

Ko država gre predaleč

Zakaj potrebujemo Varuha človekovih pravic – in zakaj šteje njegov program
(Zakonitost moramo uokviriti z uspešnostjo)

Avtor: mag. Franc Derganc, 03.12.2025

Veza: Program kandidata za varuha – <https://www.modro-poslovanje.si>

Verzija Zakaj potrebujemo državo V3: Avtorski delovni osnutek – ne za distribucijo

PDF je namenjen zgolj povabljenemu strokovnemu pregledu. Končna različica bo objavljena izključno v tiskani obliki.

Pobude in vprašanja pošljite preko
obrazca: <https://podio.com/webforms/30542708/2582252>

Ta knjiga bo izdana izključno v tiskani obliki.

Ne iz zavračanja digitalnega, temveč iz zavestne izbire. Branje klasične knjige ni zgolj način prenosa vsebine, temveč dejanje časa, jezika in zbranosti, ki nagovarja vsa naša čutila. Tudi tista, ki jih digitalne oblike ne morejo ujeti – vonj po sveže natisnjeni knjigi, ko jo prvič vzamemo v roke, tišino prostora, v katerem besede zorijo počasneje.

Prav v takšnem prostoru se lahko varuje temeljna človekova pravica do ohranjanja jezika, kulture in notranje pozornosti – kot varovalo pred posegi, ki v imenu učinkovitosti zožujejo prostor človeške izkušnje.

Ta knjiga pripada temu prostoru.

Avtorski delovni osnutek – ne za distribucijo

Kazalo vsebine

Ko država gre predaleč	1
Zakaj potrebujemo Varuha človekovih pravic – in zakaj šteje njegov program	1
Uvod	4
I. DEL – IZBIRA VARUHA NI KADROVSKA ODLOČITEV	6
1. Če ni programa, ni izbire	6
2. Varuh kot institucija etike javne države	6
3. Parlamentarna odločitev, ki presega mandat	7
II. DEL – KJE SE ZAČNEJO IZGUBLJATI ČLOVEKOVE PRAVICE	7
4. Človekove pravice se ne kršijo šele s sodbo	7
5. Prva in druga stopnja kot točka systemskega tveganja	7
6. Čas kot poseg v človekovo življenje	7
7. Ko je odločitev zakonita, človek pa ne zdrži več	8
III. DEL – KAKO SISTEM USTVARJA RANLJIVOST	8
8. Ranljivost kot proces, ne kot identiteta	8
8.1 Absolutna ranljivost in institucionalna slepota	8
9. Kumulativni učinek odločitev	8
IV. DEL – KONFLIKT, STRAH IN MOŽNOST SOŽITJA	9
10. Pravice v konfliktnih okoljih	9
10.1 Sobivanje kot izhod iz kroničnega konflikta	9
V. DEL – ZAKAJ OBSTOJEČI MODEL VARUHA NE ZADOŠČA VEČ	10
11. Reaktivni Varuh in njegove omejitve	10
12. Zakaj se systemske kršitve ponavljajo	10
13. Od varuha pobud k varuhu procesov	10
14. Sistem kot sogovornik, ne kot objekt priporočil	11
15. Zakaj brez spremembe modela Varuh izgubi pomen	11
VI. DEL – VARUH KOT SYSTEMSKI AKTER	11
16. Zakaj Varuh ne sme ostati zgolj opazovalec	11
17. Upravljanje tveganj za človekove pravice	12
18. Standardiziran pristop kot zaščita pred arbitrarnostjo	12
19. Register tveganj kot orodje Varuha	12
20. Merjenje učinkov: zakaj občutek ni dovolj	12
21. Primer davčnih postopkov kot šolski primer tveganj	13
22. Varuh kot notranji korektiv države	13

VII. DEL – SODELOVANJE Z DRŽAVO BREZ STRAHU	13
23. Zakaj dobre rešitve pogosto naletijo na odpor.....	13
24. Varuh in strategija uvajanja sprememb.....	14
25. SWOT analiza kot orodje Varuha	14
26. Zakaj javni uslužbenci niso sovražniki pravic	14
27. Win-win pristop kot temelj sprememb	14
28. Centralizacija okoli človeka – dolgoročna vizija.....	15
VIII. DEL – JAVNOST, ZAUPANJE IN ODGOVORNOST	15
29. Javnost ni množica, temveč razumevanje	15
30. Kakovostni novinarji kot prvi zavezniki pravic	15
31. Varuhovi zvočniki – razširjanje razumevanja pravic	16
32. Influencerji, etika in nova javna sfera.....	16
33. Zaupanje kot dolgoročni kapital države	16
IX. DEL – EVROPSKA RAVEN: KO SE TVEGANJA ZA PRAVICE PROIZVAJAJO NADNACIONALNO .	16
34. Evropa kot vir pravic – in novih tveganj.....	16
35. Regulatorna gostota in izguba razumevanja.....	17
36. Nadnacionalni predpisi in nacionalni posegi	17
37. Evropski Varuh in meje odgovornosti.....	17
38. Ko se odgovornost razprši, je ogrožen človek	18
X. DEL – VARUH V KRIZAH: KO PRAVICE POSTANEJO NAJTEŽJE VAROVANE.....	18
39. Krizne razmere in skušnjava izjem	18
40. Posegi v pravice z namenom zaščite drugih pravic	18
41. Krize razkrijejo resnično moč institucij.....	19
42. Načrt ravnanja s človekovimi pravicami v izrednih razmerah	19
43. Varuh kot varovalo pred samimi seboj.....	19
Namesto zaključka.....	19

Uvod

Država je stalna spremljevalka našega življenja. Vstopa vanj neopazno, s pravili, obrazci, pravicami in obveznostmi. Večino časa deluje tiho, skoraj nevidno. Dokler ne poseže. Takrat postane zelo otipljiva. Takrat se razmerje med posameznikom in državo razkrije v vsej svoji teži.

Ta knjiga ne izhaja iz nezaupanja v državo. Nasprotno. Izhaja iz razumevanja, da je država nujna za delovanje skupnosti, za varnost, za solidarnost in za udejanjanje pravic. Prav zato, ker ima država moč, mora imeti tudi mejo. Mejo, ki ne varuje le posameznika pred državo, temveč v končni fazi varuje tudi državo pred lastnim pretiravanjem.

Ko država "gre predaleč", to praviloma ne pomeni, da deluje zlonamerno. Pogostejše pomeni, da deluje rutinsko, da se opira na formalno pravilnost, ne da bi pri tem preverila, kaj njeni posegi dejansko pomenijo za človeka. Prav tu nastopi temeljno vprašanje demokratične družbe: kdo skrbi za mejo med nujnostjo ukrepa in njegovim človeškim učinkom?

Odgovor na to vprašanje je Varuh človekovih pravic. Ne kot nasprotnik države, temveč kot njen notranji korektiv. Kot institucija, ki obstaja prav zato, da v času pritiska, strahu ali krize zastavi preprosto, a ključno vprašanje: ali je ta poseg res še vzdržan za človeka?

Ta knjiga je namenjena človeku. Ne pravniku in ne politiku, čeprav jo morata brati tudi onadva. Namenjena je vsakomur, ki se lahko – v mirnih ali izrednih razmerah – znajde v situaciji, ko država poseže v njegovo življenje. Namenjena je tudi tistim, ki odločajo, saj moč brez notranjega nadzora hitro izgubi zavedanje meja.

Posebno mesto v knjigi ima vprašanje **programa** Varuha. Ne osebe, ne njenega značaja, temveč programa. Kajti Varuh brez programa ni varovalo, temveč zgolj naslov. Program pa razkriva, kako Varuh razume svojo vlogo, kje vidi tveganja in ali je pripravljen posegati v sistem še preden ta zdrsne predaleč.

Avtorjeve misli k knjigi

Ta knjiga ni nastala kot akademski projekt in tudi ne kot odziv na en sam dogodek. Nastajala je dolgo – postopno, v različnih življenjskih obdobjih, skozi izkušnje, osebne in profesionalne, pogosto v tišini in brez ambicije, da bi bila kdaj objavljena.

Njen izvor je človeški.

