

ZAKON O USPEŠNOSTI JAVNE OBLASTI IN VARSTVU POGOJEV ČLOVEKOVIH PRAVIC - (ZUJAV-1 – V 2.0)

Avtor idejnega osnutka zakona: mag. Franc Derganc, 2.1.2026 (dodano primanjkljaji zakonov in prakse – glede pogoja za otroka)

Povezave dveh idej zakonov in ideje Nadkonvencije:

- ZUJAV-1 je najboljši kot krovni “outcome + varovalke” zakon (hard minimal standard), ki omogoča, da oblast deluje ZA ČLOVEKA
- ZDU v3.2 (Zakon o dobri upravi) je najboljši kot operativni zakon dobre uprave (kako uprava deluje, vodi kakovost, gradi KPI sistem), kar zagotovi, da lahko OBLAST sploh udejanji tisto, kar »ČLOVEK PRIČAKUJE«
- ZAKON O SOBIVANJU VEČETNIČNIH IN SOCIALNO RAZLIČNIH SKUPNOSTI, (ZSVS), ČISTOPIS — VERZIJA 11.1

Najmočnejši model je kombinacija: **ZUJAV postavi minimalni standard**, ZDU pa ga razdeli v izvedbena pravila. Oba zakona o omogočita udejanjanje **Nadkonvencije ZN**.

OPOMNIK O NASTANKU IDEJNEGA OSNUTKA ZAKONA, ki omogoča tudi udejanjanja cilja nacije – npr. rodnost v 10-tih letih 2.0 (in to brez migracije; več o tem na strani 9)

Ta zakon je **idejni osnutek**, nastal kot rezultat večletne, večravninske analize delovanja javne oblasti z vidika **dejanskih učinkov na človekove pravice, obstoj naroda in dolgoročne pogoje človeškega bivanja**. Intenzivnost analize se je povečala od dneva odločitve, da vstopi avtor tega dokumenta v kandidaturo za Varuha za človekove pravice (november 2025).

Prvi korak – večravninska analiza človekovih pravic in programov oblasti.

Najprej je bila izvedena poglobljena analiza človekovih pravic na več ravneh (posameznik, družina, otrok, prihodnje generacije) ter analiza programov nosilcev oblasti in političnih kandidatov. Analiza je pokazala, da so pravice in cilji v programih večinoma deklarativni, brez pogojev udejanjanja in brez zaščite pred nepovratno škodo. Iz tega spoznanja je nastala **Nadkonvencija o minimalnih**

pogojih človeškega obstoja, ki otroka uporablja kot indikator dejanske uspešnosti oblasti.

Drugi korak – vprašanje uspešnosti oblasti in obstoja nacije, ki uporablja slovenski jezik

V nadaljevanju smo se vprašali, ali imajo nosilci javnih pooblastil in politični programi sploh vgrajene **kriterije uspešnosti (KPI)**, ki bi zagotavljali, da politike in ukrepi dejansko izboljšujejo položaj ljudi in dolgoročno varujejo slovensko nacijo. Analiza je pokazala, da takšni kriteriji praviloma ne obstajajo. Na tej podlagi sta nastala idejna osnutka **Zakona o dobri upravi v3.2 (udejanja pravilo iz 41. člena LEUTP)** ter **Zakona o varstvu in uporabi slovenskega jezika ter pogojih sobivanja (zavaruje pogoje, da bodo tudi bodoče generacije uporabljale slovenski jezik)**, ki izhaja iz ugotovitve, da **jezik dejansko določa obstoj slovenske nacije** in da zahteve brez pogojev vodijo v razgradnjo.

Tretji korak – sistemski manko kriterijev uspešnosti (outcome).

V tretjem koraku je bila opravljena analiza, zakaj programi političnih strank in večina (praktično vsi) organov javne oblasti (pravilneje osebe z javnimi pooblastili) nimajo vgrajenih kriterijev uspešnosti, ki bi merili učinke (outcome) in ne zgolj obsega delovanja (output). Ali drugače. **Iz nobenega programskega ali planskega dokumenta nobenega organa oz. osebe z javnimi pooblastili ni mogoče ugotoviti kakšen rezultat se lahko pričakuje – z vidika človeka.**

Analiza je pokazala, da so takšni kriteriji le delno in nepopolno prisotni predvsem v pravosodju, medtem ko so pri drugih organih sistemsko odsotni.

V ta namen so bile referenčno analizirane tudi prakse v državah EU27 ter delovanje ključnih institucij v Republiki Sloveniji, zlasti **FURS, Policije in sodišč**, pa tudi **KPK, Varuha človekovih pravic, UPPD, ministrstev in Vlade kot celote**. Izvedena je bila tudi celovita analiza programskih dokumentov (z vidika varovanja vseh človekovih pravic) vseh parlamentarnih strank v trenutnem Državnem zboru.

