

Ekonomске človekove pravice - normativno in v praksi

ali

**Uvedba načela uspešnosti za vse osebe z javnimi pooblastili kot
pot za rešitev izziva »naj človekove pravice zaživijo tudi v praksi«**

**Slovenija udejanji manj kot 30% priporočil Varuha za človekove
pravice«, kar nas uvršča med najslabše 4 članice EU27 glede
udejanjanja priporočil Varuha**

ali

**Sistemska analiza uresničevanja ekonomskih človekovih pravic v
Sloveniji**

**Podnaslov: Analiza stanja človekovih pravic iz »košarice«
pravic, ki jih lahko poimenujemo »ekonomske pravice
posameznika«**

1. Uvod

Ekonomске človekove pravice v sodobni ustavnopravni doktrini niso več razumljene kot zgolj socialna ali dodatna kategorija človekovih pravic, temveč kot **temeljne pravice**, ki urejajo razmerje med posameznikom, državo in trgom.

Način, kako država kot nosilec oblasti in javnih pooblastil ureja delo, podjetništvo, lastnino, socialno varnost, digitalne podatke in fiskalna bremena, neposredno oblikuje sposobnost posameznika za dostojno življenje, enakopravno sodelovanje v družbi ter razvoj lastnega potenciala.

Pri pripravi te analize je uporabljen **kombiniran pristop**, ki vključuje pet dopolnjujočih se ravni:

1. **Ustavnopravna raven**, ki določa formalni okvir, meje posegov, zahtevo po sorazmernosti in zahtevo po varstvu človekovega dostojanstva.
2. **Evropskopravna raven** (EKČP, Listina EU), ki vključuje test sorazmernosti, standarde dobre uprave, pravico do podjetništva, varstvo podatkov in pravico do učinkovitega pravnega sredstva.
3. **Mednarodnopravna raven** (OZN, ILO), ki artikulira pravico do dela, varnosti, zdravja, socialnega zavarovanja, kulture in znanstvenega napredka.
4. **Pravo notranjega trga EU**, ki povezuje gospodarske pravice s svobodo opravljanja storitev, konkurenco, varstvom potrošnikov in svobodo podjetništva.
5. **Analiza sistemskih tveganj**, ki se opira na praktične težave, zaznane pri Varuhu človekovih pravic, v sodni praksi ter v vsakdanjih postopkih slovenskih organov z javnimi pooblastili.

Na tej metodološki podlagi je mogoče ekonomske pravice razumeti kot **koherentno in funkcionalno celoto**, ki zahteva usklajeno delovanje vseh vej oblasti, vseh oseb z javnimi pooblastili in celotnega javnega upravnega aparata.

Spodnja tabela predstavlja osnovni **razvida 22 ekonomskih človekovih pravic**, ki jih ta analiza podrobno obravnava in razlaga v kontekstu slovenskega in evropskega pravnega reda.

2. Metodološki okvir

Razumevanje ekonomskih človekovih pravic zahteva metodologijo, ki presega klasično razlago ustavnih določb in se naslanja na povezovanje domačega prava z evropskim in mednarodnim pravnim okoljem. Pri tem dokument uporablja celovit pristop, ki omogoča, da se posamezne pravice presoja v kontekstu delovanja države, institucij z javnimi pooblastili, trga in družbenih razmerij. Temeljna predpostavka analize je, da so ekonomske pravice kompleksne in da obstajajo le v prepletu pravnih, institucionalnih in dejanskih okoliščin, ki se med seboj nenehno vplivajo.

Ustavnopravni del metodologije določa temeljna izhodišča glede hierarhije pravic, dopustnosti posegov in vsebinskih omejitev javne oblasti. V tem okviru se analizira razmerje med posameznikom in državo, pri čemer se posebna pozornost namenja načelu sorazmernosti kot osrednjemu kriteriju pri presoji dopustnosti posegov v lastninske, podjetniške, socialne in druge ekonomske pravice. Ustavnopravni okvir določa tudi razumevanje načela zakonitosti ter standarda, po katerem se ocenjuje kakovost, jasnost in predvidljivost zakonodaje.

Evropskopravni pristop celotno analizo razširi v dve smeri. Prva izhaja iz Evropske konvencije o človekovih pravicah in sodne prakse ESČP, ki je v zadnjih desetletjih oblikovala

standarde glede mej javnega interesa, varstva lastnine, svobodne gospodarske pobude, obremenitev podjetnikov, učinkovitega pravnega sredstva ter varstva osebnih podatkov. Druga izhaja iz Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, ki dodaja poudarek na pravici do dobre uprave, na svobodi podjetništva, na digitalnih pravicah ter na visoki ravni socialne zaščite. Vključitev prava EU je nepogrešljiva, ker sodna praksa Sodišča EU neposredno oblikuje pravila, ki urejajo svobodo opravljanja poklicev, pogoje za delovanje podjetij, konkurenco in prosti pretok storitev.

Mednarodnopravna raven, zasidrana v instrumentih OZN in Mednarodne organizacije dela, prinaša dodatno vsebinsko razsežnost. Norme mednarodnih paktov o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah ter konvencij MOD pomembno dopolnjujejo zahteve evropskega in domačega pravnega reda, saj določajo minimalne standarde socialne varnosti, pravičnih delovnih pogojev in dostojnega življenjskega standarda. Ta raven omogoča, da se vprašanja ekonomske neenakosti, dostopnosti storitev ter vpliva revščine in prekarnosti obravnavajo v okviru mednarodno priznanih obveznosti države.

Četrto metodološko področje predstavlja pravo notranjega trga Evropske unije. Ta del analize se osredotoča na razumevanje svobodne gospodarske pobude, svobode opravljanja storitev, konkurence ter prepovedi nedovoljenih državnih pomoči. Pravo notranjega trga deluje kot posebna vrsta zaščite podjetniške svobode, saj zahteva, da so nacionalne regulacije sorazmerne, objektivne in nediskriminatorne. V tem okviru se preverja, ali upravni postopki, zahteve za dovoljenja, poročanje, regulacija poklicev ali komunalne dajatve prestanejo evropskopравни test nujnosti.

Poseben, peti metodološki sloj predstavlja analiza sistemskih tveganj. Ta del je v slovenskem kontekstu ključen, ker razkriva, kako upravni postopki, prakse organov z javnimi pooblastili, digitalni sistemi, neučinkovita koordinacija med institucijami ter odsotnost standardov dobre uprave vplivajo na vsakdanje uresničevanje ekonomskih pravic posameznikov in podjetij. Sistemskih tveganj ni mogoče zaznati zgolj z branjem določb zakonodaje; razkrijejo se šele skozi analizo upravnih praks (tudi mednarodne), sodnih odločitev, poročil nadzornih organov in konkretnih primerov, ki pokažejo, kako pravni sistem deluje v vsakdanji realnosti.

Metodologija zato vključuje tudi evalvacijo »upravne uspešnosti«¹, pravilnosti postopkov, usklajenosti ravnanj med organi ter kakovosti pravnega varstva. Pri tem je nujno razumeti, da ekonomske pravice niso zgolj normativno določene, temveč se uresničujejo – ali pa kršijo – predvsem v fazi njihovega dejanskega izvrševanja. Kjer upravni in nadzorni organi delujejo vrtičkarsko, vsak znotraj lastnega ozkega področja in brez skupnih standardov, nastajajo vrzeli, ki neposredno ogrožajo več temeljnih ekonomskih pravic.

Najbolj izpostavljene so pravice, ki so po svoji naravi odvisne od horizontalne koordinacije med institucijami:

¹ V Zakonu o dobri upravi sta pojasnjena pojma uspešnost in učinkovitost.

(1) Pravica do svobodne gospodarske pobude je neustrezno zavarovana tam (primeroma), kjer posamezni organi uvajajo posebne obrazce, evidence, nadzore ali interpretacije, ki niso usklajeni na ravni države. Neenotnost praks pomeni, da podjetnik svoja pravila delovanja prejme po delih – nikoli celote – kar ustvarja pravno negotovost.

(2) Pravica do socialne varnosti je prizadeta zaradi odsotnosti enotne socialne številke, nedoslednosti pri zavarovalnih statusih ter pomanjkljive koordinacije med ZZZS, ZPIZ, centri za socialno delo in delodajalci. Ko organi delujejo ločeno, breme usklajevanja pravic pade na posameznika.

(3) Pravica do poštenih delovnih pogojev ni uspešno varovana, če inšpektorati, Zavod za zaposlovanje in socialni organi ne delujejo na podlagi skupnih analiz in standardov. Vrtičkarsko delovanje povzroči, da sistem zazna šele skrajne primere, ne pa preventivnih tveganj.

(4) Pravica do sorazmerne obdavčitve je ranljiva, kadar se davčna politika oblikuje brez centralnih analiz učinkov posameznih davkov, brez konsistentnega sodelovanja med FURS, MF, CSD-ji, tržnim inšpektoratom in drugimi nadzornimi organi ter vsemi subjekti, ki kreirajo davčni sistem. Pri tem nastajajo situacije, kjer se isti pojav obravnava različno, odvisno od organa.

(5) Pravica do učinkovitega učinkovitega (in uspešnega) pravnega sredstva je oslABLJENA, ker vrtičkarsko delovanje ustvarja prekrivanje pristojnosti, nejasne procesne poti, prepočasno posredovanje spisov med organi ter neenotno izvajanje postopkov.

(6) Pravica do digitalne vključenosti in varstva podatkov trpi, kadar informacijski sistemi med organi niso povezani, ko se podatki posredujejo ročno, ko se postopki ponavljajo, ali ko organi zbirajo podatke mimo načela najmanjšega obsega.

(7) Pravica do primernega življenjskega standarda se kaže v razlikah med občinami in javnimi sistemi, ki nastajajo zaradi vrtičkarskega izvajanja pristojnosti brez enotne državne metodologije za določanje cen komunalnih storitev, subvencij ali dostopa do javnih storitev.

Vrtičkarsko delovanje organov zato ni upravni problem, temveč človekovopravni. Tam, kjer ni usklajevanja, enotnih standardov, nadzora, procesnih pravil in zavezujočih metodologij, se posamezne ekonomske pravice izrodijo iz svojega namena: namesto, da varujejo posameznika pred arbitrarnostjo države, ga potisnejo v položaj, kjer mora sam usklajevati delovanje institucij, ki bi morale delovati kot enoten sistem. S tem se ustvarjajo pogoji, v katerih se kršitve ne dogajajo zaradi zanikanja pravic, temveč zaradi njihove neuresničljivosti v praksi.

