

Načelo pozitivne obveznosti države in vloga treh vej oblasti pri varovanju človekovih pravic, tudi na ravni EU27

Inflacija, sankcije in opustitev pozitivnih obveznosti: zakaj države članice EU27 svojih državljanov ne varujejo preventivno

Avtor: mag. Franc Derganc, 06.01.2026

Disclaimer AI

Povezani dokumenti:

- [Program kandidata za varuha Derganc Franc V 4.0 z dne 2.12.2025](#), Avtor: mag. Franc Derganc
- [Besedilo Nadkonvencije ZN](#) (z obrazložitvijo in genezo ideje), Avtor: mag. Franc Derganc
- [Konfucij po Elenoar Eoosevelt v Ženevi 1948](#)", Ontološka dopolnitev povojnega sistema človekovih pravic, Avtor: mag. Franc Derganc
- [KO DRŽAVA NE DELUJE - Debirokratizacija kot ustavna obveznost države - Zakaj država ne deluje in zakaj rešitev ni tehnična](#), Avtor: mag. Franc Derganc
- [Vpliv Komisije EU27 \(analiza odločitev v EU27 od 1.10.2025-31.12.2025\), preko Vlade RS in Odborov Državnega zbora, na položaj človeka v Sloveniji](#), Podnaslov: Kako danes poteka sprejemanje odločitev v Svetu EU – in kako bi moralo potekati, če bi Ustavo RS uporabljali tako, kot je zapisana; Podnaslov 2: Zakaj je bil sankcioniran Jacques Baud – in zakaj to ni samo vprašanje sankcij, temveč nacionalne ustavne pasivnosti, Avtor: mag. Franc Derganc.

Povzetek

Prispevek izhaja iz temeljne ugotovitve, da je **načelo pozitivne obveznosti države** v evropskem ustavnopravnem prostoru že dolgo normativno uveljavljeno, vendar v praksi pogosto ostaja **reaktivno** in omejeno na sodno presojo že nastalih kršitev. Evropska konvencija o človekovih pravicah, sodna praksa ESČP in ustavna ureditev Republike Slovenije jasno kažejo, da varstvo človekovih pravic ne pomeni zgolj prepovedi posegov, temveč zahteva **aktivno, preventivno in organizirano delovanje države**.

Jedro analize je premik razumevanja pozitivne obveznosti:

- od vprašanja *ali* je bila pravica kršena,
- k vprašanju *kako* je država organizirana, da do kršitev sploh ne bi prišlo.

Prispevek pokaže, da pozitivne obveznosti zavezujejo **vse tri veje oblasti**, vsako v okviru njenih ustavnih funkcij:

- **Državni zbor** kot zakonodajalec, nadzornik in imenovalec nosi ključno odgovornost za vsebinsko presojo učinkov zakonodaje in evropskega odločanja še pred sprejemom odločitev;
- **Pravosodje** (Vrhovno in Ustavno sodišče) ima dolžnost razvijati sodno prakso kot preventivni mehanizem ter zagotavljati konvencijsko in evropskopravno skladno razlago, usmerjeno v dejansko učinkovitost pravnega varstva;
- **Vlada** pa je osrednji upravljavec sistemskih tveganj za človekove pravice, z dolžnostjo celovitega »whole-of-government« pristopa, vgrajenega sistema check & balance, aktivnega nadzora nad regulatorji ter odgovorne imenovalne politike.

Posebna pozornost je namenjena **odločanju na ravni EU27**, kjer Vlada Republike Slovenije nastopa kot neposredni odločevalec v Svetu EU. Prispevek identificira ključno sistemsko tveganje: sprejemanje evropskih odločitev z dolgoročnimi učinki na življenje ljudi brez predhodne vsebinske presoje njihovih posledic za človekove pravice na nacionalni ravni. V takih primerih korektivni mehanizmi (DZ, sodišča, neodvisni organi) nastopijo prepozno, ko so učinki že vgrajeni v pravni red.

Na tej podlagi prispevek razvije **operativni normativni okvir**:

- idejni osnutek **Uredbe o minimalnem standardu Vlade RS za upravljanje tveganj za človekove pravice**,
- ter njeno **KPI-razčlenitev**, ki omogoča merljivo, pregledno in odgovorno izvajanje pozitivne obveznosti izvršilne oblasti.

Primerjalni pregled literature (Priloga 3) pokaže, da obstoječa teorija pozitivnih obveznosti praviloma ostaja na ravni sodne presoje, ne da bi sistematično obravnavala **institucionalne pogoje**, ki jih pozitivna obveznost dejansko predpostavlja. Prispevek to vrzel zapolnjuje z vzpostavitvijo **mostu med pravno doktrino in upravljanjem države kot sistema**.

Sklepno sporočilo je jasno:

pozitivna obveznost države v sodobnem evropskem prostoru ni več zgolj pravni standard, temveč **merilo kakovosti vodenja države**. Uresničuje se takrat, ko so človekove pravice upoštevane **že v fazi nastajanja odločitev**, zlasti pri evropskem odločanju, in ko delovanje vseh vej oblasti proizvaja **dejanske, preverljive in trajne učinke v korist človeka**.

V evropskem prostoru je nadzor nad odločanjem oblasti praviloma zasnovan kot pravica političnih institucij, ne pa kot njihova odgovornost. Parlamentarni, vladni in sodni "checki" obstajajo, vendar se večinoma razumejo kot možnost posega, ne kot dolžnost vsebinskega varovanja človekovih pravic. Takšno razumevanje omogoča, da se formalno pravilni postopki izpeljejo brez dejanske presoje njihovih učinkov na življenje ljudi. Posledica je sistem, v katerem pozitivna obveznost države ostaja normativno priznana,

vendar dejansko neizvajana v nobeni od držav EU27. V takšnem okviru postane dogodek, kot je primer BAUD Jacques (dne 15.12.2025 ga je »EU27«, brez zaslišanja, brez sodnega varovanja, obsodila na nezmožnost gibanja in zmožnosti plačevanja svojih življenjskih stroškov), sistemsko mogoč – **ne zaradi odsotnosti nadzora, temveč zato, ker država pozitivne obveznosti ne izvaja kot operativne dolžnosti v procesu odločanja.**

Kazalo vsebine

Načelo pozitivne obveznosti države in vloga treh vej oblasti pri varovanju človekovih pravic, tudi na ravni EU27	1
Povzetek.....	1
1. Pozitivna obveznost države: normativni okvir	4
A. Pozitivna obveznost Državnega zbora Republike Slovenije - bistvene funkcije	7
B. Pozitivna obveznost »Pravosodja: Vrhovno sodišče in Ustavno sodišče Republike Slovenije« - bistvene funkcije	10
C. Vlada Republike Slovenije - bistvene funkcije	13
Priloga 1: Pregled ključnih odločitev, ki določajo pozitivno obveznost vseh treh vej oblasti pri nas	15
Priloga 2: idejni osnutek - UREDBE o minimalnem standardu Vlade Republike Slovenije za upravljanje tveganj za človekove pravice - (<i>whole-of-government pristop in sistem check & balance</i>).....	22
Priloga 3: prispevki, ki obravnavajo podobno vsebino in sicer inštitut »pozitivne obveznosti države«, kot ga obravnava ta prispevek	30

1. Pozitivna obveznost države: normativni okvir

Načelo pozitivne obveznosti države predstavlja eno temeljnih doktrinarних izhodišč sodobnega evropskega sistema varstva človekovih pravic. Njegovo bistvo je v spoznanju, da država svoje ustavne in konvencijske dolžnosti ne izpolnjuje zgolj s tem, da se vzdrži posegov v pravice posameznika, temveč mora v številnih primerih ravnati aktivno, preventivno in organizacijsko. Človekove pravice niso zamišljene kot abstraktna, deklarativna jamstva, temveč kot pravice, ki morajo biti v praksi dejansko uresničljive.

Takšno razumevanje izhaja iz evolutivne razlage Evropske konvencije o človekovih pravicah, kakor jo je skozi desetletja razvilo Evropsko sodišče za človekove pravice. Sodišče je dosledno poudarjalo, da Konvencija zahteva učinkovito varstvo pravic, kar pomeni, da mora država ustvariti pravne, institucionalne in postopkovne pogoje, ki posamezniku omogočajo realno uveljavljanje teh pravic. V tem okviru se je postopoma izoblikovala doktrina pozitivnih obveznosti, ki danes zavezuje vse države pogodbenice in vse veje njihove oblasti.