Odraščal sem v družini, kjer preživetje ni bilo samoumevno. Družinsko podjetje ni nastalo zaradi podjetniških ambicij ali tržnih priložnosti, temveč kot odgovor na osnovno vprašanje: kako zagotoviti varnost družine in prihodnost otrok. Starša sta z delom, vztrajnostjo in odgovornostjo ustvarila okvir, v katerem sem se zgodaj naučil, da delo ni zgolj ekonomska kategorija, ampak oblika skrbi – in dostojanstva.

Posebno mesto v teh spoznanjih ima moja mama, katere moč ni bila samo glasna, temveč predvsem vztrajna. (*Bila je glasna – in še vedno jo imam rad.*)

Ta izkušnja me je zaznamovala bolj, kot sem se zavedal. Za to sem obema, očetu in materi, globoko hvaležen.

Kasneje me je pot vodila v davčno upravo, kjer sem približno pet let deloval znotraj sistema. Tam sem prvič od blizu videl, kako abstraktna pravila učinkujejo na konkretnega človeka – in kako hitro lahko postopek postane sam sebi namen, če se izgubi zavest, komu je pravzaprav namenjen. Ta izkušnja ni bila negativna sama po sebi; bila pa je odločilna.

V zasebni praksi davčnega svetovanja, v kateri delujem več kot dvajset let, sem nato spremljal ljudi in podjetja v življenjskih situacijah, ki niso sodile v učbenike: bolezen, izguba dela, finančni zlom, napake v postopkih, dolgotrajne negotovosti. V teh primerih pravni status – zaposleni, podjetnik, samozaposleni – pogosto ni pomenil zaščite, temveč dodatno breme.

Moje institucionalno izobraževanje, vključno z magistrskim študijem davčnega prava, je to prakso dopolnilo. Magistrsko delo, posvečeno pravicam in obveznostim stranke v postopkih davčnega nadzora v Sloveniji in primerjalno, je utrdilo spoznanje, da je ključno vprašanje vedno isto: ali sistem v resnici vidi človeka, ali zgolj njegovo procesno vlogo.

Kot predsednik Zbornice davčnih svetovalcev Slovenije sem se več let zavzemal – tudi v dialogu s tremi zaporednimi vladami – za sistemske rešitve, ki bi okrepile položaj plačnikov davkov: za ustanovitev varuha njihovih pravic in za sprejem kodeksa pravic plačnikov davkov. Ti napori niso bili vedno uspešni, so pa dodatno razjasnili meje sistema in moč vztrajnega pritiska argumentov.

Končno spoznanje, ki iz vsega tega izhaja in tvori jedro te knjige, je preprosto in hkrati zahtevno: pri varovanju človekovih pravic ne gre za podjetnika, ne za davčnega zavezanca, ne za procesni status, ki ga posamezniku pripiše sistem. Gre za človeka. Vedno.

Ta knjiga je zato poskus uokviriti pravno, upravno in institucionalno razmišljanje okoli tega izhodišča. Del besedila je nastal tudi s pomočjo sodobnih orodij umetne inteligence, kar je transparentno pojasnjeno v posebnem pojasnilu. A jedro razmisleka, vrednostni okvir in odgovornost za zapisano ostajajo v celoti avtorjevi.

Če ima ta knjiga kakšen namen, je to ta: da človek ne izgine v postopku – niti v digitalnem oziroma »AI-oblaku«, kjer se lahko pristne človeške misli ob nepremišljeni ali nekritični rabi umetne inteligence hitro zabrišejo ali potisnejo v ozadje (*o tem podrobneje v pojasnilu o uporabi umetne inteligence* – glej: <https://www.modro-poslovanje.si/BAZA-ZNANJA/ArtMID/1285/ArticleID/343260/preview/true/DISCLAIMER-maf-Franc-Derganc>

Te knjige ne bi bilo brez moje družine.

Še posebej brez Barbare, ki vsak dan – pogosto nevidno in brez velikega hrupa – lovi ravnovesje med skrbjo za najina otroke, skrbjo za svojo in mojo starše ter izzivi vsakdanjosti.

Ta notranja arhitektura družine, ki jo drži pokonci, je bila zame vedno opomnik, da se človekove pravice ne začnejo v zakonih in institucijah, temveč doma – v odnosih, odgovornosti in tistem prevzemanju bremen.

Hvala, Barbara.

Te knjige zagotovo ne bi bilo tudi brez dolgih pogovorov s prijatelji, ki se v življenju soočajo z izzivi, večjimi od zgoraj naštetih.

Z ljudmi, ki tiho in vztrajno skrbijo za otroke s posebnimi potrebami, za onemogle starše in za bližnje, pri čemer pogosto ob tem sami ostajajo nevidni. Prav ti pogovori so me vedno znova opominjali, da se človekove pravice ne živijo v izjemah, temveč v vsakdanjih, dolgoročnih bremenih, ki jih nosijo posamezniki in družine.

Vse zgoraj zapisane izkušnje – družinske, poklicne, institucionalne in povsem vsakdanje – bi lahko ostale osebni zapiski. Razmislek zase. Toda v nekem trenutku se odpre okno, ko osebna spoznanja trčijo ob institucionalno realnost.

Tak trenutek se je v Sloveniji odprl z začetkom postopka izbire novega Varuha človekovih pravic. Za kandidaturo se nisem odločil zato, ker bi menil, da je bitka lahka ali da so možnosti velike. Nasprotno – vstopil sem v postopek v času, ko se je zdelo, da je vprašanje vsebine že skoraj postransko, odločitev pa v veliki meri že oblikovana.

Toda prav zato je bilo to okno pomembno. Če že obstaja postopek izbire Varuha, potem ta ne sme biti razumljen kot kadrovska formalnost, temveč kot redka priložnost za vsebinsko razpravo o tem, kakšno institucijo Varuha sploh želimo.

Dodatni kontekst te odločitve je tudi spoznanje, da se ideja Varuha za pravice plačnikov davkov – kljub temu, da je zapisana v programih trenutne parlamentarne večine – očitno ne bo uresničila. To dejstvo ni le politično, temveč sistemsko. Pomeni, da ostaja širok krog posameznikov brez specializirane institucionalne zaščite pred posegi države v njihovo ekonomsko in eksistenčno sfero.

V takem položaju Varuh človekovih pravic ni nadomestilo, temveč ključen varnostni ventil. A le, če ima jasno vlogo, usmeritev in program.

Zato je prva teza te knjige – in izhodišče nadaljnje razprave – preprosta: **če ni programa, ni izbire.**

I. DEL – IZBIRA VARUHA NI KADROVSKA ODLOČITEV

1. Če ni programa, ni izbire

Avtorski delovni osnutek - ne za distribucijo

Izbira Varuha človekovih pravic se pogosto obravnava kot kadrovsko vprašanje. Kdo ima primerno izobrazbo, kdo ima dovolj izkušenj, kdo je sprejemljiv za večino. Takšen pristop je zavajajoč. Imenovanje Varuha ni kadrovski postopek, temveč odločitev o smeri delovanja institucije.

Program kandidata ni formalna priloga, temveč osrednji dokument. Iz programa je razvidno, ali kandidat razume Varuha kot reaktivno institucijo, ki čaka na pobude, ali kot aktiven sistemski dejavnik, ki prepoznava tveganja in deluje preventivno. Program pokaže, ali bo Varuh osredotočen na posamezne primere ali na ponavljajoče se vzorce, ki človekove pravice sistematično spodkopavajo.

Brez programa ni mogoče presojati prihodnjega delovanja Varuha. Brez programa se izbira reducira na osebne lastnosti, namesto na vsebinske prioritete. To ni le slabost postopka, temveč tveganje za samo institucijo.

2. Varuh kot institucija etike javne države

Varuh človekovih pravic ni del izvršilne oblasti. Ne izvaja politik in ne sprejema odločitev namesto organov. Njegova naloga je drugačna in subtilnejša: predstavlja etični korektiv javne države.

Država lahko deluje zakonito in hkrati povzroča nedopustno trpljenje. Lahko ima pravno pravilne postopke, ki pa trajajo desetletje. Lahko sprejema formalno utemeljene odločitve, ki človeka

pripeljejo na rob eksistence. Varuh je edina institucija, katere izhodišče ni vprašanje, ali je bil postopek pravilno izpeljan, temveč vprašanje, kaj je pomenil za človeka.