Sklep

Celoten metodološki okvir omogoča, da so ekonomske človekove pravice obravnavane povezano, logično in dosledno. V njem se normativni del prepleta z dejanskim stanjem, evropski standardi z nacionalnimi posebnostmi, pravna stroka pa z vprašanji dobrega

upravljanja. Tako strukturirana metodologija omogoča analizo, ki ni zgolj pravna, temveč tudi institucionalna in praktična ter daje jasen vpogled v to, kako ekonomske pravice živijo v vsakdanji praksi države in njenih institucij.

3. Kaj so »ekonomske človekove pravice« - sistemska razlaga 22 pravic

Ekonomske človekove pravice predstavljajo temeljno os sodobnega ustavnega reda, saj neposredno določajo, kako svobodno, varno in dostojanstveno lahko posameznik deluje v ekonomskem prostoru. Pravice, vključene v ta sklop, izvirajo iz Ustave Republike Slovenije, Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, Evropske konvencije o človekovih pravicah ter temeljnih dokumentov Organizacije združenih narodov. Čeprav temeljijo na različnih virih, so vse usmerjene v enak cilj – zagotavljanje prostora svobode, socialne varnosti in pravne predvidljivosti v razmerju med posameznikom in državo.

I. TRŽNE IN LASTNINSKE PRAVICE

V jedru ekonomskih svoboščin se nahaja pravica do zasebne lastnine. Ta pravica zagotavlja, da država brez utemeljenega, sorazmernega in jasno določenega razloga ne poseže v posameznikovo premoženje. EU-standard **»fair balance«**, uveljavljen v sodni praksi ESČP, določa, da se lahko lastnina omejuje, vendar le ob zagotovitvi pravične odškodnine in predvidljivega postopka. Lastnina je tako ne le pravna kategorija, temveč tudi pogoj za gospodarsko stabilnost, investicije in samostojnost posameznika.

Na tej podlagi stoji pravica do svobodne gospodarske pobude, ki omogoča posamezniku, da oblikuje podjetje, ga vodi in razvija ter se svobodno pojavlja na trgu. Ta svoboda ni neomejena, vendar je vsak poseg vanjo dopusten le, kadar zasleduje legitimni cilj, je nujno potreben in strogo sorazmeren. V praksi to pomeni, da administrativni postopki, licenciranje, digitalne zahteve ali nadzorni mehanizmi ne smejo ustvariti takšnega bremena, ki bi ekonomsko pobudo izpraznili vsebine.

Svoboda gospodarske pobude se dopolnjuje s pravico do konkurence, ki varuje tržno okolje pred zlorabami monopolov, nedovoljenimi sporazumi ali neupravičenimi državnimi pomočmi. Učinkovita konkurenca je osnova gospodarske demokracije, saj omogoča, da trg oblikujejo kakovost, inovacije in znanje, ne pa politični vplivi ali institucionalne ovire.

V tem sklopu se nahaja tudi pravica do svobodnega opravljanja poklica. Posameznik je upravičen, da izbere in opravlja poklic po lastni volji, kar spodbuja mobilnost dela, osebni razvoj ter svobodno ekonomsko udejstvovanje. Država lahko poseže v to pravico le kadar preprečuje resnične nevarnosti, kot so ogrožanje zdravja ali varnosti.

Na teh temeljih stoji še pravica do svobodnega sklepanja pogodb, ki omogoča strankam, da same oblikujejo ekonomske odnose. Posegi države so dopustni le v primerih varstva

šibkejše stranke ali zaščite javnega interesa. Pogodbeno delovanje tako predstavlja ključno infrastrukturo zasebnega prava, iz katere raste celotno gospodarstvo.

Tržni sklop zaokroža pravica do varstva poslovnih skrivnosti, ki varuje znanje, inovacije in strateške informacije pred neupravičenimi razkritji. Uravnotežiti mora dve vrednoti: transparentnost oblasti in zaščito legitimnih ekonomskih interesov, kar je v digitalni dobi še posebej pomembno.

II. SOCIALNE IN DELOVNE PRAVICE

Jedro socialnih pravic oblikuje pravica do dela, ki ne pomeni le odsotnosti prisile, temveč tudi aktivno obveznost države, da ustvarja pogoje za dostop do zaposlitve. V sodobni ureditvi vključuje enake možnosti, odpravljanje diskriminacije ter razvoj politik zaposlovanja.

S socialno funkcijo dela je povezana pravica do poštenih delovnih pogojev. Ustava in mednarodni dokumenti varujejo pravico do poštenega plačila, varnega delovnega okolja, spoštovanja delovnega časa in dostojanstvene obravnave. Praksa uresničevanja te pravice je kazalnik civilizacijske ravni družbe.

Delavci imajo pravico do sindikalne svobode, kar pomeni možnost združevanja za zaščito svojih interesov. Sindikalno delovanje je povezano s pravico do kolektivnega pogajanja, ki omogoča uravnoteženje moči med delavci in delodajalci ter zagotavljanje socialnega miru.

Ko dialog ni uspešen, se lahko delavci zatečejo k pravici do stavke. Ta pravica je ustavna in legitimna, vendar zahteva oblikovanje sorazmernih omejitev tam, kjer je ogroženo življenje ali varnost prebivalcev.

Socialni sklop zaključuje pravica do socialne varnosti, ki vključuje pravico do pokojnine, zdravstvenega varstva, socialnih transferjev in drugih oblik zaščite pred revščino. Temelji na načelih solidarnosti, enakosti in univerzalnosti.

III. PRAVICE DOSTOJNEGA ŽIVLJENJSKEGA STANDARDA

Standard dostojnega življenja oblikuje pravica do primernega življenjskega standarda, ki združuje različne materialne pogoje – stanovanje, varnost in osnovno blaginjo – ter od države zahteva razvoj trajnostnih in vključujočih socialnih politik.

Najosnovnejšo raven varnosti ustvarja pravica do hrane, vode in ogrevanja. Gre za pravice, ki so po naravi absolutne, saj omogočajo preživetje in človekovo dostojanstvo, zato morajo biti javne politike usmerjene v trajnostni dostop brez diskriminacije.

Integralen del sistema je pravica do zdravja, ki zagotavlja dostop do zdravstvenih storitev, preventivne medicine, informacij in zdravstvene varnosti. Država mora zagotoviti organiziran, učinkovit in dostopen zdravstveni sistem, kar vključuje pravočasnost, kakovost in varstvo pred finančnimi ovirami.

Naslednja sestavina je pravica do izobraževanja, ki posamezniku omogoča intelektualni, kulturni in socialni razvoj. Temelji na enakih možnostih, ne glede na družbeni položaj, ter je ključen mehanizem za razvoj kulturnega, znanstvenega in gospodarskega potenciala družbe.

S tem je povezana pravica do kulture in znanstvenega napredka, ki posamezniku zagotavlja dostop do kulturnih dobrin ter pravico do ustvarjanja, raziskovanja in širjenja znanstvenega znanja.

IV. FINANČNO-GOSPODARSKE PRAVICE

V jedru finančnih pravic se nahaja pravica do sorazmerne obdavčitve. Sodna praksa ESČP zahteva, da davčni ukrepi ne smejo naložiti posamezniku ali podjetju nesorazmernega bremena. Upoštevati je treba pravično ravnotežje med javnimi financami in varstvom premoženjske sfere posameznika.

Pravica do učinkovitega pravnega sredstva zagotavlja, da lahko posameznik izpodbija odločbe, ki posegajo v njegove pravice. Gre za temelj pravne države, saj omogoča sodno kontrolo nad oblastjo, dostop do neodvisnega odločanja ter učinkovito odpravo kršitev.

Kadar država v javnem interesu poseže v lastnino, mora zagotoviti tudi pravico do pravične odškodnine. Merila morajo biti transparentna, postopek predvidljiv, odškodnina pa realna in sorazmerna vrednosti odvzete lastnine.

V. DIGITALNE EKONOMSKE PRAVICE

V sodobni družbi digitalna vključenost predstavlja predpogoj za dostop do številnih upravnih, socialnih in ekonomskih pravic. Pravica do digitalne vključenosti zato zahteva, da imajo vsi posamezniki dostop do digitalnih orodij, informacij in storitev ter možnost enakovrednega sodelovanja v digitalnem prostoru.

Digitalna ekonomija ustvarja tudi nove oblike ranljivosti, zato je pravica do varstva osebnih in gospodarskih podatkov postala temeljna. GDPR in Listina EU določata stroge standarde sorazmernosti, jasne postopke obdelave podatkov in pravico posameznika do nadzora nad informacijami. Ta pravica ščiti tako zasebnost kot tudi konkurenčne prednosti gospodarskih subjektov.

SKLEPNA UGOTOVITEV

Opisane ekonomske pravice tvorijo enoten sklop, ki omogoča posamezniku, da živi svobodno, varno in dostojanstveno življenje, hkrati pa določajo okvir odgovornosti države in organov z javnimi pooblastili. Njihovo uresničevanje je odvisno od kakovosti upravnih postopkov, pravne predvidljivosti, digitalne dostopnosti, sorazmernosti ukrepov in integritetnega delovanja institucij.

Prav zato ekonomskih pravic ne smemo razumeti kot abstraktnih deklaracij, temveč kot merila delovanja pravne države – merila, ki jih je treba vsakodnevno uresničevati v praksi.

4. Načelo sorazmernosti in omejevanje svobodne gospodarske pobude (ESČP – CJEU – US)

Svobodna gospodarska pobuda je v sodobnih evropskih pravnih redih razumljena kot temeljna človekova pravica, ki omogoča posamezniku, da samostojno oblikuje svojo gospodarsko dejavnost in odloča o načinu njenega izvajanja.

Ker se neposredno prepleta z javnimi interesi, kot so varstvo potrošnikov, javno zdravje, finančna stabilnost ali varnost trga, je njena vsebina oblikovana skozi stalno iskanje ravnotežja med svobodo podjetništva in legitimnimi cilji države. **To ravnotežje je v celoti odvisno od načela sorazmernosti**, ki predstavlja osrednje merilo presoje v sodni praksi Evropskega sodišča za človekove pravice, Sodišča Evropske unije in Ustavnega sodišča Republike Slovenije.

V evropskem prostoru se načelo sorazmernosti uveljavlja kot trostopenjski test, vendar se v praksi sodnih organov ne uporablja kot formalna shema, temveč kot metoda, ki omogoča vsebinsko presojo razumnosti državnega ukrepa.

ESČP se v svojih odločbah osredotoča na vprašanje, ali ukrep sledi legitimnemu cilju in ali je presoja države vzpostavila pošteno ravnovesje med tem ciljem in posledicami za posameznika. V zadevah, kjer je šlo za zbiranje informacij ali upravne obremenitve podjetij, je sodišče opozorilo, da je lahko tudi posreden ekonomski poseg dopusten, vendar le, če država izkaže nujnost in če ukrep ne povzroči prekomerne obremenitve za podjetnika. ESČP tako ne zahteva, da je ukrep optimalen, temveč da je logičen, nujen in ne prekomeren v primerjavi z javnim interesom, ki ga varuje.

