

Človekove pravice in demokracija – proces in pričakovanja civilne družbe v času slovenskega (so)predsedovanja

4

Pravno-informacijski center nevladnih
organizacij - PIC



* Katarina Bervar Sternad, Pravno-informacijski center
nevladnih organizacij – PIC, avgust 2020.



Povzetek

Slovenija bo v drugi polovici leta 2021 drugič predsedovala Svetu Evropske unije, tudi tokrat v triu z Nemčijo in Portugalsko. Vloga predsedujoče države članice Svetu EU se je sicer po uveljavitvi Lizbonske pogodbe spremenila glede na prvo predsedovanje, še vedno pa je ključna vsebinska naloga predsedujoče države članice vodenje dela Sveta EU, predvsem usmerjanje zakonodajnega dela EU in oblikovanje skupnih stališč Sveta EU za pogovore z Evropskim parlamentom kot sozakonodajalcem in Evropsko komisijo.

Program tria je bil že predstavljen in se z nastopom nemškega predsedovanja že izvaja, žal pa končni 6-mesečni program slovenskega predsedovanja še ni v celoti znan; trenutno naj bi se sicer jeseni 2019 predstavljeni osnutek slovenskega programa revidiral. Znana so zgolj prednostna področja, združena v tri vsebinske sklope:

- Evropska unija, temelječa na trajnostnem razvoju (prehod v krožno gospodarstvo, poglobljanje notranjega trga/'pravični' notranji trg, starajoča se družba, digitalizacija in razvoj umetne inteligence, sprememba paradigme razvoja Evropskega raziskovalnega prostora, zagotavljanje prehranske varnosti),
- Evropska unija, temelječa na vladavini prava (neodvisnost sodstva, notranja in zunanja varnost, azilni sistem), in
- Evropska unija kot garant dobrega partnerja v soseščini in svetu (krepitev notranje in zunanje varnosti EU, Zahodni Balkan in zunanje delovanje EU).

Na področju človekovih pravic in demokracije se v času predsedovanja tria pričakuje oblikovanje in uveljavitev več dokumentov in mehanizmov s področja človekovih pravic in (evropske) demokracije. Med pomembnejše, tiste, do katerih se bo morala opredeliti tudi Slovenija in zato tudi civilna družba v Sloveniji, pa sodijo predvsem Akcijski načrt za človekove pravice in demokracijo za obdobje 2020–2024, nova strategija za izvajanje Listine o temeljnih pravicah, Akcijski načrt za evropsko demokracijo, Letno poročilo o vladavini prava v EU in nov dolgoročni proračun za obdobje 2021–2027.

Pregled in razumevanje pomena posameznega dokumenta in možnih aktivnosti EU na področju človekovih pravic v času slovenskega (so)predsedovanja napotuje k naslednjim prioritetam, ki bi jih civilna družba v tem času morala izpostaviti:

1. Letno poročilo o vladavini prava v EU mora vključevati oceno zakonodajnega in političnega okolja za delovanje nevladnih organizacij in civilne družbe ter spremljanje izvajanja na to vezanih pravic, kot so svoboda združevanja, zbiranja, izražanja in pravica do sodelovanja. Civilni prostor in civilna družba sta sestavna dela sistema nadzorov in ravnotežij, ki podpirata demokratični sistem, ki temelji na vladavini prava. Zmanjševanje civilnega prostora pomeni, da je pravna država ogrožena.
2. Ukrepi za reševanje krize po pandemiji, ki omejujejo človekove pravice, morajo biti nujni in sorazmerni, obenem pa upoštevati ranljive skupine, kot so invalidi, osebe, ki živijo v nefunkcionalnih domovih, migranti, osebe, ki jim grozi diskriminacija in revščina ter druge. Nevladne organizacije smo pri tem močan glas ljudi z ranljivostmi, zato je treba vztrajati, da se civilnodružbene organizacije povabi, da aktivno sodelujemo pri oblikovanju, spremljanju in ocenjevanju teh ukrepov z vidika poseganja v človekove pravice.
3. Slovenija si mora prizadevati za boljše zavedanje o pomenu Listine o temeljnih pravicah ter njeno uporabo na vseh ravneh in področjih, na katera ta vsebinsko posega. Vzpostaviti je treba vključujoče mehanizme, s katerimi se bo zagotovilo,

da se civilnodružbene organizacije sistematično vključujejo v vseh fazah in na vseh ravneh, ter da jim zagotovi dovolj sredstev za relevanten prispevek in implementacijo nove strategije o izvajanju Listine.

4. Slovenija si mora še naprej prizadevati k pristopu EU tako k Evropski konvenciji o človekovih pravicah kot k Istanbulski konvenciji in s tem dati jasen znak, da sta ti dve konvenciji med temeljnimi dokumenti na področju varstva človekovih pravic. Zlasti v povezavi z Istanbulsko konvencijo mora Slovenija poudarjati, da so to standardi, ki bi jih države morale doseči, ne pa razmišljati o odstopu od konvencije. Nasilje nad ženskami in nasilje v družini ostajata med tistimi področji, ki bi jih EU morala učinkoviteje naslavljati, predvsem z vidika preventive in ozaveščanja o pomenu enakosti spolov, nenasilja in posledicah, s katerimi se soočajo tako žrtve kot celotna družba.
5. Slovenske nevladne organizacije in civilne iniciative naj se pridružijo že obstoječim pobudam, ki so usmerjene na predsedujoči trio. Ena izmed teh je pobuda nemških organizacij, imenovana »Initiative Lieferkettengesetz«, ki zahteva vzpostavitev odgovornosti vseh deležnikov v gospodarskih verigah za spoštovanje okoljskih standardov in varstva človekovih pravic. Takšnih iniciativ je v času predsedovanj več, s priključitvijo se poveča moč in okrepi glas ter možnosti za dosego ciljev pobude.

