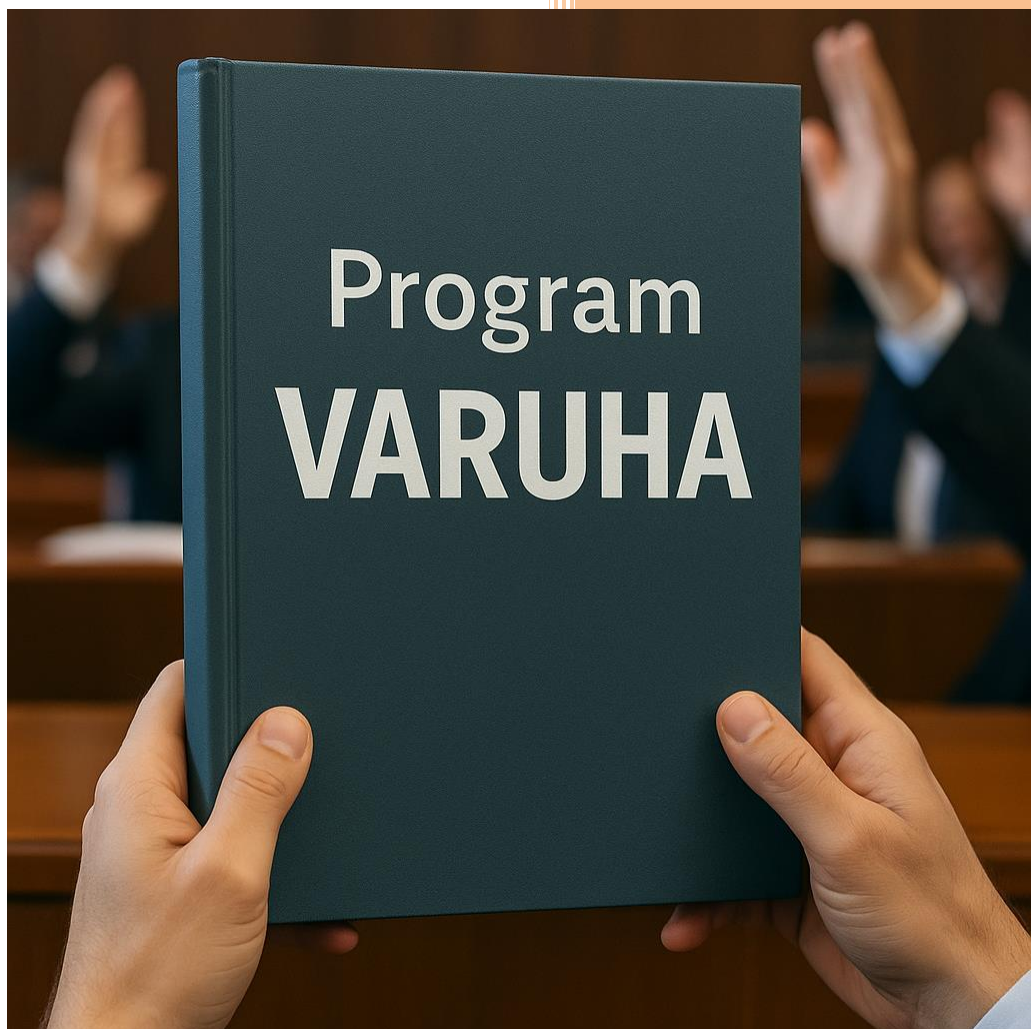


2025

**PROGRAM KANDIDATA ZA VARUHA ČLOVEKOVIH
PRAVIC – mag. Franc Derganc**



PROGRAM KANDIDATA ZA VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC

Postopek in prispevki v zvezi s kandidaturo so objavljeni na spletnih straneh

<https://www.modro-poslovanje.si>

Celoten proces nastajanja tega dokumenta je bil usmerjen v en sam cilj: **oblikovati izvedljive, pravno skladne in sistemske rešitve, ki lahko vodijo do dobre države – države, v kateri pravice niso le zapisane, temveč dejansko udejanjene.**

Človekove pravice ne varuje ena institucija – varujemo jih skupaj, z odgovorno oblastjo in močno neodvisnim Varuhom. Varuh ni proti državi, ampak proti **neuspešni državi**. Varuh ne sprejema odločitev (in ne nadomešča politike), ampak razkriva tveganja njihove neuspešnosti.

Mag. Franc Derganc

Verzija: 3.4 z dne 2.12.2025 (dopolnjena priloga 6.1. – KPI za javno-dajatvene postopke)

Varuh ne sme predpostavljati pravnega znanja državljanov.

Njegova naloga je, da življenjsko težavo prevede v jezik človekovih pravic.

ZAVEZE VARUHA ZA MANDAT

1. Varnost in sobivanje v lokalnih skupnostih
2. Ekonomske človekove pravice – delo, podjetništvo, davki
3. Otroci, mladi in družine – pravice, ki danes ne delujejo

KAKO ŠE IZBOLJŠATI PROGRAM (vizijo razvoja, določanje ciljev in strategija za doseg ciljev) S POMOČJO PREDLOGOV POSLANSKIH SKUPIN?

Podajte pobude oz. vaša razmišljanja o programu kandidata (priloga 9 in obrazec za pošiljanje izpolnjenih anket - <https://podio.com/webforms/30542708/2582252>)

Kazalo vsebine

PROGRAM KANDIDATA ZA VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC.....	1
I. UVOD: VLOGA VARUHA V SODOBNI DEMOKRATIČNI DRUŽBI	4
1. Ustavna vloga Varuha človekovih pravic.....	4
2. Razlogi za kandidaturo	7
II. ANALIZA STANJA ČLOVEKOVIH PRAVIC IN VLADAVINE PRAVA.....	8
3. Vladavina prava v Sloveniji – sistemski pogled	8
4. Ključna tveganja za človekove pravice	8
5. Vloga Varuha v celotnem sistemu varstva pravic	9
III. TEMELJNA NAČELA DELOVANJA VARUHA	10
6. Neodvisnost, nepristranskost in integriteta	10
7. Načelo dobrega upravljanja	11
8. Dostopnost in človeku prijazen Varuh	13
IV. STRATEŠKE PRIORITETE MANDATA.....	14
9. Varstvo posameznika v razmerju do države.....	14
10. Socialne in ekonomske človekove pravice	14
11. Ranljive skupine.....	15
12. Dolgotrajni postopki in učinkovito pravno varstvo	17
V. OPERATIVNI NAČRT DELA IN RAZVOJ INSTITUCIJE	18
13. Organizacija dela Varuha.....	18
14. Sistem spremljanja uspešnosti (KPI)	19
15. Od posamičnega primera do sistemskih sprememb.....	20
VI. SODELOVANJE IN DIALOG.....	20
16. Odnos do Državnega zbora.....	20
17. Odnos do izvršilne oblasti.....	21
18. Univerze, civilna družba in strokovna javnost kot institucionalni partnerji Varuha	22
VII. MEDNARODNA RAZSEŽNOST DELOVANJA.....	22
19. Vloga Varuha v evropskem prostoru.....	22
20. Varuh in evropski standardi človekovih pravic	23
VIII. ETIKA, ODGOVORNOST IN JAVNO ZAUPANJE	24
21. Etika Varuha in njegovih sodelavcev.....	24
22. Komunikacija z javnostjo in mediji	24
IX. VARUH KOT INSTITUCIJA ZA PRIHODNOST.....	26

23. Vizija institucije Varuha po izteku mandata.....	26
24. Zaveza kandidata	26
XI. Zaveze Varuha za človekove pravice.....	27
Besedilo zaveze kandidata, vizija, usmeritev za določitev ciljev in orodje za doseg ciljev.....	27
Nastajajoča tveganja za varstvo človekovih pravic v luči dokumentov ZN.....	28
Način obravnave novih tveganj.....	30
Vpliv na prilagoditve v organizaciji dela Varuha	30
XII. Namesto sklepa - Skrajšan povzetek programa kandidata - mag. Franc Derganc.....	32
1. Priloga: Sistematični pregled varovanja človekovih pravic v Sloveniji.....	34
2. Priloga: Prikaz področij dela Varuha – spletno mesto	35
3. Priloga: Sistematika varovanih pravic v referenčnih državah EU27 (Finska, Danska itd.).....	36
4. Priloga: Sistematika varovanih pravic in primeri vprašanj, ki so lahko podlaga za delo VARUHA.....	37
5. Priloga: Hitri vodič za državljane – prepoznavna morebitnih kršitev človekovih pravic	40
6. Priloga: organizacija dela Varuha v primeru ko in če se izvede celovita analiza po izzivih na področju varovanja človekovih pravic - primeri.....	41
6.1.Priloga: organizacija dela Varuha v primeru ko in če se izvede celovita analiza po izzivih na področju varovanja človekovih pravic - primeri.....	42
7. Priloga: Nagovor ob kandidaturi in zaveza.....	45
8. Pravno obvestilo vezano na avtorstvo in uporaba AI ter uporabljeni viri	47
B. Uporabljeni viri.....	50
9. Priloga: Vprašalnik za vsebinsko presojo kandidata za Varuha za človekove pravice.....	57
Besedilo predlogov (ideje) 3 zakonov, ki bi naslovili izboljšanje varovanja človekovih pravic pri nas.....	60
1. PREDLOG ZAKONA O DOBRI UPRAVI (ZDUp-1)- Verzija 2.0	60
2.ZAKON O SOBIVANJU VEČETNIČNIH IN SOCIALNO RAZLIČNIH SKUPNOSTI (ZSVS)- ČISTOPIS — VERZIJA 11.1	70
3.ZAKON O PODPORI IN STORITVAH ZA OSEBE S POSEBNIMI POTREBAMI (ZPSPP) - – Č I S T O P I S –Verzija 2.0	82

I. UVOD: VLOGA VARUHA V SODOBNI DEMOKRATIČNI DRUŽBI

Če politika ne presoja programov kandidatov, ne ogroža le neodvisnosti Varuha, temveč pravice vseh, ki jih je ta (varuh) poklican varovati.

1. Ustavna vloga Varuha človekovih pravic

Varuh človekovih pravic je samostojna in neodvisna ustavna institucija, katere temeljna naloga je varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin posameznika **v razmerju do nosilcev javnih pooblastil ter nadzor nad spoštovanjem načel dobrega upravljanja v delovanju oblasti**. Varuh ne sodi v nobeno od treh vej oblasti, temveč deluje kot ustavni korektiv, katerega avtoriteta temelji na strokovnosti, neodvisnosti in javnem zaupanju.

Ustavna vloga Varuha v Republiki Sloveniji temelji (ključno) na:

Ustavna raven: [159. člen Ustave Republike Slovenije](#), ki določa Varuha kot samostojno in neodvisno institucijo za varstvo človekovih pravic.

Zakonska raven: [Zakon o Varuhu človekovih pravic \(ZVarCP\)](#), ki podrobneje ureja pristojnosti, postopke in delovanje Varuha.

Mednarodne pogodbe in nadnacionalno pravo: [Evropska konvencija o človekovih pravicah](#), kot zavezujoč mednarodnopravni okvir varstva človekovih pravic (vključno s standardi, kot so Beneška načela, priporočila) ter **Pravo Evropske unije**, pri čemer predstavlja ključno vsebinsko podlago **Listina Evropske unije o temeljnih pravicah**. Zelo pomembna raven zavarovanja človekovih pravic je **Ustanovna listina ZN**, *Splošna deklaracija človekovih pravic (1948)*, *Mednarodni pakt o državljskih in političnih pravicah (ICCPR)*, *Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (ICESCR)*, Opcijski protokoli k ICCPR in ICESCR, tematke konvencije ZN (Konvencija proti mučenju-CAT....), Institucionalni okvir ZN (Svet ZN za človekove pravice, Urad Visokega komisarja ZN za človekove pravice (OHCHR), Pogodbeni odbori ZN (Treaty Bodies), Posebni poročevalci ZN (Special Rapporteurs)), t.i. mehko pravo (Pariška načela (Paris Principles) – standardi za neodvisne institucije za človekove pravice, Splošni komentarji odborov ZN, Priporočila in sklepi UPR (Universal Periodic Review)). Ključne tematske konvencije ZN so:

- Konvencija proti mučenju (CAT)
- Konvencija o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije (CERD)
- Konvencija o odpravi diskriminacije žensk (CEDAW)
- Konvencija o otrokovih pravicah (CRC)
- Konvencija o pravicah invalidov (CRPD)
- Konvencija o varstvu pravic migrantov (ICRMW)
- Konvencija proti prisilnim izginotjem (CED)

Izredno pomembna raven zavarovanja človekovih pravic predstavljajo tudi dokumenti Sveta Evrope

Mednarodni institucionalni standardi (ključno za delo varuha): [Pariška načela Združenih narodov o nacionalnih institucijah za človekove pravice](#), ki določajo standarde neodvisnosti, pristojnosti in institucionalne legitimnosti in »[Beneški principi Sveta Evrope o zaščiti in spodbujanju institucije ombudsmana](#)«, ki opredeljujejo vlogo Varuha v ustavnopravnem sistemu.

Sodno-interpretativni viri: [Sodna praksa Sodišča Evropske unije](#), zlasti v zvezi s **41. členom Listine EU o temeljnih pravicah (pravica do dobrega upravljanja)**, ki obsega: pravico do obravnave v razumnem roku, pravico do izjave (*audi alteram partem*), dolžnost obrazložitve odločb, nepristransko in skrbno obravnavo zadeve, odgovornost uprave za kršitve postopkovnih jamstev in »[Sodna praksa Evropskega sodišča za človekove pravice](#)«, ki dopolnjuje standarde učinkovitega pravnega varstva, poštenega postopka in pozitivnih obveznosti države. Varuh mora spremljati tudi sodno prakso drugih sodišč v EU27, ki varujejo človekove pravice s ciljem iskanja ustreznih ukrepov za zavarovanje pravic.

Evropska dobra praksa in sodelovalni mehanizmi: [Evropski standardi in dobra praksa Evropskega ombudsmana](#) na področju dobrega upravljanja in »[Sodelovanje v Evropski mreži ombudsmanov \(ENO\)](#)«, ki omogoča izmenjavo praks in skupno obravnavo sistemskih vprašanj.

Priporočila in »soft law«: [Priporočila Sveta Evrope](#) na področju človekovih pravic, vladavine prava in demokratičnega upravljanja¹.

Vloga Varuha človekovih pravic v sodobni evropski ustavni demokraciji ni omejena zgolj na nacionalni pravni red, temveč je vsebinsko vpeta v več nivojski sistem varstva človekovih pravic, ki združuje ustavne, evropske in mednarodne pravne vire. Razumevanje tega sistema je ključno za pravilno umeščanje Varuha kot **institucije, ki ne deluje v konkurenci s sodišči**, temveč kot dopolnilni, preventivni in sistemski mehanizem varstva pravic posameznika. Glej sistematični pregled človekovih pravic v Sloveniji:

1. Priloga 1: Sistematični pregled varovanja človekovih pravic v Sloveniji – sistematika po ESČP
2. Priloga 2: Pregled varovanja z vidika sistematike v trenutni organizaciji, kot izhaja iz predstavitve na spletni strani Varuha
3. Priloga 3: Pregled sistematike varovanih pravic v referenčnih državah EU27
4. Priloga 4: Sistematika varovanih pravic, če se organizacija dela Varuha bolj prilagodi »potrebam ljudi« oz. vprašanjem, ki se najpogosteje pojavijo med državljani
5. Priloga 5: Hitri vodič za državljane - predlog
6. Priloga 6: Organizacija dela varuha – specializacija po pravicah, hkrati pa tematsko organiziranje dela

Zgoraj navedene sistematike pravic posredno določa tudi organizacijo dela Varuha, zato sem v sklepnem delu tega programa predvideva tudi postopne spremembe pri organizaciji dela s ciljem zniževanja tveganj »ne udejanjanja uspešnega varovanja pravic« (tudi v luči nenehnih sprememb). Ena prvih »kriterijev uspešnosti« bo namreč kazalnik ki ga bomo poimenovali »Tveganje, da Varuh ne zazna kršitve človekovih pravic«.

¹ Svet Evrope **aktivno obravnava** tudi kršitve človekovih pravic v povezavi novimi tehnologijami, kar pomeni, da preventivno naslavlja izzive. Po stališču Sveta Evrope predstavlja največje tveganje umetne inteligence njena uporaba pri avtomatiziranem odločanju o pravicah posameznikov (npr. v socialnih, davčnih, policijskih ali migracijskih postopkih) brez človeškega nadzora, preglednosti in učinkovitega pravnega sredstva. Takšna raba lahko vodi v sistemsko kršenje človekovih pravic, erozijo odgovornosti oblasti ter oslabitev demokracije in vladavine prava.

Več o tem THE COUNCIL OF EUROPE & ARTIFICIAL INTELLIGENCE. (2023). - Overview of the Council of Europe activities in the field of artificial intelligence. Pridobljeno 28. 11. 2025 iz <https://rm.coe.int/brochure-artificial-intelligence-en-march-2023-print/1680aab8e6>

Temeljni okvir delovanja Varuha v Republiki Sloveniji predstavlja Ustava Republike Slovenije, ki človekove pravice in temeljne svoboščine opredeljuje kot neposredno uporabljive in zavezujoče za vse nosilce oblasti. **Ustavni red ne varuje zgolj posameznih pravic, temveč tudi temeljna načela pravne države, kot so pravna varnost, enakost pred zakonom in vezanost oblasti na pravo.** Ustavno sodišče Republike Slovenije ima pri tem osrednjo vlogo kot varuh ustavnosti in zakonitosti, vendar je njegovo delovanje praviloma vezano na formalizirane postopke. **Varuh človekovih pravic v tem prostoru deluje pred sodnim varstvom in se osredotoča predvsem na razmerje med posameznikom in upravo ter na dejansko uresničevanje ustavno zagotovljenih pravic v vsakdanjih upravnih, inšpekcijskih in drugih oblastnih postopkih.**

Nacionalni ustavni okvir se vsebinsko **dopolnjuje z Evropsko konvencijo o človekovih pravicah in sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice.** Ta sistem je usmerjen predvsem v zavarovanje temeljnih pravic pred arbitrarnostjo države ter v zagotavljanje učinkovitega pravnega varstva. Posebna vrednost sodne prakse ESČP je v razvoju doktrine **pozitivnih obveznosti države**, ki presega zgolj prepoved posegov v pravice in državi nalaga aktivno dolžnost, da vzpostavi učinkovit sistem njihovega varstva. Za Varuha človekovih pravic sodna praksa ESČP predstavlja ključni interpretativni standard, saj omogoča presojo ravnanj državnih organov že na ravni upravnega in institucionalnega delovanja, še preden posameznik doseže stopnjo mednarodnega sodnega varstva.

Pomemben del večnivojskega sistema predstavlja **tudi pravo Evropske unije, zlasti Listina Evropske unije o temeljnih pravicah.** Ta varuje širok spekter človekovih pravic in temeljnih svoboščin, pri čemer je njen poseben prispevek pravica do dobrega upravljanja, ki državo in njene organe zavezuje k zakonitemu, pravičnemu, sorazmernemu in obrazloženemu odločanju. **Kadar državni organi izvajajo pravo Evropske unije, postane Listina neposredno zavezujoče merilo zakonitosti njihovega ravnanja.** Varuh človekovih pravic ima v tem kontekstu pomembno vlogo pri prepoznavanju kršitev temeljnih pravic v upravnih postopkih ter pri opozarjanju na pomanjkljivosti v delovanju javne uprave tudi z vidika evropskih standardov.

Na globalni ravni sistem **varstva človekovih pravic dopolnjujejo pravni instrumenti Združenih narodov, predvsem Splošna deklaracija človekovih pravic ter mednarodna pakta o državljanskih in političnih ter o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah.** Ti dokumenti vzpostavljajo celovit pristop k človekovim pravicam, ki ne razlikuje med »klasičnimi« in socialnimi pravicami, temveč jih obravnava kot neločljivo celoto. Posebno pomembna so **Pariška načela**, ki določajo standarde za delovanje nacionalnih institucij za človekove pravice. Ta načela zahtevajo neodvisnost, pluralnost, zadostna pooblastila in dejansko učinkovitost institucij, kakršna je Varuh človekovih pravic, ter s tem zagotavljajo njihovo mednarodno legitimnost.

V evropskem prostoru dodatno normativno in doktrinarno usmeritev predstavljajo **Beneški principi Sveta Evrope** o zaščiti in spodbujanju institucije ombudsmana. Ti principi jasno opredeljujejo Varuha kot neodvisno in avtoritativno institucijo, katere moč ne izhaja iz prisilnih pooblastil, temveč iz strokovnosti, javne verodostojnosti in sposobnosti systemskega vplivanja na delovanje oblasti. **Beneški principi poudarjajo dostopnost Varuha posamezniku, njegov preventivni značaj ter njegovo ključno vlogo pri izboljševanju kakovosti upravljanja in varovanju človekovega dostojanstva.**

Celoten sistem pravnih virov jasno kaže, da Varuh človekovih pravic deluje na presečišču več pravnih redov in standardov. Njegova naloga ni zgolj formalno preverjanje zakonitosti, temveč vsebinsko zagotavljanje, da so človekove pravice v praksi učinkovito zavarovane. Varuh tako predstavlja most med posameznikom in oblastjo, med pravnimi normami in njihovo dejansko uporabo ter med nacionalnim, evropskim in mednarodnim varstvom človekovih pravic.

2. Razlogi za kandidaturo

Kandidatura za Varuha človekovih pravic izhaja iz ugotovitve, da se v praksi številne ustavno in mednarodno zavarovane človekove pravice uresničujejo zgolj formalno, medtem ko posameznik v vsakdanjem razmerju do države pogosto ostaja brez učinkovitega in pravočasnega varstva. Posebej izrazito se to kaže v upravnih, davčnih, inšpekcijskih in izvršilnih postopkih, kjer je razmerje med oblastjo in posameznikom izrazito neenako.

Razlog za kandidaturo je prepričanje, da mora Varuh svojo vlogo opravljati sistemsko in proaktivno, z osredotočenostjo na strukturne vzroke kršitev človekovih pravic in ne zgolj na obravnavo posamičnih primerov. Varuh mora delovati kot most med posameznikom in oblastjo ter kot strokovni korektiv, ki pravočasno opozarja na neustavne, nesorazmerne ali nepravilne učinke delovanja države.

Kandidatura temelji na strokovnem prepričanju, da varstvo človekovih pravic ni omejeno na klasične osebne in procesne pravice, temveč vključuje tudi socialne in ekonomske pravice ter pravico do dobrega upravljanja. Prav na teh področjih se najpogosteje ustvarjajo sistemska tveganja, ki neposredno vplivajo na dostojanstvo posameznika, njegovo pravno varnost in zaupanje v pravno državo.

Cilj kandidature je prispevati k okrepitvi vloge Varuha kot neodvisne, avtoritativne in zaupanja vredne institucije, ki deluje v skladu z ustavo, evropskimi in mednarodnimi standardi ter s spoštovanjem človekovega dostojanstva kot temeljne vrednote pravne države.

Skrajšano: Kakšno državo bomo zapustili našim zanamcem, ni odgovornost zgolj politike, temveč vsakega posameznika. Državo namreč tvorimo ljudje in Ustava vsakemu nalaga, da k njenemu razvoju prispeva po svojih močeh.

Varstvo človekovih pravic je skupna odgovornost vseh – v prvi vrsti vseh treh vej oblasti na državni in lokalni ravni, v drugi vrsti pa neodvisnih institucij, zlasti Varuha človekovih pravic, zato je njegova izbira po naravi prvovrstno politično vprašanje; prav zato Beneška komisija (dodatno pojasnjeno v Prilogi 7) zahteva vsebinski in transparenten postopek imenovanja, v katerem je presoja kandidatovega programa nujen pogoj integritetnega in odgovornega odločanja politike.

II. ANALIZA STANJA ČLOVEKOVIH PRAVIC IN VLADAVINE PRAVA

3. Vladavina prava v Sloveniji – sistemski pogled

Ustavno sodišče Republike Slovenije v svoji ustaljeni praksi razume pravno državo ne zgolj kot formalno vezanost države na zakon, temveč kot vsebinski ustavni princip, ki vključuje predvidljivost delovanja oblasti, pravno varnost posameznika, enako obravnavo in učinkovito uresničevanje človekovih pravic. Pravna država po ustavnopravni doktrini ne pomeni le obstoja pravic, temveč predvsem njihovo razumljivo, dosledno in sorazmerno uporabo v praksi.

Čeprav je normativni okvir v Sloveniji na visoki ravni, se v praksi vse pogostejše oblikuje splošna družbena ocena, da »država ne deluje«. Takšna ocena sama po sebi ni pravni argument, vendar predstavlja pomemben opozorilni signal, ki zahteva analitičen in sistemski odziv. Pravo ne more učinkovito uresničevati svoje funkcije, če posameznik pravila doživlja kot nepredvidljiva, postopke kot nerazumno dolgotrajne, odločitve kot formalistično pravilne, vendar vsebinsko nepravilne, odgovornost oblasti pa kot razpršeno in nejasno.