Zato je Varuh institucija etike. Ne v moralističnem smislu, temveč v zelo praktičnem: nenehno sooča državo z učinki njenega delovanja. Ta pogled je pogosto neudoben, a nujen. Brez njega država hitro zdrsne v tehnično pravilnost brez človeške vsebine.

3. Parlamentarna odločitev, ki presega mandat

Ko zakonodajna oblast imenuje Varuha, ne odloča le o posameznem mandatu. Odloča o standardu, ki bo vplival na vse tri veje oblasti. Odloča o tem, ali bo Varuh institucija, ki jo sistem resno jemlje, ali zgolj glas v letnem poročilu.

Program kandidata je v tem kontekstu ključen. Ne pove le, kaj kandidat misli, temveč kakšno institucijo želi zgraditi. Parlament, ki imenuje Varuha brez resne presoje programa, opušča del svoje odgovornosti do varovanja človekovih pravic.

II. DEL – KJE SE ZAČNEJO IZGUBLJATI ČLOVEKOVE PRAVICE

4. Človekove pravice se ne kršijo šele s sodbo

V javni razpravi se človekove pravice pogosto povezujejo s sodnimi postopki. Kot da bi bile kršitve nekaj, kar se zgodi šele na koncu poti. V resnici se večina posegov zgodi veliko prej – v upravnih, davčnih, socialnih in inšpekcijskih postopkih.

Tam se odloča o prejemkih, o preživetju, o dostopu do pravic. Tam se pogosto vzpostavi razmerje moči, v katerem ima posameznik malo besede, država pa veliko rutine. Če se varovanje pravic omeji na sodno kontrolo, pride pogosto prepozno. Škoda je že storjena.

5. Prva in druga stopnja kot točka systemskega tveganja

Prva in druga stopnja odločanja sta ključni. Prav tam bi morala država pokazati največjo zadržanost in skrb za človeka. V praksi pa pogosto ravnata rutinsko. Pritožbeni organi potrjujejo odločitve brez vsebinske presoje, kot da gre za formalni popravek, ne za resnično varovalno.

Ko drugi stopnji odpove vsebinski nadzor, postane sodno varstvo edina možnost – a za mnoge ljudi tudi že nedosegljiva. S tem država tvega, da gre predaleč že na začetku postopka.

6. Čas kot poseg v človekovo življenje

Čas ni nevtralen. Dolgotrajni postopki niso zgolj vprašanje učinkovitosti, temveč vprašanje dostojanstva. Človek, ki deset let čaka na rešitev, v tem času ne živi normalnega življenja. Ne more planirati, ne more naprej.

Sistem tega pogosto ne zazna, ker čas ni zapisan kot poseg. Varuh pa ga mora brati tako. Čas je ena najpogostejših, a najmanj priznanih oblik posega države.

7. Ko je odločitev zakonita, človek pa ne zdrži več

Najbolj boleče so situacije, v katerih je vse "prav". Postopek je bil izpeljan skladno s pravili, roki so bili formalno spoštovani, pravna sredstva izčrpana. Človek pa se vmes zlomi.

Prav tukaj se razkrije bistvo vprašanja, zakaj potrebujemo Varuha. Ne kot popravnega izpita za sodbo, temveč kot institucijo, ki vidi človeka v celoti. Ko država gre predaleč, najpogosteje ne zato, ker bi kršila zakon, temveč zato, ker pozabi, zakaj zakon sploh obstaja.

III. DEL – KAKO SISTEM USTVARJA RANLJIVOST

8. Ranljivost kot proces, ne kot identiteta

Ko govorimo o ranljivih skupinah, pogosto mislimo na lastnosti ljudi: revščino, bolezen, status, izobrazbo, etnično pripadnost. Tak pogled je preozek in nevarno poenostavljen. Ranljivost namreč v večini primerov ni nekaj, s čimer se človek rodi ali kar nosi s seboj, temveč nekaj, kar nastane skozi proces.

Človek postane ranljiv, ko se znajde v dolgotrajnem postopku brez jasnih odgovorov. Ko se njegov položaj postopoma slabša, ne zaradi enega samega napačnega ukrepa, temveč zaradi zaporedja majhnih, formalno pravilnih odločitev. Ranljivost nastane, ko se začasni ukrepi spreminjajo v trajno stanje, ko negotovost traja predolgo in ko država v imenu učinkovitosti pozabi na posledice.

Takšna ranljivost ni naključna. Je produkt sistema, ki je usmerjen v obvladovanje primerov, ne pa v spremljanje življenjskih okoliščin. Sistem vidi zadevo, ne vidi pa človeka. Prav na tej točki Varuh pridobi svojo ključno vlogo: zaznati proces, še preden ta človeka pahne preko roba.

8.1 Absolutna ranljivost in institucionalna slepota

Obstajajo situacije, v katerih ranljivost ni več postopna, temveč takojšnja in popolna. Gre za tako imenovano absolutno ranljivost. To so položaji, v katerih človek nima realne možnosti, da bi se zaščitil sam, niti da bi učinkovito uporabil pravna sredstva.

Primeri, kot so suženjske oblike dela, prisilno delo, spolno izkoriščanje ali dolgotrajna toleranca nasilja, razkrivajo nekaj bistveno bolj zaskrbljujočega kot zgolj kršitev posamezne pravice. Razkrivajo institucionalno slepoto. Sistem takšne pojave pogosto obravnava parcialno: kot delovnopравни problem, kot kazenski primer, kot socialno vprašanje. S tem razbije celoto in izgubi pregled.

Absolutno ranljivi ljudje praviloma niso »vidni naslovniki« prava. Pogosto nimajo glasu, ne poznajo postopkov ali se jih bojijo. Če Varuh ostane ujet v odzivanje na individualne pobude, takšnih primerov pogosto sploh ne zazna. Njegova naloga pa mora biti ravno obratna: zaznati vzorce, pri katerih sistem sam noče ali ne zmore videti lastne odgovornosti.

9. Kumulativni učinek odločitev

Eden največjih spregledanih problemov sodobne države je kumulativni učinek posegov. Posamezen ukrep je morda še dopusten. Posamezna odločba morda še zdržna. Toda njihovo

seštevanje v daljšem časovnem obdobju lahko človeka pripelje v položaj, ki ni več združljiv z dostojnim življenjem.

Sistem praviloma ne sešteva. Davčni organ gleda svoj postopek. Socialni organ svojega. Inšpekcija svojega. Nihče pa nima pregleda nad celotno sliko. Varuh je ena redkih institucij, ki lahko – in mora – gledati čez te meje. Če tega ne počne, se naloga varovanja pravic razprši in na koncu izgine.

Kumulativni učinek je pogosto tisti trenutek, ko država dejansko „gre predaleč“, ne da bi to kdorkoli izrecno nameraval. Prav zato ni dovolj, da Varuh presoja zakonitost posameznih dejanj. Presojati mora njihovo skupno težo.

IV. DEL – KONFLIKT, STRAH IN MOŽNOST SOŽITJA

10. Pravice v konfliktnih okoljih

Človekove pravice so najranljivejše v konfliktnih situacijah. Ko se razmere zaostrijo, ko se v družbi kopičijo strah, nezaupanje in občutek ogroženosti, postanejo pravice prva tarča poenostavitve. Takrat se začne govoriti o nujnosti, o izrednih razmerah in o tem, da »ni časa za pravice«.

Tod pravice niso luksuz mirnih časov. So okvir ravno za trenutke konflikta. Če jih v takih razmerah odložimo, se odrečemo tudi orodju, ki edino lahko prepreči spiralo nasilja in samovolje.

Država ima v konfliktnih okoljih težko nalogo: zagotoviti varnost in hkrati ohraniti zaupanje. Pretirana represija lahko kratkoročno pomiri razmere, dolgoročno pa poglobi razkol. Tu Varuh ne more ostati nevtralen opazovalec. Njegova naloga je opozarjati na meje, ki jih ne bi smeli prestopiti niti v imenu reda.

10.1 Sobivanje kot izhod iz kroničnega konflikta

Konflikti, ki trajajo desetletja, niso več krizni dogodki, temveč strukturno stanje. V takih primerih ukrepi, ki temeljijo zgolj na nadzoru in represiji, ne prinašajo trajnih rešitev. Potrebna je drugačna logika – logika sobivanja.