Sodišče EU je razvilo nekoliko strožji pristop, ker poleg človekovih pravic presoja tudi skladnost ukrepov s **temeljnimi svoboščinami notranjega trga**. Njegova analiza je izrazito funkcionalna. V zadevah, ki so se nanašale na licenciranje dejavnosti, omejevanje dostopa do trga ali administrativne zahteve, je sodišče pojasnilo, da sme država omejiti podjetniško svobodo le, če je ukrep primeren za doseganje zastavljenega cilja in če cilj ne bi bil dosegljiv z milejšimi sredstvi. To pomeni, da zgolj abstraktna navedba varovanja javnega interesa ne zadošča. Država mora razumljivo pojasniti, zakaj je ukrep potreben v tem obsegu in zakaj alternativne rešitve ne bi zagotovile primerljive ravni varstva. V sodbah, kot sta *Gebhard* in *Hartlauer*, je bilo izrecno poudarjeno, da morajo biti omejitve podjetniške pobude utemeljene s stvarnimi podatki in ne le z domnevami o možnih tveganjih.

Ustavno sodišče Republike Slovenije se pri presoji posegov v gospodarsko svobodo opira na oba evropska standarda, hkrati pa upošteva nacionalne posebnosti. V svojih odločbah je večkrat poudarilo, da gospodarska pobuda ne pomeni svobode pred vsakršno regulacijo. Pomeni pa zahtevo, da je vsak poseg razumljivo utemeljen, predvidljiv in sorazmeren. Ustavno sodišče zato pri presoji ne preverja le vsebine ukrepa, temveč tudi

postopek njegove priprave, posebej kadar gre za obremenitve mikro in malih podjetij. Na področju davkov, razlastitev in regulacije poklicev je ustavno sodišče izpostavilo, da mora biti zakonodajalec sposoben izkazati povezanost ukrepa s ciljem, ki ga zasleduje, ter vpliv ukrepa na posameznika ali gospodarski sektor. Če zakonodajalec tega ne zmore, poseg ne prestane testa razumnosti.

V evropski sodni praksi je največ pozornosti pritegnilo vprašanje administrativnih obremenitev in zbiranja podatkov "na zalogo". Sodišča so soglasna, da lahko država zbira informacije zaradi nadzora, statistike ali varnosti, vendar le, če je obseg zbiranja omejen na tisto, kar je nujno potrebno za doseg konkretnega namena. Država ne sme ustvarjati informacijskih sistemov, ki temeljijo na neomejenem ali preventivnem zbiranju podatkov, saj takšni sistemi prehajajo iz področja natančno opredeljenega nadzora v področje nedoločnega posega v gospodarsko svobodo. V praksi EU je posebej izpostavljeno, da so lahko upravne zahteve za mala podjetja bistveno bolj obremenjujoče kot za velike subjekte. To pomeni, da mora država pri oblikovanju pravil upoštevati strukturne razlike v gospodarstvu in v primeru mikro podjetij posebej presoditi, ali administrativna bremena dejansko prispevajo k javnemu interesu ali pa ga zgolj formalno zasledujejo.

Smer razvoja sodne prakse je jasna: gospodarska svoboda je temeljna človekova pravica, ki je omejena le toliko, kolikor je nujno potrebno za zaščito drugih ustavnih vrednot. Država mora vsako omejitev konkretno utemeljiti, obrazložiti in izkazati njeno primernost. Presoja sorazmernosti je vedno vsebinska, zato ni dovolj sklicevanje na formalni javni interes. Pri presoji je bistveno vprašanje, ali so posledice za podjetnika razumno sprejemljive, ali so postopki predvidljivi in ali država ravna v dobri veri ter s spoštovanjem načela dobre uprave.

5. Sodna praksa – udejanjanje ekonomskih pravic

Ekonomске človekove pravice dobijo svojo resnično vsebino šele skozi sodno prakso. Prav sodni nadzor je tisti, ki abstraktne določbe ustav, konvencij in listin pretvarja v konkretna pravila, merila in standarde, ki neposredno urejajo ravnanje države in varujejo posameznika. Sodno varstvo ekonomskih pravic je zato kombinacija treh ravni: evropske konvencijske, evropske notranjetržne in slovenske ustavnopravne.

Evropsko sodišče za človekove pravice varuje ekonomske pravice predvsem prek 1. člena Prvega protokola, ki ureja pravico do mirnega uživanja premoženja. Čeprav gre za določbo, ki je na prvi pogled osredotočena na lastnino, jo ESČP uporablja zelo široko: zajema jo kot dinamični koncept, ki vključuje tudi pravno in ekonomsko varnost, legitimna pričakovanja, dovoljenja, licence, poklicne pravice in pravice gospodarskih subjektov. Sodišče zato obravnava vse ukrepe, ki lahko pomembno vplivajo na premoženjsko sfero posameznika – bodisi neposredno z odvzemom, posredno s prestrukturiranjem trga, ali pa z administrativnimi bremenami, ki povzročijo ekonomsko izgubo. Primeri Sporrang in Lönnroth,

Beyeler, Gasus in Buffalo pokažejo, da mora država v vseh fazah posega ohraniti ravnovesje med splošnimi interesi in interesi posameznika. Kadar tega ne stori, pride do kršitve pravice.

Sodišče EU varuje ekonomske pravice z drugega izhodišča – iz svobod notranjega trga in Listine EU. Vse, kar vpliva na svobodno opravljanje storitev, poslovanje, konkurenco ali poklicno dejavnost, pade pod pristojnost sodišča. Njegova sodna praksa je izjemno stroga pri presoji nacionalnih omejitev trga, saj zahteva jasen dokaz o nujnosti posega in temeljito presojo sorazmernosti. Sodišče v svoji praksi pogosto odpravlja nacionalne ukrepe, ki so oblikovani preširoko, temeljijo na nepreverjenih predpostavkah ali pa uvajajo dolgotrajne in zapletene postopke, ki nimajo neposredne funkcionalne povezave z javnim interesom. V tej logiki je ekonomska svoboda razumljena kot sistem pravnih jamstev, ki zagotavljajo konkurenčnost, predvidljivost in prost dostop do trga.

Ustavno sodišče Republike Slovenije predstavlja tretjo raven sodnega varstva ekonomskih pravic. Njegove odločbe so bistvene za razumevanje ustavnega varstva podjetništva, lastnine, socialne varnosti in enakosti. Ustavno sodišče se v primerih ekonomskih pravic ne ukvarja le s formalno skladnostjo zakonodaje, temveč tudi s tem, ali zakonodajalec in uprava ohranjata ravnovesje med javnim interesom in podjetniško svobodo, ali je bila opravljena presoja posledic in ali je zakon oblikovan tako, da ne ustvarja neenakosti ali pravne negotovosti. Pri davčnih postopkih je sodišče večkrat poudarilo pomen pravne varnosti, jasnosti, prepovedi retroaktivnosti in dolžnosti države, da posamezniku omogoči učinkovito pravno sredstvo. Odločbe, v katerih so bile razveljavljene določbe davčne zakonodaje, ponazarjajo, da tudi posredna nepravilnost pri postopkih oblikovanja ali izvajanja predpisov lahko povzroči kršitve ekonomskih pravic.

Sodna praksa najvišjih sodišč v Sloveniji kaže, da se vprašanja ekonomskih človekovih pravic najpogosteje odpirajo na presečišču davčnih postopkov, socialnih pravic, razlastitev, regulacije gospodarskih dejavnosti in delovanja uprave. Čeprav so ekonomske pravice manj očitno zapisane kot klasične človekove pravice, jih Vrhovno in Ustavno sodišče obravnavata kot temeljne garancije pred pravno negotovostjo, arbitrarnostjo in prekomernimi posegi države v svobodo posameznika ali podjetja.

Ustavno sodišče RS – poudarek na mejah državnega poseganja

Pri Ustavnem sodišču je jasno razvidno, da ekonomskih človekovih pravic ne razume le kot varovanje lastnine ali svobodne gospodarske pobude, temveč kot celovit sklop pravil, ki morajo zagotavljati predvidljivo, sorazmerno in transparentno regulacijo. Sodišče je večkrat opozorilo, da pravna država ne dopušča odprtih ali ohlapnih določb, ki omogočajo diskrecijo brez jasnih meril, saj takšne rešitve lahko vodijo v neenako obravnavo ali v situacije, kjer zavezanci vnaprej ne vedo, kakšne obveznosti jih čakajo.

Pri davčnih predpisih je Ustavno sodišče oblikovalo pomembno vodilo: finančni posegi države morajo biti jasni, presojljivi in časovno predvidljivi. Kadar so davčna pravila napisana tako, da jih je mogoče uporabljati arbitrarno, je sodišče poseg prepoznalo kot

protiustaven. Tako so bile razveljavljene določbe Zakona o davčnem postopku, ki niso zagotavljale postopkovnih jamstev ali so ustvarjale prekomerno pravno negotovost. Kadar je šlo za odločitve o razlastitvah, je sodišče dosledno poudarilo, da država ne sme posegati v lastnino brez natančno določenih pogojev, jasne opredelitve javnega interesa ter polne in pravične odškodnine.

V več odločbah je Ustavno sodišče opozorilo, da država ne sme uvajati ekonomskih ukrepov z učinki, ki segajo nazaj v čas, razen v izjemnih okoliščinah, ki jih mora posebej utemeljiti. Retroaktivnost v davčnem ali gospodarskem prostoru sodišče prepoznava kot eno najresnejših kršitev načela zaupanja v pravo. Obenem je izpostavilo, da mora zakonodajalec pred sprejemom ekonomskih predpisov opraviti objektivno analizo njihovih učinkov – ne kot formalnost, temveč kot nujen element dobrega upravljanja.

Vrhovno sodišče RS – konsistentna uporaba pravil in varstvo procesnih jamstev

Vrhovno sodišče je v številnih odločbah poudarilo, da upravni organi pri urejanju ekonomskih vprašanj ne smejo delovati zgolj formalno pravilno, temveč morajo zagotoviti celovit in razumljiv postopek. (Kajti proces je tisti, ki posamezniku omogoča dejansko razumevanje njegovih obveznosti in pravic). Pri presoji ekonomskih pravic Vrhovno sodišče najpogosteje obravnava davčne postopke, dovoljenja, upravne nadzore in vprašanja povezana z obremenitvami podjetnikov.