Iz ustavnopravnega vidika to pomeni, da problem pravne države v Sloveniji ni prvenstveno v pomanjkanju pravnih podlag, temveč v odsotnosti mehanizmov, ki bi zagotovili njihovo dejansko učinkovanje. Zato je treba ob zaznani neučinkovitosti države opraviti vsebinsko analizo delovanja oblasti ter na tej podlagi predlagati sistemske spremembe, katerih cilj je vzpostavitev dejanske, in ne zgolj deklarativne pravne države.

Ena izmed ključnih sistemskih usmeritev mora biti razvoj načela uspešnosti javne oblasti. Pravna država ni uresničena, če organ deluje zgolj zakonito, ampak tudi takrat, ko deluje učinkovito, pravočasno, sorazmerno in z vidika učinka na pravice posameznika. Na tej podlagi se odpira prostor za normativno razpravo o uvedbi jasnega zakonskega okvira dobrega upravljanja oziroma zakona o dobri upravi, ki bi nosilec javnih pooblastil izrecno naložil obveznost ne le pravnega, temveč tudi uspešnega uresničevanja ustavnih in zakonskih ciljev.

Takšna usmeritev ni v nasprotju s pravno državo, temveč predstavlja njen razvoj. Pravo namreč svojo legitimnost črpa iz tega, da omogoča svobodi, da se uresniči v praksi. Varuh človekovih pravic ima pri tem ključno vlogo: ne kot ocenjevalec političnih programov, temveč kot varuh ustavnega ravnovesja med oblastjo, pravom in svobodo posameznika.

4. Ključna tveganja za človekove pravice

Ključna tveganja za človekove pravice v Sloveniji izhajajo predvsem iz razkoraka med normativno urejenostjo in dejanskim uresničevanjem pravic. Najresnejši problemi se pojavljajo tam, kjer zakonodaja ne sledi dejanskim družbenim razmerjem, kjer je upravni preudarek preširok ter kjer posameznik kljub formalnim pravnim jamstvom nima učinkovitega in pravočasnega varstva.

Posebej izrazito tveganje predstavlja delovanje javne uprave in nosilcev javnih pooblastil v postopkih, ki neposredno vplivajo na socialni in ekonomski položaj posameznika. Formalistično

odločanje, neenotna praksa, vrtičkarski odnos in omejena izvršljivost odločitev ustvarjajo stanje pravne negotovosti, v katerem se človekove pravice uresničujejo zgolj navidezno.

Značilen primer takšne odsotnosti dejanske pravne države se kaže na področju sobivanja v večetičnih skupnostih. Kljub obstoju splošnih ustavnih in mednarodnih jamstev ni vzpostavljen jasen, preventiven in vnaprej znan pravni okvir, ki bi omogočal mirno in dostojanstveno sobivanje in varnost ter učinkovito preprečevanje sporov. Posledica "ne dovolj integritetnega ali neuspešnega izvajanja pooblastil oseb z javnimi pooblastili" ni zgolj tveganje za arbitrarno ravnanje države, temveč nastanek stanj, v katerih prihaja do nasilja in ponavljajočih se kršitev človekovega dostojanstva brez učinkovitega in pravočasnega pravnega pregona. V takšnih okoliščinah država ne izpolnjuje svoje pozitivne obveznosti varovanja človekovih pravic, pravna država pa preneha učinkovati kot dejanski mehanizem zaščite posameznika.

Pobuda za pripravo zakona o sobivanju v večetičnih skupnostih (in Zakona o dobri upravi) izhaja prav iz tega systemskega tveganja. Njen namen ni ustvarjanje posebnih pravic, temveč vzpostavitev jasnih pravil, ki krepijo pravno varnost, enakost in dejansko uresničevanje svobode v pluralni družbi. V takšnih primerih Varuh ne deluje zgolj kot obravnavalec posameznih pobud, temveč kot institucija, ki zaznana tveganja systemsko prepozna, pravno utemelji in predlaga rešitve za krepitev pravne države.

5. Vloga Varuha v celotnem sistemu varstva pravic

Varuh človekovih pravic je del večnivojskega sistema varstva človekovih pravic, v katerem vsak akter opravlja svojo specifično funkcijo. Sodišča zagotavljajo formalno sodno varstvo, zakonodajalec določa normativni okvir, izvršilna oblast pa pravila udejanja v praksi. Varuh v tem sistemu deluje kot neodvisen, preventiven in korektiven mehanizem, katerega naloga je zapolnjevati vrzel med formalnim pravnim varstvom in dejanskim življenjskim položajem posameznika.

Specifična vloga Varuha je v zgodnjem zaznavanju kršitev človekovih pravic in systemskih pomanjkljivosti delovanja oblasti. Varuh ni alternativa sodnemu varstvu, temveč njegova vsebinska dopolnitev, saj lahko ukrepa hitro, neformalno in brez procesnih ovir, ki posamezniku pogosto onemogočajo učinkovito uveljavljanje pravic po sodni poti. S tem prispeva k preprečevanju eskalacije kršitev in k razbremenjevanju sodnega sistema.

Pomemben del nalog Varuha je tudi systemska funkcija. Na podlagi obravnave posamičnih primerov Varuh prepoznava ponavljajoče se vzorce kršitev ter o njih obvešča odgovorne organe in zakonodajalca. Z javnimi poročili, priporočili in pobudami Varuh vpliva na razvoj zakonodaje, upravne prakse in standardov dobrega upravljanja ter s tem krepí udejanjanje pravne države v praksi.

Varuh človekovih pravic ima hkrati pomembno vlogo pri izpolnjevanju pozitivnih obveznosti države. S svojim delovanjem spodbuja oblast, da ne ostaja pasivna ob zaznanih kršitvah, temveč

vzpostavi učinkovite mehanizme preprečevanja, pregona in odprave kršitev človekovih pravic. Na ta način Varuh prispeva k temu, da se človekove pravice ne razumejo zgolj kot abstraktne pravne norme, temveč kot dejansko uresničljive pravice posameznika.

Vloga Varuha se tako ne izčrpa v obravnavi pritožb, temveč v ustvarjanju pogojev, v katerih lahko svoboda, pravna varnost in človekovo dostojanstvo dejansko zaživijo v vsakdanjem delovanju države.

III. TEMELJNA NAČELA DELOVANJA VARUHA

6. Neodvisnost, nepristranskost in integriteta

Neodvisnost, nepristranskost in integriteta predstavljajo temelj delovanja Varuha človekovih pravic ter pogoj za njegovo legitimnost in javno zaupanje. Varuh ni politična funkcija, temveč ustavna varovalka posameznika pred zlorabo oblasti in sistemskimi napakami delovanja države. Njegovo delovanje mora biti zato utemeljeno izključno na ustavi, človekovih pravicah in standardih dobrega upravljanja, ne glede na politično, ideološko ali drugo pripadnost udeleženi.

Delovanje institucije Varuha temelji na načelih ustavne zvestobe, neodvisnosti od vseh vej oblasti, nepristranskosti, politične nevtralnosti ter javne odgovornosti in transparentnosti. Posebno mesto ima načelo dobre uprave, kot izhaja iz 41. člena Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, ki zahteva zakonito, pravično, objektivno in spoštljivo odločanje javnih organov. Ta načela ne predstavljajo zgolj etičnega okvira, temveč pravno in institucionalno obveznost Varuha.

Neodvisnost Varuha pomeni dejansko in vidno distanco do političnih struktur. Institucija Varuha mora delovati brez formalnih ali neformalnih političnih navezav, brez vključevanja v strankarsko delovanje in brez javnih nastopov, ki bi lahko ustvarjali vtis politične pristranskosti. Vsi stiki s političnimi akterji morajo biti pregledni in javno evidentirani, saj transparentnost ni omejitev neodvisnosti, temveč njen temelj.

Integriteta Varuha se zagotavlja tudi s strogim preprečevanjem nasprotja interesov. V vsakem primeru, kjer bi obstajal dejanski ali zaznani videz pristranskosti, je potrebna pravočasna samoizločitev in zagotovitev neodvisne obravnave zadeve. Transparentnost osebnih, poslovnih in finančnih interesov ter stroga prepoved sprejemanja daril ali ugodnosti so nujni pogoji za ohranitev zaupanja v institucijo.

Javna odgovornost Varuha se uresničuje z rednim in preglednim poročanjem. Poleg letnih poročil Državnemu zboru mora institucija vzpostaviti tudi vmesne mehanizme javnega nadzora, ki omogočajo spremljanje izvajanja priporočil, odzivnosti organov in učinkovitosti (pravilneje usšesnega) delovanja Varuha. V tem okviru je posebej pomemben javni pregled delovanja Varuha v sredini mandata ter odprt koledar uradnih sestankov in stikov z nosilci javnih funkcij.

Za zagotavljanje dolgoročne institucionalne stabilnosti in ravnotežja je smiselna vzpostavitev posvetovalnega telesa, ki spremlja sistemske učinke dela Varuha, ne da bi posegalo v obravnavo posameznih primerov. Takšno telo, sestavljeno iz predstavnikov različnih družbenih okolij, krepi legitimnost institucije in omogoča refleksijo njenega delovanja z vidika različnih družbenih perspektiv.

Delovanje Varuha mora biti programsko usmerjeno v področja, kjer obstaja širok družbeni konsenz in kjer človekove pravice niso ideološko pogojene. Posebna pozornost mora biti namenjena varstvu otrok, oseb z invalidnostjo, starejših ter drugih ranljivih skupin, pa tudi krepitvi dobrega upravljanja in preprečevanju sistemskih kršitev v upravnih, socialnih in davčnih postopkih.

Nenazadnje je bistveni element integritete sposobnost trajne samopresoje. Varuh mora biti prva institucija, ki na lastnem delovanju dosledno uresničuje standarde, ki jih zahteva od drugih. Redna notranja in zunanja presoja skladnosti z načelom neodvisnosti in dobre uprave ter javna objava ugotovitev sta ključni za ohranjanje kredibilnosti institucije in zaupanja javnosti.

7. Načelo dobrega upravljanja

Načelo dobrega upravljanja, kot je izrecno opredeljeno v **41. členu Listine Evropske unije o temeljnih pravicah**, posamezniku zagotavlja pravico, da se o njegovih zadevah odloča nepristransko, pravično in v razumnem roku, ob pravici do izjave, obrazložitve in učinkovitega pravnega sredstva. To načelo v slovenskem pravnem redu ni tuje, saj **3. člen Zakona o Varuhu človekovih pravic** Varuhu izrecno nalaga varstvo človekovih pravic in nadzor nad ravnanjem nosilcev javnih pooblastil z vidika pravičnosti in dobrega upravljanja, tudi kadar ravnanja organov formalno niso nezakonita. Sodišče Evropske unije je v sodbi **C-269/90, Technische Universität München**, jasno poudarilo, da mora upravni organ pri odločanju skrbno in nepristransko preučiti vse relevantne okoliščine ter svojo odločitev ustrezno obrazložiti, sicer je poseženo v pravico do dobrega upravljanja. Prav v tej razliki med formalno zakonitostjo in vsebinsko pravilnostjo se razkriva osrednji problem slovenske upravne prakse. Namen zakona o dobri upravi je zato udejanjiti to ustavno-evropsko načelo tako, da ne ostane zgolj beseda v pravu, temveč postane operativno merilo ravnanja vseh oseb z javnimi pooblastili – da, slikovito rečeno, **beseda postane meso** in da se pravna država uresniči v dejanskem življenjskem položaju posameznika.

Načelo dobrega upravljanja je v ustavnopravni praksi Ustavnega sodišča Republike Slovenije vsebinsko zajeto v pojmu pravne države iz **2. člena Ustave RS**, zlasti skozi zahteve po pravni varnosti, predvidljivosti, obrazložitve odločitev in učinkovitem (pravilneje uspešnem) varstvu pravic. Ustavno sodišče je večkrat poudarilo, da formalna zakonitost sama po sebi ne zadošča, če odločanje ne omogoča posamezniku razumevanja razlogov za poseg v njegove pravice in če postopki ne potekajo v razumnem času. V odločbah s področja upravnega in sodnega odločanja je Ustavno sodišče izpostavilo, da mora oblast ravnati razumno, sorazmerno in pošteno ter da

kršitve pravice do izjave, pomanjkljiva obrazložitev ali nedosledna uporaba prava pomenijo kršitev načela pravne države, tudi kadar zakon sam ni bil kršen. Ta ustavnopravna doktrina jasno kaže, da dobro upravljanje ni zgolj vprašanje administrativne kulture, temveč ustavna zahteva, ki državnim oblastem nalaga aktivno dolžnost, da pravice posameznika dejansko uresniči in ne izprazni z vsebinsko praznimi ali zgolj formalnimi postopki.

Načelo dobre uprave po svoji vsebini zahteva več kot zgolj formalno zakonito ravnanje oblasti. Terja, da organ svoje pristojnosti izvaja z zavestjo o namenu zakona in da pri vsakem odločanju presoja, ali je bil ta namen tudi dejansko dosežen. Zakonitost brez presoje učinka ne izpolnjuje zahtev dobrega upravljanja, saj pravo ne obstaja samo zato, da se pravilno uporabi, temveč zato, da ustvari pravni in življenjski rezultat, ki varuje človekove pravice.

Ključna težava dosedanjega razumevanja načela dobre uprave je v tem, da slovenski pravni red nosilec javnih pooblastil ni nalagal dolžnosti sistematične presoje uspešnosti njihovega ravnanja. Brez vnaprej določenih meril učinkovitosti, brez zahteve po preverjanju doseženega cilja in brez odgovornosti za opustitev takšne presoje je načelo dobre uprave ostalo normativno prisotno, a vsebinsko neudejanjeno.

V takem okolju načelo dobre uprave ne more zaživeti. Obstaja kot ustavna ideja, a brez praktičnega diha. Namen zakona se izgublja v postopku, odgovornost se konča pri formalni zakonitosti (in prelaganje odgovornosti med organi), človekove pravice pa ostanejo nezaščitene tam, kjer bi morale biti varovane najbolj dejansko. Uvedba jasnih kriterijev uspešnosti zato ni tehnični dodatek, temveč pogoj, da načelo dobre uprave sploh dobi prostor, da lahko deluje in izpolni svojo ustavno funkcijo.

Definicija načela uspešnosti, kot izhaja iz predloga Zakona o dobri upravi:

II.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.*

8. Dostopnost in človeku prijazen Varuh

Dostopnost Varuha človekovih pravic je temeljni pogoj za učinkovito varstvo pravic. Varuh mora biti posamezniku dosegljiv hitro, razumljivo in brez nepotrebnih formalnih ovir, zlasti za ranljive skupine, ki pogosto nimajo možnosti dolgotrajnega pravnega uveljavljanja svojih pravic. Človeku prijazen Varuh pomeni institucijo, ki zna stisko posameznika prevesti v pravno relevantno pobudo in se nanjo odzvati pravočasno in učinkovito.

Sodobne tehnologije omogočajo bistveno višjo raven dostopnosti, kot je bila uresničena doslej. Digitalni kanali, enotne vstopne točke in sledljivost postopkov omogočajo Varuhu, da ostane povezan z uporabniki tudi tam, kjer fizična dostopnost predstavlja oviro. Tehnologija ni nadomestilo osebnega stika, temveč orodje, ki njegovo dosegljivost razširi in izboljša.

Dostopnost pa ne pomeni zgolj tehnične ali digitalne prisotnosti, temveč tudi prostorsko in socialno bližino. Zato je utemeljena uvedba mreže **ambasadorjev Varuha** – krajevno umeščenih, integritetnih in neodvisnih posameznikov, ki delujejo kot prva vstopna točka za pobude strank. Njihova vloga ni odločanje o zadevah ali presoja vsebine, temveč omogočanje varnega, zaupanja vrednega in razumljivega dostopa do institucije Varuha, zlasti v okoljih, kjer je institucionalna distanca največja.

Ambasadorji Varuha bi delovali na podlagi jasnih pravil, brez političnih povezav in ob strogi zavezi k nepristranskosti ter varovanju zaupnosti. Kot lokalne kontaktne točke bi omogočali, da se pobude strank evidentirajo pravočasno, pravilno in brez strahu, s čimer bi se zmanjšalo tveganje, da kršitve človekovih pravic ostanejo neopažene ali neprijavljene.

Poleg tega dostopnost pomeni tudi sistemski vpogled v delovanje oblasti. Uvedba enotnih kazalnikov uspešnosti za nosilce javnih pooblastil omogoča Varuhu neposredno prepoznavanje kritičnih točk pri uresničevanju človekovih pravic pri vseh osebah z javnimi pooblastili s poudarkom na Policiji in FURS-u. Na tej podlagi lahko Varuh hitro zazna, kje so največji izzivi – na primer v delu policije, centrov za socialno delo ali drugih organov – ter presodi, ali so bili sprejeti ukrepi pravočasni, sorazmerni in učinkoviti.

Tako zasnovana dostopnost povezuje tehnologijo, lokalno prisotnost in sistemsko analitiko. Varuh postane institucija, ki je posamezniku blizu, hkrati pa dovolj informirana in avtoritativna, da lahko učinkovito preprečuje kršitve človekovih pravic in krepi dejansko delovanje pravne države.

IV. STRATEŠKE PRIORITETE MANDATA

9. Varstvo posameznika v razmerju do države

Jedro varstva človekovih pravic se v praksi uresničuje prav v vsakodnevnem razmerju med posameznikom in državo (vse tri veje oblasti in obe ravni oblasti). V tem razmerju ima država izrazito močnejši položaj, saj razpolaga z oblastnimi pooblastili, dostopom do informacij in možnostjo prisilnega izvrševanja svojih odločitev. Naloga Varuha je, da to strukturno neravnovesje blaži in zagotavlja, da oblast deluje v mejah ustave, zakonov in človekovega dostojanstva.

Varstvo posameznika ne pomeni nasprotovanja državi, temveč zagotavljanje, da se oblast izvaja zakonito, sorazmerno in pravično. Posebna pozornost mora biti namenjena upravnim, inšpekcijskim in drugim oblastnim postopkom, kjer formalno zakonito ravnanje organov pogosto vodi v nesorazmerne ali življenjsko nevzdržne posledice za posameznika. Varuh mora v takšnih primerih presojati ne le skladnost z zakonom, temveč tudi namen zakonodaje in učinke odločitev na človekove pravice.

V razmerju do države je še posebej pomembna **pravočasnost varstva**. Dolgotrajni postopki, zamude pri odločanju in neizvrševanje odločitev lahko pomenijo enak poseg v človekove pravice kot neposredno nezakonito ravnanje. Varuh ima zato vlogo zgodnjega opozorilnega mehanizma, ki lahko prepreči, da se upravni ali drugi postopki razvijejo v trajne kršitve pravic posameznika.

Varstvo posameznika v razmerju do države zahteva tudi sistemski pogled. Na podlagi večjega števila podobnih pobud Varuh prepozna strukturne pomanjkljivosti delovanja oblasti ter o njih obvešča odgovorne organe in zakonodajalca. S tem Varuh ne varuje le posameznih pravic, temveč prispeva k izboljšanju delovanja države kot celote in kreptvi zaupanja v pravno državo.

10. Socialne in ekonomske človekove pravice

Socialne in ekonomske človekove pravice se ne uresničujejo z golim priznanjem, temveč z učinkovitim delovanjem države. Načelo dobre uprave zahteva, da organi ne presojujejo zgolj zakonitosti svojih odločitev, temveč tudi doseganje njihovega namena in dejanski učinek na življenje posameznika. Uvedba obveznega upravljanja s tveganji in registra tveganj za kršitve človekovih pravic omogoča, da to načelo preide iz ustavne zahteve v praktično zavezo države ter zagotavlja, da pravice niso le zapisane, temveč resnično varovane.

Pri uresničevanju socialnih pravic se najjasneje pokaže razkorak med tem, kako je država organizirana, in kako človek v stiski dejansko živi. Posameznik, ki se znajde v energetske revščini, praviloma ne ve, kje začeti. Ne ve, ali je njegov problem socialni, energetski, stanovanjski ali finančni, niti ne pozna pristojnosti posameznih organov. Namesto da bi država delovala kot enoten varovalni sistem, je posameznik pogosto prisiljen sam iskati poti med institucijami, ki delujejo ločeno in po lastnih postopkih.

V takšnem položaju ima vsak organ svojo delno vlogo. Center za socialno delo se ukvarja z denarno socialno pomočjo in izrednimi pomočmi za kritje nujnih stroškov, ministrstvo, pristojno za socialne zadeve, oblikuje socialno politiko in pravila socialnih transferjev, ministrstvo, pristojno za energijo, ureja področje energije in ukrepe za zmanjševanje energetske revščine, Eko sklad spodbuja energetske sanacije in dolgoročno znižanje stroškov, regulator trga energije nadzira izvajanje zaščitnih mehanizmov za ranljive odjemalce, lokalne skupnosti nudijo dodatne oblike pomoči, dobavitelji energije pa izvajajo zakonsko določene zaščite, kot je omejevanje odklopov. Vse to obstaja, vendar za človeka pogosto nepovezano, nepregledno in časovno neusklajeno.

Težava torej ni popolna odsotnost pomoči, temveč odsotnost enotnega pogleda na položaj posameznika. Človek v stiski ne more in ne sme biti tisti, ki povezuje državo. Če sistem deluje tako, da mora posameznik sam razumeti strukturo oblasti, pravice že v izhodišču odpovejo svojemu namenu. Evropsko sodišče za človekove pravice je že v zadevi **Airey proti Irski** poudarilo, da pravice iz Evropske konvencije niso zgolj negativne, temveč **vključujejo tudi pozitivne obveznosti države,** da posameznikom zagotovi dejanski in učinkovit dostop do pravic, kadar bi njihovo uresničevanje brez državnega ukrepanja ostalo zgolj formalno.

Zato je uvedba upravljanja s tveganji za kršitve človekovih pravic ključna. Če bi moral vsak organ v okviru zakona o dobri upravi sistematično ovrednotiti tveganja, bi med prvimi tveganji prepoznal prav to – tveganje, da posameznik svojih pravic ne pozna in jih zato ne zna uveljaviti. To tveganje ni obrobno, temveč sistemsko, saj neposredno vodi v neuresničevanje sicer formalno priznanih pravic.

Ko bi vsi organi takšna tveganja opredelili in jih vpisali v svoje registre, bi se ta tveganja na ravni Varuha povezala in postala vidna kot celota. Varuh bi tako imel pregled nad tem, kje sistem odpoveduje ne zaradi slabih namenov, temveč zaradi nepovezanosti, nepreglednosti in odsotnosti enotnega odziva države. Prav tu se pokaže bistvo dobrega upravljanja: da se država organizira okoli človeka in ne obratno, ter da pravice niso zgolj ponujene, temveč dejansko dosegljive.

11. Ranljive skupine

Varstvo ranljivih skupin je lakmusov papir delovanja pravne države. Otroci, invalidi, starejši, osebe z duševnimi stiskami, socialno ogroženi posamezniki ter pripadniki manjšin so v razmerju do države pogosto v položaju, kjer že majhna institucionalna napaka povzroči nesorazmeren poseg v njihove pravice in dostojanstvo. Prav zato mora država zanje zagotavljati okrepljeno, ne pa zgolj enako varstvo.

Po sodni praksi Evropskega sodišča za človekove pravice položaj ranljivih posameznikov terja okrepljeno skrb države in višje standarde ravnanja, saj že relativno manjši posegi ali institucionalne napake lahko vodijo v nesorazmerne kršitve njihovih pravic in dostojanstva (npr. **Alajos Kiss proti Madžarski, M.S.S. proti Belgiji in Grčiji**).

Za **ranljive skupine**² se štejejo posamezniki in skupine, ki so zaradi osebnih okoliščin, socialnega položaja ali odvisnosti od delovanja države izpostavljeni povečanemu tveganju kršitev človekovih pravic. Mednje sodijo zlasti (seznam je rezultat analize več dokumentov, bistvo pa je, da seznam temelji na subjektu, ne na nezaželenih ravnanjih³):

- **otroci**, zlasti otroci iz socialno ogroženih okolij, otroci s posebnimi potrebami in otroci v postopkih državnih organov,
- **osebe z invalidnostjo**, ne glede na vrsto invalidnosti (telesno, senzorno, intelektualno ali duševno),
- **starejše osebe**, zlasti osebe z zmanjšano samostojnostjo ali v institucionalnem varstvu,
- **osebe z duševnimi stiskami ali duševnimi motnjami**, zlasti v postopkih zdravljenja, socialnega varstva ali prisilnih ukrepov,
- **socialno ogroženi posamezniki in družine**, vključno z dolgotrajno brezposelnimi, prejemniki socialnih transferjev in osebami v revščini,
- **osebe v energetske in stanovanjske revščini**, ki zaradi materialne ogroženosti ne morejo zagotoviti osnovnih pogojev za dostojno življenje,
- **migranti, prosilci za mednarodno zaščito in tujci**, zlasti v postopkih pred državnimi organi,
- **pripadniki narodnih, etničnih in drugih manjšin**, kadar so izpostavljeni diskriminaciji ali izključenosti,
- **žrtve nasilja**, zlasti nasilja v družini, spolnega nasilja in drugih oblik sistemskega ali ponavljajočega se nasilja,
- **osebe v postopkih pred represivnimi organi**, zlasti osebe v policijskih, inšpekcijskih, davčnih in izvršilnih postopkih, kjer obstaja izrazita neenakost moči med državo in posameznikom.