Poseben pomen te doktrine je v tem, da se ne nanaša zgolj na posamične primere kršitev, temveč tudi na sistemske in strukturne vidike delovanja države. Država lahko krši človekove pravice tudi takrat, ko ne ukrepa, čeprav bi glede na razpoložljive informacije, znana tveganja in naravo svojih pristojnosti morala in mogla ukrepati. To velja tako za zakonodajalca, ki sprejema pravila, za izvršilno oblast, ki oblikuje in izvaja politike, kot tudi za sodno vejo oblasti, ki mora zagotoviti učinkovito pravno varstvo.

A. Vladislava Stoyanova (2023): pozitivne obveznosti kot most med abstraktno normo in konkretnim upravljanjem tveganj

Članek **Framing Positive Obligations under the European Convention on Human Rights Law** avtorice **Vladislave Stoyanove (2023)** predstavlja eno najpomembnejših sodobnih teoretsko-sistemskih obravnav pozitivnih obveznosti države v okviru Evropske konvencije o človekovih pravicah. Njeno izhodišče je ugotovitev, da se sodna praksa ESČP stalno giblje med abstraktnimi normativnimi formulacijami Konvencije in konkretnimi dejanskimi situacijami, v katerih mora država ravnati ali pa odgovarja za opustitev.

Stoyanova pozitivne obveznosti razume kot **posredniški koncept**, katerega funkcija je povezati splošne konvencijske zahteve z realnimi okoliščinami odločanja države. Osrednji kriterij pri tem je vprašanje **znanja in predvidljivosti tveganj**: ali je država vedela oziroma bi morala vedeti za tveganje za človekove pravice in ali je imela realno možnost, da to tveganje obvlada z razumnimi organizacijskimi, normativnimi ali operativnimi ukrepi. S tem pozitivne obveznosti niso več zgolj instrument retrospektivne presoje, temveč postanejo **orodje preventivne presoje ravnanja države**.

Pomembno je, da Stoyanova pozitivnih obveznosti ne razume kot neomejene zahteve po absolutnem varstvu, temveč kot **razumno pričakovano dolžnost države**, vezano na

konkretne okoliščine, razpoložljive informacije in institucionalne zmožnosti. Takšno razumevanje jasno umešča pozitivne obveznosti v logiko upravljanja predvidljivih tveganj, ne v logiko jamstva rezultata.

Na tej točki se njena analiza vsebinsko približa **ideji upravljanja tveganj za človekove pravice**, kot jo v tem članku razvija *idejni okvir* (avtor: mag. Franc Derganc).

Medtem ko Stoyanova ostaja znotraj sodnoppravnega okvira in razlaga, kako naj sodišče presoja izpolnitev pozitivne obveznosti v konkretnem primeru, se tukaj obravnavani pristop osredotoča na **institucionalne pogoje**, ki morajo biti izpolnjeni, da država takšno znanje o tveganjih sploh lahko sistematično ustvarja in uporablja vnaprej.

V tem smislu Stoyanovina analiza deluje kot **teoretično-sodna predpostavka**, idejni okvir tega članka pa kot **institucionalno-upravljavsko izpeljava iste logike**. Če je po merilih ESČP ključno vprašanje, ali je država vedela ali bi morala vedeti za tveganja, potem to nujno odpira vprašanje organizacije izvršilne oblasti, koordinacije resorjev, nadzora regulatorjev, imenovanj in vključevanja mehanizmov check & balance.

Podpoglavje tako vzpostavlja konceptualni most med sodno doktrino pozitivnih obveznosti in osrednjo tezo tega članka: da pozitivna obveznost države v sodobnem evropskem prostoru ni več zgolj vprašanje sodne presoje posameznih primerov, temveč predvsem vprašanje **kakovosti vodenja države kot sistema**, zlasti pri odločanju na ravni EU27.

Predstavljena analiza izhaja iz spoznanja, da je doktrina pozitivnih obveznosti države v pravni teoriji in sodni praksi že dolgo uveljavljena, vendar pogosto ostaja uokvirjena znotraj **normativnega in sodnoppravnega razumevanja**. V **Prilogi 3** so zato zbrana dela in avtorji, ki poglobljeno obravnavajo pojem *pozitivne obveznosti države*, njen razvoj, meje in pomen za varstvo človekovih pravic, vendar praviloma **ne vzpostavijo sistemskega mostu** med pravnim opredeljevanjem pozitivne obveznosti in **dejanskimi pogoji delovanja države**, ki jih takšna obveznost nujno predpostavlja.

Skupna značilnost večine teh prispevkov je, da pozitivno obveznost analizirajo predvsem z vidika:

- sodne presoje kršitev,
- razlage ustavnih ali konvencijskih norm,
- ali teoretične strukture pravic in dolžnosti države.

Manjka pa razčlenitev vprašanja, **kako mora biti država organizirana**, da lahko pozitivne obveznosti sploh izpolnjuje: kako mora ustvarjati znanje o tveganjih, kako jih prepoznavati pravočasno, kako usklajevati delovanje resorjev, kako nadzirati regulatorje in kako zagotoviti, da se preventivna logika pozitivnih obveznosti uresničuje še pred nastankom kršitev.

V tem smislu obstoječa literatura praviloma ostaja pri vprašanju *ali* je bila pozitivna obveznost kršena, bistveno redkeje pa se loteva vprašanja *zakaj* do kršitve pride na sistemski ravni in *kateri institucionalni pogoji* bi morali biti izpolnjeni, da bi se takšne kršitve lahko preprečile. Prav ta manko predstavlja osrednjo analitično vrzel, ki jo ta članek naslavlja.

Priloga 3 tako ne služi kot kritika obstoječe literature, temveč kot njena vsebinska umestitev: pokaže, da je pravno razumevanje pozitivnih obveznosti dobro razvito, vendar da brez povezave z upravljavskimi, organizacijskimi in nadzorstvenimi pogoji delovanja države pozitivna obveznost ostaja pretežno **reaktivna pravna kategorija**, ne pa **operativno vodilo delovanja javne oblasti**. Ravno vzpostavitev tega manjkajočega mostu – med pravno doktrino in dejanskim delovanjem države – je temeljni prispevek obravnavanega pristopa.

Ključne sodbe ESČP kot temelj doktrine pozitivnih obveznosti

Razvoj in vsebina pozitivnih obveznosti države sta najjasneje razvidna iz ustaljene sodne prakse ESČP. Med temeljnimi sodbami, ki so oblikovale to doktrino, ima posebno mesto zadeva **Airey proti Irski (1979)**. V tej zadevi je šlo za vprašanje dostopa do sodišča v postopku razveze zakonske zveze. Pritožnica si zaradi socialnega položaja ni mogla privoščiti pravne pomoči, država pa ji je ni zagotovila. Sodišče je poudarilo, da pravice iz Konvencije ne smejo biti zgolj teoretične ali iluzorne, temveč praktične in učinkovite. Če država ne zagotovi minimalnih pogojev, ki so nujni za uresničevanje pravice, lahko pride do kršitve Konvencije tudi brez kakršnegakoli aktivnega posega države. To sodbo je treba brati kot jasno sporočilo, da pozitivna obveznost države lahko zahteva aktivno organizacijo sistema, kadar bi sicer pravica obstajala le na papirju.

Pomembno nadgradnjo tega razumevanja predstavlja sodba **X in Y proti Nizozemski (1985)**. Zadeva se je nanašala na kazenskopravno zaščito telesne integritete mladoletne osebe z motnjami v duševnem razvoju. Nizozemski pravni red ni omogočal učinkovitega kazenskega pregona storilca, kar je pomenilo, da je bila pritožnica dejansko brez pravnega varstva. ESČP je ugotovilo, da država krši Konvencijo, če ne vzpostavi ustreznega zakonodajnega in postopkovnega okvira za zaščito posameznika pred posegi tretjih oseb. Sodbo je treba razumeti tako, da pozitivna obveznost države ne zajema le konkretnega ravnanja organov, temveč tudi dolžnost oblikovanja takšnega pravnega reda, ki omogoča učinkovito varstvo pravic.

Zadeva **Osman proti Združenemu kraljestvu (1998)** je doktrino pozitivnih obveznosti še dodatno izostrila. V tej zadevi je šlo za vprašanje odgovornosti države zaradi opustitve ukrepov, kadar so oblasti vedele ali bi morale vedeti za resno in neposredno grožnjo življenju posameznika. Sodišče je oblikovalo kriterij, po katerem ima država dolžnost ukrepati, če obstaja resnično in neposredno tveganje, o katerem so organi seznanjeni ali bi glede na okoliščine morali biti seznanjeni. Sodba je ključna zato, ker jasno pokaže, da

pozitivna obveznost ni neomejena, vendar zahteva razumno pričakovano ravnanje države. Odločilna sta predvidljivost posledic in realna možnost ukrepanja.