V svojih stališčih sodišče dosledno zahteva, da so upravne odločbe obrazložene na način, ki omogoča učinkovito pravno sredstvo. Če obrazložitev ni jasna ali vsebuje notranja protislovja, posameznik ne more učinkovito izpodbijati odločitve – zato jo sodišče razveljavi. Vrhovno sodišče se pogosto ukvarja tudi z vprašanji, kako naj organi razlagajo davčne norme, katera dokazna merila morajo uporabiti, in kakšne so meje pooblastil pri poseganju v premoženjsko sfero zavezancev. Pri tem je jasno: organi ne smejo posegati v premoženje ali poslovno svobodo brez konkretnih, preverljivih in sorazmernih razlogov.

Posebej pomembna so stališča, da morajo davčni organi zagotavljati enotnost in predvidljivost prakse. Kadar se pojavljajo razlike med teritorialnimi enotami ali nestabilne interpretacije, to ustvarja pravno negotovost, ki jo sodišče prepoznava kot neskladno z načelom enakosti pred zakonom. Vrhovno sodišče je zato v več zadevah opozorilo na dolžnost organov, da odpravijo neskladja in temeljito pojasnijo razloge za vsak odmik od ustaljene prakse.

Skupna ugotovitev – konsistenten standard varstva ekonomskih pravic v Sloveniji z vidika Vrhovnega in Ustavnega sodišča

Čeprav Ustavno in Vrhovno sodišče delujeta na različnih ravneh, je njuna sodna doktrina presenetljivo skladna. Obe instituciji izhajata iz zahteve, da morajo biti ekonomski ukrepi države vnaprej določeni, razumljivi, sorazmerni in utemeljeni na stvarnih razlogih. Ekonomske pravice niso absolutne, vendar se omejitve dopustijo le, če so nujne in preiščljene. Nejasna pravila, pomanjkljiva obrazložitev, nedorečenost postopkov ali odsotnost presoj učinkov predstavljajo tveganje, ki ga sodišča ne tolerirajo.

Sodna praksa kaže, da Slovenija napreduje pri uveljavljanju ekonomskih pravic, vendar ostajajo področja, kjer je potrebna poglobljena reforma: zlasti pri stabilnosti davčne zakonodaje, kakovosti upravnih postopkov, časovnih rokih odločanja, digitalni podpori organov ter doslednem nadzoru nad uporabo javnih pooblastil. Skupno sporočilo obeh sodišč je jasno: ekonomske pravice niso zgolj tehnično področje, temveč temeljni del človekovega dostojanstva, zato morajo biti varovane z enako resnostjo kot vse druge človekove pravice.

Sklep

Skupna značilnost odločb ESČP, Sodišča EU in Ustavnega sodišča RS je konsistentnost v temeljni zahtevi: država mora uresničevati svoje ekonomske in regulativne cilje na način, ki je predvidljiv, sorazmeren, argumentiran in spoštuje človekovo dostojanstvo. Sodni nadzor tako deluje kot varovalka, ki preprečuje, da bi državni organi z neustreznimi postopki ali prekomernimi posegi posegali v ekonomsko svobodo posameznika. V tem smislu sodna praksa ni le mehanizem reševanja sporov, temveč ključni element oblikovanja pravnega okvirja, ki omogoča ekonomsko svobodo, socialno stabilnost in pravno varnost.

6. Sistemske prakse organov z javnimi pooblastili

V obdobju zadnjih treh desetletij se v delovanju več organov z javnimi pooblastili kažejo vzorci, ki odstopajo od standardov dobre uprave, kakor jih določajo Ustava RS, Listina EU o temeljnih pravicah in načela javne etike. Gre za ravnanja, ki ne kažejo nujno na nezakonitost, temveč predvsem na **sistemske pomanjkanje notranjih standardov, nadzornih mehanizmov in analitičnih podlag**, kar vpliva na varstvo ekonomskih in drugih človekovih pravic. Namen tega poglavja je predstaviti dejstva na način, ki omogoča nadaljnjo strokovno presojo in oblikovanje priporočil.

Delovanje **Urada za preprečevanje pranja denarja (UPPD)** je pomembno zaradi njegove vloge varuha zakonitosti na finančnem področju (pranja denarja). V praksi se kaže, da poklic računovodje in davčnega svetovalca, skozi katerega poteka velik del finančnih tokov gospodarskih subjektov, ni sistemsko reguliran, čeprav preko 30.000 oseb opravlja naloge, ki lahko vplivajo na tveganje pranja denarja. Ker regulacija ni bila predlagana niti ob zaznanih tveganjih, sistem ostaja odprt, kar povečuje možnost neskladnosti in ustvarja različne ravni pravne varnosti med gospodarskimi subjekti. Obenem se občasno pojavljajo vprašanja v zvezi s sorazmernostjo vpogledov v finančne podatke posameznikov, ki zahtevajo jasnejše notranje nadzorne mehanizme in transparentnejšo standardizacijo postopkov.

Komisija za preprečevanje korupcije (KPK) je v pravnem sistemu odgovorna za krepitev integritete javnega sektorja. Kljub temu se v praksi pojavljajo situacije, ki kažejo, da revizijska sled pri nastajanju zakonodaje ni sistemsko izdelana, kar otežuje kasnejše preverjanje skladnosti zakonodajnih rešitev z načeli transparentnosti in preprečevanja konfliktov interesov. V nekaterih primerih so se pojavila vprašanja glede interpretacije določb o konfliktu interesov in ustreznosti izdanih mnenj, kar dodatno krepi potrebo po

enotnih standardih, jasnejših merilih in krepitvi strokovnih orodij za ugotavljanje tveganj na področju integritete.

Pri **Javni agenciji za varstvo konkurence (AVK)** se pokaže, da postopki za varstvo konkurence v javnih naročilih in na trgih brez učinkovite konkurence zahtevajo stalno nadgradnjo metodologij. Primeri, ki so se pojavili v času pandemije ali ob izrednih razmerah, nakazujejo potrebo po bolj sistematičnih pravilih za presojo ekonomskih učinkov javnih naročil, vključno z vprašanjem, kako zagotoviti varovalke proti neučinkoviti porabi javnih sredstev in kako v pogodbah oseb z javnimi pooblastili zagotoviti jasnejša merila za zaznavanje nedovoljenih ravnanj.

Vloga **Varuha človekovih pravic** kot neodvisnega nadzornega organa je v tem okviru posebnega pomena. Na posameznih področjih, zlasti v davčnih postopkih in postopkih socialnega zavarovanja, se je izkazalo, da bi systemske analize lahko pomembno prispevale k zgodnejšemu odkrivanju nesorazmerij in krepitvi varstva pravic plačnikov javnih dajatev. Razveljavitev posameznih določb ZDavP-2 pred Ustavnim sodiščem kaže, da obstajajo področja, kjer bi okrepljena analiza Varuha lahko prispevala k izboljšanju zakonodajne podlage in nadzora nad njenim izvajanjem.

Na področju sodstva, zlasti v delovanju **Vrhovnega sodišča Republike Slovenije**, se pojavlja vprašanje ustrezne specializacije sodnikov v kompleksnih davčnih in finančnih zadevah. Primerjalni sistemi (npr. Avstrija s Finančnim sodiščem) kažejo, da lahko specializirana sodišča prispevajo k hitrejšim, predvidljivejšim in strokovno enotnejšim odločitvam. V Sloveniji se še vedno pojavljajo dolgotrajni postopki, odsotnost celovitih analiz kakovosti odločanja in nejasnosti pri prehodu iz upravnega v kazenski postopek, kar odpira vprašanja o polni uresničitvi procesnih in ekonomskih pravic posameznikov.

Pri delovanju **Policije** se v strokovni javnosti že dalj časa poudarja, da je za zaščito človekovih pravic ključno oblikovanje robustnih notranjih nadzornih mehanizmov, ki preprečujejo prekomerne posege, omogočajo učinkovite pritožbene postopke in jasno določajo meje uporabe pooblastil. Razlika med odgovornostjo Policije in odgovornostjo Ministrstva za notranje zadeve v procesih oblikovanja politik zahteva dodatno normativno ureditev, ki bi zagotovila večjo jasnost, predvidljivost in pravno varnost.

Na področju lokalne samouprave, zlasti v delovanju **občin**, analiza prakse kaže, da registri lokalnih javnih dajatev pogosto niso celovito vzpostavljeni, kar otežuje enako obravnavo občanov in preglednost pri bremenitvi. Razlike v cenah komunalnih storitev, odsotnost enotnih metodologij za določanje javnih potreb ter odsotnost transparentnih analiz učinkov javnih vlaganj so dejstva, ki vplivajo na udejanjanje ekonomskih in socialnih pravic prebivalcev.

Delovanje **Finančne uprave Republike Slovenije (FURS)** je v zadnjih letih povezano s pomembnimi odločbami Vrhovnega in Ustavnega sodišča, ki so razveljavile posamezne davčne rešitve (npr. glede lastnih deležev in prirasta premoženja). To kaže na potrebo po sistematičnih analizah učinkov davčne zakonodaje, po enotnejših postopkovnih standardih in po okrepitvi notranjih kontrol, ki bi zmanjšale tveganje za neskladno ali nesorazmerno obdavčitev. Prav tako je iz prakse razvidna potreba po jasnejši strategiji boja proti sivi ekonomiji in po zanesljivejših podatkovnih podlagah za oceno učinkovitosti posameznih davkov.

Delovanje institucij socialnega zavarovanja, kot sta **ZZSZ** in **ZPIZ**, razkriva vprašanja v zvezi s dostopnostjo postopkov, jasnostjo pravic in pravočasnostjo obveščanja zavarovancev. Primeri nepopolno urejenih postopkov, v katerih posameznik ne prejme dokumentacije (kot denimo M2 obrazca ob prenehanju delovnega razmerja), kažejo na tveganje za posege v socialne in zdravstvene pravice. Ugotovitve nadzornih organov o napakah pri odmeri pokojnin dodatno potrjujejo potrebo po standardizaciji in večji transparentnosti. Nevročanje obrazca M2 ob prenehanju delovnega razmerja (še posebej v primerih t.i. »sporazumnih prekinitvah delovnega razmerja«, ki so v praksi praviloma prikrito izsiljena prekinitev dela) je tipičen primer sistemske upravne prakse, ki razkriva, kako lahko že majhna postopkovna nepravilnost povzroči obsežne posledice za uresničevanje ekonomskih pravic posameznika². Obrazec M2 je ključni dokument, ki dokazuje, da je bila oseba odjavljena iz socialnih in zdravstvenih zavarovanj, zato je njegova odsotnost neposredno povezana z dostopom do zdravstvenih storitev, socialnih transferjev, uveljavljanja brezposelnosti in kontinuitete zavarovanja. **Če delavec obrazca ne prejme, se znajde v položaju pravne negotovosti.** Brez uradnega dokaza o odjavi lahko pride do prekinitve zdravstvenega kritja, zapletov pri prijavi v evidenco brezposelnih ter nezmožnosti urejanja socialnih pravic. To stanje neposredno vpliva na pravico do socialne varnosti, pravico do zdravja in pravico do enake obravnave. Poleg materialnih posledic nastajajo tudi postopkovne, saj posameznik ne more učinkovito uveljavljati pravnih sredstev, če ne razpolaga z osnovnimi podatki o svojem statusu. **Ker gre za ustaljeno upravno prakso, ne za posamične napake, je to vprašanje sistemsko.** Zahteva jasen normativni okvir, digitalno sledljivost, obvezno vročanje in enotne nadzorne mehanizme. Praksa nevročanja M2 tako živo kaže, kako se kršitve ekonomskih pravic ne pojavijo le pri velikih zakonodajnih ukrepih, temveč tudi pri vsakodnevnih, na videz rutinskih postopkih organov.