² Pojem »ranljive skupine« ni pravno ustrezen. Primeroma. Suženjstvo (npr. delavci v rastlinjakih na jugu Evrope) in spolno suženjstvo (praktično v vsaki državi članici EU) nista obravnavana kot »ranljiva skupina«, ker bi to razkrilo, da ranljivost ne izhaja le iz osebnih lastnosti, temveč iz dejanskega razmerja popolne oblasti in prisile – česar pa sodobna država normativno noče priznati kot trajni družbeni pojav. Zato bi bilo potrebno (mnenje avtorja) uvesti tudi nov termin, primeroma »**absolutno ranljivi položaj**«, ki bi zajel skupino oseb, ki so jih kratene najbolj osnovne človekove pravice.

³ Ranljive skupine imajo zavarovane pravice v več zakonih (Ustava, Konvencija o otrokovih pravicah, Zakon o zakonski zvezi in družinskih razmerjih, Konvencija o pravicah invalidov, Zakon o izenačevanju možnosti invalidov, Zakon o duševnem zdravju, Zakon o socialnem varstvu, Zakon o socialno varstvenih prejemkih, Stanovanjski zakon, Energetski zakon, Zakon o mednarodni zaščiti, Zakon o tujcih, Okvirna konvencija za varstvo narodnih manjšin, Zakon o preprečevanju nasilja v družini, Istambulska konvencija itd.)

V praksi se tveganja za kršitve pravic ranljivih skupin najpogosteje pojavljajo zaradi nepovezanega delovanja institucij, formalističnega odločanja in neupoštevanja dejanskih življenjskih okoliščin posameznika. Kadar se država omeji na posamične postopke brez celostnega pogleda, ranljivi posamezniki ostanejo ujeti med različne organe, brez jasne poti do učinkovite zaščite.

Načelo dobrega upravljanja zahteva pri obravnavi ranljivih skupin posebne standarde ravnanja. Organ ne sme presojati zgolj pravne pravilnosti, temveč tudi učinek svoje odločitve na dejanski položaj posameznika. Pri ranljivih skupinah to pomeni dolžnost pravočasnega ukrepanja, aktivnega preprečevanja škode in tesnega sodelovanja vseh pristojnih organov.

Vloga Varuha človekovih pravic je pri tem osrednja. Varuh mora prepoznavati sistemska tveganja, ki posebej prizadenejo ranljive skupine, ter spodbujati povezovanje institucij, jasne odgovornosti in preventivne mehanizme. S tem Varuh ne deluje zgolj kot odziv na nastale kršitve, temveč kot varovalni mehanizem, ki krepi dejansko uresničevanje pravic tam, kjer je potreba največja.

Posebej ranljiva skupina so **otroci, zlasti otroci iz socialno ogroženih okolij in otroci s posebnimi potrebami**. Njihove pravice so v Sloveniji normativno dobro varovane, vendar je njihovo uresničevanje razpršeno med več organov. Centri za socialno delo izvajajo ukrepe socialnega varstva in zaščite otroka, sodišča odločajo o družinskih razmerjih in zaščitnih ukrepih, vzgojno-izobraževalne ustanove zaznavajo in obravnavajo posebne potrebe otrok, zdravstveni sistem zagotavlja zgodnjo obravnavo in zdravljenje, ministrstva oblikujejo politike, lokalne skupnosti pa izvajajo dodatne programe pomoči.

Za otroka in njegovo družino tak sistem pomeni nepreglednost in odsotnost jasne vstopne točke, odgovornost pa se pogosto razprši med institucijami. Če država ne zagotovi usklajenega delovanja, pravice obstajajo formalno, njihova zaščita pa je odvisna od naključja, iniciativnosti staršev ali posameznih strokovnih delavcev.

Zato mora zakon o dobri upravi na področju varstva otrok zahtevati povezovanje vseh pristojnih organov in upravljanje s tveganji za kršitve otrokovih pravic, vključno s tveganjem, da otrok ali njegova družina pravic sploh ne poznata ali jih ne moreta uveljaviti. **Kandidat je s ciljem sistematične rešitve pripravil tudi predlog Zakona o podpori in storitvah za osebe s posebnimi potrebami (ZPSPP), ki na podlagi dobre prakse držav EU-27 celovito in pregledno ureja pravice v enem zakonu ter odpravlja razpršenost institucionalnih pristojnosti.**

12. Dolgotrajni postopki in učinkovito pravno varstvo

Dolgotrajni postopki so ena najpogostejših in hkrati najresnejših oblik kršitev človekovih pravic. Pravica, ki je priznana prepozno, je v praksi pogosto izpraznjena svoje vsebine. Ne glede na formalno zakonitost odločanja dolgotrajnost postopkov neposredno posega v pravico do učinkovitega pravnega varstva, pravno varnost in človekovo dostojanstvo posameznika.

Vzroki za dolgotrajne postopke praviloma niso zgolj kadrovske ali tehnične narave, temveč izhajajo iz pomanjkljive organizacije dela, nejasnih pristojnosti in odsotnosti sistematičnega spremljanja uspešnosti odločanja. Kadar organi nimajo jasnih časovnih standardov in ne nosijo odgovornosti za zamude, se breme počasnosti prenese na posameznika, ki pogosto nima učinkovitega sredstva za pospešitev postopka.

Vloga Varuha človekovih pravic je pri tem ključna. Varuh mora spremljati dolgotrajnost postopkov kot sistemsko tveganje za kršitve pravic, opozarjati na ponavljajoče se vzorce in spodbujati vzpostavitev merljivih časovnih standardov. Posebno pozornost je treba nameniti postopkom, ki neposredno vplivajo na socialni, zdravstveni ali varnostni položaj posameznika, kjer zamude povzročijo nepopravljive posledice.

Učinkovito pravno varstvo zahteva, da država ne zagotavlja le pravnih sredstev, temveč tudi njihovo dejansko delovanje v razumnem času. Le tako se lahko načelo pravne države uresniči v praksi, Varuh pa izpolni svojo vlogo varuha pravic tudi tam, kjer formalne poti odpovedo.

Z uveljavitvijo zakona o dobri upravi bi se tudi pri sodiščih vzpostavili jasni standardi učinkovitega odločanja, kar pomeni obvezno spremljanje trajanja postopkov, identifikacijo vzrokov za zamude ter odgovornost za odpravo sistemskih zastojev, še preden dolgotrajnost postopka prerase v kršitev pravice do učinkovitega pravnega varstva.

V. OPERATIVNI NAČRT DELA IN RAZVOJ INSTITUCIJE

13. Organizacija dela Varuha

Urad Varuha človekovih pravic je danes organiziran po vsebinskih področjih, ki omogočajo obravnavo pobud posameznikov, pripravo posebnih poročil ter dialog z državnimi organi. Takšna organizacija zagotavlja osnovno funkcionalnost institucije, vendar se v praksi pogosto izkaže kot pretežno reaktivna, saj je vezana na posamične pobude in omejena v sistemskem vplivu na oblikovanje in spreminjanje javnih politik.

Cilj je okrepiti organizacijo dela Varuha v smeri večje **sistemske in preventivnega delovanja**. Posebno pozornost je treba nameniti izboljšanju strukturiranega sodelovanja s političnimi strankami, saj prav one v parlamentarni demokraciji dejansko oblikujejo zakone in javne politike. To sodelovanje ne pomeni političnega vplivanja, temveč strokovni dialog, v katerem Varuh na podlagi zaznanih sistemskih tveganj in kršitev človekovih pravic prispeva k boljši zakonodaji in učinkovitejšemu uresničevanju pravic. **Politika kot odgovorno odločanje o skupnih zadevah je nujna in legitimna, politikantstvo pa ni politika, temveč njena zloraba, ki nima mesta v delovanju Varuha človekovih pravic.**

Poleg tega je treba vzpostaviti bolj sistematičen odnos Varuha do vseh oseb z javnimi pooblastili. Ključno orodje pri tem je uvedba **registra tveganj za kršitve človekovih pravic**, v katerega bi posamezni organi vpisovali prepoznana tveganja, Varuh pa bi imel celovit pregled nad vzorci,

ponavljajočimi se težavami in kritičnimi področji delovanja države. Takšen pristop omogoča, da se zadeve rešujejo preventivno, še preden pride do množičnih ali hujših kršitev.

Za učinkovito zaznavanje sistemskih težav je nujno tudi uvesti možnost **anonimnih prijav**. Brez varne poti za posameznike, ki se bojijo posledic razkritja, številne sistemske napake in neustrezne prakse ostanejo neopažene. Možnost anonimnega obveščanja Varuha ne služi obravnavi posamičnih sporov, temveč zgodnjemu zaznavanju tveganj, ki zahtevajo sistemski odziv.

Takšna organizacija dela krepi vlogo Varuha kot osrednje institucije za spremljanje delovanja države z vidika človekovih pravic ter omogoča, da Varuh ne deluje zgolj kot zadnja instanca za posameznike, temveč kot aktiven soustvarjalec bolj pravičnega in odgovornega sistema javne oblasti.

14. Sistem spremljanja uspešnosti (KPI)

Kriteriji uspešnosti delovanja (KPI) predstavljajo osrednjo točko tega programa. Njihova vloga ni podporna, temveč temeljna: brez merjenja uspešnosti ni mogoče govoriti o dejanskem varstvu človekovih pravic. Zato bo Varuh človekovih pravic najprej uvedel sistem KPI-jev **zase in za svoj urad**. Institucija, ki zahteva odgovornost od drugih, mora biti prva, ki meri lastno učinkovitost, odzivnost, trajanje postopkov, uresničevanje priporočil in dejanski vpliv svojega dela.

Na tej podlagi se bodo KPI-ji sistematično uvedli tudi **pri vseh nosilcih javnih pooblastil**, in sicer z vidika zavarovanja človekovih pravic. Izhodišče za določanje kazalnikov bo klasifikacija človekovih pravic, kot je uveljavljena v ustavni, evropski in mednarodni teoriji ter praksi, ob hkratnem zavedanju, da gre za dinamičen proces: z razvojem tehnologij, digitalizacije in novih oblik oblasti nastajajo tudi nove vsebine pravic in nova tveganja za njihove kršitve. KPI-ji zato ne bodo statični, temveč prilagodljivi razvoju družbe.

Upravljanje s tveganji po standardu **ISO 31000** predstavlja operativno orodje, s katerim se KPI-ji prevedejo v prakso. Risk management v tem okviru ni kontrolni mehanizem, temveč mehanizem zagotavljanja uspešnosti – ne le Varuha, temveč države kot celote. Omogoča zgodnje zaznavanje tveganj, sistemsko preprečevanje kršitev in pravočasno usmerjanje ukrepov tja, kjer so potrebe največje. Takšno razumevanje je skladno z ustaljeno sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice, ki je večkrat poudarilo, da država odgovarja za celotno trajanje postopka – od upravnega odločanja do sodnega varstva – ter da sistemske zamude pomenijo kršitev pravice do sojenja v razumnem roku in pravice do učinkovitega pravnega sredstva (npr. **Kudła proti Poljski, Scordino proti Italiji, Rumpf proti Nemčiji**).

Takšen sistem pomeni tudi večjo preglednost za prebivalce. Ljudje ne bodo imeli zgolj formalnih pravic, temveč tudi dostop do jasnih informacij o tem, **kje njihova uprava deluje učinkovito in kje ne**, ter ali država dejansko izpolnjuje svojo dolžnost varovanja človekovih pravic. S tem se

odgovornost oblasti premakne iz besed v preverljiva dejstva, pravna država pa iz načela v prakso.

15. Od posamičnega primera do sistemskih sprememb

Posamični primeri kršitev človekovih pravic so praviloma signal širših sistemskih pomanjkljivosti. Naloga Varuha ni zgolj odpraviti posledice v posameznem primeru, temveč iz njih izluščiti vzorce in tveganja, ki terjajo sistemski odziv države.

Kot Varuh bo DF okrepil analitično jedro institucije z uporabo načel **ISO 31000**, ki omogočajo strukturirano pretvorbo posamičnih pobud v sistemske ugotovitve. To pomeni, da se vsak primer ne obravnava le pravno, temveč tudi z vidika tveganja: katera pravica je ogrožena, v katerih postopkih, pri katerih organih in s kakšno pogostostjo.

Primer: če Varuh prejme več pobud zaradi dolgotrajnih odločitev centrov za socialno delo, se primeri ne obravnavajo ločeno. Na podlagi ISO 31000 se opredeli tveganje (zamude pri odločanju o socialnih pravicah), njegov vzrok (organizacija postopkov, kadrovske obremenitve, nejasna odgovornost), posledice (ogrožanje socialne varnosti) in verjetnost ponovitve. Na tej podlagi Varuh predlaga ciljno usmerjene ukrepe in spremembe prakse, ne zgolj posameznih rešitev.

Takšen pristop (ki je vgrajen v ISO31000) omogoča prehod od reaktivnega reševanja primerov k preventivnim, merljivim in učinkovitim sistemskim spremembam ter krepí vlogo Varuha kot osrednje analitične in korektivne institucije pravne države.

VI. SODELOVANJE IN DIALOG

16. Odnos do Državnega zbora

Predlog Varuha (kandidata) je uvedba **sistematičnega dvotirnega sodelovanja z Državnim zborom**, ki presega obstoječo prakso letnega poročanja in omogoča stalno, nadzorovano in pregledno interakcijo med institucijama.

Prvi tir sodelovanja temelji na **registru tveganj za kršitve človekovih pravic**. Preko tega orodja Varuh že v fazi nastajanja zakonodaje spremlja in analizira tveganja, ki jih posamezni zakonski predlogi lahko povzročijo za uresničevanje pravic. S tem Varuh učinkovito izvršuje svojo ustavno vlogo varovanja človekovih pravic v zakonodajnem postopku. Hkrati pa isti register omogoča **povratni nadzor Državnega zbora nad delovanjem Varuha**. Državni zbor lahko spremlja, katera sistemska tveganja ostajajo odprta, ter Varuha tudi večkrat in ciljno povpraša, zakaj določeno tveganje še ni bilo ustrezno naslovljeno ali odpravljeno. Register tveganj tako postane dvosmeren mehanizem odgovornosti in ne le poročilno orodje.

Drugi tir sodelovanja je uvedba **rednih, najmanj dvakrat letnih vsebinskih srečanj Varuha s političnimi strankami**, namenjenih razpravi o prihodnjem razvoju varstva človekovih pravic. Ta srečanja niso namenjena obravnavi posamičnih primerov, temveč stratežnemu dialogu o dolgoročnih izzivih, novih tveganjih in razvoju standardov varstva pravic v spremenjenih družbenih in tehnoloških razmerah.

V tem okviru se prilagodi tudi poročanje Varuha. Letna in tematska poročila se strukturirajo glede na **kazalnike uspešnosti (KPI-je)**, ki jih za delovanje Varuha določi Državni zbor, ob spoštovanju neodvisnosti institucije. Na ta način Državni zbor ne nadzira vsebine posameznih odločitev, temveč spremlja učinkovitost, prioritetenost in sistemski učinek delovanja Varuha.

Takšen model sodelovanja krepi demokratično odgovornost obeh institucij: Varuh ostaja neodvisen, a politično relevanten, Državni zbor pa pridobi strukturirano, strokovno podlago za boljše zakonodajne in nadzorne odločitve na področju človekovih pravic.

17. Odnos do izvršilne oblasti

Odnos Varuha človekovih pravic do izvršilne oblasti temelji na stalnem, strukturiranem in preglednem sodelovanju, katerega cilj ni operativno vodenje organov, temveč zagotavljanje, da se izvršilna oblast pri svojem delovanju dejansko ravna po ustavnih in zakonskih standardih varstva človekovih pravic. Varuh pri tem ohranja popolno neodvisnost, hkrati pa deluje kot strokovni korektiv delovanja državne uprave.

Predlagan je **dvotirni model sodelovanja z izvršilno oblastjo**. Prvi tir temelji na uvedbi **registra tveganj za kršitve človekovih pravic**, ki postane skupna analitična osnova dialoga med Varuhom in nosilci izvršilne oblasti. Skozi ta register Varuh sistematično spremlja tveganja, ki izhajajo iz zakonodaje v izvajanju, upravnih postopkov in upravne prakse, ter preverja, ali so bili sprejeti ustrezni, pravočasni in učinkoviti ukrepi. Izvršilna oblast je na tej podlagi zavezana k odzivu in pojasnilom, Varuh pa lahko spremlja napredek in vztrajna tveganja utemeljeno izpostavlja javnosti in Državnemu zboru.

Drugi tir sodelovanja je uvedba **rednega strateškega dialoga z izvršilno oblastjo**, namenjenega obravnavi prihodnjih izzivov in sistemskih vprašanj varstva človekovih pravic. Takšen dialog poteka periodično in ne posega v odločanje v posamičnih zadevah, temveč se osredotoča na izboljšanje upravne kulture, standardov dobrega upravljanja ter pravočasno prilagajanje politike novim tveganjem, ki jih prinašajo družbeni in tehnološki razvoj.

Poseben poudarek bo na **merljivosti ukrepov izvršilne oblasti**. Varuh bo svoje ugotovitve strukturiral glede na kazalnike uspešnosti (KPI-je), ki omogočajo spremljanje dejanskega učinka sprejetih ukrepov na položaj posameznika. S tem se dialog z izvršilno oblastjo premakne z ravni formalnih zagotovil na raven preverljivih rezultatov.

Takšen odnos krepi odgovornost izvršilne oblasti in preprečuje, da bi se kršitve človekovih pravic obravnavale zgolj reaktivno. Varuh s tem uresničuje svojo vlogo institucionalnega varuha ravnotežja med učinkovitostjo oblasti in varstvom človekovega dostojanstva.

Poleg tega bo Varuh na podlagi strukturirane analize tveganj za kršitve človekovih pravic predsedniku Vlade predlagal konkretne sistemske ukrepe. Da bi tak dialog imel dejanski učinek, je smiselno, da se v **sporazumih o sodelovanju med Varuhom in Vlado** vnaprej določijo roki, v katerih se vsakokratni predsednik Vlade do teh predlogov opredeli. Takšna praksa ne posega v izvršilno avtonomijo Vlade, temveč zagotavlja odgovoren, pregleden in pravočasen institucionalni odziv na zaznana tveganja ter krepi učinkovitost varstva človekovih pravic.

18. Univerze, civilna družba in strokovna javnost kot institucionalni partnerji Varuha

Varstvo človekovih pravic zahteva trajen stik med prakso, znanostjo in civilno družbo. Posebno vlogo imajo univerze, ki s svojim raziskovalnim, pedagoškim in analitičnim delom predstavljajo naravne zaveznike Varuha človekovih pravic. Njihova vpetost v delo Varuha omogoča, da se posamične pobude nadgradijo v poglobljene analize, primerjalne študije in dolgoročne sistemske rešitve.

Zato je predvidena vzpostavitev **posebnih sporazumov o sodelovanju z univerzami**, ki bi uredili vsebinsko in trajno sodelovanje na področju človekovih pravic, dobrega upravljanja, analize tveganj in razvoja kazalnikov uspešnosti. Univerze bi v tem okviru sodelovale pri raziskavah, evalvacijah delovanja državnih organov, razvoju metodologij (npr. KPI-jev in registrov tveganj) ter pri usposabljanju kadrov, tako za Varuha kot za druge nosilce javnih pooblastil.

V tem okviru je predlagano, da se poleg individualnih imenovanj uvede tudi možnost **institucionalnih ambasadorjev Varuha**. Takšen ambasador je lahko fakulteta ali raziskovalna institucija, na primer pravna fakulteta ali interdisciplinarni raziskovalni center, ki deluje kot vsebinska vstopna točka za določeno področje človekovih pravic. Njena vloga ni odločanje o primerih, temveč zbiranje znanja, zaznavanje sistemskih tveganj in strokovna podpora delu Varuha.

Takšna ureditev krepi legitimnost in kakovost delovanja Varuha ter hkrati omogoča, da se akademsko znanje ne zapira v teorijo, temveč neposredno prispeva k reševanju konkretnih družbenih problemov. Civilna družba, strokovna javnost in univerze tako postanejo del skupnega ekosistema varstva človekovih pravic, v katerem ima Varuh vlogo povezovalca, usmerjevalca in varuha sistemske doslednosti.

VII. MEDNARODNA RAZSEŽNOST DELOVANJA

19. Vloga Varuha v evropskem prostoru

Varuh človekovih pravic deluje v širšem evropskem prostoru varstva človekovih pravic, kjer se vse več odločitev, ki vplivajo na položaj posameznika, sprejema na ravni Evropske unije. Zato

mora biti sodelovanje z evropskimi institucijami aktivno, poglobljeno in vsebinsko usmerjeno, ne zgolj formalno ali protokolarno.

Poseben poudarek bo namenjen okrepljenemu sodelovanju z **Evropski varuh človekovih pravic**, saj obe instituciji opravljata sorodno funkcijo nadzora nad delovanjem oblasti z vidika dobrega upravljanja in človekovih pravic. Globlja izmenjava analiz, pristopov in dobrih praks omogoča, da se nacionalne izkušnje učinkoviteje vključijo v evropski kontekst, evropski standardi pa dosledneje prenesejo v nacionalno prakso.

V tem okviru je posebej pomembno dejstvo, da je evropska ombudsmanka nedavno naslovila priporočilo na **Evropska komisija** zaradi pomanjkljivosti v postopkih priprave in sprejemanja predpisov, zlasti z vidika transparentnosti, obrazloženosti in vključevanja javnosti. Ta primer jasno potrjuje, da so vprašanja dobrega upravljanja, kakovosti zakonodaje in varstva pravic skupna tako na evropski kot na nacionalni ravni.

Naloga slovenskega Varuha v evropskem prostoru je, da takšna opozorila ne ostanejo omejena na raven EU, temveč se vsebinsko povežejo z domačimi praksami. S tesnejšim sodelovanjem z evropsko ombudsmanko lahko Varuh prispeva h krepitvi skupnih standardov dobrega upravljanja in zagotovi, da se človekove pravice varujejo dosledno – ne glede na to, ali izhajajo iz nacionalnih ali evropskih odločitev.

20. Varuh in evropski standardi človekovih pravic

Delovanje Varuha človekovih pravic mora biti dosledno usklajeno z evropskimi standardi, ki predstavljajo minimalni skupni imenovalec varstva človekovega dostojanstva v Evropi. Ti standardi niso abstraktna merila, temveč konkretna in zavezujoča izhodišča za presojo zakonodaje, upravne prakse in ravnanj vseh nosilcev javnih pooblastil.

Osrednji referenčni okvir predstavlja sodna praksa Evropsko sodišče za človekove pravice, ki je razvila doktrino pozitivnih obveznosti države, učinkovitega pravnega varstva in razumnega trajanja postopkov. Varuh mora ta merila uporabljati sistematično, ne le v posameznih primerih, temveč kot orodje za prepoznavanje in odpravljanje strukturnih pomanjkljivosti v delovanju države.

Na ravni Evropske unije je ključen standard Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, zlasti pravica do dobrega upravljanja, učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega odločanja. Varuh mora spremljati, kako se ti standardi uresničujejo pri izvajanju prava EU v nacionalnem pravnem redu, ter opozarjati na primere, kjer evropske pravice v praksi ne učinkujejo.

Pomemben okvir sodelovanja predstavlja tudi ENNHRI, ki omogoča primerjavo praks nacionalnih institucij, izmenjavo analiz in razvoj skupnih metodologij, zlasti na področju spremljanja vladavine prava, upravljanja s tveganji in merjenja uspešnosti varstva pravic. Aktivna vključenost

v to mrežo krepí strokovno avtoriteto Varuha in omogoča, da se evropske dobre prakse prenesejo v slovenski prostor.

Cilj Varuha v evropskem okviru ni zgolj usklajevanje z minimalnimi standardi, temveč njihov aktivni razvoj in udejanjanje v praksi. S tem Varuh prispeva k temu, da se človekove pravice v Sloveniji uresničujejo na ravni, ki je primerljiva z najboljšimi evropskimi praksami, ter da evropski standardi ne ostanejo zunanji nadzor, temveč notranje merilo delovanja države.

VIII. ETIKA, ODGOVORNOST IN JAVNO ZAUPANJE

21. Etika Varuha in njegovih sodelavcev

Moj pogled na etiko in moralo ni oblikovan ad hoc za namen kandidature, temveč je bil že prej javno in argumentirano predstavljen in sicer preko javnih objav prispevkov in drugih ravnanj.

