Kulturološka in etična razsežnost mednarodnega trženja ter pogajanja v mednarodnem trženju, v: Mednarodno trženje, GV založba, Ljubljana, 2003, str. 253.

<sup>283</sup> P. Ješovnik, Osnove mednarodnega trženja, Visoka šola za management, Koper, 2001, str. 65.

kupcev so zahtevne, saj se praviloma spoznajo na modo, zunanji videz, barvo, itd<sup>284</sup>.. . Skok<sup>285</sup> navaja, da je pri tržnikih ženska kot kupovalka manj priljubljena kot moški. Malovrh in Valentinčič<sup>286</sup> sta mnenja, da kadar kupujeta mož in žena skupaj, običajno ona vodi prodajni razgovor. Vendar se po besedah Mumel<sup>287</sup> vloga moškega in ženske spreminja zaradi odpiranja novih tržnih priložnosti.

Samopodoba je zapleten pojem in se izoblikuje v primerjavi z drugimi ljudmi. Kobal Grum<sup>288</sup> pravi, da predstavlja oprijemljiv in namenski element identitete posameznika, ker zajema vsoto njegovih čustev in misli do samega sebe. Skratka, nanaša se na prepričanje, kaj si človek misli o sebi. Potencialni kupci nepremičnin<sup>289</sup> iščejo skladnost z dejanskim jazom oz. to izboljšuje njihovo samopodobo. Mihaljčič<sup>290</sup> razlikuje štiri osnovne vrste vedenja kupcev, in sicer racionalno vedenje, ki se lahko razloži kot posledica različnih motivov. Ti motivi so ekonomski motivi (kažejo se pri potencialnih kupcih nepremičnin skozi način njihovega razmišljanja, kako bo nepremičnina po določeni ceni zadovoljila njihove potrebe, kako bodo prišli do denarja za kupnino), sociokulturni motivi (pridejo pri potencialnih kupcih nepremičnin do izraza takrat, ko z nakupom nepremičnin ohranjajo svoj status) in psihološki motivi (kažejo se pri izbiri nepremičnine, ker nakup prinaša notranje zadovoljstvo). Kot navajajo Možina, Zupančič, Štefančič Pavlovič<sup>291</sup> je motivacijska dejavnost vsaka dejavnost, s katero dosežemo cilj in zadovoljimo svojo potrebo. Za to motivacijsko dejavnost so potrebni še posebni sprožilni dejavniki, pobudniki<sup>292</sup>. Tržniki koristno izkoriščajo koncept nadomestnih ciljev. Če iz katerih koli razlogov (največkrat je to ekonomski dejavnik) potencialni kupci nepremičnin svojih ciljev in želja ne morejo doseči, si izberejo<sup>293</sup> nadomestni cilj. Največkrat nadomestni cilj (npr. hiša dvojček) ni tako zadovoljujoč kot prvotni cilj (npr. samostojna hiša), lahko pa zniža neprijetno napetost pri njih. Če prvotnega cilja nikakor ne morejo doseči, lahko sekundarna izbira z nadomestnim ciljem prevzame vlogo primarnega. Za nadomestni cilj gre največkrat v primerih, ko si potencialni kupci nepremičnin želijo in imajo potrebo in motiv po samostojni hiši, ker te v resnici ne morejo kupiti, kupijo pa lahko hišo-dvojček. Potencialni kupci nepremičnin imajo cilj in če, je ta pozitivno ovrednoten, usmerja obnašanje kupca v smeri motivacije in na koncu ga to vodi k nakupu.

---

<sup>284</sup> M. Malovrh in J. Valentinčič, Psihologija v trgovini, Center za tehnološko usposabljanje, Ljubljana, 1996, str. 78.

<sup>285</sup> T. Skok, Psihologija prodaje, GZS, Center za poslovno usposabljanje, Ljubljana, 2012, str. 2.

<sup>286</sup> M. Malovrh in J. Valentinčič, Psihologija v trgovini, Center za tehnološko usposabljanje, Ljubljana, 1996, str. 79.

<sup>287</sup> D. Mumelj, Vedenje porabnikov, Ekonomska poslovna fakulteta, Maribor, 1999, str. 16.

<sup>288</sup> D. Grum Kobal, Does mental health promoting school program (in Central and Eastern European schools) improve self-concept?, Studia psychologica, 2006, str. 130.

<sup>289</sup> isto

<sup>290</sup> Z. Mihaljčič, Delo s strankami, Jutro, Ljubljana, 2009, str. 13.

<sup>291</sup> S. Možina, V. Zupančič in T. Štefančič Pavlovič, Vedenje potrošnikov, Visoka strokovna šola za podjetništvo, Portorož, 2002, str. 153.

<sup>292</sup> D. Mumelj, Vedenje porabnikov, Ekonomska poslovna fakulteta, Maribor, 1999, str. 17.

<sup>293</sup> isto

Mihaljčič<sup>294</sup> je mnenja, da moramo obravnavati v povezavi s psihološkimi in sociološkimi dejavniki tudi ekonomske dejavnike. Najpomembnejša ekonomska dejavnika sta kupna moč in cena nepremičnin. Kupno moč največkrat primerjamo, kot temu pravi Vukasović<sup>295</sup>, s kazalcem bruto domačega proizvoda na prebivalca, ugotavljanjem velikosti dohodka gospodinjstva, inflacije, obrestnih mer, varčevanja, porabe, kreditov, davkov, naložb, brezposelnosti itd.. Kupno moč opredeljuje nekaj dejavnikov, predvsem pa denarni prejemki prebivalstva v določenem časovnem obdobju, odobreni potrošniški krediti in unovčeno osebno premoženje v istem obdobju<sup>296</sup>. Višina prodajne cene nepremičnine je eden od osnovnih dejavnikov pri odločanju za nakup. Preprosta opredelitev prodajne cene nepremičnine lahko povzamemo po Vukovič in Završnik<sup>297</sup>, ki menita, da je to vsota denarja, ki jo mora uporabnik plačati za izdelek oz. v našem primeru nepremičnino. Vsaka kriza je po besedah Starikova<sup>298</sup> bila v zgodovini človeštva vedno povezana, s kakšno katastrofo ali kataklizmo. Dubrovski<sup>299</sup> označuje krizo z oznako za težavne, nevarne in za prihodnost odločilne položaje. Nanaša se na široko področje naravnih, družbenih, ekonomskih in duševnih procesov. Na splošno je kriza opredeljena kot resno stanje, ki zahteva ukrepanje<sup>300</sup>. Kot meni Dubrovski<sup>301</sup> je to večaspektni ali multidimenzijski pojav, ki zajema ekonomski, socialni, tradicionalni, psihološki in pravni vidik.

Na tej podlagi smo za naše raziskovalne potrebe izločili dejavnikov nakupnega odločanja, ki, skladno z literaturo, lahko ključno vplivajo na potencialnega kupca nepremičnine: dejavnik čas krize/recesije, dejavnik kulture, dejavnik subkulture, dejavnik družine, dejavnik življenjskega sloga, dejavnik osebnosti in samopodobe, dejavnik motivacije, dejavnik cene nepremičnine in dejavnik kupne moči.

V raziskavi sledimo hipotezi, da so demografske razlike potencialnih kupcev, tako po spolu, starosti, statusu, izobrazbi in zaposlitvi, družinskemu statusu in višini dohodka med potencialnimi kupci nepremičnin glede nakupnega odločanja v Sloveniji in ZDA, statistično pomembne. Pri tem smo tudi predpostavili, da so razlike v pričakovanjih potencialnih kupcev nepremičnin glede nakupnega odločanja v luči ekonomskih sprememb v opazovanih zadnjih petih letih (čas recesije) v različnih kulturnih okoljih (Slovenija, ZDA), statistično pomembne.

---

<sup>294</sup> Z. Mihaljčič, *Psihologija prodaje*, Jutro, Ljubljana, 2006, str. 11.

<sup>295</sup> T. Vukasović, *Vedenje porabnikov: celovit pristop k raziskovanju vedenja porabnikov*, Mednarodna fakulteta za družbene in poslovne študije, 2013, str. 74.

<sup>296</sup> V. Potočnik, *Temelji trženja s primeri iz prakse*, GV založba, Ljubljana, 2002, str. 115.

<sup>297</sup> G. Vukovič in B. Završnik, *Obvladovanje prodaje*, Visoka komercialna šola, Celje, 2008, str. 20.

<sup>298</sup> N. Starikov, *Kriza: kako se to dela*, Umco, Ljubljana, 2011, str. 7.

<sup>299</sup> D. Dubrovski, *Razsežnosti kriznega managementa*, Mednarodna fakulteta za družbene in poslovne študije, Celje, 2011, str. 37.

<sup>300</sup> Nickson in Siddons v: F. Ž. Županič, 2011, str. 30.

<sup>301</sup> D. Dubrovski, *Razsežnosti kriznega managementa*, Mednarodna fakulteta za družbene in poslovne študije, Celje, 2011, str. 37.

## METODOLOGIJA RAZISKAVE

Podatki za analizo so zbrani s pomočjo primarnih virov, anketnega vprašalnika. Raziskava je temeljila na uporabi deskriptivnega in analitičnega pristopa ter kvantitativnega in statističnega značaja urejevanja pridobljenih podatkov. Raziskava je potekala v dveh različnih okoljih, kjer je sodelovalo skupno 357 udeležencev. Glede na to, da je natančnost in zanesljivost naših ugotovitvenih sklepov in spoznanj odvisna od velikosti vzorca, smo upoštevali osnovno načelo vzorčenja po Bastič<sup>302</sup>, ki pravi, da se z relativno majhnim številom izbranih statističnih enot dobi dokaj realna slika o proučevani statistični množici. Metoda zbiranja podatkov je bila anonimna kakor tudi shranjevanje anketnih listov in se je izvajala od avgusta 2013 do maja 2014. Temeljila na načelu, kot navaja Bastič<sup>303</sup>, nepristranskosti in načelu maksimalne natančnosti.

Pridobljene podatke smo obdelali s pomočjo statističnih metod za kvantitativno analizo podatkov s programom IBM SPSS Statistics 21, jih tabelarično uredili s programom Microsoft Word, smiselno razdelili in grafično prikazali s programom Microsoft Excel.

Glede na demografske značilnosti udeležencev nas zanima spol udeležencev, moški in ženske. Loudon in Della Bitta<sup>304</sup> menita, da zaznavanje vlog spolov vpliva na proces odločanja in vedenja družine pri nakupu. Pri ločevanju na spol pri nakupnem procesu nepremičnin je potrebno paziti na delitev<sup>305</sup> glede na razred izdelka (v našem primeru nepremičnin) in glede na specifične odločitve. Spol pa je pomembna spremenljivka, ki vpliva na financiranje nakupa<sup>306</sup>. Glede starostnih skupin sledimo ugotovitvam Ramovša<sup>307</sup>, ki deli udeležence glede na starost na podlagi integralne antropologije na tri obdobja in to na mladost, srednja leta in starost. Helbrecht in Geilenkeuser<sup>308</sup> sta ugotovila, da pri analizi različnih starostnih skupin vplivajo na vedenje in obnašanje določene starostne generacije gospodarske in socialne razmere, ki so jih pridobili skozi življenje. Kotler<sup>309</sup> pri oblikovanju skupin predpostavlja, da kupci različnih starosti in v različnih življenjskih ciklih potrebujejo različne stvari. Na podlagi tega smo oblikovali tri skupine in to do 29 let, od 30 do 45 let in od 46 let naprej.

---

<sup>302</sup> M. Bastič, Metodologije raziskovanja, 2006, str. 4.

<sup>303</sup> isto

<sup>304</sup> D.L. Loudon in A.J. Della Bitta, Consumer Behavior: Concepts and Applications, : Mc-Graw-Hill, New Yourk, 1993, str. 18.

<sup>305</sup> J.P. Peter in J. C. Olson, Consumer Behaviour and Marketing, McGraw-Hill, Stretegy, New Yourk, 2002, str. 337.

<sup>306</sup> Sengül in Eda, v: P. Thanh Si, 2012, str. 6.

<sup>307</sup> J. Ramovš, Medgeneracijska povezanost, samopomoč in kakovostna starost, v: Socialno delo 2000, str. 322.

<sup>308</sup> I. Helbrecht in T. Geilenkeuser, Homeownership in Germany: retirement strategies of households in a tenant society, v Teorija in praksa, 2010, str. 990.

<sup>309</sup> P. Kotler, Marketing managemant-trženjsko upravljanje: analiza, načrtovanje, izvajanje in nadzor. Slovenska knjiga, Ljubljana, 1996, str. 190.

Kot navajajo Scherer<sup>310</sup>, je dosežena izobrazba najpomembnejši selekcijski mehanizem prav pri prvi zaposlitvi. Običajno je višja izobrazba tudi približek za pričakovani, prihodnji dohodek, ki vpliva na opredelitev manjše finančne negotovosti gospodinjstva<sup>311</sup>. »Rule of thumb« oz. pravilo palca pravi, da so univerzitetno izobraženi ljudje med najbolj zaželenimi skupinami potrošnikov<sup>312</sup>. Na podlagi tega smo oblikovali štiri skupine odgovorov: manj kot srednja šola, srednja šola, fakultetna izobrazba in magisterij ali več. Mandičeva<sup>313</sup> je med zaposlitvijo in stanovanjem poudarila povezave, ki izstopajo v mednarodni primerjavi in sicer so to specifični vzorci urbanizacije in razpršene poselitve, konstelacije blaginje z izpostavljeno vlogo sorodstva, razprostranjeni naložbeni življenjski slog in povezanost v lokalna omrežja. Pomembno pri zaposlitvi je še sprememba delodajalca, kar se posebej kaže v ZDA, kjer ima sprememba delovnega mesta lahko usodne posledice na pridobitev hipotekarnega kredita<sup>314</sup>.

Sodobne družine imajo vključujejo tradicionalne oblike družine, družine, kjer se starša ponovno poročita, izven zakonske skupnosti, družine samskih staršev, pare brez otrok, razširjene družine in ostale oblike družin<sup>315</sup>. Na podlagi tega sta oblikovani skupini odgovor samski, v zvezi ali poročeni. Rezultati raziskave v ZDA so pokazali, da poročeni pari kupijo nepremičnino po višjih obrestnih merah in hitreje kot neporočeni<sup>316</sup>. Antonides in Raaij<sup>317</sup> ločita me tradicionalnim gospodinjstvom, ki ga sestavljajo mož, žena in otroci. Drugi vidik pa je netradicionalno gospodinjstvo, ki ga sestavljajo samski, gospodinjstvo z enim staršem in homoseksualni pari. Assael<sup>318</sup> poudarja, da se družina drugače odloča kot posameznik ter da imajo posamezni družinski člani različne vloge v nakupnem procesu. **V ZDA obstaja ena izmed delitev na visoko premožna gospodinjstva** z letnimi dohodki nad 100.000 \$, ki obsegajo eno izmed najhitreje rastočih segmentov prebivalstva v ZDA, in sicer za več kot 2 % od leta 2000 naprej. To so močni potrošniki, so fizično aktivni in državljansko misleči in osredotočeni so na luksuzne dobrine. Druga delitev gospodinjstev je na **srednji dohodkovni** razred z letnimi dohodki med 20.000 \$ in 50.000 \$. Ta segment kupcev je veliko bolj pozoren na svoje stroške, so bolj varčni in selektivni v svojih vedenjih pri nakupu. Tretji segment **gospodinjstev je z nizkimi dohodki** pod 20.000 \$. Družine na tej ravni dohodka živijo v revščini in s tem porabijo zelo malo za blago in storitve na vseh področjih<sup>319</sup>

Struktura udeležencev glede na njihove demografske značilnosti je prikazana v Preglednici 1.

<sup>310</sup> Scherer v: A. Ivančič, 2010, str. 39.

<sup>311</sup> Anderloni et al. v: A. Gorišek in M. Pahor, 2013, str. 19.

<sup>312</sup> Demographics and Lifestyle Analysis. Downtown and Business District Market Analysis, 2011, str. 3.

<sup>313</sup> S. Mandič, Zaposlitev, stanovanje in razvoje dileme sodobne družbe, v: Teorija in praksa, 2009, str. 418.

<sup>314</sup> Real Estate & Mortgage resources, <http://www.realestateabc.com/homebuying/jobs.htm>, (zadnjič obiskano: 8.01.2015).

<sup>315</sup> Hanna in Wozniak v: T. Vuzem, 2006, str. 17.

<sup>316</sup> The Effect of Marital Status on Home Ownership among Low-Income Households, 2011.

<sup>317</sup> Antonides in Raaij v: T. Vuzem, 2006, str. 18.

<sup>318</sup> Assael v: T. Vuzem, 2006, str. 18.

<sup>319</sup> Demographics and Lifestyle Analysis. Downtown and Business District Market Analysis, 2011, str. 3.



Preglednica 1: Struktura udeležencev glede na statistične spremenljivke

Statistične spremenljivke	Število udeležencev v SLO	Odstotek udeležencev SLO (v %)	Število udeležencev v ZDA	Odstotek udeležencev ZDA (v %)
<b>Spol</b>				
Ženske	102	44,2	79	62,7
Moški	129	55,8	47	37,3
<b>Skupaj</b>	<b>231</b>	<b>100,0</b>	<b>126</b>	<b>100,0</b>
<b>Starost</b>				
do 29 let	46	19,9	40	31,7
od 30 do 45 let	86	37,2	51	40,5
od 46 in več	99	42,9	35	27,8
<b>Skupaj</b>	<b>231</b>	<b>100,0</b>	<b>126</b>	<b>100,0</b>
<b>zakonski status</b>				
Samski	42	18,2	28	22,2
v zvezi/poročen	189	81,8	98	77,8
<b>Skupaj</b>	<b>231</b>	<b>100,0</b>	<b>126</b>	<b>100,0</b>
<b>Izobrazba</b>				
manj kot srednja šola	14	6,1	11	8,7
srednja šola	91	39,4	52	41,3
fakultetna izobrazba	95	41,1	53	42,1
magisterij ali več	31	13,4	10	7,9
<b>Skupaj</b>	<b>231</b>	<b>100,0</b>	<b>126</b>	<b>100,0</b>
<b>Zaposlitven status</b>				
Zaposlen	174	75,3	107	84,9
Brezposeln	40	17,3	19	15,1
Upokojenec	17	7,4	0	0
<b>Skupaj</b>	<b>231</b>	<b>100</b>	<b>126</b>	<b>100,0</b>
<b>Dohodek</b>				
	V EUR		v \$	
pod 500,00	16	6,9	19	15,1
od 500,00 do 1.000,00	72	31,2	19	15,1
od 1.000,00 do 1.500,00	96	41,6	35	27,8
od 1.500,00 do 2.000,00	30	13,0	29	23,0
nad 2.000,00	17	7,4	24	19,0
<b>Skupaj</b>	<b>231</b>	<b>100,0</b>	<b>126</b>	<b>100,0</b>

V Sloveniji je prevladovala starostna skupina udeležencev od 46 let in več, kar ne preseneča, saj je po podatkih Statističnega urada prebivalstvo Slovenije staro, delež mladih pa relativno skromen<sup>320</sup>.

V ZDA pa je med udeleženci prevladovala starostna skupina od 30 do 45 let. Uradni statistični podatki kažejo, da je največ prebivalstva v ZDA v letu 2012 bilo v starostni skupini od 15-64 let, in to 66,8 %<sup>321</sup>.

<sup>320</sup> SURS, Statistični urad RS, Prebivalstvo Slovenije se stara- potrebno je medgeneracijsko sožitje, [http://www.stat.si/doc/pub/Staranje\\_prebivalstva\\_slo.pdf](http://www.stat.si/doc/pub/Staranje_prebivalstva_slo.pdf) (zadnjič obiskano: 12.12.2014).

<sup>321</sup> Demographics of the United States, Wikipedia, [http://en.wikipedia.org/wiki/Demographics\\_of\\_the\\_United\\_States](http://en.wikipedia.org/wiki/Demographics_of_the_United_States) (zadnjič obiskano: 3.12.2014). 2014).

Pri stopnji izobrazbe je zaznati statistično pomembno razliko, saj imajo slovenski udeleženci v povprečju višjo izobrazbeno strukturo kot ameriški, pri tem pa moramo poudariti, da je razlika vidna predvsem v višji stopnji izobrazbe. Iz raziskave je moč razbrati, da je pri slovenskih udeležencih več brezposelnih oseb in upokojencev kot pri ameriških udeležencih, čeprav statistični podatki za Slovenijo za leto 2013 kažejo, da se je število aktivnih prebivalcev povečalo za 3.500 in da se število upokojencev ni bistveno spremilo v primerjavi z letom 2012<sup>322</sup>.

V raziskavi je sodelovalo 18,2 % samskih in 81,8 % poročenih slovenskih udeležencev ter, da je zaznati bistveno razliko pri številu otrok pri slovenskih udeležencih, ki imajo štiri otroke ali več, saj je bilo teh bilo le 0,4 %, v ZDA pa 4,8 %. Popis prebivalstva za leta 2002 je pokazal, da je 78 % Slovencev živelo v družinah, ki so jo sestavljale ženske, in 84 %, moški 89 % in otroci 41 %<sup>323</sup>. Podatki raziskave za ZDA pa so pokazali, da je bilo 22,2 % samskih in 77,8 % v zvezi oz. poročenih udeležencev in da so prevladovali udeleženci z dvema otrokoma. Uradni statistični podatki za ZDA kažejo, da je stopnja brezposelnosti junija 2014 bila 6,2 % in da je rodnost od leta 2007 do 2009 upadla, kar se povezujejo z recesijo<sup>324</sup>.

## REZULTATI IN INTERPRETACIJA

Ker spremenljivke niso normalno porazdeljene, smo pri preverjanju statistično pomembnih razlik med dejavniki nakupnega odločanja uporabili neparametrični Mann-Whitney U Test. Mann-Whitney U Test (imenovan tudi Mann-Whitney-Wilcoxonov (MWW), Wilcoxonov preizkus rang-sum (WRS) ali Wilcoxonov-Mann-Whitney preizkus) je v statistiki [neparametrični preizkus z ničelno hipotezo](#), da dve populaciji sta enaki zoper [alternativno hipotezo](#) (Mann-Whitney U test).

Rezultati za slovenske udeležence so prikazani v preglednici 2.

Preglednica 2: Statistično pomembne razlike pri nakupnih dejavnikih glede na demografske značilnosti slovenskih udeležencev

---

<sup>322</sup> SURS, Statistični urad RS, Prebivalstvo Slovenije se stara- potrebno je medgeneracijsko sožitje, [http://www.stat.si/doc/pub/Staranje\\_prebivalstva\\_slo.pdf](http://www.stat.si/doc/pub/Staranje_prebivalstva_slo.pdf) (zadnjič obiskano: 12.12.2014).

<sup>323</sup> SURS, Statistični urad RS, 2007, Izbrane podobe družin v Sloveniji. Statistični urad Republike Slovenije; [http://www.stat.si/novica\\_prikazi.aspx?id=880](http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=880) (zadnjič obiskano: 1.01.2015).

<sup>324</sup> Demographics of the United States, Wikipedia, [http://en.wikipedia.org/wiki/Demographics\\_of\\_the\\_United\\_States](http://en.wikipedia.org/wiki/Demographics_of_the_United_States) (zadnjič obiskano: 3.12.2014). 2014).

Slovenski udeleženci	spol		starost		zakonski status		izobrazba		zaposlitev		dohodek	
Dejavnik:	U test		U test		U test		U test		U test		U test	
krize/recesije	0,689		0,431		0,893		0,167		0,775		0,752	
kulture	0,416		0,642		0,435		0,283		0,904		0,299	
subkulture	0,749		0,821		0,903		0,052		0,242		0,076	
družine	0,268		0,792		0,687		0,098		0,151		0,160	
življenjskega sloga	0,000	***	0,940		0,078		0,121		0,388		0,273	
osebnosti in samopodobe	0,002	**	0,015	*	0,523		0,563		0,435		0,288	
motivacije	0,006	**	0,000	***	0,437		0,818		0,071		0,968	
cene nepremičnine	0,196		0,488		0,425		0,894		0,181		0,537	
kupne moči	0,038	*	0,002	**	0,639		0,712		0,526		0,746	

\*statistično pomembna razlika ( $p < 0,05$ )

\*\*statistično pomembna razlika ( $p < 0,01$ )

\*\*\*statistično pomembna razlika ( $p < 0,001$ )

Rezultati raziskave kažejo, da se statistično pomembne razlike pri slovenskih udeležencih kažejo glede na spol pri življenjskem slogu ( $p < 0,001$ ), osebnosti in samopodobe ( $p < 0,01$ ), motivacije ( $p < 0,01$ ) in kupne moči ( $p < 0,05$ ), glede na starost pa pri dejavniki osebnosti in samopodobe ( $p < 0,05$ ), motivacije ( $p < 0,001$ ) in kupne moči ( $p < 0,01$ ).

Rezultati za ameriške udeležence so prikazani v preglednici 3.

Preglednica 3: Statistično pomembne razlike pri nakupnih dejavniki glede na demografske značilnosti ameriških udeležencev

Ameriški udeleženci	spol		starost		zakonski status		izobrazba		zaposlitev		dohodek	
Dejavnik:	U test		U test		U test		U test		U test		U test	
krize/recesije	0,630		0,537		0,878		0,561		0,159		0,769	
kulture	0,491		0,636		0,099		0,669		0,344		0,976	
subkulture	0,018	*	0,461		0,033	*	0,022	*	0,507		0,030	*
družine	0,000	***	0,032	*	0,020	*	0,131		0,297		0,419	
življenjskega sloga	0,000	***	0,523		0,255		0,000	***	0,328		0,792	
osebnosti in samopodobe	0,893		0,101		0,842		0,902		0,284		0,827	
motivacije	0,665		0,000	***	0,592		0,013	*	0,881		0,226	
cene nepremičnine	0,855		0,267		0,028	*	0,751		0,652		0,122	
kupne moči	0,070		0,004	**	0,583		0,060		0,048	*	0,537	

\*statistično pomembna razlika ( $p < 0,05$ )

\*\*statistično pomembna razlika ( $p < 0,01$ )

\*\*\*statistično pomembna razlika ( $p < 0,001$ )

Rezultati raziskave kažejo, da se statistično pomembne razlike pri ameriških udeležencih kažejo glede na spol pri dejavniki subkulture ( $p < 0,001$ ), družine in življenjskega sloga ( $p < 0,001$ ), glede na starost pa pri dejavniki družine ( $p < 0,05$ ), motivacije ( $p < 0,001$ ) in kupne moči ( $p < 0,01$ ), glede na zakonski status pri dejavniki subkulture in družine ( $p < 0,05$ ), cenah nepremičnin ( $p < 0,01$ ), glede izobrazbe pri dejavniki subkulture ( $p < 0,05$ ), življenjskega sloga ( $p < 0,001$ ), motivacije ( $p < 0,01$ ), glede zaposlitve pri dejavniki kupne moči ( $p < 0,05$ ), glede dohodka pri dejavniki subkulture ( $p < 0,05$ ). Povzetek je podan v Preglednici 4.

Preglednica 4: Povzetek statističnih razlik v opazovanih kulturnih okoljih

SPREMENLJIVKE	DEJAVNIKI, KI VPLIVAJO V SLO	DEJAVNIKI, KI VPLIVAJO V ZDA	ENAKOSTI	STATISTIČNE RAZLIKE
spol	življenjski slog osebnost, samopodoba motivacija kupna moč	subkultura družina življenjski slog	življenjski slog	OBSTAJAJO
starost	osebnost, samopodoba motivacija kupna moč	motivacija kupna moč družina	motivacija kupna moč	OBSTAJAJO
zakonski status	/	subkultura družina cena nepremičnine		OBSTAJAJO
izobrazba	/	subkultura življenjski slog motivacija		OBSTAJAJO
zaposlitev	/	kupna moč		OBSTAJAJO
dohodek	/	subkultura		OBSTAJAJO

Raziskava je pokazala, da obstajajo statistične razlike v pričakovanih potencialnih kupcev nepremičnin glede samega nakupa tako v Sloveniji in v ZDA.

Rezultati kažejo, da se statistično značilne razlike glede demografskih značilnosti udeležencev ne kažejo pri dejavnikih krize/recesije in kulture. Potrditev udeležencev, da kriza zelo nepomembno vpliva na nakup, je v obeh opazovanih državah stanje enaka, saj tako meni 4,8 % slovenskih in ameriških udeležencev. Da pa je ta dejavnik zelo pomemben, meni 26,8 % slovenskih in 31 % ameriških udeležencev. Hribernik<sup>325</sup> navaja, da se je v Sloveniji od leta 2008 do leta 2013 zmanjšalo število delovno aktivnega prebivalstva za 9,7 %, število evidentiranih prodaj nepremičnin se od leta 2007 do leta 2013 zmanjšalo iz 11.003 na 6.011<sup>326</sup>, cene stanovanj so v tem obdobju padle v povprečju za 30 %, obrestna mera, ki je leta 2002 znašala 6,6 % je leta 2011 znašala le še 3,0 %. Pomemben je tudi element dolga, saj so slovenska gospodinjstva povečevala svoj dolg tudi po letu 2009, ko je država uradno že bila v recesiji<sup>327</sup>. V ZDA se je kriza odražala preko poka nepremičninskega balona 2007 in nato še v finančni oz. gospodarski krizi. Spremenila se je stopnja brezposelnosti<sup>328</sup>, ki je bila v letu 2013 višja za 0,6 % točke, kar pomeni, da je bilo za 1 milijon izgubljenih delovnih mest. Zanimivo pa je, da rezultati

➤ <sup>325</sup> M. Hribernik, Spremembe stanja na trgu v EU, [http://www.umar.gov.si/fileadmin/user\\_upload/publikacije/izzivi/2014/EI](http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/izzivi/2014/EI) (zadnjič obiskano: 3.10.2014).

<sup>326</sup> GURS, Geodetska uprava RS, 2014, Poročilo o slovenskem trgu nepremičnin za leto 2013,).

[http://www.trgnepremicnin.si/podatki/dokumenti/porocila/letno\\_porocilo\\_2013.pdf](http://www.trgnepremicnin.si/podatki/dokumenti/porocila/letno_porocilo_2013.pdf), (zadnjič obiskano 15.10.2014).

<sup>327</sup> Banka Slovenije v: A. Gorišek in M. Pahor, 2013, str. 6.

➤ <sup>328</sup> D. Kocbek, ZDA dežela neomejene krize, <http://www.mladina.si/149513/zda-dezela-neomejene-krize/> (zadnjič obiskano: 1.02.2015).

raziskave ne kažejo statistično pomembnih razlik glede na demografske značilnosti udeležencev, kar pojasnujemo s tem, da kriza, ki je večaspektni pojav<sup>329</sup>, prehaja v naslednjo fazo, kot navaja Nicolais<sup>330</sup> v fazo okrevanja.

Zanimivo je, da raziskava ne kaže statistično pomembnih razlik glede dejavnika kulture, kar pojasnujemo z ugotovitvami Mumel<sup>331</sup>, ki zatrjuje, da se dejavnika kulture ne zavedamo. Pri slovenskih udeležencih tudi dejavnih subkulture ne izkazuje statistične značilnosti, kar nas preseneča, vzroke pa pripisujemo majhnemu vzorcu raziskave. Razlika med subkulturami pri nas temelji predvsem na različnih zgodovinskih, političnih in etičnih podlagah, religioznih prepričanjih, vrednotah, ideoloških osnovah, in na splošno gledano na posebnih interesih prebivalstva. Na podlagi tega lahko trdimo, da gre za subkulturo revščine, kjer teorija trdi, da revni izoblikujejo posebne življenjske vzorce, vrednote in norme<sup>332</sup>. Npr. pri nas obstaja subkultura čefurjev v Fužinah v Ljubljani, njihova značilnost je, da gre za priseljence ali potomce priseljencev iz držav bivše Jugoslavije. Za to subkulturo je tudi značilno, da ni popolnoma vključena v družbo, da ima nižjo stopnjo izobrazbe in da opravlja težka fizična in slabo plačana dela in subkultura Romov, ki zaradi svojega etičnega načina življenja, nizkega socialno ekonomskega statusa, ne dosega asimilacije v družbi. Glede nato, da subkultura združuje drugače misleče posameznike in na tej podlagi predstavlja negativizem v širši družbi, nas ne čudi, da ni povpraševanja po nepremičninah (v Kerinovem grmu), kjer so naseljeni Romi<sup>333</sup>. Ameriški udeleženci pa glede dejavnika subkulture izražajo statistično pomembno razliko tako glede spola, starosti, zakonskega statusa, izobrazbe kot tudi glede na dohodek. Glede na to, da je najhitrejša rastoča subkultura v ZDA, kot pravita Tanner in Raymond<sup>334</sup>, španskega porekla, sledijo azijski Američani in črnici, nas ne preseneča rezultat. Za subkulturo latinoameričanov je značilno, da so v nenehnem priseljevanju na območje ZDA, da govorijo svoj jezik, da so katoliške vere in da jim status družine veliko pomeni. Špansko subkulturo v ZDA najdemo v velikih mestih, kot so Los Angeles, New York in Miami. Izobrazbena struktura je nižje stopnja kot izobrazbena struktura črncev in drugih subkultur na tej celini. Za njih je značilna močna, družinska vez<sup>335</sup>.

Rezultati raziskave glede dejavnika družina kažejo razliko glede interpretaciji je v razumevanju pojma družina, ki se kot vrednota v ZDA drugače razume kot v Sloveniji. Za

---

<sup>329</sup> D. Dubrovski, Razsežnosti kriznega managementa, Mednarodna fakulteta za družbene in poslovne študije, Celje, 2011, str. 37.

<sup>330</sup> T. Nicolais, How to Use Real Estate Trends to Predict the Next Housing Bubble, <http://www.dce.harvard.edu/professional/blog/how-use-real-estate-trends-predict-next-housing-bubble> (zadnjič obiskano: 1.02.2015).

<sup>331</sup> D. Mumelj, Vedenje porabnikov, Ekonomska poslovna fakulteta, Maribor, 1999, str. 16.

<sup>332</sup> Družbene različnosti in neenakosti, <http://vedez.dzs.si/datoteke/uvod-v-soc-3.pdf> (zadnjič obiskano: 25.12.2014).

<sup>333</sup> Hebidge v: Vključevanje subkultur, <https://sites.google.com/site/vkljucvanjesubkultur/>, (zadnjič obiskano: 22.12.2014).

<sup>334</sup> J. Tanner in M. A. Raymond, Societal Factors That Affect people's Buying Behavior, 2015, str. 1.

<sup>335</sup> R. R. Sree, The Hispanic Subculture, <http://www.citeman.com/8462-the-hispanic-subculture.html#> (zadnjič obiskano: 2.02.2015).

ZDA pa je raziskava pokazala, da obstajajo statistično pomembne razlike pri dejavniku družine tako po spolu, starosti in zakonskem statusu, kar pomeni, da veliko večino sodobnih ameriških družin sestavljajo poročeni pari in to je 63 %, ki imajo otroke mlajše od 18 let<sup>336</sup>, treba pa je še upoštevati še statistične podatke, ki pravijo, da 25 % otrok, mlajših od 18 let, živi v družinah le z enim staršem, navadno brez očeta<sup>337</sup>. Bistveno razliko vidimo še v spreminjanju velikosti družine, ki je povezana s spremembo zaposlitve, kar pa se, kot ugotavljata Levy in Kwai Choi<sup>338</sup>, odraža z ekonomskega vidika in s tem se gubi pravi pomen družine. Opazovani dejavnik družine je pri slovenskih udeležencih viden skozi naloge, ki jih ta opravlja in to preko<sup>339</sup> reprodukcije življenja, zaščite, socializacije, usmerjenosti seksualnega življenja, zadovoljevanje emocionalnih potreb in varovanje socialnega statusa. Praksa kaže, da je družina tista, ki skupno odloča o nakupu nepremičnine. Menimo, da je več možnih interpretacij. Prva je krščanska vera, ki poudarja pomen družine, odločitve o nakupu nepremičnine so po navadi vzajemne želje in potrebe vseh članov. Druga je pomembnost in navezanost družine, ki se vidi v tem, da otroci, ki imajo lasten dohodek, v večini primerov živijo drugje oz. se želijo osamosvojiti, obstaja pa še vedno navezanost oz. močan vpliv na družino, skratka gre za čustveno komponento.