Delovanje **Banka Slovenije** v času bančne sanacije je izpostavilo vprašanja povezana z enako obravnavo vlagateljev, z razumno predvidljivostjo in z ekonomskimi učinki sanacijskih ukrepov. V strokovni javnosti se pojavljajo razprave o tem, v kolikšni meri je bila zagotovljena primerljiva dostopnost podjetij do dolgoročnih kreditnih virov ter v kolikšni meri so bile sledene dobre prakse etičnega bančništva. Ta razprava ostaja pomembna za razumevanje pravic do konkurence in poštenih gospodarskih pogojev.

Pri **bankah** se odpirajo vprašanja glede dostopa podjetnikov do osnovnih finančnih storitev. Primeri zapiral jav računov brez jasnih meril ali ob obrazložitvi poslovnih razlogov nakazujejo potrebo po jasnejšem normativnem okviru, ki bi zagotovil enako obravnavo gospodarskih subjektov ter omogočil izvrševanje poslovnih in delovnopравnih pravic.

Vloge **DRI**, kot državnega inženirskega nadzornika, in drugih javnih infrastrukturnih akterjev odpirajo strokovne razprave o odgovornosti za nadzor nad velikimi investicijskimi

² Kršene ekonomske pravice:

- pravica do socialne varnosti (Ustava 50; EKČP P1-1 v funkciji socialnih dajatev),
- pravica do zdravja (Ustava 51),
- pravica do enake obravnave (Ustava 14),
- pravica do dobre uprave (Listina EU 41),
- pravica do učinkovitega pravnega sredstva (Listina EU 47),
- načelo pravne države kot temelj vseh ekonomskih pravic (Ustava 2),
- pravica do dostojnega življenjskega standarda (ICESCR 11).

projekti ter o tem, kako zagotoviti gospodarnost, transparentnost ter realizacijo projektov v skladu s pričakovanimi časovnimi in finančnimi okviri.

Delovanje **RTV Slovenije** in drugih medijev, ki prejemajo javna sredstva, ostaja ključno za demokratično participacijo in nadzor nad delom države. Strokovne razprave opozarjajo, da kakovostno novinarsko poročanje ter sistematično odpiranje tem s področja javnih financ, upravljanja in človekovih pravic pomembno vplivata na stopnjo transparentnosti in na uresničevanje pravice javnosti do obveščenosti.

Delovanje **elektrodistribucijskih podjetij** in **komunalnih podjetij** odpira vprašanja o jasnosti pravnih podlag za pobiranje javnih dajatev preko položnic ter o zagotavljanju enake obravnave uporabnikov. Razlike v cenah osnovnih komunalnih storitev, če niso ustrezno utemeljene z objektivnimi kriteriji, vplivajo na udeležanje pravic do primerne življenjskega standarda, dostopa do vode in ogrevanja.

Pri **reprezentativnih združenjih delodajalcev** se odpira vprašanje, v kolikšni meri njihova programska izhodišča odražajo dejanske potrebe več kot 200.000 podjetij, ki jih v Sloveniji ni mogoče preprosto homogenizirati. To vpliva na javne politike na področju delovnega prava, davkov in gospodarskega razvoja.

Na področju izobraževanja se pri **univerzah, visokošolskih zavodih ter osnovnih in srednjih šolah** odpirajo vprašanja, povezana z urejenostjo prenosa znanja v zasebno sfero, s preglednostjo izvajanja tržnih dejavnosti ter z učinkovitostjo programov za preprečevanje duševnih stisk mladostnikov. Ti vidiki pomembno vplivajo na uresničevanje kulturnih, socialnih, izobraževalnih in razvojnih pravic.

Nazadnje se v sistemu javnega nadzora odpira vprašanje vloge **Državnega sveta**³, ki kot predstavnik družbenih interesov še nima enotnih analitičnih metod za ugotavljanje potreb velikih skupin (kot npr. gospodarskih subjektov), kar odpira strokovno razpravo o tem, ali bi bilo smiselno nadgraditi mehanizme posvetovalne demokracije.

Poglavje 6 vsebuje nevtralen strokovni opis opaženih praks, ki vplivajo na uresničevanje ekonomskih pravic, z razdelitvijo po organih (UPPD, KPK, AVK, Varuh, sodstvo, Policija, občine, FURS, ZZS, ZPIZ, Banka Slovenije, energetske družbe, komunalne službe).

7. Sklep, namen in povzetek dokumenta

Ta dokument predstavlja podlago za nadaljnji razvoj standardov dobre uprave, zakonodajne spremembe in sistemske nadzore nad organi z javnimi pooblastili s ciljem, da se tudi ekonomske človekove pravice dejansko udeležijo.

Uresničevanje ekonomskih človekovih pravic je neposredno odvisno od tega, kako država razume svojo ustavno vlogo in kako jo vsakodnevno udeležajo organi z javnimi pooblastili. Ekonomske pravice niso abstrakten katalog; živijo v konkretnih upravnih postopkih,

³ Seznam pomanjkljivo integritetnega seznama oseb z javnimi pooblastili se lahko poljudno nadaljuje, zato navedene osebe niso navedene zato, ker bi ostale osebe delovale zadostno integritetno. Gre zgolj za navedbo oseb, kjer mediji izpostavljajo tveganja neintegritetnega ravnanja.

davčnih odločitvah, digitalnih sistemih, razlagi pravil, odzivnosti institucij in sposobnosti organov, da posamezniku zagotovijo predvidljivo, sorazmerno in strokovno varstvo njegovih interesov.

Iz celovite analize izhaja jasna ugotovitev: **največje tveganje za ekonomske človekove pravice ne predstavljajo nujno zakonodajne pomanjkljivosti, temveč razkorak med normativnimi zahtevami in dejanskim delovanjem institucij.** Tam, kjer so postopki nejasni, kjer organi ne sodelujejo, kjer digitalni sistemi nimajo sledljivosti, kjer se odločbe ne obrazložijo ali ne izvršijo, in kjer je praksa različnih organov neskladna, nastaja realna nevarnost erozije pravne varnosti in s tem jedra ekonomskih pravic.

Analiza je pokazala, da so sistemska tveganja največja na področjih, kjer so pravice odvisne od zaporedja več upravnih korakov: pri socialnih zavarovanjih, davčnih obveznostih, zdravstvenem varstvu, delovnih razmerjih, dostopu do informacij, digitalnem upravnem komuniciranju in prostorskem načrtovanju. V takih primerih upravna neučinkovitost ali vrtičkarsko delovanje organov povzroči zaplete, ki jih posameznik ne more sam odpraviti. Kršitev tako ne izvira iz formalnega predpisa, temveč iz opustitve dolžnosti dobrega upravljanja.

Prikazani primeri – od nejasnih davčnih postopkov, razveljavitev zakonskih določb, pomanjkanja nadzornih mehanizmov, neučinkovitosti digitalnih evidenc, do sistemske prakse nevročanja obrazca M2 – jasno ponazarjajo, da je slovenski pravni prostor na področju ekonomskih pravic razvit, vendar ne tudi dosleden. Tam, kjer odpove delovanje, odpove tudi jamstvo pravic.

Prav zato je osrednje sporočilo tega dokumenta usmerjeno v nadgradnjo standardov dobre uprave: krepitev sorazmernosti, uvedbo sledljivosti v postopkih, enotnost prakse med organi, metodološko analizo učinkov zakonodaje, digitalno transparentnost, ter vzpostavitev jasnih, predvidljivih in uporabniku razumljivih administrativnih poti. Varuh človekovih pravic ima pri tem posebno vlogo – ne le pri varstvu posameznika, temveč predvsem pri sistemskem nadzoru delovanja javne uprave in zaznavanju tveganj, ki izvirajo iz njenega vsakdanjega operativnega dela.

Ekonomske človekove pravice postanejo resnično učinkovite šele takrat, ko so postopki jasni, organi usklajeni, digitalni sistemi zanesljivi, odločbe obrazložene, sodbe izvršene, posameznik pa se skozi institucije premika brez strahu pred pravno negotovostjo. Cilj ni formalna skladnost, temveč dejansko življenjsko udejanjanje pravic – takšno, ki zagotavlja državljanu predvidljivo, pošteno in varno upravno okolje.

Vzpostavitev takšnega sistema ni zgolj naloga zakonodajalca, temveč odgovornost vseh akterjev: izvršilne oblasti, nadzornih institucij, strokovne javnosti in organov z javnimi pooblastili. Dokument FINAL7 zato predstavlja temeljni analitični okvir, hkrati pa tudi povabilo k nadaljnjemu razmisleku, kako okrepiti pravno državo ravno tam, kjer se najbolj dotika vsakdanjega življenja ljudi – pri ekonomskih pravicah, ki varujejo njihov dom, delo, podjetniško svobodo, socialno varnost in dostojanstvo.

V predlogu Zakon o dobri upravi (verzija 2.0) je določeno, da zakon ureja načela, cilje in instrumente dobre uprave ter sistemsko odgovornost vseh nosilcev javnih pooblastil. Zakon se uporablja za vse tri veje oblasti, organe javne uprave in organe s pooblastili javnega prava ter lokalne samouprave, javna podjetja in zavode. Namen zakona je, med drugim, da spoštujejo človekovo dostojanstvo in varujejo človekove pravice, ter da dosežejo dejanske, merljive učinke v korist posameznika, skupnosti in javnega interesa.

Zakon uvaja načela uspešnosti, ki pomeni obveznost, da organi ne zagotavljajo zgolj zakonitosti, temveč tudi uresničujejo namen zakona, javni interes in ustavno varovane pravice. Nadalje je eksplicitno določeno načelo integritete in sodelovanja oblasti, ki zahteva skladnost delovanja z ustavo, zakoni in načelom integritete javnega delovanja ter sodelovanje med vejami oblasti pri varstvu pravic.

