

1..PREDLOG ZAKONA O DOBRI UPRAVI

(ZDUp-1)- Verzija 2.0

Avtor: mag. Franc Derganc – gradivo ob kandidaturi za Varuha za človekove pravice

Zakon o dobri upravi ni namenjen izboljšanju posameznih postopkov, temveč **spremembi usmeritve delovanja države kot celote**. Njegov cilj je, da se vse javne politike – od družinske, socialne, stanovanjske in davčne do varnostne, izobraževalne in razvojne – **postopno, a temeljito preusmerijo k merljivim učinkom na življenje ljudi**.

Z uveljavitvijo tega zakona država ne ocenjuje več uspešnosti svojih politik zgolj po pravilnosti izvedbe ali formalni skladnosti s predpisi, temveč po tem, **ali politike dejansko izboljšujejo položaj posameznika, družine in skupnosti**. Vsak ukrep, program ali zakon mora biti zato razumljen kot del skupne odgovornosti za delujočo, pravično in zaupanja vredno državo.

Zakon zavestno uvaja spremembe postopno, vendar vztrajno, saj predvideva, da se kultura dobre uprave ne vzpostavi čez noč. Hkrati pa jasno določa, da **odsotnost učinkov, dolgotrajno nedelovanje ali sistemska brezbrižnost niso več sprejemljivi**. S tem zakon postavlja dolgoročni temelj za državo, v kateri so politike usklajene, odgovorne in usmerjene k človeku – ne k sistemu samemu.

V več državah so se že oddaljili od razumevanja dobre uprave kot zgolj zakonitega postopanja in jo povezujejo z merljivimi učinki javnih politik. Finska in druge nordijske države v pravosodju in javni upravi sistematično merijo vpliv odločitev na dostopnost, trajanje postopkov in zaupanje javnosti, ne le skladnost s procesnimi pravili. Nemčija je z razvojem upravnih ciljev in učinkovno usmerjenega poročanja okrepila odgovornost organov za dejansko uresničevanje namena zakonov, zlasti na socialnem in okoljskem področju. Nova Zelandija in Avstralija sta uvedli zakonsko obvezno merjenje rezultatov in dolgoročnih učinkov javnih politik, vključno z vplivi na družine in ranljive skupine. Skupna značilnost teh ureditev je premik od formalne pravilnosti k odgovornosti za rezultate, kar je temeljno izhodišče tudi Zakona o dobri upravi.

Z uveljavitvijo Zakona o dobri upravi **se delo oseb z javnimi pooblastili začne že pri pripravi predpisov z vprašanjem, kakšen dejanski učinek bo imel predlagani ukrep na ljudi in skupnosti, ne zgolj ali je pravno dopusten**. Pri sprejemanju predpisov postane obvezno jasno opredeliti cilje in merila uspešnosti, po katerih bo mogoče kasneje presoditi, ali je bil namen predpisa dosežen. V fazi izvajanja se od nosilcev javnih pooblastil pričakuje, da predpise uporabljajo smiselno, sorazmerno in zavedajoč se njihovega namena, ne le njihove dobresedne vsebine. Odločanje se tako postopno premakne od mehničnega sklicevanja na pravila k odgovornemu presojanju posledic za posameznika. Celoten krog – od oblikovanja do izvajanja in vrednotenja predpisov – postane sklenjen sistem odgovornosti za rezultate, ne le za pravilnost ravnanj.

I. Zakaj potrebujemo Zakon o dobri upravi – z vidika državljana

*Večina državljanov ima izkušnjo, da je država **formalno pravilna**, a v praksi pogosto **ne deluje v njihovo korist**. Postopki so zakoniti, roki so izpolnjeni, obrazložitve obstajajo – vendar se težava ne reši, pravica se ne uresniči ali pa se položaj posameznika celo poslabša. Zakon o dobri upravi je odgovor prav na to vrzel med **zakonitostjo na papirju in učinkom v resničnem življenju**.*

II. Kaj je danes težava?

*Danes je večina organov ocenjena predvsem po tem, ali ravna **v skladu s predpisi** in ali postopke izvede **pravočasno in formalno pravilno**. Redko pa se kdo vpraša:*

- ali je odločitev dejansko izboljšala položaj človeka,*
- ali je zmanjšala tveganje za kršitve pravic,*
- ali je okrepila zaupanje v državo.*

Zaradi tega lahko organ ravna »pravilno«, a posledice nosi državljan: dolgotrajni postopki, prenašanje odgovornosti med institucijami, neodzivnost ali občutek, da se nihče ne čuti odgovornega za končni rezultat.