Rezultati raziskave so pokazali, da se kaže statistična značilnost pri dejavniku življenjskega sloga, ki vpliva na potencialnega kupca, da se odloči za nakup nepremičnine. Skupna iztočnica v primerjanih državah je spol. Ugotavljamo, da je do tega prišlo zaradi značilnosti dejavnika, ki je viden v človekovih aktivnostih, interesih, mnenjih in demografskih lastnostih posameznih kupcev nepremičnin. Preko demografskih lastnosti smo ga merili preko spola, starosti in izobrazbe in smo pri slovenskih udeležencih ugotovili, da je prevladoval moški spol, kar nakazuje, kot pravi Skok<sup>340</sup> na dobro poznavanje kupnega predmeta, v našem primeru nepremičnine. V ZDA pa so prevladovale ženske kupovalke, zato lahko rečemo, da je ženska tista, ki prva zazna in ima željo po nakupu<sup>341</sup>, v našem primeru nepremičnine. Ne glede na rezultat naše raziskave menimo, da je pomembna merjena spremenljivka v Sloveniji tudi starost, ki je pokazala, da je 42,9 % udeležencev bilo uvrščeno v skupino od 46 let in več, kar pomeni<sup>342</sup> da so zaposleni, imajo dohodke in da nameravajo izvesti nakup zase oz. za svojo družino. Za slovenske udeležence je življenjski slog, kot pravijo Možina, Zupančič in Štefančič Pavlovič<sup>343</sup> vrsta statusnega sistema, ki ne temelji toliko na dohodku, kot na dostopnih informacijah.

---

<sup>336</sup> J. Vespa, J. M. Lewis in R. M. Kreidr, *America's Families and Living Arrangements* (2012), <http://www.census.gov/prod/2013pubs/p20-570.pdf> (zadnjič obiskano: 1.02.2015).

<sup>337</sup> M. L. Henniger, *Family Life Today*, <http://www.education.com/reference/article/family-life-today/%20Education.com> (zadnjič obiskano: 3.02.2015).

<sup>338</sup> D. S. Levy in L. Kwai Choi, *The influence of family members on housing purchase decisions*. *Journal of Property Valuation and Investment*, 2008, str. 335.

<sup>339</sup> Ougburn in Tibbits v: J. Lepičnik Vodopivec, 1996, str. 20.

<sup>340</sup> T. Skok, *Psihologija prodaje*, GZS, Center za poslovno usposabljanje, Ljubljana, 2012, str. 3.

<sup>341</sup> S. D. Levy in L. Kwai Choi, *The influence of family members on housing purchase decisions*, *Journal of Property Valuation and Investment*, 2008, str. 330.

<sup>342</sup> T. Skok, *Psihologija prodaje*, GZS, Center za poslovno usposabljanje, Ljubljana, 2012, str. 3.

<sup>343</sup> S. Možina, V. Zupančič in T. Štefančič Pavlovič, *Vedenje potrošnikov*, Visoka strokovna šola za podjetništvo, Portorož, 2002, str. 151.

Med slovenskimi udeleženci se je statistična razlika med udeleženci glede na spol in starost pokazala pri dejavniku osebnosti in samopodobe. Glede na to, da dejavnik osebnosti in samopodobe izhaja iz psihologije vsakega posameznika, sledimo ugotovitvam Kos Koklič in Vida<sup>344</sup>, ki pravita, da kognitivni in racionalni dejavniki premalo določajo vedenje kupcev in da je treba upoštevati še vlogo čustev, izkušenj in podzavestnih faktorjev. Motivi za nakup nepremičnine so razumski in čustveni<sup>345</sup>. Raziskava je še pokazala, da v Sloveniji obstajajo statistično pomembne razlike pri obravnavanem dejavniku pri spremenljivkah spola in starosti, v ZDA pa pri spremenljivkah starosti in izobrazbi. Ugotavljamo, da je starost skupni ekvivalent, ki vpliva preko primarnih bioloških in socialnih potreb ter sekundarnih motivov na posameznika, v različnih obdobjih<sup>346</sup> a hkrati ima denar v različnih obdobjih pri posameznikih različen pomen in če ga ne bi takoj zapravili in kakor pravi Rant<sup>347</sup> za »nepremičnino takoj«, bi šel kam drugam in tako je motiv takojšnja uporaba.

Raziskava kaže statistično pomembne razlike pri ekonomskih delavnikih (kupna moč). Razlika se kaže glede na spol in starost pri slovenskih udeležencih in glede na starost in zaposlitev pri ameriških udeležencih. Pri slovenskih udeležencih se to kaže predvsem pri individualni potrošnji na prebivalca, ki je leta 2008 dosegala 82 % vrednosti povprečja, nato pa je začela upadati in je leta 2013 znašala 77 % povprečja EU (BDP Slovenije lani na 83 odstotkov povprečja EUR, 2014). Rezultat nas ne preseneča, saj se to v največji meri odraža preko sprememb na trgu dela, kjer se je število zaposlenih v letih 2008 do 2013 v gospodarstvu zmanjšalo, kar pa ne velja za javni sektor<sup>348</sup>.

## ZAKLJUČEK

V članku raziskujemo dejavnike, ki vplivajo na potencialnega kupca, da se odloča za nakup nepremičnine v času, ko vlada kreditni krč oz. ko so dolžniška sredstva težko dostopna širšemu krogu ljudi. Vzroki krize v ZDA, propad investicijske banke Lehman Brother in drugi stečajji, so imele posledice tudi na Evropski prostor. V Evropo je kriza prišla iz ZDA in preko finančnih trgov v realno gospodarstvo. Kriza je najbolj prizadela evrsko območje in seveda s tem tudi Slovenijo. Dejavnike je moč iskati v visoki rasti nepremičnin, v nizkih obrestnih merah, v visokih proračunskih primanjkljajih, ki so se iz leta v leto povečevali, v visoki ekonomski rasti z nizko inflacijo, močnim mednarodnim trgovanjem, pomanjkanju nadzora nad izvajanjem konkurenčnosti in makroekonomskimi

---

<sup>344</sup> M. Kos Koklič in I. Vida, Nakupno vedenje in procesi odločanja, Nakupni proces, odločanje končnih porabnikov in vplivi situacije/priložnosti nakupa, v: Vedenje porabnikov, Ekonomska fakulteta, Ljubljana, 2010, str. 201.

<sup>345</sup> T. Skok, Psihologija prodaje, GZS, Center za poslovno usposabljanje, Ljubljana, 2012, str. 3.

<sup>346</sup> V. Rant, Anatomija globalne finančne krize, v: Globalna finančna kriza in eko strategije podjetij: dopolnjevanje ali nasprotovanje, 2008, str. 75.

<sup>347</sup> isto

<sup>348</sup> M. Hribernik, Spremembe stanja na trgu v EU, 2014, str. 53,

[http://www.umar.gov.si/fileadmin/user\\_upload/publikacije/izzivi/2014/EI\\_2014\\_splet\\_nov.pdf](http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/izzivi/2014/EI_2014_splet_nov.pdf) (zadnjič obiskano: 3.10.2014).



neravnovesji, ki so se pokazala predvsem v slabem izvrševanju in odpovedi nadzora nad gospodarstvi.

Za Slovenijo je značilno, da je bila njena gospodarska rast do leta 2008 precej visoka in je temeljila na kapitalu iz tujine, po drugi strani pa ni bila neposredno okužena s strupenimi vrednostnimi papirji, a je kriza vseeno vstopila v domač bančni sistem iz mednarodnega okolja.

S statistično analizo smo preverjali raziskovalne teze in spremenljivke glede na spol, starost, zakonski status, stopnjo dokončane izobrazbe, status zaposlitev in dohodek merili na izbranih nakupnih dejavnikih ter ugotavljali, ali obstajajo statistično pomembne razlike v različnih kulturnih okoljih, v Sloveniji in v ZDA. Sledili smo hipotezi, da so razlike glede na demografske značilnosti potencialnih kupcev nepremičnin glede nakupnega odločanja v luči ekonomskih sprememb v različnih kulturnih okoljih (Slovenija, ZDA), statistično pomembne.

Analizirali in merili smo devet dejavnikov (dejavnik (krize/recesije, dejavnik kulture, dejavnik subkulture, dejavnik družine, dejavnik življenjskega sloga, dejavnik osebnosti in samopodobe, dejavnik motivacije, dejavnik cene nepremičnin in dejavnik kupne moči), ki vplivajo na potencialnega kupca nepremičnin, ločeno za Slovenijo in ZDA. Pri spremenljivkah spol, starost, zakonski status, izobrazba, status zaposlitve in dohodek smo s pomočjo. Ker spremenljivke niso normalno porazdeljene, smo pri preverjanju statistično pomembnih razlik med dejavniki nakupnega odločanja uporabili neparametrični Mann-Whitney U Test.

Zanimivo je, da raziskava ne kaže statistično pomembnih razlik glede dejavnika kulture, kar pojasnjujemo z ugotovitvami znanstvenikov, ki zatrjujejo, da se dejavnika kulture ne zavedamo. Pri slovenskih udeležencih tudi dejavnih subkulture ne izkazuje statistične značilnosti, kar nas preseneča, vzroke pa pripisujemo majhnemu vzorcu raziskave. Rezultati so pokazali, da spremenljivka spol med slovenskimi udeleženci vpliva na dejavnik življenjskega sloga, dejavnik osebnosti in samopodobe, dejavnik motivacije in dejavnik kupne moči, med ameriški udeleženci pa na dejavnik subkulture, dejavnik družine in dejavnik življenjskega sloga. Skupen je vpliv spremenljivke spola, je le na dejavnik življenjskega sloga. Rezultati so pokazali, da spremenljivka starost med slovenskimi udeleženci vpliva na dejavnik osebnosti in samopodobe, dejavnik motivacije in kupne moči, med ameriški udeleženci ima spremenljivka vpliv na dejavnik motivacije, družine in dejavnik kupne moči. Skupni dejavnik je dejavnik motivacije in dejavnik kupne moči. Razlika je samo v dejavniku osebnosti in samopodobe, zato lahko potrdimo, da statistična razlika obstaja. Glede na zakonski status se med ameriški udeleženci kaže statistična pomembna razlika pri dejavnikih subkulture, družine in cene nepremičnine, zato obstajajo statistično pomembne razlike med primerjanima državama. Navedeno pripisujemo ugotovitvam, da je najhitrejša rastoča subkultura v ZDA španskega



porekla, sledijo azijski Američani in črnci. Za subkulturo latinoameričanov je značilno, da so v nenehnem priseljevanju na območje ZDA, da govorijo svoj jezik, da so katoliške vere in da jim status družine veliko pomeni. Špansko subkulturo v ZDA najdemo v velikih mestih, kot so Los Angeles, New York in Miami. Izobrazbena struktura je nižje stopnja kot izobrazbena struktura črncev in drugih subkultur na tej celini. Glede na izobrazbo se med ameriškimi udeleženci kaže statistična pomembna razlika pri dejavnih subkulture, življenjskega sloga in motivacije, zato obstajajo statistično pomembne razlike med primerjanima državama. Glede na izobrazbo se med ameriškimi udeleženci kaže statistična pomembna razlika pri dejavniku kupna moč, glede na dohodek pa pri dejavniku družine. Rezultati potrjujejo, da med opazovanima kulturama obstajajo statistično pomembne razlike glede na demografske značilnosti udeležencev.

Verjamemo, da je namen uspešnega trženja nepremičnin poznati želje, potrebe in zaznavanja potencialnih kupcev nepremičnin glede na njihove demografske značilnosti. Raziskave kažejo, da je poglavitna naloga tržnikov nepremičnin poznavanje in spremljanje dejavnikov v mikro in makro okolju, saj na tej podlagi lahko ugotavljajo tiste ključne dejavnike, ki vplivajo na posameznika in način, kako ti dejavniki pridejo v zavest potencialnega kupca nepremičnin. Medkulturne primerjave pa raziskovalcem omogočijo vpogled v razlike, pričakovane ali nepričakovane, ki razkrivajo nova raziskovalna področja, rezultati pa vodijo v boljše razumevanje nepremičninskega trga in njegovih udeležencev. V tem kontekstu tudi menimo, da je raziskava prikazana v članku, lahko pomembno izhodišče za nadaljnja raziskovanja vezana na nakupno odločanje potencialnih kupcev nepremičnin, ne nazadnje tudi v smislu ustrežnejšega, racionalnejšega, gospodarnejšega načrtovanja in rabe prostora pri gradnji in rabi nepremičnin.

## **LITERATURA IN VIRI**

M. Bastič, Metode raziskovanja (2006), <http://shrani.si/f/2J/WJ/1HkYy8qF/file.pdf> (zadnjič obiskano: 27.11.2014);

J. Damjan in S. Možina, Obnašanje potrošnikov, Ekonomska fakulteta, Ljubljana, 1999; Demographics of the United States, Wikipedia,

[http://en.wikipedia.org/wiki/Demographics\\_of\\_the\\_United\\_States](http://en.wikipedia.org/wiki/Demographics_of_the_United_States) (zadnjič obiskano: 03.12.2014);

Demographics and Lifestyle Analysis. Downtown and Business District Market Analysis in 2011, <http://fyi.uwex.edu/downtown-market-analysis/files/2011/02/demographics072611.pdf> (zadnjič obiskano: 13.07.2014);

Družbene različnosti in neenakosti (2014), <http://vedez.dzs.si/datoteke/uvod-v-soc-3.pdf> (zadnjič obiskano: 25.12.2014);

D. Dubrovski, Pomembnost ugotavljanja pravih vzrokov za nastanek podjetniške krize (2004), [http://www.fm-kp.si/zalozba/ISSN/1854-4231/5\\_037-052.pdf](http://www.fm-kp.si/zalozba/ISSN/1854-4231/5_037-052.pdf) (zadnjič obiskano: 08.03.2014);

- D. Dubrovski, Razsežnosti kriznega managementa, Mednarodna fakulteta za družbene in poslovne študije, Celje, 2011;
- J.F. Engel, R. D. Blackwell in P.W. Miniard, Consumer Behavior, Forth Worth, The Ryden press, 1995;
- A. Gorišek in M. Pahor, Hipotekarna zadolženost in z njo povezana finančna negotovost slovenskih gospodinjstev (2013),  
<http://www.bsi.si/library/includes/datoteka.asp?DatotekaId=5200> (zadnjič obiskano: 19.04.2014);
- B. Grum in D. Kobal Grum, Občutek varnosti stanovalcev v bivalnem okolju: medkulturna primerjava - Slovenija, Srbija, Japonska, Revija za kriminalistiko in kriminologijo, letn. 66, št. 1 (2015), str. 19-32;
- GURS, Geodetska uprava RS, Poročilo o slovenskem trgu nepremičnin za leto 2013, [http://www.trgnepremicnin.si/podatki/dokumenti/porocila/letno\\_porocilo\\_2013.pdf](http://www.trgnepremicnin.si/podatki/dokumenti/porocila/letno_porocilo_2013.pdf) (zadnjič obiskano: 15.10.2014);
- I. Helbrecht in T. Geilenkeuser, Homeownership in Germany: retirement strategies of households in a tenant society, V: Teorija in praksa, letn. 47, št. 5 (2010), str. 975-993;
- T. Hrastelj, Kulturološka in etična razsežnost mednarodnega trženja ter pogajanja v mednarodnem trženju, V: Mednarodno trženje, GV založba, Ljubljana (2003), str. 251-311;
- M.L. Henniger, Family Life Today (2010),  
<http://www.education.com/reference/article/family-life-today/%20Education.com> (zadnjič obiskano: 3.02.2015);
- M. Hribernik, Spremembe stanja na trgu v EU v 2014,  
[http://www.umar.gov.si/fileadmin/user\\_upload/publikacije/izzivi/2014/EI\\_2014splet\\_nov.pdf](http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/izzivi/2014/EI_2014splet_nov.pdf) (zadnjič obiskano: 3.10.2014);
- A. Ivančič, Izobraževanje in prve zaposlitve mladih, V: Sodobna pedagogika, letn. 61, št. 2 (2010), str. 38-79;
- P. Ješovnik, Osnove mednarodnega trženja, Visoka šola za management, Koper, 2001;
- M. Jurše, Mednarodni marketing, Ekonomsko-poslovna fakulteta, Maribor, 1993;
- D. Kocbek, ZDA dežela neomejene krize, <http://www.mladina.si/149513/zda-dezela-neomejene-krize/> (zadnjič obiskano: 1.02.2015);
- D. Kobal Grum, Does mental health promoting school program (in Central and Eastern European schools) improve self-concept?, Studia psychologica, vol. 48, no. 2 (2006), str. 125-140;
- M. Kos Kokolič in I. Vida, Nakupno vedenje in procesi odločanja, Nakupni proces, odločanje končnih porabnikov in vplivi situacije/priložnosti nakupa, V: Vedenje porabnikov, Ekonomska fakulteta, Ljubljana (2010), str. 195-216;
- P. Kotler, Marketing management-trženjsko upravljanje: analiza, načrtovanje, izvajanje in nadzor, Slovenska knjiga, Ljubljana, 1996;
- P. Kotler, Management trženja, GV založba, Ljubljana, 2004;
- J. Lepičnik Vodopivec, Med starši in vzgojitelji ni mogoče nekomunicirati, Dermi tisk, Ljubljana, 1996;

S. D. Levy in L. Kwai Choi, The influence of family membership on housing purchase decisions, *Journal of Property Valuation and Investment*, vol. 22, št. 4 (2008), str. 320-338;

B. Lipičnik, Reševanje problemov namesto reševanja konfliktov, *Zavod Republike Slovenije za šolstvo*, Ljubljana, 1996;

L. D. Loudon in A. J. Della Bitta, *Consumer Behavior: Concepts and Applications*, McGraw-Hill, New York, 1993;

N. Meyer, *Local Community Resources*,  
<https://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CDQQFjAA&url=http%3A%2F%2Furbanext.illinois.edu%2Ffcr%2Fpropertyrights.cfm&ei=HC9yVJ2wPMPXapW1gugN&usg=AFQjCNHZQQ9qcz9Zdu9XCEO777Gk0XrM9w&sig2=2uY5k0zRcMbKhwMg9WI7PA&bvm=bv.80185997,d.d2s> (zadnjič obiskano: 22.11.2014);

M. Makovec Brenčič, Analiza okolij mednarodnega trženja, v katerih delujejo mednarodna rastoča podjetja, V: *Mednarodno trženje*, GV založba, Ljubljana (2003), str. 27-69;

M. Malovrh, M. Valentinčič in J. Valentinčič, *Psihologija v trgovini*, Center za tehnološko usposabljanje, Ljubljana, 1996;

S. Mandič, Zaposlitev, stanovanje in razvoj dileme sodobne družbe, V: *Teorija in praksa*, letn. 46, št. 4 (2009), str. 408-423.

MANN-Whitney U test, Wikipedia,  
[http://en.wikipedia.org/wiki/Mann%E2%80%93Whitney\\_U\\_test](http://en.wikipedia.org/wiki/Mann%E2%80%93Whitney_U_test) (zadnjič obiskano: 22.03.2015);

Z. Mihaljčič, *Delo s strankami*, Jutro, Ljubljana, 2009;

Z. Mihaljčič, *Psihologija prodaje*, Jutro, Ljubljana, 2006;

S. Možina, M. Tavčar in V. Zupančič, *Vedenje potrošnikov in tržnikov*, Pivec, Maribor, 2012;

S. Možina, V. Zupančič in T. Štefančič Pavlovič, *Vedenje potrošnikov*, Visoka strokovna šola za podjetništvo, Portorož, 2002;

D. Mumel, *Vedenje porabnikov*, Ekonomska poslovna fakulteta, Maribor, 1999;

T. Nicolais, *How to Use Real Estate Trends to Predict the Next Housing Bubble* (2005),  
<http://www.dce.harvard.edu/professional/blog/how-use-real-estate-trends-predict-next-housing-bubble> (zadnjič obiskano: 1.02.2015);

J. P. Peter in J. C. Olson, *Consumer Behaviour and Marketing*, McGraw-Hill, Strategy, New York, 2002;

V. Potočnik, *Temelji trženja s primeri iz prakse*, GV založba, Ljubljana, 2002;

J. Prodnik, *Vedenje porabnikov*, Zavod IRC, Ljubljana, 2011;

V. Rant, *Anatomija globalne finančne krize*, V: *Globalna finančna kriza in eko strategije podjetij: dopolnjevanje ali nasprotovanje* (2008), str. 55-68;

J. Ramovš, *Medgeneracijska povezanost, samopomoč in kakovostna starost*, V: *Socialno delo*, letn. 39, št. 4/5 (2000), str. 315-329;

*Real Estate & Mortgage resources*, Real Estate abc.com,  
<http://www.realestateabc.com/homebuying/jobs.htm> (zadnjič obiskano: 8.01.2015);

T. Skok, *Psihologija prodaje*, GZS, Center za poslovno usposabljanje, Ljubljana, 2012;

N. Starikov, Kriza: kako se to dela, Umco, Ljubljana, 2011;

D. Števančič, Psihologija prodaje, Ekonomska šola, Višja strokovna šola, Murska Sobota, 2003;

J. Vespa, J. M. Lewis, R. M. Kreidr, M., America's Families and Living Arrangements (2012), <http://www.census.gov/prod/2013pubs/p20-570.pdf> (zadnjič obiskano: 1.02.2015);

Vida, Vpliv zunanjih dejavnikov na vedenje porabnikov, Zunanje okolje, kultura in trženjske strategije, V: Vedenje porabnikov, Ekonomska fakulteta, Ljubljana (2010), str. 126-165;

T. Vuzem, Percepcija vlog partnerjev v procesu nakupnega odločanja gospodinjstva: magistrska naloga, Ekonomsko-poslovna fakulteta, Maribor, 2006;

T. Vukasović, Trženje: od temeljev trženja do strateškega tržnega načrtovanja, Založba univerze na Primorskem, Koper, 2012;

T. Vukasović, Vedenje porabnikov: celovit pristop k raziskovanju vedenja porabnikov, Mednarodna fakulteta za družbene in poslovne študije, Celje, 2013;

G. Vukovič in B. Završnik, Obvladovanje prodaje, Visoka komercialna šola, Celje, 2008;

F. Ž. Županič, Varnostni vidiki prehoda iz intervencije v sanacijo v primeru letalske nesreče: doktorska disertacija, Fakulteta za varnostne vede, Maribor, 2011;

R. R. Sree, The Hispanic Subculture (2010), <http://www.citeman.com/8462-the-hispanic-subculture.html#> (zadnjič obiskano: 2.02.2015);

SURS, Statistični urad RS, Izbrane podobe družin v Sloveniji (2007), [http://www.stat.si/novica\\_prikazi.aspx?id=880](http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=880) (zadnjič obiskano: 1.01.2015);

SURS, Statistični urad RS, Prebivalstvo Slovenije se stara- potrebno je medgeneracijsko sožitje (2008), [http://www.stat.si/doc/pub/Staranje\\_prebivalstva\\_slo.pdf](http://www.stat.si/doc/pub/Staranje_prebivalstva_slo.pdf) (zadnjič obiskano: 12.12.2014);

SURS, Statistični urad RS, Socioekonomske značilnosti prebivalstva, Slovenija (2014), [http://www.stat.si/novica\\_prikazi.aspx?ID=6684](http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?ID=6684) (zadnjič obiskano: 2.02.2015);

J. F. Tanner in M. A. Raymond, Societal Factors That Affect people's Buying Behavior (2015), [http://catalog.flatworldknowledge.com/bookhub/2030?e=fwk-133234-ch03\\_s05](http://catalog.flatworldknowledge.com/bookhub/2030?e=fwk-133234-ch03_s05) (zadnjič obiskano: 5.02.2015);

P. Thanh Si, P, Key Factors affecting house purchase decision of customers in Vietnam (2012), [https://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CCMQFjAA&url=http%3A%2F%2Fisb.edu.vn%2FFileDownload.ashx%3Ffile%3Dresearch%26id%3D33&ei=-emuVNu7KcvUp6yhOgB&usg=AFQjCNFKUVoLa9\\_DFpPAsaPRcs6Jg-ljUw&sig2=FsxU5FympGqpYiDYIxs\\_-A](https://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CCMQFjAA&url=http%3A%2F%2Fisb.edu.vn%2FFileDownload.ashx%3Ffile%3Dresearch%26id%3D33&ei=-emuVNu7KcvUp6yhOgB&usg=AFQjCNFKUVoLa9_DFpPAsaPRcs6Jg-ljUw&sig2=FsxU5FympGqpYiDYIxs_-A) (zadnjič obiskano: 8.01.2015);

The Effect of Marital Status on Home Ownership among Low-Income Households (2011), [https://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0CDcQFjAD&url=http%3A%2F%2Ffaculty.uml.edu%2Fmduffy%2F48.402%2Fdocuments%2FEricaDowarticle.pdf&ei=7LuuVIn\\_FYHDUstrygLAELAE&usg=AFQjCNH9\\_aPd](https://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0CDcQFjAD&url=http%3A%2F%2Ffaculty.uml.edu%2Fmduffy%2F48.402%2Fdocuments%2FEricaDowarticle.pdf&ei=7LuuVIn_FYHDUstrygLAELAE&usg=AFQjCNH9_aPd)

oyGceOC2J80J\_Jey\_vqRg&sig2=uRLB-fPF7mkwD1bqYqjFoQ (zadnjič obiskano:  
8.01.2015);  
Vključevanje subkultur, <https://sites.google.com/site/vkljucevanjesubkultur/> (zadnjič  
obiskano: 22.12.2014);

# NEKAJ TEORETIČNIH IZHODIŠČ H KONCEPTU MATIČNE DRŽAVE V MEDNARODNEM PRAVU IN MEDNARODNIH ODNOSIH PRI ZAŠČITI NARODNIH MANJŠIN

## SOME THEORETICAL POINTS ON THE CONCEPT OF THE KIN-STATE IN INTERNATIONAL LAW AND INTERNATIONAL RELATIONS IN THE PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES

*Dejan Valentincič*

*Mladi raziskovalec in asistent za področje ustavnega prava in človekovih pravic*

*Fakulteta za uporabne družbene študije*

[dejan.valentincic@gmail.com](mailto:dejan.valentincic@gmail.com)

### IZVLEČEK

Narodne manjšine predstavljajo zapleteno točko mednarodnih odnosov, saj se države z dejstvom, da ne morejo pod svojem okriljen združiti vsega ozemlja in prebivalstva, ki ga čutijo za del »narodnega telesa«, težko sprijaznijo. V istih državah pa so po drugi strani prisotne tudi manjšinske (narodne) skupnosti, ki so bile zelo pogosto podvržene asimilacijskim pritiskom. »Matične države« so želele takšno dogajanje preprečiti, a ob enem pa niso želele, da bi se druge države vtikale v njihov odnos do manjšin na njihovem ozemlju. Čeprav je delovanje držav kot »matičnih držav« vsakodnevna praksa so pravno obvezujoča določila, ki bi to področje kodificirala redka. Prispevek predstavlja razvoj koncepta matične države, zaradi prostorske omejitve se omeji na teoretična izhodišča, ki bodo predstavljala temelj za aplikacijo raziskave v delu doktorske disertacije, kako Slovenija deluje kot matična država ter kako sprejema delovanje drugih držav kot matičnih držav glede manjšinskih skupnosti na njenem ozemlju.

***Ključne besede:** matična država, temeljna načela mednarodnega prava, zgodovina koncepta, pravne podlage, teoretične klasifikacije, Republika Slovenija.*

### ABSTRACT

The national minorities have always presented complicated issues on international relations. Since all countries would like to have all territory and population that they understand as historical part of their nation to be part of their state borders. At the same time, other national minorities living on their territory have been often pressured to be assimilated in the past. »Kin-states« wanted to prevent that kind of happenings, but still did not want other countries to influence their relation regarding minorities on their territory. Although the function of countries as kin-states is a everyday practice, the legal terms that would regulate that issue are very rare. This article presents the development of the concept of kin-state. Because of the limited space, it only deals with theoretical points that present the

base for the application of the research in the doctoral dissertation, dealing with how does Slovenia function as a kin-state and how does it accept the function of other countries as kin-states regarding minorities in Slovenia.

**Keywords:** *kin-state, basic principles of international law, the history of the concept, legal basis, theoretical classifications, Republic of Slovenia.*

## **MATIČNA DRŽAVA IN TEMELJNA NAČELA MEDNARODNEGA PRAVA**

Odnose med državami ureja mednarodno pravo. Mednarodno pravo je brez dvoma posebna vrsta prava, glede na način njegovega funkcioniranja. Za notranje državne predpise je značilno, da jih država sprejme, nato pa zavezujejo fizične in pravne osebe na njenem ozemlju.<sup>349</sup> Mednarodno pravo pa temelji na mednarodnih pogodbah. Države se morajo torej glede vsebine pogodb dogovoriti (se torej z njimi strinjati) ter jih nato podpisati in tudi ratificirati v parlamentih (tukaj sicer obstajajo razlike, glede na posamezne državne ureditve), da začnejo mednarodne pogodbe veljati in države tudi obvezujejo. Če zaradi poenostavitve izpustimo temeljna načela mednarodnega prava in nekaj temeljnih aktov (npr. Splošno deklaracijo o človekovih pravicah), se morajo torej države z določbami strinjati, preden jih začnejo te obvezovati.<sup>350</sup>

Razlog za to je v tem, da mednarodno pravo temelji na načelu enake suverenosti držav. Države so torej enako suverene ne glede na njihovo velikost, število prebivalstva, ekonomsko moč, vojaško moč ... (torej izvajajo oblast na svojem ozemlju, imajo jurisdikcijo nad svoji državljani in vzpostavljajo odnose z drugimi državami).<sup>351</sup> Vse to izhaja iz tega, da mednarodno pravo izhaja in tudi še danes nastaja iz naporov držav, da kodificirajo svoje odnose. Danes seveda nastajanje in kodificiranje mednarodnega prava ni več le domena držav, ampak tudi mednarodnih organizacij, ki so postale tudi forum za sprejem večine multilateralnih dogovorov. Aurescu pravi, da je suverenost hkrati koncept, institucija, najpomembnejša značilnost države in temeljno načelo mednarodnega prava (a kljub temu meni, da je to eno najbolj dinamičnih pravnih načel).<sup>352</sup>

Eno temeljnih načel mednarodnega prava je spoštovanje notranje pristojnosti držav. Ta je omejena takrat, kadar neko razmerje ureja mednarodno pravo.<sup>353</sup> Prav za izpolnjevanje manjšinskih pravic je zelo pogosto tako, da se države lahko obvežejo z mednarodnimi pogodbami, a si pridržijo pravico, da le-te niso neposredno izvršljive, ampak morajo določila prenesti v svojo notranjo zakonodajo. Tukaj pa pogosto pride do omilitev,

<sup>349</sup> Tukaj sicer ločujemo kogentne in dispozitivne pravne norme – kogentne norme so zavezujoče ali prepovedujoče, vsekakor pa obvezne; dispozitivne norme pa dopuščajo, da subjekti sami izbirajo med pravili za svoje vedenje in ravnanje. Kogentne norme so npr. značilnost kazenskega prava, dispozitivne pa so prisotne v civilnem pravu.

<sup>350</sup> Glej npr. M. N. Shaw, *International Law*, 2003, 42-47 in 88-92; ali V. D. Deagan, 2000, str. 222.

<sup>351</sup> Pomemben poudarek je tukaj tudi ta, da so države lahko le suverene, ali pa to niso, ne morejo pa države biti delno suverene (Glej npr. B. Conforti, *Mednarodno pravo*, 2005, 12-16; ali J. Andrassy, B. Bakotič in B. Vukas, *Međunarodno pravo*, 1995, str. 65-78.

<sup>352</sup> B. Aurescu v W. Kemp, V. Popovski in R. Thakur, *Blod and Borders. The Responsibility to Protect and the Problem of the Kin-State*, 2011, str. 28.

<sup>353</sup> E. Petrič, *Mednarodnopravno varstvo narodnih manjšin*, 1977, str. 176.

izigravanj, poskusov relativiziranja (razlog, zakaj države na (najpogosteje bilateralne) mednarodne pogodbe sploh pristanejo je pogosto ta, da tudi v drugi državi živi njihova manjšina in imajo interes jo čim bolj zaščititi).

Iz zgoraj opisanih teoretičnih dejstev izhaja zelo jasna premisa glede udejanjanja koncepta matične države<sup>354</sup>: države so suverene in to suverenost izvajajo tudi nad pripadniki narodnih (ali drugih) manjšin, ki živijo na njenem ozemlju. Čeprav več mednarodnih dokumentov deklaratorno varuje narodne manjšine, pa večina mednarodnopravnih teoretikov trdi, da v tem primeru ne moremo govoriti da s tem postajajo subjekt mednarodnega prava, niti v omejenem obsegu.<sup>355</sup>

Za države pa seveda ne velja, da bi imele meje, kot bi si jih idealno želele in bi torej obsegale vse ozemlje, kot bi ga hotele. Državne meje se zelo pogosto ne skladajo z narodnostnimi mejami in države so seveda hotele igrati čim večjo vlogo tudi pri prebivalstvu, ki ga niso uspele zaobjeti pod svojo državno oblast, a so ga smatrale kot del svojega narodnega telesa. Ob enem pa so vse države varovale svojo suverenost in so se branile tega, pa bi druge (v tem primeru predvsem sosednje) države prevzemale skrb za svoje manjšine na njenem ozemlju, saj so to štete kot poseg v njihovo suverenost.<sup>356</sup> Poleg tega je treba dejati, da je bil vsaj v preteklosti nedvoumni interes številnih držav manjšine na njihovem ozemlju asimilirati, saj so tako želeli homogenizirati svoje prebivalstvo.

Ob tem pa so seveda drugačno politiko zagovarjale glede svojih manjšin v sosednjih državah, ki so jih želele maksimalno zaščititi in zagotoviti, da ne bodo asimilirane, ampak jim omogočiti vse mogoče pogoje za ohranjanje njihove identitete in navezanosti na matično državo. V preteklosti je seveda oblikovanje vseh teh odnosov in politik temeljilo (tudi) na temu (ali vsaj na želji po tem), da bo prej ali slej zopet prišlo do spreminjanja mej, ko si je vsaka država predstavljala, da bo lahko pod svoje okrilje dobila tudi ozemlja, kjer živijo njene narodne manjšine (a ob tem s ciljem ohraniti ozemlje, ki ga poseljujejo druge narodne manjšine). Danes je to, vsaj deklaratorno mimo. In tudi, spet vsaj deklaratorno, nobena država ne izvaja (ali naj ne bi izvajala) politike asimilacije, ampak naj bi vse podpirale manjšine na njihovem ozemlju pri ohranjanju njihove identitete.

Iz zgoraj zapisanega torej povzemamo sledeči zaključek, ki je temelj koncepta matične države:

- Vsem državam je v interesu zaščititi dele njenega narodnega telesa, ki živi izven matične države. V interesu jim je torej koncept močne matične države, torej jasno formulirane v mednarodnem pravu.
- Istočasno države skrb drugih držav za narodne manjšine na njihovem ozemlju dojemajo kot poseganje v njihovo suverenost in vmešavanje v njihove notranje zadeve.
- Odnosi v mednarodni skupnosti temeljijo na načelu enake suverenosti držav. Države (in mednarodne organizacije) mednarodno pravo sprejemajo z

---

<sup>354</sup> V prispevku enotno uporabljamo oznako matična država. Druga termina, ki se tudi uporabljata s sorodnim pomenom sta »država zaščitnica« in »država matičnega naroda«.

<sup>355</sup> B. Conforti, Mednarodno pravo, 2005, str. 21.

<sup>356</sup> Glej npr. P. Roter, Narodne manjšine v mednarodnih odnosih, 2009, str. 60-61.



mednarodnimi pogodbami, ki jih morajo države podpisati in ratificirati, torej se z njimi strinjati. Iz tega torej jasno izhaja, da so se morale (in se bodo morale tudi v bodoče) države med seboj dogovoriti in dogovore kodificirati, glede vloge matične države. Ob tem so države imele zelo različne in celo znotraj same države nasprotujoče si interese. Potrebo je bilo (in bo tudi v prihodnosti) iskati za vse sprejemljive kompromise.