Ideja sobivanja v večetničnih in socialno raznolikih skupnostih ni izraz naivnega idealizma. Je poskus preseganja začaranega kroga, v katerem se varnost in pravice ves čas postavljata drug proti drugemu. Sobivanje pomeni priznanje, da varnost brez pravic ne obstaja, pravice brez občutka varnosti pa ne delujejo.

V takšnih okoljih ima Varuh posebno vlogo. Ne kot posrednik med stranmi, temveč kot institucija, ki identificira sistemske napake države: odsotnost preventivnih ukrepov, pomanjkanje dialoga, normalizacijo izrednih praks. Varuh lahko s tem prispeva k prehodu iz stalnega kriznega režima v dolgoročnejše sobivanje.

So trenutki, ko država prepozno poseže. In trenutki, ko poseže pretrdo. Oboje je znak istega problema: odsotnosti jasnega, premišljenega in človeško usklajenega okvira delovanja. Naloga Varuha je prav v tem, da tak okvir zahteva – še preden konflikt postane tragedija.

V. DEL – ZAKAJ OBSTOJEČI MODEL VARUHA NE ZADOŠČA VEČ

11. Reaktivni Varuh in njegove omejitve

Tradicionalni model Varuha človekovih pravic temelji na pobudi. Posameznik zazna krivico, se obrne na institucijo, Varuh primer preuči in poda stališče ali priporočilo. Tak model je razumljiv in v mnogih primerih potreben. Toda v sodobni državi se izkazuje kot nezadosten.

Težava ni v pobudah, temveč v času, ko pridejo. Pobuda praviloma pride takrat, ko je škoda že nastala. Ko je postopek zaključen, ko so pravna sredstva izčrpana ali ko se je človek že znašel v položaju, iz katerega ni enostavne poti nazaj. Reaktivni Varuh se znajde v vlogi gasilca po požaru.

Poleg tega je pobudni sistem selektiven. Do Varuha pridejo tisti, ki so informirani, dovolj vztrajni ali dovolj močni, da iščejo pomoč. Najbolj ranljivi pogosto odpadejo že na začetku. Če Varuh deluje izključno na podlagi pobud, sistematično spregleda prav tiste, ki bi jih moral najprej zaščititi.

Reaktivni model ima še eno omejitev: osredotočen je na primere, ne na vzorce. Vsak primer se obravnava posebej, brez orodij, ki bi omogočala celosten pogled na ponavljajoče se napake v sistemu. Tako Varuh opozarja znova in znova na podobne težave, brez mehanizma, ki bi preprečil njihovo ponavljanje.

12. Zakaj se sistemske kršitve ponavljajo

Sistemske kršitve človekovih pravic se ne ponavljajo zato, ker bi bile institucije zlonamerne. Ponavljajo se, ker ni vgrajenih mehanizmov, ki bi jih zaznali pravočasno. Država je organizirana po resorjih, pristojnostih in postopkih. Človek pa živi celostno. Ta razkorak je plodna podlaga za ponavljanje istih napak.

Ko se Varuh omeji na opozarjanje po dejstvu, sistem dobi implicitno sporočilo, da se s priporočili lahko ukvarja kasneje – ali sploh ne. Brez spremljanja učinkov priporočil in brez jasnih povratnih informacij se ista tveganja reproducirajo v novih primerih.

Pogosto se zgodi, da se vsaka posamezna institucija sklicuje na svojo formalno pravilnost. Nihče pa ne prevzame odgovornosti za celoto. Prav tu bi moral delovati Varuh kot povezovalni člen – ne le kot opazovalec, temveč kot sistemski sogovornik, ki vidi širšo sliko.

13. Od varuha pobud k varuhu procesov

Če želi Varuh v sodobni državi opravljati svojo vlogo učinkovito, mora preseči izključno pobudni model. To ne pomeni opuščanja obravnave posameznih primerov, temveč njihovo nadgradnjo. Varuh mora analizirati procese, ki vodijo do kršitev, ne le posledic.

Varuh procesov spremlja, kje se težave začnejo: pri prvi odločbi, pri rokih, pri avtomatiziranih postopkih, pri pomanjkanju obrazložitev ali pri odsotnosti resničnega pritožbenega nadzora. Tak Varuh ne čaka na krizo, temveč se nanjo pripravlja.

Ta premik zahteva drugačen pristop. Zahteva zbiranje podatkov, prepoznavanje vzorcev in dolgoročno spremljanje. Predvsem pa zahteva pogum, saj pomeni vstop v področja, kjer se država najraje sklicuje na avtonomijo in notranjo organizacijo.

14. Sistem kot sogovornik, ne kot objekt priporočil

Eden od razlogov, zakaj priporočila Varuha pogosto ostanejo brez večjega učinka, je tudi v njihovem položaju v sistemu. Priporočila so pogosto razumljena kot zunanja kritika, ne kot del notranjega izboljševanja.

Če želi Varuh doseči trajne spremembe, mora s sistemom vzpostaviti drugačen odnos. Ne odnos nadzora, temveč odgovornega sogovorništva. To ne pomeni omilitve kritičnosti, temveč njeno utemeljitev na dejstvih, vzorcih in merljivih tveganjih.

Državni organi bodo spremembe lažje sprejeli, če bodo razumeli, da Varuh ne išče krivca, temveč rešitev. Da njegov cilj ni javno izpostavljanje napak, temveč zmanjševanje tveganj za prihodnost. Tak pristop zahteva več dela, a prinaša več učinka.

15. Zakaj brez spremembe modela Varuh izgubi pomen

Če Varuh ostane ujet v reaktivni vlogi, tvega postopno marginalizacijo. Njegova opozorila postanejo del rutine, letna poročila obvezno branje brez dejanske posledice. Institucija obstaja, a ne deluje več kot resnično varovalo.

V času, ko so posegi države vedno bolj kompleksni, digitalizirani in hitri, reaktivni Varuh ne more več slediti tempu dogodkov. Ko pride do izraza, je človek že izgubil več, kot bi bilo treba.

Prav zato je sprememba modela nujna. Ne zaradi ambicije institucije, temveč zaradi njene funkcije. Varuh mora ostati relevanten tam, kjer je država najmočnejša in kjer je posameznik najbolj izpostavljen. Če tega ne stori, bo meja, ki naj bi jo varoval, postopoma izginila.

VI. DEL – VARUH KOT SISTEMSKI AKTER

16. Zakaj Varuh ne sme ostati zgolj opazovalec

Ko postane jasno, zakaj reaktivni model Varuha ne zadošča več, se postavi naslednje vprašanje: kakšen naj bo Varuh v sodobni državi? Odgovor ni v večji moči ali novih pristojnostih, temveč v drugačnem načinu delovanja.

Varuh ne potrebuje izvršilne oblasti, da bi bil učinkovit. Potrebuje sistematičen pogled, ki presega posamezne organe, postopke in mandate. Njegova posebnost je prav v tem, da lahko vidi celoto tam, kjer drugi vidijo le svoj del naloge. To sposobnost mora uporabiti zavestno in metodološko.

Sistemske Varuh ne čaka, da se problemi razrastejo v krize. Njegova naloga je zaznavanje tveganj za človekove pravice v delovanju države – še preden se ti materializirajo v posamezne kršitve. To zahteva prehod od obravnave posledic k upravljanju vzrokov.

17. Upravljanje tveganj za človekove pravice

V javnem sektorju upravljanje tveganj že dolgo ni neznan pojem. Uporablja se na področjih financ, varnosti, okolja in notranjega nadzora. Paradoksalno pa se tveganja za človekove pravice redko obravnavajo na enak, sistematičen način.

Upravljanje tveganj za človekove pravice pomeni prepoznavati situacije, postopke in prakse, pri katerih obstaja velika verjetnost, da bo država »šla predaleč«. Ne gre za iskanje krivde, temveč za prepoznavanje šibkih točk: dolgi postopki, avtomatizirano odločanje brez človeškega pregleda, pretirana uporaba začasnih ukrepov, pomanjkljiva pritožbena presoja.

Varuh je institucija, ki ima dostop do informacij iz različnih delov sistema. Prejema pobude, poročila, odzive organov in mednarodne primerjave. To mu omogoča, da tveganja ne obravnava izolirano, temveč v kontekstu celotnega delovanja države.