Vsebina

1. Uvod	4
2. Osnutek prednostnih nalog predsedovanja Slovenije Svetu EU	5
3. Stanje politik na področju človekovih pravic in demokracije v EU	6
4. Stanje politik na področju prizadevanj za krepitev človekovih pravic in demokracije v Sloveniji	9
5. Prednostne naloge – zahteve civilne družbe do slovenskega (so)predsedovanja	11
6. Viri	12

1. Uvod

Slovenija bo v drugi polovici leta 2021 drugič predsedovala Svetu Evropske unije, tudi tokrat v triu z Nemčijo in Portugalsko. Vloga predsedujoče države članice Svetu EU se je sicer po uveljavitvi Lizbonske pogodbe¹ spremenila glede na prvo predsedovanje, še vedno pa je ključna vsebinska naloga predsedujoče države članice vodenje dela Sveta EU, predvsem usmerjanje zakonodajnega dela EU in oblikovanje skupnih stališč Sveta EU za pogovore z Evropskim parlamentom kot sozakonodajalcem in Evropsko komisijo.

Vsebina in obseg obravnavanih zadev oziroma zakonodaje v času predsedovanja sta odvisna predvsem od strateške agende EU za petletno obdobje, ki so jo sprejeli voditelji EU, delovnega programa Evropske komisije in 18-mesečnega programa tria predsedstev², ki ga je Slovenija pripravila skupaj s sopredsedujočima Nemčijo in Portugalsko. Do predsedovanja mora Slovenija tako kot vsako predsedstvo pripraviti programski okvir, ki ga sestavljajo:

- 18-mesečni program tria predsedstev,
- 6-mesečni program predsedovanja s prednostnimi nalogami predsedstva³ in
- okvirni začasni dnevni redi za vodenje vsake sestave Sveta EU v času predsedovanja.

18-mesečni program Nemčije, Portugalske in Slovenije je bil predstavljen in potrjen na zasedanju Sveta za splošne zadeve junija 2020. Med ključnimi nalogami je opredeljeno odpravljanje posledic pandemije covid-19, ponovna vzpostavitev normalnega delovanja evropskih družb in okrepanje gospodarstev. Trio predsedstev namerava z ukrepi spodbujati trajnostno in vključujočo rast, pri tem pa naj bi upošteval prehod na zeleno gospodarstvo in digitalno preobrazbo. Ena od zastavljenih nalog je tudi izboljšanje evropske odpornosti na krize in izoblikovanje načrtov za ravnanje v izrednih razmerah, kot so pandemije, globalni kibernetiski napadi in migracijski pritisk. Med zunanjepolitičnimi prednostnimi nalogami je t. i. ambiciozna politika do vzhodnega in južnega sosodstva, s ponovno potrditvijo evropske perspektive Zahodnega Balkana.

18-mesečni program predsedujočega tria za vsebinsko področje zaščite državljanov in državljanek prinaša naslednje prioritete:

»Naslednja tri predsedstva trdno verjamejo v pomen demokracije, človekovih pravic, pravne države in naših odprtih družbenih modelov, ki so temelj evropske svobode, varnosti in blaginje. Zato z zanimanjem pričakujejo prihodnji akcijski načrt za evropsko demokracijo in njegove spremljajoče predloge, tudi v zvezi s svobodo, pluralnostjo in neodvisnostjo medijev. Izpostavljajo ključno vlogo svobodnih in pluralističnih medijev, katerih pravočasno in verodostojno poročanje, ki je podprto z dejstvi, in predanost boju proti dezinformacijam sta pomembnejša kot kdaj koli prej.

Prav tako z zanimanjem pričakujejo novo strategijo za izvajanje Listine o temeljnih pravicah. Trojno predsedstvo si bo prizadevalo dati nov zagon pristopu EU k Evropski konvenciji o človekovih pravicah, ki je predviden v Lizbonski pogodbi. Spodbujalo bo kulturno in versko raznolikost ter participacijo mladih in meni, da reden dialog z državljanami in državljani pomembno prispeva k boljšemu izvajanju politik EU.

1 Celoten dokument je dostopen na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016ME/TXT&from=SL>

2 Osemnajstmesečni program Sveta (1. julij 2020–31. december 2021), <https://www.gov.si/assets/vlada/Projekti/PSEU2021/18-mesečni-program-Sveta.pdf>

3 Program nemškega predsedovanja (julij–december 2020) je dostopen na: https://www.leni-breyer.de/dl/Program_predsedovanja_SVN.pdf

Zaradi odziva na pandemijo covid-19 je bilo treba omejiti način življenja, svobodo in demokratične pravice naših družb kot še nikoli doslej. Trojno predsedstvo je pripravljeno podpreti vsestransko uveljavljanje vrednot Unije, vključno z načelom pravne države, v vsej EU.