V luči analize celotnega članka, tabel, poglavij in tudi dodatka o neintegritetnem delovanju organov z javnimi pooblastili, je jasno, da predlog zakona naslavlja prav tiste izzive, ki smo jih ugotovili pri uresničevanju ekonomskih človekovih pravic: to so nepričakovan ali nejasen regulativni okvir, pravna negotovost, neučinkoviti postopki, različno obravnavanje pravnih subjektov, pomanjkanje transparentnosti, neučinkovite digitalne rešitve in odsotnost sistemske odgovornosti organov.

Sklepna ugotovitev je, da sprejem tega zakona predstavlja pomembno priložnost za izboljšanje pravnega, upravnega in institucionalnega okolja, v katerem se ekonomske človekove pravice udejanjajo.

Ključna naloga bo, da se načela iz zakona ne uveljavljajo le teoretično, temveč v vsakodnevnem delovanju organov: to pomeni, da morajo biti postopki predvidljivi, sorazmerni, enaki za vse in digitalno dostopni, organe pa mora spremljati revizijska sled, preglednost in odgovornost. V tem smislu lahko zakon postane temelj za povrnitev zaupanja državljanov v institucije in za zagotovitev, da ekonomske pravice niso le formalni zapis, ampak živa realnost.

Dokument pripravil mag. Franc Derganc, dne 22.11.2025

Dobre povezave:

- Povezava do [verzije 2.0 predloga Zakona o dobri upravi \(glede na pobude\)](#). Ideja o predlogu zakona je nastala na podlagi večletnega preučevanja vzrokov, zakaj pri nas "skoraj nič ne štima" v korelaciji s prakso v demokracijah z daljšo tradicijo. Seveda je AI pomagala opraviti tudi analizo dobre prakse, ki sem jo vgradil v besedilo predpisa.
- Povezava do predloga [Zakona o sobivanju večetničnih in socialno različnih skupnosti - ZSVS 11.1](#). *Pri pripravi rešitev se opiram na pogovore in ankete z župani ter drugimi deležniki na terenu (združenja in posamezniki, ki ocenjujejo, da načelo*

dobro upravljanje ni udeleženo), z namenom oblikovati rešitve, ki so izvedljive in učinkovite v praksi ter so skladni z najnovejšo sodno prakso ESČP.

- Povezava na [pobudo organizacijam, ki zastopajo podjetja, da se sprejmejo ukrepi v smeri "poštenega partnerstva"](#), kar bi bistveno izboljšalo pravno varnost slovenskih podjetnikov.
- Povezava na [pobudo udeležanje pravic zaposlenih in "prekarnih podjemnikov"](#)

ANEKS 1 – Tabela 22 ekonomskih človekovih pravic

Št.	Pravica	Pravni viri
1	Pravica do zasebne lastnine	Ustava 33,67,69; EKČP P1-1; Listina 17; UDHR 17
2	Pravica do svobodne gospodarske pobude	Ustava 74; Listina 16; PDEU 56–62
3	Pravica do konkurence	Ustava 74/3; PDEU 101,102,107–109
4	Pravica do svobodnega opravljanja poklica	Ustava 49; Listina 15
5	Pravica do svobodnega sklepanja pogodb	Ustava 33,35,74; Listina 16
6	Pravica do varstva poslovnih skrivnosti	Listina 7,8; Direktiva 2016/943
7	Pravica do dela	Ustava 49; ICESCR 6; Listina 15
8	Pravica do poštenih delovnih pogojev	Ustava 66; ICESCR 7; Listina 31
9	Sindikalna svoboda	Ustava 76; ICESCR 8; ILO 87,98; Listina 12
10	Pravica do kolektivnega pogajanja	ICESCR 8; ILO 98; Listina 12
11	Pravica do stavke	Ustava 77; ICESCR 8
12	Pravica do socialne varnosti	Ustava 50; ICESCR 9; Listina 34
13	Pravica do primernega življenjskega standarda	ICESCR 11; Ustava 72,78; Listina 34
14	Pravica do hrane,vode,ogrevanja	ICESCR 11; UDHR 25
15	Pravica do zdravja	Ustava 51; ICESCR 12; Listina 35

16	Pravica do izobraževanja	Ustava 57; ICESCR 13,14; Listina 14
17	Pravica do kulture in znanstvenega napredka	Ustava 59; ICESCR 15
18	Pravica do sorazmerne obdavčitve	EKČP P1-1; ESČP Gasus, Buffalo
19	Pravica do učinkovitega pravnega sredstva	Ustava 22,23,25; Listina 41,47
20	Pravica do pravične odškodnine pri razlastitvi	Ustava 69; Listina 17
21	Pravica do digitalne vključenosti	Listina 11,21,26
22	Pravica do varstva osebnih in gospodarskih podatkov	GDPR; Listina 7,8

SKUPINE EKONOMSKIH ČLOVEKOVIH PRAVIC – KRATEK STROKOVNI OPIS

I. TRŽNE IN LASTNINSKE PRAVICE

1. Pravica do zasebne lastnine

(Ustava 33, 67, 69; EKČP P1-1; Listina EU 17; UDHR 17)

Pravica do zasebne lastnine varuje posameznika pred arbitrarnimi posegi države v njegovo premoženje. Zahteva predvidljivo zakonodajo, sorazmerne omejitve in pravično odškodnino, kadar država v javnem interesu poseže v lastninsko sfero. Gre za temelj ekonomskega razvoja, pravne varnosti in svobodne izbire uporabe premoženja.

2. Pravica do svobodne gospodarske pobude

(Ustava 74; Listina 16; PDEU 56–62)

Ta pravica zagotavlja posamezniku možnost ustanoviti podjetje, opravljati dejavnost in svobodno vstopati na trg. Omejitve so dopustne le, kadar so nujne, sorazmerne in usmerjene v varstvo pomembnejših pravic, kot sta zdravje ali javna varnost. Je ključno jamstvo podjetništva, inovacij in gospodarskega pluralizma.

3. Pravica do konkurence

(Ustava 74/3; PDEU 101, 102, 107–109)

Varnost konkurence preprečuje zlorabo monopolov, nedovoljene sporazume in neupravičene državne pomoči. Učinkovita konkurenca ustvarja okolje, v katerem podjetja

delujejo na podlagi kakovosti, učinkovitosti in inovativnosti, ne pa privilegijev ali političnih vplivov.

4. Pravica do svobodnega opravljanja poklica

(Ustava 49; Listina 15)

Gre za svobodo izbrati poklic in ga opravljati brez nepotrebnih omejitev. Država sme poklicne pogoje predpisati le, kadar ščiti legitimne interese, kot so varnost, zdravje ali javni red. Pravica krepi mobilnost dela in svobodo ekonomske samoopredelitve.

5. Pravica do svobodnega sklepanja pogodb

(Ustava 33, 35, 74; Listina 16)

Pogodbeno delovanje temelji na avtonomiji volje strank. Država lahko poseže v pogodbe le, kadar je to nujno za varstvo šibkejši strani ali javnega interesa. Pravica je temelj zasebnega prava, trga in gospodarskih razmerij.

6. Pravica do varstva poslovnih skrivnosti

(Listina 7, 8; Direktiva 2016/943)

Varstvo poslovnih informacij ščiti inovacije, konkurenčne prednosti in gospodarski razvoj. Zahteva uravnotežen odnos med transparentnostjo oblasti in zaščito legitimnih poslovnih interesov podjetij.

II. SOCIALNE IN DELOVNE PRAVICE

7. Pravica do dela

(Ustava 49; ICESCR 6; Listina 15)

Pravica do dela pomeni možnost dostopa do trga dela in ustvarjanje pogojev, v katerih lahko posameznik z delom zagotavlja svoje preživetje. Država mora zagotavljati politiko zaposlovanja, ki spodbuja enake priložnosti in odstranjuje ovire za zaposlitev.

8. Pravica do poštenih delovnih pogojev

(Ustava 66; ICESCR 7; Listina 31)

Delavec mora imeti zagotovljeno varno okolje, pošteno plačilo, spoštovanje delovnega časa in dostojanstveno obravnavo. Praksa te pravice odraža raven civilizacijskega in socialnega razvoja družbe.

9. Sindikalna svoboda

(Ustava 76; ICESCR 8; ILO 87, 98; Listina 12)

Gre za možnost združevanja delavcev za zaščito njihovih interesov in kolektivno zastopanje pravic. Je jedro socialnega dialoga.

10. Pravica do kolektivnega pogajanja

(ICESCR 8; ILO 98; Listina 12)

Ta pravica omogoča delavcem in delodajalcem, da se sporazumevajo o plačah, pogojih dela in drugih pravicah na enakopravni podlagi. Predstavlja socialni mehanizem za uravnoteženje ekonomske moči.

11. Pravica do stavke

(Ustava 77; ICESCR 8)

Stavka je legitimno sredstvo delavcev za uveljavljanje svojih interesov. Omejitve so dopustne le pri dejavnostih, ki so bistvene za življenje in varnost prebivalcev.

12. Pravica do socialne varnosti

(Ustava 50; ICESCR 9; Listina 34)

Vključuje pravico do pokojnine, zdravstvenega varstva, denarne pomoči in drugih socialnih instrumentov, ki posamezniku omogočajo preživetje. Temelji na načelih solidarnosti in enake dostopnosti.

III. PRAVICE DOSTOJNEGA ŽIVLJENJSKEGA STANDARDA

13. Pravica do primernega življenjskega standarda

(ICESCR 11; Ustava 72, 78; Listina 34)

Zagotavlja pogoje za bivanje, varnost, stabilnost in osnovno materialno blaginjo. Povezana je s politikami stanovanj, infrastrukture in socialnega varstva.

14. Pravica do hrane, vode in ogrevanja

(ICESCR 11; UDHR 25)

Gre za najosnovnejšo raven socialne varnosti. Država mora zagotoviti trajnostni dostop do osnovnih življenjskih dobrin brez diskriminacije.

15. Pravica do zdravja

(Ustava 51; ICESCR 12; Listina 35)

Zdravje ni zgolj odsotnost bolezni, temveč dostop do zdravstvenih storitev, preventivnih programov, informacij in zdravstvene varnosti. Pravica zahteva organiziran, učinkovit in dostopen zdravstveni sistem.

16. Pravica do izobraževanja

(Ustava 57; ICESCR 13, 14; Listina 14)

Zagotavlja dostop do izobraževanja na vseh ravneh in omogoča intelektualni ter socialni razvoj posameznika. Temelji na načelu enakih možnosti.