V članku »*Svoboda, etika, morala – dileme*« sem razvil stališče, da etika v javnem prostoru ne more temeljiti na všečnosti ali prilagajanju trenutnim družbenim razpoloženjem, temveč na doslednem spoštovanju človekovega dostojanstva, odgovornosti in notranje skladnosti ravnanja.

Etika ni dodatek pravu, temveč njegov korektiv in vsebinski temelj. Brez jasnega etičnega kompasa lahko tudi formalno pravilne odločitve izgubijo svojo legitimnost.

Kot Varuh bom ta etična izhodišča dosledno udejanjal pri lastnem delu in pri vodenju institucije. Javno izražena stališča o etiki in morali razumem kot osebno in javno zavezo, da bo delovanje Varuha temeljilo na spoštovanju svobode posameznika, odgovornosti oblasti in zavrnitvi vsakršne instrumentalizacije človekovih pravic za parcialne interese.

- Povezava do članka: <https://www.modro-poslovanje.si/Portals/0/svoboda%20etika%20morala%20dileme.pdf>

22. Komunikacija z javnostjo in mediji

Komunikacija Varuha človekovih pravic z javnostjo in mediji ni stranska dejavnost, temveč sestavni del varstva človekovih pravic. Javnost ima pravico do razumljivih in preverljivih informacij o tem, kako država deluje z vidika varovanja pravic, Varuh pa ima dolžnost, da o svojih ugotovitvah komunicira jasno, pravočasno in odgovorno.

Temeljno načelo komunikacije bo **vsebina pred všečnostjo**. Varuh ne nastopa kot medijski komentator dnevne politike in ne prilagaja svojih sporočil trenutnemu medijskemu ciklu, temveč javnosti pojasnjuje sistemske ugotovitve, ponavljajoča se tveganja in dejanske učinke delovanja države na položaj posameznika. Namen komunikacije ni stopnjevanje napetosti, temveč razumevanje problemov in poti do njihovih rešitev.

Poseben poudarek bo na **analitični komunikaciji**, ki temelji na podatkih, KPI-jih in registrih tveganj. Ko Varuh zazna povečano tveganje za kršitve človekovih pravic, bo o tem obvestil tako pristojne organe kot javnost, in sicer na način, ki omogoča razumevanje vzrokov, odgovornosti in potrebnih ukrepov. Takšna komunikacija ni kritiziranje oblasti, temveč njena nujna korekcija v interesu pravne države.

Odnosi z mediji bodo temeljili na profesionalnosti in vzajemnem spoštovanju. Varuh bo medijem na voljo za pojasnila sistemskih vprašanj in standardov človekovih pravic, hkrati pa bo varoval integriteto postopkov in zasebnost posameznikov. Posamični primeri se ne bodo obravnavali senzacionalistično, temveč zgolj toliko, kolikor je potrebno za razumevanje širšega problema.

Pomemben del komunikacije bo tudi **neposreden stik z javnostjo**, brez posredništva medijev. Sodobni komunikacijski kanali bodo uporabljeni za pojasnjevanje pravic, postopkov in vloge Varuha, pa tudi za lažji dostop do vlaganja pobud in opozoril. Cilj je, da posameznik razume, kaj lahko od Varuha pričakuje in kako lahko učinkovito uveljavlja svoje pravice.

Takšna komunikacija krepi zaupanje v institucijo Varuha in v pravno državo. Varuh ostaja javno viden, vendar ne populističen; kritičen, vendar strokoven; odprt, vendar odgovoren. S tem komunikacija postane del varstva človekovih pravic in ne njegova zamenjava.

Pomemben del odgovorne komunikacije je tudi krepitev kakovosti javnega diskurza. Zato bom izvedel **javni natečaj za izobraževanje novinarjev**, s katerim bodo izbrani udeleženci pridobili poglobljeno znanje o človekovih pravicah, delovanju uprave, sodni praksi in evropskih standardih. Program z delovnim naslovom »**Varuhovi zvočniki**« je namenjen temu, da novinarji postanejo resnična četrta veja oblasti: ne kot aktivisti ali komentatorji, temveč kot strokovno usposobljeni razlagalci sistemskih problemov in varuhi javnega interesa. S tem se krepi odgovorna svoboda medijev in njihova sposobnost nadzora nad oblastjo na temelju znanja, ne senzacionalizma.

IX. VARUH KOT INSTITUCIJA ZA PRIHODNOST

23. Vizija institucije Varuha po izteku mandata

Po izteku mandata mora biti institucija Varuha človekovih pravic prepoznana kot **osrednji sistemski varuh delovanja države z vidika človekovih pravic**, ne zgolj kot odzivni organ za posamične primere. Varuh mora imeti vzpostavljene jasne kazalnike uspešnosti, delujoč sistem upravljanja s tveganji in trajen vpliv na kakovost zakonodaje, upravne prakse in javnih politik.

Institucija mora delovati pregledno, podatkovno podprto in preventivno, z močnim analitičnim jedrom, ki povezuje posamične pobude v sistemske izboljšave. Varuh mora biti politično relevanten, vendar ne politikantski, strokovno avtoritativen in javnosti razumljiv.

Uspeh mandata se bo meril po tem, ali se bodo človekove pravice po izteku mandata **udejanjale bolj pravočasno, učinkoviteje in z manj potrebe po intervenciji Varuha**. To pomeni institucijo, ki je pomagala državi postati boljša sama po sebi – in s tem ustvarila trajen učinek tudi po koncu posameznega mandata.

24. Zaveza kandidata

Kot kandidat za Varuha človekovih pravic se izrecno zavežem k **neodvisnosti od vseh negativnih političnih vplivov**, zlasti od pritiskov, interesnih navezav, neformalnih dogovorov in vsakršnega politikantstva, ki bi lahko vplivalo na nepristransko opravljanje funkcije. Varuh mora biti odporen na vse oblike vplivanja, ki skušajo varstvo človekovih pravic podrediti parcialnim interesom ali dnevni politični koristi.

Hkrati jasno poudarjam, da **politika sama po sebi ni negativna**. Politika kot odgovorno oblikovanje skupnih pravil in javnih politik je nujen in legitimen prostor delovanja Varuha. **Pozitivni politični vplivi**, kot so odprt strokovni dialog, pripravljenost na izboljšanje zakonodaje in odgovorno iskanje rešitev za varstvo človekovih pravic, so ne le dopustni, temveč zaželeni.

Moja zaveza pomeni, da bom kot Varuh sodeloval s političnimi akterji na ravni vsebine in odgovornosti, ne pa na ravni lojalnosti ali pripadnosti. Varuh ostaja neodvisen korektiv oblasti, hkrati pa konstruktiven sogovornik vsem, ki želijo krepiti človekove pravice, pravno državo in dostojanstvo posameznika.

Ta neodvisnost ni deklarativna, temveč operativna zaveza, ki se bo odražala v preglednem delovanju, javno utemeljenih stališčih in dosledni uporabi enakih meril za vse – ne glede na politični položaj ali moč.

XI. Zaveze Varuha za človekove pravice

Besedilo zaveze kandidata, vizija, usmeritev za določitev ciljev in orodje za doseg ciljev

Slovenija danes nima težave s pomanjkanjem človekovih pravic v zakonih, temveč s tem, da se te pravice v praksi pogosto ne udejanjajo. Kršitve ne nastajajo zato, ker pravice ne bi obstajale, temveč zato, ker država deluje razdrobljeno, postopki niso povezani, odgovornost je porazdeljena med več organov, odgovornost se prenaša na druge organe, hkrati pa se ne stremi k sodelovanju (vrtičkarski odnos med organi). Posameznik se zato pogosto znajde v položaju, ko ima pravico, nima pa poti, da bi jo dejansko uveljavil.

V takšnem okolju mora Varuh človekovih pravic v naslednjem mandatu preseči vlogo zgolj reaktivnega »obravnavalca« pobud in postati sistemski povezovalac, ki ugotavlja, zakaj sistem kot celota ne deluje in kako ga je treba popraviti.

Na tej podlagi program Varuha temelji na treh jasnih in terensko usmerjenih zavezah.

Prva zaveza se nanaša na varnost, sobivanje in večetnične skupnosti. Varuh bo sistematično obravnaval primere, kjer država prebivalcem ne zagotavlja osnovne varnosti, bodisi zaradi organiziranega nasilja, trajnega ustrahovanja bodisi zaradi neučinkovitega delovanja institucij. Posebna pozornost bo namenjena preprečevanju getoizacije romskih in drugih ranljivih skupnosti ter zagotavljanju dejanske zaščite pravic do življenja, dostojanstva in varnosti. Cilj te zaveze je jasno sporočilo, da je sobivanje vsebinska človekova pravica, ne zgolj politična obljuba.

Druga zaveza se nanaša na t. i. ekonomijo človekovih pravic, torej na razmerje med delom, podjetništvom in davki. Varuh bo zaščitil mikro, mala in srednja podjetja ter zaposlene pred pravno negotovostjo, ki danes vodi v izgubo socialnih pravic, fiktivno samozaposlovanje in v skrajnih primerih socialni zlom. Posebno pozornost bo namenil položaju oseb, ki ob izgubi dela ne prejmejo jasnih odločb o prenehanju pravic, ter davčnim postopkom, ki z nesorazmernimi odmerami in izvršbami prehitvajo učinkovito pravno varstvo. Cilj te zaveze je vzpostaviti pošteno partnerstvo med državo in posameznikom ter zagotoviti, da država ne posega v ekonomsko eksistenco, preden pravica sploh dobi vsebinski preizkus.

Tretja zaveza se nanaša na varstvo najranljivejših, zlasti otrok, mladih, družin v socialni stiski in starejših. Varuh bo zahteval celostno obravnavo otrok s posebnimi potrebami in odpravo razdrobljenosti med centri za socialno delo, šolami, zdravstvom in občinami. Posegal bo tudi na področju družin v stiski, kjer današnji sistem prevečkrat deluje po logiki prelaganja odgovornosti. Ob tem bo zagovarjal dostopnost stanovanj za mlade ter dostojno in kadrovsko vzdržno oskrbo starejših. Cilj je preprost: nihče ne sme biti prepuščen sistemu, v katerem nihče ne nosi odgovornosti za celoto.

Da bi bile te zaveze uresničljive, program ne ostaja pri opisih, temveč predlaga tudi jasen odgovor na vprašanje, kako sistem popraviti. Ključ je v vzpostavitvi **koordinacijo (s pomočjo**

uvedbe ISO 31000) med osebami z javnimi pooblastili, ki posegajo oz. varujejo konkretne pravice. Temelj tega pristopa je **Zakon o dobri upravi (pripravil sem idejno zasnovo zakona)**, ki bi načelo dobre uprave (uspešnost) postavil kot zavezujočo pravico in vsem organom naložil dolžnost individualne presoje, razumnih rokov in jasne obrazložitve odločitev. Tak zakon bi Varuhu dal trdno normativno podlago za sistemske posege.

Drugi nujni element je **zakon o enotni vstopni točki za pravice posameznika (smiselno je razmisliti o celoviti naslovitvi vseh E-postopkov do vseh oseb z javnimi pooblastili)**, ki bi omogočil, da posameznik svojo življenjsko situacijo uveljavlja na enem mestu, država pa sama prevzame breme koordinacije med pristojnimi organi in določi odgovorno osebo za primer. V okviru enotne E-vstopne točke (ter predhodno uvedba socialne številke, kot idineta za varovanje socialnih in zdravstvenih pravic, ki jo Slovenije še nima) je mogoče sistematično omogočiti tudi E-obrazec »Pritožba, pobuda Varuhu« (glej predlog v prilogi 5).

Tretji zakon bi celostno uredil **podpore in storitve za ranljive skupine (v prvi vrsti otroci s posebnimi potrebami)** ter odpravil današnjo razdrobljenost posebnih ureditev. Nujno je potrebno nasloviti tudi družine v socialni stiski in sicer na način, da se zagotovi koordinacija vseh oseb z javnimi pooblastili, ki že danes varujejo socialne pravice.

Četrti zakon pa **bi vzpostavil varstvo pravic plačnikov davkov** in zagotovil, da davčni postopki spoštujejo sorazmernost, pravno varnost in socialni značaj države. Predlagal bom uvedbo Kodeksa pravic plačnikov davkov po vzoru referenčnih držav.

Končni cilj tega programa je jasen: država mora biti organizirana okoli človeka, ne človek okoli države.

Varuh želi prispevati k prehodu od razdrobljene in formalne zaščite pravic k pregledni, učinkoviti in odgovorni ureditvi, v kateri posameznik ve, kam se obrniti, dobi odgovor in ima zagotovljeno dejansko varstvo svojih pravic.

Nastajajoča tveganja za varstvo človekovih pravic v luči dokumentov ZN

Zgoraj opisana začetna analiza potreb pokaže, da mora urad Varuha človekovih pravic budno spremljati pojavne oblike tveganj, hkrati pa tudi širše družbeno okolje. Le tako lahko Varuh pravočasno predvidi ukrepe v primerih, ko je poseg v pravice nujen, pri čemer mora biti tak poseg vedno zakonit, nujen in sorazmeren.

Dokumenti in priporočila Združenih narodov opozarjajo (kot primer dinamičnosti razvoja pravic), da sodobne kršitve človekovih pravic vedno pogostejše izhajajo iz sistemskih in nastajajočih tveganj. Med ključnimi tveganji, ki zahtevajo posebno pozornost, sodijo zlasti:

1. **Digitalizacija in avtomatizirano odločanje (AI) – (umetna inteligenca ne sme nadomestiti človekove odgovornosti)**

Organ ZN: OHCHR

- Vir:** *The Right to Privacy in the Digital Age*; poročila o AI in človekovih pravicah
Povezava: <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-privacy/right-privacy-digital-age>
2. **Algoritemska diskriminacija in zloraba podatkov – (algoritem ne sme odločati brez človekovih pravic)**
Organ ZN: UN Human Rights Council (posebni poročevalci)
Vir: *Report on Artificial Intelligence and Human Rights*
Povezava: <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/artificial-intelligence-and-human-rights>
 3. **Podnebna in okoljska tveganja (environment–human rights nexus)–(brez zdravega okolja ni človekovih pravic)**
Organ ZN: UN Environment Programme & OHCHR
Vir: *Human Rights and Climate Change; Right to a Clean, Healthy and Sustainable Environment*
Povezava: <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-environment>
 4. **Spremembe na trgu dela, prekarnost in socialna varnost – (oblika dela ne sme odločati o pravici do varnosti)**
Organ ZN: Committee on Economic, Social and Cultural Rights
Vir: *General Comment No. 18 – The Right to Work*
Povezava: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/general-comment-no-18-right-work>
 5. **Regulativna in pravna negotovost (učinki regulacije) – (brez pravne varnosti človekove pravice ostanejo na papirju)**
Organ ZN: UN High Commissioner for Human Rights
Vir: *Good Governance Practices for the Protection of Human Rights*
Povezava: <https://www.ohchr.org/en/good-governance>
 6. **Asimetrija moči: država – trg – posameznik (business & human rights)– (moč trga ne sme preglasiti pravice človeka)**
Organ ZN: UN Working Group on Business and Human Rights
Vir: *UN Guiding Principles on Business and Human Rights*
Povezava: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/un-guiding-principles-business-and-human-rights>
 7. **Razdrobljenost institucionalnih pristojnosti in dostop do pravnega varstva - (Pravica ni zagotovljena, če do nje v praksi ne pridem)**
Organ ZN: UN Human Rights Council
Vir: *Access to Justice for All*
Povezava: <https://www.ohchr.org/en/topic/access-justice>
 8. **Kumulativna izpostavljenost ranljivih skupin – (ranljivost se seštevata – zaščita mora biti večja, ne manjša)**
Organ ZN: Committee on the Rights of the Child, Committee on the Rights of Persons

with Disabilities

Vir: CRC in CRPD – General Comments

Povezave:

<https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child>

<https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-persons-disabilities>

Način obravnave novih tveganj

Ob pojavu novih ali povečanih tveganj se ta **sistematično vpíšejo v register tveganj Varuha**, ocenijo po verjetnosti in resnosti posledic ter vključijo v nadaljnje delo Varuha skozi analize, priporočila in kazalnike uspešnosti, skladno s pričakovanji in priporočili organov ZN.

Vpliv na prilagoditve v organizaciji dela Varuha

Uvajanje standarda ISO 31000 v delovanje Varuha človekovih pravic ne pomeni spremembe zakonsko določene organizacije dela, temveč njeno nadgradnjo. Varuh tudi v prihodnje ohranja obravnavo posamičnih pobud (ki jih bi nadgradili z anonimnimi a strukturiranim prijavami s cilji detekcije izzivov), tematska področja in vse obstoječe pristojnosti. Ključna sprememba je v pristopu: poleg reaktivnega varstva pravic se krepí preventivna, sistemska in dolgoročna razsežnost dela Varuha.

Celotna organizacija se postopoma usmeri v prepoznavanje, ocenjevanje in zniževanje tveganj za kršitve človekovih pravic po sklopih pravic in življenjskih izzivih, kot izhaja iz sprejete sistematike. Vsaka pobuda se ne presoja več zgolj posamično, temveč tudi z vidika ponavljajočih se vzorcev in sistemskih tveganj.

V kratkoročnem obdobju (2026–2027) je poudarek na notranji vzpostavitvi sistema. Varuh uvede metodologijo ISO 31000, oblikuje notranji register tveganj za kršitve človekovih pravic, prilagodi kazalnike uspešnosti ter usposobi zaposlene. Organizacija dela ostaja nespremenjena, vendar se primeri že v tej fazi analizirajo tudi z vidika tveganj.

V srednjeročnem obdobju (2028–2029) se okrepi analitična in preventivna funkcija Varuha. Ob obravnavi pobud se redno izvajajo tematske analize po ključnih izzivih, kot so varnost, socialna in ekonomska eksistenca, ranljive skupine ter dolgotrajni postopki. Register tveganj in KPI-ji postanejo podlaga za dialog z izvršilno oblastjo in poročanje Državnemu zboru.

V dolgoročnem obdobju (2030–2031) Varuh deluje kot osrednje vozlišče za sistemsko varstvo človekovih pravic. Upravljanje tveganj je vgrajeno v redno delo, letna poročila in zakonodajne pobude. Večina resnih kršitev se obravnava preventivno, še preden doseže razsežnost množičnih ali dolgotrajnih posegov v pravice.

Ob izvedbi celovite analize po izzivih se delo Varuha organizira dvojnoscistmsko. Prvi sistem ostaja zakonsko določen in omogoča obravnavo posameznih pobud. Drugi sistem deluje prečno in temelji na tveganjih po sklopih pravic, kar omogoča hkratno reševanje primerov, prepoznavanje sistemskih vzorcev in pravočasno opozarjanje na strukturne napake v delovanju države.

ISO 31000 ne spreminja pristojnosti Varuha in ne uvaja nove hierarhije, temveč zagotavlja enoten okvir za razumevanje tveganj in boljše usmerjanje dela tja, kjer so posledice kršitev človekovih pravic največje. S takšno organizacijo Varuh ohranja svojo klasično vlogo varuha posameznika, hkrati pa prevzema vlogo systemskega stabilizatorja pravne države.

XII. Namesto sklepa - Skrajšan povzetek programa kandidata - mag. Franc Derganc

Zakaj je ta program drugačen

Ta program ne izhaja iz vprašanja, *katere pravice imamo zapisane*, temveč iz vprašanja, *zakaj te pravice v praksi pogosto ne delujejo*. Ključni problem v Sloveniji danes ni odsotnost zakonodaje, temveč razdrobljenost postopkov, dolgotrajno odločanje, nejasna odgovornost in nepoznavanje pravic pri ljudeh. Posledica so sistemske kršitve, ki jih formalni nadzor pogosto zazna prepozno.

Vloga Varuha v tem programu zato ni ideološka ali politična, temveč **operativna in preventivna**: pomagati državi, da pravočasno zazna, kje sistem ne deluje več.

Tri vsebinske zaveze za mandat

1. Varnost, sobivanje in večetnične skupnosti

Varuh bo sistematično obravnaval primere, kjer država ne zagotovi osnovne varnosti prebivalcev in kjer neučinkovito delovanje institucij vodi v ponavljajoče se kršitve, strah in getoizacijo. Cilj ni poseg v operativno delo policije ali lokalnih oblasti, temveč prepoznavanje in odprava sistemskih napak, ki onemogočajo učinkovito zaščito ljudi. Pobuda: [Zakon o dobri upravi](#) (in glej primere KPI-je za javno-dajatvene postopke – priloga 6.1) in [Zakon o sobivanju večetničnih in socialno razaličnih skupnosti](#).

2. Ekonomske človekove pravice: delo, podjetništvo, davki

Varuh bo posebno pozornost namenil položaju ljudi, ki ob izgubi dela ali v podjetniški dejavnosti izgubijo socialno varnost brez jasnih in pravočasnih odločitev države. To vključuje fiktivno samozaposlitev, nevročanje odločb o prenehanju pravic, dolgotrajne davčne postopke in nesorazmerne odmere. Cilj je, da država ne posega v ekonomsko eksistenco ljudi, preden imajo dejansko možnost učinkovitega pravnega varstva.

3. Najranljivejši: otroci, mladi, družine, starejši

Varuh bo zahteval celostno obravnavo otrok s posebnimi potrebami, družin v socialni stiski, mladih brez dostopa do stanovanj in starejših brez ustrezne oskrbe. Ključni problem danes ni pomanjkanje institucij, temveč pomanjkanje ene odgovorne točke, ki bi primer vodila od začetka do rešitve.

Kaj se bo v praksi spremenilo

Varuh bo poleg obravnave posameznih pobud sistematično spremljal, **kje se kršitve ponavljajo**, zakaj do njih prihaja in kateri organi pri tem stalno odpovedujejo. To ne pomeni prevzema odločanja, temveč pravočasno opozarjanje, preden se kršitve razširijo in postanejo politični ali sodni problem.

Kako bo Varuh deloval

Program uvaja upravljanje tveganj za človekove pravice: ko se zaznajo nova ali povečana tveganja (npr. digitalizacija, avtomatizirano odločanje, okoljske krize), se ta sistemsko uvrstijo v register tveganj, ocenijo po resnosti in verjetnosti ter vključijo v redno delo Varuha. S tem se Varuh preusmerja iz zgolj reaktivnega v preventivno delovanje.

Kaj program ne pomeni

Program ne pomeni posega v pristojnosti Državnega zbora, Vlade ali sodišč, ne pomeni dodatnega nadzora nad poslanci in ne pomeni političnega aktivizma. Pomeni orodje, s katerim politika prejme **jasna, argumentirana opozorila**, kje sistem ne deluje več.

Zakaj je presoja programa pomembna

Izbira Varuha ni zgolj kadrovsko vprašanje, temveč odločitev o tem, **ali želi Državni zbor Varuha kot formalno institucijo ali kot učinkovit sistemski korektiv**. Presoja programa ni dolžnost do kandidata, temveč dolžnost do ljudi, katerih pravice Varuh ščiti.

Sklepno sporočilo

Ta program ne obljublja konflikta s politiko, obljublja pa iskreno opozarjanje, ko sistem povzroča kršitve. Cilj mandata je preprost: **manj ponavljajočih se kršitev, manj sodnih sporov, več delujoče države**.

Z vidika stroškov in koristi program pomeni omejene organizacijske prilagoditve in kratkoročen napor, ob tem pa dolgoročno zmanjšuje sistemske kršitve, sodne spore in regresne posege v zakonodajo, kar prinaša pomembne koristi za pravno varnost, javne finance in zaupanje ljudi v državo.

Podpis: mag. Franc Derganc

Gradivo je pripravljeno za predstavitev poslancem Državnega zbora Republike Slovenije.