Z zanimanjem pričakuje vzpostavitev evropskega mehanizma za zaščito pravne države, ki bo enako veljal za vse države članice. S tem preventivnim orodjem bomo poglobili konstruktiven dialog med državami članicami in v vseh državah članicah negovali skupno zavedanje o pravni državi. Zato se bo v Svetu organiziralo obsežen dialog o vseh elementih letnega poročila Komisije. Podpiranje enotnosti držav članic in načela lojalnega sodelovanja, spoštovanje subsidiarnosti in sorazmernosti ter spodbujanje upravljanja na več ravneh bodo vodilna načela osemnajstih mesecev.»

6-mesečni program predsedovanja je razdeljen na dva dela. Prvi del zajema pregled vseh tistih zadev, ki jim posamezno predsedstvo želi nameniti posebno pozornost v času vodenja Sveta EU. Gre za t. i. prednostne naloge predsedovanja. Drugi del, ki je bistveno obširnejši, v največji meri sledi t. i. podedovani agendi. Gre za akte, ki so že na dnevnem redu Sveta EU, ali pa jih bo Evropska komisija predložila v času predsedovanja.

Konkretne politične prednostne naloge slovenskega predsedovanja svetu EU še niso dokončno znane. Vlada je sicer vzpostavila spletno stran⁴, namenjeno predsedovanju in pripravam nanje, a osnutka prednostnih nalog predsedovanja Republike Slovenije Svetu Evropske unije v drugi polovici leta 2021 in pregleda aktualnih vsebin⁵ na tej strani ni med dokumenti. Po trenutno znanih informacijah (nova) vlada dokument revidira, tudi v smislu odziva na pandemijo. Osnutek je bil sicer v Državnem zboru predstavljen⁶ jeseni 2019.

Pričujoča analiza predstavlja pregled tekočih in pričakovanih procesov odločanja na področju človekovih pravic in demokracije ter pričakovanja civilnodružbenih združenj in organizacij na tem področju. Namen pregleda je oblikovanje predlogov in zahtev glede prednostnih nalog, ki bi jih morala Slovenija na tem področju zagovarjati v času predsedovanja, tudi z vidika razvojnega sodelovanja.

2. Osnutek prednostnih nalog predsedovanja Slovenije Svetu EU

Izhodišča za oblikovanje nabora glavnih prednostnih nalog slovenskega predsedovanja izhajajo iz Deklaracije o zunanji politiki Republike Slovenije⁷ in Strategije razvoja Slovenije⁸. V prvi sta med drugim izpostavljena dva vidika, pomembna za kontekst opredelitve prednostnih nalog slovenskega predsedovanja Svetu EU 2021, in sicer prepoznavnost Republike Slovenije kot ugledne in uspešne članice EU in umestitev Republike Slovenije v jedro poglobljene in razširjene EU. Osrednji cilj Strategije razvoja Slovenije pa je zagotoviti kakovostno življenje za vse. Strateške usmeritve države za doseganje kakovostnega življenja so:

4 <https://www.gov.si/zbirke/projekti-in-programi/predsedovanje-slovenije-svetu-eu-2021/>

5 Dokument je dostopen na: <https://imss.dz-rs.si/IMIS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/d09ca5d0a950bb4b0a2524141856b5f11938bddab63585ab99e556be046e9822>

6 55. redna seja Odbora za evropske zadeve, 4. 10. 2019.

7 Deklaracija o zunanji politiki Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 53/15.

8 Dokument je dostopen na: https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/SVRK/Agenda-2030/Strategija_razvoja_Slovenije_20301.pdf

- vključujoča, zdrava, varna in odgovorna družba,
- učenje za in skozi vse življenje,
- visoko produktivno gospodarstvo, ki ustvarja dodano vrednost za vse,
- ohranjeno zdravo naravno okolje in
- visoka stopnja sodelovanja, usposobljenosti in učinkovitosti upravljanja.

Za področje človekovih pravic pa je pomembno področje vladavine prava, področje znotraj katerega želi Slovenija v času predsedovanja poudarek na celovitem varstvu in celostnem pristopu na področju zagotavljanja neodvisnosti sodne veje oblasti, ki zajema vse – od dostopa do neodvisnega in nepristranskega sodišča ter uresničevanja pravice do poštenega postopka do izvrševanja odločb sodišč, tudi mednarodnih. V ta kontekst želi vključiti tudi poziv h krepitvi modernizacije sodstva. Slovenija si bo, kot nakazuje v osnutku programa, v času predsedovanja prizadevala tudi za ponovno spodbuditev pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah in policijsko sodelovanje v okviru delovanja Agencije EU za temeljne pravice. Glede na hiter razvoj tehnologije in vedno večjo vlogo digitalizacije v naših življenjih se je Slovenija odločila, da bo krepila razpravo o etičnem in regulativnem vidiku uporabe umetne inteligence, ki mora temeljiti na spoštovanju demokracije, vladavine prava in človekovih pravic. Pri tem osnutek poudarja, da se EU ne sme omejiti zgolj na mehak pristop, ko gre za regulacijo umetne inteligence; Slovenija v tem pogledu podpira bolj oprijemljiv način, na primer vzpostavljanje mehanizmov verifikacije ter certifikacije sistemov in orodij na področju umetne inteligence.