Na podlagi vseh zgornjih ugotovitev je bil s pomočjo analitičnega agenta pripravljen spodnji predlog Zakona o uspešnosti javne oblasti, ki na krovni in celovit način opredeljuje smisel delovanja vseh oseb z javnimi pooblastili. Namen zakona je zagotoviti, da vse ravni oblasti in vsi nosilci javnih pooblastil svoje pristojnosti izvršujejo v službi človeka, njegovega dostojanstva in dejanskega udejanjanja človekovih pravic, ter ne na njegovo škodo ali v nasprotju z njegovimi temeljnimi življenjskimi pogoji.

Naloga Zakona o dobri upravi je, da ta krovni smisel delovanja javne oblasti operacionalizira, in sicer tako, da podrobno določi merljive kazalnike uspešnosti (KPI), postopke in mehanizme upravljanja, s katerimi se zagotovi,

da vse osebe z javnimi pooblastili svoje pristojnosti izvršujejo učinkovito, odgovorno (in nadzorovano) in dokazljivo v korist človeka. Zakon o dobri upravi s tem ne določa ciljev politike, temveč vzpostavlja izvedbeni okvir, ki omogoča, da se načelo delovanja »za človeka« dejansko uresničuje v vsakodnevni praksi odločanja in upravljanja.

Agent je deloval po vnaprej določenih navodilih, skladnih z izhodišči Nadkonvencije, Zakona o dobri upravi in varstva slovenskega jezika.

Predlagani zakon ni politični program, temveč sistemski korektiv, katerega namen je zagotoviti, da oblast (pravilneje vse osebe z javnimi pooblastili) ne deluje zgolj zakonito in učinkovito, temveč tudi človekovopravno uspešno, narodno vzdržno in dolgoročno odgovorno

I. SPLOŠNE DOLOČBE

1. člen (namen zakona)

(1) Ta zakon določa **obvezna merila uspešnosti delovanja vseh nosilcev javnih pooblastil**, vključno z organi zakonodajne, izvršilne in sodne veje oblasti, neodvisnimi državnimi organi, nosilci javnih pooblastil, javnimi zavodi ter drugimi subjekti, kadar ti **odločajo, ukrepajo ali kako drugače posegajo v pravni ali dejanski položaj posameznikov ali skupnosti**.

(2) Za potrebe tega zakona se vsi subjekti iz prejšnjega odstavka **v nadaljnjem besedilu skupno imenujejo: javna oblast**, ne glede na njihovo ustavnopravno ali institucionalno umeščenost.

(3) Namen zakona je zagotoviti, da javna oblast poleg zakonitosti in organizacijske učinkovitosti **ustvarja pogoje za dejansko uresničevanje človekovih pravic**, ter preprečiti položaje, v katerih posameznik ali družina nosita breme sistemskih napak države ali njenih nosilcev.

(4) Ta zakon posebej zagotavlja **varstvo pred nepovratno škodo**, ki lahko nastane zaradi delovanja ali opustitve delovanja javne oblasti, ne glede na formalno zakonitost posameznega ravnanja.

(5) Ne glede na druge predpise je za prijavo prebivališča, ki ne temelji na turističnem bivanju ali podelitvi državljanstva Republike Slovenije, potrebno predhodno soglasje lokalne skupnosti.

Soglasje iz prejšnjega odstavka se izda na podlagi **pisne in preverljive analize zmogljivosti lokalne infrastrukture**, zlasti glede dostopa do javnih storitev, vzgoje in izobraževanja, zdravstvenega varstva, stanovanjske oskrbe ter socialne in prostorske stabilnosti, **ob hkratnem upoštevanju pogojev sobivanja in pogojev za uresničevanje skupnega javnega jezika**, kot jih določata **Zakon o sobivanju večetničnih in socialno različnih skupnosti (idejni osnutek zakona ZSVS)** in **Zakona o varstvu slovenskega jezika in pogojih sobivanja (idejni osnutek ZVSJS)**.

Lokalna skupnost soglasja ne sme izdati, če analiza izkazuje, da bi prijava prebivališča povzročila **nesorazmerno obremenitev javnih sistemov, povečala tveganje za nepovratno škodo ali prenesla breme sistemskih pomanjkljivosti na posameznika, družino ali obstoječo skupnost**, zlasti na otroke.

2. člen (temeljno načelo uspešnosti)

(1) Javna oblast deluje uspešno le, če njeno delovanje **dokazljivo izboljšuje položaj ljudi ali zmanjšuje tveganja za kršitve človekovih pravic**.

(2) Zgolj zakonitost, organizacijska učinkovitost ali fiskalna uravnoteženost **ne pomenijo uspešnosti**, če nimajo pozitivnega učinka na dejanski življenjski položaj posameznika.

(3) Pravice brez pogojev njihovega uresničevanja **niso človekovopravno učinkovite**.