18. Standardiziran pristop kot zaščita pred arbitrarnostjo

Ena od nevarnosti vsakega korektivnega organa je očitke arbitrarnosti. Zakaj se Varuh odzove v enem primeru in ne v drugem? Zakaj je neka tema izpostavljena, druga pa ne? Na ta vprašanja ni mogoče odgovoriti zgolj z osebno presojo.

Zato potrebuje Varuh standardiziran, pregleden pristop. Ne zato, da bi omejeval svojo presojo, temveč da bi jo utemeljil. Ko Varuh govori o tveganjih, mora biti jasno, po katerih merilih razmišlja: verjetnost posega, teža posledic, število prizadetih ljudi, možnost poprave.

Tak pristop ne zmanjšuje neodvisnosti Varuha. Prav nasprotno – jo krepi. Neodvisnost, ki temelji na metodologiji, je manj ranljiva za politične pritiske kot neodvisnost, ki temelji zgolj na avtoriteti osebe.

19. Register tveganj kot orodje Varuha

Če naj Varuh deluje sistemsko, potrebuje tudi sistemska orodja. Eno ključnih je register tveganj za človekove pravice. Ne kot tajna evidenca, temveč kot strukturiran pregled področij, kjer obstaja povečano tveganje, da država poseže predaleč.

Tak register ne bi vseboval imen ali posameznih primerov. Vseboval bi procese, prakse in vzorce: dolžino določenih postopkov, pogostost začasnih ukrepov, ponavljajoče se pritožbene napake, neuredna področja izvrševanja sodnih odločb.

Register tveganj omogoča Varuhu, da deluje preventivno. Namesto, da se odziva na vsako pobudo posebej, lahko izpostavi področja, kjer je potreben poseg že na ravni organizacije ali zakonodaje. S tem se zmanjša število individualnih krivic – kar je končni cilj varovanja pravic.

20. Merjenje učinkov: zakaj občutek ni dovolj

Varovanje človekovih pravic pogosto ostane na ravni občutkov: zdi se, da je nekaj narobe, zdi se, da so ljudje v stiski. Ti občutki so pomembni, a niso dovolj za sistemske spremembe. Sistem se spreminja takrat, ko se sooči z merljivimi dejstvi.

Zato mora Varuh razvijati kazalnike učinkov. Ne uživelosti priporočil v formalnem smislu, temveč njihovega dejanskega vpliva: ali se postopki krajšajo, ali se število ponavljajočih se pobud zmanjšuje, ali se pritožbena praksa izboljšuje.

Merjenje učinkov je tudi oblika samoevalvacije. Varuh, ki ne meri lastnega vpliva, ne more verodostojno zahtevati odgovornosti od drugih. Samoevalvacija ni znak šibkosti, temveč znak profesionalnosti.

21. Primer davčnih postopkov kot šolski primer tveganj

Davčni postopki so dober primer, kako lahko država – povsem zakonito – poseže zelo globoko v življenje posameznika. Začasni ukrepi, zavarovanja terjatev in dolgotrajni postopki imajo takojšnje posledice za preživetje, poslovanje in osnovno varnost.

Varuh, ki davčne postopke obravnava le na ravni posameznih pobud, bo vedno korak za sistemom. Varuh, ki pa spremlja vzorce: trajanje postopkov, razmerje med začasnimi ukrepi in končnimi odločitvami, uporabo diskrecije, lahko pravočasno opozori, kje sistem sistematično prestopa mejo.

Takšna analiza ne posega v pristojnosti davčnih organov. Nasprotno – pomaga jim razumeti, kje njihovo delovanje povzroča tveganja, ki jih sami iz notranje perspektive pogosto ne vidijo.

22. Varuh kot notranji korektiv države

Vloga sistemskega Varuha ni v tem, da bi nadomeščal zakonodajalca, izvršilno oblast ali sodišča. Njegova moč je ravno v tem, da stoji znotraj sistema, a ni njegov del v ožjem smislu. Je inner corrective, notranji korektiv države.

Tak Varuh ni prijeten. Postavlja vprašanja tam, kjer se sistem počuti varnega v svoji rutini. Opozarja na stvari, ki »so že dolgo take«. A prav zato je potreben. Brez takšnega korektiva država tvega, da bo postopoma razširjala svoje posege, ne da bi se tega sploh zavedala.

Sistemski Varuh skrbi za to, da meja ostane vidna. Da se o njej govori, preden se prestopi. In da se država nenehno sooča z vprašanjem, ali še deluje za človeka – ali zgolj sama zase.

VII. DEL – SODELOVANJE Z DRŽAVO BREZ STRAHU

23. Zakaj dobre rešitve pogosto naletijo na odpor

Eden največjih paradoksov institucionalnih reform je, da se odpor pogosto pojavi tudi takrat, ko so rešitve vsebinsko dobre. Razlog za to ni nujno slab namen ali zaprtost sistema, temveč strah. Strah pred izgubo pristojnosti, pred odgovornostjo, pred spremembo ustaljenih praks in – nemalokrat – pred izgubo delovnih mest.

Če Varuh želi delovati učinkovito, mora ta strah razumeti. Ne zato, da bi se mu uklonil, temveč zato, da bi ga razorožil. Varuh, ki vstopa v dialog z državnimi organi kot moralni razsodnik ali grožnja, bo naletel na zid. Varuh, ki razume notranjo logiko institucij in hkrati ostaja zvest varovanju pravic, pa ima možnost ustvariti prostor za spremembe.

24. Varuh in strategija uvajanja sprememb

Sistemske spremembe niso enkraten dogodek, temveč proces. Zanje ni dovolj javna kritika ali letno poročilo. Zahtevajo strategijo. Če Varuh želi uveljaviti spremembe, mora že v začetni fazi oceniti, kje so tveganja odpora, kateri deli sistema so najbolj izpostavljeni in kje so možni zavezniki.

Prav tu pride v ospredje potreba po lastni analizi. Varuh, ki zahteva od drugih, da izboljšujejo svoje postopke, mora najprej razumeti teren, na katerem deluje. Brez tega tudi najbolj utemeljena priporočila ostanejo brez učinka.

25. SWOT analiza kot orodje Varuha

Čeprav se SWOT analiza pogosto uporablja v poslovnem svetu, ima izjemno vrednost tudi za institucijo Varuha. Ne kot birokratska vaja, temveč kot orodje realistične presoje.

Analiza prednosti, slabosti, priložnosti in nevarnosti omogoča Varuhu, da jasno prepozna:

- kje ima kot institucija največjo legitimnost,
- na katerih področjih je najbolj ranljiv,
- kje sistem že kaže pripravljenost za spremembe,
- in kje obstaja največja nevarnost, da bodo priporočila naletela na odpor ali celo sabotažo.

Takšna analiza Varuha ne zadrži pri ukrepanju, temveč mu omogoči, da izbere pravi trenutek, pravo obliko in pravo zaporedje korakov.

26. Zakaj javni uslužbenci niso sovražniki pravic

Pri uveljavljanju sprememb je ključno razumevanje vloge javnih uslužbencev. Ti niso abstraktni del »sistema«, temveč ljudje, ki vsak dan izvajajo pravila, pogosto pod pritiskom rokov, nadzorov in omejenih virov.

Če Varuh v svojih priporočilih sporoča ali implicitno namiguje, da so javni uslužbenci problem, bo izgubil njihovo zaupanje. A prav zaupanje je pogoj za spremembe. Javnim uslužbencem mora biti jasno, da izboljšave niso grožnja njihovem obstoju, temveč podpora njihovem delu.

Varovanje človekovih pravic ni v nasprotju z delovanjem državne uprave. Nasprotno – dolgoročno jo razbremenjuje. Manj kriznih primerov pomeni manj pritiska, manj ad hoc odločanja in manj izpostavljenosti sankcijam.

27. Win-win pristop kot temelj sprememb

Učinkovite sistemske spremembe ne temeljijo na vsiljevanju, temveč na ustvarjanju situacij, v katerih vsi ključni akterji pridobijo. Varuh mora znati pokazati, da zmanjševanje tveganj za človekove pravice pomeni tudi:

- bolj predvidljive postopke,
- manj kriznih situacij,
- večjo pravno varnost za organe same,
- in manjšo osebno izpostavljenost javnih uslužbencev.