Po sestavah Sveta EU je Slovenija kot prednostne naloge na področju notranjih zadev in pravosodja izpostavila še naslednja področja: boj proti sovražnemu govoru in kaznivim dejanjem, storjenim iz sovraštva, kraja identitete kot kaznivo dejanje, mednarodna zaščita ranljivih odraslih oseb, spodbujanje delovanja evropske pravosodne mreže v civilnih in gospodarskih zadevah in delovanja nacionalnih mrež, prenova Uredbe Rim II glede nepogodbenih obveznosti – svoboda govora/zaščita novinarjev – pravo, ki se uporablja v primeru obrekovanja, umetna inteligenca, civilna odgovornost in avtonomna vozila, vrnitev k normalnemu delovanju schengenskega območja, skupni evropski azilni sistem (CEAS), krizni mehanizem na področju migracij – EU kontingentni načrt za upravljanje v kriznih razmerah, zagotavljanje visoke stopnje varnosti v EU in v Republiki Sloveniji.

Na področju razvojnega sodelovanja si bo Slovenija prizadevala za izgradnjo partnerstev z različnimi razvojnimi deležniki za spodbujanje uresničevanje Agende za trajnostni razvoj do leta 2030, predvsem s civilno družbo, zasebnim sektorjem in mednarodnimi institucijami. Poudarek je na načelu »nikogar ne pustiti ob strani« (angl. leave no one behind) s ciljem izkoreninjenja revščine (zlasti v Afriki) in zmanjšanju neenakosti. Določitev prioritete, povezanih z Agendo 2030, pa je povezana z delovnim programom Evropske komisije. Slovenija v osnutku programa izpostavlja, da si bo prizadevala, da bosta vladavina prava in spoštovanje človekovih pravic vpeljana v vsa področja razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči.

3. Stanje politik na področju človekovih pravic in demokracije v EU

V času predsedovanja tria Nemčije, Portugalske in Slovenije se na področju človekovih pravic in demokracije pričakuje oblikovanje in uveljavitev več dokumentov in mehanizmov s področja človekovih pravic in (evropske) demokracije. Med pomembnej-

še, tiste, do katerih se bo morala opredeliti tudi Slovenija in zato tudi civilna družba v Sloveniji, pa sodijo naslednji:

Akcijski načrt za človekove pravice in demokracijo za obdobje 2020–2024

Svet EU je leta 2012 sprejel Strateški okvir za človekove pravice in demokracijo⁹. Okvir določa načela, cilje in prednostne naloge za učinkovitejšo in doslednejšo politiko EU v prihodnjih desetih letih. Eno od načel je, da naj človekove pravice postanejo rdeča nit, ki povezuje vse politike EU (tudi v primeru prekrivanja notranje in zunanje politike), njihova obravnava pa mora biti bolj prilagojena posameznim primerom. V akcijskem načrtu, ki spremlja ta dokument, so bili navedeni konkretni ukrepi za obdobje do konca leta 2014. Trenutno se pripravlja nov akcijski načrt za obdobje 2020–2024. Namen akcijskega načrta je izboljšati vodilno vlogo EU na področju človekovih pravic in poenostavitev njenega odločanja, krepitev partnerstva z vladami, podjetji in socialnimi partnerji, obravnavati vrzeli v odgovornosti in spodkopavanje pravne države, opredeliti, kako bi lahko nove tehnologije izboljšale varstvo človekovih pravic. Akcijski načrt je edini dokument oziroma instrument, ki je namenjen spodbujanju in promociji človekovih pravic na svetovni ravni¹⁰.

Trenutni akcijski načrt je po vsebini v veliki meri predvsem odziv EU na vpliv sistemskih prizadevanj spodkopati vladavino prava, omejiti državljski in politični prostor ter oslabiti multilateralizem, ki se je poslabšal z umikom nekaterih držav iz aktivnega spodbujanja in varstva človekovih pravic in demokratičnih vrednot. To ponazarja več trendov, med drugim: krčenje prostora za civilno družbo, spodkopavanje vladavine prava, naraščajoče grožnje integriteti volitev in demokratičnih procesov, naraščajoče ustrahovanje novinarjev in grožnje neodvisnim medijem, povečanje nasilja in ustrahovanja zagovornikov človekovih pravic, razširjena nekaznovanost za kršitve človekovih pravic in napade na vlogo Mednarodnega kazenskega sodišča, kršitve mednarodnega humanitarnega prava v oboroženih spopadih, tudi v Siriji, Jemnu in Južnem Sudanu, vse večje nasprotovanje pravicam žensk in enakosti spolov in vztrajanje pri zlorabah v povezavi z delom, vključno z otroškim delom.

Dokument tako predstavlja ključno priložnost, da EU zastavi nove, odločne korake do ciljev Agende 2030, v tem dokumentu seveda predvsem skozi promocijo, ozaveščanje in spodbujanje k spoštovanju človekovih pravic in načel demokracije.