## **ZGODOVINSKI IN IDEJNI TEMELJI KONCEPTA MATIČNE DRŽAVE**

Preden preidemo na kratek prikaz dokumentov in dogovorov glede dopustne vloge matične države dodajmo na tem mestu še par opomb, ki bodo služile boljšemu razumevanju koncepta matične države in nadaljnjega teksta, ob enem pa bodo tudi dopolnile zgornje teoretične predpostavke.

Temelji varstva manjšin so se začeli z Vestfalskim mirom (1648), po koncu 30-letne vojne, ko je prišlo do priznanja pravice do svobodne izpovedi vere in do zaščite verskih manjšin. Večji razmah pa je varstvo manjšin dobilo z nastankom nacionalnih držav (19. stoletje), ko je vsaka država, po oblikovanju narodnih zavesti, želela nastajajoč narod združiti v samostojno državo, a že takrat ni vsem uspelo. Zato so poskusile vsaj zaščititi pripadnike svojega naroda v sosednjih državah. Iz tega je nato nastal tudi koncept matične države. Matična država torej izhaja iz nacionalne države. Poleg narodnostne vezi, so razlogi za posredovanje držav lahko še zgodovinske vezi, naravna bližina, ekonomski stiki itd.<sup>357</sup>

Matično državo se razume predvsem v kontekstu zaščite narodnih manjšin, manj pa drugih npr. verskih manjšin, čeprav bi tudi to lahko bil povsem logičen koncept (država, kjer neka veroizpoved predstavlja večinsko opredelitev želi zaščititi pripadnike iste veroizpovedi v drugi državi, kjer predstavljajo le manjšino). Zgodovinska osnova tega koncepta temelji prav na ad hoc intervenciji držav, ki so poskušale zaščititi pripadnike iste veroizpovedi v drugih državah.<sup>358</sup>

Kar dela koncept matične države še dodatno zapleten, je zapletenost že same manjšinske problematike, opredelitev, identitet in ustreznih terminov. Ker to ni namen pričujočega dela, se s tem ne bomo podrobneje ukvarjali, niti vrednostno opredeljevali, ampak bomo (tako kot že do sedaj) preprosto uporabljati termine kot so narod, narodna manjšina, narodna zavest itd. V praksi gre vsekakor za veliko bolj zapletene stvari, saj identifikacije in opredelitve niso enostavne, terminologija tudi ni izenačena.

V Evropi veljata dva različna načina nastanka narodov in držav, kar posledično še danes pomeni njihovo različno razumevanje. Za germanske države je značilno, da je najprej prišlo do oblikovanja narodne zavesti, šele nato pa do nastanka držav. Za germanske države velja, da svojo pripadnost narodu temeljijo na rodu, krvi, genih ..., torej bioloških značilnostih. Za romanske države pa velja, da je najprej prišlo do nastanka držav, nato pa

---

<sup>357</sup> A. Nastase, R. Miga-Besteliu, B. Aurescu in I. Donciu, *Protecting Minorities in the Future Europe: Between Political Interest and International Law*, 2002, str. 43-44.

<sup>358</sup> E. Chaszar, *The international problem of national minorities*, 1999, str. 4.

so na tem temelju začeli izoblikovati narodno zavest in enoten jezik. Romanske države tako izenačujejo pojma naroda in državljanstva.<sup>359</sup> Čeprav dosedanja literatura tega ne opredeljuje tako, lahko tukaj uvedemo še tretjo kategorijo. Za slovanske narode je značilno, da, za razliko od germanskih narodov, svojo narodno identiteto utemeljujejo predvsem na jeziku in kulturni pripadnosti (tudi v slovanskem svetu so narodi nastali pred državami).<sup>360</sup> Takšni različni pogledi seveda še otežujejo udejanjanje koncepta matične države, saj so idejna izhodišča držav precej različna.

Zadnja stvar, ki jo na tem mestu opredeljujemo kot dodaten dejavnik je najprej dejstvo, da nimajo vsi narodi oz. narodne manjšine svoje matične države in se tukaj postavlja vprašanje, ali torej nimajo države zaščitnice, ali to lahko postane kakšna druga država (npr. Kurdi, Lužiški Srbi, Retoromani, Ladinci, Frizijci ...). Pri nekaterih manjšinah pa se porajajo vprašanja, katera država naj bo njihova zaščitnica, saj se ne vsi strinjajo glede tega. Takšen primer so npr. Bošnjaki (Muslimani) v Sandaku (Srbija). Nekateri trdijo, da je njihova matična država Bosna in Hercegovina, drugi da je to Turčija, tretji pa, da je to Črna gora.<sup>361</sup>

## PRAVNE PODLAGE KONCEPTA MATIČNE DRŽAVE

Širši razmah je varstvo pravic manjšin (in tudi širše, človekovih pravic) dobilo najprej po koncu prve svetovne vojne, ko očitvidno ni bilo uspešno, nato pa spet po koncu druge svetovne vojne. Vse bolj so se začela uveljavljati načela in praksa, da to ni le notranja skrb držav, ampak tudi mednarodnopravno vprašanje.<sup>362</sup>

Sodobno mednarodno pravo eksplicitnih določil o pristojnostih in odgovornosti matičnih držav ne vsebuje. Med ključne pravne vire o tej tematiki lahko štejemo **Poročilo o prednostnem obravnavanju narodnih manjšin s strani matičnih držav**<sup>363</sup>, ki ga je leta 2001 sprejela Komisija za demokracijo skozi pravo (Beneška komisija). Dokument predstavlja vir za oceno skladnosti delovanja matične države z načeli mednarodnega prava in standardi ter prakso evropskih držav.

---

<sup>359</sup> Tako npr. vidimo, da je Francija najbolj radodarna pri podeljevanju državljanstev priseljencem, saj vse prebivajoče na svojem ozemlju šteje za Francoze. Prav Francija je tudi razlog, da na mednarodni ravni ni bilo sprejetih še nobenih jasnejših dokumentov glede zaščite narodnih manjšin, saj Francija ne priznava obstoja manjšin na njenem ozemlju in takšne poskuse sprejema zakonodaje vedno blokira. Enaki so razlogi, da Španija Katalonce vedno označuje kot del španskega naroda in za enake pojave v Italiji, ki npr. vedno razlikuje med pripadniki slovenske manjšine v Tržaški in Goriški pokrajini, ki so del Italije postali po prvi svetovni vojni in pripadniki slovenske manjšine v Videmski pokrajini, ki so del Italije postali že leta 1866, torej že pred celotno združitvijo države v današnji obliki in jim je zato vedno osporavala manjšinske pravice (Glej npr. D. Valentinčič, *Slovenci v Reziji?*, 2014).

<sup>360</sup> D. Valentinčič, *Slovenci v Reziji?*, 2014, str. 162.

<sup>361</sup> Koja je matična država sandžackih Bošnjaka? Dostopno na: <http://www.sandzacke.rs/vijesti/politika/koja-je-maticna-drzava-sandzackih-bosnjaka/>, (17.10.2013) in Š. Argovič, Šerbo i matična država. Dostopno na: <http://www.bosnjaci.net/prilog.php?pid=39416>, (17.10.2010).

<sup>362</sup> P. Roter, Managing the 'minority problem' in Post-Cold War Europe Within the framework of a multilayered regime for the protection of national minorities, v E. Bloed, R. Hofmann, J. Marko, J. Mayall in M. Weller, *European Yearbook of Minority Issues*, Volume 1, 2003, str. 94-95.

<sup>363</sup> Report on the preferential treatment of national minorities by their kin-state. Dostopno na: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF%282001%29019-e.aspx>.

**Okvirna konvencija za varstvo narodnih manjšin**<sup>364</sup> se vprašanja odnosov pripadnikov manjšine z matičnim narodom dotika v 17. členu, ki določa, da so vse pogodbenice konvencije obvezane, da ne posegajo v pravico pripadnikov narodnih manjšin, da navezujejo in vzdržujejo proste in miroljubne čezmejne stike z osebami, ki zakonito bivajo v drugih državah, še posebej s tistimi, ki imajo njim skupno etnično, kulturno ali versko identiteto ali kulturno dediščino. V drugem odstavku je pripadnikom narodnih manjšin zagotovljena pravica do sodelovanja v dejavnostih nevladnih organizacij, tako na državni, kot mednarodni ravni, ki jo morajo pogodbenice spoštovati. 18. člen nadaljuje, da si morajo pogodbenice konvencije prizadevati za, po potrebi, sklepanje bilateralnih in multilateralnih sporazumov z drugimi, zlasti sosednjimi državami, za zagotovitev varstva pripadnikom zadevnih narodnih manjšin. Drugi odstavek določa, da naj pogodbenice, kadar je to ustrezno, sprejmejo ukrepe za spodbujanje čezmejnega sodelovanja.

**Deklaracija o pravicah oseb, ki pripadajo narodnim ali etničnim, verskim in jezikovnim manjšinam**<sup>365</sup>, ki je bila v okviru Organizacije združenih narodov (OZN) sprejeta leta 1992, pa v 5. točki 2. člena določa: »Osebe, ki pripadajo manjšinam, imajo pravico do vzpostavitve in ohranjanja, brez kakršne koli diskriminacije, svobodnih in miroljubnih stikov z drugimi člani njihove skupnosti in z osebami, ki pripadajo drugim manjšinam, kot tudi do stikov prek meja, z državljani drugih držav, s katerimi so povezani z narodnimi ali etničnimi, verskimi ali jezikovnimi vezmi«. 6. člen deklaracije določa, da »Države sodelujejo o vprašanjih, povezanih z osebami, ki pripadajo manjšinam, med drugim o izmenjavi informacij in izkušnj, s ciljem promocije medsebojnega razumevanja in zaupanja«, 7. člen pa nadalje določa, da »Države sodelujejo s ciljem promocije spoštovanja pravic, kot jih vzpostavlja ta Deklaracija«.

Vir, ki ga velja na tem mestu tudi omeniti so **Priporočila iz Bocna o pravicah narodnih manjšin v meddržavnih odnosih**<sup>366</sup>. Gre za dokument, ki ga je v letu 2008 sprejel Visoki komisar za narodne manjšine Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE).<sup>367</sup> Ne gre za pravno obvezujoči akt, ampak politični dokument, ki države članice spodbuja in obvezuje na politični, deklaratorni ravni. Besedilo ne vsebuje terminov »matična država« ali »država zaščitnica«. Priporočila so razdeljena na štiri dele: splošna načela; obveznosti držav do narodnih manjšin na njenem ozemlju; koristi, ki jih imajo države od narodnih manjšin na tujem ter multilateralne in bilateralne instrumente in mehanizme.

Četrta točka Splošnih načel določa: »Države lahko imajo interes, celo ustavno deklarirano odgovornost, podpirati osebe, ki pripadajo narodnim manjšinam, živečim v drugih državah, ki jih povezujejo etnične, kulturne, jezikovne, verske, zgodovinske ali druge vezi. A to nikakor ne daje pravice, utemeljene na mednarodnem pravu, izvajati to jurisdikcijo nad takšnimi osebami na teritoriju drugih držav, brez soglasja teh držav«.

<sup>364</sup> Ur.l. RS MP 4/1998. Dostopno na:

[http://www.svetevrobe.si/sl/dokumenti\\_in\\_publikacije/konvencije/157/](http://www.svetevrobe.si/sl/dokumenti_in_publikacije/konvencije/157/).

<sup>365</sup> Resolucija Generalne skupščine OZN 47/135 (Aneks), sprejeta 18.12.1992, 32 ILM 911 (1993).

<sup>366</sup> The Bolzano/Bocen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations. Dostopno na: <http://www.osce.org/hcnm/33633?download=true>.

<sup>367</sup> Osrednji namen funkcije je predvsem v preprečevanju medetničnih konfliktov in zagotavljanju miru, manj pa v samem zagotavljanju visokega standarda manjšinskih pravic po posameznih državah.

Kratko lahko glavne poudarke iz tretjega poglavja povzamemo takole:

- Države lahko prebivalcem drugih držav dajejo ugodnosti s področja kulture in izobraževanja, medijev, potovalne ugodnosti, delavna dovoljenja in dostop do viz. Zagotovljena mora biti nediskriminacija. Država stalnega prebivališča teh oseb tega ne sme ovirati, če so ugodnosti, ki jih druga država ponuja v skladu z mednarodnim pravom.
- Države se morajo izogibati enostranskim dejanjem
- Države sicer imajo pravico do podeljevanja državljanstva na podlagi narodnostnih vezi, a le, če države, kjer pripadniki manjšine prebivajo, dovoljujejo dvojno državljanstvo. Podeljevanje naj tudi ne bo množično.
- Države naj se izogibajo financiranju narodnostnih ali verskih političnih strank v drugih državah.
- Enaka pozornost naj se namenja vsem narodnim manjšinam po različnih državah.

Kratko lahko glavne poudarke iz tretjega poglavja povzamemo takole:

- Države naj gojijo prijateljske odnose, ki naj jih raje kot na narodnostni gojijo na teritorialni osnovi.
- Države se spodbuja, naj sklepajo bilateralne dogovore za zaščito manjšin.
- Spore naj se rešuje z vsemi mogočimi domačimi in mednarodnimi mirnimi sredstvi.

Tisti, ki ta pravna pravila razlagajo zelo restriktivno sicer zagovarjajo stališče, da je vzpostavljanje stikov pravica narodnih manjšin do stikov z državljani v matični državi in nevladnimi organizacijami, ne pa tudi državnimi organi.<sup>368</sup> Brez dvoma so določila mednarodnega prava zelo skopa, razlogi pa so bili navedeni že na začetku tega teksta. Vsi pravni dokumenti so si enotni, da je varstvo manjšin predvsem dolžnost držav, v katerih manjšine živijo. A meddržavni odnosi in skrb matičnih držav za njihove manjšine brez dvoma presega ozki pravni pozitivizem, ključna je diplomatska vloga držav in politična dogovarjanja. Dejstvo je, da je urejanje pravic manjšin na bilateralnem nivoju praviloma del kompleksnih odnosov med državama. Pogosto je, če ne že del istih pogodb, pa vsaj vsebinskih pogovorov z državnimi mejami. Nadalje se prepleta z gospodarskimi interesi, iskanjem podpore naproti tretjim državam in pri interesih v mednarodnih organizacijah itd. Vse to lahko zelo vidno zaznamo tudi na primeru Slovenije.

## **NAČINI DELOVANJA MATIČNE DRŽAVE PO RAZDELITVAH TEORETIKOV**

Za zaključek teoretičnega sklopa dodajmo še nekaj teoretskih razdelitev načinov razumevanja in delovanja matične države, kot jih razumejo različni strokovnjaki.

Konieczna ločuje naslednje stopnje možnega skrbstva in posredovanja matičnih držav:<sup>369</sup>

---

<sup>368</sup> A. Nastase, R. Miga-Besteliu, B. Aurescu in I. Donciu, *Protecting Minorities in the Future Europe: Between Political Interest and International Law*, 2002, str. 46.

<sup>369</sup> J. Konieczna, *Minority Issues*, 2004, Dostopno na: <http://www.batory.org.pl/doc/k2.pdf>.

- **Zelo močna stopnja** (ena ključnih zunanjepolitičnih prioritet države, kar se kaže tako v financiranju manjšine, kot v izvajanju diplomatskih in drugih akcij za zaščito manjšine);
- **Velika stopnja** (obstoj finančne pomoči in iniciativ za sodelovanje, a brez političnega vmešavanja);
- **Srednja stopnja** (omejena finančna pomoč, kulturno in družbeno sodelovanje le omejeno in simbolično);
- **Nizka stopnja** (minimalna ali nikakršna finančna pomoč, le simbolični stiki med matico in manjšino).

Zanimivo je, da Konieczna uvršča med državami srednje in vzhodne Evrope Slovenijo med tiste, z najvišjo stopnjo posredovanja.

Teoretiki ločujejo naslednje načine posredovanja matičnih držav glede njenih narodnih manjšin v drugih državah:

- **Enostransko posredovanje:** sem brez dvoma spada pravica do svobodnih stikov. To poleg občečloveških stikov zajema tudi svobodo gibanja (prehajanje med državama) in institucionalizirane stike (državni organi matične države in manjšinske organizacije ter posamezniki).<sup>370</sup> Devetak pravi, da so ti stiki tako nujen predpogoj obveznega razvoja manjšine, da je to tudi moralna obveza matične države, ki mora ustvarjati možnosti za take stike.<sup>371</sup> Države, kjer narodne manjšine prebivajo pa so dolžne to dopustiti zaradi pravice do mednarodnega sodelovanja, kot enem temeljnih mednarodnopravnih načel (norme, ki urejajo položaj posameznika v mednarodni skupnosti in pravica posameznika do stikov s subjekti drugih držav).<sup>372</sup> Najpogostejše vrste t.i. enostranskih ukrepov so sledeče: določila v ustavah ali posebnih zakonih matičnih držav o zaščiti rojakov v drugih državah, podeljevanje dvojnih državljanstev (in volilne pravice) ali posebnega statusa, zakonsko ali ad hoc podeljevanje ugodnosti (predvsem ekonomskih) pripadnikom manjšine v drugih državah, pomoč pri preselitvi v matično državo, pozitivna diskriminacija glede izobraževanja, kulture itd.
- **Dvostransko in večstransko posredovanje:** dvostransko posredovanje pomeni predvsem bilateralne mednarodne pogodbe med država, ki se ju vprašanje dotika (torej med državo kjer manjšina živi in matično državo te manjšine). Večstransko posredovanje pa pomeni multilateralne pogodbe, kjer se več držav samih, ali v okviru neke mednarodne organizacije odloči za skupna načela in pravila. Prednost dvostranskih sporazumov je predvsem v tem, da jasno določajo obveznosti obeh držav pogodbenic ter posledično ponavadi prinašajo širši nabor pravic.<sup>373</sup> Dvostransko posredovanje vsebuje tudi diplomatske stike in uradne obiske.

<sup>370</sup> M. Komac, Varstvo narodnih skupnosti v Republiki Sloveniji, 1999, str. 54.

<sup>371</sup> S. Devetak, Odnosi med matico in manjšino: načelno vprašanje nacionalne enakopravnosti, 1982, str. 815.

<sup>372</sup> S. Devetak, Manjšine, ljudska prava, demokratija: mednarodna zaščita ljudskih i etničnih prava, 1989, str. 259-260.

<sup>373</sup> F. Benoit-Rohmer, The minority question in Europe: towards a coherent system of protection for national minorities, 1996, 53-54 in E. Lantschner in R. Medda, , Bilateral approach to the protection of kin-minorities, 2002, str. 126-128.

Največja pomanjkljivost dvostranskih sporazumov pa je, da ti praviloma ne predvidevajo učinkovitih sankcij za državo, ki določila sporazuma krši. Potencialna težava je tudi, da so običajno za takšne sporazume države zainteresirane v primeru, da manjšine živijo v obeh državah. Pri tem lahko pride to tega, da ena država zahteva recipročnost, kar lahko pomeni tudi poslabšanje položaja manjšine.<sup>374</sup> Slabost multilateralnih sporazumov je, da so ti praviloma zelo ohlapni, saj države najdejo »najnižji skupni imenovalec«, poleg tega pa sprejemanje takšnih dokumentov običajno zelo dolgo traja. Osrednja prednost pa je, da ponavadi to sčasoma postane del običajnega prava ter je torej verjetnost spoštovanja tega relativno velika. Dodatna prednost je tudi ta, da takšni sporazumi zaobjamejo tudi manjšine, ki nimajo svoje matične države, kar pri dvostranskih sporazumih običajno ni primer. Eide zato priporoča, da bi morale mednarodne pogodbe, kjer so določene manjšine poimenovane, vsebovati še dodaten člen, da enako varstvo uživajo tudi manjšine, ki niso konkretno omenjene.<sup>375</sup>

Huber in Michey delita možna delovanja matičnih držav na štiri vrste.<sup>376</sup>

- Neposredna podpora manjšinam v državah, v katerih živijo;
- Pomoč pri naseljevanju v matični državi;
- Dvostranske pogodbe med državama;
- Iniciative na multilateralni ravni.

## **NAMESTO SKLEPA – OD TEORIJE K PRAKSI NA PRIMERU SLOVENIJE**

Slovenija se s problemom matične države obojstransko (torej da sama deluje kot matična država ter da druge države tako delujejo glede manjšin na ozemlju Republike Slovenije) srečuje že vse od razglasitve samostojnosti in neodvisnosti. V prvi fazi je to prišlo do izraza že pri sami notifikaciji mednarodnih pogodb ter potrjevanju obstoječih meja (pri mednarodnih pogodbah, ki določajo meje, sicer velja načelo *rebus sic stantibus*, a določeni krogi v Avstriji ter predvsem v Italiji so razpad Jugoslavije videli tudi kot priložnost za revizijo meja). Po posameznih državah bi lahko situacije strnili takole: Italija je ti videla kot priložnost, da zagotovi še izboljššan položaj italijanske narodne skupnosti za ozemlju Republike Slovenije, sama pa se glede slovenske manjšine na njenem ozemlju ni hotela zavezati na mednarodni ravni, ampak vztrajala, da bo to uredila z notranjim pravom. Dolgo je tudi približevanje Slovenije evro-atlantskim povezavam pogojevala z zanjo ugodnim reševanjem zgodovinskih nesoglasij (npr. vračanje ezulskega premoženja), žrtev tega pa je bila tudi slovenska manjšina v Italiji. Avstrija je vseskozi vztrajala pri stališču, da je 7. člen Avstrijske državne pogodbe izpolnjen ter zahtevala da tudi nemško govoreča manjšina v

---

<sup>374</sup> G. Alfredsson v A. Bloed in P. van Dijk, *Protection of Minority Rights Through Bilateral Treaties: The Case of Central and Eastern Europe*, 1999, str. 165-174.

<sup>375</sup> E. F. Defeis, v W. Kemp, V. Popovski in R. Thakur, *Blod and Borders. The Responsibility to Protect and the Problem of the Kin-State*, 2011, str. 81.

<sup>376</sup> E. Lantschner in R. Medda, *Bilateral approach to the protection of kin-minorities*, 2002, str. 122.

Sloveniji dobi status narodne skupnosti. Kompromisna rešitev glede tega je bila sklenjena leta 2001, ko je bil med državama sklenjen kulturni sporazum. A vsi na avstrijski strani s tem nikakor niso zadovoljni, ampak še vedno vztrajajo pri izenačitvi statusa s italijansko in madžarsko narodno skupnostjo. To je tudi politična agenda več nemških in kočevskih društev v Sloveniji, ki prejemajo izdatno avstrijsko podporo. Najbolj pa se je brez dvoma načelo matične države med Avstrijo in Slovenijo odražalo in se še odraža pri vprašanju notifikacije nasledstva pri Avstrijski državni pogodbi s strani Slovenije. Slovenija tega ni storila, čeprav jo k temu že leta pozivajo številne civilno-družbene organizacije in tudi večji del mednarodnopravne stroke. Madžarska je po političnih spremembah v obeh državah v začetku 90. let prejšnjega stoletja sama bila zainteresirana za sklenitev kvadrilateralne madžarsko-hrvaško-ukrajinsko-slovenske deklaracije in kasneje bilateralne pogodbe, da bi zagotovila pridobljene pravice svojim manjšinam po državah, ki so nastale na ozemlju Sovjetske zveze in Jugoslavije, kjer so prebivali tudi pripadniki madžarske manjšine. Državi sta o pravicah narodnih skupnosti na obeh straneh meje veliko sestankovali in se dogovarjali, vprašanje pa je, koliko je bilo dejansko, predvsem na madžarski strani, uresničenega. Ne v primeru Italije, ne v primeru Madžarske Slovenija ni načelno vztrajala pri reciprociteti. V odnosih s Hrvaško je bilo manjšinsko vprašanje podrejeno drugim sporom, predvsem mejnemu. Tako so bili Slovenci v hrvaško ustavo najprej vključeni, nato iz nje izločeni, nato pa spet vključeni. Slovenija hrvaške manjšine, oz. narodne skupnosti ni v ustavi nikoli priznala. Ravno tukaj pa se začne velik izziv za razumevanje koncepta matične države v bodoče.

V letu 2014 je Zveza zvez narodov in narodnosti nekdanje Jugoslavije v Sloveniji v državni zbor vložila pobudo za ustavno priznanje šest novih narodnih skupnosti – Albancev, Bošnjakov, Črnogorcev, Hrvatov, Makedoncev in Srbov. Srbska vlada je glede tega tudi že naslovila uraden zahtevek na slovensko vlado. Aktivnosti v tej smeri sta že izvajali tudi vladi Hrvaške ter Bosne in Hercegovine. Tukaj se nam odpira vprašanje, ali je koncept matične države omejen le na zaščitno avtohtonih narodnih manjšin, ali tudi novejših, priseljskih manjšin. Glede na to, da Slovenija prednjači pri zahtevah, ki jih od priseljskih skupnosti prejema za njihovo ustavno priznanje in podelitev manjšinskega statusa, se bo očitno tudi s tem vprašanjem soočila prej kot druge države (po drugih državah takih angažmajev še ne moremo tako zaslediti, še najbližje temu je Turčija, predvsem njen predsednik Erdogan, ki v Nemčiji živečim rojakom obljublja zaščito – a niti tukaj ne gre toliko za meddržavne odnose, ampak bolj notranjepolitične ukrepe Turčije). Brez dvoma gre, poleg načelne ravni, tudi v praksi za zapleteno vprašanje – npr. ena ključnih zahtev, ki jih pripadniki narodnosti z območja nekdanje Jugoslavije v Sloveniji zahtevajo je financiranje dopolnilnega šolstva, kjer bi spoznavali jezik in kulturo svojih prednikov in izvorne domovine. Takšni tečaji obstajajo tudi za slovenske zdomce in izseljence v Nemčiji – a tukaj celotno finančno breme prevzema Slovenija. Kateri model je pravičnejši? Bi se Slovenija lahko podredila in bila pripravljena prevzeti finančno breme celo za oboje? Kako se bo koncept matične države v teoriji in praksi, predvsem z vidika avtohtonosti, razvijal v prihodnosti in kaj to pomeni za Slovenijo bomo na podlagi v tem

prispevku predstavljenih teoretičnih izhodišč ugotavljali v raziskavi v delu doktorske disertacije.

## **LITERATURA IN VIRI**

G. Alfredsson, Identifying Possible Disadvantages of Bilateral Agreements and Advancing the 'Most-Favoured-Minority-Clause'. V: A. Bloed, in P. Dijk Van (ur.), Protection of Minority Rights Through Bilateral Treaties: The Case of Central and Eastern Europe, Kluwer Law International, 1999.

J. Andrassy, B. Bakotič, in B. Vukas, Budislav, Međunarodno pravo, Školska knjiga, Zagreb, 1995.

Š. Argovič, Šerbo i matična država, Dostopno na:  
<http://www.bosnjaci.net/prilog.php?pid=39416>, (17.10.2010).

B. Aurescu, The borders of sovereignty: Whose responsibility is it to protect national minorities?, v: W. Kemp, V. Popovski in R. Thakur, Blood and Borders. The Responsibility to Protect and the Problem of the Kin-State, United Nations University Press, 2011.

F. Benoit-Rohmer, The minority question in Europe: towards a coherent system of protection for national minorities, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 1996.

B. Conforti, Mednarodno pravo, Šesta izdaja, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2005.

E. Chaszar, The international problem of national minorities, Matthias Corvinus Publishing Company, Bucarest, 1999.

V. Đ. Deagan, Međunarodno pravo, Pravni fakultet Sveučilišća u Rijeci, Reka, 2000.

E. F. Defesis, Minority protection, bilateral mechanisms and the responsibility to protect, v: W. Kemp, V. Popovski in R. Thakur, Blood and Borders. The Responsibility to Protect and the Problem of the Kin-State, United Nations University Press, 2011.

Deklaracija o pravicah oseb, ki pripadajo narodnim ali etničnim, verskim in jezikovnim manjšinam, Resolucija Generalne skupščine OZN 47/135 (Aneks), sprejeta 18.12.1992, 32 ILM 911 (1993).

S. Devetak, Manjšine, ljudska prava, demokratija: međunarodna zaščita ljudskih i etničkih prava, NIŠRO Oslobođenje, 1989.



S. Devetak, Odnosi med matico in manjšino: načelno vprašanje nacionalne enakopravnosti. Teorija in praksa, 19(6), 1982.

Koja je matična država sandžačkih Bošnjaka? Dostopno na: <http://www.sandzacke.rs/vijesti/politika/koja-je-maticna-drzava-sandzackih-bosnjaka/>, (17.10.2013).

M. Komac, Varstvo narodnih skupnosti v Republiki Sloveniji. Inštitut za narodnostna vprašanja, Ljubljana, 1999.

J. Konieczna, Minority Issues. 2004, 8. Dostopno na: <http://www.batory.org.pl/doc/k2.pdf>.

E. Lantscher in R. Medda, Bilateral approach to the protection of kin-minorities, v: The Protection of national minorities by their kin-state, Introduction, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2002, Science and technique of democracy, No. 32.

A. Nastase, R. Miga-Besteliu, B. Aureescu in I. Donciz, Protecting Minorities in the Future Europe: Between Political Interest and International Law, Regia Autonoma »Monitorul Oficial«, 2002, Dostopno na: <http://www.publicinfo.ro/INITIAL/ProtMinoritatilor1.pdf> .

Okvirna konvencija za varstvo narodnih manjšin, Ur.l. RS MP 4/1998. Dostopno na: [http://www.svetevrope.si/sl/dokumenti\\_in\\_publikacije/konvencije/157/](http://www.svetevrope.si/sl/dokumenti_in_publikacije/konvencije/157/).

E. Petrič, Mednarodnopravno varstvo narodnih manjšin, Obzorja, Maribor, 1977.

Report on the preferential treatment of national minorities by their kin-state. Dostopno na: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF%282001%29019-e.aspx>.

P. Roter, Managing the 'minority problem' in Post-Cold War Europe Within the framework of a multilayered regime for the protection of national minorities. V: E. Bloed, R. Hofmann, J. Marko, J. Mayall in M. Weller, (ur.), European Yearbook of Minority Issues, Volume 1, 2001/02, Kluwer Law International, 2003.

P. Roter, Narodne manjšine v mednarodnih odnosih, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2009.

M. N. Shaw, International Law, Fifth edition, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

The Bolzano/Bocen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations. Dostopno na: <http://www.osce.org/hcnm/33633?download=true>.

D. Valentinčič, Slovenci v Reziji? Pravni položaj in dejansko življenje slovenske jezikovne manjšine, Univerza v Celovcu, Inštitut Karantanija in Arte4, Celovec, Ljubljana, Novo mesto, 2014.

**SEKCIJA 2 – PRAVNA SEKCIJA**

-

**SECTION 2 – LAW**

# TARIFE V SISTEMIH KOLEKTIVNEGA UPRAVLJANJA AVTORSKE IN SORODNIH PRAVIC

## TARIFFS IN THE SYSTEMS OF COLLECTIVE MANAGEMENT OF COPYRIGHT AND RELATED RIGHTS

*Eneja Drobež, dr. pravnih znanosti*<sup>377</sup>

*Stališča avtorice ne izražajo stališča njenega delodajalca*

### IZVLEČEK

V civilnih zadevah pred za avtorske spore izključno pristojnim Okrožnim sodiščem se uporabniki in celo kolektivne organizacije same večkrat sklicujejo na neprimernost tarif, s katerimi kolektivne organizacije enostransko ali v dogovoru z uporabniki določijo plačilo za uporabo avtorskih oziroma sorodnih pravic. Pravdni stranki sodišču celo predlagajo, da ob odsotnosti veljavne tarife v sporu samo določi tarifo kot običajno plačilo v smislu 81. člena ZASP. Sodišče je po določbi 7. odstavka 157. člena ZASP vezano na veljavne tarife, določene v skupnih sporazumih. V slovenski pravni literaturi pa se zastopa stališče, da so sodišča vezana tudi na vse ostale veljavne tarife, zato naj ne bi smela presojeti njihove primernosti. V primerjalnem pravu obstajajo sistemi, kjer sodišča lahko presojajo primernost tarif kot glavno oziroma kot predhodno vprašanje v sporu. V Sloveniji trenutno ne deluje organ, ki bi učinkovito preverjal primernost tarif kolektivnih organizacij. Zato se zdi, da je sodna pot preverjanja tarif še edina učinkovita. Menim, da bi zmožnost uporabnikov, da v konkretnem sporu ugovarjajo primernosti tarife, zelo pospešila pogajanja za sklenitev skupnih sporazumov, saj bi bilo sodišče na te vezano po določbi 7. odstavka 157. člena ZASP. Tako pa se bo tudi najlažje izkazala in uveljavila dejanska ekonomska vrednost varovanih pravic – taka, kot jo priznavata obe pogajalski strani, ki sta z vidika pogajalske moči enakopravni.

***Ključne besede:*** *avtorsko pravo, kolektivno upravljanje avtorske in sorodnih pravic, kolektivne organizacije, tarife, Direktiva 2014/26/EU*

### ABSTRACT

In civil proceedings before the District court of Ljubljana, which has exclusive competence for handling copyright issues, the users and even collective organisations often claim the inappropriateness of tariffs with which collective organisations should impose payments for the use of works protected with copyright or other related rights. Parties to the procedure oftentimes suggest to the court, that considering the lack of a valid tariff, the court itself should define one in the proceeding at hand and as »common payment«, as

---

<sup>377</sup>Gospodarski oddelek Okrožnega sodišča v Ljubljani, strokovna sodelavka, eneja.drobez@sodisce.si

defined in Article 81 of the Slovenian Copyright and Related Rights Act. Pursuant to Article 157 (7) of the aforementioned legislation, the court is bound to use currently valid tariffs, defined in common agreements. Slovene legal literature however considers the courts as being bound to use also all other currently valid tariffs, without questioning their validity. Comparative law reveals the existence of systems where courts may question the appropriateness of tariffs as part of the main or preliminary question in legal proceedings. In Slovenia there is currently no efficient authority empowered with checking the appropriateness of collective organisations' tariffs. Therefore it seems that the approach of courts atesting the said appropriateness seems to be the only efficient one. We believe that the possibility of users to question the appropriateness of a tariff in court proceedings would accelerate the negotiations between them and collective management organisations on common agreements, since the court would be bound to use them pursuant to Article 157 (7) of the Copyright and Related Rights Act. This way also the actual economic value of protected rights would emerge and establish itself, as approved by both negotiating parties which are in essence equal in view of their negotiating powers.

**Keywords:** *copyright, collective management of copyright and related rights, collective management associations, tariffs, Directive 2014/26/EU*

## **UVOD**

Kolektivne organizacije objavljajo tarife, ki določajo višino plačil za najpogostejše načine izkoriščanja avtorskih del. S tem se zagotavlja enako obravnavanje uporabnikov, ki so v podobnem položaju. Dolžnost kolektivnih organizacij je namreč »zagotoviti, da bo pri določeni pravici in določeni uporabi vsak uporabnik obravnavan enako.«<sup>378</sup> Po ZASP<sup>379</sup> je Svet za avtorsko pravo (v nadaljevanju: Svet) pristojen za preverjanje primernosti tarife kot splošnega akta na prvi stopnji, na drugi pa je pristojno Vrhovno sodišče RS.<sup>380</sup> Vendar se v civilnih zadevah na prvi stopnji uporabniki in celo kolektivne organizacije same večkrat sklicujejo na neprimernost tarif. Zgodi se tudi, da pravnice stranke sodišču predlagajo, da naj tarifo samo določi, ker je potekla veljavnost prejšnji, ki je bila sporazumno dogovorjena. Nejasno je, ali oziroma kako lahko sodišče v tovrstnih sporih presoja primernost tarife.

## **DOLOČANJE TARIF V SLOVENSKEM PRAVU**

### **VELJAVNI NAČINI SPREJETJA TARIF**

Tarife naj bi bile določene v vrednosti, ki avtorju omogoča primerno udeležbo na materialnih koristih, ki jih uporabnik pridobi iz izkoriščanja avtorskega dela. ZASP v 3.

---

<sup>378</sup>Citat po M. Trampuž, Kolektivno upravljanje avtorske in sorodnih pravic, 2007, str. 76.

<sup>379</sup>Zakon o avtorski in sorodnih pravicah (Uradni list RS, št. 16/07 in nasl.).