3. člen (področje uporabe)

Ta zakon se uporablja za:

- Vlado Republike Slovenije,
- ministrstva in organe v sestavi,
- druge državne organe,
- nosilce javnih pooblastil,
- organe lokalnih skupnosti, kadar ti odločajo, ukrepajo ali kako drugače posegajo v pravni ali dejanski položaj posameznika ali skupnosti,
- druge pravne ali fizične osebe, ki jim je z zakonom ali na podlagi zakona podeljeno javno pooblastilo,
- politične stranke, kadar izvršujejo naloge v javnem interesu ali razpolagajo z javnimi sredstvi, in sicer v obsegu, v katerem njihovo delovanje vpliva na pravice, pravni položaj ali pogoje udejanjanja človekovih pravic.

II. STRUKTURA USPEŠNOSTI JAVNE OBLASTI

4. člen (obvezne osi uspešnosti)

(1) Uspešnost delovanja javne oblasti se obvezno presoja po naslednjih oseh:

1. kakovost odločanja,
2. čas do pravne varnosti,
3. tveganja in nepovratna škoda,
4. zaupanje in dostopnost,
5. učinek na pogoje življenja ljudi.

(2) Če katera koli os ni merjena ali poročana, se šteje, da je delovanje organa **neuspešno v zasnovi**.

III. POSAMEZNE OSI USPEŠNOSTI

5. člen (kakovost odločanja)

(1) Organ mora meriti in javno poročati o:

- deležu razveljavljenih ali odpravljenih odločitev zaradi napake organa,

- ponavljanju istovrstnih napak,
- deležu odločitev brez zadostne in razumljive obrazložitve.

(2) Ponavljajoče se napake pomenijo **sistemska pomanjkljivost delovanja organa**.

6. člen (čas do pravne varnosti)

(1) Organ mora meriti celoten čas od prvega posega v pravni položaj posameznika do dokončne, izvršljive ali pravnomočne rešitve.

(2) Poroča se najmanj:

- mediana časa,
- 90. percentil časa.

(3) Preseganje zakonsko določenih pragov pomeni **poslabšanje uspešnosti oblasti** in zahteva korektivne ukrepe.

7. člen (tveganja in nepovratna škoda)

(1) Organ mora prepoznati in poročati o primerih, kjer pred pravno varnostjo obstaja tveganje:

- izgube doma,
- odklopa osnovnih storitev,
- izgube oskrbe,
- razpada družinskega ali skrbniškega okolja,
- drugih nepovratnih eksistenčnih posledic.

(2) Kadar obstaja tveganje nepovratne škode, ima posameznik **pravico dočasne zaščite**, ne glede na fazo postopka.

(3) Odsotnost takšne zaščite pomeni **neuspešnost organa po tem zakonu**.

8. člen (zaupanje in dostopnost)

(1) Organ mora zagotavljati razumljivost postopkov in odločitev ter dejansko učinkovitost pravnih sredstev.

(2) Pravna sredstva, ki obstajajo zgolj formalno in ne popravijo napak, se ne štejejo za učinkovita.

9. člen (učinek na pogoje življenja – Nadkonvencija)

(1) Vlada mora letno poročati o vplivu svojih politik na naslednje kazalnike:

- A – funkcionalnost družinskega in skrbniškega okolja,
- B – biološka varnost in osnovno preživetje,
- C – materialna in prostorska stabilnost,
- D – dostop do učenja in razumevanja sveta,
- E – perspektiva prihodnosti,
- F – digitalno in algoritmično okolje.

(2) Otrok se uporablja kot **indikator uspešnosti politik za prihodnje generacije**.

(3) Poslabšanje katerega koli kazalnika pomeni **neuspešnost politike**, ne glede na njeno formalno zakonitost.

IV. VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC KOT USTAVNI KOREKTIV

10. člen (vloga Varuha človekovih pravic)

(1) Varuh človekovih pravic Republike Slovenije je **ustavni korektiv** udejanjanja tega zakona.

(2) Varuh je dolžan sistematično spremljati, ali organi javne oblasti uresničujejo obveznosti iz tega zakona, zlasti glede:

- preprečevanja nepovratne škode,
- časa do pravne varnosti,
- dejanske učinkovitosti pravnih sredstev,
- vpliva delovanja oblasti na položaj otrok in družin.

11. člen (dolžnost odziva na ugotovitve Varuha)

(1) Organi javne oblasti so dolžni na ugotovitve Varuha **pisno in obrazloženo odgovoriti** v roku, ki ga določi Varuh, vendar ne daljšem od 90 dni.

(2) Neodzivnost ali vsebinsko prazni odgovori pomenijo **kršitev načela dobre uprave**.

V. POSEBNA DOLOČBA O SODNI VEJI OBLASTI

12. člen (sodna veja oblasti in uspešnost)

(1) Ta zakon **ne posega v neodvisnost sodne veje oblasti**, temveč se uporablja za presojo **učinkov sodnega delovanja na položaj posameznika**.