Nova strategija za izvajanje Listine o temeljnih pravicah

Deset let po tem, ko je postala Listina EU o temeljnih pravicah pravno zavezujoča, ni izkoriščena v celoti. Raziskava Eurobarometra o ozaveščenosti o Listini, izvedena junija 2019, je pokazala, da je na ravni EU Listina pridobila prepoznavnost in sprožila novo kulturo temeljnih pravic, na nacionalni ravni pa sta ozaveščenost in uporaba Listine precej omejeni; ljudje premalo vedo o svojih pravicah iz Listine, vendar bi radi imeli več informacij. Sodišča vse pogosteje uporabljajo Listino, toda vlade in parlamenti jo le redko uporabljajo ali se nanjo sklicujejo. Prav tako ni informacij, da bi se redno pregledovalo nacionalno zakonodajo, ki prenaša zakonodajo EU v smislu združljivosti

⁹ 25. junija 2012 so zunanji ministri EU sprejeli Strateški okvir za človekove pravice in demokracijo ter akcijski načrt za njegovo izvajanje; okvir določa načela, cilje in prioritete EU na področju človekovih pravic, ki jih bodo skupaj izvajale institucije EU in države članice v sodelovanju s civilno družbo. Pomembno dopolnilo strateškemu okvirju predstavlja akcijski načrt, ki je namenjen samemu izvajanju strateškega okvirja. Strateški okvir za človekove pravice in demokracijo z akcijskim načrtom za njegovo izvajanje je dostopen na: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf

¹⁰ Joint communication to the European Parliament and the Council EU action plan on human rights and democracy 2020–2024; Brussels, 25. 3. 2020, JOIN(2020) 5 final;

s Listino. Svet EU je pozval države članice, naj redno izmenjujejo svoje izkušnje v zvezi z Listino in krepijo ustrezne nacionalne organe, vendar pa je težko natančno določiti, kdaj se Listina uporablja na nacionalni ravni. To je ključna ovira za njeno popolnejšo uporabo. Druga resna ovira je nizka ozaveščenost o njeni dodani vrednosti v primerjavi z obstoječimi, že uveljavljenimi pravnimi viri.¹¹

Komisija tako namerava v letu 2020 predstaviti strategijo za izboljšanje uporabe Listine in ozaveščanja o njej v EU¹².

Akcijski načrt za evropsko demokracijo

Novi akcijski načrt je politična prednostna naloga Komisije pod vodstvom Ursule von der Leyen in naj bi se spoprijel z nekaterimi ključnimi izzivi evropske demokracije. Sem sodijo zunanje vmešavanje in manipulacija pri volitvah, svoboda medijev in pluralizem ter boj proti dezinformacijam. Razprava o dokumentu je trenutno odrtá in evropski državljani, pa tudi volilni organi, politične stranke, mediji, novinarji in spletne platforme so vabljeni, da izrazijo svoje mnenje.

Namen posvetovanja je, da Komisija ugotovi, kaj mislijo Evropejci o treh glavnih stebrih prihodnjega akcijskega načrta za evropsko demokracijo: i) celovitost volitev in politično oglaševanje: vprašanja, ki se nanašajo na razvijajoči se prostor za javno razpravo in volilne kampanje, vključno s ključnimi vprašanji, kot so preglednost političnega oglaševanja na spletu, možne grožnje integriteti volitev in vloga evropskih političnih strank; ii) krepitev medijske svobode in pluralizma medijev: vprašanja se nanašajo na izboljšanje zaščite novinarjev in njihovih pravic, pa tudi na vprašanje neodvisnosti medijev in čezmejnega sodelovanja; iii) odpravljanje dezinformacij v EU: vprašanja se osredotočajo na opredelitev dezinformacij in na možne ukrepe, ki bi jih platforme in drugi akterji lahko izvedli za reševanje pojavov dezinformacij.

Vzporedno s to razpravo trenutno poteka tudi posvetovanje o paketu digitalnih storitev¹³. Ta paket zajema vprašanja, kot so varnost na spletu, svoboda izražanja, poštenost in enaki pogoji v digitalni ekonomiji.

Nov dolgoročni proračun za obdobje 2021–2027

Dogovor, sklenjen konec julija 2020, vključuje proračun EU za prihodnjih sedem let in predvideni sklad za okrevanje po pandemiji. Dogovor je bil sprejet po dolgotrajnih pogajanjih, ki so napovedovala tudi vključitev mehanizma za zaščito proračuna in sklada za okrevanje s spoštovanjem vladavine prava.

Mehanizem za zaščito proračuna Unije bi Komisiji omogočil, da veže sredstva Unije na spoštovanje vladavine prava. Natančneje, predlagana uredba bi Komisiji omogočila, da ustavi ali zmanjša financiranje v okviru obstoječih obveznosti, pa tudi prepove sklepanje nove zaveze po oceni splošnih pomanjkljivosti glede vladavine prava v državi članici. Mehanizem bi med drugim moral temeljiti na letnih poročilih, ki jih bo objavljala Evropska komisija v okviru novoustanovljenega cikla pregleda stanja vladavine prava, in upoštevati pomisleke, ki jih izražajo institucije za varstvo človekovih pravic, kot so

11 Letno poročilo o uporabi Listine o temeljnih pravicah EU, dokument v angleškem jeziku je dostopen na: https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights/application-charter/annual-reports-application-charter_en#objective-of-the-reports

12 Javna razprava o predlogu dokumenta je bila zaključena v aprilu 2020; mnenja, prejeta v tem posvetovanju, so dostopna na: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12269-New-Strategy-for-the-Implementation-of-the-Charter-of-Fundamental-Rights/feedback?p_id=7638244

13 Informacije o dokumentu, posvetovanju in možnostih sodelovanja so dostopne na: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_962

Agencija EU za temeljne pravice, Svet Evrope, vključno z Beneško komisijo, ter mehanizmi za spremljanje pravic znotraj Združenih narodov. Komisija bi v primeru kršitev predlagala ukrepe, o katerih bodo članice odločile s kvalificirano večino. Sklenjeni dogovor sicer tega ne vključuje, a vse kaže, da se bodo voditelji EU k temu vprašanju vrnili; odločitev so torej dejansko le preložili.