<sup>380</sup>Glej predvsem člene 157. – 157.d ZASP.

odstavku 156. člena določa šest meril za ugotavljanje primernosti tarife, pri čemer ti niso taksativno naštetih.<sup>381</sup> V skladu s 156. členom ZASP morajo biti tarife primerne. Direktiva 2014/26/EU<sup>382</sup> pa določa, da morajo biti tarife »razumne«<sup>383</sup> oziroma »zmerne, med drugim glede na ekonomsko vrednost uporabe pravic, s katerimi se trguje, ob upoštevanju narave in obsega uporabe dela in druge vsebine ter v zvezi z ekonomsko vrednostjo storitev, ki jih zagotavlja organizacija za kolektivno upravljanje pravic.«<sup>384</sup> Zmernost tarif bo po aprilu 2016, ko preteče rok za njeno implementacijo, lahko presojalo tudi Sodišče EU.<sup>385</sup>

Tarife se po še veljavnih določbah novele ZASP-D iz leta 2006<sup>386</sup> lahko sprejmejo na naslednje načine:

- s skupnim sporazumom, pri čemer lahko vsak, ki ima pravni interes, zahteva, da Svet preveri primernost tarife, vsebovane v skupnem sporazumu;
- s odločbo, če to zahteva kolektivna organizacija ali reprezentativno združenje uporabnikov v roku 4 mesecev od začetka pogajanj za sklenitev skupnega sporazuma.
- v primeru, če za neko vrsto uporabe avtorskih del tarifa še ni bila določena, pa lahko kolektivna organizacija sama, določi začasno tarifo.

#### **VELJAVNOST TARIF, SPREJETIH PRED NOVELO ZASP-D**

Še vedno pa obstajajo in se v praksi uporabljajo tudi tarife, ki so bile veljavno sprejete po stari ureditvi. ZASP iz leta 1995<sup>387</sup> je v 153. členu določal, da lahko kolektivne organizacije same sprejmejo tarife, vendar je te moral pred objavo v Uradnem listu odobriti Urad za intelektualno lastnino. Tedanja ureditev je tudi dopuščala sklenitev tarifnih sporazumov z uporabniki oziroma njihovimi združenji. V obdobju po uveljavitvi novele ZASP-B<sup>388</sup> je kolektivna organizacija na podlagi spremenjenega 157. člena ZASP lahko sprejela tarifo enostransko, potrditev s strani Urada za intelektualno lastnino oziroma Sveta ni bila potrebna. Te tarife so lahko tudi do štirikrat višje od tarif, ki so bile dogovorjene v naknadno sklenjenih skupnih sporazumih.<sup>389</sup>

---

<sup>381</sup>Ta merila so podrobneje predstavljena v M. Trampuž, (op. pod črto št. 3), str. 104-111, zato se z njimi v okviru tega prispevka nisem podrobneje ukvarjala.

<sup>382</sup> Direktiva 2014/26/EU Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o kolektivnem upravljanju avtorske in sorodnih pravic ter izdajanju več ozemeljskih licenc za pravice za glasbena dela za spletno uporabo na notranjem trgu (UL L 84/72, 20. marec 2014).

<sup>383</sup>Glej uvodno izjavo 31 Direktive 2014/26/EU.

<sup>384</sup>2. odstavek 16. Člena Direktive 2014/26/EU.

<sup>385</sup>Zaradi omejenih pristojnosti Unije na področju avtorskega prava je Trstenjakova v zadevi C-52/07 zastopala stališče, da bi Sodišče EU moralo biti zadržano pri presojanju vsebine in vrednosti avtorske pravice (Sklepni predlogi generalne pravobranilke Trstenjak z dne 11. septembra 2008, zadeva C-52/07 (*Kanal 5 in TV 4 vs. STIM*), ECLI:EU:C:2008:491, točki 48 in 49). Pristojnosti Unije se bodo v zvezi s tem po uveljavitvi Direktive 2014/26/EU bistveno razširile.

<sup>386</sup>Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o avtorski in sorodnih pravicah (ZASP-D, Uradni list RS, št. 139/2006)

<sup>387</sup>Zakon o avtorski in sorodnih pravicah (Uradni list RS, št. 21/1997)

<sup>388</sup>Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o avtorski in sorodnih pravicah (Uradni list RS, št. 43/2004).

<sup>389</sup>Primer je Tarifa Zavoda IPF za javno priobčitev fonogramov (Uradni list RS, št. 68/05).

Po ZASP-B so imele prednost pred enostransko sprejetimi tarifami tiste, ki so bile določene v skupnih sporazumih z reprezentativnimi združenji uporabnikov.<sup>390</sup> Skupni sporazumi teh tarif niso razveljavili, temveč je v njih večkrat zapisano, da stare, višje tarife, veljajo za uporabnike, ki nimajo sklenjene veljavne individualne pogodbe s kolektivno organizacijo. Iz zakonskih določb sicer ni razvidno, da bi kolektivne organizacije lahko določale drugačno plačilo za uporabo varovanih vsebin v primeru, če uporabniki te pravice uporabljajo brez pogodbene podlage. Vrhovno sodišče je v nedavno odločitvi v zadevi III Ips 141/2014 z dne 18. februarja 2015 utemeljilo, da je takšno razlikovanje mogoče in dopustno.<sup>391</sup>

Vendar je nejasno, ali je takšno stališče skladno s sistemom avtorskoprnega varstva, kot je določen v ZASP. Kot prvo, 6. odstavek 157. člena ZASP izrecno določa, da skupni sporazum velja za vse istovrstne uporabnike od 15. dne po objavi v Uradnem listu. Drugače je na primer v nemškem pravu, kjer tarife iz skupnega sporazuma veljajo samo za uporabnike, ki pripadajo reprezentativnemu združenju, s katerim je kolektivna organizacija sklenila ta sporazum. Tarife iz skupnega sporazuma morajo biti primerne, so pa lahko nižje od splošno veljavne enostranske tarife, saj se zaradi sporazuma zmanjšajo stroški upravljanja varovanih pravic. Vendar v nemškem pravu velja, da se lahko tovrstni popusti v skupnih sporazumih dogovorijo v višini največ 20 odstotkov glede na splošno tarifo.<sup>392</sup> Ker nemška kolektivna organizacija za kršitelje ne sme zahtevati plačila po tri do štirikrat večji tarifi, pri čemer lahko ta za uporabnike, ki niso stranke sporazuma, določi višjo tarifo, lahko sklepamo, da bi bil tak položaj zaradi 6. odstavka 157. člena ZASP še manj mogoč v slovenskem pravu kot v nemškem. Nadalje pa je treba upoštevati tudi 2. odstavek 168. člena ZASP, ki določa, da je kršilec avtorske in sorodnih pravic dolžan plačati upravičencu odškodnino v obsegu, ki se določi po splošnih pravilih o povrnitvi škode, ali v obsegu, ki je enak dogovorjenemu ali običajnemu honorarju ali nadomestilu za zakonito uporabo te vrste. Ker bi kolektivni organizaciji v primeru zakonite uporabe varovanih vsebin pripadalo plačilo po tarifi iz skupnega sporazuma, je treba tudi obseg škode ugotoviti na podlagi meril za izračun iz skupnega sporazuma.

Takšna kazenska tarifa, ki bi bila pridržana za tiste, ki ne sklenejo pogodbe s kolektivno organizacijo, tudi ni v skladu s sistemom civilne kazni iz 3. odstavka 168. člena ZASP. Namen civilne kazni je ravno v tem, da se kršiteljem prepreči, da bi se jim kršitev avtorske in sorodnih pravic splačala. Odškodninski zahtevki naj bi namreč znašali samo toliko, kolikor bi kršitelj tako in tako plačal, če bi pred uporabo glasbe z imetnikom pravic sklenil pogodbo za prenos ustrezne pravice ali plačilo primerne nadomestila. Tak položaj pa popravi ravno zahtevki po plačilu civilne kazni, ki ima kaznovalne in odškodninske

---

<sup>390</sup>156. člen in drugi odstavek 157. člena ZASP, kot je bil spremenjen s ZASP-B.

<sup>391</sup>[http://www.sodisce.si/znanje/sodna\\_praksa/vrhovno\\_sodisce\\_rs/2012032113076996/](http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/vrhovno_sodisce_rs/2012032113076996/), zadnjič obiskano 4.6.2015.

<sup>392</sup>R. Kreile, J. Becker in K. Riesenhuber, *Recht und Praxis der GEMA*, 2008, 2. izdaja Berlin, str. 699.

elemente.<sup>393</sup> Morebitna „kaznovalna“ tarifa se tako izkaže za nepotrebno, ob kombinaciji civilne kazni in takšne tarife pa ustvarimo absurden položaj, v katerem se kolektivni organizaciji izplača spodbujati kršitve in omejevati sklepanje pogodb z uporabniki.<sup>394</sup>

Prednost so imele v skladu s prehodno določbo 4. odstavka 26. člena ZASP-B tudi tarife, ki jih je po starih pravilih odobril Urad, ker so šteje za veljavne skupne sporazume. Te tarife so kolektivne organizacije lahko razveljavile samo s sklenitvijo skupnega sporazuma.<sup>395</sup> Problematika teh tarif je predvsem v tem, da so bile določene že tako daleč nazaj, da ni jasno, ali še vedno odražajo ekonomsko vrednost storitev kolektivne organizacije.

Zato ni nenavadno, da se v civilnih zadevah na prvi stopnji uporabniki večkrat sklicujejo na neprimernost enostransko določenih tarif. Kolektivne organizacije pa se nasprotno večkrat sklicujejo na neprimernost tarif iz sklenjenih Skupnih sporazumov (na primer, ker ti ne upoštevajo uporabnikovih skritih zaslužkov, ki niso razvidni iz AJ PES). Zgodi se tudi, da pravdne stranke sodišču predlagajo, naj tarifo samo določi, ker je potekla veljavnost prejšnji, ki je bila sporazumno dogovorjena. Če bi sodišče v tovrstnih sporih lahko presojalo primernost tarife, bi se s tem lahko popravilo marsikatera odstopanja. Vendar je nejasno, ali sodišča razpolagajo s pooblastili za presojo primernosti tarif kolektivnih organizacij.

## **ALI SME SODIŠČE PRESOJATI PRIMERNOST TARIFE?**

### **DOSEDANJE ODKLONILNO STALIŠČE V SLOVENSKEM PRAVU**

Po ZASP je Svet za avtorsko pravo (v nadaljevanju: Svet) pristojen za preverjanje primernosti tarife iz Skupnega sporazuma, ter za določitev tarife, če pogajanja niso uspešna. Na drugi stopnji pa je pristojno Vrhovno sodišče RS.<sup>396</sup> V zvezi s presojo primernosti ostalih tarif, ki so bile sprejete pred novelo ZASP-D, veljavni zakon nima posebnih določb.

Trampuž zastopa stališče, da sodišče ne sme presojati primernosti tarife, ker je na njo vezano, ne glede na način njenega sprejetja (ki je lahko enostranski ali sporazumen). Ugovori neprimernosti in celo nezakonnosti v pravdnem postopku naj ne bi bili upoštevni. Sodišče naj bi smelo odločati o primernem nadomestilu samo, če tarifa za določen način

<sup>393</sup>M. Trampuž: v M. Trampuž, B. Oman in A. Zupančič, ZASP s komentarjem, 1997, str. 337, VSL, 22. 9. 2011 - I Cpg 831/2011 ([http://www.sodisce.si/znanje/sodna\\_praksa/visja\\_sodisca/2010040815262006/](http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/visja_sodisca/2010040815262006/), zadnjič obiskano 4.6.2015).

<sup>394</sup>Na žalost se to v praksi tudi dogaja, saj nekatere kolektivne organizacije od uporabnikov, pri katerih so ugotovile kršitve, zahtevajo sklenitev pogodbe po enostranski Tarifi namesto po Skupnem sporazumu.

<sup>395</sup>VSL, 1. 9. 2010 - I Cp 2402/2010  
[http://www.sodisce.si/znanje/sodna\\_praksa/visja\\_sodisca/2010040815249555/](http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/visja_sodisca/2010040815249555/), zadnjič obiskano 4.6.2015).

<sup>396</sup>Glej predvsem člene 157. – 157.d ZASP.



izkoriščanja avtorske oziroma sorodne pravice ne bi obstajala. To naj bi posredno izhajalo iz:

- **sedmega odstavka 157. člena ZASP, v skladu s katerim je sodišče vezano na veljavne skupne sporazume;**
- **člena 157a ZASP, ki Svetu daje pristojnosti, da določi primerno tarifo v primeru, če skupni sporazum ni sklenjen;**
- **ter 157d ZASP, ki določa sodno varstvo zoper odločitve Sveta samo pred Vrhovnim sodiščem.**<sup>397</sup>

Trampuž sicer ugotavlja, da v ZASP ni določbe, v skladu s katero bi bila v zadevah iz pristojnosti Sveta izključena pristojnosti rednih sodišč, niti take, ki bi določala prekinitev postopka pred rednimi sodišči v primeru, če je odločitev v sporu odvisna od vprašanja primernosti tarife kot predhodnega vprašanja. Sklicuje pa se na § 30 in § 34 avstrijskega Zakona o kolektivnih organizacijah (VerGesG 2006), ki vsebuje taki dve pravili.<sup>398</sup> Trampuž meni, da moramo pri nas ti dve pravili zaradi odsotnosti izrecnih zakonskih določb izvajati posredno.<sup>399</sup>

## **MOŽNOSTI ZA SODNO PRESOJO TARIF V PRIMERJALNEM PRAVU**

### **Avstrija - odločanje o primernosti tarife kot o predhodnem vprašanju**

Pomembno je, da sta bila tretji odstavek § 30 in § 34 avstr. VerGesG 2006 v letu 2013 razveljavljena.<sup>400</sup> Pa tudi v času njune veljave sta se pravili razlagali precej ozko. V skladu s sodno prakso avstrijskega Vrhovnega sodišča (Oberster Gerichtshof – OGH) redna sodišča niso bila pristojna samo za določanje tarife v ožjem smislu. To pomeni, da redno sodišče ni smelo odločiti o primernosti tarife kot o glavnem vprašanju v postopku, ta pristojnost je bila na prvi stopnji pridržana Senatu za avtorsko pravo. V kolikor pa glede primernosti določene tarife ni tekel postopek pred Senatom za avtorsko pravo, niti stranke takega postopka niso sprožile v roku enega meseca po začetku pravnega postopka, je morale redno sodišče samo odločiti o primernosti tarife kot o predhodnem vprašanju.<sup>401</sup>

### **Nemčija - o primernosti tarife kot o glavnem ali predhodnem vprašanju**

Tudi v nemškem pravu redna sodišča lahko presojujejo primernost tarif v civilnih sporih med kolektivnimi organizacijami in uporabniki.<sup>402</sup> Vendar morajo stranke pred sodno presojo

<sup>397</sup> Po M. Trampuž, (op. pod črto 2), str. 133-134.

<sup>398</sup> Bundesgesetz über Verwertungsgesellschaften (Verwertungsgesellschaftengesetz 2006 – VerwGesG 2006), BGBl. I Nr. 9/2006 in nasl.

<sup>399</sup> Prav tam, str. 133.

<sup>400</sup> Novela je bila objavljena v Uradnem listu BGBl. I Nr. 190/2013.

<sup>401</sup> OGH, 9.6.2009 - 4Ob227/08 y

([https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Justiz&Dokumentnummer=JJT\\_20090609\\_OGH0002\\_0400B00227\\_08Y0000\\_000](https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Justiz&Dokumentnummer=JJT_20090609_OGH0002_0400B00227_08Y0000_000), zadnjič obiskano 5.6.2015).

<sup>402</sup> R. Kreile, J. Becker in K. Riesenhuber (op. pod črto 16), str. 694-696.

obvezno začeti postopek pred posebnimi arbitražnim telesom (Schiedsstelle),<sup>403</sup> sestavljenim iz treh sodnikov. V nasrotnem primeru se šteje, da je postavljena tarifa primerna. Nemške kolektivne organizacije lahko same določajo tarife, upoštevati pa mora vse predpostavke iz § 13 nem. WahrnG. Njene odločitve nadzoruje Nemški urad za patente in znamke (Deutsches Patent- und Markenamt – DPMA). Vsak uporabnik pa lahko zahteva, da arbitraža ali redno sodišče preverita primernost tarif, tudi kot glavno vprašanje v sporu.<sup>404</sup>

Tudi nemške kolektivne organizacije morajo sklepati sporazume z združenji uporabnikov. Vendar kolektivna organizacija sama določi tarifo, če do sporazuma ne pride. Reprezentativno združenje uporabnikov se lahko obrne na arbitražno telo, ki pomaga pri oblikovanju sporazuma. Predlog arbitražnega telesa pa ni zavezujoč. Če ga pogodbeni stranki ne sprejmeta, določi vsebino skupnega sporazuma Višje deželno sodišče v München-u (OLG München).<sup>405</sup>

V nemški sodni praksi sodišča zaradi načela pogodbene svobode ne preverjajo tarif, ki so bile sporazumno dogovorjene. Indic, da stranke štejejo enostransko postavljeno tarifo za primerno, je tudi, če se je ta že uveljavila tako, da jo uporabniki sprejemajo. Če pa se uporabniki s kolektivno organizacijo glede uporabe tarife ne morejo zediniti, mora kolektivna organizacija načeloma dokazati oziroma vsaj navesti obrazložene razloge za njeno primernost. Šteje se, da so uporabniki veljavno pridobili pravice izkoriščanja varovanih del, če plačajo nesporno dolgovani znesek, sporni del plačila pa deponirajo pred sodiščem.<sup>406</sup>

## **PRESOJA DOSEDANJEGA STALIŠČA V SLOVENSKEM PRAVU**

Iz navedenega je mogoče zaključiti, da v primerjalnem pravu redna sodišča lahko presojuje primernost tarif tudi v sporih med uporabniki in kolektivnimi organizacijami, v katerih slednje zahtevajo plačilo nadomestila za uporabo varovanih pravic. Menim, da ni nobenega razloga, da bi tovrstno sodno varstvo odrekli strankam v postopkih pred Okrožnim sodiščem v Ljubljani kot izključno pristojnim sodiščem. Saj je tudi v Trampuževi knjigi izrecno zapisano, da: »Kadar ... (kolektivna organizacija) na podlagi tarife kot splošnega akta zaračuna uporabniku konkreten znesek, gre za konkretno zavezo, za presojo katere je pristojno redno sodišče.«<sup>407</sup> Torej, če pravnici stranki v zvezi s tem postavijo relevantne navedbe, bi moralo sodišče v postopku na prvi stopnji obravnavati tudi primernost tarife, seveda pa bi njegova odločitev veljala samo za določen spor.

---

<sup>403</sup> § 16, drugi odstavek nemškega Zakona o kolektivnem upravljanju (Urheberrechtswahrnehmungsgesetz – UrhWahrG).

<sup>404</sup> G. Schulze, Zur Tarifhoheit der GEMA, ZUM, 1999, št. 43, str. 830.

<sup>405</sup> Prav tam, str. 831.

<sup>406</sup> R. Kreile, J. Becker in K. Riesenhuber (op. pod črto 16), str. 695-696.

<sup>407</sup> M. Trampuž (op. pod črto 2), str. 90.

Pri tem pa mora sodišče upoštevati tudi drugi odstavek 157. člena ZASP, drugi stavek, po katerem se do drugačne pravnomočne odločbe Sveta šteje, da so primerne tarife tiste, ki so določene z veljavnim skupnim sporazumom, ter 7. odstavek istega člena, po katerem so sodišča vezana na veljavni skupni sporazum.<sup>408</sup> IZ 7. odstavka 157. člena ZASP je po razlogovanju *a contrario* mogoče sklepati, da sodišče lahko presoja najmanj primernost enostransko določenih tarif, ki jih ni potrdil Urad za intelektualno lastnino oziroma Svet, kot so na primerčasne tarife, oziroma tarife, ki so bile veljavno sprejete v obdobju po uveljavitvi novele ZASP-C in pred novelo ZASP-D. Takšna razlaga je tudi v skladu z namenom zakonodajalca, kot ta izhaja iz obrazložitve zakonskih sprememb v Poročevalcu DZ. Zakonodajalec je namreč obrazložil, da je s tem pravilom želel „poudariti avtoriteto tarif, ki so bile bodisi pravnomočno odobrene bodisi pogodbeno sprejete.“<sup>409</sup> V poročilu k Predlogu ZASP-D je predstavnica ZPS izpostavila to problematiko in predlagala, da bi morale biti vse tarife zavezujoče za sodišča. Vendar to stališče ni našlo poti v zakon.<sup>410</sup>

Dosedanje stališče bi lahko bilo tudi v nasprotju s ustavno pravico do sodnega varstva. Kot prvo, avtorske in sorodne pravice spadajo na področje zasebne lastnine, ki so varovani kot instituti civilnega prava, katerih vsebino je običajno pristojno presoјati civilno sodišče. Vsebinska presoja tarif pa je kljub civilni naravi avtorske in sorodnih pravic izključno domena Sveta za avtorsko pravo kot upravnega organa. Zakon nadalje omejuje krog oseb, pristojnih za sprožitve postopka pred Svetom na reprezentativna združenja uporabnikov in kolektivne organizacije. Ostali uporabniki pa imajo po ZASP pravico sprožiti postopek presoje tarife samo, če je bila ta sprejeta s skupnih sporazumom. Zato tudi ne obstaja možnost, da bi redna sodišča prekinila pravdni postopek in napotila uporabnika, ki se sklicuje na neprimernost enostranske tarife, da sproži spor pred Svetom. Pomembno je tudi, ta Svet trenutno ne deluje, ker so vsi njegovi člani odstopili.

Nejasno pa je, kako naj sodišče obravnava tarife iz skupnega sporazuma, ki ni več veljaven, če ni druge veljavne tarife? Čeprav sodišče na tak sporazum ni vezano, se ne sme prezreti, da le-ta vsebuje tarifo, ki je bila sporazumno dogovorjena. Menim, da mora stranka, ki se sklicuje na neprimernost takega sporazuma, določno izkazati okoliščine, zakaj v konkretnem razmerju uporaba tega sporazuma ne bi bila primerna.

Menim, da bi predlagana rešitev, po kateri bi uporabniki in celo kolektivne organizacije v civilnih sporih lahko nasprotovale primernosti tarife, zelo pospešila pogajanja za sklenitev skupnih sporazumov, ker bi se na ta način obe strani izognili negotovosti glede dejanske višine dogovanih nadomestil. Na veljavne skupne sporazume oziroma odločitve Sveta bi

---

<sup>408</sup>Tudi Trampuž opozarja, da morata biti nadaljnje potrjevanje in presoja tarife iz Skupnega sporazuma zelo omejena. Prav tam, str. 118.

<sup>409</sup>Državni zbor Republike Slovenije, Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o avtorski in sorodnih pravicah (ZASP-D), številka 1124-IV, str. 20 (www.iusinfo.si 4.6.2015).

<sup>410</sup>Državni zbor Republike Slovenije, Poročilo k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o avtorski in sorodnih pravicah (ZSP-D), številka 120-01/94-1/39, str. 4, (www.iusinfo.si 4.6.2015).

bilo namreč sodišče še vedno vezano po določbi 7. odstavka 157. člena ZASP. To je zelo aktualno, saj se veljavnost sklenjenih skupnih sporazumov izteka oziroma so že potekli, pogajanja za sklenitev novih pa niso bila povsod uspešna. Pri tem pa bi lahko sodišča upoštevala tudi merila iz primerjalne sodne prakse, po kateri je olajšano dokazovanje primernosti tarife, ki jo uporabniki že sprejemajo in se po njej ravnavajo.

## **MERILA ZA PRESOJO PRIMERNOSTI TARIFE - VPLIV EVROPSKEGA PRAVA**

### **NEPOŠTENNA VS. NERAZUMNA CENA**

Direktiva 2014/26/EU določa, da morajo biti tarife »razumne«<sup>411</sup> oziroma »zmerne, med drugim glede na ekonomsko vrednost uporabe pravic, s katerimi se trguje, ob upoštevanju narave in obsega uporabe dela in druge vsebine ter v zvezi z ekonomsko vrednostjo storitev, ki jih zagotavlja organizacija za kolektivno upravljanje pravic.«<sup>412</sup> V besedilo Direktive 2014/26/EU so tako prevzeta merila iz sodne prakse Sodišča v zvezi s konkurenčno pravnimi spori, zato menim, da je v zvezi s presojo primernosti tarif smiselno proučiti tudi sodno prakso Sodišča EU v zvezi z nepoštenimi cenami. Nepoštenost in nerazumnost sicer nista sopomenki, vendar sodišče zagotovo ne sme šteti za razumno tarifo, ki bi bila s konkurenčnopravnega vidika nepoštena. Kolektivna organizacija si kot vsak monopolist želi določiti ceno, ki omogoča maksimalni dobiček, in je hkrati večja, kot bi jo podjetje uspelo določiti v konkurenčnih razmerah. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča EU je cena nepoštena, kadar obstaja pretirano nesorazmerje med stroški izdelave produkta in njegovo ceno.<sup>413</sup> Cena storitve pa je nepoštena, če ne obstaja razumna povezava med ceno in ekonomsko vrednostjo storitev.<sup>414</sup>

Vendar je težavno ugotavljati, ali so tarife kolektivnih organizacij nepoštene oziroma nerazumne. Ker je nemogoče določiti stroške intelektualnega ustvarjanja, tudi ni mogoče ugotoviti, ali so ti stroški in tarife v sorazmerju.<sup>415</sup> Težko je tudi ugotoviti ekonomsko vrednost intelektualnega ustvarjanja, saj je uporaba avtorskega dela lahko samo del celotne storitve (primer: poslušanje glasbe v veleblagovnici).

### **EKONOMSKA VREDNOST STORITEV KOLEKTIVNE ORGANIZACIJE Z VIDIKA AVTORJA**

S tovrstnimi merili so se podrobneje ukvarjali tudi generalni pravobranilci. Generalni pravobranilec Jacobs je za ugotavljanje ekonomske vrednosti storitev kolektivnih

---

<sup>411</sup> Glej uvodno izjavo 31 Direktive 2014/26/EU .

<sup>412</sup> 2. odstavek 16. člena Direktive.

<sup>413</sup> SEU, 14.2.1978 - 27/76 (*United Brands vs. Komisija*), ECLI:EU:C:1978:22, točka 252.

<sup>414</sup> SEU, 13.11.1975 - 26/75 (*General Motors Continental vs. Komisija*), ECLI:EU:C:1975:150, točka 12.

<sup>415</sup> Sklepni predlogi generalnega pravobranilca Jacobsa, 26. 51989 - C-395/87 (*Državno tožilstvo vs. Jean-Louis Tournier*), ECLI:EU:C:1989:215 odst. 53.

organizacij predlagal merila, ki se nanašajo na razmerje med avtorji in kolektivno organizacijo. Tako bi se višina licenčnin lahko primerjala z zneski, ki jih kolektivna organizacija izplača avtorjem. Smiselno bi bilo tudi primerjati dejanske stroške upravljanja avtorskih pravic z dejanskimi izplačili avtorjem.<sup>416</sup>

### **PRIMERJAVA S TARIFAMI V DRUGIH DRŽAVAH ČLANICAH**

Sodišče EU je v zadevi C-395/87 (*Državno tožilstvo vs. Jean-Louis Tournier*)<sup>417</sup> odločilo, da kolektivna organizacija zlorablja svoj prevladujoč položaj, če nalaga uporabnikom bistveno višje tarife kot druge kolektivne organizacije, razen če ima za to utemeljene razloge, ki izhajajo iz objektivnih razlik pri uveljavljanju avtorskih pravic med državami članicami.<sup>418</sup> Vendar je generalni pravobranilec Jacobsen opozoril, da primerjava med tarifami v državah članicah ni vedno uporabljiva, saj ima vsaka kolektivna organizacija svoj način njihovega določanja in uveljavljanja.<sup>419</sup>

### **ISKANJE PRIMERNEGA RAVNOTEŽJA MED INTERESI UPORABNIKOV IN IMETNIKOV PRAVIC**

Sodišče EU je v zadevi C-52/07 (*Kanal 5 in TV 4 proti STIM*) poudarilo, da je treba pri presoji primernosti tarif upoštevati posebnosti varovane avtorske oziroma sorodne pravice.<sup>420</sup> Kot posebej pomembno je poudarilo, da je treba najti primerno ravnotežje med interesi avtorjev glasbenih del, da pridobijo plačilo za uporabo teh del, in interesi televizijskih družb, da lahko navedena dela predvajajo pod razumnimi pogoji.<sup>421</sup> Pri ugotavljanju ali so tarife STIM nepoštene, se je Sodišče EU osredotočilo na ekonomsko vrednost storitve, ki jo opravlja ta kolektivna organizacija.<sup>422</sup> Ugotovilo je, da obstaja povezava med tarifo in ekonomsko vrednostjo storitev kolektivne organizacije v tem, da so licenčnine izračunane na podlagi dohodkov televizijskih družb. Tarifa, ki jo uporablja STIM, upošteva dejansko televizijsko predvajano količino glasbenih del – s tem pa tudi legitimne interese imetnikov avtorskih pravic, da se licenčnine izračunajo glede na dejansko ali verjetno število predvajanj.<sup>423</sup> Vendar po mnenju Sodišča EU obstaja zloraba, če bi bilo z drugačno metodo mogoče natančneje opredeliti in količinsko določiti uporabo teh del in občinstvo, ne da bi se hkrati nesorazmerno povečali stroški kolektivnega upravljanja.<sup>424</sup>

---

<sup>416</sup> Prav tam, točki 54 in 69.

<sup>417</sup> SEU, 13.7.1989 - C-395/87 (*Državno tožilstvo vs. Jean-Louis Tournier*), ECLI:EU:C:1989:319, str. 02521.

<sup>418</sup> Prav tam, točka 46.

<sup>419</sup> Sklepni predlogi generalnega pravobranilca Jacobsa (op. pod črto 38), točka 59.

<sup>420</sup> SEU, 11.12.2008 - C-52/07 (*Kanal 5 in TV 4 vs. STIM*), ECLI:EU:C:2008:703, točka 30.

<sup>421</sup> Prav tam, točka 31.

<sup>422</sup> Prav tam. Pri tem je Sodišče EU upoštevalo mnenje generalne pravobranilke Trstenjak (točka 58 sklepnih predlogov (op. pod črto 9)).

<sup>423</sup> SEU, 11.12.2008 - C-52/07 (*Kanal 5 in TV 4 vs. STIM*), ECLI:EU:C:2008:703, točke 36–39.

<sup>424</sup> Prav tam, točka 40.

## **UPORABA MERIL ZA PRESOJO PRIMERNOSTI TARIF V CIVILNEM POSTOPKU**

Menim, da bo moralo sodišče v konkretnem sodnem postopku upoštevati splošna merila tako iz ZASP kot iz evropske sodne prakse. Vendar bo glavi poudarek na navedbah strank, zakaj štejejo določeno tarifo za primerno oziroma neprimerno, pa tudi, kako so bila razmerja med kolektivno organizacijo in uporabniki urejena doslej (katere tarife so veljale, kaj so določale, kje se je pojavil problem pri njihovi uporabi itn...). Morebitna postavitev izvedenca za ugotavljanje ekonomske vrednosti storitev kolektivne organizacije pa bi morala biti izjema, primerna samo za nove vrste izkoriščanja varovanih dobrin, za katere tarifa še ni obstajala.

### **SKLEP**

Menim, da bi zmožnost uporabnikov, da v konkretnem sporu ugovarjajo primernosti tarife, zelo pospešila pogajanja za sklenitev skupnih sporazumov, saj bi bilo sodišče na te vezano po določbi 7. odstavka 157. člena ZASP. Tako pa se bo tudi najlažje izkazala in uveljavila dejanska ekonomska vrednost varovanih pravic – taka, kot jo priznavata obe pogajalski strani, ki sta z vidika pogajalske moči enakopravni.

### **SEZNAM LITERATURE IN PRAVNIH VIROV**

M. Trampuž, Kolektivno upravljanje avtorske in sorodnih pravic, GV založba, Ljubljana 2007

R. Kreile, J. Becker in K. Riesenhuber, Recht und Praxis der GEMA – Handbuch und Kommentar, 2. izdaja, de Gruyter Recht, Berlin 2008

S. Gernot, Zur Tarifhoheit der GEMA, Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM), zv. 43, 1999, str. 827-840

M. Trampuž, B. Oman in A. Zupančič, Zakon o avtorski in sorodnih pravicah : s komentarjem, Gospodarski vestnik, Ljubljana 1997

Zakon o avtorski in sorodnih pravicah (Uradni list RS, št. 16/07 in nasl.) Avstrijski Bundesgesetz über Verwertungsgesellschaften (Verwertungs-gesellschaftengesetz 2006 – VerwGesG 2006) (BGBl. I Nr. 9/2006 in nasl.)

Nemški Gesetz über die Wahrnehmung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten (Urheberrechtswahrnehmungsgesetz-Urh WahrG) (BGBl. I S. 1294 in nasl.)

Direktiva 2014/26/EU Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o

kolektivnem upravljanju avtorske in sorodnih pravic ter izdajanju več ozemeljskih licenc za pravice za glasbena dela za spletno uporabo na notranjem trgu (UL L 84/72, 20. marec 2014).

Državni zbor Republike Slovenije, Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o avtorski in sorodnih pravicah (ZASP-D), številka 1124-IV, str. 20 ([www.iusinfo.si](http://www.iusinfo.si), 4.6.2015).

Državni zbor Republike Slovenije, poročilo k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o avtorski in sorodnih pravicah (ZSP-D), številka 120-01/94-1/39, str. 4, ([www.iusinfo.si](http://www.iusinfo.si), 4.6.2015).

VSRS, III Ips 141/2014

([http://www.sodisce.si/znanje/sodna\\_praksa/vrhovno\\_sodisce\\_rs/2012032113076996/](http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/vrhovno_sodisce_rs/2012032113076996/), zadnjič obiskano 4.6.2015).

VSL, 1. 9. 2010 - I Cp 2402/2010

[http://www.sodisce.si/znanje/sodna\\_praksa/visja\\_sodisca/2010040815249555/](http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/visja_sodisca/2010040815249555/), zadnjič obiskano 4.6.2015).