(2) Pri sodni veji oblasti se uspešnost presoja zlasti glede:

- časa do pravnomočne sodne odločitve,

- trajanja stanja pravne negotovosti,
- obstoja varovalk pred nepovratno škodo med sodnim postopkom,
- dejanske učinkovitosti pravnih sredstev.

(3) Dolgotrajni sodni postopki z nepovratnimi posledicami za posameznika ali družino pomenijo **človekovopravno neuspešnost sistema**, ne glede na formalno pravilnost postopka.

13. člen (posebna vloga Varuha glede sodstva)

Varuh človekovih pravic sme in mora opozarjati na sistemske učinke sodnega delovanja ter predlagati zakonodajne ali sistemske spremembe, ne da bi s tem posegal v sodno odločanje.

VI. NADZOR IN KOREKCIJE

14. člen (javnost in primerljivost poročanja)

(1) Poročila po tem zakonu morajo biti javna, metodološko enotna in primerljiva med leti in vladami.

(2) Notranje poročanje brez javne objave se ne šteje za izpolnitev obveznosti.

15. člen (korektivni ukrepi)

Če poročila pokažejo poslabšanje kazalnikov, mora pristojni organ sprejeti korektivne ukrepe v zakonsko določenem roku.

VII. KONČNE DOLOČBE

16. člen (razmerje do drugih predpisov)

Ta zakon se uporablja kot **lex generalis uspešnosti javne oblasti** in ne posega v vsebinske pravice, urejene z drugimi zakoni.

17. člen (začetek veljavnosti)

Ta zakon začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

Obrazložitev Zujav-1 In Test Rodnosti 2

OBRAZLOŽITEV ZAKONA O USPEŠNOSTI JAVNE OBLASTI IN VARSTVU POGOJEV ČLOVEKOVIH PRAVIC (ZUJAV-1)

I. SPLOŠNA OBRAZLOŽITEV

1. Razlogi za sprejem zakona

Slovenski pravni red pozna visoke standarde zakonitosti, ne vsebuje pa enotnega, horizontalnega mehanizma, ki bi sistematično meril **dejanske učinke delovanja oblasti na življenje ljudi**. Posledica je razkorak med formalno pravilnostjo odločanja in realnimi življenjskimi izidi, zlasti za otroke, družine in druge ranljive skupine.

V praksi se zato pojavljajo položaji, ko je odločanje zakonito in postopkovno pravilno, vendar povzroča:

- dolgotrajno pravno negotovost,
- nepovratno socialno, psihološko ali eksistenčno škodo,
- prenos bremena sistemskih napak države na posameznika.

Zakon ZUJAV-1 ta razkorak odpravlja z uvedbo **obveznega merjenja uspešnosti oblasti po učinkih (outcome)**, ne zgolj po aktivnosti ali hitrosti.

2. Temeljno načelo zakona

Izhodišče zakona je načelo: **Pravice brez pogojev njihovega udejanjanja niso človekovopravno učinkovite.**

Zakon ne posega v politično odločanje, temveč določa **minimalni civilizacijski standard**, brez katerega nobena politika – ne glede na ideološko usmeritev – ne more biti legitimna.

3. Razmerje do obstoječih predpisov

ZUJAV-1:

- ne posega v vsebino posameznih materialnih pravic,
- ne nadomešča sodne presoje ali nadzornih institucij,
- deluje kot **lex generalis uspešnosti**, ki povezuje upravno, socialno, sodno in razvojno delovanje države.

Posebno vlogo daje Varuhu človekovih pravic kot **ustavnemu korektivu**, ki ne presoja namenov oblasti, temveč njene sistemske učinke.

II. OBRAZLOŽITEV POSAMEZNIH ČLENOV (PO SKLOPIH)

K členom 1–3 (namen, načelo, področje uporabe)

Ti členi določajo, da zakon velja za **vse nosilce javnih pooblastil**, kadar njihovo delovanje vpliva na pravni ali življenjski položaj posameznika. Posebej je poudarjeno, da zakon presega klasično razumevanje učinkovitosti in uvaja merilo **človeške uspešnosti oblasti**.

K členom 4–9 (osi uspešnosti)

Zakon uvaja pet obveznih osi uspešnosti (OS1–OS5). Njihova hkratna uporaba preprečuje selektivno poročanje in zagotavlja celostno presojo:

- **OS1** preprečuje normalizacijo sistemskih napak,
- **OS2** ščiti posameznika pred dolgotrajno negotovostjo,
- **OS3** uvaja varovalko pred nepovratno škodo,
- **OS4** zagotavlja dejansko, ne iluzorno pravno varstvo,
- **OS5** povezuje delovanje oblasti z realnimi življenjskimi pogoji ljudi.