III. Kaj Zakon o dobri upravi spremeni?

*Ta zakon ne uvaja novih pravic, temveč **spremeni fokus delovanja države**. Namesto vprašanja: Ali smo ravnali skladno s predpisi? ... postavi v ospredje vprašanje: **Ali je naše ravnanje doseglo namen zakona in izboljšalo položaj ljudi?***

*Zakon prvič jasno določi, da **uspešnost ni le hitrost ali pravilnost postopka**, temveč tudi **dejanski učinek**: ali država deluje tako, da varuje človekovo dostojanstvo, pravice in javni interes.*

IV. Kaj to pomeni za državljana v praksi?

Če se zakon uveljavi, se za državljana spremeni naslednje:

- **Organ ne bo več ocenjen le po tem, da je odločil**, temveč po tem, **kakšen učinek je odločitev imela**.*

- **Nedelo in sistemska neodzivnost ne bosta več brez posledic**, tudi če ni osebne krivde posameznega uradnika.
- **Letna poročila organov bodo morala pokazati rezultate**, ne le aktivnosti.
- **Varuh človekovih pravic bo lahko posegel tudi takrat**, ko pravice niso kršene z eno samo odločbo, temveč zaradi dolgotrajnega ali sistemskega nedelovanja.
- Država bo lahko **odgovarjala za škodo**, če zaradi ponavljajoče se neučinkovitosti organov posameznik utrpi resne posledice.

V. Zakaj obstoječa zakonodaja tega ne zagotavlja?

Res je, da že danes poznamo načela zakonitosti, učinkovitosti in odgovornosti. Toda ta načela so **razpršena**, pogosto brez jasnih meril in brez posledic, če se ne uresničujejo v praksi. Zakon o dobri upravi jih prvič poveže v **enoten, zavezujoč okvir**, ki velja za **vse tri veje oblasti, upravo, lokalno samoupravo in organe z javnimi pooblastili**.

Ključna novost zakona ni nova birokracija, temveč **odgovornost za rezultat**.

VI. Končno sporočilo

Zakon o dobri upravi ne zahteva popolne države. Zahteva pa nekaj bistvenega: da država **ni zadovoljna sama s sabo**, čeprav ravna zakonito, ampak se meri po tem, **ali ljudem dejansko pomaga**.

To ni zakon proti uradnikom ali institucijam.

To je zakon, ki državi prvič jasno pove, **zakaj sploh obstaja**: zaradi človeka.

(osnutek za strokovno razpravo)

I. SPLOŠNE DOLOČBE

VII.1. člen – Namen in področje uporabe zakona

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

(2) Določbe tega zakona se uporabljajo za:

- vse tri veje oblasti** – zakonodajno, izvršilno in sodno;
- vse organe javne uprave in organe s pooblastili javnega prava**;
- organe lokalne samouprave**, njihove upravne enote ter javna podjetja in zavode v lasti občin ali države.

(3) Namen zakona je zagotoviti, da vsi organi javne oblasti in lokalne samouprave delujejo tako, da:

- spoštujejo človekovo dostojanstvo,
- varujejo človekove pravice,

- dosegajo dejanske, merljive učinke v korist posameznika, skupnosti in javnega interesa.
-

VIII.2. člen – Načelo uspešnosti

(1) Načelo uspešnosti pomeni obveznost vseh vej oblasti in vseh organov javnega sektorja, da pri izvajanju svojih pristojnosti ne zagotavljajo zgolj zakonitosti in učinkovitosti, temveč tudi dejansko uresničevanje namena zakona, javne koristi in ustavno varovanih pravic (v nadaljevanju načelo uspešnosti).