Posebej pomembne za razumevanje sistemskih in preventivnih dolžnosti države so sodbe s področja nevarnih dejavnosti in upravljanja tveganj. V zadevi **Öneryıldız proti Turčiji (2004)** je šlo za smrtne žrtve zaradi eksplozije na odlagališču odpadkov v bližini naselja. ESČP je ugotovilo, da država nosi odgovornost, kadar ne vzpostavi ustreznega regulativnega in nadzornega sistema za dejavnosti, ki predstavljajo znano tveganje za življenje ljudi. Sodbo je treba brati kot jasno zahtevo po preventivnem delovanju države, zlasti tam, kjer so tveganja sistemska in predvidljiva.

Podobno sporočilo izhaja iz sodbe **Budayeva in drugi proti Rusiji (2008)**, ki se je nanašala na smrtne žrtve zaradi plazov. Državni organi so razpolagali z informacijami o nevarnosti, vendar niso sprejeli ustreznih preventivnih in opozorilnih ukrepov. Sodišče je poudarilo, da pozitivna obveznost države zajema tudi dolžnost upravljanja znanih tveganj in pravočasnega ukrepanja. Če država razpolaga z informacijami o nevarnosti, se ne more razbremeniti odgovornosti s sklicevanjem na pasivnost ali formalno razdelitev pristojnosti.

Skupno razumevanje pozitivnih obveznosti

Iz navedene sodne prakse izhaja jasno in konsistentno razumevanje pozitivnih obveznosti države. Varstvo človekovih pravic ni omejeno na sankcioniranje že nastalih kršitev, temveč zahteva, da država že vnaprej presoja predvidljive učinke svojih ravnanj in opustitev. Opustitev dolžnega ravnanja je lahko z vidika Konvencije enakovredna neposrednemu posegu v pravice. Pozitivne obveznosti ne zadevajo zgolj izvršilne oblasti, temveč zavezujejo vse veje oblasti, vsako v okviru njenih ustavnih pristojnosti in odgovornosti.

Ta doktrinarna izhodišča so metodološki temelj za nadaljnjo analizo udejanjanja pozitivnih obveznosti pri odločanju na ravni EU27.

A. Pozitivna obveznost Državnega zbora Republike Slovenije - bistvene funkcije

Ustava Republike Slovenije → zakonodajna funkcija → dolžnost vsebinske presoje učinkov zakonodaje

Ustava Republike Slovenije Državnemu zboru podeljuje zakonodajno oblast. Ta funkcija ni omejena zgolj na sprejem zakonov v formalnem smislu, temveč vključuje odgovornost za vsebino pravnega reda kot celote. Ker evropski pravni akti v znatnem obsegu neposredno učinkujejo ali se prenašajo v nacionalni pravni red, zakonodajna funkcija Državnega zbora dejansko zajema tudi evropsko normativno produkcijo. Iz tega izhaja

pozitivna obveznost Državnega zbora, da že v fazi oblikovanja stališč Republike Slovenije do evropskih predlogov presoja njihove predvidljive učinke na človekove pravice. Če zakonodajalec dopusti, da se pravila z vsebinskimi posledicami za življenje ljudi oblikujejo brez takšne presoje, varstvo pravic postane naknadno in reaktivno, kar ni skladno z ustavno logiko učinkovitega varstva.

Ustava Republike Slovenije → nadzorstvena funkcija nad Vlado → dolžnost vsebinskega nadzora evropskega odločanja

Ustava Državnemu zboru podeljuje tudi nadzorstveno funkcijo nad delom Vlade. Ta funkcija je v kontekstu Evropske unije posebej pomembna, saj Vlada Republike Slovenije nastopa kot neposredni odločevalec v Svetu EU. Nadzorstvena funkcija zato ni politična diskrecija, temveč ustavna dolžnost, ki zahteva vsebinsko spremljanje ravnanj Vlade v evropskih postopkih. Pozitivna obveznost Državnega zbora se v tem okviru kaže v dolžnosti, da nadzor ne ostane na ravni formalnega poročanja, temveč vključuje presojo, ali stališča, ki jih Vlada zastopa na ravni EU, lahko povzročijo predvidljive posege v človekove pravice ali poslabšanje pogojev za njihovo uresničevanje.

Zakon o sodelovanju med Državnim zborom in Vlado v zadevah Evropske unije → funkcija sooblikovanja stališč RS → dolžnost preventivne vsebinske presoje

Zakon o sodelovanju med Državnim zborom in Vlado v zadevah Evropske unije konkretizira ustavno razmerje med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti v evropskih zadevah. Zakon Državnemu zboru daje pravico do obravnave evropskih predlogov, do sprejemanja stališč in do nadzora nad njihovim uveljavljanjem. Iz te zakonske ureditve neposredno izhaja pozitivna obveznost Državnega zbora, da ta pooblastila uporabi vsebinsko. Če Državni zbor evropske zadeve obravnava zgolj proceduralno ali časovno skrajšano, brez presoje dejanskih učinkov odločitev na življenje ljudi, pride do odstopanja med zakonsko predvideno funkcijo in njenim dejanskim izvrševanjem.

Pri odločanju na ravni EU27 ne gre le za vprašanje formalne zakonitosti evropskega postopka, temveč za vprašanje, ali država članica pred glasovanjem v Svetu EU dejansko izvede vsebinsko presojo predvidljivih učinkov na človekove pravice in socialno realnost prebivalstva. **Pravo EU za to daje jasen institucionalni okvir:** nacionalnim parlamentom priznava aktivno vlogo (TEU, člen 12) ter jim zagotavlja informacijske tokove in čas za presojo (Protokol št. 1), dodatno pa instrument subsidiarnostne kontrole (Protokol št. 2). Vendar ti instrumenti sami po sebi ne zagotavljajo, da bo presoja človekovih pravic izvedena kot obvezni, dokazni “gate” pred odločitvijo. Zato je ključno, kako so v posamezni državi organizirani nacionalni “checki” – od mandatiranja vlade, do standardiziranih ex ante presoj, rdečih zastavic, in vključevanja korektivnih institucij (parlament, Varuh/NHRI, sodišča). V tem okviru predlagani model (iz tega članka) **“ustavnega filtra” in “whole-of-government” minimalnega standarda** deluje kot manjkajoča operacionalizacija: iz abstraktne obveznosti (varovati pravice) naredi

izvedljiv upravljavski sistem, ki preprečuje, da bi se tveganja uvozila v nacionalni prostor brez predhodne vsebinske presoje.

Ustava RS in Zakon o Ustavnem sodišču → volilna funkcija sodnikov US → dolžnost varovanja ustavne vsebine odločanja

Državni zbor voli sodnike Ustavnega sodišča na predlog predsednika republike. Ta volilna funkcija ni politična nagrada, temveč ključni ustavni mehanizem varstva človekovih pravic in ustavne identitete države. Pozitivna obveznost Državnega zbora se v tem kontekstu kaže v dolžnosti, da pri imenovanju zagotovi takšno sestavo sodišča, ki je sposobna opravljati tudi vsebinsko presojo evropskih vplivov na ustavne pravice. Če je imenovalna funkcija izvršena brez upoštevanja te dimenzije, se oslabi zadnja obrambna linija preventivnega varstva pravic.

Ustava RS in Zakon o Banki Slovenije → imenovanje guvernerja → dolžnost presoje učinkov monetarnih odločitev

Ustava določa, da guvernerja centralne banke imenuje Državni zbor, zakon pa natančneje ureja postopek. Čeprav je centralna banka neodvisna, ima njeno delovanje pomembne socialne in ekonomske učinke, ki se lahko neposredno odražajo v uresničevanju človekovih pravic. Pozitivna obveznost Državnega zbora se zato kaže v dolžnosti, da pri imenovanju presoja tudi sposobnost nosilca funkcije razumeti in upoštevati širše družbene učinke odločanja, zlasti v evropskem monetarnem okviru.

Zakon o Varuhu človekovih pravic → imenovanje Varuha → dolžnost zagotavljanja učinkovitega preventivnega nadzora

Državni zbor imenuje Varuha človekovih pravic, ki predstavlja osrednji neodvisni mehanizem preventivnega varstva pravic v razmerju do vseh vej oblasti. Iz te pristojnosti izhaja neposredna pozitivna obveznost Državnega zbora, da z imenovanjem zagotovi institucijo, ki je dejansko sposobna opravljati to nalogo. Če je imenovanje izvedeno brez vsebinske presoje strokovne usposobljenosti, neodvisnosti in razumevanja evropskega sistema človekovih pravic, se zmanjša sposobnost države, da pravočasno zazna sistemska tveganja, tudi tista, ki izhajajo iz evropskega odločanja.

Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije → sodelovanje DZ v izbirnem postopku → dolžnost krepitve institucionalne integritete

Čeprav Državni zbor neposredno ne imenuje vodstva Komisije za preprečevanje korupcije, zakon predvideva njegovo sodelovanje v izbirnem postopku. Ta funkcija pomeni deljeno odgovornost za kakovost integritetnega nadzora v državi. Pozitivna obveznost Državnega zbora se v tem okviru kaže v dolžnosti, da s svojo vlogo prispeva k neodvisnosti in učinkovitosti institucije, saj korupcijska tveganja neposredno vplivajo na uresničevanje človekovih pravic in zaupanje v pravno državo.

Sklepna povezava

Iz celotnega normativnega okvira izhaja, da Državni zbor ni zgolj zakonodajni organ, temveč osrednji nosilec preventivnega varstva človekovih pravic. Njegove funkcije – zakonodajne, nadzorstvene in imenovalne – tvorijo celovit ustavni mehanizem, ki mora delovati že v fazi nastajanja odločitev. Če ta mehanizem pri evropskem odločanju ne vključuje vsebinske presoje dejanskih učinkov na življenje ljudi, ne gre zgolj za politično pomanjkljivost, temveč za opustitev pozitivne obveznosti države v smislu Evropske konvencije o človekovih pravicah.

B. Pozitivna obveznost »Pravosodja: Vrhovno sodišče in Ustavno sodišče Republike Slovenije« - bistvene funkcije

1. Vrhovno sodišče Republike Slovenije

Ustavna vloga in funkcija

Vrhovno sodišče je po Ustavi Republike Slovenije najvišje sodišče v državi in ima ključno nalogo zagotavljanja enotne sodne prakse ter zakonite in ustavno skladne razlage prava. Njegova funkcija presega zgolj odločanje v posamičnih zadevah; vključuje tudi sistemsko usmerjanje nižjih sodišč in razvoj standardov učinkovitega sodnega varstva.

Dolžnost učinkovitega sodnega varstva

Iz ustavne zahteve po sodnem varstvu izhaja, da Vrhovno sodišče ne sme ostati omejeno na formalistično presojo pravilnosti postopkov. Njegova pozitivna obveznost je, da z razlago materialnega in procesnega prava aktivno odpravlja ponavljajoče se vzorce kršitev, zlasti kadar gre za dolgotrajnost postopkov, neučinkovitost pravnih sredstev ali neenotno sodno prakso. Sodna praksa ESČP (npr. Lukenda in novejša zadeva proti Sloveniji) jasno kaže, da sistemske pomanjkljivosti sodstva niso zgolj organizacijsko vprašanje, temveč ustavnopravni problem, na katerega mora vrhovna instances vsebinsko reagirati.

Normativni sklep

Vrhovno sodišče ima dolžnost razvijati sodno prakso kot preventivni mehanizem varstva človekovih pravic. To pomeni, da mora pravo razlagati tako, da zagotavlja dejanske učinke sodnega varstva, in da mora ob zaznavi sistemskih napak to jasno izraziti v svojih odločbah. Enotnost sodne prakse brez učinkovitosti ne izpolnjuje ustavne zahteve sodne funkcije.

2. Ustavno sodišče Republike Slovenije

Ustavna vloga in funkcija

Ustavno sodišče je varuh ustavnosti in človekovih pravic ter ima osrednjo vlogo pri nadzoru nad zakonodajno, izvršilno in sodno oblastjo. Njegova funkcija ni zgolj negativna (razveljavljanje neustavnih predpisov), temveč tudi pozitivna: zagotavljanje, da pravni red kot celota omogoča učinkovito uresničevanje ustavnih pravic.

Dolžnost učinkovitega sodnega varstva

Ustavna zahteva po sodnem varstvu pomeni, da se Ustavno sodišče ne sme omejiti na abstraktno presojo skladnosti zakonskega besedila z Ustavo. Pozitivna obveznost terja presojo predvidljivih in dejanskih učinkov zakonodaje ter zakonodajnih opustitev. Če pravni okvir v praksi ne omogoča učinkovitega varstva pravic, gre za ustavnopravno pomanjkljivost, tudi če je normativna ureditev navidezno skladna z Ustavo.

Normativni sklep

Ustavno sodišče ima dolžnost delovati kot sistemski korektiv: preprečevati, da bi strukturne pomanjkljivosti sodnega ali upravnega sistema prerastle v trajne kršitve človekovih pravic. Sodna praksa ESČP in Sodišča EU potrjuje, da ustavnosodna presoja mora vključevati vsebinsko oceno učinkovitosti pravnega varstva. Le tak pristop izpolnjuje ustavno zahtevo, da so človekove pravice ne le priznane, temveč tudi dejansko uresničljive.

Skupni poudarek

Na obeh ravneh – vrhovnosodni in ustavnosodni – sodna funkcija po Ustavi Republike Slovenije pomeni aktivno odgovornost za učinkovitost sistema. Sodišča niso zgolj razsodniki posameznih sporov, temveč nosilci pozitivne obveznosti, da pravni red deluje v korist človeka.

Razmerje do evropskega pravnega reda → sodna funkcija → dolžnost konvencijsko skladne razlage

V slovenskem ustavnem redu sodna funkcija ni omejena zgolj na uporabo nacionalnega prava, temveč vključuje dolžnost konvencijsko in evropskopravno skladne razlage. Republika Slovenija je z ratifikacijo Evropske konvencije o človekovih pravicah in s članstvom v Evropski uniji sprejela obveznost, da nacionalna sodišča pravo razlagajo in uporabljajo v skladu z razvojem evropskega pravnega reda, kot ga oblikujeta Evropsko sodišče za človekove pravice in Sodišče Evropske unije. Ta obveznost ni politična ali diskrecijska, temveč izhaja neposredno iz ustavne zahteve po učinkovitem sodnem varstvu.

Konvencijsko skladna razlaga pomeni, da nacionalno sodišče ne presoja zgolj, ali je odločitev formalno skladna z domačim zakonom, temveč ali je rezultat postopka skladen s standardi EKČP, kot jih razlaga ESČP. Kadar je domače pravo odprto za več razlag, mora sodišče izbrati tisto, ki zagotavlja višjo raven varstva človekovih pravic. Pasivna ali ozko literalna razlaga, ki vodi do ponavljajočih se kršitev, pomeni opustitev sodne funkcije v njenem evropskem pomenu.

Za Vrhovno sodišče to pomeni dolžnost, da v okviru enotne sodne prakse sistematično internalizira konvencijske standarde in jih pretvarja v zavezujoča razlagalna izhodišča za nižja sodišča. Za Ustavno sodišče pa to pomeni, da mora Ustavo razlagati v dialogu z

evropskim pravnim redom, pri čemer EKČP in sodna praksa ESČP predstavljata minimalni varovalni standard, pod katerega nacionalna ureditev ne sme pasti.

Jedro razmerja med nacionalnim in evropskim pravnim redom je zato jasno: sodna funkcija v Republiki Sloveniji vključuje aktivno dolžnost preprečevanja konvencijskih kršitev že na nacionalni ravni. S tem sodišča ne ščitijo zgolj posameznika v konkretnem postopku, temveč preprečujejo, da bi se sistemske pomanjkljivosti slovenskega pravnega reda reproducirale pred evropskimi sodišči.

Pravosodje: sodna praksa pozitivnih obveznosti po ravneh sodstva

Sodna praksa Evropskega sodišča za človekove pravice in Sodišča Evropske unije jasno potrjuje, da varstvo človekovih pravic ne temelji zgolj na prepovedi posegov države, temveč predvsem na pozitivnih obveznostih, ki od države zahtevajo aktivno ustvarjanje pogojev za dejansko in učinkovito uresničevanje pravic.

Posebno težo za slovenski pravni red imajo sodbe ESČP proti Sloveniji. **Lukenda proti Sloveniji (2005)** je pokazala, da dolgotrajnost sodnih postopkov ni zgolj skupek individualnih napak, temveč sistemski problem, ki terja organizacijski in normativni odziv države kot celote. Novejše zadeve (*X and Others v. Slovenia*, *Letonje v. Slovenia*) potrjujejo, da ESČP tudi danes ugotavlja strukturne pomanjkljivosti – od neučinkovitega odločanja v družinskih zadevah do kršitev pravice do poštenega sojenja.

Dodatno potrjujejo to usmeritev tudi zadnje tri sodbe ESČP proti Sloveniji, ki kažejo, da sistemske pomanjkljivosti niso omejene zgolj na vprašanje trajanja postopkov. V zadevi **X and Others proti Sloveniji (2024)** je ESČP ugotovilo kršitev pravice do poštenega sojenja in pravice do spoštovanja družinskega življenja zaradi neučinkovitosti sodnih odločitev v postopkih glede stikov in varstva otrok, kar razkriva pomanjkanje dejanske izvršljivosti sodnega varstva. V povezani zadevi, izpostavljeni tudi v poročilih Varuha človekovih pravic, je bila ugotovljena strukturna kršitev načela naravnega sodnika zaradi netransparentnega in nepredvidljivega dodeljevanja zadev, kar neposredno spodkopava zaupanje v neodvisnost sodstva. V zadevi **Letonje proti Sloveniji (2023)** pa je ESČP ugotovilo kršitev pravice do poštenega sojenja, ker nacionalna sodišča niso zagotovila ustreznega kontradiktornega postopka in ustnega zaslišanja, čeprav je bilo to bistveno za pravično odločitev.