Letno poročilo o vladavini prava v EU

Nova Evropska komisija je ob prevzemu funkcije posebej poudarila načelo zavezanosti vladavini prava, to dimenzijo delovanja Evropske unije pa želi poudariti z izdelovanjem rednega letnega poročila o vladavini prava. Države članice zato po novem Komisiji pošiljajo izčrpno poročilo. To med drugim podrobno odgovarja na vprašanja, kako je z neodvisnostjo, kakovostjo in učinkovitostjo pravosodnega sistema, vsebuje pa tudi vprašanja o medijskem pluralizmu, standardih varovanja svobode tiska, vprašanja, povezana s sistemom zavor in ravnotežij med vejami oblasti, ter vprašanja, ki zadevajo položaj nevladnih organizacij.

Slovenija je svoje prvo poročilo že oddala v času nove vlade in s spremnim dopisom zunanjega ministra, kar je v domači javnosti dvignilo mnogo prahu, saj je v spremnem dopisu k uradnem dokumentu priloženo izrazito osebno in ideološko obarvano mnenje sedanjega ministra, s čimer ruši postulate, ki naj bi jih priprava poročila sicer utrjevala.

Evropska komisija bo v času predsedovanja tria predlagala tudi nov pakt o migracijah in spremljajoče zakonodajne predloge, za katere se je trio zavezal, da jih bodo prednostno obravnavali.

4. Stanje politik na področju prizadevanj za krepitev človekovih pravic in demokracije v Sloveniji

Na področju človekovih pravic in demokracije Slovenija nima strategije in z njo povezanih akcijskih načrtov, na kar nevladne organizacije in tudi druge institucije opozarjajo že vrsto let. Eden redkih strateških dokumentov s področja človekovih pravic je Nacionalni akcijski načrt Republike Slovenije za spoštovanje človekovih pravic v gospodarstvu¹⁴, katerega namen je zagotoviti uresničevanje Smernic Organizacije združenih narodov za spoštovanje človekovih pravic v gospodarstvu.

Slovenija potrebuje samostojno strategijo na področju varstva človekovih pravic, ki bo načrtovala nadaljnje korake in želeni napredek na tem področju, predvsem pa omogočala sodelovanje, spremljanje, evalvacijo in načrtovanje nalog in prioritet, ki bi si jih država na tem področju morala zastaviti. Prav tako nobeno od ministrstev med svojimi nalogami nima opredeljenega področja varstva človekovih pravic oziroma je to le delno pokrito znotraj ministrstva, pristojnega za pravosodje.

Varovanje in promocija človekovih pravic je sicer eden od temeljnih segmentov zunanje politike Republike Slovenije, na ravni notranje politike pa do sedaj še ni bil oblikovan dokument, v katerem bi bili predstavljeni nacionalni cilji na tem področju.

V povezavi s predsedovanjem je edini trenutno dostopen dokument na temo predsedovanja t. i. projektna naloga Posebni vladni projekt predsedovanje Republike

¹⁴ Nacionalni načrt se uvršča v okvir uresničevanja zavez Evropske unije, kot so opredeljene v akcijskem načrtu Evropske unije za človekove pravice in demokracijo 2015–2019 in Sklepih Sveta o podjetništvu in človekovih pravicah iz junija 2016; dokument je dostopen na: <https://www.gov.si/teme/clovekove-pravice-v-gospodarstvu/>

Slovenije Svetu Evropske unije 2021¹⁵, ki pa je izrazito tehnične narave. Proces oblikovanja političnih prioritet Slovenije je relativno zaprt. Osnutek prednostnih nalog predsedovanja Republike Slovenije predsedovanju Svetu EU je bil posredovan v Državni zbor septembra 2019.

V razmerju do predsedovanja Slovenije Svetu EU in razumevanju stališč države do posameznih vprašanj, povezanih s področjem človekovih pravic in demokracije, je tako možno izhajati iz zadnje Deklaracije o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah Evropske unije v obdobju januar 2019–junij 2020¹⁶, saj novejšega dokumenta v povezavi s tem trenutno nimamo.