1. Priloga: Sistematični pregled varovanja človekovih pravic v Sloveniji

ESČP & Svet Evrope – vsebinska sistematika (opis + člen EKČP)	EU LAW (LEUTP + TFEU – naziv člena + člen)	Trenutni Varuh RS – področna sistematika + USTAVA RS (naziv člena) + LEX SPECIALIS (naziv + člen)	Organizacijska enota pri trenutnem Varuhu	Pravna podlaga Varuha (zakon, člen)
Prepoved mučenja, nečloveškega ali ponižujočega ravnanja (3. člen EKČP)	Človekovo dostojanstvo – LEUTP 1. člen, TEU 2. člen	Prepoved mučenja – URS 18. člen; Varstvo osebnega dostojanstva – URS 34. člen ZNPPol – Zakon o nalogah in pooblastilih policije, 4., 5. člen (načela sorazmernosti in zakonitosti)	Nacionalni preventivni mehanizem (NPM)	ZVarCP 2a–2f
Varstvo življenja (2. člen EKČP)	Pravica do življenja – LEUTP 2. člen	Nedotakljivost človekovega življenja – URS 17. člen; Pravica do zdravstvenega varstva – URS 51. člen ZDZdr – Zakon o duševnem zdravju, 2., 4. člen	Strokovne službe Varuha	ZVarCP 1., 7. člen
Pošten postopek, učinkovito pravno sredstvo (6., 13. člen EKČP)	Pravica do učinkovitega pravnega sredstva – LEUTP 47. člen, TFEU 19. člen	Enako varstvo pravic – URS 22. člen; Sodno varstvo – URS 23. člen; Pravica do pravnega sredstva – URS 25. člen ZUP – Zakon o splošnem upravnem postopku, 7. člen (načelo zaščitanja stranke), 214. člen (obrazložitev odločbe)	Oddelek za pravosodje in javno upravo	ZVarCP 1., 7., 9. člen
Spoštovanje zasebnosti, doma (8. člen EKČP)	Zasebno in družinsko življenje – LEUTP 7. člen	Varstvo pravic zasebnosti – URS 35. člen; Nedotakljivost stanovanja – URS 36. člen ZUP, 9. člen (varstvo pravic strank), ZVOP-2, 6. člen	Civilnopravna področja Varuha	ZVarCP 1., 7. člen
Varstvo osebnih podatkov (8. člen EKČP)	Varstvo osebnih podatkov – LEUTP 8. člen, TFEU 16. člen	Varstvo osebnih podatkov – URS 38. člen ZVOP-2 – Zakon o varstvu osebnih podatkov, 6. člen (zakonitost obdelave)	Civilnopravna področja Varuha	ZVarCP 1., 7. člen
Varstvo lastnine (1. člen 1. protokola EKČP)	Pravica do lastnine – LEUTP 17. člen, TFEU 345. člen	Pravica do zasebne lastnine – URS 33. člen; Socialna varnost – URS 50. člen; Stanovanjsko varstvo – URS 78. člen ZSVarPre – Zakon o socialnovarstvenih prejemkih, 3. člen	Oddelek za socialno varnost	ZVarCP 1., 7. člen
Ekonomska eksistenca (posredno 8. člen EKČP)	Pravica do dela – LEUTP 15. člen, TFEU 151. člen	Svoboda dela – URS 49. člen; Varstvo dela – URS 66. člen ZDR-1 – Zakon o delovnih razmerjih, 4., 5. člen	Strokovne službe Varuha	ZVarCP 1., 7. člen
Svoboda izražanja (10. člen EKČP)	Svoboda izražanja – LEUTP 11. člen	Svoboda izražanja – URS 39. člen ZMed – Zakon o medijih, 5. člen	Civilne in politične pravice	ZVarCP 1., 7. člen
Svoboda zbiranja in združevanja (11. člen EKČP)	Svoboda zbiranja in združevanja – LEUTP 12. člen	Pravica do zbiranja in združevanja – URS 42. člen; Volilna pravica – URS 43. člen ZJZ – Zakon o javnih zbiranjih, 1., 3. člen	Civilne in politične pravice	ZVarCP 1., 7. člen
Prepoved diskriminacije (14. člen EKČP)	Enakost in nediskriminacija – LEUTP 20., 21. člen, TFEU 18. člen	Enakost pred zakonom – URS 14. člen ZVarD – Zakon o varstvu pred diskriminacijo, 1., 4. člen	Zagovornik načela enakosti	ZVarD 21.–23. člen
Pravice otrok (2., 3., 8. člen EKČP)	Pravice otrok – LEUTP 24. člen	Posebno varstvo otrok – URS 56. člen DZ – Družinski zakonik, 4., 7. člen	Namestnik varuha za pravice otrok	ZVarCP 10.–12. člen
Varstvo ranljivih oseb (2., 3., 8., 14. člen EKČP)	Vključevanje invalidov – LEUTP 26. člen	Posebno varstvo invalidov – URS 52. člen ZIMI – Zakon o izenačevanju možnosti invalidov, 3. člen	Namestniki varuha	ZVarCP 10.–12. člen
Svoboda vere in vesti (9. člen EKČP)	Svoboda misli, vesti in vere – LEUTP 10. člen	Svoboda vesti – URS 41. člen ZVS – Zakon o verski svobodi, 5. člen	Tematska obravnava Varuha	ZVarCP 1., 7. člen
Okolje in zdravje (2., 8. člen EKČP)	Varstvo okolja – LEUTP 37. člen, TFEU 191. člen	Zdravo življenjsko okolje – URS 72. člen ZVO-2 – Zakon o varstvu okolja, 3. člen	Strokovne službe Varuha	ZVarCP 1., 7. člen
Izobraževanje (8., 10. člen EKČP)	Pravica do izobraževanja – LEUTP 14. člen, TFEU 165. člen	Pravica do izobraževanja – URS 57. člen ZOFVI – Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja, 2. člen	Strokovne službe Varuha	ZVarCP 1., 7. člen

2. Priloga: Prikaz področij dela Varuha – spletno mesto

Področja dela	Ranljive skupine
• Enake možnosti • Delovno pravne zadeve • Dostojanstvo in osebnostne pravice • Gospodarske javne službe • Nacionalne in etnične skupnosti • Okolje in prostor • Pravice otrok • Policija in redarstvo • Pravosodje • Socialna varnost • Stanovanjske zadeve • Svoboda vesti in izražanja • Šolstvo, šport, kultura • Upravne zadeve • Zasebnost • Združevanje in volilna pravica	• <i>Invalidi in osebe s posebnimi potrebami</i> • Osebe s težavami v duševnem zdravju • Otroci • Ženske • Starejši • Tujci • Nacionalne in etnične skupine • LGBTQ+ • Verske skupnosti • Zaposleni in brezposelni

3. Priloga: Sistematika varovanih pravic v referenčnih državah EU27 (Finska, Danska itd.)

ČLEN EKČP (naziv + člen)	PODROČJE PRI REFERENČNEM VARUHU EU-27	TIPIČNI PRIMERI OBRAVNAV
2. člen – Pravica do življenja	Varstvo življenja; pozitivne obveznosti države	Smrt v policijskem postopku; neustrezno zdravljenje; opustitev dolžnega varstva oseb
3. člen – Prepoved mučenja	Človekovo dostojanstvo (absolutno jedro)	Nečloveške razmere v zaporih in zavodih; prisilna hospitalizacija; ponižujoča ravnanja
4. člen – Prepoved suženjstva in prisilnega dela	Varstvo pred izkoriščanjem	Prisilno delo; institucionalna odvisnost; zloraba tujcev ali socialno ogroženih
5. člen – Pravica do svobode in varnosti	Osebna svoboda	Samovoljna pridržanja; omejitve gibanja brez sodnega nadzora
6. člen – Pravica do poštenega sojenja	Pravičen postopek in dobra uprava	Nerazumno dolgi postopki; neobrazložene odločbe; avtomatizirano odločanje brez zaslišanja
7. člen – Kaznovanje brez zakona	Pravna varnost in predvidljivost prava	Retroaktivna razlaga predpisov; sankcije brez jasne pravne podlage
8. člen – Pravica do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja	Zasebnost in osebna avtonomija	Posegi v družinsko življenje; varstvo osebnih podatkov; digitalni nadzor
9. člen – Svoboda misli, vesti in vere	Vest in prepričanje	Omejevanje verskih ali etičnih praks v institucijah
10. člen – Svoboda izražanja	Demokratski prostor	Omejevanje dostopa do informacij; sankcioniranje kritikov oblasti
11. člen – Svoboda zbiranja in združevanja	Združevanje in sodelovanje	Omejitve sindikalnega delovanja; posegi v delovanje NVO
13. člen – Pravica do učinkovitega pravnega sredstva	Operativno varstvo pravic	Formalna pritožbena sredstva brez dejanskega učinka
14. člen – Prepoved diskriminacije	Enakost (horizontalno področje)	Posredna in strukturna diskriminacija; selektivna izvršba prava
1. Protokol, 1. člen – Varstvo lastnine	Ekonomska in socialna eksistenca	Prekomerni davčni posegi; izguba legitimnih pričakovanj; socialne sankcije
1. Protokol, 2. člen – Pravica do izobraževanja	Dostop do javnih storitev	Izključevanje otrok s posebnimi potrebami; neenak dostop do šolstva
1. Protokol, 3. člen – Pravica do svobodnih volitev	Demokratska legitimnost oblasti	Administrativne ovire pri kandidaturi ali glasovanju
— (meta-raven)	HORIZONTALNI PREGLED PRAVIC	Kumulativni učinki posegov države; sistemski vzorci kršitev; kombinirane kršitve več pravic

4. Priloga: Sistematika varovanih pravic in primeri vprašanj, ki so lahko podlaga za delo VARUHA

EKČP (člen + naziv)	Področje referenčnega varuha (EU-27)	Področje Varuha RS	Vrsta pravice	JEZIK DRŽAVLJANA – najpogostejši in razširjeni primeri iz prakse	Ustava RS – prizadeta pravica (člen + naziv)
6. člen – Pravica do poštenega postopka	Pravičen postopek, dobra uprava	Upravne zadeve, Pravosodje	Procesna	• Če ste prejeli odločbo, ki je ne razumete .	22. člen – Enako varstvo pravic
				• Če odločba ne pojasni razlogov ali ne odgovori na vaše navedbe.	23. člen – Pravica do sodnega varstva
				• Če vas niso zaslili pred odločitvijo.	25. člen – Pravica do pravnega sredstva
				• Če postopek traja nesorazmerno dolgo .	
				• Če davčni organ odloča brez realne presoje dejanskega stanja .	
13. člen – Pravica do učinkovitega pravnega sredstva	Dostop do učinkovitega varstva	Upravne in davčne zadeve	Procesna	• Če se pritožite, pa dobite le formalen odgovor .	25. člen – Pravica do pravnega sredstva
				• Če pritožba nima dejanskega učinka .	
				• Če tudi po pritožbi odločba ostane izvršljiva in vodi v nepopravljive posledice .	
NAČELO DOBRE UPRAVE (kombinirana pravica; izhaja iz 6., 13. in 8. člena EKČP ter 41. člena Listine EU)	Dobra uprava, odgovornost oblasti	Vsa področja Varuha RS	Kombinirana (horizontalna)	• Če organ ne odloča v razumnem roku .	2. člen – Pravna država
				• Če odloča avtomatično , brez individualne presoje.	22. člen – Enako varstvo pravic
				• Če vas nihče ne posluša ali vam ne pojasni razlogov.	23. člen – Sodno varstvo
				• Če vas preusmerjajo od organa do organa .	25. člen – Pravica do pravnega sredstva
				• Če država ve za problem, pa ne ukrepa .	
3. člen – Prepoved nečloveškega ali ponižujočega ravnanja	Človekovo dostojanstvo (absolutno jedro)	Policija, Dostojanstvo	Osebnostna (absolutna)	• Če so z vami ravnali ponižujoče ali žaljivo .	18. člen – Prepoved mučenja
				• Če ste bili v stiski ignorirani ali razvrednoteni .	34. člen – Osebnostno dostojanstvo in varnost
				• Če država tolerira dolgotrajno izpostavljenost strahu ali pritiskom .	
2. člen – Pravica do življenja	Varstvo življenja in telesne integritete	Policija, javna varnost	Eksistenčna	• Če organizirane skupine izvajajo nasilje ali ustrahovanje .	17. člen – Nedotakljivost človekovega življenja
				• Če policija kljub prijavam ne zagotovi ustrezne zaščite žrtve .	
				• Če država opusti dolžnost aktivne zaščite prebivalcev.	

EKČP (člen + naziv)	Področje referenčnega varuha (EU-27)	Področje Varuha RS	Vrsta pravice	JEZIK DRŽAVLJANA – najpogostejši in razširjeni primeri iz prakse	Ustava RS – prizadeta pravica (člen + naziv)
5. člen – Pravica do svobode in varnosti	Osebna varnost	Policija in redarstvo	Eksistenčna	• Če se zaradi neučinkovitosti oblasti ne počutite varne. • Če so tveganja znana, a organi ne ukrepajo preventivno. • Če stalni strah omejuje vaše gibanje.	34. člen – Osebno dostojanstvo in varnost
8. člen – Pravica do spoštovanja zasebnega in	Zasebnost in družinska varnost	Zasebnost	Osebnostna	• Če nasilje ali grožnje posegajo v vaš dom in družinsko življenje. • Če država ne zaščiti zasebnosti pred trajnim nadlegovanjem.	35. člen – Varstvo pravic zasebnosti
14. člen – Prepoved diskriminacije	Enakost (horizontalno)	Enake možnosti	Enakostna	• Če organi ne varujejo vseh oseb enako. • Če se nasilje ali kršitve do določene skupine tolerirajo. • Če se do vas ravna drugače brez razumnega razloga.	14. člen – Enakost pred zakonom
1. Protokol, 1. člen – Varstvo lastnine	Ekonomska in socialna eksistenca	Davčne, socialne zadeve	Socialno-ekonomska	• Če davčna administracija odloči več, kot znaša vaše dejansko premoženje. • Če odločitve vodijo v izgubo vsega premoženja brez individualne presoje. • Če pritisk države onemogoča normalno življenje ali delo.	33. člen – Pravica do zasebne lastnine 50. člen – Pravica do socialne varnosti
— (meta-raven)	Horizontalni pregled pravic	Vsa področja	Kombinirana presoja	• Če se kršitve, ignoranca ali neučinkovitost ponavljajo dlje časa. • Če ne gre za eno napako, ampak stalni sistemski vzorec. • Če noben organ ne prevzame odgovornosti.	2. člen – Pravna država 15. člen – Uresničevanje in omejevanje pravic

Ranljive skupine – primeri razlogov za posredovanje Varuha

EKČP (člen + naziv)	JEZIK DRŽAVLJANA – tipični primeri	Ustava RS – prizadeta pravica	RANLJIVE SKUPINE (Varuh RS) – konkretni primeri
6. člen – Pravica do poštenega postopka	Ne razumem odločbe; nisem bil slišan; postopek traja predolgo	22., 23., 25. člen	Otroci: odločanje brez zaslišanja otroka.
			Invalidi: postopki brez prilagoditev.
			Osebe z duševnimi težavami: nerazumljive odločbe.
			Starejši: dolgotrajni postopki.
			Tujci: jezikovne ovire.
13. člen – Učinkovito pravno	Pritožba ne pomaga; izvršba teče naprej	25. člen	Zaposleni/brezposelni: avtomatične odločitve.
			Invalidi: nedostopna pravna sredstva.
			Tujci: pravna sredstva le formalno.
NAČELO DOBRE UPRAVE (kombinir ano)	Nihče ne posluša; vse poteka avtomatično	2., 22., 23., 25. člen	Zaposleni/brezposelni: socialne sankcije brez suspenza.
			Otroci: neupoštevanje koristi otroka.
			Ženske: pasivnost pri nasilju.
			Invalidi: tog sistem.
3. člen – Prepoved nečlovešk	Ponižujoče ravnanje; ignoranca stiske	18., 34. člen	Starejši: institucionalna brezbržnost.
			Zaposleni/brezposelni: birokratski avtomatizmi.
			Ženske: nasilje brez zaščite.
2. člen – Pravica do življenja	Organizirano nasilje; policija ne zaščiti	17. člen	Otroci: zanemarjanje.
			Osebe z duševnimi težavami: prisilni postopki brez varovalk.
			Ženske: ponavljajoče se grožnje.
5. člen – Pravica do	Trajen strah; znana tveganja brez ukrepov	34. člen	Otroci: nevarna okolja.
			Starejši: opuščena institucionalna skrb.
			Tujci: omejevanje gibanja.
8. člen – Zasebno in	Posegi v dom; nadlegovanje	35. člen	Osebe z duševnimi težavami: prisilne namestitve.
			Otroci: posegi v družino.
			LGBTQ+: neukrepanje ob nadlegovanju.
14. člen – Prepoved diskrimina	Drugi so obravnavani bolje	14. člen	Verske skupnosti: neupoštevanje zasebnosti.
			Nacionalne in etnične skupine: selektivno ukrepanje.
			LGBTQ+: posredna diskriminacija.
1. Protokol, 1. člen –	Odločitev preseže premoženje; izguba vsega	33., 50. člen	Verske skupnosti: neenaka obravnava.
			Zaposleni/brezposelni: socialni avtomatizmi.
			Invalidi: odvzem dodatkov.
— (meta- raven)	Več manjših kršitev; sistemski vzorec	2., 15. člen	Starejši: posegi v pokojnine.
			VSE RANLJIVE SKUPINE: kadar sistem deluje stalno slabše za določene skupine prebivalstva.

5. Priloga: Hitri vodič za državljane – prepoznavanje kršitev človekovih pravic

✓ HITRI VODIČ ZA DRŽAVLJANA (TABELARIČNO)	
1 Kaj morate vedeti (najprej)	
Ključno sporočilo	
Ne potrebujete pravnega znanja ali poznavanja zakonov.	
Ni vam treba vedeti, katera pravica vam je bila kršena.	
Vaša naloga je opisati težavo – pravno presojo opravi Varuh.	
2 Hitri preveritveni test (2 minuti)	
A. Postopek	
Vprašanje	Če je odgovor DA
Odločbe ali odgovora ne razumete?	Možna kršitev poštenega postopka
Niste mogli povedati svojega mnenja?	Možna kršitev pravice do izjave
Postopek traja nerazumno dolgo?	Možna kršitev pravne varnosti
B. Odločitev	
Vprašanje	Če je odgovor DA
Odločitev je nepravilna ali nesorazmerna?	Možna kršitev pravičnosti
Drugi so bili obravnavani drugače?	Možna kršitev enakosti
Manjka jasna obrazložitev?	Možna kršitev pravne varnosti
C. Vaš osebni položaj	
Vprašanje	Če je odgovor DA
Vpliva na preživetje, zdravje, stanovanje, delo ali družino?	Možna kršitev temeljnih pravic
Vpliva na vaše dostojanstvo?	Možna kršitev človekovega dostojanstva
D. Ravnanje uradnih oseb	
Vprašanje	Če je odgovor DA
So z vami ravnali nespoštljivo ali ponižujoče?	Možna kršitev dostojanstva
Nihče ni prevzel odgovornosti ali pojasnil?	Možna sistemska težava
3 Kdaj se obrniti na Varuha	
Odgovor	
Če ste vsaj na eno vprašanje odgovorili z DA	
Ne glede na to, ali imate odvetnika	
Ne glede na to, ali je bil spor zaključen	
☐ Varuh ni sodišče – presoja pravičnost, zakonitost in pravice.	
4 Kako oddati pobudo (zadoščajo 4 odgovori)	
Kaj napišete	Navodilo
Kaj se vam je zgodilo?	Opišite s svojimi besedami
Kdo je odločal ali ravnal?	Organ, zavod, policija ...
Kdaj se je to zgodilo?	Datum ali obdobje
Zakaj menite, da ni bilo pravično?	Brez pravnih izrazov
5 Kaj naredi Varuh namesto vas	
Naloga Varuha	
Ugotovi, ali gre za kršitev človekovih pravic	
Preveri postopek in ravnanje organa	
Presodi, ali gre za posamičen ali sistemski problem	
Zahteva pojasnila in poda priporočila	
6 Pomembno opozorilo	
Dejstvo	
Tudi "majhne" zadeve štejejo	
Ponavljajoče se napake ustvarjajo sistemske kršitve	
7 Najpomembnejše (zapomnite si)	
Ključno pravilo	
Če bi moral državljan sam vedeti, katera pravica mu je bila kršena, ta pravica v praksi ne obstaja.	
Naloga Varuha je, da življenjsko težavo prevede v jezik človekovih pravic.	

6. Priloga: organizacija dela Varuha v primeru ko in če se izvede celovita analiza po izzivih na področju varovanja človekovih pravic - primeri

Izziv / področje (primeri - potrebna celovita analiza za določitev vseh tveganj)	Tipična življenjska situacija (jezik državljana)	Ključne pravice (EKČP / URS / EU)	Sistemsko tveganje	KPI – merjenje uspešnosti varstva pravic	LEX SPECIALIS (ključni predpisi)
Večetnične skupnosti – varnost in sobivanje	»Tolpe izvajajo nasilje, policija ne zagotovi varnosti.«	EKČP 2, 3, 5, 8 · URS 17, 34, 35	Getoizacija, normalizacija nasilja	K: odzivni čas policije; št. prijav na istih lokacijah S: znižanje ponavljajočih se incidentov (%); občutek varnosti prebivalcev D: preprečena getoizacija; dolgoročno zaupanje v policijo	ZNPPol; KZ-1; ZODPol
Romske skupnosti – izključenost	»Živimo brez infrastrukture in enakih storitev.«	EKČP 8, 14 · URS 14, 33, 56, 72	Trajna segregacija	K: dostop do vode/elektrike; vključevanje otrok v šolo S: zmanjšanje regijskih razlik D: socialna in prostorska integracija	ZRomS-1; ZUP; ZVO-2
Fiktivni podjetniki (M2 problem)	»Delam kot s.p. za enega naročnika, brez pravic.«	EKČP 4, 6, 14 · URS 49, 50, 66	Prikrito delovno razmerje	K: št. vročenih M2 obrazcev S: znižanje fiktivnih s.p. (%) D: stabilna delovno-socialna varnost	ZDR-1; ZPIZ-2; ZMEPIZ-1
Izguba socialnih pravic ob prenehanju dela	»Ne vem, kdaj sem izgubil vse pravice.«	EKČP 6, 13 · URS 22, 25, 50	Revščina zaradi neinformiranosti	K: čas do izdaje odločb ZPIZ/ZRSZ S: manj prekinitev brez pravic D: celovita socialna kontinuiteta	ZDR-1; ZPIZ-2; ZUP
Mikro in mala podjetja – pravna negotovost	»Predpisi se spreminjajo čez noč.«	EKČP P1/1 · URS 2, 74	Selektivni izpad MSP	K: št. predpisov brez prehodnih obdobij S: stabilnost MSP (prenehanja) D: konkurenčno in predvidljivo okolje	ZGD-1; pravila boljšega urejanja
Davki – pravice plačnikov davkov	»Davčna odločba presega moje premoženje.«	EKČP 6, 13, P1/1 · URS 22, 33, 50	Finančni zlom	K: razmerje davek/premoženje; čas reševanja pritožb S: % izvršb s suspenzom D: zaupanje v davčni sistem	ZDavP-2; ZIZ; ZUP
Otroci s posebnimi potrebami	»Hodimo od ustanove do ustanove.«	EKČP 3, 8, 14 · URS 52, 56	Razdrobljenost pomoči	K: čas do prve obravnave S: % otrok z enotnim koordinatorjem D: enake možnosti v odraslosti	ZSV; ZOFVi; ZPSP (predlog)
Družine v socialni stiski	»Nihče ne koordinira pomoči.«	EKČP 8, 13 · URS 50, 53	Ping-pong med organi	K: čas do celostne rešitve S: % družin z odgovorno osebo D: socialna stabilnost družin	ZSV; ZUP; ZVarCP
Mladi – dostop do stanovanj	»Ne morem do stanovanja.«	EKČP 8 · URS 50, 78	Generacijska blokada	K: nova neprofitna stanovanja S: znižanje starosti ob osamosvojitvi D: stanovanjska varnost mladih	SZ-1; NSO
Starejši – dolgotrajna oskrba	»Ni kadra in prostih mest.«	EKČP 3, 8 · URS 50, 51	Nevarna zapostavljenost	K: čakalne dobe DO S: pokritost populacije (%) D: dostojno staranje	ZDOsk; ZZDej
Dobra uprava (horizontalno)	»Postopki trajajo leta.«	EKČP 6, 13 · EU Listina 41 · URS 2, 22	Prava brez vsebine	K: trajanje postopkov S: manj razveljavitev D: trajno zaupanje v upravo	ZUP; ZVarCP; Zakon o dobri upravi (predlagan)
Digitalizacija in AI	»Odločila je aplikacija.«	EKČP 6, 8, 13 · EU Listina 41, 47	Algoritemska netransparentnost	K: št. AI odločitev S: razkrita logika algoritmov D: AI skladna s pravicami	AI Act (EU); ZUP;

6.1.Priloga: organizacija dela Varuha v primeru ko in če se izvede celovita analiza po izzivih na področju varovanja človekovih pravic - primeri

Predlagani KPI-okvir (uvede se na podlagi določil Zakona o dobri upravi) celovito spremlja davčne postopke **od prvega posega države v premoženje do končne sodne ali precedenčne odločitve**, pri čemer meri izključno **tveganja za človekove pravice** (razumen rok, učinkovito pravno sredstvo, dobra uprava, varstvo premoženja) in nikoli vsebine odločanja posameznih organov ali sodišč.

Referenčni model temelji na **finskem pristopu upravljanja tveganj v pravosodju**, prilagojenem standardu ISO 31000, kjer se podatki zbirajo agregirano na ravni sistema in se uporabljajo kot zgodnje opozorilo za preprečevanje kršitev človekovih pravic, ne kot mehanizem nadzora odločanja.

Cilj Zakona o dobri upravi je **zagotoviti hitrejše, kakovostnejše in za posameznika razumljive odločitve vseh organov javne oblasti**, pri čemer se izboljšanje učinkovitosti dosega **z zmanjševanjem sistemskih tveganj in preprečevanjem kršitev človekovih pravic že v zgodnjih fazah postopkov, ne z naknadno korekcijo preko sodišč**.