VSL, 22. 9. 2011 - I Cpg 831/2011

([http://www.sodisce.si/znanje/sodna\\_praksa/visja\\_sodisca/2010040815262006/](http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/visja_sodisca/2010040815262006/), zadnjič obiskano 4.6.2015)

Oberster Gerichtshof - OGH, 4Ob227/08 y

([https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Justiz&Dokumentnummer=JJT\\_20090609\\_OGH0002\\_0040OB00227\\_08Y0000\\_000](https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Justiz&Dokumentnummer=JJT_20090609_OGH0002_0040OB00227_08Y0000_000), zadnjič obiskano 5.6.2015)

Sklepni predlogi generalne pravobranilke Trstenjak z dne 11. septembra 2008, zadeva C-52/07 (Kanal 5 in TV 4 vs. STIM), ECLI:EU:C:2008:491

Sklepni predlogi generalnega pravobranilca Jacobsa, 26. 51989 - C-395/87 (*Državno tožilstvo vs. Jean-Louis Tournier*), ECLI:EU:C:1989:215

Sodba Sodišča Evropske unije (SEU), 11.12.2008 - C-52/07 (*Kanal 5 in TV 4 vs. STIM*), ECLI:EU:C:2008:703

Sodba Sodišča Evropske unije (SEU), 14.2.1978 - 27/76 (*United Brands vs. Komisija*), ECLI:EU:C:1978:22

Sodba Sodišča Evropske unije (SEU), 13.11.1975 - 26/75 (*General Motors Continental vs. Komisija*), ECLI:EU:C:1975:150

Sodba Sodišča Evropske unije (SEU), 13.7.1989 - C-395/87 (*Državno tožilstvo vs. Jean-Louis Tournier*), ECLI:EU:C:1989:319

## SPOŠTOVANJE ČLOVEKOVIH PRAVIC PRI POLICIJSKEM ZBIRANJU OBVESTIL

### RESPECT FOR HUMAN RIGHTS AT POLICE COLLECTION NOTICES

*Sebastjan Prosenc, mag. jav. upr.*<sup>425</sup>

#### IZVLEČEK

Policijski pooblastili zbiranja obvestil in vabljenja sta v praksi tesno povezani eno z drugim in prav zaradi tega pogosto zvezno uporabljeni. Vabljenje in zbiranje obvestil sta splošni in hkrati temeljni policijski pooblastili, uporabni tako pri preiskovanju kaznivih dejanj in prekrškov, pa tudi za izvajanje drugih policijskih nalog. Pričujoči prispevek pa se namerno odmika od policijskega zaslišanja osumljenca kaznivega dejanja in izjave kršitelja po Zakonu o prekrških in se koncentrira le na vabljenje in zbiranje obvestil od oseb, ki bi lahko dale koristne podatke za opravljanje policijskih nalog – npr. priče in oškodovanci. V preteklosti se temu področju namreč ni posvečalo ustrezne pozornosti, vsaj ne v smislu kritične presoje prekomernih posegov v človekove pravice z uporabo obravnavanih pooblastil. Tu so mišljeni predvsem posegi v zasebnost, osebnost in dostojanstvo posameznikov. Slednje je pomembno zlasti, ker te osebe s svojimi dejanji niso sprožile policijskega dela, temveč je policijsko aktivnost, največkrat s protipravnim dejanjem, sprožil nekdo drug. Z novelo Zakona o nalogah in pooblastilih policije je bilo pooblastilo vabljenja v primerjavi s prejšnjo ureditvijo v Zakonu o policiji posodobljeno oziroma nadgrajeno s potrebnimi spremembami, ki so se kazale prav v razmerju do spoštovanja človekovih pravic. Pooblastilo zbiranja obvestil pa je bilo v Zakonu o nalogah in pooblastilih policije sploh posebej urejeno, saj ga pred tem Zakon o policiji sploh ni opredeljeval. Določala sta ga Zakon o kazenskem postopku in Zakon o prekrških, in sicer v delu, ki se nanaša na odkrivanje oziroma čas po ugotovitvi pogojev za začetek postopka za preiskavo kaznivih dejanj in prekrškov. Policija takšno dejavnost izvaja bodisi takrat, ko le pričakuje nek varnostni pojav – da se bo nekaj nevarnega ali ogrožujočega zgodilo – bodisi se je tak pojav že zgodil. Zato je potrebno ugotoviti ali je sedanja pravna ureditev zbiranja obvestil in vabljenja ustrezno urejena v razmerju do spoštovanja človekovih pravic. Pri tem sta ključna dejavnika svobodna volja osebe, da pri tem sodeluje in zakonito izpeljana policijska naloga. Zato je potrebno poiskati odgovor na vprašanje kakšne pravice imajo posamezniki v teh postopkih in kakšno pravno varstvo uživajo ti posamezniki v primeru kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

***Ključne besede:*** človekove pravice, policijsko pooblastilo, vabljenje, zbiranje obvestil

---

<sup>425</sup> Zaposlen na Sektorju za pritožbe zoper policijo Direktorata za policijo in druge varnostne naloge Ministrstva za notranje zadeve RS, e-pošta: [Sebastjan.Prosenc@gmail.com](mailto:Sebastjan.Prosenc@gmail.com)



## **ABSTRACT**

Police powers collection notices and summon in practice closely related to each other and that is why they are often parallely used. The summoning and collecting notices are general, while core police powers, so useful in the investigation of crimes and misdemeanors, as well as to perform other police duties. This article is deliberately moving away from police questioning of the suspect and offender statements under the Act on Offences and concentrated only on the summoning and collecting notices from persons who might provide useful information for the performance of police tasks - eg. witnesses and victims. In the past, this area does not devote special attention, at least not in the sense of critical judgment excessive violation of human rights by the use of the powers. Here they are intended primarily interference in privacy, individuality and dignity of individuals. The latter is particularly important because these people by their actions did not initiate police work, but the police activity, often by unlawful act, initiated by someone else. The amendment to the Act on the tasks and powers of the police was empowered to summon compared with the previous regime in the Police Act updated or upgraded to the necessary changes, which were seen also in relation to respect for human rights. The power of collecting notices was the Act on the tasks and powers of the police at all specially arranged, as it struck the Police Act did not define. Determined by the Criminal Procedure Act and the Offences Act, in so far as it relates to the detection or the time after the establishment of conditions for initiating a procedure for the investigation of crimes and misdemeanors. The police such activity is carried out or when only expects a security phenomenon - that something dangerous or threatening to happen - whether it is such a phenomenon has occurred. It is therefore necessary to determine whether the current legal regime of collecting information and summon adequately regulated in relation to respect for human rights. This is a key factor free will of the person to participate in this and lawfully carried out police duties. Therefore, it is necessary to find the answer to the question of what rights individuals have in these procedures and any legal protection enjoyed these individuals in case of violations of human rights and fundamental freedoms.

**Keywords:** *human rights, police powers, summoning, collection notices*

## UVOD

Splošno znano je, da lahko državni organi le na podlagi zakona posegajo v ustavno varovane človekove pravice in temeljne svoboščine. Temeljna človekova pravica pa je človekovo dostojanstvo, in je tista prva ustavno varovana vrednota oziroma človekova pravica, iz katere izvirajo druge človekove pravice in temeljne svoboščine.

Po stališču prevladujoče oziroma »klasične« doktrine človekovih pravic naj bi te pripadale človeku že po njegovi naravi, torej že ob njegovem nastanku. Človekove pravice pripadajo slehernemu človeku, države oziroma oblasti pa naj te pravice priznajo in ustrezno zavarujejo. Ideja o človekovih pravicah se je pojavila relativno pozno in to le v zahodnem delu sveta. Prve teorije o človekovih pravicah so se začele razvijati v Evropi in so se pojavile šele v 12. stoletju. Šele nekaj stoletij kasneje se je v okviru evropske novoveške in pravno filozofske misli začela porajati moderna doktrina človekovih pravic.<sup>426</sup> Človekove pravice in temeljne svoboščine izhajajo tako iz mednarodnih dokumentov OZN, Sveta Evrope, nenazadnje pa so določene tudi z Ustavo Republike Slovenije – URS.

Policisti, kot aparat prisile, so pri izvajanju svojih nalog dolžni spoštovati človekove pravice in temeljne svoboščine. Pri tem pa povsod po svetu, vsakodnevno in že s splošnimi in najbolj razširjenimi policijskimi pooblastili posegajo v varovane človekove pravice in temeljne svoboščine. Policijska pooblastila smejo izvajati tudi pri ljudeh, ki se niso prekršili zoper javni red, pa so kljub temu »tarča« policijskih aktivnosti. Takšni sta tudi policijski pooblastili zbiranja obvestil in vabljenja, ki sta klasični in široko uporabni pooblastili. Gre za pooblastili, ki ju na ozemlju Republike Slovenije opredeljujejo Zakon o kazenskem postopku<sup>427</sup>, Zakon o prekrških<sup>428</sup> in splošni Zakon o pooblastilih in nalogah policije. Izvirata pa že iz samih policijskih nalog, ki so zapisane kot dolžnosti varovanje življenja, osebne varnosti in premoženja ljudi, preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj in prekrškov, itn.<sup>429</sup>

Od česa torej zavisi spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin pri uporabi teh pooblastil? Odgovor je na dlani; to je odvisno (i) od pravne urejenosti obravnavanega področja s stališča spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, in tudi od (ii) ravnanj policista, ki konkretni primer preiskuje. Zato bo potrebno poiskati odgovor na vprašanje ali so človekove pravice in temeljne svoboščine teh posameznikov, od katerih policisti zbirajo obvestila ustrezno zavarovane, tako da ne prihaja do kršitev. V primerih, če do kršitev že pride, pa je potrebno ugotoviti ali je predvideno ustrezno pravno varstvo za popravilo teh krivic.

---

<sup>426</sup> Po M. Cerar v: M. Cerar, J. Jamnikar, M. Smrkolj: Dokumenti človekovih pravic z uvodnimi pojasnili, 2. natis, 2002, str.: 18–19.

<sup>427</sup> 148. člen ZKP.

<sup>428</sup> 51. člen ZP-1.

<sup>429</sup> 4. člen ZNPPol.

## RAZPRAVA

Splošna deklaracija o človekovih pravicah, je bila tista ključna materija pri popularizaciji uporabe "dostojanstva" ali "človekovega dostojanstva" v diskurzih o človekovih pravicah. Pomen človekovega dostojanstva pa je močno odvisen od določenih okoliščin, ki se lahko bistveno razlikujejo v posameznih državah. Namesto da bi bilo dostojanstvo vedno temelj za etičnost odločanja, pa se z njim vse prepogosto manipulira. Sklicevanje na dostojanstvo je mnogokrat le priročen jezik za sprejem vsebinskih garancij o človekovih pravicah, za katere pa se zdi, da so namerno in ne samo po naključju, zelo odvisna od lokalnih razmer.<sup>430</sup>

Že v preambuli Mednarodnega pakta o državljskih in političnih pravicah je zapisano, da človekove pravice izvirajo iz dostojanstva, ki je prirojeno človekovi osebnosti.<sup>431</sup> Pakt postavlja človekovo dostojanstvo v ospredje in mu daje pravno zaščiten vrednoto. Človekovo dostojanstvo, v tesni povezavi z osebnostjo, zasebnostjo in osebno svobodo, pa v ospredje postavlja tako EKČP, kot tudi URS. Zato je mogoče zaključiti, da je človekovo dostojanstvo tista prva vrednota, ki naj bo pravno zavarovana, in iz katere izvirajo vse druge človekove pravice in temeljne svoboščine.

Vendar pa je potrebno vedeti, da bi te pravice, če ne bi bile ustrezno zaščitene, ostale le na normativni oziroma deklaratorni ravni. Na območju RS ima za zaščito človekovih pravic vodilno vlogo Ustavno sodišče, z ustavno pritožbo. S svojim vplivom pa kršitve človekovih pravic lahko ugotavlja in nanje opozarja tudi Varuh človekovih pravic. Kršitve človekovih pravic pa se lahko uveljavljajo tudi neposredno skozi sodne postopke, kot npr. upravni spor, civilni spor in nenazadnje tudi kazensko varstvo.

Kljub osrednjosti in neposredni uresničljivosti človekovih pravic in temeljnih svoboščin je URS določila, da se le-te lahko zaradi varstva pravic drugih omejijo (15. člen). S tem je URS postavila meje temeljnim ustavnim pravicam glede na pravice drugih in zaradi varstva prednostnih pravnih dobrin ter se opredelila zoper morebitne zlorabe temeljnih pravic, s katerimi bi bile lahko ogrožene tako pravice posameznika kot varstvo družbe kot celote. To pomeni, da se mora posameznik vendarle podrediti tistim omejitvam svoje svobode ravnanja, ki jih določi URS oziroma zakonodajalec zaradi varstva in razvoja sožitja v družbi, v mejah dopustnosti in ob predpostavki, da ostane zagotovljena samostojnost človeka kot posameznika. Seveda pa morajo biti take omejitve izjemne in kar se da določno urejene. Določanje načina omejevanja teh pravic prepušča URS zakonodajalcu, s tem da mu postavlja kriterije omejevanja. In prav v kriterijih se skriva nevarnost, da bi jih preširoko razlagali ali celo zlorabljali in tako pretirano in nedopustno omejevali in ožili pravice in temeljne svoboščine. Zato je potreben tako nadzor nad zakonodajalcem kot tudi nad organi, ki skrbijo za udejanjanje z zakonom določene omejitve pravice in svoboščine.<sup>432</sup>

<sup>430</sup> Po C. McCrudden, *Human Dignity and Judicial Interpretation of Human Rights*, 2008, str. 655.

<sup>431</sup> Drugi odstavek preambule.

<sup>432</sup> 32. točka obrazložitve Odločbe US RS; št. U-I-25/95.

Posebno mesto med človekovimi pravicami in temeljnimi svoboščinami imajo torej določbe, ki varujejo človekovo osebno dostojanstvo, osebne pravice, njegovo zasebnost in varnost<sup>433</sup> in ki prepovedujejo vsem – na prvem mestu državi, pa tudi posameznikom – poseganje v našete pravice. V skladu z načelom, da je tu prepovedano vse, kar ni izrecno dovoljeno, je po URS prepovedan vsak poseg v našete pravice, razen tistih, ki so izrecno dovoljeni.<sup>434</sup>

Policisti pa že s Kodeksom policijske etike sporočajo, da varujejo in spoštujejo človekove pravice in temeljne svoboščine, pri zakonitem poseganju vanje pa spoštujejo človekovo osebno in dostojanstvo ...<sup>435</sup>

Zato so v ZNPPol vnesena tudi splošna načela za opravljanje policijskih nalog, in sicer načelo spoštovanja človekove osebnosti in dostojanstva ter drugih človekovih pravic in temeljnih svoboščin, načelo enake obravnave, načelo zakonitosti ...<sup>436</sup>

Vendar pa ima policist le sam svojo zavezo kako bo vodil svoja dejanja, in sicer, da se samodejno ravna po načelih človekovih pravic. V praksi to pomeni, da bo prava mera uporabe policijskega pooblastila odvisna od njegove neposredne ocene dane situacije (življenjskega primera). Takšne trenutne odločitve policistov »na ulici« pa hkrati ponazarjajo najnižjo stopnjo človekovih pravic.<sup>437</sup>

Splošno znano je, da mora pred posegom državnih organov v človekove pravice in temeljne svoboščine obstajati sprožilna situacija, to-je legitimno zasledovan cilj policije. Slednje pa določa tudi zadnji odstavek 153. člena Ustave RS, ki zahteva, da morajo posamični akti in *dejanja* državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu. Načelo zakonitosti pa določa tudi ZNPPol<sup>438</sup>, in sicer, da smejo policisti pri opravljanju policijskih nalog uporabiti policijska pooblastila na podlagi in v obsegu, ki ga določa zakon, ter na način, določen z zakonom ali podzakonskim predpisom, izdanim na podlagi in v skladu z zakonom.

Kdaj so torej policisti torej upravičeni uporabiti policijski pooblastili vabljenja in zbiranja obvestil. Največkrat se to zgodi prav pri naznanitvah kaznivih dejanj prekrškov, lahko pa tudi drugih varnostnih pojavov, ki bi utegnili privedi do nevarnih situacij, ki lahko ogrožajo zakonsko varovane dobrine (življenje, zdravje ljudi, premoženje ...). Ker ZKP

---

<sup>433</sup> člani 34–38 URS.

<sup>434</sup> 32. točka obrazložitve Odločbe US RS; št. U-I-25/95.

<sup>435</sup> 2. člen Kodeksa policijske etike: »Policisti zagotavljamo varovanje in spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Pri zakonitem poseganju vanje spoštujemo človekovo osebno in dostojanstvo. Človekovo osebno in dostojanstvo smo dolžni varovati tudi s preprečevanjem kakršnega koli nasilja, nečloveškega ravnanja in drugih dejanj, ki so ponižujoča do ljudi. Svoje poslanstvo opravljamo z avtoriteto argumenta in ne z argumentom moči.

<sup>436</sup> Členi 13–17 ZNPPol.

<sup>437</sup> Po N. Uldriks, *Police Reform and Human Rights*, 2005, str. 24.

<sup>438</sup> 15. člen ZNPPol.

striktno določa pravice osumljenca v kazenskem postopku, po drugi strani pa tudi ZP-1 določa pravice kršitelja v hitrem postopku o prekršku, se ta prispevek, kot že zapisano, omejuje na zbiranje obvestil in vabljenje oseb, ki nimajo statusa osumljenca oziroma kršitelja.

Preden začne policist zbirati obvestila, je pomembno, da se odloči kdaj, kje in od koga bo to počel. Zato je zbiranje obvestil pogosto neločljivo povezano z vabljenem oseb v uradne prostore. Seveda je kraj izvedbe zbiranja obvestil odvisen predvsem od tega, v kateri fazi je postopek in ali se z izvedbo zbiranja obvestil mudi ali ne. Kadar ne gre za nujno opravilo, se policisti običajno odločijo, da bodo obvestila zbirali v uradnih prostorih.

Ko torej nastopijo pogoji za uporabo omenjenih policijskih pooblastil, policist najprej presoja od koga bo obvestila sploh zbiral. Običajno so to osebe, ki o dogodku nekaj vedo ali pa so ji o tem povedale druge osebe oziroma o dogodku kakorkoli drugače nekaj vedo (npr. prebrali zapis, videli posnetek, ki ne obstaja več, opazovali del preiskovanega dejanja, ipd.). Odločiti pa se mora tudi ali bo obvestila zbiral kar na kraju samem ali pa bo osebe vabil v uradne prostore. Zbiranje obvestil na kraju dogodka običajno poteka po metodi canvass<sup>439</sup>, kar pomeni zbirati obvestila od oseb od vrat do vrat. Policija skuša na tak način čim hitreje zbrati največ informacij o tem, kaj se je zgodilo in kdo je osumljenec ali kršitelj.

Policisti pa se zelo pogosto odločajo, da bodo osebe vabili v uradne prostore in od njih zbirali obvestila, zlasti kadar preiskujejo hujša kazniva dejanja in je od rezultata zbranih obvestil odvisna uspešnost preiskave.

Ravno predkazenski postopek je najbolj občutljiva faza kazenskega postopka in to zato, ker je najmanj vidna. Je tudi najbolj taktična operativna faza, dogaja se na terenu (in tudi v uradnih prostorih policije, op. a.) in je najbolj skrita očem javnosti. Dejstvo pa je, da se največ dokazov zbere prav v predkazenskem postopku.<sup>440</sup>

Čeprav nekateri avtorji navajajo, da je vabljenje občanov na policijo glede na zakonsko dikcijo (prvi stavek tretjega odstavka 148. člena ZKP) celo izjema<sup>441</sup>, je glede na novejšo zakonsko dikcijo tretjega odstavka 34. člena ZNPPol, zbiranje obvestil od osebe na njenem domu mogoče opraviti le s pristankom osebe. Slednje pa pomeni, da se od osebe obvestila zbirajo na njenem domu le izjemoma.

Policist lahko povabi vsako osebo, ki bi lahko dala koristne podatke o zadevi, ki jo policija obravnava ali preiskuje. Pri tem obstajata dva omejitvena pogoja: (i) subjektivni pogoj, ki zahteva, da oseba, ki jo policisti vabi v uradne prostore, nekaj ve o zadevi (ali osebi), za

---

<sup>439</sup> Po P. Povirk, Taktika zbiranja obvestil od občanov od vrat do vrat »Canvass«, 2010, str. 7.

<sup>440</sup> Po K. Šugman, Pamet v roke, ko govorite s policijo, 2001, str. 5.

<sup>441</sup> Š. Horvat, Zakon o kazenskem postopku (ZKP) : s komentarjem, 2004, str. 311.

katero policist zbira osebne ali druge podatke (obvestila) in (ii) objektivni pogoj, ki pomeni, da mora biti policist pooblaščen z zakonom za opravljanje naloge, zaradi katere bo osebo povabil v uradne prostore na pogovor.<sup>442</sup>

ZNPPol v 35. členu med drugim določa, da smejo policisti osebo vabiti pisno, neposredno ustno, po telefonu ali elektronski poti. Vabilo pa mora vsebovati kraj, čas in razlog vabljenja. Pomembno je, da mora biti tako v pisnem vabilu kot pri ustnem vabljenju naveden razlog vabljenja, kar je z vidika varstva pravic vabljene osebe pomembno določilo. Povabilo v uradne prostore je za marsikoga »nadležno« dejanje, ki ji povzroča potrebne ali nepotrebne skrbi. Navsezadnje pa se lahko oseba, ki ve, o čem naj bi se policist z njo pogovarjal, na pogovor ustrezno pripravi. Marsikateri policist pa z operativnega vidika in v skladu z načelom presenečenja razmišlja, da bo bolje, če oseba ne ve, o čem jo bo policist spraševal. To vsekakor ni pravilno in ne zakonito.<sup>443</sup>

Pri tem je pomembno dejstvo, da ZNPPol ne določa, da je potrebno tudi osebi, ki ni osumljenec, pojasniti kakšen je njen status – da ni osumljena storitve kaznivega dejanja ali prekrška. Takšno pojasnilo za osebo, ki se bo s policistom šele pogovarjala, zagotovo pomeni razbremenitev oziroma odpravi njeno notranjo stisko, saj ne morejo vedeti ali jo policisti česa sumijo ali ne. Takšno pojasnilo bi prav gotovo prineslo določeno razbremenitev za vabljeno osebo, policisti bi svoje delo transparentno predstavili, s tem pa bi se med njima vsaj na začetku vzpostavila določena mera zaupanja. Zato je potrebno osebi, čeprav ta nima statusa osumljenca ali kršitelja, v luči spoštovanja njene osebnosti in dostojanstva, vedno povedati kakšen je njen status v določenem postopku in jo tako razbremeniti nepotrebni stisk ali skrbi, ki jih zagotovo občuti. Zato je mogoče zaključiti, da je ta določba v tem delu podnormirana.

Policisti lahko osebe vabijo v uradne prostore policije. Ker so lokacije uradnih prostorov različne, je potrebno poleg datuma in časa, navesti še točen kraj, kjer naj se oseba zgleda. Seveda so ti prostori policije, skladno s pravili stroke minimalistično opremljeni in v pustih svetlih barvah. Za policiste je pomembno tudi kje sedi izprašani – po možnosti med osebo in policistom ni mize, tako da policist lahko neprenehoma opazuje njene reakcije in tako izve, kdaj so se vprašanja približala cilju. Takrat se policist lahko osebi še bolj približa, kar zanjo pomeni dodaten pritisk ali celo občutek ogroženosti. Slednje pa policist s pridom izrablja, da mu oseba pove več kot to sama želi.<sup>444</sup> Povsem verjetno je, da bo policist uporabil tehnike zasliševanja tudi pri zbiranju obvestil do sebe, ki ni osumljenec ali kršitelj, še posebno takrat, kadar je zelo zainteresiran za uspešen zaključek preiskave. Zbiranje obvestil poteka v obliki pogovora, policist pa je tisti, ki postavlja vprašanja. Poudariti je potrebno, da ni nikjer predpisano koliko policistov je lahko prisotnih pri zbiranju obvestil. V nasprotju s pravili o zaslišanju osumljenca, kjer lahko zaslišuje le en

---

<sup>442</sup> M. Žaberl, Policijska pooblastila, 2001, str. 75–76.

<sup>443</sup> Ibidem, str. 77–78.

<sup>444</sup> Po Zbiranje obvestil od osumljenca, 2003, str. 56.

policist, pa je pri zbiranju obvestil lahko navzočih več policistov, ki lahko vsak zase postavljajo vprašanja. Naivno bi si bilo predstavljati, da policisti pri zbiranju obvestil niso zainteresirani za to, kaj bodo izvedeli od osebe. Zato je potrebno tudi v teh primerih določiti, naj osebo sprašuje le en policist, kar za osebo ne predstavlja takšnega pritiska, kot če je sama v prostoru z več policisti, ki jo navzkrižno sprašujejo in s tem ustvarjajo dodaten pritisk na osebo.

Skušnjava policistov, da bi bili uspešni in da bi vzbujali vtis uspešnosti, je namreč velika. Zato so v sistem vgrajene varovalke, ki poskušajo uresničiti zahtevo vladavine prava tako, da je organom represije prepovedano vse, kar ni izrecno dovoljeno. /.../ Tej normativni ustavni in zakonodajni ravni zadeve je treba dodati še kakšno besedo, ki zadeva profesionalnost ravnanja policije in njeno etičnost. K profesionalnosti sodi pravilo, da je v okviru zakonitosti treba za vsak primer posebej izbrati tisti ukrep ali ukrepe, ki so najmilejši, ki najmanj posegajo v z ustavo varovane človekove dobrine. Najprej je tu diskretnost posegov policije. To pravilo mora biti vodilno načelo, ki bi se mu smeli odreči samo v primerih, ko to dejansko, po naravi stvari ni mogoče. V predkazenski fazi postopka, ko gre za zbiranje informacij in določenih predmetov kot eventualnih dokazov, je malo primerov, ko tega ni mogoče opraviti diskretno in tako varovati človeka pred stigmatizacijo, senzacionalizmom, privoščljivostjo in podobnimi nizkotnimi instinkti drugih ljudi.<sup>445</sup>

Policisti so pri svojem delu vedno ciljno usmerjeni v učinkovito preiskavo in zato močno zainteresirani, da bo izprašana oseba osumljenca ali kršitelja obremenila in jim s tem odprla pot do izreka sankcije, kar za policiste pomeni potrditev njihove poklicne kariere, uveljavitev znotraj policije in s tem več možnosti za karierni napredek.

Čeprav osebe od katerih policisti zbirajo obvestila nimajo statusa osumljenca ali kršitelja, pa so policisti dolžni spoštovati njihovo osebnost in dostojanstvo, zato je prepovedano vsako izsiljevanje njihovih izjav. Teh oseb ne smejo mučiti ali z njimi nečloveško ali ponižujoče ravnati. Slednje pomeni, da je prepovedano izsiljevanje izjav, prepovedane so grožnje ali uporaba fizičnega ali psihičnega nasilja. EKČP zato v 3. členu prepoveduje mučenje in nečloveško ravnanje. Konvencija OZN proti mučenju, pa pojem mučenja med drugim opredeljuje kot vsako dejanje javnega uslužbenca, ki je namerno povzročeno z namenom pridobivanja informacij ali priznanja in s katerim se prizadene hudo bolečino ali trpljenje (bodisi fizično ali psihično). Ta konvencija pa nečloveško in ponižujoče ravnanje opredeljuje tudi kot manj hudo fizično ali psihično bolečino ali trpljenje. URS v 34. členu varuje človekovo dostojanstvo, v 35. členu pa zagotavlja nedotakljivost človekove telesne in duševne celovitosti, njegove zasebnosti ter osebnostnih pravic. Zato so morebitna prepovedana ravnanja uradnih oseb zapisana v 266. členu KZ-1 (Kršitev človeškega dostojanstva z zlorabo uradnega položaja ali uradnih pravic) in 267. členu istega zakona (Izsiljevanje izjave).

---

<sup>445</sup> Po L. Bavcon, Policijska preiskava kot resničnostni šov, <http://m.delo.si/zgodbe/sobotnapriloga/policijska-preiskava-kot-resnicnostni-sov.html> (zadnjič obiskano: 17. 4. 2015).

ZP-1 o tem kako naj se zbirajo obvestila od obravnavanih oseb sploh ne določa. Prav tako tudi ZKP ne določa, na kakšen način policija zbira obvestila oziroma opravi informativni pogovor z osebami, od katerih pričakuje kakšno koristno informacijo o kaznivem dejanju ali storilcu. Povsem jasno je, da policist pri tem ne sme uporabiti nobene oblike prisile ali ravnati na način, ki bi pomenil storitev kaznivega dejanja. Prav tako policist ne bi smel ravnati na način, ki je v nasprotju z etičnimi merili.<sup>446</sup>

Policisti pa lahko tudi z izbiro različnih vprašanja vplivajo na vsebino informacije, ki jo bo oseba dala. Zato so pri zasliševanjih prepovedana kaptiozna, sugestivna in preslepitvena vprašanja. Šele iz izjave dane v pogojih, kjer ne vlada prisila, je mogoče razbrati čisto vsebino, ki je najverjetneje odraz prave volje posameznika.<sup>447</sup> Kakšna vprašanja lahko postavlja policist pri splošnem zbiranju obvestil od obravnavanih ni nikjer predpisano. Zato se je potrebno spet ozreti k človekovim pravicam in temeljnim svoboščinam ter splošnim načelom ZNPPol. Zato lahko zaključimo, da policisti tudi pri takšnem zbiranju obvestil ne smejo uporabljati prej naštetih vprašanj. Policisti pa bodo za doseg cilja pri razgovorih skušali uporabljati tudi razne taktične zvijače, da bi jim oseba povedala vse kar ve. Tako bodo poskušali ravnati, kadar pričakujejo, da jim bo izprašani lahko povedal koristno informacijo, s katero jim bo uspelo potrditi svoje sume in tako zbrati dovolj dokazov, za uspešno preiskavo primera. In ravno na tem mestu lahko prihaja do prekomernih posegov v človekove pravice in temeljne svoboščine, bodisi s poniževanjem, ustrahovanjem, preslepitvami ipd. Znane so namreč tehnike policistov pri zbiranju informacij od osumljenca kot npr. slab in dober policist, ali pa navedb kot je saj nima smisla lagati, mi tako že vse vemo, itn. Zato bodo s podobnimi taktikami poskušali vplivati tudi na osebo, ki prepovedanega dejanja ni storila le zato, da jim bo uspelo učinkovito preiskati prepovedano dejanje. Kot že zapisano pa takšna ravnanja niso dovoljena – izjava posameznika mora biti prostovoljna, ker tako določa zakon<sup>448</sup>. Potrebno pa je omeniti še 11. člen ZKP, ki pravi, da je prepovedano od obdolženca ali kakšnega drugega udeleženca v postopku izsiljevati priznanje oziroma kakšno drugo izjavo.

Obličnost dokumenta na katerega bo policist zapisal takšno izjavo ni predpisana. Policija ima pripravljen prednatisnjen obrazec Uradnega zaznamka o zbranih obvestilih. Ta obrazec pa nima zapisane določbe iz drugega odstavka 34. člena ZNPPol, in sicer, da je sodelovanje osebe prostovoljno. Zato je prepuščeno policistu ali bo osebo resnično seznanil s to pravico ali ne. Marsikateri policist namreč zaradi želje po učinkovitosti razmišlja, da bo bolje, če osebi tega ne pove, saj bo tako imel več možnosti, da čimveč izve od nje. Slednje pa ni ne zakonito, še manj pa etično. Glede na prej zapisano zakonsko določbo, lahko oseba kadarkoli zapusti razgovor, če pri tem dejanju ne želi več sodelovati. Brez kakršnihkoli posledic seveda.

---

<sup>446</sup> Po Š. Horvat, Zakon o kazenskem postopku (ZKP) : s komentarjem, 2004, str. 310.

<sup>447</sup> Po K. Šugman, Dokazne prepovedi v kazenskem postopku : meje (samo)omejevanja države : za objavo prirejena doktorska disertacija, 2000, str. 72–73.

<sup>448</sup> Policisti pred zbiranjem obvestil osebe poučijo, da je sodelovanje prostovoljno (drugi odstavek 34. člena ZNPPol)



Zato je potrebno na koncu naštetih še vsa pravna sredstva oziroma vzvode, ki jih posameznik lahko uporabi v primerih, ko meni, da so mu bile kršene človekove pravice in temeljne svoboščine. Kot že zapisano se kršitve človekovih pravic lahko uveljavljajo neposredno skozi sodne postopke (npr. kazensko varstvo in upravni ali civilni spor). Obstaja tudi možnost vložitve pobude pri Varuhu Človekovih pravic, za začetek postopka. To lahko stori vsakdo, ki meni, da so mu z aktom ali dejanjem državnega organa kršene človekove pravice ali temeljne svoboščine.<sup>449</sup> Mogoče je vložiti tudi pritožbo zoper delo policistov po določilih ZNPPol.<sup>450</sup> Opozoriti velja še na sedmi odstavek 148. člena ZKP<sup>451</sup>, na podlagi katerega lahko v primeru nezakonitega ali nepravilnega postopka policije se lahko prizadeta oseba pritoži pristojnemu okrožnemu državnemu tožilcu. Ta pritožba ni posebno pravno sredstvo o katerem bi moral državni tožilec odločiti s formalno odločbo, pač pa pomeni obliko nadzorstvene pritožbe ... O svojih ugotovitvah je državni tožilec dolžan obvestiti prizadetega, po potrebi pa tudi policijo.<sup>452</sup> Iz naštetega pa je mogoče zaključiti, da je »nabor« teh sredstev dovolj širok in raznovrsten glede na težo posega v človekove pravice in temeljne svoboščine.

## ZAKLJUČEK

Spoštovanje človekovih pravic pri zbiranju obvestil in vabljenju v praksi določa demokratična in pravna država. Policisti pa lahko z vsakodnevnim delom, ob nespoštovanju človekovih pravic, prekomerno posežejo v človekove pravice, s tem pa prekoračijo dana pooblastila, kar pa lahko pomeni tudi storitev kaznivega dejanja. Zato je potrebno, da policisti osebe, ki jih imajo postopkih zaradi zbiranja obvestil tudi vsakokrat seznanijo z njenimi pravicami, in tako pokažejo, da spoštujejo človekovo dostojanstvo. To pa storijo tudi tako, da od teh oseb ne izsiljujejo izjav, ki jim jih osebe ne želijo posredovati. Zato tudi ne smejo uporabljati zvijač, preslepitev ali ustrahovanja. Izjave teh oseb morajo biti prostovoljne. Zato je pomembno, da je posameznik seznanjen s pravico, da je njegovo sodelovanje prostovoljno in da lahko postopek kadarkoli zapusti. Le tako se bo lahko sam odločil katere informacije bo dal policiji, ne da ga bo pri tem strah, ali bo policija v tem »nevidnem« delu postopka kršila njegove človekove pravice in temeljne svoboščine. Policija pa bo za svoje učinkovito opravljanje nalog morala uporabiti vso svojo ustvarjalnost in iznajdljivost, s katero bo dosegla zastavljeni legitimni cilj, ne da bi pri tem nezakonito posegla v človekove pravice. Če pa bo do kršitev že prišlo, pa je mogoče ugotoviti, da lahko posameznik izbira med celo vrsto pravnih sredstev, s katerimi bo protestiral proti takšnemu ravnanju policije. Za kakšno sredstvo se bo odločil, pa bo

---

<sup>449</sup> 26. člen ZVarCP.

<sup>450</sup> Členi 137–156 ZNPPol.

<sup>451</sup> Tisti, zoper katerega je bilo uporabljeno kakšno dejanje ali kakšen ukrep iz drugega ali tretjega odstavka tega (148.) člena, ima pravico pritožiti se v treh dneh pri pristojnem državnemu tožilcu.

<sup>452</sup> Š. Horvat, Zakon o kazenskem postopku (ZKP) : s komentarjem, 2004, str. 314.

verjetno odvisno od teže kršitve, ki jo občuti posameznik in njegovega pričakovanja s katerim sredstvom bo uspel potešiti svojo prizadetost in tako obraniti svoje dostojanstvo.

## LITERATURA

### Monografije

M. Acceto et al: Dokumenti človekovih pravic z uvodnimi pojasnili, Amnesty International Slovenije : Mirovni inštitut, Inštitut za sodobne družbene in politične študije, Ljubljana, 2002.

Š. Horvat: Zakon o kazenskem postopku (ZKP) : s komentarjem, Ljubljana : GV založba, 2004.

P. Povirk: Taktika zbiranja obvestil od občanov od vrat do vrat »Canvass«, Univerza v Mariboru, Fakulteta za varnostne vede, Ljubljana, 2010.

K. Šugman: Dokazne prepovedi v kazenskem postopku : meje (samo)omejevanja države : za objavo prirejena doktorska disertacija, Bonex, Ljubljana, 2000.

N. Uildriks: Police Reform and Human Rights, Insertia Antwerpen – Oxford, 2005.

M. Žaberl: Policijska pooblastila, Visoka policijsko-varnostna šola, Ljubljana, 2001.

### Članki in revije

Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, Policija: Zbiranje obvestil od osumljenca : spremembe ZKP : (usposabljanje za zaslišanje osumljenca) : zbornik prispevkov, Ljubljana, 2003.

K. Šugman: Pamet v roke, ko govorite s policijo, Delo, Sobotna priloga, 24. 11. 2001, str.4–6.

### Internetni viri

L. Bavcon: Policijska preiskava kot resničnostni šov, <http://m.delo.si/zgodbe/sobotnapriloga/policijska-preiskava-kot-resnicnostni-sov.html> (zadnjič obiskano: 17. 4. 2015).

C. McCrudden: Human Dignity and Judicial Interpretation of Human Rights, The European Journal of International Law Vol. 19 no. 4 © EJIL 2008. <http://ejil.org/pdfs/19/4/1658.pdf> (zadnjič obiskano: 17. 4. 2015).

### Zakonodaje in sodne odločbe

Evropska konvencija o preprečevanju mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja, Uradni list RS – mednarodne pogodbe, št. 1/94.

Konvencija o otrokovih pravicah, Uradni list RS – mednarodne pogodbe, št. 26/99.

Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah, Uradni list RS – mednarodne pogodbe, št. 28/93.

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

Zakon o kazenskem postopku, Uradni list RS, št. 32/12 – uradno prečiščeno besedilo, 47/13 in 87/14.