K členom 10–11 (Varuh človekovih pravic)

Ti členi Varuha izrecno opredelijo kot **aktivnega ustavnega korektiva** udejanjanja zakona. Varuh ni več zgolj poročevalec, temveč ima dolžnost sistemsko presojati, ali oblast dejansko udejanja človekove pravice.

K členom 12–13 (sodna veja oblasti)

Zakon ne posega v neodvisnost sodstva, temveč prvič jasno loči:

- **vsebino sodne odločitve** (nedotakljiva) in
- **učinke sodnega sistema na življenje ljudi** (merljivi in presojani).

Dolgotrajni sodni postopki z nepovratnimi posledicami so prepoznani kot človekovopravni problem, ne zgolj organizacijski izziv.

III. POSEBNO POGLAVJE

To poglavje ne določa demografske politike, **temveč prikazuje, kako lahko ZUJAV-1 deluje kot splošen mehanizem za udejanjanje skupnih in nadstrankarskih ciljev družbe.**

Rodnost 2,0 (ali pravilneje 2,1) je v tem okviru uporabljena zgolj kot ilustrativen primer cilja, ki je v interesu vseh državljanov, ker odraža dolgoročno sposobnost družbe, da se sama ohranja.

Če se država odloči, da je rodnost 2,0 skupni in nadstrankarski cilj, ZUJAV-1 deluje kot mehanizem, ki ta cilj prevede v merljivo odgovornost vseh nosilcev javnih pooblastil. Zakon ne predpisuje demografskih ukrepov, temveč zavezuje oblast, da mora svoje delovanje usmeriti v izboljševanje pogojev A–E Nadkonvencije, brez katerih se odločitev za otroka racionalno ne more zgoditi. S tem rodnost postane posledica uspešnosti oblasti, ne predmet političnih obljub ali ideoloških sporov. Organi javne oblasti dobijo jasno, skupno merilo, po katerem se presoja, ali njihovo delovanje dejansko krepi družine, stabilnost in prihodnost. Če se rodnost v takšnem okviru dolgoročno ne izboljšuje, zakon omogoča jasno ugotovitev, da oblast – ne glede na zakonitost ali gospodarsko rast – ni bila uspešna.

TEST ZAKONA ZUJAV-1: KAKO BI OBLAST PO TEM ZAKONU DOSEGLA RODNOST 2,0 IZ LASTNIH VIROV V 10 LETIH

1. Izhodišče testa

Rodnost 2,0 ni demografski ali ideološki cilj, temveč **empirični indikator delujoče družbe**. Dolgoročne mednarodne primerjave kažejo, da se rodnost približa 2,0 tam, kjer so stabilni:

- pravna varnost,
- materialni pogoji za družine,
- predvidljivost prihodnosti,
- nizko tveganje nepovratnih življenjskih zlomov.

Faktorski pogoji (materialni, socialni, institucionalni) namreč pomembno vplivajo na rodnost. Zakon ZUJAV-1 zato rodnosti ne obravnava kot predmet spodbud, temveč kot **posledico uspešnosti oblasti**.

2. Ključna logika: rodnost kot rezultat, ne ukrep

Po ZUJAV-1 oblast ne more »spodbujati rodnosti« z:

- enkratnimi transferji,
- propagando,

- moralnimi apeli.

AKSIOM: Rodnost 2,0 (nacija ne izumira) je dosegljiva le, če oblast v 10 letih **dokazljivo izboljša kazalnike A–E Nadkonvencije, z otrokom kot indikatorjem.**

Rodnost $\approx 2,0$ je dosegljiva le tam, kjer oblast dolgoročno zagotavlja stabilne in predvidljive življenjske pogoje, saj je odločitev za otroka racionalen odziv na zaznano varnost družine in prihodnosti, ne na posamezne spodbude. Nadkonvencija je ključna, ker kot edini okvir celostno meri minimalne pogoje (A–E), brez katerih otrok postane tveganje in se rodnost ne more naravno približati ravni preživetja nacije. Zakaj? **Rodnost ni demografska spremenljivka, temveč vedenjska odločitev.**

3. Delovanje oblasti po posameznih oseh

OS1 – Kakovost odločanja

- odprava sistemskih napak v CSD, stanovanjskih, davčnih in družinskih postopkih;
- manj razveljavitev = več zaupanja v institucije.

Učinek na rodnost: zaupanje v sistem zmanjšuje odlašanje z odločitvijo za otroka.

OS2 – Čas do pravne varnosti

- skrajšanje časa do dokončnih odločitev (stanovanje, vrtec, socialne pravice);
- odprava večletne negotovosti mladih družin.

Učinek: otroci se ne rojevajo v negotovosti.

OS3 – Nepovratna škoda

- absolutna prepoved eksistenčnega zloma družine zaradi postopkov države;
- avtomatske začasne zaščite.

Učinek: otrok ne pomeni tveganja za socialni padec.