Skupno sporočilo teh sodb je jasno: Slovenija ni zavezana le k formalno pravilnemu odločanju, temveč k takšni organizaciji in razlagi sodnih postopkov, ki posamezniku zagotavlja učinkovito, predvidljivo in vsebinsko sodno varstvo, skladno s pozitivnimi obveznostmi iz EKČP in Ustave Republike Slovenije.

C. Vlada Republike Slovenije - bistvene funkcije

Ustava RS → izvršilna funkcija → dolžnost celovitega upravljanja tveganj za človekove pravice (whole-of-government) + check & balance

1. Izvršilna funkcija → Vlada kot osrednji upravitelj tveganj za človekove pravice

Bistvo pozitivne obveznosti Vlade ni zgolj izvajanje politik, temveč vodenje države kot sistema, v katerem morajo biti človekove pravice dejansko uresničljive. Vlada mora zato celovito upravljati tveganja za človekove pravice: jih prepoznati, presoјati, obvladovati in zmanjševati v vseh resorjih (sociala, zdravstvo, šolstvo, okolje, notranje zadeve, obramba, pravosodje, finance, infrastruktura itd.). Ta obveznost se konkretizira v dolžnosti vzpostavitve upravljaljskega okvira, ki zagotavlja: ex ante presojo predvidljivih učinkov, ex post spremljanje dejanskih učinkov ter popravne ukrepe in učenje sistema.

2. Vsa ministrstva → obvezna horizontalna integracija človekovih pravic

Pozitivne obveznosti niso domena enega resorja. Ni ministrstva brez vpliva na človekove pravice. Zato mora Vlada zagotoviti enotno metodologijo presoje, enotno definicijo tveganj, obvezne "rdeče zastavice" pri ukrepih z velikimi učinki ter jasno odgovornost nosilcev resorjev.

3. Check & balance → Vlada ne sme biti sama sebi korektiv

Upravljanje tveganj za človekove pravice zahteva vnaprej vgrajen sistem ravnotežij in nadzora. Vlada mora sistemsko vključevati Državni zbor, pravosodje, neodvisne organe in agencije ter Predsednico Republike. Ključna tveganja morajo biti prepoznana pred odločitvijo, korektivi pa morajo imeti možnost pravočasnega učinka.

4. EU27 dimenzija → Vlada kot ustavni filter v Svetu EU

Ker Vlada v Svetu EU nastopa kot neposredni odločevalec, mora delovati kot ustavni filter med evropskimi kompromisi in ustavnim jedrom države. Nobena evropska odločitev ne bi smela biti podprta brez minimalne vsebinske presoje, ali lahko povzroči predvidljivo poslabšanje uresničevanja pravic v Sloveniji.

5. Aktivna dolžnost trkovnega nadzora nad neodvisnimi regulatorji in nadzornimi organi

Neodvisnost regulatorjev in nadzornikov ne pomeni odsotnosti nadzora, temveč odsotnost političnega vmešavanja v posamezne odločitve. Vlada ima pozitivno obveznost, da nad njimi izvaja sistemski, trkovni nadzor z vidika človekovih pravic, pravne varnosti in predvidljivosti učinkov, pri čemer ne nadzira vsebine posameznih odločb, temveč sistem delovanja (metodologije, ex ante/ex post učinki, obvladovanje kumulativnih tveganj, preglednost, pravna sredstva).

6. Imenovanja kot pozitivna obveznost Vlade (SDH, regulatorji, nadzorni organi, EU in mednarodni organi)

Imenovalna in predlagalna funkcija Vlade ni kadrovska diskrecija, temveč ustavnopravni instrument upravljanja tveganj. Z imenovanji Vlada oblikuje operativni živčni sistem

države: v SDH in družbah v državni lasti, pri neodvisnih regulatorjih in agencijah ter v zunanjih predstavništvih in organih EU. Pozitivna obveznost zahteva preverljiva merila kompetentnosti in integritete, razumevanje učinkov odločanja na človekove pravice, odpornost na pritiske ter vključenost v sistem ciljev, KPI, poročanja in nadzora.

7. Normativni sklep

Pozitivna obveznost Vlade Republike Slovenije pomeni dolžnost celovitega upravljanja vseh sistemskih tveganj za človekove pravice, čez vse resorje in celoten institucionalni ekosistem države. Vlada mora zagotoviti, da so Državni zbor, pravosodje, neodvisni organi in predsednica republike vključeni kot dejanski check & balance, ne kot formalne postaje v postopku. Le preventivno, dokazno, koordinirano in nadzorovano delovanje izvršilne oblasti izpolnjuje sodobno ustavno funkcijo Vlade: ustvarjati pogoje, v katerih človekove pravice niso deklaracija, temveč merljiv in preverljiv učinek delovanja države.

Priloga 1: Pregled ključnih odločitev, ki določajo pozitivno obveznost vseh treh vej oblasti pri nas

1. Evropsko sodišče za človekove pravice – temeljna doktrina pozitivnih obveznosti

Airey proti Irski (1979)

Dejansko stanje:

Pritožnica zaradi socialnega položaja ni mogla kriti stroškov odvetnika v postopku razveze zakonske zveze. Država pravne pomoči ni zagotavljala, formalno pa dostop do sodišča ni bil izrecno onemogočen.

Kaj je ESČP presojalo:

Ali je država kršila pravico do dostopa do sodišča, čeprav ni neposredno preprečila postopka, temveč ni zagotovila pogojev za njegovo dejansko izvedbo.

Sklep in razlaga:

ESČP je poudarilo, da pravice iz EKČP ne smejo biti teoretične ali iluzorne, temveč praktične in učinkovite.

Razlaga: Sodbo je treba razumeti tako, da pozitivna obveznost države zahteva tudi organizacijske in institucionalne ukrepe. Za nacionalna sodišča to pomeni, da ne smejo presojati zgolj formalnega obstoja pravice, temveč tudi, ali so pogoji za njeno dejansko uresničitev zagotovljeni. Z vidika Ustave RS to potrjuje vsebinsko razumevanje pravice do sodnega varstva.

X in Y proti Nizozemski (1985)

Dejansko stanje:

Oseba z duševno motnjo je bila žrtev spolnega napada, vendar pravni red ni omogočal učinkovitega kazenskega pregona storilca.

Kaj je ESČP presojalo:

Ali odsotnost ustreznega zakonodajnega in procesnega okvira pomeni kršitev pravice do spoštovanja zasebnega življenja.

Sklep in razlaga:

ESČP je ugotovilo kršitev zaradi opustitve države, ki ni zagotovila učinkovite pravne zaščite.

Razlaga: Pozitivna obveznost ne pomeni le pravilnega sojenja, temveč dolžnost države, da ustvari pravni okvir, ki omogoča varstvo pravic. Nacionalna sodišča morajo pravo razlagati tako, da zapolnjuje očitne zaščitne vrzeli, kadar je to mogoče, ali nanje jasno opozarjati. To velja tudi za Ustavno sodišče pri presoji zakonodajnih opustitev.

Osman proti Združenemu kraljestvu (1998)

Dejansko stanje:

Oblasti so bile seznanjene z resnimi grožnjami nasilja, vendar niso sprejele preventivnih ukrepov. Posledično je prišlo do smrti.

Kaj je ESČP presojalo:

Ali je država dolžna ukrepati, kadar ve ali bi morala vedeti za resno in neposredno tveganje za življenje.

Sklep in razlaga:

Sodišče je postavilo kriterij „realnega in neposrednega tveganja“.

Razlaga: Sodbo je treba razlagati tako, da sodna veja oblasti ne sme ostati pasivna, kadar so tveganja predvidljiva. Vrhovna sodišča imajo dolžnost razvijati sodno prakso, ki upravne in zakonodajne opustitve presoja tudi z vidika predvidljivih posledic, ne zgolj ex post.

Öneryıldız proti Turčiji (2004)

Dejansko stanje:

Eksplodizija na odlagališču odpadkov, ki ga je upravljala država, je povzročila smrtne žrtve. Tveganja so bila znana.

Kaj je ESČP presojalo:

Ali država nosi odgovornost za smrtne žrtve zaradi opustitve preventivnih ukrepov.