17. Pravica do kulture in znanstvenega napredka

(Ustava 59; ICESCR 15)

Ta pravica omogoča dostop do kulturnih dobrin, ustvarjalnosti in znanstvenih dosežkov. Je bistvena za identiteto, razvoj skupnosti in inovacijski potencial družbe.

IV. FINANČNO-GOSPODARSKE PRAVICE

18. Pravica do sorazmerne obdavčitve

(EKČP P1-1; ESČP Gasus, Buffalo)

Dajatve morajo biti utemeljene, predvidljive in sorazmerne, tako da posamezniku ne naložijo nesorazmernega bremena. Država mora ohraniti pravično ravnotežje med javnimi financami in premoženjsko svobodo.

19. Pravica do učinkovitega pravnega sredstva

(Ustava 22, 23, 25; Listina 41, 47)

Gre za jedro pravne države. Posameznik mora imeti možnost učinkovito izpodbijati odločbe države, biti slišan in imeti zagotovljen dostop do neodvisnega nadzora nad delovanjem organov.

20. Pravica do pravične odškodnine pri razlastitvi

(Ustava 69; Listina 17)

Kadar država v javnem interesu poseže v lastnino, mora zagotoviti pravično, hitro in realno odškodnino. Merila morajo biti jasna, nedvoumna in nepristranska.

V. DIGITALNE EKONOMSKE PRAVICE

21. Pravica do digitalne vključenosti

(Listina 11, 21, 26)

Zagotavlja dostop do digitalnih storitev, informacij in tehnologij. V moderni družbi pomeni pogoj za sodelovanje v ekonomskem in socialnem življenju.

22. Pravica do varstva osebnih in gospodarskih podatkov

(GDPR; Listina 7, 8)

Digitalni podatki so postali ključni element gospodarske svobode. Ta pravica zahteva strogo varovanje zasebnosti, sorazmerno obdelavo podatkov in pregledne administrativne postopke.

Priloga 2: PREDLOG ZAKONA O DOBRI UPRAVI (ZDUp-1)

Verzija 2.0 — osnutek za strokovno razpravo

I. SPLOŠNE DOLOČBE

1. člen (namen in področje uporabe zakona)

(1) Ta zakon določa načela, cilje, standarde in instrumente dobre uprave ter ureja sistemsko odgovornost za učinkovito, uspešno, gospodarno in etično delovanje vseh nosilcev javnih pooblastil.

(2) Določbe tega zakona se uporabljajo za:

- a) zakonodajno, izvršilno in sodno vejo oblasti,
- b) vse organe javne uprave in osebe s pooblastili javnega prava,
- c) organe lokalne samouprave, njihove upravne organe ter javna podjetja in javne zavode v lasti občin ali države.

(3) Namen zakona je zagotoviti, da vsi organi delujejo tako, da:

- spoštujejo človekovo dostojanstvo,
- varujejo človekove pravice,
- dosegajo merljive učinke v korist posameznika, skupnosti in javnega interesa.

2. člen (načelo uspešnosti)

(1) Načelo uspešnosti pomeni obveznost vseh nosilcev javnih pooblastil, da pri izvajanju svojih pristojnosti ne zagotavljajo le zakonitosti in procesne učinkovitosti, temveč tudi dejansko uresničevanje namena zakona, javne koristi in ustavnih pravic.

(2) Organ deluje uspešno, kadar z izvajanjem nalog:

- a) izboljšuje dejanski položaj posameznika ali skupnosti,
- b) zmanjšuje tveganja za kršitve človekovih pravic,
- c) povečuje zaupanje javnosti v zakonitost, pravičnost in integriteto oblasti.

3. člen (načelo integritete in sodelovanja oblasti)

(1) Delovanje vseh vej oblasti mora biti skladno z ustavo, zakoni in načelom integritete javnega delovanja.

(2) Načelo uspešnosti dopolnjuje načelo delitve oblasti in zahteva sodelovanje zakonodajne, izvršilne in sodne veje oblasti pri uresničevanju skupnega cilja – dejanskega varstva pravic in učinkovitega delovanja države kot celote.

(3) Lokalna samouprava deluje po načelu subsidiarnosti in mora zagotavljati uspešno izvajanje javnih nalog v skladu s tem zakonom.

II. MERILA IN KAZALNIKI USPEŠNOSTI

4. člen (cilji in kazalniki uspešnosti)

(1) Vsaka veja oblasti, organ javne uprave in občina mora v svojih programih dela določiti: strateške cilje, kazalnike učinkovitosti ter kazalnike uspešnosti.

(2) Kazalniki uspešnosti morajo biti merljivi, preverljivi in usmerjeni v vpliv delovanja na: kakovost odločanja, zaupanje javnosti, spoštovanje človekovih pravic, transparentnost in dostopnost storitev.

(3) Vlada Republike Slovenije v soglasju z Državnim zborom in Vrhovnim sodiščem določi metodologijo merjenja uspešnosti za vse tri veje oblasti in za lokalno samoupravo.

5. člen (poročanje in javnost podatkov)

(1) Vsak organ mora letnemu poročilu o delu priložiti izvedbeno poročilo o uspešnosti, ki vključuje oceno doseženih ciljev, analizo učinkov na posameznike in skupine ter predloge izboljšav.

(2) Ministrstvo za javno upravo pripravi skupno poročilo o uspešnosti delovanja oblasti in ga posreduje Vladi in Državnemu zboru.

(3) Poročila iz tega člena morajo biti javno dostopna.

III. NADZOR IN ODGOVORNOST

6. člen (revizije uspešnosti)

(1) Računsko sodišče izvaja revizije uspešnosti poleg revizij pravilnosti in učinkovitosti.

(2) Revizije ugotavljajo, ali so bili z javnimi sredstvi doseženi nameni zakonov, ali so ukrepi organa izboljšali položaj posameznika in družbe ter ali so zmanjšali tveganja za kršitve pravic.

7. člen (vloga Varuha človekovih pravic)

(1) Varuh spremlja spoštovanje načela uspešnosti v delovanju organov, kadar opustitev ukrepov povzroči kršitev človekovih pravic.

(2) Varuh lahko predlaga spremembe zakonodaje ali upravne prakse, kadar ugotovi sistemsko neučinkovitost ali dolgotrajno nedelovanje organov.

(3) Varuh vodi register sistemskih priporočil z merjenjem njihove uresničitve.

IV. POSEBNE DOLOČBE O DAVČNI ADMINISTRACIJI

8. člen (načelo uspešnosti pri FURS)

(1) FURS mora meriti in javno poročati o kazalnikih uspešnosti, ki vključujejo stopnjo prostovoljne izpolnitve davčnih obveznosti, trend sive ekonomije, zaupanje zavezancev ter sorazmernost ukrepov.

(2) Ukrep, ki formalno poveča pobrane dajatve, a povzroči nesorazmerno gospodarsko ali socialno škodo, se ne šteje za uspešnega.

(3) FURS v sodelovanju z Ministrstvom za finance oblikuje letno poročilo o uspešnosti davčnega sistema.

V. POSEBNE DOLOČBE ZA POLICIJO

9. člen (načelo uspešnosti pri Policiji)

- (1) Policija mora delovati tako, da varuje življenje, dostojanstvo in svobodo posameznika, krepi zaupanje javnosti in zmanjšuje tveganja za kršitve pravic.
- (2) Policijsko delovanje je uspešno, kadar se povečuje občutek varnosti, zmanjšuje ponovitev kaznivih dejanj ter izboljšuje obravnavo ranljivih skupin.
- (3) Kazalnike uspešnosti določi Ministrstvo za notranje zadeve v sodelovanju z Varuhom in Računskim sodiščem.
- (4) Policija letno objavi Poročilo o uspešnosti delovanja.
- (5) Če policijski organ dve zaporedni polletji ne doseže kazalnikov, Vlada odredi neodvisno oceno in pripravo načrta izboljšav.

10. člen (odgovornost za kršitve načela uspešnosti pri Policiji)

- (1) Kršitve načela uspešnosti, ki povzročijo neupravičeno uporabo sile, diskriminacijo ali zmanjšanje zaupanja javnosti, predstavljajo kršitev uradne dolžnosti.
- (2) Generalni direktor Policije poroča ministru in Varuhu o sprejetih ukrepih.

VI. ODGOVORNOST ZA NEDELOVANJE DRŽAVE

11. člen (odškodnina zaradi nedelovanja)

- (1) Država odgovarja posamezniku ali pravni osebi za škodo zaradi hujšega pomanjkanja pri izvajanju pristojnosti ali sistemskega nedelovanja, kadar to povzroči kršitev pravic ali resno gospodarsko škodo.
- (2) Hujše pomanjkanje je podano, kadar organ:
 - a) dve zaporedni polletji prejme negativno oceno uspešnosti,
 - b) ne izvaja predpisanih nalog,
 - c) povzroči opustitev ukrepanja z dokazljivo škodo.
- (3) Odškodnina se določi v višini dejanske škode, ne glede na subjektivno krivdo.
- (4) Upravičenec mora izkazati škodo, negativno oceno organa in predhodni zahtevek za odpravo nepravilnosti.
- (5) Postopek se vodi po določbah zakona o upravnem sporu in zakona o odgovornosti države za škodo.
- (6) Varuh lahko poda strokovno mnenje o obstoju pogojev za odškodninsko odgovornost.
- (7) Minister za javno upravo vodi evidenco primerov sistemske neaktivnosti.

VII. SODELOVANJE IN RAZVOJ SISTEMA

12. člen (Svet za uspešnost javne uprave)

- (1) Vlada ustanovi Svet za uspešnost javne uprave kot posvetovalno telo.
- (2) Svet sestavljajo predstavniki vseh vej oblasti, Varuha, Računskega sodišča, Policije, FURS, občin, zbornic in civilne družbe.

(3) Svet pripravlja priporočila, metodološke smernice in letna poročila o izvajanju načela uspešnosti.

VIII. PREHODNE IN KONČNE DOLOČBE

13. člen (metodološki akti)

- (1) Vlada v šestih mesecih sprejme uredbo o metodologiji merjenja uspešnosti.
- (2) Ministrstvo za notranje zadeve in FURS pripravi kazalnike uspešnosti v enem letu.
- (3) Državni zbor in Vrhovno sodišče sprejmeta notranje akte v dvanajstih mesecih.