Iz slednje je mogoče povzeti naslednja, še aktualna stališča Slovenije do tem, povezanih s človekovimi pravicami in demokracijo:

- Slovenija podpira prizadevanja za pristop EU k Evropski konvenciji o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah, saj bo to omogočilo, da bo spoštovanje človekovih pravic s strani EU podvrženo zunanjemu nadzoru Evropskega sodišča za človekove pravice, s čimer bo sistem varstva človekovih pravic v EU še dopolnjen in okrepljen.
- Nadaljevala bo prizadevanja za pristop EU h Konvenciji Sveta Evrope o preprečevanju in boju proti nasilju nad ženskami in nasilju v družini (t. i. Istanbulska konvencija), dodana vrednost podpisa s strani EU bi bila tudi v mehanizmu za spremljanje izvajanja Konvencije. V njegovem okviru se bodo zbirali podatki ter pripravilo poročilo o zakonodajnih in drugih ukrepih za izvajanje njenih določb, ki bo nato predloženo skupini strokovnjakov in strokovnjakinj za ukrepanje proti nasilju nad ženskami in nasilju v družini.
- Slovenija si bo še naprej prizadevala, da EU skupaj z državami članicami postane polnopravna pogodbenica Istanbulske konvencije.
- Slovenija ocenjuje, da je nadaljnje delo potrebno pri okrepljenem nadzoru zunanjih meja EU, vključno s krepitvijo evropske mejne in obalne straže, pri izboljšanju učinkovitosti vračanja oseb, ki nimajo podlage za bivanje na ozemlju EU, ter pri ponovni vzpostavitvi celovitega delovanja schengenskega območja brez nadzora na notranjih mejah.
- Na področju upravljanja z migracijami Slovenija zagovarja skupni odziv in enotne politike, ki morajo problematiko obravnavati celostno. Za Slovenijo so ključna področja varovanje meja in učinkovit sistem vračanja, boj proti tihotapcem in trgovcem z ljudmi ter vzpostavitev takšnega azilnega sistema, ki bi državam članicam omogočal učinkovito upravljanje z azilnimi postopki tudi v času kriznih situacij.
- Slovenija zagovarja čimprejšnji zaključek pogajanj o t. i. azilnem zakonodajnem paketu, saj bo spremenjena pravna podlaga državam omogočila učinkovitejše vodenje postopkov in hkrati preprečevala zlorabe azilnega sistema za podaljševanje zadrževanja na ozemlju EU.
- Slovenija bo v pogajanjih zagovarjala tudi pomen učinkovite solidarnosti med državami članicami, ki mora tudi v prihodnje ostati steber evropskih politik, pri čemer pa morajo biti bremena opredeljena ob upoštevanju specifik in zmogljivosti posameznih držav. Solidarnost ne sme biti vsiljena, saj s tem izgubi svoj pomen in vlogo.

15 Projektna naloga za izvedbo projekta Predsedovanje Republike Slovenije Svetu Evropske unije 2021 - SI.PSEU2021, dostopna na: https://www.gov.si/assets/vlada/Projekti/PSEU2021/Predsedovanje_Svetu_EU_-_projektna_naloga.pdf

16 Deklaracija o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah Evropske unije v obdobju januar 2019–junij 2020 (Uradni list RS, št. 17/19), Državni zbor s to deklaracijo sprejema temeljne politične usmeritve glede strateških vprašanj, s katerimi se bo Slovenija srečevala pri nadaljnjem odločanju v postopkih sprejemanja posameznih zakonodajnih aktov in drugih dokumentov EU v obdobju januar 2019–junij 2020, ter se v okviru svojih pristojnosti pridružuje skupnim prizadevanjem pri izvajanju te deklaracije.

5. Prednostne naloge – zahteve civilne družbe do slovenskega (so)predsedovanja

Za razliko od drugih vsebin (npr. varstvo okolja, migracije) je povezanost civilno-družbenih organizacij na področju človekovih pravic v Sloveniji manjša; sodelovanje ni utrjeno oziroma utemeljeno na splošnem varstvu človekovih pravic, temveč organizacije praviloma delujemo na posameznih segmentih, kot so na primer varstvo otrok, nasilje v družini, pomoč starejšim, pomoč migrantom in beguncem; na posameznih temah se po potrebi povezujemo. Organizacijam in mrežam, v katere smo povezani, pa je brez dvoma skupno stremenje k najvišjim standardom varstva človekovih pravic, ki bi jih Slovenija v času (so)predsedovanja morala zagovarjati z naslednjimi prioriteta:

1. Letno poročilo o vladavini prava v EU mora vključevati oceno zakonodajnega in političnega okolja za delovanje nevladnih organizacij in civilne družbe ter spremljanje izvajanja na to vezanih pravic, kot so svoboda združevanja, zbiranja, izražanja in pravica do sodelovanja. Civilni prostor in civilna družba sta sestavna dela sistema nadzorov in ravnotežij, ki podpirata demokratični sistem, ki temelji na vladavini prava. Zmanjševanje civilnega prostora pomeni, da je pravna država ogrožena.
2. Ukrepi za reševanje krize ne smejo ogroziti temeljnih človekovih pravic; ukrepi, ki omejujejo človekove pravice, morajo biti nujni in sorazmerni, obenem pa upoštevati ranljive skupine, kot so invalidi, osebe, ki živijo v nefunkcionalnih domovih, migranti, osebe, ki jim grozi diskriminacija in revščina ter druge. Nevladne organizacije smo pri tem močan glas za ljudi z ranljivostmi, zato je treba podpreti in povabiti civilnodružbene organizacije, da sodelujemo pri oblikovanju, spremljanju in ocenjevanju teh ukrepov z vidika poseganja v človekove pravice ter zagotoviti za to ustrezne pogoje¹⁷.
3. Slovenija si mora prizadevati za boljše zavedanje o pomenu Listine o temeljnih pravicah ter njeno uporabo na vseh ravneh in področjih, na katera ta vsebinsko posega. Vzpostaviti je treba vključujoče mehanizme, s katerimi bi se zagotovilo, da se civilnodružbene organizacije sistematično vključujejo v vseh fazah in na vseh ravneh, ter da jim zagotovi dovolj sredstev za relevanten prispevek in implementacijo nove strategije o izvajanju Listine.
4. Slovenija si mora še naprej prizadevati k pristopu EU tako h Evropski konvenciji o človekovih pravicah kot k Istanbulski konvenciji in s tem dati jasen znak, da sta ti dve konvenciji med temeljnimi dokumenti na področju varstva človekovih pravic. Zlasti v povezavi z Istanbulsko konvencijo mora Slovenija poudarjati, da so to standardi, ki bi jih države morale doseči, ne pa razmišljati o odstopu od konvencije. Nasilje nad ženskami in nasilje v družini ostajata med tistimi področji, ki bi jih EU morala učinkoviteje naslavljati, predvsem z vidika preventive in ozaveščanja o pomenu enakosti spolov, nenasilja in posledicah, s katerimi se soočajo tako žrtve kot celotna družba.
5. Slovenske nevladne organizacije in civilne iniciative naj se pridružijo že obstoječim pobudam, ki so usmerjene na predsedujoči trio. Ena izmed teh je pobuda nemških organizacij, imenovana »Initiative Lieferkettengesetz«¹⁸, ki zahteva vzpostavitev odgovornosti vseh deležnikov v gospodarskih verigah za spoštovanje okoljskih standardov in varstva človekovih pravic. Takšnih iniciativ je v času predsedovanja več, s priključitvijo se poveča moč in okrepi glas ter možnosti za doseg ciljev pobude.

¹⁷ Iniciativa Evropskega civilnega foruma na to vprašanje je že bila oblikovana: <https://civic-forum.eu/publications/open-letter/letter-to-eu-and-national-leaders>

¹⁸ <https://lieferkettengesetz.de/>

6. Viri

1. Osnutek prednostnih nalog predsedovanja Republike Slovenije Svetu Evropske unije v drugi polovici leta 2021 in pregled aktualnih vsebin – dostopno na: <https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/d09ca5d0a950bb4b0a2524141856b5f11938bddab63585ab99e556be046e9822>
2. Akcijski načrt »Joint communication to the European Parliament and the Council, EU action plan on human rights and democracy 2020–2024«; Brussels, 25.3.2020, JOIN (2020) 5 final – dostopno na: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10101/2020/EN/JOIN-2020-5-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>
3. CSOs Odprto pismo Evropskim in nacionalnim voditeljem – dostopno na: <https://civic-forum.eu/publications/open-letter/letter-to-eu-and-national-leaders>
4. Deklaracija o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah Evropske unije v obdobju januar 2019–junij 2020 (Uradni list RS, št. 17/19)
5. Letno poročilo o uporabi Listine o temeljnih pravicah EU – dostopno na: https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights/application-charter/annual-reports-application-charter_en#objective-of-the-reports
6. Lizbonska pogodba – dostopno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016ME/TXT&from=SL>
7. Nacionalni akcijski načrt Republike Slovenije za spoštovanje človekovih pravic v gospodarstvu (november 2018) – dostopno na: <https://www.gov.si teme/clovekove-pravice-v-gospodarstvu/>
8. Osemnajstmesečni program Sveta (1. julij 2020–31. december 2021) – dostopno na: <https://www.gov.si/assets/vlada/Projekti/PSEU2021/18-mesecni-program-Sveta.pdf>
9. Paket digitalnih storitev, informacije o dokumentu, posvetovanju in možnostih sodelovanja – dostopno na: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_962
10. Program nemškega predsedovanja (julij 2020–december 2020) – dostopno na: https://www.leni-breymaier.de/dl/Program_predsedovanja_SVN.pdf
11. Projektna naloga za izvedbo projekta Predsedovanje Republike Slovenije Svetu Evropske unije 2021 – SI.PSEU2021 – dostopno na: https://www.gov.si/assets/vlada/Projekti/PSEU2021/Predsedovanje_Svetu_EU_-_projektna_naloga.pdf
12. Projekti in programi RS: Predsedovanje Slovenije Svetu EU 2021 – dostopno na: <https://www.gov.si/zbirke/projekti-in-programi/predsedovanje-slovenije-svetu-eu-2021/>
13. Strateški okvir za človekove pravice in demokracijo, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf
14. Strategija za izboljšanje uporabe in ozaveščanja o Listini o temeljnih pravicah v EU: mnenja – dostopno na: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12269-New-Strategy-for-the-Implementation-of-the-Charter-of-Fundamental-Rights/feedback?p_id=7638244

Prispevek je nastal s finančno pomočjo projekta 'Towards an open, fair and sustainable Europe in the world - EU Presidency Project 2019-2021', ki ga financirata Evropska unija in ga izvajajo nacionalne plačorme FINGO, FOND in CROSOL v sodelovanju z evropskim združenjem CONCORD. Projekt v Sloveniji sofinancira Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije, izvaja ga platforma SLOGA.