OS4 – Zaupanje in dostopnost

- razumljivi postopki,
- dejansko delujoča pravna sredstva.

Učinek: starši niso v stalnem konfliktu s sistemom.

OS5 – Kazalniki A–F

- **A (družina):** stabilni skrbniški modeli brez administrativnega razkroja;
- **B (preživetje):** brez strahu pred revščino ob rojstvu otroka;
- **C (stabilnost):** dostopno in varno bivanje;
- **D (učenje):** predvidljiv in kakovosten izobraževalni sistem;

- **E (prihodnost):** mladi vidijo 20-letno perspektivo;
- **F (digitalno okolje):** zaščiteni otroci, ni digitalne degradacije.

4. Časovni okvir (10 let)

- **0–3 leta:** stabilizacija pravne varnosti in odprava nepovratnih tveganj;
- **3–6 let:** merljivo izboljšanje kazalnikov A–E;
- **6–10 let:** sprememba vedenjskih odločitev (več otrok na družino).

Rodnost se ne dvigne takoj, ampak **z zamikom**, ko se spremeni zaznana varnost.

5. Ključna ugotovitev testa

Če bi oblast v 10 letih po ZUJAV-1:

- znižala nepovratno škodo blizu nič,
- zagotovila hitro pravno varnost,
- povečala stabilnost družin,

bi se rodnost **naravno približala 2,0**, brez migracijskih korekcij.

Če se to ne zgodi, oblast **ni bila uspešna**, ne glede na gospodarsko rast ali zakonitost.

IV. SKLEPNA UGOTOVITEV

ZUJAV-1 prvič v slovenskem prostoru poveže:

- človekove pravice,
- uspešnost oblasti,
- demografski izid.

Rodnost 2,0 ni cilj zakona, temveč **njegov najmočnejši test uspešnosti**.

Opomba: Analitični okviri (Nadkonvencija, ZDU v3.2) so idejni predpisi avtorja mag. Franca Derganca in služijo kot normativno-razvojna podlaga tega zakona.

PRILOGA 1: kako deluje AGENT

0. Zbiranje in presoja virov

Agent je najprej pregledal vse relevantne javno dostopne programske, strateške in normative dokumente ter jih obravnaval kot programe javnega delovanja z dejanskimi učinki na ljudi.

1. Nevtralen povzetek dokumenta

Vsak dokument je bil najprej povzeto opisan brez vrednostnih ali političnih sodb, z namenom razumevanja namena in obsega delovanja.

2. Presoja po Tabeli A varovanih človekovih pravic (Program kandidata za Varuha)

Agent je preveril, katere skupine človekovih pravic dokument zadeva ter ali so te pravice konkretizirane, operativno razdelane ali zgolj deklarativne.

3. Primarna presoja po Nadkonvenciji (otrok kot indikator)

Analiza je bila izvedena po kazalnikih A–F Nadkonvencije o minimalnih pogojih človeškega obstoja, z otrokom kot indikatorjem kumulativnih učinkov politik na prihodnje generacije.

4. Presoja po Zakonu o dobri upravi v3.2

Agent je preveril, ali dokument opredeljuje uspešnost oblasti (outcome) ali zgolj učinkovitost in obseg delovanja (output), ter ali obstajajo merljivi kazalniki učinka na ljudi.

5. Presoja po Zakonu o varstvu slovenskega jezika in pogojih sobivanja

Agent je posebej presodil, ali dokument varuje slovenski jezik kot jezik javnega prostora in nosilca nacije, ter ali zahteve spremljajo realni pogoji (učenje, dostopnost, digitalno okolje). Zahteve brez pogojev so bile obravnavane kot sistemsko tveganje.

6. Analiza uspešnosti in KPI

Če dokument ni vseboval meril uspešnosti, je agent samodejno generiral KPI-je po univerzalni strukturi OS1–OS5, skladno z načelom, da uspešnost meri učinke na ljudi.

7. Presoja nadzora in odgovornosti

Preverjeni so bili formalni in dejanski nadzorni mehanizmi, vključno z možnostjo zaznave napak, poprave ukrepov in odgovornosti nosilcev javnih pooblastil.

8. Presoja sistemskih tveganj

Agent je opredelil kratkoročna, srednjeročna, dolgoročna in nepovratna tveganja, zlasti tveganje, da breme neuspešnosti sistema nosi posameznik, družina ali otrok.

9. Končna korektivna presoja

Vsaka analiza se je zaključila z izrecno ugotovitvijo, ali dokument:

- dejansko udejanja človekove pravice,
- ohranja ali pogloblja neenakosti, ali

– povečuje sistemsko tveganje,
ter ali so izpolnjeni minimalni pogoji človeškosti upravljanja.