Zakon o nalogah in pooblastilih policije, Uradni list RS, št. 15/13.

Zakon o prekrških, Uradni list RS, št. 29/11 – uradno prečiščeno besedilo, 21/13, 111/13, 74/14 – odl. US in 92/14 – odl. US.

Zakon o varuhu človekovih pravic (Uradni list RS, št. 71/93, 15/94 – popr., 56/02 – ZJU in 109/12).

Kodeks policijske etike, <http://www.policija.si/index.php/component/content/article/113-predstavitev/203-kodeks-policijske-etike> (zadnjič obiskano 18. 4. 2015).

Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-25/95, 27. 11. 1997.

## **KRATICE**

EKČP – Evropska konvencija o človekovih pravicah

URS – Ustava Republike Slovenije

ZKP – Zakon o kazenskem postopku

ZNPPol – Zakon o nalogah in pooblastilih policije

ZP-1 – Zakon o prekrških

ZVarCP – Zakon o varuhu človekovih pravic

**PROFESORSKA PRAVNA SEKCIJA**

-

**PROFFESOR LEGAL SECTION**

## KDO BO PREISKOVAL PREISKOVALCE (Tožilska policija in neodvisna preiskava)

### WHO WILL INVESTIGATE INVESTIGATORS

*Miroslav Žaberl*<sup>453</sup>

#### IZVLEČEK

Človekovo življenje, njegova fizična in psihična celovitost ter dostojanstvo so vrednote, ki se v hierarhiji človekovih pravic nahajajo najvišje in so kot takšne zavarovane z Ustavami posameznih držav in v mnogih mednarodnih dokumentih. Prav v navedene pravice posegajo policisti in druge uradne osebe z izvajanjem določenih pooblastil. Državam je z mednarodnimi dokumenti naložena negativna dolžnost, da se načeloma vzdržijo posegov v navedene pravice. V tem kontekstu pa je prav tako pomembna pozitivna dolžnost države, da učinkovito varuje navedene temeljne pravice in da nepristransko razišče morebitne neutemeljene posege represivnih državnih organov v navedene pravice.

Republika Slovenija je bila v zadnjih desetih letih v dveh primerih obsojena pred Evropskim sodiščem za človekove pravice zaradi nehumanega policijskega ravnanja in v obeh primerih ji je sodišče tudi očitalo, da v obravnavnih primerih ni poskrbela za učinkovito preiskavo domnevnega policijskega nasilja. Enako je zaključilo tudi slovensko Ustavno sodišče, ko je odločalo o policijskem ukrepanju v primeru smrti osumljenca pri izvedbi policijske aretacije. Kakšna naj bi bila neodvisna preiskava, ali smo v Republiki Sloveniji z ustanovitvijo posebnega tožilskega oddelka z tožilskimi policisti (pri)dobili ustrezen organ in kakšne so še možne rešitve obravnavane problematike je tematika navedenega prispevka.

***Ključne besede:*** pravica do življenja, prepoved mučenja, učinkovita preiskava, tožilska policija

Human life, its physical and psychological integrity and dignity are values, which are listed highest in the hierarchy of human rights, and as such are protected by state constitutions and many international documents. It is precisely these rights that police

---

<sup>453</sup> Miroslav Žaberl univ. dipl. iur. je doktor pravnih znanosti, docent na Evropski pravni fakulteti v Novi Gorici. Tematika njegovega raziskovanja so človekove pravice, pooblastila in posegi represivnih organov v človekove pravice in temeljne svoboščine.

Miroslav Žaberl holds an PhD in Law, is Assistant Professor at the European Faculty of Law in Nova Gorica, Slovenia. His research interests include : human rights, powers and interventions of repressive state authorities in basic human rights and liberties.

and other authorised public officers interfere with, when exercising certain powers. According to international documents, the states are assigned the role to refrain from interfering with above mentioned rights. In this context, a key role of the state is to effectively safeguard these basic human rights and to impartially investigate any non-justifiable interventions of the state authorities into these rights.

In the past ten years the Republic of Slovenia was sentenced by the European Court of Human Rights in two cases for inhumane police treatment. In both cases the Court determined that the state did not carry out an efficient investigation of alleged police violence. This sentence was identical to the sentence passed by the Constitutional Court of the Republic of Slovenia after deliberating the police actions in the case of death of a suspect during police arrest. The article focuses on how an independent investigation should be undertaken and whether Slovenia obtained an adequate authority by introducing a special prosecution department with police prosecutors, as well as offering other solutions to the problem.

**Keywords:** *right to live, abolition of torture, efficient investigation, prosecution police.*

## **PRAVICA DO ŽIVLJENJA TER PREPOVED MUČENJA IN DRŽAVNA UPORABA SILE**

### **PRAVICA DO ŽIVLJENJA KOT NEODTUJLJIVA ČLOVEKOVA PRAVICA IN DRŽAVNA UPORABA SMRTONOSNE SILE**

Človekovo življenje je nedotakljivo, je določeno v Ustavi Republike Slovenije, ki da še posebno pomembnost tej najvišji vrednoti z določilom, da v naši državi ni smrtne kazni.<sup>454</sup> Gre za eno od temeljnih človekovih pravic, katere prevladujoč vpliv med ustavno zagotovljenimi pravicami ni potrebno posebej poudarjati.

Dimitrijević et. al. (2004: 164) zapiše, da nekateri, ki verjamejo v obstoj nekega višjega, naravnega prava menijo, da se pravica do življenja predpostavlja in da ne zavisí od posebne zaščite pozitivnega prava. Na to nakazuje tudi besedilo prvega odstavka 6. člena Pakta o državljanskih in političnih pravicah, ki pravico do življenja definira kot *prirojeno* pravico.<sup>455</sup> Rover (2002: 268) ob tem še navaja, da pakt namenoma uporabi trdilni sedanjik, »da vsakdo *ima* prirojeno pravico.... in ne »naj ima«, s čimer želi poudariti originarnost in ne derivativnost navedene temeljne človekove pravice.

---

<sup>454</sup> Primerjaj 17. člen Ustave Republike Slovenije.

<sup>455</sup> Mednarodni pakt o državljanskih in človekovih pravicah v prvem odstavku 6. člena določa: »*Vsak človek ima prirojeno pravico do življenja....( )*«

Pravica do življenja je vsekakor glavna človekova pravica,<sup>456</sup> saj so brez učinkovitih jamstev zanjo vse druge človekove pravice nesmiselne. Zato je ta pravica razglašena tudi z mednarodnimi dokumenti s področja človekovih pravic, kot so Splošna deklaracija o človekovih pravicah<sup>457</sup>, Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah<sup>458</sup> ter Evropska konvencija o človekovih pravicah<sup>459</sup>.

Vsi ti dokumenti nakazujejo na temeljne prvine te osnovne človekove pravice in na dolžnost države, da jo formalno (zakonsko) zavaruje in materialno varuje. Ali lahko torej trdimo, da je ta pravica absolutna in da vanjo ni dovoljeno posegati? Tudi na to vprašanje nam dajo odgovor temeljni pravni akti, ki to neodtujljivo pravico tudi določajo.

Iz doktrine primarnega varstva človekovega življenja in drugih človekovih pravic kot izhaja iz tretjega odstavka 15. člena Ustave RS in drugih dokumentih univerzalnega varstva človekovih pravic, je razvidno, da je življenje enega človeka omejeno s pravico do življenja drugega. Kakor navaja Klemenčič s sodelavci (2002: 106) se zato tudi v državah, kjer sicer ne poznajo smrtne kazni, ne morejo izogniti potrebi, da imajo njihovi organi oblasti zakonito možnost uporabe smrtonosne sile oziroma smrtonosnega sredstva in določen način omejevanja pravice do življenja.

Na to dejstvo nakazujejo tudi določila Evropske konvencije o človekovih pravicah, kjer so v istem členu, ki določa neodtujljiva pravica do življenja, določajo tudi izjeme, ko je mogoče v to pravico zakonito poseči. Zaradi pomembnosti za obravnavano tematiko bom določila podrobneje analiziral.

Kot že rečeno so v drugem odstavku citiranega člena od točke a. do c. navedene konvencije predpisani izjemni razlogi, ko je mogoče poseči v pravico do življenja.<sup>460</sup> Navedeni razlogi se nanašajo tako na primere posega v navedeno pravico s strani državljana kot na primere ukrepanja uradnih državnih represivnih organov. Ali si torej lahko te izjeme razlagamo kot splošno pooblastilo za namerno usmrnitev ali umor druge

---

<sup>456</sup> Odbor za človekove pravice, ki je organ za spremljanje izvrševanja Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah, je v zvezi s to pravico med drugim zapisal: »To je največja pravica, od katere ni dovoljeno nobeno odstopanje, niti v izrednem stanju, ki ogroža življenje naroda ... To je pravica, ki se ne more razlagati z omejitvami.« (Rover, 2002, str. 268)

<sup>457</sup> Splošna deklaracija o človekovih pravicah v 3. členu preprosto in jasno pove: »Vsakdo ima pravico do življenja...«

<sup>458</sup> Mednarodni pakt o državljanskih in človekovih pravicah v celotnem prvem odstavku 6. člena določa: »Vsak človek ima prirojeno pravico do življenja. Ta pravica mora biti zakonsko varovana. Nikomur ne sme biti življenje nezakonito in samovoljno odvzeto.«

<sup>459</sup> Evropska konvencija o človekovih pravicah v prvi točki 2. člena določa:

(1) Pravica vsakogar do življenja je zavarovana z zakonom. Nikomur ne sme biti življenje namerno odvzeto, razen ob izvršitvi sodbe, s katero je sodišče koga spoznalo za krivega za kaznivo dejanje, za katerega je z zakonom predpisana smrtna kazen.

<sup>460</sup> Ibidem, druga točka 2. člena:

(2) Kot kršitev tega člena se ne šteje odvzem življenja, če je posledica uporabe nujno potrebne sile:

- a. pri obrambi katerekoli osebe pred nezakonitim nasiljem
- b. pri zakonitem odvzemu prostosti ali pri preprečitvi bega osebi, ki ji je zakonito odvzeta prostost;
- c. pri zakonitem dejanju, ki ima namen zadušiti upor ali vstajo.«

osebe? Odgovor je vsekakor nikalen. Evropsko sodišče za človekove pravice je v primeru *McCan Others v. United Kingdom* jasno zapisalo, da 2. člen konvencije primarno ne definira primerov v katerih bi bilo dopustno namerno usmrtiti drugo osebo, temveč razlaga v katerih primerih je dopustno uporabiti silo, katere posledica je lahko v nehotenem odvzemu življenja.<sup>461</sup> Ob tem je sodišče še poudarilo, da mora biti uporaba sile »absolutno nujna in potrebna« za uresničitev enega izmed ciljev, ki jih določa konvencija. To dejstvo nakazuje na načeli sorazmernosti in nujnosti, ki bosta obravnavani v nadaljevanju in še posebej poudari *ultimo ratio* navedenih določil.

Čeprav gre v navedenih primerih za dejanski konflikt med proklamirano temeljno, neodtujljivo ustavno pravico do življenja na eni strani in nekih širših javnih oziroma družbenih interesov, je potrebno ponovno poudariti, da v teh primerih dejansko ne gre za podelitev mandata naklepnega posega v individualno človekovo pravico, temveč za izjemno sprejemljivost povzročitve smrti zaradi zasledovanja oziroma doseganja določenih legitimnih ciljev.

## **PRAVICA NE BITI MUČEN ALI NEHUMAMNO IN NEČLOVEŠKO OBRAVNAVAN IN DRŽAVNA UPORABA SILE**

Mučenje je prav gotovo ena najstarejših in najbolj razširjenih metod, ki je bila namenjena tako pridobivanju dokazov kot kaznovanju.<sup>462</sup> Šlo je za najbolj razširjeno institucionalizirano obliko nasilja v policijskih in sodnih postopkih. Žal se še danes policije v mnogih državah poslužujejo takšnih nezakonitih postopkov, ki povzročajo osebam hude fizične in psihične bolečine, čeprav so mučenje in podobne oblike nečloveškega in ponižujočega ravnanja v celoti prepovedane.

Za današnje demokratične družbe velja, da je človekova fizična integriteta absolutno zaščitena, celo bolj kot življenje. Kot smo lahko videli, mednarodni dokumenti izjemoma dovoljujejo smrtno kazen, dovoljuje tudi uporabo nujno potrebne sile, katere posledica je lahko tudi smrt osebe, v nobenem primeru pa ne dopuščajo telesne kazni (Dimitrijević et al, 2004:171). Prepoved mučenja je zapisana v mnogih mednarodnih dokumentih in ta prepoved je absolutna. Zupančič (2002:209) navaja, da je kakršnokoli kazensko pravno ali ustavno pravno tehtanje vrednot, zaščiteneh s prepovedjo torture prepovedano celo v vojnih razmerah in v t.i. »*ticking bomb*« situacijah.<sup>463</sup> Tudi Evropska konvencija o človekovih pravicah pri obrazlagi prepovedi mučenja ne dopušča uporabe doktrine proporcionalnosti,

---

<sup>461</sup> *McCann in drugi v. Združeno Kraljestvo*, ECHR, 27.09.1995, ser. A no. 324, par. 148.

<sup>462</sup> Po navedbah Šugamnove (2000: 176) je mučenje v Avstriji ukinila Marija Terezija leta 1776, nekaj kasneje pa je bilo ukinjeno tudi na Bavarskem. Vendar te letnice ne pomenijo popolne ukinitve nedovoljenih postopkov, saj je celotno 20. stoletje zaznamovano z nasiljem v kazenskih postopkih.

<sup>463</sup> Glej npr. odločbo Evropskega sodišča za človekove pravice v primeru *McCann in drugi v. Združeno Kraljestvo* iz katere jasno izhaja, da je tortura absolutno prepovedana ne glede na grozečo nasprotno »nevarnost«. Zupančič et al. (2000:209) ob tem še poudarja, da je to še posebej aktualno v luči sprememb pooblastil represivnih organov, ki so posledica terorističnih napadov v ZDA.



kar pomeni da prepoved mučenja ne more biti predmet relativizacije in je absolutna.<sup>464</sup> (Ibidem)

Večina teoretikov in avtorjev, ki obravnava problematiko (ne)torture, ne govori o pravici temveč o prepovedi mučenja in nehumanega ravnanja.<sup>465</sup> Mednarodni dokumenti so v bistvu naravnani v smeri, da se morajo uradni državni organi vzdržati kakršnihkoli aktivnosti, ki bi lahko pomenile oblike mučenja ali nečloveškega oziroma nehumanega ravnanja. Klemenčič s sodelavci (2002:117) navaja, da lahko glede mučenja in nehumanega ravnanja govorimo o treh osnovnih načelih: (1) Prepoved mučenja in nehumanega ali ponižujočega ravnanja je absolutna. (2) Mučenje ter nehumano ali ponižujoče ravnanje je v grobem nasprotju s temeljnimi načeli civilizacijskega obnašanja, četudi se izvaja le v milejših oblikah in v posebnih okoliščinah. (3) Mučenje, nehumano ali ponižujoče ravnanje ne prizadene samo žrtve, ampak je ponižujoče tudi za policista, ki ga izvaja, ukaže, odobri ali zgolj dopušča; to meče slabo luč na državo kot celoto. Torej gre v bistvu bolj za zahtevo do države, da se vzdrži določenih nečloveških in nehumanih dejanj in metod. Kljub temu lahko ugotovimo oziroma zaključimo, da gre za človekovo pravico »ne biti objekt mučenja«, saj jo kot takšno uveljavlja tudi slovenska ustava.<sup>466</sup>

Na mednarodni ravni določa to pravico več mednarodnih dokumentov kot so Splošna deklaracija o človekovih pravicah (člen 5), Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah, (člen 7), Evropska konvencija o človekovih pravicah (člen 3), v celoti pa to problematiko obravnava posebna konvencija OZN to je Konvencija proti mučenju in drugim oblikam okrutnega, nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja.

Konvencija proti mučenju in drugim oblikam okrutnega, nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja zahteva, da vsaka država pogodbenica vzpostavi učinkovite zakonodajne, administrativne sodne in druge mehanizme za preprečevanje mučenja in drugega okrutnega, nehumanega ali poniževalnega ravnanja.<sup>467</sup>

Konvencija definira mučenje kot »vsako dejanje, s katerim se osebi namerno povzroča huda telesna ali duševna bolečina ali trpljenje z namenom, da bi se od nje ali druge osebe

---

<sup>464</sup> Odbor OZN proti mučenju je na primer v izraelski zadevi t.i. »Landau Rules« odločal o definiranih postopkih izraelskih organov po katerih so bile v določenih vnaprej predpisanih situacijah dovoljene oblike t.i. »mild physical pressure« kot na primer stresanje osumljenca in t.i. »Shabach« položaj. Oseba v »Shabach« položaju ima roke zvezane za hrbtom, njegova glava pa je pokrita z vrečo. Dolgo sedenje v tem položaju naj bi povzročalo hude mišične bolečine v rokah, vratu in glavobole. Vrhovno sodišče Izraela je moralo na podlagi takšnega mnenja Odbora ta pravila preklicati. Podrobneje glej Zupančič et. al. 2000, str. 1716.

<sup>465</sup> O "pravici do prepovedi mučenja", navedeno v narekovajniku govori tudi Ustavno sodišče v svoji odločbi št. Up-555/03-41 in Up-827/04-26 z dne 06.07.2006.

<sup>466</sup> Primerjaj 18. člen Ustave RS: »Nihče ne sme biti podvržen mučenju, nečloveškemu ali ponižujočemu kaznovanju ali ravnanju...«

<sup>467</sup> Gre za niz zahtevanih ukrepov, ki naj bi preprečevali oziroma oteževali pogoje v katerih bi lahko prišlo do mučenja ali podobnih prepovedanih oblik. Ti ukrepi se nanašajo predvsem na: prepoved izročitve osebe državi, kjer bi lahko bila mučena, zahteva po obvezni nepristranski preiskavi v primeru suma mučenja, prepoved uporabe dokazov, pridobljenih z mučenjem ali podobnimi prepovedanimi oblikami.

dobilo obvestilo ali priznanje ali da bi se to osebo ali drugo osebo kaznovalo za dejanje, ki ga je storila ali je osumljena, da ga je storila, ali da bi se to osebo ali drugo osebo zastrašilo ali kaznovalo iz kateregakoli drugega razloga, ki temelji na diskriminaciji katerekoli vrste, kadar to bolečino ali trpljenje povzroča ali spodbuja ali se z njim strinja uradna oseba ali druga oseba, ki ravna po uradni dolžnosti. Ta pojem pa ne zajema bolečine ali trpljenja, ki je neločljivo in priložnostno povezano z izvrševanjem zakonite sankcije.«<sup>468</sup>

Ugotovim lahko, da se inkriminacija tega zavržnega dejanja nanaša izključno na primere, kjer je v ozadju država oziroma v njenem imenu njen uradni predstavnik, ki s posebnim obarvanim naklepom prizadene žrtvi bolečino z namenom pridobitve priznanja ali kaznovanja. Zatorej gre v teh primerih za *delictum proprium*, ki ga lahko zagrešijo samo uradne osebe in se ne nanaša na zasebna dejanja med zasebniki. Kot navaja Klemenčič s sodelavci (2002: 118) je za mučenje značilen poseben naklep storilca, ki žrtvi prizadene bolečino z namenom pridobitve priznanja ali kaznovanja. Po navedbah Zupančiča (2002: 210) gre za *dolus specialis*, ki se kaže v izsiljevanju priznanja, arbitrarnem izvensodnem kaznovanju, intimidaciji ali prisili ali kakršnikoli diskriminaciji. Kot ravnanje zadošča že tiho strinjanje uradne osebe, če je zaradi tega neuradnim osebam mogoče izvajati mučenje.

Poglavitni mednarodnopravni in ustavni vir za vprašanja mučenja je poleg nevedene posebne konvencije tudi Evropska konvencija o človekovih pravicah. Ta sicer ne vsebuje opredelitev in definicij mučenja ter nečloveškega in ponižujočega ravnanja, sta pa Komisija za človekove pravice, predvsem pa Evropsko sodišče za človekove pravice v mnogih svojih odločbah in sodbah opredelili vsebino posameznih pojmov.

Na koncu je potrebno omeniti še primer *Rehbock v. Slovenija*<sup>469</sup> in primer *Matko v. Slovenija*,<sup>470</sup> v katerem je Evropsko sodišče za človekove pravice ugotovilo, da je Republika Slovenija kršila nekatere najbolj temeljne človekove pravice. V obeh primerih je sodišče opozorilo, da država ni zagotovila neodvisne in učinkovite preiskave domnevnega policijskega nasilja. Enako je zaključilo tudi Ustavno sodišče RS v svoji odločbi koncem lanskega leta, ko je odločalo o ustreznosti ravnanja oziroma preiskovanja tragičnega primera smrti vklenjene osebe pri kateri je policija izvajala hišno preiskavo.<sup>471</sup>

---

<sup>468</sup> Konvencija proti mučenju in drugim oblikam okrutnega, nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja, Ur. list RS, št. 24/93, člen 1.

<sup>469</sup> V tem primeru je nemški državljani Rehbock uspel s pritožbo zoper Slovenijo, v kateri je zatrjeval, da ga je slovenska policija med aretacijo hudo poškodovala in z njim nehumano ravnala. V pravnomočni sodbi je med drugim zapisano, da je policija pri aretaciji kršila 3. člen Evropske konvencije proti mučenju in nečloveškemu ravnanju. Med ostalim je v sodbi tudi nakazana pomanjkljivost glede zunanjega nadzora nad delom policije z odstotnostjo neodvisne preiskave ter pomanjkljivost pri načrtovanju policijskih aktivnosti v primeru aretacije.

<sup>470</sup> V primeru Matko je Evropsko sodišče za človekove pravice obsodilo Slovenijo zaradi nečloveškega in ponižujočega ravnanja policije do pritožnika in zaradi pomanjkljive, počasne in malomarne preiskave pritožnikovih trditev o policijskem nasilju pri policiji, na državnem tožilstvu in na sodišču.

<sup>471</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. Odločba Ustavnega sodišča št. Up-555/03-41 in Up-827/04-26 z dne 06.07.2006.

## POZITIVNA PROCESNA DOLŽNOST DRŽAVE V PRIMERU DOMNEVNO NEZAKONITIH POLICIJSKIH POSEGOV

Glede na obravnavano tematiko, predvsem glede posegov v pravico do življenja ter prepovedi mučenja, sta Evropsko sodišče za človekove pravice in Evropska komisija za človekove pravice razvila dolžnost države, da izvede učinkovito preiskavo glede morebitnega kršenja 2. oziroma 3. člena Evropske konvencije o človekovih pravicah. V že omenjenem primeru *McCan in drugi proti Združenemu kraljestvu*, je evropsko sodišče zavzelo stališče, da bi bila prepoved arbitrarnega odvzema življenja neučinkovita v praksi, če ne bi obstojal postopek za preiskavo nezakonite uporabe orožja s strani državnih uslužbencev.<sup>472</sup> Podobno sporočilo je Evropsko sodišče zapisalo v zadevi *Assenov proti Bolgariji*.<sup>473</sup>

Zidar in Klemenčič (2005: 196) ugotavljata, da je tako presežena t.i. negativna dolžnost države, da se vzdrži posegov v pravici, ki ju varujeta člena 2 in 3 Evropske konvencije za človekove pravice. Ta dolžnost se je prelevila v pozitivno dolžnost države, da zaščiti posameznika pred posegi v navedeni pravici ter, da izvede temeljito in učinkovito preiskavo. Ovey in White (2002: 48-51 v ibidem) poimenujeta takšno dolžnost države kot procesno dolžnost (*procedural obligation*) po učinkovitem varovanju navedenih pravic ne samo v teoriji, temveč tudi v praksi.<sup>474</sup> Načeloma velja, da so pozitivne obveznosti države toliko bolj poudarjene, kolikor je varovana vrednota višje v hierarhiji človekovih pravic. Ker so človekove pravice, ki varujejo življenje, fizično in psihično celovitost ter dostojanstvo posameznika, temeljne vrednote demokratične družbe, jih je država dolžna posebej aktivno varovati in ustvarjati možnosti za njihovo čim učinkovitejše uresničevanje.<sup>475</sup>

Aktivno varovanje človekovih pravic pa ne obsega zgolj državnega varovanja v primeru posegov drugih oseb v navedene pravice, temveč pomeni tudi učinkovito procesno aktivnost v primeru, ko je država sama domnevna kršiteljica navedenih temeljnih pravic. Kot zapišeta Zidar in Klemenčič (ibidem: 193) je namreč paradoksalno, da policija kot ključno sredstvo za izvrševanje prava, ki je dolžna pravno zavarovati človekove pravice, po drugi strani predstavlja sredstvo, s katerim je mogoče to isto pravo in z njim zavarovane

---

<sup>472</sup> Glej *McCan in drugi proti Združenemu Kraljestvu*, 27.09.1995 (no.324), 21 E.H.R.R. 97, kjer v paragrafu 146 sodišče zapiše, da predmet in namen Konvencije kot instrumenta za varstvo individualnih človeških bitij zahtevata, da se njene določbe razlagajo in uporabljajo tako, da so njene varovalke praktično učinkovite.

<sup>473</sup> *Assenov proti Bolgariji*, 28.10.1998, App. 24760/94, kjer v paragrafu 102 sodišče zapiše, da v primeru utemeljenih obtožb posameznika, da je bil podvržen grdemu ravnanju policije, dolžnost države, da izvede učinkovito uradno preiskavo.

<sup>474</sup> »V pravni državi mora obstajati tak sistem organizacije, ki omogoča izvajanje Ustave in zakonov ter tak sistem postopkov, ki omogočajo izvrševanje pravic in svoboščin.« je med ostalim zapisalo Ustavno sodišče RS v odločbi v zadevi št. U-I-13/94 z dne 21.01.1994.

<sup>475</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. Odločba Ustavnega sodišča št. Up-555/03-41 in Up-827/04-26 z dne 06.07.2006, točka 25.

pravice, najbolj grobo kršiti.<sup>476</sup> Prav pooblastila za policijsko uporabo sile so tista, kjer je mogoče, ob pomanjkljivem normiranju in nadzoru, človekove pravice najbolj grobo teptati.

## UČINKOVITA IN NEODVISNA PREISKAVA

Tega se zaveda tudi mednarodna skupnost, ki prav zaradi latentne nevarnosti zlorab, zahteva od držav posebno aktivnost in nepristranost preiskovanja domnevnih hujših nezakonitosti. Država je dolžna v takšnih primerih izvesti učinkovito preiskavo. Po stališču Evropskega sodišča za človekove pravice, mora država v primeru, ko se verjetno zatrjuje kršitev pravic in svoboščin iz 2. in 3. člena Evropske konvencije o človekovih pravicah, skladno s 3. členom konvencije, zagotoviti učinkovito pravno sredstvo.

Iz prakse Evropskega sodišča za človekove pravice glede 2. in 3. člena Evropske konvencije o človekovih pravicah in iz Konvencije proti mučenju in drugim oblikam nečloveškega ravnanja izhaja, da mora država dodatno zavarovati osebe, katerim je odvzeta prostost in so zato v posebej ranljivem položaju. Če posameznik v času, ko je pod dejanskim fizičnim nadzorom represivnih organov, utrpi hujše poškodbe ali umre, mora država verodostojno obrazložiti nastanek teh posledic.<sup>477</sup>

Skladno s prakso Evropskega sodišča za človekove pravice je odgovornost države večja tudi v primeru, ko ima določen represivni organ čas, da se pripravi in načrtuje določeno represivno aktivnost. Takšno stanje je drugačno od primerov, ko pride nenadoma do konflikta in ni časa za nadzorovanje in uporabo sile s strani policije.<sup>478</sup> To je bil tudi eden izmed očitkov Sloveniji v primeru Rehbock.<sup>479</sup> Akcija, ki nosi s seboj nevarnost ogrožanja človeških življenj, mora biti načrtovana in nadzorovana na način, ki izključi vsak predvidljiv element tveganja življenja, ki ni nujen pri uporabi sile.

Učinkovito pravno sredstvo, ki ga je v vseh teh primerih dolžna zagotoviti država, mora obsegati tudi temeljito in učinkovito preiskavo (*thorough and effective investigation*), ki bi lahko vodila k prepoznavi in kaznovanju odgovornih ter učinkovit dostop (*effective access*)

---

<sup>476</sup> Ob tem citirata Boštjana M. Zupančiča, ki v komentarju k 5. členu slovenske ustave zapiše, da »je zahteva, da država na svojem ozemlju varuje človekove pravice in svoboščine v bistvu protislovna, saj je jasno, da le te krši prav oblast.«

<sup>477</sup> Tako tudi Evropsko sodišče za človekove pravice v že omenjeni zadevi *Selmouni proti Franciji*, par. 87 in *Avsar proti Turčiji*, par. 391 v Odločbi Ustavnega sodišča št. Up-555/03-41 in Up-827/04-26 z dne 06.07.2006, točka 30.

<sup>478</sup> Tako tudi ustavni sodnik dr. Ciril Ribičič v 3. točki ločenega pritrdilnega mnenja k odločbi Ustavnega sodišča št. Up-555/03-41 in Up-827/04-26 z dne 06.07.2006. V njej opozarja na ločeno odklonilno mnenje D. Pikisa v zadevi *Andronicou Constantinou v. Ciper*, kjer je le ta zapisal, da država, katere državljani je tudi sam, ni dovolj skrbno načrtovala in izvedla oborožene akcije, katere namen je bil osvoboditi talko in sta v njej pod strelj ciprskih specialcev padla tako nasilnež, kot žrtev, ki jo je uporabljal kot živi ščit.

<sup>479</sup> Glej sodbo *Rehbock proti Sloveniji* z dne 28.11.2000, no. 29462795, par. 72, kjer sodišče med ostalim navaja, da pritožniku ni bila odvzeta prostost med naključno operacijo, pri kateri bi potem prišlo do nepričakovanega razvoja dogodkov, zaradi katerih bi se policisti lahko sklicevali na to, da so se odzvali nepripravljeno. Enako tudi v *McCan in drugi v. Združeno Kraljestvo*, par. 150 in 201.

oškodovanca ali njegovih svojcev do postopka preiskave.<sup>480</sup> Preiskava mora biti izvedena vselej, kadar gre za primere utemeljenih obtožb (*arguable claim*) posameznika, da je bil žrtev državnega nasilja v navezavi z varovanima pravicama. Preiskavo morajo izvesti neodvisni preiskovalci, neovirano od države.<sup>481</sup> Takojšnja in temeljita preiskava je po praksi Evropskega sodišča za človekove pravice še posebej pomembna, ker lahko pomanjkljiva preiskava onemogoči učinkovitost vseh drugih pravnih sredstev, ki bi lahko bila vložena.

V primerih, ko naj bi smrt ali poškodba osebe, ki ji je vzeta prostost nastopila kot rezultat ravnanja v nasprotju z 2. oziroma 3. členom, je Evropsko sodišče za človekove pravice obrnilo dokazno breme, tako, da mora država dokazati, da smrt ali poškodba ni nastala kot rezultat protipravnega ravnanja. Kot navaja Kečanović s sodelavci (2006: 309) to pomeni, da mora oseba, ki vloži pritožbo, zgolj z zadostno verjetnostjo dokazati, da je bila poškodovana v policijskem postopku potem pa mora država dokazati, da so poškodbe posledice zakonite in sorazmerne uporabe prisilnih sredstev.<sup>482</sup>

Evropsko sodišče za človekove pravice je skozi svojo sodno prakso razvilo določene standarde učinkovite preiskave, ki morajo zadostiti naslednjim kriterijam:<sup>483</sup>

- *učinkovitost*; preiskava mora biti sposobna pripeljati do odkritja in kaznovanja odgovornih.
- *po uradni dolžnosti*; državni organi morajo ukrepati na lastno pobudo in ne pogojevati njen začetek s formalno vložitvijo pritožbe ali ovadbe.
- *neodvisnost*; osebe, ki so odgovorne za preiskavo morajo biti neodvisne od tistih, ki so vpleteni v sporni dogodek.
- *javnost*; preiskava in njeni rezultati morajo vključevati zadostni element javnega nadzora. Prav tako mora preiskava omogočiti sodelovanje žrtve ali njene družine, da se zagotovi varstvo njenih oziroma njihovih legitimnih interesov.
- *hitrost*; hiter odziv oblasti je ključnega pomena za ohranjanje zaupanja javnosti v sposobnost države, da zagotavlja vladavino prava.

---

<sup>480</sup> Glej sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi *Kaya proti Turčiji*, sodba z dne 19.02.1998, št. 158/1996/777/978, par. 107; povzeto po odločbi Ustavnega sodišča št. Up-555/03-41 in Up-827/04-26 z dne 06.07.2006, točka 32.

<sup>481</sup> Ibidem. Zidar in Klemenčič, 2005, str. 198-200 ob tem navajata, da Evropsko sodišče za človekove pravice ne določa natančneje postopka preiskave, je pa v večih svojih odločitvah nakazalo osnovne smernice preiskave.

<sup>482</sup> Enako tudi Klemenčič, 2006, ki še poudarja, da takšnemu obrnjenemu dokaznemu bremenu država, glede na to, da Evropsko sodišče za človekove pravice ni forum za ugotavljanje in prerekanje dejanskega stanja, me bo mogla zadostiti, če svojih navedb ne bo podprla z ugotovitvami predhodne neodvisne, temeljite in pravočasne tožilske ali sodne preiskave.

<sup>483</sup> Amnesty International, Nadzor nad policijo in reševanje pritožb zoper njeno delo, str. 41 in 42. Enako glej Zidar in Klemenčič, 2005, str. 199 in 200 ter Kečanović et al., 2006, str. 311 do 316.

## USTANOVITEV TOŽILSKE POLICIJE KOT POROK ZA NEPRISTRANSKE PREISKAVE

Če vzamemo v obzir dejstvo, da se v šestletnem obdobju po sodbi ESČP v primeru Rehbock niso zgodile praktično skoraj nobene spremembe v preiskovanju domnevnega državnega nasilja, lahko ugotovimo, da se je država po primeru Matko odzvala izjemno hitro. Z noveliranim Zakonom o kazenskem postopku (v nadaljevanju ZKP-H) in Zakonom o državnem tožilstvu (v nadaljevanju ZDT-D) se je v okviru takratne posebne skupine državnega tožilstva za pregon organiziranega kriminala ustanovil poseben oddelek za preiskovanje in pregon osumljencev kaznivih dejanj iz vrst policije, vojaške policije, obveščevalno varnostne službe in posameznikov na misiji v tujini, osumljenih hujših nezakonitih posegov v človekovo življenje, svobodo oziroma integriteto. V ta oddelek je bilo premeščeno tudi določeno število policistov oziroma drugih oseb s policijskimi pooblastili.

S sprejemom obeh novel je bilo tudi korenito poseženo v do sedaj veljaven koncept predkazenskega in obtožnega postopka. Obe noveli zakonov sta se sprejemali po hitrem postopku, domnevno zaradi nujne izpolnitve dolžnosti, ki jih nalagajo že omenjene sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice in Ustavnega sodišča RS. Čeprav je predlagatelj navajal, da s tema novelama ne želi uvajati t.i. *sodne policije* pa je iz zakonskega koncepta kazalo na to. Gre za posebno vrsto policistov, ki so izvzeti iz organizacijsko hierarhičnega ustroja policijske organizacije, ki so neposredno podrejeni tožilski oblasti. Ali je bila to napoved drugačnega koncepta bodočega predkazenskega postopka smo lahko zgolj ugibali. Dejstvo, da je bila tako korenita organizacijska in postopkovna sprememba sprejeta praktično brez strokovne javne razprave, prav gotovo ne govori v prid pretehtanosti ponujene rešitve. Zdi se kot da bo predlagatelj šele ob aplikaciji izvedbe pričel reševati težave, ki se pričakujejo. Prav zato sprejeta rešitev odpira nekatere dileme in nedoslednosti, ki so se kaj kmalu pokazale. Navajam zgolj tri po mojem mnenju bistvene.<sup>484</sup>

### STVARNA PRISTOJNOST TOŽILSKE POLICIJE

Zakonodajalec je opredelil široko stvarno pristojnost novoustanovljene tožilske policije. Novela ZKP-H določa, da naj bi novi preiskovalci odkrivali in preiskovali *vse* sume kaznivih dejanj, ki se preganjajo po *uradni dolžnosti*<sup>485</sup> in ki naj bi jih storile uradne osebe določenih (dveh oziroma treh) državnih organov. Novela ZDT-D je bila še celo bolj "širokogrudna", saj je pooblašala tožilsko policijo za preiskovanje *vseh kaznivih dejanj* določenih uradnih oseb, brez "ex offo" omejitve.<sup>486</sup> Razumemo lahko, da gre za medsebojno zakonsko neusklajenost in zakonsko nedoslednost, saj po naravi stvari policija

---

<sup>484</sup> Navedeni pomisleki so bili objavljeni tudi v Pravni praksi, št. 11/2007.