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

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

IX.3. člen – Načelo integritete in sodelovanja oblasti

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

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

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

II. MERILA IN KAZALNIKI USPEŠNOSTI

X.4. člen – Cilji in kazalniki uspešnosti

(1) Vsaka veja oblasti, organ in občina mora v svojih programih dela določiti:

- strateške cilje,
- kazalnike učinkovitosti (procesna raven),
- kazalnike uspešnosti (rezultatska raven).

(2) Kazalniki uspešnosti morajo biti merljivi, preverljivi in usmerjeni v vpliv delovanja na:

- kakovost odločanja,
- zaupanje javnosti,
- spoštovanje človekovih pravic,
- transparentnost in dostopnost delovanja organov.

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

XI.5. člen – Poročanje in javnost podatkov

(1) Vsak organ mora letno poročilo o delu dopolniti z izvedbenim poročilom o uspešnosti, ki vključuje:

- oceno doseženih ciljev,
- analizo učinkov na posameznike in skupine,
- 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 na spletnih straneh organov.

III. NADZOR IN ODGOVORNOST

XII.6. člen – Revizije uspešnosti

(1) Računsko sodišče izvaja revizije uspešnosti (performance audits) poleg revizij učinkovitosti.

(2) Revizije ugotavljajo, ali so bili z javnimi sredstvi doseženi nameni zakonov in ali so ukrepi prispevali k izboljšanju položaja posameznika in družbe.

XIII.7. člen – Vloga Varuha človekovih pravic

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

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

IV. POSEBNE DOLOČBE ZA DAVČNO ADMINISTRACIJO

XIV.8. člen – Načelo uspešnosti pri Finančni upravi Republike Slovenije

(1) Finančna uprava Republike Slovenije (FURS) mora pri izvajanju nalog meriti in poročati o kazalnikih uspešnosti, zlasti o:

- stopnji prostovoljne izpolnitve davčnih obveznosti,
- trendu sive ekonomije,
- zaupanju zavezancev,
- hitrosti in sorazmernosti 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 pripravi letno poročilo o uspešnosti davčnega sistema, ki je javno dostopno.

V. POSEBNE DOLOČBE ZA POLICIJO

XV.9. člen – Načelo uspešnosti pri delu Policije

(1) Policija mora svoje delovanje usmerjati tako, da:

- a) varuje življenje, dostojanstvo in svobodo posameznika,
- b) krepi zaupanje javnosti v zakonitost in pravičnost delovanja države,
- c) prispeva k preprečevanju in zmanjšanju kaznivih dejanj, ne le k njihovem odkrivanju.

(2) Policijska dejavnost je uspešna, kadar:

- se povečuje občutek varnosti prebivalcev,
- se zmanjšuje stopnja ponovitve kaznivih dejanj,
- se izboljšuje obravnava ranljivih skupin,
- in se krepi sodelovanje skupnosti s policijo.

(3) Ministrstvo za notranje zadeve v sodelovanju z Varuhom in Računskim sodiščem določi kazalnike uspešnosti policijskega delovanja, ki vključujejo merjenje zaupanja, spoštovanja pravic in preprečevanja nasilja.

(4) Policija enkrat letno objavi **Poročilo o uspešnosti delovanja Policije**, ki vključuje podatke o spoštovanju človekovih pravic, analizo zaupanja javnosti, učinkovitost preventivnih programov in ukrepe za izboljšanje integritete.

(5) Če policijski organ dve zaporedni polletji ne dosega kazalnikov uspešnosti, Vlada RS odredi neodvisno **oceno učinkov** ter pripravo načrta izboljšanja.

XVI.10. člen – Odgovornost za kršitve načela uspešnosti pri Policiji

(1) Kršitve načela uspešnosti, ki povzročijo neupravičeno uporabo sile, diskriminacijo, nespoštovanje postopkovnih pravic ali zmanjšanje zaupanja javnosti, predstavljajo kršitev uradne dolžnosti in razlog za disciplinsko ali upravno odgovornost.

(2) Generalni direktor Policije o ukrepih za odpravo pomanjkljivosti poroča ministru za notranje zadeve in Varuhu človekovih pravic.

VI. ODGOVORNOST ZA NEDELOVANJE DRŽAVE

XVII.11. člen – Odškodnina zaradi nedelovanja države

(1) Republika Slovenija odgovarja posamezniku ali pravni osebi za škodo, ki nastane zaradi hujšega pomanjkanja pri izvajanju pristojnosti ali systemskega nedelovanja organa, kadar to povzroči kršitev človekovih pravic ali resno gospodarsko škodo.