Dokumenti iz baze znanja, uporabljeni pri delu agenta

Agent je pri analizi in oblikovanju tega zakona uporabljal naslednje idejne in analitične dokumente (avtor: **mag. Franc Derganc**):

- *Nadkonvencija o minimalnih pogojih človeškega obstoja*
- *Zakon o dobri upravi – verzija 3.2*
- *Program Varuha človekovih pravic – referenčna Tabela A*
- *Zakon o varstvu slovenskega jezika in pogojih sobivanja*
- *Uspešnost javne oblasti*
- *Država, zavarovalništvo in Varuh*
- *Družina v socialni stiski*
- *Minimalna plača med pravom in ekonomijo*
- *Davčna vrzel (Tax Gap) brez kriterija uspešnosti*
- *Zakonodajna odmena kot pozitivna dolžnost države*
- *Geopolitika in človekove pravice*
- *Ustavna presoja odločb – sistemski vidik*

Ta opomnik je namenjen transparentnemu pojasnilu, **kako in na kakšni metodološki podlagi je nastal idejni osnutek zakona**, ter jasno razmejuje vlogo analitičnega agenta od političnega odločanja.

Priloga 2: Utemeljitev potrebe po zakonih, ki zagotovijo udejanjanje uspešnosti javne oblasti

Ko je organ zakonit, a neuspešen

Zakaj brez normativne ureditve uspešnosti javne oblasti človekove pravice ostajajo deklarativne

Uvod: sodobna kršitev brez kršitelja

Sodobne kršitve človekovih pravic se vse redkeje kažejo kot neposreden poseg ali očitna nezakonitost. Pogosteje nastajajo v sivem območju med pravilnim postopkom in neuspešnim izidom. Organ ravna zakonito, a prepozno. Postopek je voden pravilno, a brez učinka. Pravica je priznana, a v trenutku, ko je za človeka že izgubila življenjski pomen. V takšnih primerih ni očitnega kršitelja, a obstaja zelo realna škoda.

Pravo na te primere praviloma ne zna odgovoriti. Ne zato, ker bi človekove pravice ne obstajale, temveč zato, ker je pravni sistem zgrajen na predpostavki, da je zakonitost hkrati tudi jamstvo uspešnosti. Ta predpostavka se v praksi vedno znova izkazuje za napačno.

Zakonitost kot minimum, ne kot jamstvo

Zakonitost je temelj pravne države, vendar predstavlja zgolj minimalni standard delovanja oblasti. Organ je lahko zakonit v vseh procesnih korakih, pa kljub temu deluje neuspešno z vidika človeka. Zakonitost odgovarja na vprašanje, ali je organ ravnal skladno s pravili. Ne odgovarja pa na vprašanje, ali je s tem ravnanjem pravica dejansko zaživela.

V sodni praksi se ta razlika pogosto spregleda ali pa se šteje, da presega okvir pravnega varstva. Sodišča presojujejo akte, ne posledic. Presojajo pravilnost, ne učinka. Takšna omejitev ni izraz sodniške zadržanosti, temveč posledica normativne praznine: pravo ne ponuja merila, po katerem bi neuspešnost države postala samostojen pravno relevanten problem.

Uspešnost kot odločilna kategorija za človeka

Za človeka ni odločilno, ali je organ ravnal procesno korektno, temveč ali je bil uspešen pri zagotovitvi njegove pravice. Uspešnost pomeni, da je pravica udejanjena pravočasno,

v predvidljivem roku in na način, ki omogoča normalno in dostojno življenje. Pravica, ki pride prepozno, ni le okrnjena – je vsebinsko izpraznjena.

Razlika med zakonitostjo in uspešnostjo je zato ključna. Zakonitost varuje sistem. Uspešnost varuje človeka. Dokler pravo to razliko obravnava kot upravljavsko ali organizacijsko vprašanje, ne pa kot človekovopravno kategorijo, ostaja sodno varstvo omejeno na formalno raven.

Omejitve obstoječega sodnega varstva

Procesni zakoni omogočajo sodno presojo zakonitosti, redkeje pa omogočajo presojo neuspešnosti. Tudi tam, kjer je dopusten upravni spor zaradi posega v človekove pravice, sodišča nimajo jasnega normativnega testa, kdaj neuspešno delovanje organa preseže prag procesne nepravilnosti in postane poseg v pravico.

Posledica je pravni paradoks: hujše, a “mehke” kršitve – zamude, organizacijski razpadi, prenos bremena na posameznika – ostajajo brez učinkovitega pravnega odziva. Pravica obstaja, vendar brez mehanizma, ki bi zagotovil njen obstoj v realnem času.

Zakaj je Zakon o dobri upravi nujen

Zakon o dobri upravi zapolni prvo ključno vrzel. Ne dodaja novih pravic, temveč določa, da je naloga javne oblasti ustvarjati pogoje, v katerih se obstoječe pravice lahko uresničijo. Njegov temeljni prispevek je v tem, da uspešnost postavi kot pravno relevantno kategorijo, ne zgolj kot organizacijski cilj.