<sup>485</sup> Glej prvi odstavek 2. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o kazenskem postopku, Ur. list RS št. 14/07.

<sup>486</sup> Primerjaj prvi odstavek 1. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o državnem tožilstvu, Ur. list RS, št. 14/07.

in državno tožilstvo načeloma ne moreta preiskovati in preganjati zasebno pregonljivih kaznivih dejanj.

Tako široko določena stvarna pristojnost gre prav gotovo preko zahtev obeh citiranih sodnih instanc in odločb. Iz citiranih določb obeh novel si lahko razlagamo, da se tožilska policija poleg preiskovanja t.i. državnega nasilja določenih uradnih oseb, vezanega na domnevne kršitve 2. oz. 3. člena Evropske konvencije o človekovih pravicah, ukvarja tudi s preiskovanjem vseh ostalih (uradno pregonljivih) kaznivih dejanj. Predlagatelj nam v obrazložitvi predlogov obeh zakonov nakaže predvsem na reševanje problema preiskovanja koruptivnih dejanj v policiji in v izogib preprečitve nastanka potencialne "cehovske solidarnosti" določi tako široko stvarno pristojnost.<sup>487</sup> Ob tem pa je seveda popolnoma nerazumljivo, da bi se takšna enota ukvarjala z uradno pregonljivimi »prometnimi nesrečami«, ali podobnimi kaznivimi dejanji, ki bi jih celo izven službenih obveznosti storili policisti ali ostali zakonsko določeni državni uradniki.

Izhajajoč iz temeljnega namena navedenih sprememb, ki naj bi bil v zadovoljitvi obeh citiranih odločb visokih sodnih instanc, bi bilo po mojem mnenju ustrežnejše, če bi se zakonodajalec osredotočil na učinkovito preiskovanje upravičenih obtožb državnega nasilja tako, da bi *predpisal katalog kaznivih dejanj*, ki bi jih ekskluzivno preiskovala navedena skupina policistov. Več kot očitno je tudi dejstvo, da skupina domnevno manj kot desetih tožilskih policistov in treh tožilcev ni sposobna učinkovito »obvladovati« celotnega spektra in širine zakonsko določenega "državno nasilnega" in »protikorupcijskega« delokroga. Policijsko korupcijo bi lahko učinkoviteje preprečevali in preganjali z dokončanjem ideje o prenosu pristojnosti tega področja na pooblaščen javne uslužbenke Ministrstva za notranje zadeve, kakor je bilo nakazano, vendar žal nedokončano z noveliranim 2. členom Zakona o policiji.<sup>488</sup>

## **PERSONALNA PRISTOJNOST TOŽILSKE POLICIJE**

Novoustanovljena tožilska policija preiskuje kazniva dejanja, ki naj bi jih storile uradne osebe, zaposlene v policiji oziroma druge uradne osebe, zaposlene na področju notranjih zadev, uradne osebe zaposlene v pristojnem organu ministrstva za obrambo, ki imajo pooblastila policije v predkazenskem postopku in uradne osebe napotene na misijo v tujini. Poenostavljeno zapisano gre za drugačen sistemski koncept preiskovanja in pregona (uradno pregonljivih) kaznivih dejanj policistov, vojaških policistov in vojaških obveščevalcev od tedaj veljavnega. Ob takšnem naboru oseb se moramo najprej povprašati ali je zakonodajalec zaobsegel celoten krog uradnih oseb navedenih dveh ministrstev, ki bi

---

<sup>487</sup> Jenull (2007) ob tem pravilno ugotavlja, da se policijska korupcija ne preprečuje s represijo, temveč da so potrebni učinkoviti preventivski mehanizmi znotraj in zunaj represivnega aparata. Poleg tega večina policijskih teoretikov dokazuje (opomba, Ž.M.), da pristojne preiskovalne službe v policiji, zaradi "policijsko etične zavržnosti policijskega nepoštenja", ustrežnejše in korektnije preiskujejo domnevno policijsko korupcijo kot domnevno policijsko nasilje.

<sup>488</sup> Primerjaj 2. in 2. b člen Zakona o policiji, UPB-1, Ur. list RS, št. 1/91, sedaj II. Poglavlja Zakona o organiziranosti in delu v policiji, Ur. list RS 15/13.

lahko, skladno z zakonodajalčevo intenco, zapisano v obrazložitvi predloga, da je potrebno izvesti nepristransko preiskavo, ker so določene uradne osebe domnevno izvršile "uradno nasilje".<sup>489</sup>

Analiza navedene določbe nam pokaže, da v policiji niso zajete zgolj uradne osebe, ki smejo s silo poseči v določene človekove pravice, temveč tudi vse ostale uradne osebe, zaposlene na področju notranjih zadev, medtem ko je krog uradnih oseb v ministrstvu za obrambo (nerazumljivo) zožen na tiste, ki smejo uporabljati pooblastila v predkazenskem postopku.

Če je predlagatelj širil krog uradnih oseb izven policije, kar je po mojem smiselno, in je s tem hotel zadostiti zahtevi po nepristranski preiskavi utemeljenih obtožb uradnega nasilja, potem bi moral, po mojem mnenju, v ta krog uvrstiti vse uradne osebe, ki smejo z »dovoljenjem« države poseči v nedotakljivost človekovega življenja in v njegovo osebno integriteto. Poleg zakonsko določenih organov so to še določene uradne osebe v Slovensko varnostno obveščevalni agenciji, pazniki v zaporih, pooblaščen delavci Ministrstva za finance, podrejeno pa tudi občinski redarji. Večina od teh uradnih oseb, sme z dovoljenjem države uporabiti tudi najhujša sredstva prisile, s čimer lahko huje ogrozijo določene varovane temeljne človekove pravice.<sup>490</sup>

Drži sicer dejstvo, ki ga je najverjetneje upošteval tudi predlagatelj, da bo sum uradnega nasilja navedenih uradnih oseb preiskovala »navadna« policija, ki načeloma ni kontaminirana z očitkom nepristranskosti, vendar vodi takšna rešitev k neenaki obravnavi istovrstnih deliktov. S predlagano ureditvijo imamo dvojno in neenako obravnavo, ko bo domnevno uradno nasilje policistov in uradnih oseb Ministrstva za obrambo preiskovala tožilska policija, domnevno uradno nasilje ostalih uradnih oseb pa »navadna« policija.

## **IZVAJANJE POLICIJSKIH POOBLASTIL IN TOŽILSKIH POLICISTOV**

Skladno z določili prvega odstavka 2. člena novele ZKP-H imajo policisti posebnega oddelka, *pooblastila policije v predkazenskem postopku*, ki jih določa *Zakon o kazenskem postopku*. Tako koncipirana določba predstavlja določene omejitve pri izvajanju pooblastil, saj po tako ozki dikciji, odpade možnost izvajanja vseh tistih pooblastil, ki so določena v drugih zakonih. Predvsem mislim tukaj na policijska pooblastila iz policijske zakonodaje (Zakona o nalogah in pooblastilih policije), ki se, vsaj nekatera od njih, tudi primarno nanašajo na preiskovanje kaznivih dejanj, nekatera od njih kot npr. uporaba prisilnih sredstev pa se zgolj sekundarno navezujejo na učinkovito preiskovanje.

<sup>489</sup> Osredotočil se bom na nepristransko preiskovanje "uradnega nasilja", saj je le to bistvena zahteva obeh citiranih odločb Ustavnega sodišča RS in Evropskega sodišča za človekove pravice.

<sup>490</sup> To pomanjkljivost je deloma odpravil Zakon o državnem tožilstvu iz leta 2011 po katerem so se pristojnosti posebnega oddelka razširile na uradne osebe notranjega ministrstva, ki imajo policijska pooblastila v okviru izvajanja nadzora po zakonu, ki ureja policijo (kar pa je danes zaradi sprememb policijske zakonodaje neaktualno – glej čl. 8 Zakona o organiziranosti in delu v policiji), uradne osebe Obveščevalno varnostne službe ministrstva pristojnega za obrambo in uradne osebe Slovenske obveščevalno-varnostne agencije.



S citirano določbo ZKP-H pa je nerazumljivo neusklajena določba novele ZDT-D, ki pa v četrtem odstavku 3. člena določa, da lahko policisti te tožilske skupine izvršujejo "vsa policijska pooblastila in naloge, katere določajo zakon, ki ureja *policijo*, zakon, ki ureja *kazenski postopek* in *predpisi* sprejeti na njuni podlagi." Ta določba pa poleg tega, da je v delu, ko opredeljuje pooblastila, neusklajena z že citirano določbo ZKP-H, nerazumljivo razširja delokrog bodoče tožilske policije tudi na *naloge*, ki izhajajo iz temeljnega policijskega zakona. Ali to pomeni, da naj bi se ti policisti ukvarjali tudi s preprečevanjem kaznivih dejanj, ki naj bi jih storile taksativno določene uradne osebe? Težko verjetno, saj naj bi bila proklamirana naloga tožilske skupine preiskovanje kaznivih dejanj. Pa tudi, če bi bil zakonodajalec namen takšen, se s številom dodeljenih policistov, za kolikor se je "okrepila" nova policijsko-tožilska enota, teh nalog ne bi bilo mogoče opraviti. Navsezadnje tudi ni smiselno takšnih preventivnih nalog, ki pomenijo nekakšno »notranjo higieno« prepuščati zunanjemu organu.

Napačno koncipiran je tudi dostavek, da bodo smeli tožilski policisti izvrševati vsa policijska pooblastila, ki jih urejajo *predpisi sprejeti na podlagi zakonodaje* s področja policije in kazenskega postopka. S podzakonskimi predpisi ni mogoče določati posegov v človekove pravice. Policijska pooblastila je mogoče zgolj razčlenjevati in določati način njihovega izvrševanja.

Zaključim lahko, da je izvajanje pooblastil, po mojem mnenju določeno neusklajeno in na določenih mestih konfuzno, med pooblastili pa se po nepotrebnem mešajo tudi naloge.

## ZAKLJUČEK

Kakšno obliko nepristranske in učinkovite preiskave uvede država v primeru domnevne kršitve 2. ali 3. člena Evropske konvencije o človekovih pravicah je odvisno od nje same. Evropsko sodišče za človekove pravice je v večjih svojih odločitvah nedvoumno poudarilo, da ni njen namen predpisovati vrsto neodvisnega postopka.

Bošnjak (2006: 22) na primer predlaga sistematičen pristop za zmanjšanje policijskega nasilja. Po njegovem bi bilo potrebno odpraviti ali bistveno preoblikovati institut policijskega pridržanja v predkazenskem postopku,<sup>491</sup> zmanjšati instruktorska pooblastila sodišča in pravosodje ter splošno javnost bolje osvestiti o pomenu in načinu obravnave obtožb o policijskem nasilju. Klemenčič (2006: 3) ponuja tri možne institucionalne rešitve: 1) Krepitev pristojnosti Ministrstva za notranje zadeve v razmerju do policije ali pogojno prenos dela pristojnosti z Ministrstva za notranje zadeve v Ministrstvo za pravosodje. 2) Ustanovitev policijskega ombudsmana z velikimi preiskovalnimi pooblastili. 3) Ustvariti

---

<sup>491</sup> Institut policijskega pridržanja, po avtorjevem mnenju (ibidem: 21), zaradi dejstva, da je lahko osumljenec brez posebnega sodnega nadzora, do 48 ur pod policijsko oblastjo, ne preprečuje domnevnega policijskega nasilja temveč utegne nanj celo vzpodbudno vplivati.

sistemske in institucionalne pogoje za to, da tožilstvo opravi svojo nalogo pregona sumov o resnih posegih v človekove pravice od državnih represivnih organov.

Ena izmed možnih rešitev bi lahko po mojem bila ustanovitev posebnega samostojnega *pritožbenega in preiskovalnega telesa pod okriljem Parlamenta*.<sup>492</sup> To parlamentarno pritožbeno telo, bi moralo imeti svoje preiskovalce, ki bi imeli posebna preiskovalna (policijska) pooblastila.<sup>493</sup> Njihov delokrog bi bilo preiskovanje vsakršne resno zatrjevane kršitve s strani državnih organov v povezavi z nasilnimi posegi v človekovo življenje ali sumom mučenja ali nečloveškega ravnanja, tako tistimi, ki bi bile prijavljene kot tistimi, za katere bi komisija sama izvedela. Takšna oblika t.i. državnega nadzornika bi lahko ocenjevala tudi do sedaj zamolčane primere domnevnih posegov v avtonomijo posameznih operativnih organov. Poleg poudarjene nepristranskosti ima takšna rešitev tudi svoje slabe strani.<sup>494</sup>

Kot vidimo je ustanovitev tožilske policije vsekakor ena od možnosti zadovoljitve obeh ali še bolje rečeno vseh treh razsodb visokih sodnih instanc. Če primerjam sprejeto rešitev s standardi učinkovite neodvisne preiskave, ki sem jih predhodno predstavil, lahko ugotovim, da takšna rešitev načeloma izpolnjuje večino kriterijev, ki jih je razvilo Evropsko sodišče za človekove pravice. Vprašljivo pa je izpolnjevanje kriterija javnosti, ki zahteva javni nadzor in izboljšanje dostopnosti oziroma sodelovanja potencialnega oškodovanca oziroma žrtve v postopku. O kakšni drugačni vlogi oškodovanca v obravnavanih novelah ne zasledimo nobenih določb. Žal sprejeta rešitev, po mojem mnenju, odpira preveč neodgovorjenih vprašanj o stvarni in personalni pristojnosti ter izvajanju pooblastil, kar sem predhodno predstavil. Sprejeta rešitev je tudi na hitro in skozi stranska vrata korenito posegla v občutljivo delovanje, do tedaj, enovito organizirane (kriminalistične) policije.

Da je bilo sprejetje takšne rešitve prenačljeno in ne najbolj ustrezno se je izkazalo skozi prizmo sistemskih in operativnih problemov desetletnega delovanja tega posebnega oddelka. Prav to je bil tudi povod za razmišljanje o drugačnem pristopu in organizaciji preiskovanja domnevnega »policijskega«  
nasilja, ki si ga je zadala aktualna vlada. Kateri model bo izbrala in ali bo le ta ustrenejši pa bo zopet pokazal čas. Že stari Rimljani pa so

---

<sup>492</sup> Podobno tudi Zidarjeva (v. Kečanović et al. 2006), citiram: »Glede na stališče ustavnega sodišča je mogoče pričakovati, da bodo pristojni državni organi začeli oblikovati nov instrument, ki bi *zunaj zdajšnjih kazenskopravnih mehanizmov* zagotovil neodvisno preiskovanje domnevnih posegov policije v človekove pravice.«

<sup>493</sup> Takšna oblika pritožbenega telesa, ki jo poznajo tudi določene tuje ureditve kot npr. Belgija in Združeno Kraljestvo, ima svoje prednosti in slabosti. Prednost je vsekakor v neodvisnosti ter nepristranosti pri svojem delovanju. Slabost pa je v velikih finančnih in kadrovskih resursih ter v manjku izkušenih preiskovalcev, ki bi lahko preiskovali takšne zlorabe.

<sup>494</sup> Predlagane oblike ne moremo enačiti s Komisijo Državnega zbora za pritožbe in peticije, ki nima preiskovalnih pooblastil, niti ne z *ad hoc* preiskovalno komisijo, ki jo lahko ustanovi Državni zbor na pobudo določenega števila poslancev.

vedeli, da preiskovalci ne morejo preiskovati samega sebe. (Quis custodiet ipsos custodes?).

## **UPORABLJENA LITERATURA, PRAVNI VIRI TER SODBE EVROPSKEGA SODIŠČA ZA ČLOVEKOVE PRAVICE IN USTAVNEGA SODIŠČA RS:**

M. Bošnjak, *Kdaj projekt Matko?*, *Pravna praksa*, leto 25/771-772, št. 49-50, (2006) str. 20-22;

V. Dimitrijević, M. Paunović, V. Đerić, *Ljudska prava – udžbenik* (elektronsko izdanje), Beogradski centar za ljudska prava, Dosije, Beograd, 2004;

Jenull, H., (2007), *Kritika (predloga) novele ZKP-H in ZDT-D*, *Pravna praksa* št. 1, (2007), str. 12-14;

B. Kečanović, G. Klemenčič, K. Zidar in P. Pavlin, *Policijsko pravo in pooblastila, splošni del*, GV Založba, Ljubljana, 2006;

G. Klemenčič, B. Kečanović, M. Žaberl, *Vaše pravice v policijskih postopkih*, Založba Pasadena, Ljubljana, 2002;

G. Klemenčič, *Matko proti Sloveniji – prezrto sporočilo iz Strasburga*, *Pravna praksa*, št. 45, leto 25/767 (2006), str. 2.

C. Rover, *Služimo in varujemo, Človekove pravice in humanitarno pravo za policijo in varnostne sile*, Mednarodni odbor rdečega križa, Geneve, 2002;

G. K. Šugman, *Dokazne prepovedi v kazenskem postopku: meje samoomejevanja države*, Bonex založba, Ljubljana, 2000;

Šturm, L. et al., (2002), *Komentar Ustave Republike Slovenije*, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana.

K. Zidar in G. Klemenčič, *Kršitve človekovih pravic s strani policistov – neuspeh klasičnih nadzornih in pritožbenih mehanizmov*, objavljeno v *Izzivi sodobnega varstvoslovja* (ur. Meško et. al), Univerza v Mariboru, Fakulteta za policijsko varnostne vede, 2005;

B. M. Zupančič et al., *Ustavno kazensko procesno pravo*, tretja spremenjena in dopolnjena izdaja, Pasadena, Ljubljana, 2000;

Ustava Republike Slovenije (Ur. list RS, št. 33/91 in nasl.).

Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah. Generalna skupščina Združenih narodov. 16. december 1966. Resolucija št. 2200 A (XXI).

Splošna deklaracija človekovih pravic. Generalna skupščina Združenih narodov. 10. december 1948. Resolucija št. 217 A (III).

Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Odbor ministrov Sveta Evrope. 4. november 1950. (Ur. list RS, št. 33/94).

Konvencija proti mučenju in drugim oblikam okrutnega, nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja. Generalna skupščina ZN. 10 december 1984. A/RES 39/46. (Ur. list RS, št. 24/93).

Zakon o kazenskem postopku (Ur. list RS, št. 15/94 in nasl).

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o kazenskem postopku, (ZKP-H) (Ur. list RS, št. 14/07).

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o državnem tožilstvu, (ZDT-D), (Ur. list RS, št. 14/07).

Zakon o državnem tožilstvu (Ur. list RS, št. 58/11).

Zakon o organiziranosti in delu v policiji (Ur. list RS, št. 15/13).

Zakon o nalogah in pooblastilih policije (Ur. list RS, št. 15/13).

*Assenov v. Bolgarija*, 28.10.1998, App. 24760/94;

*McCan in drugi proti Združenemu Kraljestvu*, 27.09.1995 (no.324), 21 E.H.R.R. 97;

*Matko v. Slovenia*, 02.11.2006, App. no. 43393/98, <http://cmiskp.echr.coe.int/>

*Rehbock v. Slovenia*, 28.11.2000, no. 29462/95;

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item>, dne 15.08.2006.

Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-13/94 z dne 21.01.1994, <http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/o/>;

Odločba Ustavnega sodišča RS št. Up-555/03-41 in Up-827/04-26 z dne 06.07.2006, <http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/o/>;

# TRDNOST USTAVNIH TEMELJEV DELOVNEGA IN SOCIALNEGA PRAVA

## THE STRENGTH OF THE CONSTITUTIONAL BASES OF THE LABOUR AND SOCIAL LAW

*Dr. Zvone Vodovnik, Evropska pravna fakulteta v Novi Gorici, Delpinova ul. 18/b, Nova Gorica, zvone.vodovnik@evro-pf.si*

### IZVLEČEK

Članek obravnava vprašanje možnosti za sistematično raziskovanje ustreznosti ustavnih norm o delovnih in socialnih razmerjih. Ob upoštevanju izhodišča, da so za poseg v ustavno besedilo potrebni posebej utemeljeni razlogi avtor poskuša najti odgovor na vprašanje, ali so se razmere po uveljavitvi Ustave Republike Slovenije tako spremenile, da bi bilo to mogoče oziroma potrebno. Odgovor na to vprašanje išče v procesu spreminjanja vrednot v slovenski družbi in v primerjavi ustavnega besedila z besedili ustav drugih držav. Na ta način pride do spoznanja, da obstajajo razlogi za sistematično analizo te tematike, ki bi lahko vodila k morebitnim spremembam ustave na tem področju.

***Ključne besede:** ustava, delovna razmerja, socialna razmerja, socialni dialog, vrednote, pravo*

### ABSTRACT

The article deals with the question whether the grounds for the systematic research off quality and suitability of constitutional regulations about the labour and social relations in Slovenian legal order exist. Taking into account the fact that regulatory intervention in constitutional order is acceptable only if the well founded reasons exist, the author tries to identify those reasons. The research is focused on the changing values in the Slovenian society and on the comparative data about the solutions of constitutional order in different countries. The results of this research he makes the conclusion that there are grounds for drafting of the systematic analyses of the constitutional regulation of the labour and social relations which may lead to results with the suggestions for some improvements of constitutional regulations.

***Keywords:** Constitution, labour relations, social relations, social dialogue, values, Law*

## UVOD

Delovna in socialna razmerja se prilagajajo potrebam časa prav tako pa tudi njihova pravna ureditev, ki temelji na ustavi. Zakonodaja je prožna in prilagodljiva, ustavni temelji pa so v načelu stabilni, zato je mogoče da spremenjene razmere v hitro se razvijajočih modernih družbah občasno zahtevajo tudi preverjanje ustreznosti ustavnih temeljev omenjenega področja.<sup>495</sup> Ustavne spremembe niso dopustne, če ustrezajo skozi čas oblikovanim družbenim splošno sprejetim vrednotam. Namen tega prispevka je z analizo izbranih dejavnikov, ki vplivajo na pojavljanje novih trajnih družbenih vrednot na področju dela in sociale, ugotoviti, ali bi bilo po približno 25 letih veljavnosti slovenske ustave utemeljeno preveriti možnost, da bi lahko bile omenjene ustavne norme predmet celovite in sistematične analize, katere rezultati bi morebiti vodili k spremembam oziroma dopolnitvam ustave.

Na temelju ugotovljenih značilnosti družbenega razvoja v obdobju po uveljavitvi Ustave Republike Slovenije in novejših strokovnih ocen razvoja ekonomskih in socialnih razmerij v svetu in v Sloveniji je mogoče domnevati, da je odgovor na to vprašanje pritrديلen. Pilotno raziskovanje, ki lahko privede do odgovora na postavljeno hipotetično vprašanje temelji na analizi izbranega vira vrednot. To je vrednostni okvir, ki se je izoblikoval v zadnjih leti v dialogu med slovenskimi socialnimi partnerji – vlado, delodajalci in zaposlenimi. S tem je raziskovanje pomembno omejeno na pilotno raziskovanje, saj ne vključuje analize številnih drugih virov, ki pomembno kažejo na stanje družbenih vrednot v slovenski družbi.

## VREDNOTE V NESTABILNEM IDEOLOŠKEM OKOLJU TER SOCIALNI DIALOG

V modernih družbah smo priča procesu postopnemu zmanjševanju pomena in prepričljivosti ideologij in krepitve znanosti kar je zlasti posledica bliskovitega razvoja informacijskih tehnologij. Paradigma »globalizacije« ne le gospodarstva temveč tudi drugih družbenih komponent, se uspešno uveljavlja in je naravna nasprotnica ideologij. Na to kaže hitro pojavljanje in izginjanje politično-ekonomskih doktrin v zadnjih letih, med katerimi je z vidika dela in sociale ključnega pomena propad neo-liberalistične politično-ekonomske doktrine. Procesi globalizacije, iskanja možnosti za večji družbeni napredek z ustreznim razmerjem med tržnimi zakonitostmi v sodobnih gospodarstvih ter socialnimi potrebami so prepričljivejši temelj za pravno urejanje družbenih razmerij, zlasti dela in sociale.<sup>496</sup>

Na številnih področjih dela in sociale se v Sloveniji uspešno uveljavlja evropski standard prožne varnosti zaposlenih in državljanov (»flexicurity«). Z njim so povezana številna

---

<sup>495</sup> Ustave nekaterih drugih evropskih držav vsebujejo drugačna določila, ki so temelj delovnih in socialnih razmerij, kot to velja za Ustavo Republike Slovenije. V tej analizi so z namenom ugotavljanja razlik vpogledane ureditve avstrijske, hrvatske, francoske, nemške, madžarske, italijanske in švedske ustave. Primerjaj tudi: MAVČIČ, 2014, str. 1463-1519.

<sup>496</sup> prim: PIKETTY, 2014

orodja za učinkovito ravnanje z ljudmi. Na področju dela ta standard zahteva rahljanje varstva trajnosti zaposlitve delavcev ob hkratni krepitvi pravice do zaposljivosti, ki jo je treba razviti v okviru različnih javnih politik (izobraževanje, zaposlovanje itd.). Na področju sociale naj bi omenjeni standard omogočal spreminjanje sistema socialne varnosti tako, da morebitno nujno krčenje nekaterih socialnih pravic spremlja njihovo nadomeščanje z drugimi, razmeram bolj primernimi, kar ohranja in v ustreznih pogojih krepi družbeno pravičnost in solidarnost.

Za uveljavljanje standarda prožne varnosti skrbijo v prvi vrsti javne oblasti, katerih politike so prepričljive le, če pri tem upoštevajo tudi dinamiko spreminjanja družbenih vrednot. Na ta proces pa imajo velik vpliv institucije civilne družbe, še posebej socialni partnerji. Raziskovanje naslovne tematike je iz tega razloga usmerjeno v aktivnosti omenjenih subjektov v omenjenem procesu. Ker je raziskava pilotska in usmerjena k iskanju domnev za nadaljnja raziskovanja, je ta analiza usmerjena le v preučevanje pomena razvojnih procesov socialnega dialoga v zadnjih petih letih.

V marcu 2012 so socialni partnerji obravnavali predlog dogovora o izhodiščih za pripravo socialnega sporazuma za obdobje 2012 – 2017. Dogovor, oziroma »izhodišča«, ki so ga poimenovali »Pogodba za Slovenijo«, so socialni partnerji dosegli in podpisali. Dogovor je formalno in vsebinsko izhodišče za oblikovanje socialnega sporazuma. Je precej splošen, vendar je hkrati poln usklajenih vrednostnih ocen o stanju in perspektivah Slovenije na različnih področjih, med temi tudi na področju dela in sociale. Z dogovorom so socialni partnerji določili manevrski prostor in okvire številnih novih zakonodajnih procesov in politik države.

Izhodišča za pripravo socialnega sporazuma so vsebovala smernice, ki naj bi bile ustrezno konkretizirane in operacionalizirane v novem socialnem sporazumu. Ta naj bi bil sklenjen za obdobje med leti 2012 in 2017, torej za pet let. V paničnem vzdušju zaradi trenutnih težav gospodarstva v svetu, Evropi in Sloveniji so se socialni partnerji svojemu cilju, da sklenejo petletni socialni sporazum, žal odpovedali. Na temelju omenjenega dogovora so oblikovali socialni sporazum le za dve leti, to je za obdobje 2015-2016. Prav iz teh razlogov ostajajo Izhodišča za pripravo socialnega sporazuma pomemben dokument, ki sporoča *trajnejše vrednostne opredelitve slovenskih socialnih partnerjev*. Nastajala so pred letom 2012, torej v času, ko je tedanja vlada potrebovala podporo socialnih partnerjev za (pre)ostre reforme, ki jih je načrtovala in izvajala. Zato so v izhodiščih premalo upoštevani pozitivni rezultati razvoja in uspehi ter prednosti Slovenije v evropskem prostoru. Izhodišča se dotikajo širokega nabora tem, od splošnih vprašanj državne ureditve do konkretnih vprašanj na področju dela in sociale. Usmerjajo na primer k razmišljanju o vprašanjih možnega napredka pri razvijanju demokratičnih odnosov v Sloveniji. V tej smeri je bilo načrtovano celo preverjanje zasnove in delovanja ter pravne ureditve Državnega sveta in Ekonomsko socialnega sveta Republike Slovenije.

Novi Socialni sporazum za obdobje 2015-2016 (v nadaljevanju: SoS) je akt, ki določa kratkoročne cilje socialnih partnerjev, vendar njegova vsebina kljub temu, zlasti v povezanosti z Izhodišči, kaže na nekatera temeljna vrednostna izhodišča socialnih partnerjev. V njegovih uvodnih določilih je poudarjeno, da gre za akt, ki je nastal v

prizadevanjih za »izhod Slovenije iz krize in je hkrati pogoj za stabilen in vzdržen javnofinančni okvir, skladen z Ustavo Republike Slovenije in zavezujočo EU zakonodajo na področju urejanja javnih financ«. Določa tudi opredelitev *trajnejših vrednot*, ko določa, da »zagotavljanje socialnega tržnega gospodarstva ter ustrezne ravni socialne varnosti, ki temelji na *načelih solidarnosti in pravične prerazporeditve bremen*, mora postati ena izmed prioritet delovanja podpisnikov tega sporazuma«. Na temelju teh izhodišč *bolj konkretno* določa, da bodo aktivnosti podpisnikov usmerjene med drugim tudi k zmanjševanju brezposelnosti, h krepitvi konkurenčnosti poslovnega okolja, k ohranjanju in razvoju ekonomske in socialne varnosti, razvoju ekonomske demokracije pa tudi k »odpravljanju krize vrednot« v družbi. Socialni partnerji so na različnih področjih določili tudi konkretne cilje in ukrepe. Iz sistematike akta (določitve področij in mesta njihove navedbe) je mogoče ugotoviti, katere teme so se v času sklepanja akta socialnim partnerjem zdele najbolj pomembne. Vse teme, ki jih obravnava SoS se dotikajo tudi vrednot, ki so temelj delovnih in socialnih razmerij.

Na področju (1) *financ* je na primer določen kot cilj uvajanje dodatnih ukrepov za boj proti sivi ekonomiji. Na področju razvijanja (2) *vzdržnega gospodarskega razvoja* je med drugim omenjen cilj »zagotavljanja celovite podpore razvoja, inovativnosti in podjetništva v celoti«. V ta okvir spada tudi cilj »krepitve in poglobljanja enotnega trga Slovenije in Evropske unije ob upoštevanju vloge socialnega dialoga na vseh ravneh« ter razvijanje »primerne okolja za razvoj socialnega podjetništva in združništva«. Na področju (3) *zagona novih investicij* je omenjen cilj »izboljšanje konkurenčnosti slovenskega gospodarstva. Na področju (4) *javnega sektorja* je kot cilj določeno tudi zagotavljanje oziroma uveljavitev »kakovostnega upravljanja s človeškimi viri v javnem sektorju – večja fleksibilnost (kadri, plače, nagrade)«. To bi bilo mogoče storiti z uveljavitvijo ukrepov kot so »sistemsko upravljanja s kadri, mehanizmi jasnih kriterijev odgovornosti in motiviranja; prenova sistema plač z motivacijskimi mehanizmi in uvedba modela prestrukturiranja v smeri pravočasne prilagoditve zaposlenih za nove naloge v javnem sektorju« in nadalje »z dodatnim finančnim vlaganjem v razvoj kompetenc in razvoj strokovne in funkcionalne usposobljenosti ter inovativnosti zaposlenih; uvedba »kompetenčnega modela« v državni upravi in jasnih ter transparentnih kriterijev karijerne poti ter permanentnega usposabljanja«. Drugi, s tematiko dela in sociale povezan cilj, ki ga omenja SoS je »utrjevanje socialnega partnerstva, ki temelji na sistemu veljavnih kolektivnih pogodb in dogovorov med Vlado RS in reprezentativni sindikati javnega sektorja, s skupno zavezo za izvedbo analize oziroma preučitev ustreznosti trenutno veljavne ureditve«. Ukrepi, s katerimi bi bilo mogoče uresničevati ta cilj je omenjeno med drugim »sodelovanje socialnih partnerjev pri določitvi obsega mreže izvajalcev javnih storitev in zagotavljanje stabilnega in vzdržnega financiranja dogovorjene kakovostne mreže javnih storitev« in pa pridobitev soglasja socialnih partnerjev o načelih, ki bi jih bilo treba upoštevati pri morebitni prenovi Zakona o zavodih, ki se tičejo »javnega financiranja, statusne organiziranosti in spremembe delovno pravnega položaja zaposlenih in sodelovanja zaposlenih pri upravljanju v javnih zavodih ter sistemskih možnosti ter omejitev nastopanja javnega sektorja na trgu«.



Na področju (5) zdravstva socialni partnerji določajo kot skupni cilj *ohranitev pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja*, krepitve javne zdravstvene službe in zagotavljanje njegove dolgoročne finančne vzdržnosti z izboljšanjem poslovanja na vseh ravneh, *spremembami na področju financiranja, ki ne bodo pomenile dodatnih obremenitev za delodajalca*, ločitvijo izvajanja javne zdravstvene službe in zasebne zdravstvene dejavnosti ter krepitev vloge in odgovornosti ZZZS za določanje obsega in standarda pravic. Za dosego tega cilja je predvidenih niz ukrepov. Na področju (6) *plač* je med cilji SoS omenjeno zavzemanje za to, da se kolektivne pogodbe dejavnosti uveljavijo kot temelj za določanje višine in načina obračuna plač v zasebnem sektorju. V javnem sektorju ostaja temelj določanja višine in načina obračuna plač Zakon o sistemu plač v javnem sektorju in Kolektivna pogodba v javnem sektorju skupaj s kolektivnimi pogodbami dejavnosti, rast bruto plač v javnem sektorju pa ne more biti višja kot v zasebnem. SoS pa ne določa ukrepov, s pomočjo katerih naj bi bili ti cilji uveljavljeni.

## **TRG DELA**

Blaginja ljudi in kakovost življenja naj bi se po navedbah izhodišč povečevala na temelju »čim višje zaposlenosti«, vendar v dokumentu ni navedeno, kako naj bi se ta dosegala. Omenjajo sicer rast konkurenčnosti, ki naj bi »temeljila na zaupanju v ustvarjalnost, inovativnost in podjetnost ljudi ter na pravni in pravični državi«. Ta opredelitev kaže, da se v prihodnosti ne bo več mogoče izogniti - na primer uzakonjanju in izvajanju ukrepov, ki motivirajo zaposlene za boljše delo, nadaljnje razvijanje prožne varnosti zaposlenih in podobno. »Zdrava gospodarska rast in trajnostni razvoj« sta cilja, ki jih omenjajo Izhodišča tudi kot temelj rasti stopnje zaposlenosti. V socialnem sporazumu bi bilo mogoče pri iskanju načinov za doseganje teh ciljev predvideli ukrepe za sistematično večanje motiviranosti zaposlenih ter razvijanje njihove ustvarjalnosti pri delu pa tudi razširili odgovornost nosilcev moči in oblasti v podjetjih in v družbi in podobno. Pospeševanje zaposlovanja, zlasti mladih, je pomembna prioriteta, ki pa se sooča z drugo – varčevanje s podaljševanjem delovne dobe zaposlenih, ki je pogoj za upokožitev. Socialni partnerji bi lahko veliko prispevali k razvoju, če bi jim uspelo spodbuditi postopke za uzakonitev bolj ugodnih pogojev za delno upokojevanje, kar bi vodilo k sproščanju delovnih mest in k selektivnemu ohranjanju zaposlitve starejših, katerih kompetence imajo pogosto neprecenljivo vrednost.