Tak win-win pristop ni kompromis na račun pravic. Je strategija, ki omogoča, da se pravice udeležajo v praksi, ne le na papirju.

28. Centralizacija okoli človeka – dolgoročna vizija

Eden od globljih vzrokov za odpore in neučinkovitosti je razdrobljenost sistema. Človek je za državo razdeljen na statute, evidence in postopke. Namesto da bi sistem spremljal človeka, mora človek slediti sistemu.

Dolgotrajna rešitev bi bila boljša povezava storitev okoli posameznika, ne okoli institucij. Takšna vizija ne pomeni nadzora, temveč večjo preglednost in manj podvajanja. Če bi država razvijala storitve okoli enotne identifikacije človeka – ob strogih varovalih zasebnosti – bi se številna tveganja za posege zmanjšala že v izhodišču.

Varuh tu nima naloge, da uvede tak sistem. Ima pa nalogo, da nanj opozarja, da o njem govori in da vztrajno spominja, da je končni cilj delovanja države vedno človek – ne evidenca, ne organ in ne postopek.

VIII. DEL – JAVNOST, ZAUPANJE IN ODGOVORNOST

29. Javnost ni množica, temveč razumevanje

Ko govorimo o javnosti, pogosto mislimo na abstraktno množico mnenj, odzivov in čustev. V resnici pa javnost ni zgolj seštevek posameznikov, temveč prostor razumevanja. Ali nerazumevanja. Prav na tem mestu se odloča, ali bodo človekove pravice razumljene kot skupna vrednota ali kot ovira za delovanje države.

Če javnost razume človekove pravice zgolj kot nekaj, kar ščiti »druge«, se podporna podlaga za njihovo varovanje hitro skrči. Varuh v takem okolju postane osamljena institucija. Njegova opozorila se dojemajo kot moraliziranje ali zaviranje nujnih ukrepov.

Naloga Varuha zato ni zgolj obravnavanje primerov, temveč tudi razlaga. Razlaga, zakaj so človekove pravice pomembne za vse – tudi za tiste, ki se trenutno ne znajdejo v postopkih in krizah. Kajti pravice delujejo preventivno: ščitijo nas tudi takrat, ko jih ne potrebujemo neposredno.

30. Kakovostni novinarji kot prvi zavezniki pravic

Jedro kakovostne javnosti predstavljajo novinarji, ki razumejo pomen postopkov, mehanizmov in ne zgolj naslovov. Brez njihovega dela kompleksna vprašanja človekovih pravic zdrsnejo v poenostavitve, ki hranijo polarizacijo.

Varuh bi moral z mediji vzpostaviti odnos, ki presega odzivanje na posamezne afere. Novinarji niso le prenašalci informacij, temveč soustvarjalci razumevanja. Če so seznanjeni z osnovnimi pojmi, s procesi kršitev in s sistemskimi tveganji, lahko javnosti pomagajo razumeti, zakaj določeni posegi niso zgolj »strogi«, temveč problematični.

Razlaga prava in postopkov ni naloga sodnikov ali profesorjev, temveč del demokratične pismenosti. Varuh ima pri tem edinstveno vlogo: ni politični govorec in ni zagovornik interesov, temveč razlagalec meja.

31. Varuhovi zvočniki – razširjanje razumevanja pravic

Ena izmed možnosti za krepitev javnega razumevanja je sistematičen projekt izobraževanja in sodelovanja z novinarji, analitiki in drugimi ustvarjalci javnega prostora. Projekt, ki bi ga lahko poimenovali »Varuhovi zvočniki«, ne bi bil propagandni kanal, temveč platforma za razumevanje.

Tak projekt bi vključeval razlage temeljnih pojmov človekovih pravic, predstavitev tipičnih procesov kršitev in analize, zakaj se določeni problemi ponavljajo. Njegov cilj ne bi bil usmerjanje javnega mnenja, temveč opremljanje javnosti z orodji razumevanja.

Ko javnost razume mehanizme, postane manj dovzetna za poenostavitve in strah. In tudi država takrat težje upravičuje posege, ki gredo predaleč zgolj z retoriko nujnosti.

32. Influencerji, etika in nova javna sfera

Javni prostor se je v zadnjem desetletju bistveno spremenil. Del razprave se je preselil na družbena omrežja, kjer informacije krožijo hitro, pogosto brez konteksta. To okolje predstavlja tveganje, a tudi priložnost.

Če se razumevanje človekovih pravic omeji le na klasične medije, izgubi stik z delom javnosti. Zato lahko projekt »Varuhovi zvočniki« vključuje tudi ustvarjalce na družbenih omrežjih – influencerje, ki delujejo premišljeno, odgovorno in etično.

Ključno pri tem ni format, temveč vsebina. Kratki videi, razlage primerov in osnovnih pojmov, opozarjanje na meje med nujnostjo in pretiravanjem lahko dosežejo ljudi, ki jih institucionalni jezik ne nagovarja. Vprašanje ni, ali nova javnost obstaja, temveč ali jo kdo nagovarja na odgovoren način.

33. Zaupanje kot dolgoročni kapital države

Zaupanje se ne ustvari z obljubami, temveč z doslednostjo. Država, ki je v očeh javnosti nepredvidljiva ali nepravična, dolgoročno izgublja legitimnost. Človekove pravice so eden redkih mehanizmov, ki lahko to zaupanje obnavljajo.

Varuh ima tu dvojno nalogo. Na eni strani mora opozarjati na konkretne posege, na drugi pa mora pomagati graditi razumevanje, zakaj so meje nujne. Zaupanje ni nekaj, kar se določi v zakonu. Nastaja skozi prakso, dialog in pripravljenost države, da pripozna napake.

Varuh, ki zna komunicirati z javnostjo, ne zmanjšuje avtoritete države. Krepi jo. Prav v tem je njegova dolgoročna vrednost – v tem, da pomaga državi ostati na strani ljudi, tudi takrat, ko posluša kritiko.

IX. DEL – EVROPSKA RAVEN: KO SE TVEGANJA ZA PRAVICE PROIZVAJAJO NADNACIONALNO

34. Evropa kot vir pravic – in novih tveganj

Evropska unija je nastala kot projekt varovanja miru, dostojanstva in temeljnih pravic. V tem smislu je evropski pravni red eden največjih dosežkov sodobne zgodovine. A prav zaradi svoje teže in kompleksnosti ima tudi drugo plat: sposobnost proizvajanja tveganj za človekove pravice, ki so bolj oddaljena, bolj abstraktna in zato težje prepoznavna.

Evropski predpisi le redko posegajo neposredno v posameznika. To nalogo prepuščajo državam članicam. V praksi pa to pomeni, da se tveganja fragmentirajo: odgovornost je razpršena, nadzor razdeljen, človek pa pogosto ne ve več, na koga se sploh obrniti. Ko država reče, »to zahteva Evropa«, se poseg zdi neizogiben. In hkrati brez obraza.

35. Regulatorna gostota in izguba razumevanja

Evropski pravni prostor je gost. Direktive, uredbe, smernice, priporočila – pogosto sprejeti z legitimnim ciljem – tvorijo kompleksen splet pravil, ki jih je težko razumeti tudi strokovnjakom. Za posameznika pa postanejo skoraj nepregledni.

Ko se pravila kopičijo, se zgodi paradoks: več kot je zaščitnih norm, manj je dejanskega razumevanja njihovih učinkov. Države članice so prisiljene uvajati predpise, ne da bi imele dovolj manevrskega prostora za prilagoditev lokalnim okoliščinam. S tem se tveganja prenesejo na izvajanje.

Prav v fazi izvajanja se človekove pravice najpogosteje izgubijo. Ne zaradi zlonamernosti, temveč zaradi togosti sistema, ki privilegira skladnost pred razumom.

36. Nadnacionalni predpisi in nacionalni posegi

Večina posegov, ki prizadenejo ljudi, je formalno nacionalnih. A njihovi vzroki so pogosto nadnacionalni. Fiskalna pravila, migracijske politike, varnostni standardi, digitalni režimi – vse to nastaja na ravni, ki je za posameznika zelo oddaljena.

To ustvarja novo vrsto ranljivosti: ranljivost brez naslova. Ko posameznik ne ve več, ali je vir problema nacionalna politika ali evropska ureditev, se izgubi tudi možnost učinkovite zaščite. Pravni sistemi ponujajo odgovore, a ne vedno razumevanja.