S tem se odpre možnost presoje delovanja organa ne le po pravilnosti, temveč po učinku. Če organ ravna zakonito, a sistemsko neuspešno, to ni več zgolj notranji problem uprave, temveč vprašanje odgovornosti države.

Zakaj je Zakon o uspešnosti javne oblasti nujen

Zakon o uspešnosti javne oblasti in varstvu pogojev človekovih pravic gre korak dlje. Njegovo izhodišče je preprosto, a radikalno: človekove pravice niso zgolj normativni položaji, temveč so odvisne od minimalnih pogojev za svoj obstoj. Kadar država teh pogojev ne zagotovi, nastopi odgovornost – ne šele po dolgotrajnih sodnih sporih, temveč sistemsko in predvidljivo.

Ta zakon ne temelji na iskanju krivde, temveč na presoji učinka. Ne zanima ga, ali je organ imel dober namen, temveč ali je bil uspešen pri varstvu človekovega dostojanstva. S tem prevede abstraktne ustavne in evropske standarde v operativni okvir, ki ga je mogoče nadzorovati, meriti in sodno presojati.

Evropski kontekst: skupen problem, različni odzivi

Države Evropske unije se z isto težavo soočajo različno. Nekatere so razvile močne mehanizme državne odgovornosti za neuspešno delovanje javnih storitev, druge se zanašajo na ombudsmanske pristope, tretje na odškodninske režime. Skupni imenovalec je spoznanje, da formalna zakonitost ne zadostuje več kot jamstvo varstva pravic.

Slovenija pri tem ni izjema, temveč primer države, kjer je normativna praznina še posebej vidna. Prav zato sta Zakon o dobri upravi in Zakon o uspešnosti javne oblasti odgovor na realen, evropsko prepoznan problem, ne pa nacionalna posebnost ali ideološki projekt.

Zaključek: od varstva pravil k varstvu človeka

Če pravo želi ostati orodje varstva človekovih pravic, mora preseči lastno osredotočenost na pravilnost in se obrniti k uspešnosti. Pravica brez pogojev za svojo uresničitev ni varovana pravica, temveč deklaracija. Država, ki je zakonita, a neuspešna, ne krši pravil, krši pa dostojanstvo.

ZDU in ZUJAV ne rušita pravnega reda, temveč ga dokončujeta. Dajeta mu tisto, kar mu danes najbolj manjka: sposobnost, da prepozna in obravnava sodobne, tihe in sistemske kršitve človekovih pravic. Dokler tega premika ne bo, bo pravo pravilno zapisano, a v življenju ljudi pogosto brez učinka.

Dodatek – življenjski primer, ki razkrije sistemsko napako

Naj bo to ponazorjeno s preprostim, a pogostim primerom. Posameznik ob izpolnitvi pogojev zaprosi za starostno pokojnino. Organ vlogo obravnava zakonito, vendar zamuja pri pridobivanju podatkov in odločbo izda več mesecev prepozno. V tem času posameznik nima pokojnine, nima nadomestnega dohodka in je prisiljen poseči v prihranke ali se zadolžiti. Ko je odločba končno izdana, je pokojnina priznana formalno pravilno, vendar je izgubljeno tisto, kar je bistveno: čas. Izgubljeni meseci niso zgolj administrativna nevšečnost, temveč dejanska izguba socialne varnosti in dostojanstva. Pravo tak položaj danes obravnava kot zaključen: odločba obstaja, kršitev praviloma ni več procesno odpravljiva, posledice pa ostanejo na strani posameznika.

Po predlaganem Zakonu o dobri upravi bi bil tak primer obravnavan drugače že na ravni uprave. Zamuda ne bi bila zgolj statistični odklon, temveč dokaz neuspešnega delovanja organa, ki bi moral sprožiti notranje korektivne mehanizme in odgovornost. Po Zakonu o uspešnosti javne oblasti pa izguba ne bi ostala brez pravnega odziva. Zamuda, ki je posameznika potisnila v socialno negotovost, bi pomenila kršitev minimalnih pogojev za

uresničevanje pravice, kar bi avtomatično odprlo pot do odmene ali drugega varovalnega ukrepa. Pokojnina v tem primeru ne bi bila “izgubljena v času”, temveč bi bila bodisi zagotovljena pravočasno bodisi kompenzirana tako, da pravica ne bi ostala brez realne vrednosti.

Prav v takšnih, na videz običajnih primerih se pokaže, zakaj zakonitost brez uspešnosti ne zadošča. Ne gre za izjemne ali mejne situacije, temveč za vsakdanje življenjske položaje, v katerih pravo danes pogosto odpove. ZDU in ZUJAV ne obljubljata popolne uprave, zagotavljata pa nekaj bistveno pomembnejšega: da človek zaradi neuspešnega delovanja države ne ostane sam z izgubo, ki je pravo ne zna ali ne zmore več popraviti.