Zakon tako ne posega v vsebinsko presojo odločanja, temveč vzpostavlja okvir odgovornega upravljanja časa, postopkov in tveganj, da je pravica do dobre uprave uresničena **hitro, skladno z ustavo in z dejanskimi življenjskimi okoliščinami posameznika**.

A. FURS – I. stopnja (davčni postopek, nadzor, izvršba)

Št.	KPI (ime)	Kaj meri (tveganje)	Metodologija / formula	Varovana človekova pravica
F-1	Čas do prve vsebinske komunikacije	Tveganje arbitrarnosti nadzora	Povpr. št. dni od začetka nadzora do prve obrazložene komunikacije	Dobra uprava, pravica do obrambe
F-2	Možnost izjave pred odmero	Tveganje odločbe brez kontradiktornosti	% odločb z osnutkom / možnostjo izjave	Pravica do izjave
F-3	Samopoprave odločb	Tveganje sistemskih napak	Odprave/spremembe po uradni dolžnosti / vse odločbe	Pravna varnost

F-4	Sorazmernost izvršbe pred dokončnostjo	Tveganje nepovratnega posega	(a) št. izvršb pred dokončnostjo; (b) % z individualno presojo	Mirno uživanje premoženja
F-5	Trajanje I. stopnje	Tveganje nerazumno dolgega postopka	Povpr. dni: začetek nadzora → odločba	Razumen rok

B. MF – II. stopnja (pritožbeni organ)

Št.	KPI (ime)	Kaj meri (tveganje)	Metodologija / formula	Varovana človekova pravica
M-1	Čas reševanja pritožb	Iluzorno pravno sredstvo	Povpr. dni: pritožba → odločba	Učinkovito pravno sredstvo
M-2	Korekcijska moč pritožbe	Formalnost II. stopnje	Razmerje: potrjene / spremenjene / odpravljene	Dobra uprava
M-3	Obravnava bistvenih navedb	Pomanjkljiva obrazložitev	% razveljavitev zaradi neobravnav navedb	Pravica do izjave
M-4	Skupni čas upravnega postopka	Kumulativni poseg pred sodiščem	Povpr. dni: začetek → II. stopnja	Razumen rok
M-5	Preventivni učinek uprave	Slaba korekcija na upravni ravni	% zadev, ki gredo na Upravno sodišče	Učinkovitost varstva

C. Kumulativni KPI – FURS + MF (ključni človekovopravni del)

Št.	KPI (ime)	Kaj meri	Metodologija	Varovana pravica
K-1	Skupni čas do dokončne upravne odločbe	Predolg poseg pred sodiščem	Začetek nadzora → odločba MF	Razumen rok
K-2	Izvršba pred sodnim varstvom	Nepovratnost posega	% zadev z izvršbo pred tožbo brez učinkovitega odloga	Mirno uživanje premoženja
K-3	Eskaacija v sodni spor	Kakovost upravne korekcije	% zadev → Upravno sodišče	Dobra uprava

D. Upravno sodišče – I. sodna stopnja

Št.	KPI (ime)	Kaj meri	Metodologija	Varovana pravica
U-1	Čas odločanja	Razumen rok sodnega varstva	Povpr. dni: tožba → sodba	Pošteno sojenje
U-2	Čas odločanja o začasni odredbi	Prepozno varstvo	Povpr. dni: predlog → sklep	Učinkovito pravno sredstvo
U-3	Procesne kršitve uprave	Sistemske napake FURS/MF	% sodb z razveljavitvijo zaradi postopka	Dobra uprava
U-4	Dostop do glavne obravnave	Formalizacija sojenja	% zadev z obravnavo, kjer je zahtevana	Pravica do obravnave

E. Vrhovno sodišče – precedenčna raven

Št.	KPI (ime)	Kaj meri	Metodologija	Varovana pravica
V-1	Dostop do precedenčnega varstva	Zaprto sistema	Dopuščene revizije / predlogi	Pravna varnost
V-2	Čas odločanja o reviziji	Prepozna sistemska korekcija	Povpr. dni: vloga → odločitev	Učinkovito varstvo
V-3	Precedenčni učinek	Učenje sistema	Št. sprememb prakse po sodbah	Predvidljivost

F. Skupni človekovopravni KPI-ji celotnega sistema

Št.	KPI (ime)	Kaj meri	Metodologija	Varovana pravica
S-1	Skupni čas posega	Dolgotrajna pravna negotovost	Začetek nadzora → pravnomočna rešitev	Razumen rok
S-2	Nepovratnost posega	Pravice priznane prepozno	% primerov brez restitucije	Učinkovito pravno sredstvo
S-3	Eskalacija do US / ESČP	Neuprtev nacionalnega sistema	% primerov → višje ravni	Nacionalno varstvo pravic

KLJUČNI DODATEK (metodološka varovalka)

KPI-ji se **ne uporabljajo za ocenjevanje sodnikov ali uradnikov**.
 KPI-ji so **risk indicators**, ne performance indicators.
 Uporaba je **agregirana, anonimna, letna**.
 Namen je **preprečevanje kršitev**, ne dokazovanje napak za nazaj.

7. Priloga: Nagovor ob kandidaturi in zaveza

Moje kandidaturo sem začel tam, kjer bi moral začeti vsak Varuh — z analizo prava, tveganj in realnih težav ljudi.

Pregledal sem sodno prakso ESČP, Listino EU o temeljnih pravicah, našo Ustavo in tveganja, o katerih že leta poroča četrta veja oblasti.

Na tej podlagi sem oblikoval program, ki naslavlja tri področja, kjer Slovenija najbolj zaostaja:

- **prvo**, udejanjanje človekovih pravic v večetničnih skupnostih;
- **drugo**, zaščito mikro, malih in srednjih podjetnikov (glej spodaj pobuda za uvedbo modela "poštenega partnerstva") in zaposlenih, ki še danes ob izgubi dela ne dobijo ustreznih sklepov ZPIZ, da so "izgubili in kdaj so izgubili" vse pravice socialne države (npr. ob t.i. "sporazumnih prekinitev delovnega razmerja"), saj odjavni obrazec M2" sploh ne vročamo zaposlenim osebam (glej spodaj tudi pobuda za reševanje socialnih težav mikro podjetnikov in vseh zaposlenih v Sloveniji).
- **tretje**, varstvo najranljivejših — mladih, otrok s posebnimi potrebami in družin v stiski.

To niso številke. To je ogledalo naše družbe.

Iz tega sem pripravil dva zakona (idejna izhodišča) — **Zakon o dobri upravi** ter **Zakon o sobivanju večetničnih skupnosti** — in objavil dnevnik kandidata, da je proces popolnoma transparenten. Predlagal bom tudi uvedbo novega poglavlja v Zakonu o varuhu, kjer bo opredeljena obvezna uvedba ISO3100 za okoli 25 oseb z javnimi pooblastili ter tudi določilo, ki bo zavezovalo osebe z javnimi osebami upoštevati priporočila v primeru, ko bo sistem tveganj pokazal, da organ ne deluje zadovoljivo (z vidika zavarovanja človekovih pravic iz pristojnosti navedenih oseb oz. organa).

Slovenija lahko postane med najboljšimi pri varovanju človekovih pravic — če bomo uresničili bistvo naše Ustave: da morajo osebe z javnimi pooblastili delovati za človeka, ne proti njemu.

Ali bom priložnost dobil, je odločitev politike. Moja odločitev pa je jasna: **delal bom za ljudi. Presojal bom ustreznost ravnanja vseh oseb z javnimi pooblastili (vse tri veje oblasti in tudi lokalna samouprava) z vidika dejanskega udejanjanja človekovih pravic, kot jih primarno določa naša sodobna Ustava Republike Slovenije.**

Trenutno osebe z javnimi pooblastili udejanjijo zgolj 30%⁴ priporočil varuha, kar nas uvršča med 4 najslabše države v okviru EU27.

Vsa vprašanja, tudi v zvezi z neodvisnostjo sem podal pisno in so objavljena na spletni strani www.modro-poslovanje.si.

Priloga: Opomnik – zakaj kandidat/varuh mora predstaviti program po Venice Principles

Pravna podlaga: „Venice Principles“ – sprejeti 15. marca 2019 s strani Venice Commission; dokument “CDL-AD(2019)005-e”. venice.coe.int+2venice.coe.int+2

Ključne določbe »Venice Principles«:

1. Venice Principles poudarjajo, da je institucija varuha (ombudsmana) * ključni element demokracije, vladavine prava, spoštovanja človekovih pravic in dobre uprave *. venice.coe.int+1
2. Dokument izrecno navaja, da mora biti varuh (ombudsman) **neodvisen, pošten, nepristranski, transparenten in zakonit**. venice.coe.int+1
3. Eden izmed temeljnih pogojev za legitimnost institucije je, da je postopek izbire **transparenten, javen in da omogoča presojo kandidatov ne samo po formalnih merilih, ampak tudi po njihovi viziji, integriteti, strokovni usposobljenosti in zmožnosti voditi institucijo v skladu z njenimi poslanstvi**. venice.coe.int+1
4. Venice Principles govorijo tudi o nalogi varuha: *preprečevanje in odpravljanje neupravičenega državnega ravnanja*, promociji človekovih pravic in temeljnih svoboščin, nadzoru nad javno upravo ter zagotovitvi dostopa državljanov do učinkovitega nadzora brez finančnih in administrativnih ovir. venice.coe.int+1
5. Dokument poziva države članice, da “podprejo in zaščitijo institucijo varuha in se vzdržijo kakršnihkoli dejanj, ki bi ogrozila njeno neodvisnost”. venice.coe.int+1

Zaključek iz opomnika

Na podlagi teh standardov je popolnoma utemeljeno in mednarodno priznано, da **kandidat za varuha** že ob imenovanju javno predstavi **vizijo, program dela in prioritete smernice za mandat**. Brez tega ni mogoče zagotoviti:

- njegove neodvisnosti in politične nepovezanosti,
- jasno definiranega poslanstva in odgovornosti,
- transparentne presoje njegove primernosti (ne le formalne, ampak vsebinske),
- realne možnosti, da institucija deluje kot učinkovit varuh človekovih pravic, ne zgolj kot formalni nadzornik.

Zato je takšna zahteva v skladu z mednarodnim standardom “zlate norme” za varuha – Venice Principles – in je tudi demokratična nujnost v času, ko institucije potrebujejo družbeno legitimnost in zaupanje državljanov.

⁴ Podatki izhajajo iz letnih poročil Varuha.

8. Pravno obvestilo vezano na avtorstvo in uporaba AI ter uporabljeni viri

A. Avtorstvo in uporabljene tehnike preučevanja

Ta program je avtorsko delo kandidata mag. Franca Derganca. Vsa vsebinska izhodišča, vrednostne presoje, pravni zaključki, predlogi sistemskih rešitev in osebne zaveze predstavljajo avtonomno strokovno stališče avtorja, za katerega prevzema polno strokovno, etično in javno odgovornost.

Pri pripravi dokumenta so bila uporabljena tudi sodobna podporna orodja za analitično strukturiranje besedila, primerjalnopravno sistematizacijo, preverjanje notranje konsistentnosti argumentov ter jezikovno in uredniško preglednost. Ta orodja so bila uporabljena izključno kot **tehnična in metodološka podpora**, primerljiva z uporabo pravnih baz podatkov, uredniške pomoči ali strokovne lekture, in niso nadomeščala avtorjeve presoje, odločanja ali normativnega vrednotenja.

Uporaba umetne inteligence pri strokovnem delu danes predstavlja del vsakdanje profesionalne realnosti v pravu, upravi, akademskem okolju in gospodarstvu. Njena odgovorna raba ne zmanjšuje avtorstva ali strokovne integritete, temveč – če je pravilno umeščena – prispeva k večji jasnosti, preglednosti in kakovosti končnega besedila.

Z namenom transparentnosti je uporaba takšnih orodij v tem dokumentu izrecno navedena. Transparentnost glede metod dela je pogoj zaupanja v institucije, še posebej pri funkcijah, ki temeljijo na neodvisnosti, integriteti in javni verodostojnosti, kakršna je institucija Varuha človekovih pravic.

Ta prispevek je bil sestavljen s pomočjo orodja AI in sicer na podlagi naslednjih metodoloških aktivnosti:

1. vsako poglavje članka oz. programa (in vseh povezanih dokumentov, ki so objavljeni na spletni strani www.modro-poslovanje.si) je bilo obdelano najprej z vidika pravne podlage oz. pravnih virov, sodne prakse in analize problematike pri nas in praviloma v EU27 in širše

2. na podlagi analize stanja varovanja pravic pri nas (in ugotovitev ključnih področij z največ izzivi) so se iskali primeri dobre prakse v EU 27 in širše. Na tej podlagi so se pripravili ukrepi.

3. Ko so se oblikovali vsi predlogi ukrepov so nastali predlogi zakonov, ki smo jih izvedli na način, da smo sleherni ukrep omejili z vidika zavarovanja človekovih pravic. To pomeni, da smo vsak ukrep, ki je naveden v zakonih, preverili tudi z vidika sodne prakse.

Metodološki pristop k pripravi programa

Program kandidata za Varuha človekovih pravic ni nastal kot politični manifest, temveč kot rezultat večfaznega, sistematičnega in preverljivega strokovnega procesa, katerega cilj je bil ugotoviti, **zakaj v praksi varstvo človekovih pravic v Sloveniji pogosto ne deluje** in kje je treba začeti s spremembami.

1. Analiza stanja na terenu

Izhodišče je bila empirična analiza, ki je vključevala:

- ankete in pogovore z **župani**,
- posvetovanja s **sindikati**,
- stališča **mikro, malih in srednjih podjetij**,
- pobude **posameznikov**, ki so v neposrednem stiku z državnimi organi.

Cilj tega dela ni bil zbiranje mnenj, temveč zaznava ponavljajočih se vzorcev, kjer posamezniki kljub formalnim pravicam v praksi ne dobijo učinkovitega varstva.

2. Pravna in sodna analiza

Sledila je poglobljena analiza sodne prakse **ESČP**, sodne prakse **Sodišča EU**, odločb **Ustavnega sodišča RS**, sodne prakse **Vrhovnega sodišča RS** ter primerjava z razvojem standardov dobrega upravljanja in pozitivnih obveznosti države.

3. Ocena dejanskega udejanjanja pravic

Na podlagi analiz je bila narejena **ocena stanja varstva pravic**, ki je pokazala, da se:

- **le približno 30 % priporočil Varuha udejanja v praksi**,
- sistemske ugotovitve pogosto ne prevedejo v dejanske spremembe,
- odgovornost med organi razprši, posameznik pa v sistemu praviloma ostane sam.

4. Izluščitev treh prednostnih področij delovanja

Na tej podlagi so bila identificirana **tri področja**, kjer je nujno začeti najprej:

1. Udejanjanje človekovih pravic v večetničnih in socialno raznolikih skupnostih

– kot odgovor na dejanske varnostne, socialne in pravne izzive lokalnih okolij, pri čemer je bil poseben poudarek namenjen analizi razlogov, zakaj država v praksi ne deluje usklajeno.

2. Zaščita mikro, malih in srednjih podjetnikov ter zaposlenih

– zlasti v primerih izgube dela, navidezno sporazumnih prenehanj delovnih razmerij in neurejenih postopkov ZPIZ, kjer posamezniki pogosto niti ne vedo, kdaj in katere pravice socialne države so izgubili (npr. problem nevročanja obrazcev M2).

3. Varstvo najranljivejših skupin

– mladih, otrok s posebnimi potrebami in družin v socialni stiski, kjer razdrobljenost pristojnosti in nepovezanost organov neposredno vodita v neučinkovito varstvo pravic.

5. Ključne sistemske ugotovitve

Analiza je pokazala tri temeljne razloge, zakaj država pogosto ne deluje:

1. **nepovezanost organov** (vsak deluje v svojem »vrtičku«),
2. **razdrobljenost pravic**, zaradi katere se posameznik v sistemu ne znajde,
3. **odsotnost KPI-jev**, ki bi delovanje organov vezali na dejansko varstvo človekovih pravic.

Tretjo ugotovitev potrjuje tudi javno izraženo stališče predsednika Vlade, da sistem na določenih ključnih področjih (npr. varnost) ne deluje ustrezno.

6. Vpliv konkretnih primerov in poglobitev analize

Na oblikovanje programa so vplivali tudi konkretni primeri iz prakse (med drugim t. i. **Šutarjev primer**), ki so pokazali, da problematika večetničnih skupnosti ni sociološko, temveč predvsem **upravnosistemsko in pravno vprašanje**.

7. Rezultat: zakonodajni predlogi

Na podlagi navedenega so nastali **trije konceptualni zakonski predlogi**:

- [Zakon o dobri upravi:](#)
- [Zakon o mirnem sobivanju v veččetičnih skupnostih](#)
- [ZAKON O PODPORI IN STORITVAH ZA OSEBE S POSEBNIMI POTREBAMI \(ZPSPP\)](#) – v osnutku

Ideja zakonskih rešitev temelji na večletnem preučevanju vzrokov sistemskih napak v Sloveniji in primerjavi z državami z daljšo demokratično tradicijo. Pri primerjalni analizi je bila uporabljena tudi umetna inteligenca kot **orodje**, ne pa nadomestek strokovne presoje.

Strokovni in vsebinski prispevki (povezani dokumenti)

Metodološki pristop je podprt z več strokovnimi in programskimi besedili, med drugim:

- strokovnim člankom o uvedbi **ISO 31000, registra tveganj in KPI-jev pri FURS**,
- pobudami za ureditev položaja **fiktivno samozaposlenih** po dobri praksi Nemčije, Portugalske idr.,
- pobudo za **pošteno partnerstvo** in krepitev glasu mikro in malih podjetnikov,
- strokovnimi analizami **ekonomskih človekovih pravic** (normativno in v praksi),
- predlogom **Zakona o sobivanju večetničnih in socialno različnih skupnosti (ZSVS 11.1)**,
- pripravo **Zakona o podpori in storitvah za osebe s posebnimi potrebami (ZPSPP)**,
- ter izhodišči za zakon, ki bi omogočil **enotno vstopno točko za reševanje socialnih stisk družin**.

Celoten proces je bil usmerjen v en sam cilj: **oblikovati izvedljive, pravno skladne in sistemske rešitve, ki lahko vodijo do dobre države – države, v kateri pravice niso le zapisane, temveč dejansko udejanjene.**

B. Uporabljeni viri

I. ZAKONODAJA, MEDNARODNI PRAVNI IN INSTITUCIONALNI AKTI

1. Nacionalni pravni viri – Republika Slovenija

- **Ustava Republike Slovenije (URS)** – zlasti členi 2, 14, 22, 23, 34, 41, 50, 51, 78 in 159
<https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/1991-01-0017>
- **Zakon o Varuhu človekovih pravic (ZVarCP)**
<https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/1993-01-0722>
- **Izbrana sistemska zakonodaja**, ki ureja socialne, ekonomske in procesne pravice ter položaj ranljivih oseb (citirana po vsebini programa):
 - Zakon o socialnem varstvu
 - Zakon o socialno varstvenih prejemkih
 - Družinski zakonik
 - Zakon o duševnem zdravju
 - Zakon o izenačevanju možnosti invalidov
 - Stanovanjski zakon

– Energetski zakon itd.

<https://www.pisrs.si>

2. Evropski pravni okvir

- Evropska konvencija o človekovih pravicah (EKČP)
<https://www.echr.coe.int/european-convention-on-human-rights>
- Sodna praksa Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP)
<https://hudoc.echr.coe.int>
- Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (zlasti 41. člen – pravica do dobrega upravljanja)
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>
- Sodna praksa Sodišča Evropske unije (SEU / CJEU)
<https://curia.europa.eu>

3. Mednarodni instrumenti in standardi (Združeni narodi, Svet Evrope)

- Splošna deklaracija človekovih pravic (1948)
- Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah (ICCPR)
- Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (ICESCR)
- Konvencija o otrokovih pravicah (CRC)
- Konvencija o pravicah invalidov (CRPD)
<https://www.ohchr.org>
- **Pariška načela o statusu nacionalnih institucij za človekove pravice**
<https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/paris-principles>
- **Beneški principi Sveta Evrope o zaščiti in spodbujanju institucije ombudsmana (2019)**
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)005-e)
- **Council of Europe – dokumenti s področja dobrega upravljanja in umetne inteligence itd.**
<https://rm.coe.int/brochure-artificial-intelligence-en-march-2023-print/1680aab8e6>

II. IZVIRNI AVTORSKI ČLANKI IN DOKUMENTI KANDIDATA - (primarni viri – avtorstvo 100 %-ključno v povezavi z udejanjanjem človekovih pravic v praksi)

1. Predlog Kodeksa za plačnike davkov (povzeto po ureditvi v Kanadi)

Avtor: mag. Franc Derganc

– izhodišče za obravnavo ekonomskih človekovih pravic, davčne pravičnosti,

sorazmernosti in dobrega upravljanja v davčnih postopkih

<https://davki.com/>

2. **Strokovni članki in programski dokumenti, objavljeni pri Zbornici davčnih svetovalcev Slovenije (ZDSS)**

Avtor: mag. Franc Derganc

– vključno z **Deklaracijo o uvedbi poštenega davčnega sistema v Republiki Sloveniji**

– prispevki s področja:

- vladavine prava v davčnih postopkih,
- varstva podjetništva kot človekove pravice,
- razmerja med državo in davčnim zavezancem.

<https://zdss.si/>

3. **Drugi avtorski strokovni prispevki kandidata**, na katere se program vsebinsko opira (navedeni po vsebini, ne nujno citirani):

- dobri upravi,
- sistemskem upravljanju s tveganji kršitev človekovih pravic,
- ekonomski varnosti kot predpogoju dostojanstva itd.

III. DRUGI VIRI, DOBRE PRAKSE IN METODOLOŠKI OKVIRI

- **Evropska mreža ombudsmanov (European Network of Ombudsmen – ENO)**
– dobra praksa, sistemska poročila, primerjalni pristopi
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/european-network-of-ombudsmen>
- **Evropska mreža nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI)**
– primerjalne ureditve, sistemi dela varuhov v EU-27
<https://ennhri.org>
- **ISO 31000 – Risk Management: Principles and Guidelines**
– uporabljen kot analitični in metodološki okvir za sistemsko obravnavo tveganj neudejanjanja človekovih pravic
<https://www.iso.org/iso-31000-risk-management.html>
- **Doktrina dobrega upravljanja (Good Administration)**
– sodna praksa SEU, standardi EU Ombudsmana, priporočila Sveta Evrope
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/en/3510>
- **Itđ.**

IV. IZVIRNI AVTORSKI ČLANKI IN DOKUMENTI KANDIDATA, KI SO NASTALI V POVEZAVI S TEM DOKUMENTOM

Izvirni avtorski prispevki, vezano na ta program in katerih rešitev še ni mogoče najti v strokovni literaturi ali zakonih, ki so objavljeni na spletnih straneh do 28.11.2025 (ključne):

1. Uvedba generalnega **Zakona o dobri upravi**, ki bi se uporabil za vse osebe z javnim pooblastili (V EU 27 poznajo uvedbo ISO31000 za ključne organe, toda ni še primera, kjer bi uvedli ISO31000 tudi za Državni zgor, primeroma). **Koncept generalnega Zakona o dobri upravi**, ki bi vzpostavil enoten okvir načela uspešnosti za vse tri veje oblasti in organe lokalne samouprave ter zavezal vse osebe z javnimi pooblastili k uporabi metodologije ISO 31000 in merljivih kazalnikov uspešnosti.
V evropskem prostoru sicer obstajajo kodeksi in zakoni o dobri upravi in dobrem vladanju (npr. na ravni institucij EU ter v nekaterih španskih avtonomnih skupnostih ali državah, kot je Malta), vendar so praviloma omejeni na javno upravo oziroma izvršilno vejo oblasti. Po avtorjevem vedenju ni primerljive enotne rešitve, ki bi v enem zakonu zavezovala tudi zakonodajno in sodno vejo oblasti.
2. Uvedba AI-BOTER – inštituta, ki zavaruje otrokove pravice pri uporabi AI-ja - <https://www.modro-poslovanje.si/BAZA-ZNANJA/umetna-inteligenca-kot-javna-digitalna-infrastruktura-ai-boter>.
3. Klasifikacija 22 ekonomskih pravic, ki jih mora varovati davčna administracija - <https://www.modro-poslovanje.si/BAZA-ZNANJA/vloga-vedenega-standarda-iso31000-registra-tveganj-in-in-kazalnikov-uspe%a1nosti-kpi-pri-aktivnostih-dav%c4%8dne-administracije-v-povezavi-z-dejanskem-zavarovanju-ekonomskih-%c4%8dlovekovih-pravic-pri-nas>. Vsak sklop ekonomskih pravic je smiselno pretvoriti iz deklaracije v operativni standard tako, da se za vsako pravico jasno opredelijo minimalni procesni standardi davčnega postopanja, merljivi kazalniki uspešnosti (KPI) ter nadzorni in sankcijski mehanizmi, vključno z registrom tveganj in učinkovitimi pravnimi sredstvi. **Da bi klasifikacija dobila pravno veljavo**, jo je smiselno formalno vključiti v zakon ali podzakonski akt (npr. zakon o dobri oziroma fiskalno pravični upravi), ki bi zavezoval organe javne oblasti in omogočil sistemsko spremljanje spoštovanja teh pravic. Uvedbo je treba začeti pilotsko v izbranem delu davčne uprave ali lokalne samouprave, rezultate merljivo spremljati in javno poročati, ob hkratni vključitvi civilne družbe in drugih deležnikov, s čimer se standard legitimira kot družbeni konsenz in ne zgolj avtorski predlog.
4. Članek ki želi orisati spremembe pri davčni administraciji ob uvedbi ISO31000 . standarda, ki bi naslovlil sistematično zniževanje tveganj, tudi sive ekonomije (socialne sive ekonomije se ne »preganja«, kar se uredi v ustrezno olajšavo, po vzrou Avstrije ali Nemčije) pri nas: [Vloga uvedenega standarda ISO31000, registra tveganj in kazalnikov uspešnosti \(KPI\) pri aktivnostih davčne administracije v povezavi z dejanskem zavarovanju ekonomskih človekovih pravic pri nas](#). Gre za članek, ki poskuša prikazati pozitivne rezultate ob uvedbi Zakona o dobri upravi nav se deležnike davčnega Sistema v Slovenije.
5. Itd. (objave na www.modro-poslovanje.si).