Sklep in razlaga:

ESČP je ugotovilo kršitev pravice do življenja zaradi pomanjkljive regulacije in nadzora.

Razlaga: Sodbo je treba brati kot jasno zahtevo po preventivni presoji sistemskih tveganj. Nacionalna sodišča morajo presojati tudi zakonodajne in upravne sisteme kot celoto. To je neposredno relevantno za ustavnosodno presojo.

2. Sodišče Evropske unije – učinkovito sodno varstvo in temeljne pravice

Unibet (C-432/05, 2007)

Dejansko stanje:

Vprašanje, ali mora nacionalno pravo zagotoviti učinkovita pravna sredstva za uveljavljanje pravic iz prava EU.

Kaj je Sodišče EU presojalo:

Ali je učinkovito sodno varstvo splošno načelo prava EU.

Sklep in razlaga:

Sodišče EU je potrdilo, da je učinkovito sodno varstvo temeljno načelo.

Razlaga: Nacionalna sodišča morajo zagotoviti, da postopkovna pravila ne onemogočajo dejanskega varstva pravic. To zavezuje Vrhovno sodišče pri razvoju sodne prakse in Ustavno sodišče pri presoji ustavne skladnosti procesnih pravil.

Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, 2018)

Dejansko stanje:

Znižanje plač sodnikov v okviru varčevalnih ukrepov.

Kaj je Sodišče EU presojalo:

Ali neodvisnost sodstva predstavlja element učinkovitega sodnega varstva po pravu EU.

Sklep in razlaga:

Sodišče EU je poudarilo, da je neodvisno sodstvo bistveni del varstva temeljnih pravic.

Razlaga: Sodbo je treba razumeti tako, da država krši obveznosti že, če oslabi institucionalne pogoje sodnega varstva. To neposredno zavezuje zakonodajalca in ustavno sodišče pri presoji reform, ki vplivajo na sodstvo.

3. Nacionalna raven – implikacije za Vrhovno in Ustavno sodišče RS

Vrhovno sodišče RS – sodna praksa kot preventivni mehanizem

Iz navedene prakse ESČP in Sodišča EU izhaja, da ima Vrhovno sodišče dolžnost razvijati enotno sodno prakso, ki ne reagira zgolj na individualne kršitve, temveč prepoznava ponavljajoče se sistemske vzorce. Razlaga prava mora vključevati presojo dejanskih učinkov upravnih in zakonodajnih rešitev na človekove pravice.

Ustavno sodišče RS – preprečevanje zakonodajnih in sistemskih kršitev

Za Ustavno sodišče iz navedene sodne prakse izhaja jasna obveznost, da pri presoji ustavnosti ne ostaja na ravni abstraktne skladnosti besedila z Ustavo, temveč presoja tudi predvidljive učinke zakonodaje in opustitev zakonodajalca. Pozitivna obveznost se kaže v dolžnosti, da prepreči, da bi sistemske pomanjkljivosti prešle v trajne kršitve človekovih pravic.

Sklepni sintezni poudarek

Sodna praksa ESČP in Sodišča EU nedvoumno kaže, da sodna oblast ni zadnja instanca popravljanja napak, temveč aktivni del preventivnega varstva človekovih pravic. Na vseh ravneh – od rednih sodišč, prek Vrhovnega sodišča, do Ustavnega sodišča – obstaja

dolžnost, da se pravo razlaga vsebinsko, z zavedanjem dejanskih in predvidljivih učinkov odločitev. To je jedro pozitivne obveznosti sodne veje oblasti v evropskem in ustavnem smislu.

Lukenda proti Sloveniji (2005)

Dejansko stanje

Pritožnik je v Sloveniji vodil sodni postopek, ki je trajal nerazumno dolgo. Ne gre za osamljen primer, temveč za tipičen vzorec dolgotrajnih sodnih postopkov, ki so bili v tistem obdobju sistemski pojav slovenskega sodstva. Pritožnik pred domačimi sodišči ni imel na voljo učinkovitega pravnega sredstva, s katerim bi lahko dosegel pospešitev postopka ali odškodnino zaradi njegove dolgotrajnosti.

Kaj je presojalo Evropsko sodišče za človekove pravice

Sodišče je presojalo dve ključni vprašanji:

prvič, ali je Slovenija kršila pravico do sojenja v razumnem roku;

in drugič, ali je država zagotovila učinkovito pravno sredstvo za varstvo te pravice.

Odločitev

ESČP je ugotovilo kršitev pravice do sojenja v razumnem roku in hkrati ugotovilo, da Slovenija ni imela učinkovitega sistemskega mehanizma, ki bi takšne kršitve preprečeval ali odpravljal. Ključno pri tej sodbi je, da kršitev ni bila pripisana zgolj posameznemu sodišču ali sodniku, temveč celotni ureditvi sodnega sistema.

Normativni sklep – kako je treba sodbo razlagati

Z vidika EKČP:

Sodba *Lukenda* jasno potrjuje, da pozitivna obveznost države ne pomeni le, da mora sodišče v posamezni zadevi odločiti pravilno, temveč da mora država organizirati sodni sistem kot celoto tako, da je sposoben zagotoviti sojenje v razumnem roku. Če sistem kot tak ne deluje, gre za kršitev Konvencije, tudi če v posamezni zadevi ni mogoče ugotoviti osebne odgovornosti sodnika.

Z vidika sodne veje oblasti:

Redna sodišča in Vrhovno sodišče ne smejo obravnavati dolgotrajnosti postopkov kot zunanjega ali upravnega problema. Po *Lukendi* imajo sodišča dolžnost, da s sodno prakso aktivno opozarjajo na sistemske pomanjkljivosti, razvijajo procesne institute, ki preprečujejo zavlačevanje, in uporabljajo razlago prava, ki daje prednost učinkovitosti sodnega varstva.

Z vidika Vrhovnega sodišča:

Sodba zahteva, da vrhovna instanica ne skrbi zgolj za formalno enotnost sodne prakse,

temveč tudi za njeno učinkovitost. Če je dolgotrajnost postopkov sistemska, ima Vrhovno sodišče pozitivno obveznost, da to prepozna kot ustavnopravni problem in ne kot zgolj organizacijsko vprašanje.

Z vidika Ustavnega sodišča Republike Slovenije:

Lukenda neposredno zavezuje Ustavno sodišče, da pri presoji ustavnih pritožb in zakonodaje ne ostaja na ravni abstraktne ustavnosti, temveč presoja, ali pravni red zagotavlja dejansko učinkovito sodno varstvo. Pravica do sojenja v razumnem roku ni zgolj individualna pravica, temveč indikator delovanja celotnega sistema.

Z vidika Ustave Republike Slovenije:

Sodba potrjuje vsebinsko razlago pravice do sodnega varstva. Ustava se ne izpolni s tem, da obstajajo sodišča in postopki, temveč šele takrat, ko so ti postopki časovno in vsebinsko učinkoviti. Če zakonodaja ali organizacija sodstva tega ne omogočata, je država v opustitvi pozitivne obveznosti.

1) *X and Others v. Slovenia (2024)*

Sodba / številka: (CS- št. zadeve: ni navedena v javnih povzetkih)

Datum odločbe: 19. december 2024 (uradna objava ESČP) [ECHR](#)

Osnovna vprašanja:

Dostop do pravičnega postopka pred sodiščem,

pravica do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja (Article 8),

pravica do priznanja starševskih in otroških pravic.

Ugotovitve ESČP:

ESČP je ugotovilo kršitev naslednjih pravic:

Article 6 ECHR – pravica do pravičnega sojenja oziroma do sodišča, *zlasti kot pravica do pristojnega, neodvisnega in pravno določenega sodišča*;

Article 8 ECHR – pravica do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja, *zaradi neučinkovitosti odločb o stiku in skrbništvu nad otroki*;

Posledica: državi je naložena obveznost sprejeti ustrezne ukrepe za odpravo posledic kršitve in zagotoviti učinkovito sodno varstvo v podobnih primerih. [ECHR](#)

Pomen za slovenski pravni red:

Sodba naslavlja sistemske težave v postopkih, ki se nanašajo na pravice otrok in staršev — zlasti kadar gre za odločanje o stiku in skrbništvu brez ustrezne pravne varnosti.

2) X and Others v. Slovenia – strukturna kršitev pri dodeljevanju primerov (2024 – poročilo Varuha)

Datum povzema poročila: maj 2025 [Varuh človekovih pravic](#)

Osnovna vprašanja:

neučinkovito dodeljevanje primerov v slovenskih organih,
kršitev Article 6 – pravica do poštenega procesa in neodvisnega sodišča,
poseg v Article 8 zaradi nepravilnosti pri odločanju o osebnih pravicah posameznikov.