Varuh na nacionalni ravni se tu znajde v zahtevnem položaju. Ne more spreminjati evropskih predpisov, a lahko – in mora – opozarjati na njihove človeške učinke. Njegova naloga ni nasprotovanje Evropi, temveč prevajanje evropskih pravil v jezik življenja.

37. Evropski Varuh in meje odgovornosti

Tudi na ravni Evropske unije obstaja Varuh človekovih pravic. Njegovo delo je pomembno, a omejeno na delovanje evropskih institucij. To pomeni, da večina posegov, ki izvirajo iz evropskih pravil, ostaja zunaj neposrednega nadzora evropskega Varuha.

Zato ima nacionalni Varuh ključno vlogo posrednika. On je tisti, ki vidi, kako se evropske politike udeležajo v praksi – v postopkih, odločbah in realnih posledicah za ljudi. Ta pozicija mu omogoča, da opozarja tudi navzgor, na sistemske težave, ki se sicer izgubijo v birokratskem prevodu.

Učinkovito varovanje pravic v Evropi zato zahteva sodelovanje med nacionalnimi Varuhi, izmenjavo opažanj in skupno izpostavljanje tveganj, ki se ponavljajo v različnih državah. Človekove pravice v EU ne potrebujejo le pravil, temveč tudi povratne informacije iz terena.

38. Ko se odgovornost razprši, je ogrožen človek

Največja nevarnost nadnacionalnega urejanja ni stroga regulacija, temveč razpršitev odgovornosti. Ko za poseg nihče ne prevzame celovite odgovornosti, se odgovornost v praksi prenese na človeka samega. On mora razumeti sistem, vložiti pravna sredstva, najti prave naslove.

Varuh mora tu delovati kot zbirna točka odgovornosti. Ne kot instanca, ki rešuje evropske spore, temveč kot institucija, ki vztrajno spominja, da tudi nadnacionalni predpisi učinkujejo na konkretna življenja in morajo zato prestati človeški preizkus.

Evropa, ki izgubi stik z učinki svojih pravil, izgubi tudi legitimnost. Varuhova naloga je, da ta stik ohranja – potrpežljivo, argumentirano in brez ideoloških poenostavitev.

X. DEL – VARUH V KRIZAH: KO PRAVICE POSTANEJO NAJTEŽJE VAROVANE

39. Krizne razmere in skušnjava izjem

Krize imajo svojo logiko. Vojne, naravne nesreče, velike varnostne grožnje, epidemije ali množični socialni pretresi ustvarjajo občutek nujne. V takšnih razmerah se od države pričakuje hitro in odločno ukrepanje. In pogosto je to tudi nujno.

A prav krize so trenutki, ko se meja med nujnim in pretiranim najhitreje zabriše. Ko se izredni ukrepi podaljšujejo, kočasne omejitve postanejo nova normalnost in ko se vprašanje učinkov na človeka potisne v ozadje. Takrat postane sklicevanje na nujnost nevarno udobno.

Varuh človekovih pravic v krizah nima lahke vloge. Ne more zanemariti objektivnih nevarnosti, a hkrati ne sme pristati na logiko, po kateri cilj sam po sebi upravičuje sredstva. Njegova naloga je varovati mejo – ne proti varnosti, temveč proti samopozabi.

40. Posegi v pravice z namenom zaščite drugih pravic

Krize pogosto zahtevajo posege v posamezne človekove pravice, da bi se zaščitile druge, temeljnejše vrednote: življenje, telesna varnost, temeljna eksistenca skupnosti. Takšni posegi niso nujno nedopustni. So pa vedno nevarni, če niso premišljeni, omejeni in nadzorovani.

Varuh mora v takih primerih vztrajati pri ključnih vprašanjih:

- ali je poseg res nujen,
- ali je časovno omejen,
- ali obstajajo varovalke,
- in ali najbolj prizadene prav tiste, ki so že najbolj ranljivi.

V krizah se pokaže, ali država človekove pravice razume kot temelj ali kot motnjo. Varuh je institucija, ki mora to razliko izgovoriti na glas.

41. Krize razkrijejo resnično moč institucij

V mirnih časih je varovanje pravic pogosto deklarativno. Pravi preizkus institucij pride takrat, ko je pritisk velik, ko so odločitve hitre in ko javnost zahteva rezultate. Takrat je najlažje reči, da pravice lahko počakajo.

Zgodovina Evrope nas uči, da so največje kršitve človekovih pravic pogosto nastale v okoliščinah, ki so bile predstavljene kot nujne. Varuh ni varuh zoper državo, temveč varuh pred ponovitvijo takšnih zdrsov.

Njegova prisotnost v krizah ni ovira, temveč stabilizator. Spominja, da tudi v izrednih razmerah obstajajo meje, ki jih demokratična družba ne bi smela prestopiti, če želi ostati zvesta sama sebi.

42. Načrt ravnanja s človekovimi pravicami v izrednih razmerah

Če je eno sporočilo te knjige, potem je to sporočilo odgovornosti. Varuh ne sme improvizirati v krizah. Imeti mora vnaprej pripravljen okvir, načrt ravnanja s človekovimi pravicami v izrednih razmerah.

Tak načrt ne pomeni vnaprejšnjega odločanja o konkretnih ukrepih, temveč jasno opredelitev meril:

- katere pravice so absolutne,
- katere so lahko začasno omejene,
- kakšni nadzori morajo biti vzpostavljeni,
- kako se zagotovi preglednost in odgovornost.

Takšen načrt ni znak nezaupanja v državo. Je izraz zrelosti. Je priznanje, da tudi država v krizi potrebuje notranji kompas.

43. Varuh kot varovalo pred samimi seboj

Največja nevarnost kriz ni v samih dogodkih, temveč v odzivih nanje. V strahu, jezi in občutku ogroženosti so družbe pripravljene opustiti varovalke, ki so jih gradile desetletja. Takrat postane varovanje pravic naloga institucij – tudi takrat, ko to ni priljubljeno.

Varuh ima v takih trenutkih posebno odgovornost. Ne varuje le posameznika pred državo, temveč tudi skupnost pred lastnimi impulzi. Spominja, da človekove pravice niso ovira za preživetje, temveč okvir, ki omogoča, da preživimo, ne da bi pri tem izgubili sebe.

Namesto zaključka

Ta knjiga ni zaveza avtorja.

Je poskus opisa standarda, ki bi ga moral sprejeti vsak Varuh človekovih pravic v Evropi. Standarda, ki presega posamezne mandate, politične cikle in osebne stile delovanja. Standarda, ki razume Varuha ne kot komentatorja dogajanja, temveč kot aktivni notranji korektiv države.

Razlog za nastanek te knjige ni teorija, temveč praksa. Nastala je iz opazovanja ponavljajočih se posegov države v življenje posameznika – posegov, ki so pogosto zakoniti, formalno pravilni in institucionalno opravičeni, a za človeka vseeno nevzdržni. Nastala je iz zavedanja, da se človekove pravice praviloma ne izgubljajo v enem samem trenutku, temveč postopoma: v

dolgotrajnih postopkih, v rutini, v seštevku odločitev različnih organov in v časih, ko se odgovornost razprši.

Osrednje sporočilo te knjige je preprosto: **človekove pravice se ne varujejo same od sebe**. Varujejo se takrat, ko obstaja institucija, ki zna prepoznati tveganja, še preden se kršitve udejanijo v polni obliki. Varuh je prav ta institucija – pod pogojem, da deluje sistemsko, programsko in z jasnim zavedanjem meja.

Pomen institucije Varuha se v polni meri pokaže prav v kriznih situacijah. Takrat, ko je potrebno posegati v nekatere človekove pravice, da bi se zaščitile druge, temeljnejše. Takrat, ko so odločitve težke in ko ni dobrih izbir brez cene. Takrat, ko je najlažje reči, da varstvo pravic lahko počaka.

Zato bi moral imeti vsak Varuh izdelan tudi **načrt ravnanja s človekovimi pravicami v kriznih razmerah** – v vojnah, ob naravnih nesrečah, ob velikih družbenih pretresih. Ne zato, ker bi krize zahtevale manj pravic, temveč zato, ker jih takrat potrebujejo največ. Vnaprejšnji okvir ni omejitev oblasti, temveč varovalo demokracije.