KONKRETNI ILUSTRATIVNI SODNI PRIMERI (primeri) IN KLJUČNI SKLEPI BENEŠKE KOMISIJE IN SVETA EVROPE

1. NAČELO DOBREGA UPRAVLJANJA (poglavje III.7 – Načelo dobrega upravljanja)

1. Sodišče EU – C-269/90, Technische Universität München

*Načelo dobrega upravljanja, kot izhaja iz 41. člena Listine EU o temeljnih pravicah, je Sodišče Evropske unije v zadevi **C-269/90, Technische Universität München** razložilo tako, da mora upravni organ skrbno, nepristransko in celovito preučiti vse relevantne okoliščine ter svojo odločitev ustrezno obrazložiti.*

2. V sodbi (Sodišče EU) **C-349/07, Sopropé** je Sodišče EU poudarilo, da pravica do izjave kot del načela dobrega upravljanja velja v vsakem upravnem postopku, ki lahko negativno vpliva na posameznika.
3. Čeprav Evropsko sodišče za človekove pravice neposredno ne uporablja 41. člena Listine EU, pa njegova sodna praksa dosledno zahteva **pošten, nepristranski in obrazložen upravni postopek**, kar vsebinsko ustreza jedru načela dobrega upravljanja.

2. DOLGOTRAJNI POSTOPKI = KRŠITEV ČLOVEKOVIH PRAVIC (poglavje II.12 – Dolgotrajni postopki in učinkovito pravno varstvo)

• ESČP – Kudła proti Poljski (2000)

*Evropsko sodišče za človekove pravice je v sodbi **Kudła proti Poljski** jasno poudarilo, da pravica do učinkovitega pravnega sredstva vključuje tudi dolžnost države, da postopke organizira tako, da se o pravicah posameznika odloča v razumnem roku. Evropsko sodišče za človekove pravice je v zadevi **Kudła proti Poljski** poudarilo, da država odgovarja za dolgotrajnost postopkov kot celote – od upravnega do sodnega odločanja – in mora zagotoviti učinkovita pravna sredstva zoper nerazumne zamude.*

- Dolgotrajni upravni in javno-dajatveni postopki, ki se pogosto nadaljujejo v večletne sodne spore, lahko pomenijo kršitev človekovih pravic. Evropsko sodišče za človekove pravice je v več zadevah (med drugim **Kudła proti Poljski, Scordino proti Italiji, Rumpf proti Nemčiji**) poudarilo, da država odgovarja za celotno trajanje postopka – od upravnega odločanja do sodnega varstva – in da sistemske zamude pomenijo kršitev pravice do sojenja v razumnem roku ter učinkovitega pravnega sredstva.

3. POZITIVNE OBVEZNOSTI DRŽAVE (poglavje II.1–2, II.5 – vloga Varuha, sistemski pogled)

ESČP – Airey proti Irski (1979)

*Po ustaljeni sodni praksi Evropskega sodišča za človekove pravice, zlasti v zadevi **Airey proti Irski (izhodiščna sodba)**, država ne sme ostati pasivna, kadar formalno priznane pravice v praksi niso dostopne ali uresničljive.*

4. RANLJIVE SKUPINE – NE LE FORMALNO VARSTVO (poglavje II.11 – Ranljive skupine)

ESČP – M.S.S. proti Belgiji in Grčiji (2011)

*Evropsko sodišče za človekove pravice je v zadevi **M.S.S. proti Belgiji in Grčiji** poudarilo, da je država dolžna pri posebej ranljivih posameznikih zagotoviti okrepljeno in dejansko varstvo, pri čemer formalna zakonitost postopkov ne zadošča.*

5. VARUH KOT SISTEMSKI KOREKTIV (NE “PARASODIŠČE”) (poglavje II.5 in III.6)

Beneški principi (2019)

V skladu z Beneškimi principi Sveta Evrope o zaščiti in spodbujanju institucije ombudsmana Varuh ne nadomešča sodnega varstva, temveč deluje kot preventivni, sistemski in korektivni mehanizem, katerega avtoriteta temelji na strokovnosti in javni verodostojnosti.

6. UPORABA AI – PREVENTIVNI OKVIR

Svet Evrope v svojih dokumentih opozarja, da uporaba umetne inteligence v postopkih, ki odločajo o pravicah posameznika, predstavlja posebno tveganje za človekove pravice, če ni zagotovljen človeški nadzor, preglednost in učinkovito pravno sredstvo.

9. Priloga: Vprašalnik za vsebinsko presojo kandidata za Varuha za človekove pravice

Namen:

Kandidat vljudno prosi za vsebinsko oceno svoje kandidature in programa dela Varuha človekovih pravic, z namenom morebitne dopolnitve programa. Vprašalnik je pripravljen skladno s standardi Beneška komisija, ki poudarjajo pomen vsebinske in transparentne presoje kandidata ob imenovanju.

Kam naslovite izpolnjeno anketo?

1. Izpolnjeno anketo pošljite na E naslov: info@taxin.si ali
 2. Anketo pošljite preko obrazca PODIO – [kliknite tukaj](https://podio.com/webforms/30542708/2582252) (<https://podio.com/webforms/30542708/2582252>)
-

1. Program in razumevanje vloge Varuha

Ali program kandidata po vašem mnenju omogoča jasno presojo njegovega:

- razumevanja vloge Varuha v razmerju do zakonodajne, izvršilne in sodne veje oblasti,
- poznavanja temeljnih človekovih pravic in aktualnih družbenih izzivov,
- opredelitve ključnih prednostnih nalog v mandatu?

☐ v celoti ☐ delno ☐ ne

Komentar (neobvezno):

2. Neodvisnost, integriteta in nepristranskost

Ali program kandidata po vašem mnenju zadostno izkazuje:

- neodvisnost institucije Varuha od politike in drugih centrov moči,
- osebno in institucionalno integriteto ter nepristranskost kandidata,
- odpornost institucije na politične ali druge nedopustne pritiske?

☐ da ☐ delno ☐ ne

Komentar (neobvezno):

3. Strateško vodenje in učinkovitost

Ali program kandidata po vašem mnenju omogoča:

- strateško in odgovorno vodenje institucije,
- prehod od pretežno reaktivnega k preventivnemu in sistemskemu varstvu pravic,
- spremljanje učinkovitosti dela Varuha z merljivimi pristopi?

☐ da ☐ delno ☐ ne

Komentar (neobvezno):

4. Presoja v skladu z Beneškimi načeli

Ali menite, da program kandidata Državnemu zboru omogoča:

- vsebinsko presojo njegove primernosti za vodenje institucije Varuha,
- presojo, kako bo kandidat uporabljal avtonomijo Varuha pri določanju prioritet,
- oceno, ali bo institucija v mandatu delovala neodvisno, učinkovito in javno odgovorno?

☐ da ☐ delno ☐ ne

Komentar (neobvezno):

5. Predlogi za dopolnitve

Katera področja programa bi po vašem mnenju koristilo dodatno pojasniti, vsebinsko okrepiti ali jasneje prioritarno opredeliti?

Odgovor (odprto):

6. Sklepna presoja (neobvezno)

Ali menite, da bi morebitne dopolnitve programa lahko:

- izboljšale varstvo človekovih pravic v praksi,
- okrepile zaupanje javnosti v institucijo Varuha,
- prispevale k večji odgovornosti vseh vej oblasti?

☐ da ☐ ne ☐ brez mnenja

Komentar (neobvezno):

Zaključek:

Vprašalnik je namenjen vsebinskemu dialogu in krejitvi legitimnosti institucije Varuha, ne političnemu pogojevanju, ter izhaja iz mednarodnih standardov dobrega upravljanja in varstva človekovih pravic.

Pravno pojasnilo (disclaimer)

To vprašanje in spremljajoči program niso namenjeni osebni promociji kandidata ali pogojevanju odločanja poslanskih skupin. Njihov izključni namen je omogočiti vsebinsko presojo kandidata v postopku imenovanja Varuha človekovih pravic, ki je po svoji naravi institucija v javnem interesu.

V skladu z mednarodnimi standardi, zlasti z načeli Beneške komisije, je presoja programa in vizije kandidata bistveni del transparentnega in odgovornega imenovanja. Ta presoja ne predstavlja dolžnosti do kandidata, temveč prvenstveno dolžnost do prebivalcev in prebivalk Republike Slovenije, katerih človekove pravice in temeljne svoboščine Varuh varuje.

Opustitev vsebinske presoje programa bi pomenila zgolj formalno odločanje, ki ne zagotavlja polne demokratične odgovornosti zakonodajne veje oblasti in lahko omaje zaupanje javnosti v institucijo Varuha ter v učinkovitost varstva človekovih pravic.

Besedilo predlogov (ideje) 3 zakonov, ki bi naslovili izboljšanje varovanja človekovih pravic pri nas

1. PREDLOG ZAKONA O DOBRI UPRAVI (ZDUp-1)- Verzija 2.0

(osnutek za strokovno razpravo)

I. SPLOŠNE DOLOČBE

I.1. člen – Namen in področje uporabe zakona

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

(2) Določbe tega zakona se uporabljajo za:

- a) **vse tri veje oblasti** – zakonodajno, izvršilno in sodno;
- b) **vse organe javne uprave in organe s pooblastili javnega prava**;
- c) **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:

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

II.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.

III.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

IV.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).
- Kazalnike uspešnosti z vidika zavarovanja človekovih pravic.

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

4. kakovost odločanja,
5. zaupanje javnosti,
6. spoštovanje človekovih pravic,
7. 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.

V.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

VI.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.

VII.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

VIII.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:

8. stopnji prostovoljne izpolnitve davčnih obveznosti,
9. trendu sive ekonomije,
10. zaupanju zavezancev,
11. 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

IX.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:

- 12. se povečuje občutek varnosti prebivalcev,
- 13. se zmanjšuje stopnja ponovitve kaznivih dejanj,
- 14. se izboljšuje obravnava ranljivih skupin,
- 15. 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.

X.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

XI.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 sistemskega 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

XII.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

XIII.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 pripravi 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.

XIV.14. člen – Uveljavitev zakona

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

OBRAZLOŽITEV ČLENOV(povzetek)

I. SPLOŠNE DOLOČBE

I.1. člen – Namen in področje uporabe zakona

Obrazložitev:

Člen določa temeljni namen zakona – vzpostaviti enoten, celovit in sistemsko zavezujoč okvir dobre uprave, ki presega zgolj zakonitost dela ter vključuje tudi uspešnost, etičnost in odgovornost organov javnega sektorja. S tem se zakon odziva na pomanjkljivosti obstoječega sistema, v katerem posamezni organi sicer poročajo o rezultatih, vendar ne obstaja enotna metodologija merjenja dejanskih učinkov njihovega delovanja.

Zakon se razširja na vse tri veje oblasti ter na lokalno samoupravo, kar krepi horizontalno usklajenost in omogoča enotne standarde. Poseben poudarek je na človekovem dostojanstvu, varstvu pravic ter dejanskih, merljivih učinkih javnega delovanja. S tem zakon dviga raven odgovornosti in postavlja načelo dobre uprave kot ustavno zahtevo v praktično izvedljiv sistem.

II.2. člen – Načelo uspešnosti

Obrazložitev:

Člen uvaja osrednje načelo zakona – načelo uspešnosti. Dopolnjuje klasično načelo zakonitosti, saj zahteva ne le pravilno, temveč tudi smiselno, ciljno in učinkovito izvajanje javnih nalog. Osnovno

vodilo je, da delovanje organov mora dejansko prispevati k javni koristi, varstvu pravic in zaupanju ljudi v državo.

Zakon določa tri ključne elemente uspešnosti: izboljšanje dejanskega položaja ljudi ali skupnosti, zmanjševanje tveganj za kršitve pravic in krepitev zaupanja v institucije. Namen določbe je zagotoviti, da organi ne delujejo le formalno ali minimalno, temveč usmerjeno in odgovorno.

III.3. člen – Načelo integritete in sodelovanja oblasti

Obrazložitev:

Člen poudarja, da dobre uprave ni mogoče uresničevati brez integritete, zakonitosti in sodelovanja med vejami oblasti. Načelo uspešnosti tako dopolnjuje načelo delitve oblasti: krepí odgovorno sodelovanje, ne pa posegov v avtonomijo posameznih vej. Izpostavlja se tudi vloga lokalne samouprave, ki kot najbližji organ ljudem nosi posebno odgovornost za učinkovito izvajanje nalog po načelu subsidiarnosti.

II. MERILA IN KAZALNIKI USPEŠNOSTI

IV.4. člen – Cilji in kazalniki uspešnosti

Obrazložitev:

Člen določa obveznost vseh organov, da v svoje načrte dela vključijo cilje in kazalnike, ki merijo tako učinkovitost kot uspešnost. Zakon razlikuje med procesnimi kazalniki (učinkovitost) in rezultatskimi kazalniki (uspešnost), kar omogoča bolj celovito ocenjevanje delovanja.

Z določitvijo kazalnikov, usmerjenih v kakovost odločanja, zaupanje, spoštovanje pravic in transparentnost, zakon krepí kulturo odgovornega delovanja. Določba o skupni metodologiji, ki jo sprejme Vlada ob soglasju Državnega zbora in Vrhovnega sodišča, zagotavlja enotnost in ustavno skladnost merjenja.

V.5. člen – Poročanje in javnost podatkov

Obrazložitev:

Člen uvaja obveznost vsakoletnega poročanja o uspešnosti, kar povečuje odgovornost organov in omogoča javni nadzor. Poleg klasičnega letnega poročila organi pripravijo še izvedbeno poročilo, ki analizira dejanske učinke njihovih ukrepov. Ministrstvo za javno upravo pa iz poročil izdela skupno, primerjalno analizo, ki služi državi kot strateški instrument za spremljanje stanja javnega sektorja. Zahteva o javni objavi poročil krepí transparentnost in pravico javnosti do informacij.

III. NADZOR IN ODGOVORNOST

VI.6. člen – Revizije uspešnosti

Obrazložitev:

Člen formalno razširja mandat Računskega sodišča na revizije uspešnosti (performance audits), ki so v sodobnih demokracijah standardno orodje za ocenjevanje vpliva javnih politik. S tem zakon krepi neodvisen nadzor nad tem, ali ukrepi res dosegajo svoj namen, ne le ali so bili izvedeni gospodarno.

VII.7. člen – Vloga Varuha človekovih pravic

Obrazložitev:

Člen daje Varuhu okrepljeno vlogo pri spremljanju spoštovanja načela uspešnosti, kadar pomanjkljivo delovanje organov povzroča kršitve pravic. Varuh lahko opozarja na sistemske neučinkovitosti in predlaga spremembe zakonodaje ali prakse. Ta pristop krepi preventivno vlogo Varuha in zagotavlja, da sistemski problemi ne ostanejo neodkriti.

IV. POSEBNE DOLOČBE ZA DAVČNO ADMINISTRACIJO

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

Obrazložitev:

Člen določa posebne kazalnike za FURS, saj je davčni sistem ključen za delovanje države in zaupanje javnosti. Učinkovitost pobiranja ni zadosten kriterij – pomembna je prostovoljna izpolnitev obveznosti, zmanjševanje sive ekonomije ter spoštovanje načel sorazmernosti in predvidljivosti. Zakon preprečuje pretirano represivno ali fiskalno škodljivo ravnanje organov s tem, ko določa, da ukrep, ki povzroča nesorazmerno škodo, ni uspešen.

V. POSEBNE DOLOČBE ZA POLICIJO

IX.9. člen – Načelo uspešnosti pri delu Policije

Obrazložitev:

Člen določa, da policijsko delo ni uspešno samo na podlagi statistike odkritih kaznivih dejanj, temveč predvsem glede na vpliv na varnost, zaupanje in spoštovanje človekovih pravic. Poudarja se preventiva, sodelovanje s skupnostjo in obravnava ranljivih skupin. Z letnim Poročilom o uspešnosti Policije in neodvisnimi ocenami pri slabem delovanju zakon krepi odgovornost in integriteto policijskih organov.

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

Obrazložitev:

Člen uvaja disciplinsko in upravno odgovornost za kršitve načela uspešnosti, zlasti kadar gre za nesorazmerne posege v pravice. Generalni direktor mora poročati o sprejetih ukrepih, kar zagotavlja nadzor nad odpravo ugotovljenih pomanjkljivosti. S tem se krepi kultura ničelne tolerance do zlorab in nespoštovanja postopkovnih pravic.

VI. ODGOVORNOST ZA NEDELOVANJE DRŽAVE

XI.11. člen – Odškodnina zaradi nedelovanja države

Obrazložitev:

Člen uvaja nov, sistemski instrument odgovornosti države za primere, ko organi ne delujejo ali delujejo tako pomanjkljivo, da to povzroči kršitev pravic ali gospodarsko škodo. Določba določa objektivno odgovornost države – ne glede na krivdo uslužbencev.

Objektivni kriteriji (negativna ocena uspešnosti, neizvajanje nalog, neukrepanje) omogočajo jasne, preverljive pogoje za uveljavljanje odškodnin. Postopek je vezan na obstoječo zakonodajo o upravnem sporu in odgovornosti države, kar preprečuje pravno praznino in omogoča učinkovito sodno varstvo. Varuh ima pomembno podporno vlogo pri ugotavljanju sistemskih opustitev.

VII. SODELOVANJE IN RAZVOJ SISTEMA

XII.12. člen – Svet za uspešnost javne uprave

Obrazložitev:

Člen predvideva ustanovitev strokovnega in medinstitucionalnega posvetovalnega telesa, ki skrbi za razvoj sistema merjenja uspešnosti, za strateške usmeritve ter za letno analizo stanja. Vključitev civilne družbe in strokovnih združenj, zlasti davčnih svetovalcev, zagotavlja pluralnost mnenj in večjo legitimnost predlaganih politik.

VIII. PREHODNE IN KONČNE DOLOČBE

XIII.13. člen – Metodološki akti

Obrazložitev:

Člen določa časovni okvir za sprejem potrebnih podzakonskih aktov. Ker je zakon metodološko zahteven, je potrebno usklajeno in pravočasno sprejetje metodologij in kazalnikov. Navedeni roki (6, 12 mesecev) omogočajo postopno, vendar pravočasno uvedbo celotnega sistema.

XIV.14. člen – Uveljavitev zakona

Obrazložitev:

Člen določa šestmesečni vacatio legis, ki omogoča organom, da se na zakon pripravljajo, sprejmejo ustrezne interne akte, uskladijo procesne prakse in zagotovijo potrebne podatkovne ter organizacijske pogoje.

Pripravil: mag. Franc Derganc

v sodelovanju z AI-Modro poslovanje (ChatGPT-5) – pregled dobrih praks v EU27 in širše

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

2.ZAKON O SOBIVANJU VEČETNIČNIH IN SOCIALNO RAZLIČNIH SKUPNOSTI (ZSVS)- ČISTOPIS — VERZIJA 11.1

PREAMBULA

V Republiki Sloveniji obstajajo območja, kjer so socialna izključenost, medetnična napetost, neenak dostop do javnih storitev in dolgotrajna institucionalna odsotnost povzročili trajno kršitev temeljnih pravic in načela dobre uprave.

Namen tega zakona je zagotoviti varno, humano, upravno učinkovito in razvojno usmerjeno sobivanje vseh prebivalcev, ne glede na njihov socialni položaj, etnično pripadnost ali kulturne posebnosti.

Zakon izhaja iz:

- 74. člena Ustave RS (svoboda gospodarske pobude),
- 14. člena Ustave RS (enako varstvo pravic),
- 22. člena Ustave RS (enako varstvo pravic v postopkih),
- 41. in 51. člena Listine EU o temeljnih pravicah (pravica do dobre uprave),
- 9. člena Pogodbe o EU (spoštovanje človekovega dostojanstva),
- načela odgovornosti države za nedelovanje.

Zakon uvaja model:

- preventivne in razvojne politike,
- medinstitucionalno delo,
- upravljanje tveganj ISO 31000,
- stalno prisotnost institucij,
- merljive cilje in mesečno poročanje,
- odškodninsko odgovornost ministrstev in države,
- varstvo otrok in mladih,
- pozitivno domnevo soglasja ministrstev in hitro ukrepanje.

I. POGAVLJE – SPLOŠNE DOLOČBE**1. člen (namen zakona)**

- (1) Namen tega zakona je zagotoviti stabilno, učinkovito in usklajeno izvajanje pristojnosti države, občin in javnih služb na območjih z izrazito socialno, ekonomsko ali kulturno izključenostjo.
- (2) Cilj zakona je zmanjševanje tveganj, izboljšanje sobivanja ter vzpostavitev pogojev za dejansko delovanje javnih institucij po načelu uspešnosti.

2. člen (načelo sobivanja)

- (1) Sobivanje pomeni souporabo javnih storitev ter javnega prostora v pogojih enakega spoštovanja.
- (2) Sobivanje ne pomeni kulturne asimilacije.
- (3) Prepovedana je neposredna, posredna ali prikrita diskriminacija.
- (4) Ukrepi morajo biti sorazmerni in usmerjeni v največjo korist celotne skupnosti.

3. člen (načelo uspešnosti in upravljanja tveganj)

- (1) Načelo uspešnosti pomeni doseganje merljivih rezultatov v javnem interesu.
- (2) Učinkovitost (hitrost postopkov) je podrejena uspešnosti (doseganje ciljev).
- (3) Vsi organi morajo izvajati upravljanje tveganj skladno s standardom ISO 31000 in mesečno posodabljati registre tveganj.

II. POGAVLJE – PREPREČEVANJE IZKLUČENOSTI**4. člen (pastni učinki transferjev)**

- (1) Denarni transferji se ob vstopu posameznika v zaposlitev izplačujejo še šest mesecev.
- (2) Država mora preprečiti primere, ko je neaktivnost finančno ugodnejša od zaposlitve.

5. člen (pogojni transferji)

- (1) Transferji, namenjeni otrokom, se povezujejo z obiskom šole, rednimi zdravstvenimi pregledi in vključevanjem v podporne socialne programe.
- (2) Ukrepi iz prejšnjega odstavka ne smejo posegati v pravice otrok.

6. člen (aktivacija in usposabljanje)

- (1) Država izvaja aktivacijske programe za osebe iz dolgotrajno izključenih skupnosti.
- (2) Programi vključujejo mentorstvo, izobraževanje, podporo pri iskanju dela in prehode v formalno ekonomijo.

III. POGAVLJE – INSTITUCIONALNA PRISOTNOST

7. člen (stalna prisotnost služb)

- (1) Policija, centri za socialno delo in zdravstvene službe zagotovijo stalno ali redno prisotnost na območjih posebnega nadzora.
- (2) Obseg prisotnosti se določi glede na oceno tveganj.

8. člen (medinstitucionalni tim)

- (1) Občina oblikuje medinstitucionalni tim, v katerem sodelujejo CSD, policija, zdravstveni dom, šola in občina.
- (2) Tim deluje po državnem protokolu upravljanja tveganj ISO 31000 in mesečno poroča pristojnim organom.
- (3) Varuh človekovih pravic spremlja delovanje tima.