Ugotovitve ESČP (povzetek Ombudsmanovega poročila):

ESČP je v tej sodbi ugotovilo strukturalne nepravilnosti:

KRŠITEV Article 6 ECHR – zaradi nepravilne ali netransparentne prakse pri alokaciji primerov (pomanjkanje naravnega sodnika);

KRŠITEV Article 8 ECHR – zaradi posledičnih posegov v zasebno in družinsko življenje pritožnikov.

Opomba: Razsodba je poudarjena kot primer sistemske narave, ne zgolj individualne nepravilnosti. [Varuh človekovih pravic](#)

Praktični učinek:

Ombudsmanovo poročilo Slovenijo poziva k organizacijskim in zakonodajnim reformam s ciljem odprave proceduralnih nepravilnosti ter izboljšanja pravne varnosti v sodnih postopkih.

3) Letonje v. Slovenia (2023)

Datum odločbe ESČP: 6. julij 2023 [pirc-musar.si](#)

Ugotovitve ESČP:

Kršitev Article 6(1) ECHR – pravica do poštenega sojenja;

Gre za primer, kjer slovensko sodišče ni zagotovilo ustreznega ustnega zaslišanja prič/strank, četudi je bil to bistven element za zaščito interesov pritožnika;

Pristranskost ali pomanjkljivost dokaznega postopka v domačem delu postopka je pomenila kršitev jamstev iz EKČP. [pirc-musar.si](#)

Kaznovne določbe:

ESČP je ugotovila, da zavrnitev ustnega zaslišanja v večinskosti primerov pomenljivo vpliva na zakonitost in pravičnost postopka in predstavlja kršitev pravice do poštenega sojenja. Prisodila je, kolikor je mogoče, tudi *just satisfaction* (prekoračitev škode ali povračilo stroškov), čeprav z omejitvami glede dokaznega causalnega učinka.

Kratka sinteza trenda kršitev Slovenije pred ESČP

Na podlagi uradnih podatkov ESČP za leto 2024 in predhodna leta:

ESČP je proti Sloveniji izdala več sodb, od katerih ponekod ugotavlja vsaj eno kršitev EKČP. [ECHR](#)

Primeri vključujejo pravico do pravičnega sojenja (Article 6), pravico do zasebnega in družinskega življenja (Article 8) ter sistematične nepravilnosti v organizaciji pravosodnega sistema. [Varuh človekovih pravic](#)

Pravni pomen

Vse tri odločitve slabijo status quo in državi nalagajo obveznosti:

Izboljšati pravno in organizacijsko strukturo sodišč, da se zagotovi naravni in neodvisni sodnik,

Uvesti pravne mehanizme za zaščito interesov otrok, staršev in ranljivih oseb v družinskih postopkih,

Odpraviti proceduralne pomanjkljivosti, ki zmanjšujejo učinkovitost pravnega varstva v praksi.

Priloga 2: idejni osnutek -**U R E D B E** o minimalnem standardu Vlade Republike Slovenije za upravljanje tveganj za človekove pravice - (*whole-of-government pristop in sistem check & balance*)

I. SPLOŠNE DOLOČBE

1. člen

(namen uredbe)

(1) Ta uredba določa **minimalni obvezni standard ravnanja Vlade Republike Slovenije** pri izvrševanju izvršilne funkcije z namenom zagotavljanja **dejanskega, učinkovitega in preventivnega varstva človekovih pravic**.

(2) Uredba udejanja pozitivno obveznost države v skladu z Ustavo Republike Slovenije, Evropsko konvencijo o človekovih pravicah in pravom Evropske unije.

2. člen

(področje uporabe)

(1) Ta uredba se uporablja za:

- vse odločitve Vlade,
- vse predloge zakonov, podzakonskih aktov in politik,
- oblikovanje in zastopanje stališč Republike Slovenije v Evropski uniji,
- delovanje ministrstev, vladnih služb in organov v sestavi,
- imenovanja in nadzor nad neodvisnimi regulatorji, nadzornimi organi ter predstavniki Republike Slovenije v domačih in mednarodnih organih.

II. UPRAVLJANJE TVEGANJ ZA ČLOVEKOVE PRAVICE

3. člen

(Vlada kot osrednji upravitelj tveganj)

(1) Vlada je odgovorna za **celovito upravljanje tveganj za človekove pravice** v Republiki Sloveniji.

(2) Upravljanje tveganj vključuje:

- prepoznavanje tveganj,

- presojo njihove verjetnosti in resnosti,
- sprejem preventivnih ukrepov,
- spremljanje dejanskih učinkov,
- odpravo ugotovljenih sistemskih pomanjkljivosti.

4. člen

(horizontalna obveznost vseh ministrstev)

(1) Vsako ministrstvo je dolžno presojati vpliv svojih predlogov in ukrepov na človekove pravice.

(2) Noben resor ni izvzet iz obveznosti presoje vplivov na človeka.

(3) Vlada zagotovi enotno metodologijo presoje, ki se uporablja v vseh resorjih.

III. PRESOJA UČINKOV (EX ANTE IN EX POST)

5. člen

(ex ante presoja)

(1) Pred sprejemom vsakega predloga z bistvenimi učinki mora biti opravljena **ex ante presoja vplivov na človekove pravice**.

(2) Presoja mora vsebovati zlasti:

- identifikacijo prizadetih pravic,
- vpliv na ranljive skupine,
- predvidljive socialne, ekonomske in pravne posledice,
- morebitna kumulativna tveganja.

6. člen

(rdeče zastavice)

(1) Če presoja pokaže visoko ali sistemsko tveganje za človekove pravice, se sproži postopek **rdeče zastavice**.

(2) V takem primeru Vlada ne sme sprejeti odločitve brez:

- dodatne vsebinske obravnave,
- seznaitve Državnega zbora,
- možnosti posvetovanja z Varuhom človekovih pravic in drugimi pristojnimi organi.

7. člen

(ex post spremljanje)

(1) Vlada zagotovi **spremljanje dejanskih učinkov** sprejetih odločitev.

(2) Če se ugotovijo negativni ali nepredvideni učinki, mora Vlada sprejeti popravne ukrepe.

IV. CHECK & BALANCE

8. člen

(vključevanje korektivnih mehanizmov)

(1) Vlada mora v postopkih odločanja zagotoviti učinkovit **sistem ravnotežij in nadzora**, ki vključuje:

- Državni zbor,
- pravosodje,
- neodvisne nadzorne organe in regulatorje,
- predsednico Republike.

(2) Ti mehanizmi morajo imeti možnost vplivati **pred dokončno odločitvijo**.

9. člen

(EU dimenzija)

(1) Vlada v Svetu EU deluje kot **ustavni filter**.

(2) Nobeno stališče Republike Slovenije ne sme biti sprejeto brez presoje, ali ima lahko predvidljive negativne učinke na uresničevanje človekovih pravic v Republiki Sloveniji.

V. NADZOR NAD NEODVISNIMI ORGANI

10. člen

(trkovni nadzor)

(1) Neodvisnost regulatorjev in nadzornih organov ne izključuje systemskega nadzora.

(2) Vlada je dolžna nadzirati:

- metodologije delovanja,
- presojo učinkov odločitev,
- obvladovanje sistemskih tveganj,
- preglednost in predvidljivost postopkov.

(3) Vlada ne posega v posamezne odločitve, temveč zagotavlja, da **sistem deluje**.

VI. IMENOVANJA

11. člen

(imenovanja kot pozitivna obveznost)

(1) Imenovanja in predlaganja nosilcev funkcij so del pozitivne obveznosti Vlade.

(2) Vlada mora pri imenovanjih presoјati:

- strokovno usposobljenost,
- integriteto in neodvisnost,
- razumevanje učinkov odločanja na človekove pravice,
- sposobnost delovanja v sistemu odgovornosti in nadzora.

12. člen

(SDH, regulatorji, EU in mednarodni organi)

(1) Ta merila se uporabljajo za imenovanja v:

- SDH in družbe v državni lasti,
- regulatorje in nadzorne organe,
- zunanja predstavništva,
- organe in institucije Evropske unije ter mednarodne organizacije.

VII. KONČNA DOLOČBA

13. člen

(izvajanje in odgovornost)

(1) Predsednik Vlade zagotovi izvajanje te uredbe in usklajenost delovanja ministrstev.

(2) Vlada kolektivno odgovarja za njeno izvajanje.

(3) Ta uredba predstavlja **minimalni standard**, ki ga ni dovoljeno zniževati.