Poseben nagovor te knjige je namenjen vsem tistim, ki se kjerkoli v EU27 odločajo za kandidaturo za Varuha človekovih pravic. Ta knjiga ni priročnik in ni program, ki bi ga bilo mogoče zgolj prepisati. Je pa **primer dobre prakse razmišljanja**, kako sploh pristopiti k kandidaturi.

Bistveno vprašanje namreč ni, katere pravice obstajajo na papirju – te so v evropskem prostoru večinoma že zapisane. Ključno vprašanje je, **katere pravice v posamezni državi najbolj bolijo**. Kje so postopki predolgi. Kje se posegi kopičijo. Kje se breme države najtežje prelomi preko posameznika. Kje sistem zaradi svoje strukture proizvaja ranljivost.

Vsak resen kandidat bi moral zato začeti pri sistematiki varovanih pravic z vidika tveganj. Ne abstraktno, ne univerzalno, temveč natančno, po meri posamezne države. Prepoznati tista področja, kjer je verjetnost težkih posegov največja, in tiste skupine ljudi, ki jih sistem najmanj opazi. Program Varuha mora nastati iz te analize – ne iz splošnih načel, temveč iz dejanskega življenja.

Ta knjiga želi pokazati, da takšen pristop ni samo mogoč, temveč nujen. In da Varuh, ki pozna tveganja svoje države, lažje varuje mejo, ko država grozi, da bo šla predaleč.

Kajti nekdo mora varovati človeka tudi takrat, ko je najtežje. In v časih ga mora varovati tudi pred nami samimi.

In kdaj sploh vemo, da gre država predaleč?

Odgovor na to vprašanje je neprijeten, a pošten: **najpogosteje tega ne vemo**. Ne zato, ker ne bi hoteli vedeti, ampak zato, ker nimamo vzpostavljenega sistema, ki bi nas na to pravočasno opozoril.

Država praviloma ne gre predaleč z enim samim dejanjem. Gre predaleč postopoma. S kopičenjem ukrepov, z rutino, z razdrobljenostjo odločitev in z časom, ki tiho opravlja svoje. Posamezen poseg je lahko še razumljiv, posamezna odločitev še zagovarljiva. Težava nastane takrat, ko nihče ne vidi celote.

Človek, ki je v postopku, to mejo pogosto občuti v telesu in življenju, še preden jo sistem zazna v aktih. Sistem pa to občutje praviloma zavrne kot subjektivno. Prav tu nastane nevaren razkorak: človek ve, da je preveč, država pa tega ne zna izmeriti.

Zato ni dovolj dober namen in ni dovolj sklicevanje na zakonitost. Potrebujemo sistem, ki je zasnovan tako, da težave postanejo vidne same od sebe. **Zakonitost moramo uokviriti z uspešnostjo.** Podobno kot semafor na križišču, ki ne presoja moralno, ampak jasno pokaže, kdaj je treba ustaviti in kdaj je varno nadaljevati.

Tak semafor v državi niso posamezni primeri, temveč kazalniki: dolžina postopkov, ponavljanje istih pritožb, pogostost začasnih ukrepov, kumulativni učinki odločitev različnih organov, število ljudi, ki iz postopkov izpadejo brez jasnega epiloga. Ko se ti signali prižgejo hkrati, ne glede na to, ali je posamezna odločitev zakonita, sistem sporoča, da gre predaleč.

Varuh človekovih pravic je edina institucija, ki lahko ta semafor vidi kot celoto. Ne zato, ker bi imel vsa pooblastila, temveč zato, ker ni ujet v eno samo pristojnost. Njegova naloga ni razglašati kršitev za nazaj, temveč vzpostaviti zaznavo meje pravočasno.

Ko nimamo takšnega sistema, se država ustavi šele takrat, ko nekdo pade. Ko se zgodi tragedija, ko postane primer medijski, ko umre zaupanje. Takrat vsi vidimo, da je bilo predaleč – a takrat je za varovanje človeka pogosto že prepozno.

Zato vprašanje ni, ali bomo v vsakem trenutku vedeli, kje je meja. Vprašanje je, ali bomo kot družba pripravljeni vzpostaviti mehanizme, ki nam bodo to mejo sploh omogočili zaznati. Brez takšnih mehanizmov država ne bo šla predaleč namenoma – šla bo predaleč, ker tega preprosto ne bo znala pravočasno prepoznati.

In kaj, če Državni zbor ne zmore opraviti svoje vloge?

Vprašanje meja države se ne izčrpa pri ravnanju izvršilne oblasti ali upravnih organov. Njegova pomembna razsežnost se razkriva tudi na tistem mestu, kjer se oblikujejo institucije varovanja človekovih pravic. Državni zbor ima pri tem posebno vlogo. Ne le kot formalni imenovalec Varuha človekovih pravic, temveč kot prostor presoje.

Presoja kandidatov in njihovih programov ni politična rutina. Je trenutek, ko zakonodajna veja oblasti pokaže, ali razume pomen institucije, ki naj deluje kot notranji korektiv države. V takih trenutkih ni odločilno, ali obstaja soglasje, temveč ali obstaja resna razprava.

Včasih Državni zbor ne zgreši z napačno odločitvijo, temveč z odsotnostjo odločitve. Zavlačevanje, obstrukcija ali izogibanje vsebinski presoji ne pustijo praznega prostora – ta prostor zapolni tiha negotovost. Institucija, ki nima jasne legitimacije, izgublja svojo težo. Človek pa ostane brez jasnega sporočila, da obstaja nekdo, ki bedi nad mejo.

Ta knjiga zato ne nagovarja Državnega zbora kot političnega akterja, temveč kot nosilca odgovornosti. Različna mnenja o kandidatih so naravna. Različni pogledi legitimni. A prostor za presojo je temelj demokratičnega delovanja. Kjer se ta prostor zapre, se zapre tudi možnost, da institucije dozori.

Državotvornost se ne kaže zgolj v sprejemanju zakonov, temveč tudi v tem, kako se ravna z institucijami, ki skrbijo za ravnotežja. Če teh institucij ne jemljemo dovolj resno v trenutku njihovega oblikovanja, jim kasneje ne moremo naložiti polne odgovornosti.

Vprašanje torej ni, ali se Državni zbor vedno odloči pravilno. Vprašanje je, ali vztraja pri tem, da se sploh odloča – na podlagi programov, razmisleka in zavesti o teži odločitve.

Ko država gre predaleč – in ko tisti, ki bi morali presojati, molčijo, kaj potem?

In vendar – molk ni usoda

Molk ni stanje, v katerega bi bili obsojeni. Je trenutek. In vsak trenutek je mogoče preseči z razmislekom, z voljo in z odločitvijo, da se odgovornost znova vzame resno. Demokratične institucije ne odpovejo zato, ker bi bile nepopravljive, temveč zato, ker za kratek čas pozabimo, zakaj sploh obstajajo.

Rešitev ni v popolnosti in ne v soglasju. Rešitev je v **postopku**, ki omogoča presojo. V času, ki je namenjen razmisleku. V prostoru, kjer se programi ne preslišijo, temveč pretehtajo. Kjer se molk ne razume kot taktika, temveč kot opozorilo, da je dialog nujen.

Država gre predaleč takrat, ko izgubi občutek za mejo. Državni zbor odpove takrat, ko se o meji preneha pogovarjati. A prav v tem pogovoru se skriva možnost popravka. Institucije se ne obnavljajo z velikimi gestami, temveč z majhnimi, a vztrajnimi dejanji odgovornosti.

Varuh človekovih pravic je ena teh možnosti. Ne kot rešitev vseh težav, temveč kot opomnik, da meje obstajajo, da jih je mogoče zaznati in da jih je mogoče varovati. Program Varuha je pri tem ključ – ker prevede vrednote v ravnanja, načela v merila in namen v prakso.

Optimistično izhodišče te knjige ni vera v brezhiben sistem. Je vera v **zmožnost popravka**. V to, da se molk lahko nadomesti z razpravo, in pasivnost z odgovorno presojo. V to, da država ne gre predaleč, kadar ima pogum, da se ustavi in pogleda vase.

Avtorski delovni osnutek - ne za distribucijo