(2) Hujše pomanjkanje pri izvajanju pristojnosti je podano, kadar organ:

- a) v dveh zaporednih polletjih doseže negativno oceno uspešnosti, ali
- b) kljub zakonskim obveznostim ne izvaja nalog, ali
- c) povzroči opustitev ukrepanja, zaradi katere je posamezniku nastala dokazljiva škoda.

(3) Višina odškodnine se določi v višini ugotovljene škode, ne glede na obstoj subjektivne krivde uslužbencev.

(4) Upravičenec do odškodnine mora izkazati, da:

- a) je utrpel škodo zaradi opustitve delovanja organa,
- b) je bila ocena uspešnosti organa negativna najmanj dve polletji,
- c) je bil vložen zahtevek za odpravo nepravilnosti, ki ni bil obravnavan v razumnem roku.

(5) Postopek za uveljavljanje odškodnine se vodi po pravilih zakona o upravnem sporu oziroma po zakonu o odgovornosti države za škodo.

(6) Varuh človekovih pravic lahko poda mnenje o obstoju pogojev za odškodninsko odgovornost države, če ugotovi sistemsko opustitev izvrševanja pristojnosti.

(7) Minister za javno upravo vodi evidenco primerov sistemske neaktivnosti in o tem letno poroča Vladi RS in Državnemu zboru.

VII. SODELOVANJE IN RAZVOJ SISTEMA

XVIII.12. člen – Svet za uspešnost javne uprave

(1) Vlada Republike Slovenije ustanovi **Svet za uspešnost javne uprave**, ki je posvetovalno telo vlade.

(2) Svet sestavljajo predstavniki vlade, Državnega zbora, Vrhovnega sodišča, Varuha človekovih pravic, Računskega sodišča, Policije, FURS, Zbornice davčnih svetovalcev, občin in civilne družbe.

(3) Svet pripravlja priporočila, metodološke smernice in letna poročila o izvajanju načela uspešnosti ter o stanju zaupanja v javne institucije.

VIII. PREHODNE IN KONČNE DOLOČBE

XIX.13. člen – Metodološki akti

(1) Vlada Republike Slovenije v šestih mesecih po uveljavitvi tega zakona sprejme uredbo o metodologiji merjenja uspešnosti delovanja organov.

(2) Ministrstvo za notranje zadeve in Finančna uprava RS pripravita standardizirane kazalnike uspešnosti najpozneje v enem letu po uveljavitvi zakona.

(3) Državni zbor in Vrhovno sodišče sprejmeta notranje akte za spremljanje in poročanje o uspešnosti v okviru svojih pristojnosti v roku dvanajstih mesecev po uveljavitvi zakona.

XX.14. člen – Uveljavitev zakona

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

OBRAZLOŽITEV (povzetek)

Zakon o dobri upravi (ZDUpr-1) vzpostavlja enoten okvir načela **uspešnosti** za vse tri veje oblasti in lokalno samoupravo.

Uveljavlja koncept “**uspešne države**”, kjer se kakovost oblasti meri po dejanskih rezultatih – ne le po formalni zakonitosti postopkov.

Ključne novosti:

- pravna opredelitev načela uspešnosti (čl. 2);
- obvezni kazalniki uspešnosti in letno poročanje (čl. 4–5);
- razširitev pristojnosti Varuha in Računskega sodišča (čl. 6–7);
- posebne določbe za FURS in Policijo (čl. 8–10);
- uvedba **odškodninske odgovornosti države zaradi nedelovanja** (čl. 11);
- vzpostavitev **Svet za uspešnost javne uprave** (čl. 12).

S tem zakon Slovenijo umešča med države, ki uvajajo pravno zavezujočo kulturo **merjenja učinkov delovanja oblasti** in odgovornosti za neizvajanje pristojnosti – po vzoru Južne Afrike, Avstralije, Nove Zelandije in Nemčije.

 Pripravil: mag. Franc Derganc v sodelovanju z AI-Modro poslovanje (ChatGPT-5)

[Disclaimer AI](#)

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