KPI-razčlenitev Uredbe o minimalnem standardu Vlade RS

(upravljanje tveganj za človekove pravice)

1. člen – Namen uredbe

KPI 1.1 – Normativna integracija

- % vladnih gradiv, ki se izrecno sklicujejo na uredbo (cilj: ≥ 95 %)

- Št. notranjih aktov, usklajenih z uredbo (cilj: vsi relevantni)

KPI 1.2 – Preventivni učinek

- Št. zaznanih sistemskih tveganj pred sprejemom odločitev
- Razmerje ex ante zaznanih : ex post ugotovljenih kršitev (cilj: večina ex ante)

2. člen – Področje uporabe

KPI 2.1 – Pokritost

- % odločitev Vlade, zajetih v sistem presoje (cilj: 100 %)
- % EU-stališč RS z opravljeno presojo učinkov (cilj: 100 %)

KPI 2.2 – Skladnost

- Št. izjem ali obidov uporabe uredbe (cilj: 0)

3. člen – Vlada kot upravitelj tveganj

KPI 3.1 – Register tveganj

- Obstoj centralnega registra tveganj za človekove pravice (DA/NE)
- % resorjev z aktivnim registrom tveganj (cilj: 100 %)

KPI 3.2 – Upravljanje

- Št. tveganj z določenim nosilcem odgovornosti
- % tveganj z opredeljenimi ukrepi obvladovanja

4. člen – Horizontalna obveznost ministrstev

KPI 4.1 – Metodologija

- Uporaba enotne metodologije (DA/NE)
- % gradiv, izdelanih po metodologiji (cilj: ≥ 95 %)

KPI 4.2 – Resorska odgovornost

- % resorjev z imenovanim odgovornim nosilcem
 - Št. ugotovljenih resorskih “silosov” (cilj: 0)
-

5. člen – Ex ante presoja

KPI 5.1 – Kakovost presoje

- % predlogov z izrecno identifikacijo prizadetih pravic
- % predlogov z analizo vpliva na ranljive skupine

KPI 5.2 – Odločanje

- % odločitev, sprejetih kljub zaznamim visokim tveganjem
 - Št. predlogov vrnjenih v dopolnitev zaradi neustrezne presoje
-

6. člen – Rdeče zastavice

KPI 6.1 – Aktivacija

- Št. sproženih postopkov rdeče zastavice
- % pravilno sproženih glede na ugotovljena tveganja

KPI 6.2 – Reakcija

- Povprečni čas do dodatne obravnave
 - % primerov z vključenim DZ / Varuhom / KPK
-

7. člen – Ex post spremljanje

KPI 7.1 – Spremljanje

- % ukrepov z določenimi ex post kazalniki
- % ukrepov z izvedeno naknadno analizo

KPI 7.2 – Popravki

- Št. popravnih ukrepov po negativnih učinkih
 - Povprečni čas odziva na ugotovljene škodljive učinke
-

8. člen – Check & balance

KPI 8.1 – Vključevanje

- % primerov, kjer je bil DZ vključen pred odločitvijo
- % primerov, kjer so bila upoštevana mnenja neodvisnih organov

KPI 8.2 – Pravočasnost

- Povprečni čas med zaznavo tveganja in vključitvijo korektivov
-

9. člen – EU dimenzija

KPI 9.1 – Ustavni filter

- % EU-stališč z dokumentirano presojo učinkov na človeka
- Št. primerov, ko je Vlada zahtevala dodatni čas ali izjemo zaradi tveganj

KPI 9.2 – Posledice

- Št. EU-ukrepov z negativnimi ex post učinki brez ex ante presoje (cilj: 0)
-

10. člen – Trkovni nadzor nad regulatorji

KPI 10.1 – Sistem

- % regulatorjev z opredeljenimi cilji z vidika pravic
- % regulatorjev z ex ante/ex post analizami

KPI 10.2 – Vzorci

- Št. zaznanih strukturnih ponovitev škodljivih učinkov
 - Št. sproženih korektivnih postopkov
-

11. člen – Imenovanja (splošno)

KPI 11.1 – Merila

- % imenovanj z dokumentirano presojo kompetenc in integritete
- % imenovanj z oceno vpliva funkcije na človekove pravice

KPI 11.2 – Transparentnost

- Objavljeni povzetki presoj (DA/NE)
-

12. člen – SDH, regulatorji, EU, mednarodni organi

KPI 12.1 – Pokritost

- % imenovanj v SDH in regulatorjih po standardu

- % imenovanj v EU in mednarodne organe s presojo učinkov

KPI 12.2 – Delovanje

- Št. primerov, kjer so imenovani predstavniki opozorili na tveganja v EU postopkih
-

13. člen – Izvajanje in odgovornost

KPI 13.1 – Vodenje

- Letno poročilo o izvajanju uredbe (DA/NE)
- Št. sej Vlade, kjer je bila obravnavana učinkovitost sistema

KPI 13.2 – Odgovornost

- Št. ugotovljenih kršitev minimalnega standarda
- Št. primerov politične ali upravne odgovornosti

Priloga 3: prispevki, ki obravnavajo podobno vsebino in sicer inštitut »pozitivne obveznosti države«, kot ga obravnava ta prispevek

Država avtorja	Avtor / Ustanova	Leto	Naslov članka / Raziskave	Kratka vsebina
Združeno kraljestvo	Sandra Fredman	2008	<i>Human Rights Transformed: Positive Rights and Positive Duties</i>	Analizira premik od negativnih k pozitivnim pravicam in obveznostim države v mednarodnem pravu človekovih pravic.
Združeno kraljestvo	Conor Gearty	2013	<i>The European Court of Human Rights and the Positive Obligations of the State</i>	Raziskuje sodno prakso ESČP o pozitivnih obveznostih držav pri varstvu človekovih pravic.
ZDA	Cass R. Sunstein	2004	<i>The Second Bill of Rights: FDR's Unfinished Revolution and Why We Need It More Than Ever</i>	Zagovarja idejo o pozitivnih socialno-ekonomskih pravicah in obveznosti države za njihovo uresničevanje.
Kanada	Martha Jackman	2016	<i>The Positive Rights Obligations of the State under the Canadian Charter</i>	Preučuje vlogo Kanadske listine pravic in svoboščin pri nalaganju pozitivnih obveznosti državi.

Država avtorja	Avtor / Ustanova	Leto	Naslov članka / Raziskave	Kratka vsebina
Južna Afrika	Theunis Roux	2013	<i>The Positive Duties of the State in South Africa's Transformative Constitution</i>	Analizira transformativno ustavo JAR in njeno zahtevo po aktivnem državnem ukrepanju za uresničevanje pravic.
Indija	Upendra Baxi	2007	<i>The Future of Human Rights</i>	Obravnava razvoj pozitivnih obveznosti države v indijski sodni praksi, zlasti v socialnih pravicah.
Avstralija	Andrew Byrnes	2014	<i>The Positive Obligations of the State under International Human Rights Law</i>	Pregled mednarodnopravnih virov, ki nalagajo pozitivne obveznosti državam, z referencami na avstralski kontekst.
Nemčija	Robert Alexy	2009	<i>A Theory of Constitutional Rights</i>	Teoretska razprava o strukturi ustavnih pravic, vključno s pozitivnimi obveznostmi države.
Francija	Mireille Delmas-Marty	2011	<i>The Positive Obligations of States in the European Human Rights System</i>	Analizira evropski sistem človekovih pravic s poudarkom na dolžnosti držav aktivno ukrepati.
Nizozemska	Eva Brems	2015	<i>Positive Obligations in Human Rights</i>	Kritično preučuje vpliv pozitivnih obveznosti na tradicionalno

Država avtorja	Avtor / Ustanova	Leto	Naslov članka / Raziskave	Kratka vsebina
Španija	Javier García Roca	2010	<i>Law: A Challenge to the Doctrine of State Neutrality</i>	doktrino nevtralnosti države.
			<i>Positive Obligations of the State in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights</i>	Sistematičen pregled ključnih sodb ESČP o pozitivnih obveznostih.
Italija	Paolo Carrozza	2012	<i>The Constitutional Duty to Protect Human Rights: Positive Obligations in Comparative Perspective</i>	Primerjalna študija ustavnih dolžnosti države v evropskem kontekstu.
Norveška	Ola Mestad	2017	<i>The State's Duty to Protect Human Rights in Business Activities</i>	Obravnava pozitivne obveznosti države pri nadzoru nad podjetji v zvezi s človekovimi pravicami.
Brazilija	Oscar Vilhena Vieira	2013	<i>The Brazilian Supreme Court and the Positive Obligations of the State</i>	Analizira vlogo brazilskega vrhovnega sodišča pri uveljavljanju pozitivnih obveznosti države.

Država avtorja	Avtor / Ustanova	Leto	Naslov članka / Raziskave	Kratka vsebina
Kolumbija	Manuel José Cepeda	2010	<i>Social Rights and Positive Obligations in Colombian Constitutional Jurisprudence</i>	Preučuje kolumbijsko ustavno sodno prakso na področju socialnih pravic in pozitivnih obveznosti.