14. člen (uveljavitev)

Ta zakon začne veljati šest mesecev po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

OBRAZLOŽITEV (povzetek)

Zakon o dobri upravi vzpostavlja enoten pravni okvir za načelo uspešnosti, ki prvič postane obvezen standard za vse veje oblasti ter organe lokalne samouprave. Gre za premik od formalne zakonitosti k dejanskim rezultatom delovanja države. Zakon uvaja obvezne kazalnike uspešnosti, krepi nadzorno vlogo Varuha in Računskega sodišča, določa posebna pravila za Policijo in FURS ter uvaja odškodninsko odgovornost države za sistemsko nedelovanje. Predlagana ureditev Slovenijo umešča med države z razvito kulturo upravljanja učinkov (Avstralija, Nova Zelandija, Nemčija, Južna Afrika) ter predstavlja temeljen korak k večji odgovornosti, transparentnosti in integriteti javne oblasti.

Pripravil: **mag. Franc Derganc**,

v sodelovanju z **AI-Modro poslovanje (ChatGPT-5)**

Viri: Ustava RS (2, 3, 26, 120), Listina EU (41), South Africa Constitution (195), PGPA Act (AU), GPRA Act (US), OECD Public Governance Reviews 2023.

Priloga 3: **OBRAZLOŽITEV ČLENOV

Predlog Zakona o dobri upravi (ZDUp-1) – verzija 2.0**

K I. SPLOŠNIM DOLOČBAM

K 1. členu (Namen in področje uporabe zakona)

Ta člen določa normativni temelj zakona. Izrecno opredeli, da se zakon uporablja za vse tri veje oblasti in vse nosilce javnih pooblastil, vključno z lokalno samoupravo in javnimi zavodi. Razlog za široko področje uporabe je dvojen:

1. **Ekonomske človekove pravice se uresničujejo v različnih segmentih javnega sistema**, ne le v upravnih organih.
2. **Sistemske pomanjkljivosti, ki ogrožajo pravice ljudi, nastajajo prav zaradi neenotnega delovanja organov**, različne interpretacije pravil in odsotnosti skupnih standardov.

Namen člena je tako vzpostaviti enoten okvir dobre uprave, ki zavezuje vse dele javnega sistema. V ospredju sta človekovo dostojanstvo in dejansko udejanjanje pravic, kar sledi 2., 3. in 120. členu Ustave RS ter 41. členu Listine EU o temeljnih pravicah.

K 2. členu (Načelo uspešnosti)

V tem členu je prvič v slovenski zakonodaji normativno določeno *načelo uspešnosti*. To načelo presega klasično pojmovanje zakonitosti in učinkovitosti ter uvaja zahtevo po rezultatih – takšnih, ki izboljšajo dejanski položaj ljudi, preprečijo kršitve pravic in okrepijo zaupanje v delovanje oblasti.

Obrazložitev temelji na treh ključnih premisah:

- **Zakonitost ni dovolj**, če organ sicer ravna po predpisu, vendar rezultat povzroča škodo, neenakost ali neupravičene posege v pravice.
- **Uspešnost pomeni merljivo doseganje ciljev**, kar je skladno s praksami OECD, Avstralije (PGPA Act), Nove Zelandije in Južne Afrike (s.195 Constitution).
- **Kršitve človekovih pravic pogosto nastanejo zaradi opustitve ukrepanja**, ne zaradi napačnih dejanj. Člen zato določa obveznost proaktivnega delovanja.

Gre za temeljni člen celotnega zakona.

K 3. členu (Načelo integritete in sodelovanja oblasti)

Člen dopolnjuje tradicionalno načelo delitve oblasti z zahtevami integritete in medinstitucionalnega sodelovanja. Razlog je v naravi ekonomskih pravic: te so odvisne od zaporedja postopkov med različnimi organi, zato razdrobljenost oziroma "vrtičkarsko delovanje" povzroča kršitve pravic.

Člen določa:

- integriteto kot pravno načelo, ki zahteva spoštovanje pričakovanj javnosti,
- obveznost sodelovanja vej oblasti pri zagotavljanju učinkovitega sistema,
- subsidiarnost in odgovornost lokalne samouprave.

S tem člen naslavlja ključni izziv v praksi: *organi sicer delujejo pravilno vsak zase, vendar se pravice izgubljajo v vmesnih prostorih med institucijami.*

K II. MERILOM IN KAZALNIKOM USPEŠNOSTI

K 4. členu (Cilji in kazalniki uspešnosti)

Ta člen določa obveznost strateškega upravljanja v javnem sektorju. Vsak organ mora oblikovati:

- cilje,
- kazalnike učinkovitosti (proces),
- kazalnike uspešnosti (rezultati).

Gre za metodo, uveljavljeno v najbolj razvitih sistemih javne uprave (OECD). Namen je zagotoviti:

- merljivost delovanja,
- predvidljivost,
- sledljivost odločanja,
- preprečevanje arbitrarnosti.

Posebno pomembno je, da se uspešnost meri tudi v vplivu na človekove pravice. To je nadstandard v primerjavi z drugimi državami EU.

K 5. členu (Poročanje in javnost podatkov)

Člen uvaja obveznost poročanja o uspešnosti v vseh organih. Razlogi:

- v Sloveniji poročila o delu organov opisujejo predvsem *obseg dela*, ne *vpliva na ljudi*,
- manjkajo kriteriji za oceno kakovosti odločanja,
- javnost nima orodja za spremljanje delovanja uprave.

Zato člen določa letno izvedbeno poročilo, skupno poročilo MJU ter obvezno javno dostopnost. Cilj je povečati transparentnost, zaupanje in strokovni nadzor nad delovanjem organov.

K III. NADZORU IN ODGOVORNOSTI

K 6. členu (Revizije uspešnosti)

Člen daje Računskemu sodišču razširjeno pristojnost izvajanja revizij uspešnosti (performance audits). V praksi je to nujno, ker:

- klasične revizije učinkovitosti ne zajamejo vpliva na človekove pravice,
- številne sistemske težave izvirajo iz pomanjkanja analize učinkov javnih politik,
- Računsko sodišče že izvaja sorodne nadzore, vendar brez jasne zakonske podlage.

Člen sledi standardom iz avstralskega PGPA in ameriškega GPRA.

K 7. členu (Vloga Varuha človekovih pravic)

Varuh dobi dodatno pooblastilo spremljati *načelo uspešnosti*. S tem se njegova vloga okrepi v dveh smereh:

1. sistemskem nadzoru nad upravnimi procesi,
2. zaznavanju tveganj, ki povzročajo kršitve ekonomskih pravic.

Člen temelji na dejstvu, da večina kršitev ekonomskih pravic nastane zaradi opustitev ukrepanja, ne zaradi napačnih dejanj. Varuh dobi pravno podlago za odkrivanje "tihe" neučinkovitosti.

K IV. POSEBNIM DOLOČBAM ZA FURS

K 8. členu (Načelo uspešnosti pri FURS)

Člen določa merila, po katerih se ocenjuje delovanje FURS. Ta ureditev je potrebna, ker:

- je FURS organ, ki najbolj neposredno posega v ekonomske pravice,
- sorazmernost ukrepov ni enotno presojana,
- v EU primerljivih sistemih merjenje *prostovoljne izpolnitve* predstavlja ključno merilo uspešnosti,
- določeni postopki so bili razveljavljeni s strani US.

Člen tudi določa, da ukrep, ki povzroči gospodarsko ali socialno škodo, ni uspešen, čeprav je formalno povezal sredstva. To je skladno s sodno prakso ESČP (Gasus, Buffalo).

K V. POSEBNIM DOLOČBAM ZA POLICIJO

K 9. členu (Načelo uspešnosti Policije)

Policija deluje v prostoru, kjer je poseg v pravice posebej občutljiv. Člen uvaja:

- merjenje zaupanja,
- varstvo ranljivih skupin,
- preprečevanje nasilja,
- letno poročanje o spoštovanju pravic.

S tem člen odpravlja vrzel, ki obstaja v veljavni zakonodaji: Policija se ocenjuje po kazalnikih kriminalitete, ne pa po kazalnikih varstva človekovih pravic.

K 10. členu (Odgovornost Policije)

Določa, da kršitve načela uspešnosti štejejo za kršitev uradne dolžnosti. Namen tega člena je:

- okrepiti integriteto Policije,
- povečati odgovornost vodstva,
- zagotoviti hitro ukrepanje v primeru sistemskih odstopanj.

Gre za preventivni člen, ne za represivni.

K VI. ODGOVORNOSTI ZA NEDELOVANJE DRŽAVE

K 11. členu (Odškodnina zaradi nedelovanja države)

To je eden najpomembnejših členov zakona. Prvič uvaja:

- odškodninsko odgovornost države zaradi *sistemske neaktivnosti*,
- objektivni standard odgovornosti (brez dokazovanja krivde),
- merila za ugotovitev neaktivnosti.

Razlogi:

- številne kršitve ekonomskih pravic nastanejo, ker organ *ne odloči, ne izda akta, ne posreduje, ne vodi postopka*,
- ESČP redno priznava kršitve zaradi *excessive delays* ali *lack of effective remedy*,
- US RS je večkrat opozorilo na problem molka uprave.

Člen omogoča učinkovito pravno varstvo proti sistemski neučinkovitosti.

K VII. SODELOVANJU IN RAZVOJU SISTEMA

K 12. členu (Svet za uspešnost javne uprave)

Gre za strokovno telo, ki zrcali modele iz Nemčije, Avstralije in Nove Zelandije.

Naloga sveta je:

- priprava priporočil,
- analiza zaupanje v institucije,
- razvoj standardov dobre uprave,
- usklajevanje praks med organi.

Člen je ključen za preprečevanje vrtiličarskega delovanja organov.

K VIII. PREHODNIM IN KONČNIM DOLOČBAM

K 13. členu (Metodološki akti)

Člen omogoča implementacijo zakona. Določa, da morajo Vlada, MNZ, FURS, DZ in VS sprejeti metodologijo merjenja uspešnosti.

Gre za implementacijski člen.

K 14. členu (Uveljavitev zakona)

Šestmesečni rok je nujen, da organi sprejmejo notranje akte in prilagodijo postopke.

Vključuje prehodno obdobje skladno z zakonodajno prakso.

SKUPNA OBRAZLOŽITEV (koncizni povzetek)

Predlog zakona uresničuje cilje:

- okrepiti pravno državo,
- zagotoviti integritetno delovanje organov,
- povečati predvidljivost in sorazmernost odločanja,
- preprečiti sistemske kršitve ekonomskih človekovih pravic,
- vzpostaviti nadzor nad neučinkovitostjo,
- uvesti sodobno upravljanje države (performance management).

Gre za prvo zakonodajno ureditev v Sloveniji, ki neposredno povezuje:

- dobro upravljanje,

- človekove pravice,
- ekonomski razvoj,
- digitalno upravljanje
in
- odgovornost države za sistemske opustitve.

Zakon tako predstavlja sodoben institucionalni okvir, ki Slovenijo uvršča med države z najvišjimi standardi upravnega delovanja in varstva pravic.