Cilji SoS na področju (7) *trga dela* so bolj pragmatični od strategij, ki jih nakazujejo Izhodišča. V SoS je določen kot ključni cilj na področju trga dela *postopno dvigovanje stopnje zaposlenosti v populaciji med 20. in 64. letom starosti v smeri doseganja cilja EU 2020, ki znaša 75 % stopnjo zaposlenosti*. Sporazum določa, da bi bilo treba hkrati omogočiti ter spodbuditi hitrejši vstop na trg dela pri mladih in drugih težje zaposljivih skupin oseb. Osrednji cilj na področju zaposlovanja je doseganje *ustreznega razmerja* med varnostjo zaposlitve, fleksibilnostjo zaposlovanja in zmanjšanjem segmentacije na trgu dela. Predvideni so različni ukrepi, s pomočjo katerih naj bi se uveljavil omenjeni cilj.

## SOCIALNA ZAVAROVANJA

Izhodišča za socialni sporazum, določena v Pogodbi za Slovenijo se sistematično ne ukvarjajo z vprašanjem razvoja posameznih podsistemov socialne varnosti. Ob razmišljanjih o nadaljnjem razvoju *pokojninske zakonodaje* bi lahko socialni partnerji s socialnim sporazumom javnosti predložili nove ideje o možnostih nadaljnjega razvoja tega področja. Koristno bi bilo razpravljati in se opredeliti o želenem obsegu »solidarnosti« na področju obveznih zavarovanj. V razmerah, ko omenjena obvezna zavarovanja zaradi razvoja drugega in tretjega stebra vedno bolj deluje po načelu vzajemnosti oziroma zavarovalnem načelu, bi bilo z vidika ožje opredelitve solidarnosti (financiranje iz državnega proračuna) koristno oblikovati in uzakoniti nov, slovenskim razmeram primernejši model od sedanjega. Na področju pokojninskega in invalidskega zavarovanja bi lahko na primer razvili nove oblike možnega zagotavljanja prejemkov upokojencev. Ponekod v svetu se je že uveljavil sistem črpanja finančnih sredstev iz nepremičnin, ki jih upokojenec odsvoji in hkrati pridobi dosmrtno rento in dosmrtno stanovanjsko pravico na odsvojenem stanovanju (»obratna hipoteka«). Vse to in še kaj bi lahko omogočilo sorazmerno manjše posege v strukturo sistema socialnih pravic oziroma njihovo oženje in ukinjanje. Sistem bi tako lahko postal skladen z načeli, ki izvirajo iz sodobnega priporočila Mednarodne organizacije dela št. 202 o socialni varnosti (2012), ki jih Slovenija žal ne upošteva v celoti. Da bi se to spremenilo, kaže socialnim partnerjem in politikom priporočiti, da pri svojem delu upoštevajo načela, ki izhajajo iz omenjenega priporočila, iz horizontalne socialne klavzule Pogodbe o delovanju evropske unije (9. člen), predloga uredbe o programu za socialne spremembe in inovacije in drugih mednarodnih dokumentov ter izkušnje drugih držav.

SoS je na področju (8) *pokojninskega sistema* kot cilj določil zagotavljanje in ohranitev javnofinančno vzdržnega pokojninskega sistema. Ta naj temelji na medgeneracijski solidarnosti in dostojnih pokojninah v obdobju, za katerega se sklepa socialni sporazum. Treba je ohraniti kupno moč pokojnin in standard upokojencev. S tem ciljem so povezani predvideni ukrepi v smeri trajnega raziskovanja potreb po spreminjanju sistema z iskanjem nabora možnih rešitev, ki bodo zagotovile »javnofinančno vzdržnost pokojninskega sistema in dostojne pokojnine«. Drugi predvideni ukrepi na tem področju so še priprava »sprememb invalidskega zavarovanja, vključno s proučitvijo ali so zagotovljeni ustrezni pogoji za uresničevanje pravice do poklicne rehabilitacije in zaposlitvene rehabilitacije delovnih invalidov in ustrezna socialna varnost delovnih invalidov, z možnostjo uvedbe diferencirane prispevne stopnje za delodajalce«. Izvedene naj bi bile tudi spremembe poklicnega zavarovanja, katere namen bo »zagotoviti ustrezno socialno varnost zaposlenih, ki se zaradi dela na težkih in zdravju škodljivih delovnih mestih predčasno upokojijo do upokojitve v obveznem zavarovanju«. Vzpostavljen naj bi bil demografski sklad »v okviru preoblikovanja Kapitalske družbe pokojninskega in invalidskega zavarovanja, katerega namen bo dolgoročno zagotavljati dodatne vire za financiranje obveznega pokojninskega sistema«. Namen demografskega sklada je dodaten vir za finančno vzdržnost obveznega pokojninskega zavarovanja v letih nizkega razmerja med številom zavarovancev in upokojencev. Proučiti in pripraviti je treba tudi temelje za ustanovitev enotnega

izvedenskega organa (ZPIZ, ZZZS, ZRSZ ter dolgotrajno nego in oskrbo ter potrjevanja suma poklicnih bolezni) na ravni države.

## **DRUGA PODROČJA SOS, KI SO POVEZANA Z DELOVNIMI ALI SOCIALNIMI RAZMERJI**

### **Kohezijska politika**

Na področju izvajanja *evropske kohezijske politike* (9) SoS določa kot cilj sledenje evropskemu razvoju na področju ekonomske, socialne in teritorialne kohezije. Evropski strukturni in investicijski skladi zagotavljajo podporo, ki dopolnjujejo nacionalne, regionalne in lokalne ukrepe za doseganje krovnih ciljev strategije Evropa 2020.<sup>497</sup> Na področju kohezijske politike naj bi prišlo do spodbujanja »partnerstva s krepitvijo socialnega dialoga in institucionalne zmogljivosti socialnih partnerjev«. Na izvajalski ravni naj bi v času izvajanja »kratkoročnega« SoS začeli z izvajanjem Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020 in zaključili izvajanje operativnih programov za obdobje 2007–2013. Predvideni so ukrepi, ki naj bi vodili k realizaciji teh ciljev.

### **Izobraževanje**

Z vrednostnimi vprašanji o tematiki izobraževanja so se socialni partnerji precej ukvarjali in se tako v Izhodiščih kot tudi v SoS sporazumeli o temeljnih izhodiščih politike na tem področju. Kljub temu se niso dotaknili vseh ključnih vprašanj. Tako na primer niso obravnavali vprašanja problemov v zvezi z vrednotenjem diplom diplomantov po prejšnjih visokošolskih programih in po novih bolonjskih programih. Čeprav gre pri izobraževanju na 2. stopnji bolonjskih programov za pridobitev večje količine znanja in kompetenc kot v primeru pridobitve univerzitetne izobrazbe po starih izobraževalnih programih, v sistemu kolektivnih pogodb to ni upoštevano. V obstoječem sistemu pravne ureditve delovnih razmerij pri plači in drugih pravicah - stopnja izobrazbe in kompetence še nimajo zadostnega poudarka. Vse to odvrča zaposlene od izobraževanja pri delu in iz dela. Cilj, da bi se Slovenija uveljavila kot »učeča se družba«, je tako vedno bolj oddaljen. Spodbudno pa je, da so socialni partnerji v Izhodiščih uspeli doseči sporazum o nujnosti krepitve sodelovanja izobraževalnega sistema z uporabniško sfero in o nadaljnjem razvijanju na pol izvedene bolonjske reforme visokošolskega izobraževanja. Na področju (10) *izobraževanja* obravnavani SoS kot temeljni cilj določa *razvoj kakovostnega sistema vzgoje in izobraževanja*. Ta naj bi bil tak, da bi posameznikom omogočal »doseganje visoke ravni splošnih in poklicnih kompetenc, za uspešno poklicno vključevanje v zasebni in javni sektor ter v življenje, aktivno sodelovanje v demokratičnih procesih odločanja, utrjevanje medčloveške solidarnosti, spodbujanje socialno-tržnega gospodarstva ter utrjevanje ustavno opredeljenih struktur socialne države«. Drugi cilj je vzpostavitev vzgojno-izobraževalnega sistema, ki bo »zagotavljal *odličnost* v vzgoji in izobraževanju na vseh ravneh, omogočal dostopnost do vzgoje, izobraževanja in znanja ter usklajeval vsebine izobraževalnih programov s potrebami sodobne družbe«. Izobraževalni programi

---

<sup>497</sup> O vprašanju solidarnosti na področju sodelovanja v Evropi, prim: Accetto, 2009, str. 64-65.

morajo zagotoviti znanja in kompetence za zaposljivost in ustvarjalno delo tudi za čas brezposelnosti«. Tudi na tem področju SoS predvideva izvajanje različnih ukrepov.

### **Pravna varnost**

Na področju zagotavljanja (11) *pravne varnosti in delovanja države* je med pomembnimi cilji SoS omenjeno prizadevanje za »jasno, razumljivo, pregledno in nedvoumno zakonodajo« in njeno ustrezno izvajanje. Cilj je tudi povezovanje in usklajevanje pravega sistema. Za uresničitev teh ciljev je predvidenih več ukrepov. Kot cilje SoS na tem področju določa: Krepitev učinkovitosti dela sodišč, vendar tudi spodbujanje uporabe alternativnih načinov reševanja sporov.<sup>498</sup> Delovanje v smeri *poenotenja sodne prakse*, odpravljanje sodnih zaostankov, izboljšanje normativne dejavnosti ob »upoštevanju Resolucije o normativni dejavnosti ter skrb za njeno stabilnost, zlasti ko gre za postopkovne rešitve« in druge. Načrtovane so izboljšave uporabe pravil Zakona o delovnih razmerjih o prevzemu delavcev v primeru spremembe delodajalca zaradi prenosa podjetja ali dela podjetja »tudi v primerih prenosa dejavnosti zaradi podelitve koncesije ter v primerih prenosov pristojnosti oziroma dejavnosti znotraj javnega sektorja, ki imajo za posledico tudi prevzem zaposlenih«. Predvidene so spremembe sistema ustanavljanja podjetij z namenom preprečevanja njihove zlorabe in kršitev zakonodaje.<sup>499</sup> Pri oblikovanju nadaljnjih sprememb zakonodaje (zlasti tudi Zakona o sodnih taksah in Zakona o brezplačni pravni pomoči) je načrtovano zagotavljanje pravic strank do dostopa do sodišča in možnost uveljavljanja pravnih sredstev, s posebnim poudarkom na delovnopравnih sporih. Povečala naj bi se učinkovitost kaznovanja kršiteljev delovnopравne in socialne zakonodaje, ter omogočilo večje varstvo predstavnikov zaposlenih pri delodajalcu v zvezi z opravljanjem njihove funkcije. Po preučitvi ustavnopravne skladnosti naj bi prišlo do sprememb Zakon o delovnih in socialnih sodiščih, kar naj bi omogočilo pooblaščenec in predstavnikom socialnih partnerjev, da zastopajo svoje člane v delovno pravnih in socialnih sporih in da bi bili pri tem upravičeni do »obračunavanja in refundacije stroškov postopka na enak način in v enaki višini kot odvetniki«.

Poseben, tretji del SoS je namenjen opredelitvam o razvoju socialnega dialoga. Pri tem je treba pozornost nameniti razvoju tega procesa tudi na ravni Evropske unije.<sup>500</sup> Ob splošni zavezi za krepitev tripartitnega in bipartitnega socialnega dialoga je v SoS posebej poudarjena težnja k razvoju vloge Ekonomsko-socialnega sveta RS. Vlada je zaradi krepitve vloge socialnega dialoga prevzela v SoS tudi konkretne obveznosti: Zagotovila bo sredstva za krepitev socialnega dialoga socialnih partnerjev v finančni perspektivi 2014–2020 in si prizadevala za odkrivanje še drugih možnosti za stabilno, kvalitetno in učinkovito delovanje socialnih partnerjev; skrbela bo za vključevanje primerov dobrih praks, ki so jih socialni partnerji razvili v okviru projektov, ki so se izvajali v programskem obdobju 2007–2013; skrbela za aktivnejše vključevanje socialnih partnerjev v pripravo strateških dokumentov v okviru Evropskega semestra.

<sup>498</sup> prim: KORPIČ-HORVAT, Etelka, 2011, str. 90-93.

<sup>499</sup> prim: SENČUR PRČEK, 2014, str. 201-220.

<sup>500</sup> prim: VODOVNIK, 2014, str.153-168 in HOJNIK, 2013, str. 14-16.

## MOŽNI VPLIVI SPREMINJANJA VREDNOT NA USTAVO

### VRSTE USTAVNIH NORM IN RAZLIKE UREJANJA DELOVNIH IN SOCIALNIH RAZMERIJ V PRIMERJALNEM USTAVNEM PRAVU

Stabilnost delovnih in socialnih razmerij je pomembna za sodobno družbo. Spreminjanje gospodarskih razmer v svetu pa je vedno hitrejše in zahteva sprotno prilagajanje delovnih in socialnih razmerij tem spremembam. Meje spreminjanja določa ustava, vendar bi te lahko bile v nekaterih primerih tudi ovira učinkovitemu razvoju prožne varnosti, to je doktrini, ki temelji na novo razvitih vrednotah na področju razmerij med delom in kapitalom.<sup>501</sup>

Ustavne norme, ki imajo *urejevalno vlogo*, torej tiste, ki konkretno urejajo položaj dejavnikov delovnega in socialnega prava v družbi, so med drugimi tudi ustavne norme o Državnem svetu, v katerem so med drugimi zastopani tudi interesi socialnih partnerjev.<sup>502</sup> Ta ustavna določila in na njih temelječa zakonodaja je v sodobnih razmerah potrebna analize primernosti in morebitnih izboljšav, saj se je v Sloveniji uveljavilo splošno mnenje o premajhni učinkovitosti tega organa.

Preverjanje ustreznosti besedila ustavnih norm bi bilo smiselno tudi v zvezi ustavnimi normami, ki jih označujemo kot *usmerjevalne*, torej tiste, ki pravodajnim organom *nalagajo dolžnost reguliranja družbenih razmerij in jih pri tem bolj ali manj konkretno usmerjajo*. Primer takšne norme so določila 75. člena Ustave RS, ki določajo, da se v Sloveniji tematika sodelovanja zaposlenih pri soodločanju uredi z zakonom, vendar se ta ustavna norma še ni uresničila, kar vodi k spoznanju, da je morda zasnovana neustrezno za sedanjí čas.

*Intepretativno vlogo* imajo ustavne norme, ki določajo temeljne družbene vrednote in so kot takšne med ustavnimi normami najbolj abstraktne. Ta doktrinarna opredelitev je v nekaterih ustavah, na primer v hrvatski, potrjena tudi z ustavno normo, torej pozitivno pravno. V 3. členu hrvatske ustave namreč najdemo pravilo, da so svoboda, enakost, mir, socialna pravičnost in podobno – »najvišje vrednote ustavnega reda ...ter temelj za razlago ustave«. Če gre za interpretacijo zakonskega besedila, je za to v prvi vrsti pristojen sam zakonodajalec, ki ima možnost sprejetja »avtentične razlage« predpisa, včasih pa poleg zakonodajalca poseže v razlago besedila predpisa tudi Ustavno sodišče preko tako imenovanih interpretativnih odločb.<sup>503</sup>

V ustavah evropskih držav je mogoče ugotoviti precejšnje razlike v ureditvi temeljev delovnih in socialnih razmerij, kar po eni strani kaže na morebitne različne vrednostne okvire posameznih področij, po drugi strani pa je mogoče predvidevati, da so vrednostni

<sup>501</sup> prim.: WEISS, 2012, VODOVNIK, 2012 ter BAGLIONI, 2013, str. 39-41.

<sup>502</sup> Po določilih 96. člena Ustava Republike Slovenije je Državni svet zastopstvo nosilcev socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov.

<sup>503</sup> V primerih, ko se neka norma v praksi razume in uporablja na več načinov od katerih niso vsi ustavno dopustni, ustavno sodišče določi le eno pravilno razlago, ostale pa izloči. Običajno se pri interpretativnih odločbah izrek glasi »...ni v neskladju z Ustavo, če se razume tako...« ali podobne formulacije. Prim: U-I-108/91, z dne 13.7.1993.

okviri enaki, da pa ena izmed držav s svojo formulacijo posamezne ustavne norme ni bila tako uspešna, kot druga. S tega vidika je smiselno primerjati ustavne norme o temeljnih delovnih in socialnih razmerij s tistimi, ki so uveljavljene v ustavah drugih držav ter ustrezno oceniti rezultate te analize. Hrvatska ustava in ustave nekaterih drugih evropskih držav na primer omenjajo »pravico do dela«, ki je slovenska ustava ne omenja. Hrvatske ustava omenja omejitev delovnega časa in posebej omenja pojem »socialne pravičnosti« kot enega izmed razvojnih ciljev. Italijanska ustava je posebej zanimiva po določbi, po kateri država *demokratska republika, ki temelji na delu*. Omenja »pravico do dela«, hkrati pa tudi *dolžnost vsakogar, da opravlja delo po svojih najboljših močeh*. Omenjena je *pravica delavcev do njihovega poklicnega razvoja* in že v ustavi so omenjeni nekateri delovni pogoji – kot je plača, delovni čas in počitki. Švedska ustava omenja »pravico do dela«, pravico do stanovanja in izobraževanja ter omenja dolžnost države za spodbujanje razvoj socialne varnosti in podobno.

## DEMOKRACIJA

Po določilih 1. člena Ustave Republike Slovenije je *Slovenija demokratska republika*. Demokracija ("vladavina ljudi") je oblastno razmerje znotraj skupine ali skupnosti ljudi, za katere je značilno, da lahko vsi v večjem ali manjšem obsegu vplivajo na sprejemanje odločitev, ki veljajo za skupino oziroma za skupnost.<sup>504</sup> *Demokracija* na področju delovnih razmerij je torej značilnost razmerja med delavci in delodajalci, za katero velja, da imajo delavci določen vpliv na urejanje delovnih razmerij in sploh na odločanje na tem področju. Na področju socialne varnosti pa se demokracija razmerij kaže v dejstvu, da *lahko zavarovanci in socialni partnerji* sodelujejo pri odločanju pri vseh ključnih vprašanih pravnega urejanja in izvajanja prave ureditve socialne varnosti. Ker je obravnavana ustavna norma po naravi interpretativna, je treba preveriti, ali je z vidika razvoja družbenih vrednot še vedno ustrezno uveljavljena v konkretnih urejevalnih in usmerjevalnih normah ustave. Legitimni temelji na primer - sodelovanja zaposlenih pri odločanju v organizacijah so povezani z ustavnim načelom "demokracija", kar pravici do omenjenega sodelovanja pri odločanju daje značaj univerzalne pravice.<sup>505</sup> Tezo, da je sodelovanje zaposlenih pri odločanju univerzalna pravica, potrjuje tudi povezanost omenjene pravice z ustavnimi vrednotami, ki se dotikajo področja človekovih pravic (na primer - človekovo dostojanstvo), ki so univerzalne. Vrednota demokracije se po slovenski ustavi *ne povezuje neposredno* s posamičnimi pravicami zaposlenih ali uživalcev socialnih pravic. V primerjalnem ustavnem pravu pa na tem področju najdemo tudi drugačne rešitve. Tako na primer v Avstriji ustava jamči politično svobodo javnim uslužbencem.<sup>506</sup>

<sup>504</sup> O razsežnostih prvine demokracije in pravnosti, prim.zlasti: Avbelj, 2013, str. 77-109

<sup>505</sup> Z "univerzalnostjo" te pravice ni mišljena njena široka mednarodnopravna veljavnost temveč njena pojavnostna značilnost: Tam, kjer pravni red to pravico priznava, jo je treba zagotoviti vsem subjektom iste kategorije v večjem ali manjšem obsegu.

<sup>506</sup> »Public employees, including members of the Federal Army, are guaranteed the unrestricted exercise of their political rights" ( Par. 2 Art. 7, Austrian Constitution).

Razvijanje demokratičnih odnosov je pomembno tudi na področju socialne varnosti. Sistem socialne varnosti temelji na delovanju omrežja institucij, kot so državni organi in zavodi, v katerih se izvajajo javne službe na področju sociale. Stopnja demokratičnosti je *manjša* na področjih, kjer gre za pristojnosti *državnih oziroma javnih organov*, večja pa je na področju, kjer gre za socialne javne službe, ki se izvajajo v javnih zavodih. Organi upravljanja v javnih zavodih so namreč zasnovani tako, da v njih soodločajo ob predstavniki ustanoviteljev zavodov tudi zaposleni v zavodih ter uporabniki storitev zavodov.

## **PРАВNA DRŽAVA**

*Pravna država* je vrednota, ki je poudarjena v 2. členu Ustave. Njena kakovost je odvisna od odgovora, v kakšnem obsegu in kako kakovostno se v državi v različnih družbenih razmerjih zagotavljajo svoboda, pravičnost in pravna varnost. S tem se vprašanje pravne države povezuje s številnimi drugimi področji, zlasti s področjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki jih je treba obravnavati interdisciplinarno.<sup>507</sup> Na področju delovnih in socialnih razmerij je pomembno, da pravna ureditev varuje temeljni pravni položaj subjektov teh razmerij, ter zagotavlja legitimne temelje za pogodbeno urejanje in uveljavljanje ter varstvo pravic zaposlenih oziroma upravičencev do socialnih pravic.<sup>508</sup> Na področju dela je z vidika zagotavljanja pravnosti pomembna omejitev delodajalčeve normativne, direktivne in disciplinske oblasti. Normativna ureditev in nadzor nad izvajanjem pravne ureditve morata v prvi vrsti zagotavljati spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter biti zagotovljena tako, da omogočata "zaupanje v pravo". Z vsebinskega vidika to pomeni zlasti zagotavljanje skladnosti predpisov z ustavnimi vrednostnimi izhodišči ter samim namenom predpisov. S formalnega vidika pa morajo predpisi ustrezati uveljavljenim nomotehničnim kriterijem.

Z vidika nomotehlike je za delovno in socialno pravo značilno, da imajo avtonomni pravni akti na tem področju sorazmerno večji pomen kot v drugih pravnih podsistemih. Avtonomni pravni akti, ki so predvideni z oblastnimi predpisi spadajo v okvire "delegirane" zakonodaje, saj država *prenese pooblastila* za del normativno dejavnost na nekoga, ki pri oblikovanju pravnih aktov ne uveljavlja javne oblasti. Statuti pravnih oseb v glavnem urejajo statusno (korporativno) pravno tematiko, vedno pa vsebujejo tudi elemente, pomembne za delovna in socialna razmerja. Avtonomni viri lahko imajo značaj javnega ali zasebnega prava. Okvir njihovega regulatornega področja je lahko zakon, vendar vedno ni tako. Tak okvir je lahko tudi sama Ustava in njene določbe, ki se uresničujejo neposredno, ne da bi bile operacionalizirane z zakonskimi predpisi.<sup>509</sup>

---

<sup>507</sup> prim: JAMBREK P., LETNAR ČERNIČ, J., 2014

<sup>508</sup> K uveljavljanju teh ciljev "pravnosti" pomembno prispeva razmejitev in sistemska ureditev treh vrst oblasti, to je, zakonodajne, izvršilne in sodne oblasti. Ustava Republike Slovenije v 3. členu določa, da ima v Sloveniji oblast ljudstvo. Državljanke in državljani jo izvršujejo neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno. Znotraj tega sistema deluje sistem zavor in ravnovesij (»checks and balances system«).

<sup>509</sup> Zato je nesporemljiva teza, da kolektivni sporazumi, ki vsebujejo normativni del, torej imajo značaj pravnega predpisa, ne morejo biti predmet presoje ustavnosti pred ustavnim sodiščem (Odločba US RS, št. U-I-162/95, 11.1.1996, V/2).

Kvaliteto "pravnosti" države je treba ocenjevati tudi po značilnostih dejanskega *izvajanja delovnopравnih norm* v praksi. S tega vidika je pomemben obstoj in delovanje institucij, ki skrbijo za izvajanje predpisov. Na področju delovnega prava gre za različne državne organe, kot so inšpekcija dela, delovna in socialna sodišča,<sup>510</sup> varuh človekovih pravic in drugi. Ob tem, da države preko teh institucij same aktivno nadzirajo in sankcionirajo izvajanje pravnih norm, na področju delovnega prava hkrati s predpisi omogočajo delodajalcem in zaposlenim, da izvajajo nekatere samovarovalne aktivnosti, s katerimi se zakonito obranijo pred kršitvami predpisov druge strani. Medtem ko so delodajalcem na voljo instituti iz orožarne njihove direktivne oblasti (delovni nalog) ter disciplinske oblasti (disciplinske sankcije), imajo zaposleni pravico, da v nekaterih primerih aktivno ali pasivno preprečijo izvršitev nezakonite odločitve delodajalca (samopomoč).

## **SOCIALNA DRŽAVA**

Socialna država je lastnost države, da družbena razmerja v znatnem obsegu naslanja na vrednoto splošne solidarnosti med ljudmi. Republika Slovenija to vrednoto oziroma značilnost poudarja med temeljnimi določbami, torej ustavnimi načeli, konkretno v določilih 2. člena Ustave. Omenjeno vrednoto, ki je oblikovana abstraktna, dopolnjuje nekoliko konkretnejša določba 5. člena Ustave Republike Slovenije, po kateri država med drugim skrbi in ustvarja možnosti za "skladen civilizacijski in kulturni razvoj."<sup>511</sup> Skrbeti mora za učinkovito usklajevanje različnih interesov določenih kategorij prebivalstva ter takšno urejanje delovnih in socialnih razmerij, da je pri tem v celoti upoštevan namen teh predpisov, ki izhajajo iz načel, ki se oblikujejo na temelju razvojnih značilnosti in kulture države. Polno vsebinsko izhodišče za razumevanje socialne države pa je v Sloveniji in drugih evropskih državah mogoče oblikovati le z upoštevanjem konvencij in priporočil Mednarodne organizacije dela ter aktov Sveta Evrope ter Evropske unije, zlasti določil 31. člena Listine o temeljnih pravicah, ki omenja »pravične delovne pogoje«.<sup>512</sup> Evropske

---

<sup>510</sup> Pri sodnem nadzoru ustavnosti in zakonitosti na področju uporabe prava se ločevanje materialnih vidikov in formalnih vidikov ustavnosti in zakonitosti izkaže kot posebno pomembno za opredelitev obsega pristojnosti sodišč za sprejemanje posameznih vrst odločitev. V sodni praksi se premalo upošteva, da bi bilo treba zoper formalno nezakonita ravnanja uporabljati zlasti možnost vračanja odločitev subjektom odločanja zaradi odpravljanja procesnih napak, materialno nezakonita ravnanja pa odpravljati, če se ugotovi njihova neveljavnost. Na področju delovnega prava je pogosto zaradi součinkovanja pravil civilnega prava težko ugotavljati meje materialne zakonitosti ali nezakonitosti konkretnih aktov (npr. vprašanja v zvezi z delavčevo odpovedjo pravicam iz delovnega razmerja).

<sup>511</sup> Vrednoto konkretnije opisujejo odločbe Ustavnega sodišča, ki kažejo na nekatere smeri razlag o razsežnosti načela. Omenjajo varstvo eksistenčnega minimuma prebivalstva, določajo razmejitve socialnih bremen med delodajalce, delavce in državo in podobno. Osrednji elementi te vrednotne kategorije so vgrajeni v sistem ustavne ureditve človekovih pravic in temeljnih svoboščin, nekateri pa tudi v poglavje o gospodarskih in socialnih razmerjih ter poglavje o državni ureditvi. Gre zlasti za določbe 21. člena Ustave (varstvo človekove osebnosti in dostojanstva), 50. člena (pravica do socialne varnosti), 49. člena (svoboda dela), določila Ustave o lastninski pravici, svobodni podjetniški pobudi in druge.

<sup>512</sup> Po evropskih kriterijih so glavne značilnosti »pravičnosti« in »poštenosti« delovnih pogojev naslednji: Vsak delavec ima pravico do zdravih in varnih delovnih pogojev ter delovnih pogojev, ki spoštujejo njegovo



države imajo različno zgodovinsko in kulturno tradicijo, kar pomembno vpliva na različnost tistih vrednot prebivalstva, ki so povezane s socialno državo.<sup>513</sup>

Na temelju omenjenih vrednostnih izhodišč in uveljavljenih standardov bi bili morebitni pregloboki in nesorazmerni posegi v preteklosti uveljavljene socialne pravice v nasprotju z ustavo.<sup>514</sup> S tega vidika je treba členiti in vrednotiti procese spreminjanja pravne ureditve delovnih razmerij in socialne varnosti. Ta problematika presega nacionalne okvire in je premet obravnavanja tudi na mednarodni ravni. Kriterije za presojo dopustnih sprememb je obravnavalo tudi Evropsko sodišča za človekove pravice, na primer z vidika vrednotenja razmerja med višino pokojnine ter dostojnim življenjem posameznika.<sup>515</sup>

## ZAKLJUČEK

Vpogled in analiza dejavnosti slovenskih socialnih partnerjev na državni ravni v zadnjih petih letih je pokazal, da prihaja na enem izmed pomembnih področij nastajanja družbenih vrednot do signifikantnih sprememb. Ugotovljene spremembe vrednot socialnih partnerjev na področju delovnih in socialnih razmerij kažejo, da je utemeljeno izvajati dodatne raziskave o vrednotah na tem področju tudi širše in tako pridobiti podatke, s pomočjo katerih je mogoče oceniti kulturni, politični, gospodarski in socialni razvoj Slovenje po uveljavitvi Ustave RS 1991 in na temelju tega razvoja preveriti ustreznost formulacij ustavnih norm, ki so temelj delovnih in socialnih razmerij. To sklepanje potrjuje tudi primerjava ustavnih norm o temeljih delovnih in socialnih razmerij v drugih evropskih državah, ki kaže, da pravila ustav na obravnavanem področju niso identična slovenskim ustavnim normam, kar omogoča sistematično analizo pomena in vzrokov teh razlik.

---

dostojanstvo....ter: Vsak delavec ima pravico do omejenega delovnega časa, dnevnega in tedenskega počitka ter plačanega letnega dopusta. (Uradni list Evropske unije C 83/397, SL 30. 3.2010).

Z vidika razvoja evropskega delovnega in socialnega prava je pomembna tudi Listina skupnosti o temeljnih socialnih pravicah delavcev. Listino o pravicah delavcev so leta 1989 sprejele vse članice z izjemo Velike Britanije. Cilji listine so bili kasneje vključeni v besedila primarnih dokumentov EU. Listina določa »moralne obveznosti« članic na področju delovnih in socialnih razmerij, ki so kasneje postale »pravne«. Nalaga Komisiji dolžnost, da skrbi za razvoj politik (akcijski programi) in evropskega prava na tem področju.

<sup>513</sup> Prim: Boyd Scott H. in Walter Mary Ann, Cultural Difference and Social Solidarity: Solidarities and Social Function; <http://www.cambridgescholars.com/download/sample/58404>, maj 2015.

<sup>514</sup> O tem obsežno: Dragoš, 2010, str. 163-195 ter MERCINA, 2009, str. 487-516.

<sup>515</sup> ESČP je zavzelo stališče, da skupna vsota pokojnine ki jo uživa posameznik lahko zaradi svoje nezadostnosti v posamičnem primeru vzbudi sum, da država s posameznikom ravna nečloveško oziroma poniževalno (3. člen Evropske konvencije o človekovih pravicah). Za tako ravnanje gre, če posameznika prejemek ne varuje pred »rušenjem fizičnega ali mentalnega zdravja« ali če povzroči »degradacijo, ki se ne sklada s človeškim dostojanstvom«. Prim: Odločitev ESČP, Antonina Dmitrijevna Budina proti Rusiji, pritožba št. 45603/05

## LITERATURA

- M. ACCETTO, Načelo solidarnosti kot splošno načelo prava EU, V: Reviji Pravna praksa, 2009, št. 11, str. 64 – 65.
- M. AVBELJ, Slovenija kot demokratična in pravna država. V: AVBELJ, Matej (ur.), et al. Evropska Slovenija, (Zbirka Izzivi svobode). Ljubljana: Inštitut Nove revije, zavod za humanistiko, 2013, str. 77-107.
- S. DRAGOŠ, Socialna politika in socialna država v Republiki Sloveniji. V : Neosocialna Slovenija : smo lahko socialna, obenem pa gospodarsko uspešna družba? / ur. Urban Vehovar. Koper : Univerzitetna Založba Annales, 2010. Str. 163-195.
- J. HOJNIK, Vpliv gospodarske krize na sisteme delavske participacije v Evropi. V: Ekonomska demokracija. 2013, št. 2/2013, str. 14-16.
- P.JAMBREK P., J.LETNAR ČERNIČ, Theory of rights : theory of human rights and fundamental freedoms - behavioral, social and normative approaches, (Collection Slovenia 1945-2015). 1st ed. Nova Gorica: European Faculty of Law; Kranj: Graduate School of Government and European Studies, 2014.
- E.KORPIČ-HORVAT, Mediacija, oblika alternativnega reševanja sporov. Anali PAZU, 2011, letn. 1, št. 1, str. 90-93.
- A. MAVČIČ, The Republic of Slovenia. V: BESSELINK, Leonard F. M., BANASZAK, Bogusław. Constitutional law of the EU member states. Deventer: Kluwer a Wolters Kluwer business, 2014, str. 1463-1519.
- A. MERCINA, Solidarnost kot nujni element pravičnosti, V: Reviji Pravniki. 2009, št. 9-10, str. 487–516.
- T. PIKETTY, Capital in the Twenty – First Century. V Londonu : The Belknap Press of Harvard University Press, 2014.
- D. SENČUR PRČEK , Samozaposleni, ekonomsko odvisne osebe in obstoj delovnega razmerja. Delavci in delodajalci, ISSN 1580-6316, 2014, letn. 14, 2/3, str. 201-220.
- Z. VODOVNIK, Evropska unija in socialni dialog, Evropski socialni dialog. V: Dignitas, 2014, str. 153-168.
- Z. VODOVNIK, Management in pravni podsistemi, Pravni položaj managerjev, (Znanstvene monografije Fakultete za management Koper). Koper: Fakulteta za management, 2008.
- M. WEISS, Labour Law and Industrial Relations in Germany by R. Blanpain, M. Weiss and M. Schmidt, Kluwer Law International; 4th Revised edition edition, 2008.

## VIRI:

- Austria Constitution, [http://www.servat.unibe.ch/icl/au00000\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/icl/au00000_.html), marec 2015.
- BAGLIONI, Mirella, The European Social Model: Revitalizing the Debate about its prospects. V: E-Journal of International and Comparative Labour studies. 2013, vol. 2, n. 2., str. 39-41. URL :<http://vis.evro-pf.si:8080/visintapl/main.asp> 28. 5. 2015.
- Boyd Scott H. in Walter Mary Ann, Cultural Difference and Social Solidarity: Solidarities and Social Function; URL naslov: <http://www.cambridgescholars.com/download/sample/58404>, maj 2015.

Croatia Constitution, [http://www.servat.unibe.ch/icl/hr00000\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/icl/hr00000_.html), marec 2015.

France Constitution, [http://www.servat.unibe.ch/icl/fr00000\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/icl/fr00000_.html), marec 2015.

German Constitution, [http://www.servat.unibe.ch/icl/gm00000\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/icl/gm00000_.html), marec 2015.

Habermas Jürgen, Democracy, Solidarity And The European Crisis. V: Social Europe. 2013; 27.4.2015 URL naslov: <http://www.socialeurope.eu/2013/05/democracy-solidarity-and-the-european-crisis-2/>, 7.maj 2015.

<http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/lang--en/index.htm>, maj 2015.

Hungary Constitution, [http://www.servat.unibe.ch/icl/hu00000\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/icl/hu00000_.html), marec 2015.

Italy Constitution, [http://www.servat.unibe.ch/icl/it00000\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/icl/it00000_.html), marec 2015.

NACIONALNI reformni program 2014-2015, april 2014.

OPEN method of coordination. Uradno spletišče Evropske unije. URL:[http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/open\\_method\\_coordination\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/open_method_coordination_en.htm). 12.5.2015.

Sweden Constitution, [http://www.servat.unibe.ch/icl/sw00000\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/icl/sw00000_.html), marec 2015.

URL: [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/nrp2014\\_slovenia\\_sl.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/nrp2014_slovenia_sl.pdf). 5.5.2015.