IV. POGAVLJE – EKONOMSKA VKLJUČITEV

9. člen (formalizacija dela in skupnostno delo)

- (1) Država omogoča prehod iz neformalne v formalno ekonomijo s subvencijami, mentorstvom in nadzorovanimi prehodnimi obdobji.
- (2) Osebe, ki dolgotrajno prejemajo socialne prejemke, se vključijo v skupnostno delo, razen če obstajajo utemeljeni zdravstveni ali drugi razlogi.
- (3) Skupnostno delo vključuje komunalna dela, socialno podporo, pomoč občinskim službam, delo v socialnih podjetjih ter digitalno osnovno usposabljanje.
- (4) Model temelji na dobri tuji praksi (Nizozemska – Work First; Danska – Activation; Avstrija – Integrationsprogramme; Nemčija – Bürgerarbeit).
- (5) Osebe v skupnostnem delu so upravičene do dodatnega izplačila kot stimulacije, ki ga določi Krizni svet.
- (6) Oseba, ki neutemeljeno zavrne skupnostno delo ali usposabljanje, izgubi pravico do dela socialnih transferjev, dokler ne pristopi k programu; to ne sme vplivati na pravice otrok v gospodinjstvu.
- (7) Občina v sodelovanju s CSD in Zavodom za zaposlovanje oblikuje letni program skupnostnega dela po načelih ISO 31000, usmerjen v merljive cilje (zmanjšanje dolgotrajne brezposelnosti, večja delovna vključenost, izboljšanje integracije).

(8) Krizni svet spremlja uspešnost programov in uvaja dodatne oblike skupnostnega dela ter prilagaja zahteve glede udeležbe.

10. člen (opolnomočenje žensk, mladih in ranljivih skupin)

- (1) Država vzpostavi programe opolnomočenja žensk, mladih, mladih mater in oseb brez zaposlitvenih veščin.
- (2) Programi vključujejo izobraževanje, zdravstveno podporo, mentorstvo ter varno vključevanje v delo.
- (3) Ukrepi temeljijo na dobri praksi Finske (Gender hubs), Islandije (Women's Centres) in Švedske (Youth Labs).
- (4) Programi vključujejo mentorstvo, psihološko podporo, digitalne kompetence, starševske veščine, preventivno zdravstveno varstvo ter učne podporne centre.
- (5) Ženskim udeleženkam iz ranljivih okolij se zagotovi dostop do varnih točk, pravnega svetovanja, zaščite pred nasiljem in celovite reproduktivne zdravstvene podpore.
- (6) Krizni svet oblikuje najmanj en poseben program za mlada dekleta, namenjen preprečevanju prezgodnje opustitve šolanja.
- (7) Programi se izvajajo v povezavi s CSD, šolami, zdravstvenimi domovi in občinami ter skladno z načeli ISO 31000.
- (8) Izvajanje programov se najmanj enkrat letno evalvira; ob dveh zaporednih negativnih evalvacijah Krizni svet sprejme korektivne ukrepe.

V. POGAVLJE – SKUPNI JAVNI PROSTOR

11. člen (mešani javni prostori)

- (1) Občine preprečujejo getoizacijo in spodbujajo mešane vrtce, šole in javne prostore.
- (2) Spodbujajo se prostori skupnega druženja.

12. člen (spoštovanje pravnega reda)

- (1) Pravila pravnega reda veljajo enotno za vse prebivalce območja.
- (2) Kršitve se obravnavajo nemudoma.

VI. POGAVLJE – POSEBNI POGOJI DELOVANJA

13. člen (pobuda občine)

- (1) Občina lahko predlaga uvedbo posebnih pogojev delovanja.
- (2) Predlog mora vsebovati oceno tveganj in realno oceno potreb.

14. člen (Krizni svet)

- (1) Vlada na predlog občine ustanovi Krizni svet.
- (2) V njem sodelujejo ministrstva, občina, policija, CSD, zdravstveni dom, šola in drugi pristojni organi.
- (3) Sklepi Kriznega sveta so obvezni za vse pristojne organe.

15. člen (časovno omejeni ukrepi)

- (1) Ukrepi trajajo največ 12 mesecev.
- (2) Ob morebitnem podaljšanju se izvede nova ocena tveganja.

16. člen (evalvacija)

- (1) Po izteku obdobja se izvede evalvacija izvajanja ukrepov.
- (2) Evalvacija temelji na merjenju uspešnosti, ne le učinkovitosti.

VII. POGAVLJE – VEZANOST MINISTRSTEV

17. člen (pozitivna domneva soglasja)

- (1) Če ministrstvo v 30 dneh ne poda stališča o ukrepu Kriznega sveta, se šteje, da soglaša.
- (2) Upravni spor ne zadrži izvajanja ukrepov.

17.a člen (odškodninska odgovornost ministrstev)

- (1) Ministrstvo je odškodninsko odgovorno za neizvajanje svojih pristojnosti.
- (2) Sklep Kriznega sveta o nedelovanju je zavezujoča podlaga za uveljavljanje odgovornosti.

17.b člen (mesečno poročanje ministrstev in organov)

- (1) Vsi organi z javnimi pooblastili morajo mesečno poročati Kriznemu svetu.
- (2) Neporočanje pomeni institucionalno nedelovanje.

VIII. POGAVLJE – FINANCIRANJE

18. člen (zagotavljanje sredstev)

- (1) Vlada mora v 14 dneh od predračuna Kriznega sveta zagotoviti potrebna sredstva.
- (2) Nezagotovitev sredstev pomeni nedelovanje države.

IX. POGAVLJE – PRAVNA DRŽAVA**19. člen (sodišča)**

- (1) Sodišča na območjih iz tega zakona postopajo prednostno.
- (2) Vzpostavijo sistem upravljanja tveganj ISO 31000 in mesečno poročajo Kriznemu svetu.

19.a člen (državno tožilstvo)

- (1) Državno tožilstvo mesečno poroča o povratnikih.
- (2) Vzpostavi sistem upravljanja tveganj ISO 31000 in mesečno poroča Kriznemu svetu.

19.b člen (policija)

- (1) Policija izvaja stalni nadzor nad območjem.
- (2) Policija vodi analitiko tveganj.
- (3) Policija vzpostavi sistem ISO 31000 in mesečno poroča Kriznemu svetu.

X. POGAVLJE – ODGOVORNOST DRŽAVE**20. člen (nedelovanje sistema)**

- (1) Država odgovarja za škodo, ki nastane zaradi neukrepanja institucij.
- (2) Sklep Kriznega sveta, ki obravnava vloge oškodovancev (manjše tatvine ipd.), je izvršilni naslov.

21. člen (odškodnina)

- (1) Sodišče v postopku presoja le višino škode, ne temelja odgovornosti.

XI. POGAVLJE – ZAŠČITA MLADOLETNIH**22. člen (multidisciplinarni protokol)**

- (1) Šola, CSD, zdravstveni dom, policija in občina morajo v 48 urah začeti multidisciplinarni postopek.
- (2) Postopek vključuje oceno tveganja po standardu ISO 31000 in poročanje Kriznemu svetu.

23. člen (obveznosti šole)

- (1) Šola o ogroženosti otroka takoj obvesti pristojne institucije.
- (2) Zagotovi zaščiteni prostor za razgovor.

24. člen (CSD)

- (1) CSD vodi postopek in izreče zaščitne ukrepe.
- (2) CSD mesečno poroča Kriznemu svetu.

25. člen (zdravstveni dom)

- (1) Zdravstveni dom izvede zdravstveno in psihološko oceno otroka.
- (2) Poroča Kriznemu svetu.

26. člen (občina – zaščitne evakuacijske točke)

- (1) Občina mora zagotoviti zaščitne evakuacijske točke (ZET).
- (2) Občina nudi logistično in tehnično podporo.

27. člen (policija – prepoved vplivanja)

- (1) Policija nadzira izvajanje prepovedi vplivanja na otroke in družine.
- (2) Kršitve se obravnavajo takoj.

28. člen (mesečno poročanje)

- (1) CSD vodi zbirno poročilo vseh institucij.
- (2) Vse institucije so dolžne redno prispevati podatke.

29. člen (odgovornost institucij)

- (1) Neukrepanje institucije pomeni institucionalno nedelovanje.
- (2) Država je odškodninsko odgovorna za posledice.

XII. POGAVLJE – KONČNE DOLOČBE

30. člen (izvedbeni akti)

Ministrstva morajo izdati izvedbene programe in podzakonske akte v roku enega meseca po uveljavitvi tega zakona.

31. člen (uveljavitev zakona)

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

OBRAZLOŽITEV ZAKONA**SPLOŠNA OBRAZLOŽITEV****1. Razlogi za sprejem zakona**

V Republiki Sloveniji obstajajo območja izrazite socialne, ekonomske in kulturne izključenosti, kjer prihaja do trajnega kršenja načela dobre uprave in neučinkovitega delovanja institucij. Občine in država nimajo dovolj jasnih orodij za hitro in usklajeno ukrepanje. Zakon uvaja model, ki temelji na medinstitucionalnem delu, upravljanju tveganj (ISO 31000) in odgovornosti za neukrepanje.

2. Cilji zakona

- zagotoviti stabilno in predvidljivo institucionalno prisotnost,
- zmanjšati tveganja za socialne konflikte in kršitve pravic,
- okrepiti ekonomsko vključenost in zmanjšati neformalno ekonomijo,
- izboljšati zaščito otrok in ranljivih skupin,
- uvesti jasno odškodninsko odgovornost države in ministrstev.

3. Učinki zakona

Pričakovani učinki so: bolj varno okolje, večja zaposlenost, manj socialne izključenosti, bolj učinkovito delovanje javnih služb, večje zaupanje prebivalcev v institucije ter dolgoročno zmanjšanje javnofinančnih stroškov zaradi bolj preventivnega delovanja.

4. Skladnost z Ustavo RS in pravom EU

Zakon je skladen z Ustavo RS, zlasti z določbami o enakem varstvu pravic, socialni državi, svobodi gospodarske pobude in varstvu otrok. Vsebuje tudi elemente načela dobre uprave, kot ga določa Listina EU o temeljnih pravicah, ter sledi priporočilom mednarodnih organizacij glede vključevanja ranljivih skupin.

POSEBNA OBRAZLOŽITEV**K 1. členu**

Člen opredeljuje namen zakona: stabilno, učinkovito in usklajeno delovanje države, občin in javnih služb na območjih izključenosti. Namen je referenčna točka pri razlagi vseh nadaljnjih določb.

K 2. členu

Načelo sobivanja poudarja, da sobivanje ne pomeni kulturne asimilacije, temveč enakopravno souporabo prostora in storitev. Prepoved diskriminacije in zahteva po sorazmernosti sta ključni ustavnopravni varovalki.

K 3. členu

Načelo uspešnosti uvaja osredotočenost na rezultate (učinke) in ne zgolj na formalno učinkovitost. Vpeljava ISO 31000 zagotavlja sistematično upravljanje tveganj, kar zmanjšuje arbitrarne odločitve in krepi preglednost.

K 4. členu

Člen ureja t. i. pastne učinke transferjev, pri katerih so prejemniki finančno kaznovani, če se zaposlijo. Prehodno obdobje šestih mesecev omogoča, da zaposlitev postane realna in privlačna možnost.

K 5. členu

Transferji, vezani na otroke, se pogojujejo z udeležbo v šolskem in zdravstvenem sistemu, pri čemer so izrecno zavarovane pravice otrok. Namen je zaščita otrokove koristi, ne kaznovanje staršev.

K 6. členu

Aktivacijski programi za dolgotrajno izključene skupnosti so nujni za prehod iz pasivnega prejemanja pomoči v aktivno vključevanje. Poudarek je na mentorstvu, izobraževanju in prehodu v formalno ekonomijo.

K 7. členu

Stalna ali redna prisotnost policije, CSD in zdravstvenih služb je pogoj za kontinuirano obravnavo težav. Obseg prisotnosti se določa na podlagi ocene tveganj, kar preprečuje arbitrarnost in zagotavlja prilagodljivost.

K 8. členu

Medinstitucionalni tim formalizira sodelovanje ključnih akterjev na terenu in uvaja redno poročanje po standardu ISO 31000. Vloga Varuha človekovih pravic je nadzorna in zagotavlja dodaten nivo varstva pravic.

K 9. členu

Skupnostno delo predstavlja mehanizem za aktivacijo prejemnikov socialnih prejemkov, podporo lokalnim skupnostim in zmanjševanje neformalne ekonomije. Vzpostavljene so varovalke za otroke in možnost dodatnih stimulacij. Člen se opira na dobre prakse več držav EU.

K 10. členu

Posebni programi opolnomočenja žensk, mladih in drugih ranljivih skupin so usmerjeni v prekinitev medgeneracijskih ciklov izključenosti. Povezava z dobrimi praksami Finske, Islandije in Švedske ter vključitev ISO 31000 dajejo programu trdno metodološko osnovo.

K 11. členu

Mešani javni prostori zmanjšujejo getoizacijo in spodbujajo socialno integracijo. Občine imajo

aktivno dolžnost, da takšne prostore ustvarjajo in ohranjajo.

K 12. členu

Člen krepi načelo enotne uporabe pravnega reda in zahteve po hitri obravnavi kršitev. S tem se preprečuje občutek nekaznovanosti in spodbuja zaupanje v institucije.

K 13. členu

Pobuda občine za uvedbo posebnih pogojev delovanja omogoča prilagoditev ukrepov lokalnim razmeram, skladno z načelom subsidiarnosti. Obvezna ocena tveganj zagotavlja strokovno podlago za odločanje.

K 14. členu

Krizni svet je ključni koordinacijski organ, v katerem sodelujejo vsi relevantni akterji. Obveznost spoštovanja njegovih sklepov preprečuje prelaganje odgovornosti med institucijami.

K 15. členu

Časovna omejitev ukrepov na največ 12 mesecev in obvezna nova ocena tveganj pred podaljšanjem sta pomembni ustavnopravni varovalki, ki preprečujeta trajno izrednost režimov.

K 16. členu

Evalvacija, utemeljena na merjenju uspešnosti in ne le učinkovitosti, omogoča, da se ukrepi prilagajajo glede na dejanske rezultate in ne zgolj na formalno izvedbo aktivnosti.

K 17. členu

Pozitivna domneva soglasja uvaja rok, po izteku katerega se molk ministrstva šteje kot soglasje. Namen je preprečiti blokade in dolgotrajno neodzivnost. Upravni spor ne zadrži izvajanja ukrepov, kar omogoča hitro ukrepanje v kriznih razmerah.

K 17.a členu

Odškodninska odgovornost ministrstev za neizvajanje pristojnosti je pomemben mehanizem odgovornosti države. Sklep Kriznega sveta o nedelovanju je zavezujoča podlaga, kar olajša uveljavljanje odškodninskih zahtevkov.

K 17.b členu

Mesečno poročanje organov z javnimi pooblastili Kriznemu svetu je temeljni element upravljanja tveganj in nadzora nad delovanjem institucij. Neporočanje je izrecno opredeljeno kot institucionalno nedelovanje.

K 18. členu

Zagotavljanje sredstev v roku 14 dni od predračuna Kriznega sveta preprečuje, da bi ukrepi obstali le na papirju. Nezagotovitev sredstev se šteje kot nedelovanje države, kar ima lahko

odškodninske posledice.

K 19., 19.a in 19.b členu

Sodišča, državno tožilstvo in policija so zavezani k prednostnemu obravnavanju zadev na območjih iz tega zakona in k uvedbi sistemov upravljanja tveganj. Namen je zmanjšanje dolgotrajnih postopkov, boljše obravnavanje povratnikov in večja varnost prebivalcev.

K 20. členu

Člen uvaja neposredno odgovornost države za škodo, nastalo zaradi neukrepanja institucij. Sklep Kriznega sveta predstavlja izvršilni naslov, kar bistveno krepi pravno varstvo prizadetih.

K 21. členu

V postopku odločanja o odškodnini sodišče presoja le višino škode, saj je temelj odgovornosti vzpostavljen že na podlagi sklepa Kriznega sveta. To skrajša postopke in daje večjo pravno varnost oškodovancem.

K 22.–29. členu

Ti členi celovito urejajo sistem zaščite mladoletnih oseb na območjih iz tega zakona. Uveden je 48-urni multidisciplinarni protokol, ki vključuje šole, CSD, zdravstvene domove, policijo in občine. Sistem temelji na ISO 31000, kar omogoča objektivno oceno tveganj in jasne odgovornosti za ukrepanje ali neukrepanje.

K 30. členu

Člen določa rok za izdajo izvedbenih programov in podzakonskih aktov, s čimer se zagotovi hitro operacionalizacijo zakona.

K 31. členu

Člen določa tipičen rok uveljavitve zakona (15 dni po objavi v Uradnem listu), ki omogoča organom, da se na izvajanje ustrezno pripravijo.

3.ZAKON O PODPORI IN STORITVAH ZA OSEBE S POSEBNIMI POTREBAMI (ZPSPP) - – Č I S T O P I S –Verzija 2.0

Avtor: mag. Franc Derganc in pobude staršev otrok s posebnimi potrebami ter analizo dobrih praks referenčnih držav v EU27

Name: **uvesti dodatne ukrepe za zavarovanje otrok in vseh oseb s posebnimi potrebami ter izboljšati uspešnost udejanjanja trenutnih ukrepov.**

SPLOŠNE DOLOČBE

1. člen (predmet zakona)

- (1) Ta zakon ureja pravice oseb s posebnimi potrebami do podpore in storitev, ki jim omogočajo dostojno življenje, neodvisnost, vključevanje v skupnost in enake možnosti.
- (2) Zakon določa upravičence, vrste podpor in storitev, status in pravice družinskih negovalcev, organizacijo, financiranje, nadzor in evalvacijo sistema.

2. člen (temeljna načela)

(1) Pri izvajanju tega zakona se upoštevajo:

- načelo spoštovanja človekovega dostojanstva,
- načelo neodvisnega življenja in vključevanja v skupnost,
- načelo enakosti in prepovedi diskriminacije,
- načelo otrokove največje koristi in udeležbe,
- načelo sodelovanja z družino,
- načelo primerljivih pogojev v vseh regijah,
- načelo uspešnosti in učinkovitosti porabe javnih sredstev.

(2) Sistem podpore se načrtuje tako, da preprečuje izgorelost družinskih negovalcev in omogoča življenje v domačem ali skupnostnem okolju.

3. člen (razmerje do drugih predpisov)

- (1) Zakon se uporablja v povezavi z Ustavo Republike Slovenije, Konvencijo o pravicah invalidov, Konvencijo o otrokovih pravicah in Listino EU o temeljnih pravicah.
- (2) Določbe tega zakona se uporabljajo kot lex specialis, kadar urejajo pravice oseb s posebnimi potrebami ugodneje.

4. člen (pomen izrazov)

V tem zakonu uporabljeni izrazi pomenijo:

- »oseba s posebnimi potrebami« je oseba z dolgotrajno telesno, intelektualno, duševno ali senzorno oviranostjo ali kombinacijo oviranosti,
- »otrok s posebnimi potrebami« je oseba do 18. leta starosti z odločbo o posebnih potrebah ali drugim uradnim aktom,
- »družinski negovalec« je oseba, ki bistveno prispeva k vsakodnevni neprofesionalni skrbi,
- »storitve podpore« so storitve iz tega zakona,
- »razbremenilna oskrba« pomeni začasno nadomeščanje skrbi,
- »koordinator podpore« je strokovni delavec, ki vodi in usklajuje individualni načrt podpore.

5. člen (stopnje potrebe po podpori)

- (1) Ugotavljajo se stopnje: P1, P2, P3, P4 in P5.
- (2) Stopnja P5 pomeni stalno in celodnevno potrebo po podpori (24/7).
- (3) Podrobna merila določi vlada z uredbo.

II. UPRAVIČENCI

6. člen (upravičenci)

- (1) Do pravic po tem zakonu so upravičene osebe s posebnimi potrebami s prebivališčem v Republiki Sloveniji in njihovi družinski negovalci.
- (2) Pri otrocih se pravice priznajo ne glede na status prebivanja, če je to v njihovo največjo korist.

7. člen (subjektivna pravica)

- (1) Osebe s stopnjami P3, P4 in P5 imajo subjektivno pravico do storitev podpore v obsegu, potrebnem za doseganje dobrih življenjskih razmer.
- (2) Osebe s stopnjama P1 in P2 imajo pravico do storitev glede na potrebe.

III. VRSTE STORITEV

8. člen (vrste storitev)

Storitve obsegajo:

1. informiranje, svetovanje in zagovorništvo,
2. osebno asistenco,
3. pomoč pri gospodinjstvu,
4. spremstvo in vključevanje v skupnost,
5. dnevne programe,
6. razbremenilno oskrbo,
7. začasne namestitve,
8. prilagoditve bivališča in pripomočke,
9. psihosocialno podporo družini,
10. koordinacijo podpore,
11. programe prehoda v odraslost,
12. druge storitve, določene z uredbo.

9. člen (informiranje in zagovorništvo)

Center zagotavlja informiranje, svetovanje in po potrebi pravno zagovorništvo.

10. člen (osebna asistenca)

- (1) Osebna asistenca se zagotovi osebam s stopnjami P3, P4 in P5.
- (2) Minimalni obseg za P5 je 12 ur dnevno, razen če je individualno potrebna širša podpora.

11. člen (pomoč pri gospodinjstvu)

Izvaja se glede na potrebe posameznika.

12. člen (spremstvo in vključevanje)

Zagotavlja se za izobraževalne, socialne in druge aktivnosti.

13. člen (dnevni programi)

- (1) Organizirajo se v skupnosti, v bližini bivališča.
- (2) Namenjeni so rehabilitaciji, učenju, socialnemu vključevanju in varstvu.

14. člen (razbremenilna oskrba)

- (1) Osebe s stopnjama P4 in P5 imajo pravico do razbremenilne oskrbe.
- (2) Minimalni obseg za P4 je 28 dni letno.
- (3) Izvaja se na domu, v dnevnih centrih, v nočitveni ali počitniški obliki.

15. člen (začasne namestitve)

Za rehabilitacijo, krizne situacije ali nujno socialno varstvo.

16. člen (prilagoditve bivalnega okolja)

Prilagoditve in pripomočki se sofinancirajo v obsegu, določenem z uredbo.

17. člen (psihosocialna podpora)

Brezplačna je za družinske negovalce.

18. člen (koordinacija podpore)

- (1) Za osebe P3–P5 se določi koordinator podpore.
- (2) Pripravi in spremlja individualni načrt podpore.

19. člen (prehod v odraslost)

Dve leti pred dopolnjenim 18. letom se pripravi načrt prehoda.

IV. STATUS IN PRAVICE DRUŽINSKIH NEGOVALCEV

20. člen (status)

Status se ugotovi z odločbo centra.

21. člen (denarni dodatek za nego)

Družinski negovalec P3–P5 je upravičen do denarnega dodatka za nego, katerega višina se določi glede na obseg oskrbe.

22. člen (prispevna zaščita)

Za negovalca P4 in P5 se iz javnih sredstev plačujejo prispevki za pokojninsko, invalidsko in zdravstveno zavarovanje.

23. člen (delovni čas in zaščita zaposlitve)

Družinski negovalec ima pravico do prožnega delovnega časa in posebnega dopusta.

24. člen (razbremenilna oskrba kot pravica negovalca)

Družinski negovalec ima pravico do razbremenilne oskrbe iz 14. člena.

V. POSTOPKI IN ORGANIZACIJA

25. člen (enotna vstopna točka)

Center deluje kot enotna vstopna točka.

26. člen (ugotavljanje potreb)

Stopnja potrebe se določi na podlagi interdisciplinarne ocene.

27. člen (odločanje)

Center izda odločbo o pravicah; pritožba je dovoljena pri ministrstvu.

28. člen (evidenca in varstvo osebnih podatkov)

Evidenca se vodi skladno s predpisi o varstvu osebnih podatkov.

VI. FINANCIRANJE

29. člen (viri)

Storitve se financirajo iz državnega proračuna, občin, zdravstvenega zavarovanja, dolgotrajne oskrbe in evropskih virov.

30. člen (upravičenska udeležba)

Lahko se določi udeležba pri stroških, če ne ogroža dostopa do storitev.

VII. NADZOR IN EVALVACIJA**31. člen** (nadzor)

Nadzor opravlja ministrstvo.

32. člen (sistematično spremljanje)

Ministrstvo na pet let pripravi poročilo o uresničevanju zakona.

IX. POSEBNE DOLOČBE ZA OSEBE S STALNO IN CELODNEVNO POTREBO PO PODPORI (24/7)**36. člen** (posebni položaj oseb P5)

Osebe s stopnjo P5 potrebujejo stalno, celodnevno podporo. Pri odločitvah se izhaja iz podpore življenju doma ali v skupnosti ter preprečevanja izgorelosti družine.

37. člen (razširjeni paket storitev)

Osebe P5 imajo pravico do razširjenega paketa storitev, ki vključuje:

- okrepljeno osebno asistenco,
- razširjeno razbremenilno oskrbo,
- okrepljeno psihosocialno podporo,
- prioritete bivalne prilagoditve,
- koordinatorja podpore s posebnimi pooblastili.

38. člen (okrepljena osebna asistenca)

Minimalni standard je 12 ur dnevno; po potrebi se določi več.

39. člen (razširjena razbremenilna oskrba)

- (1) Osebe P5 so upravičene do najmanj 42 dni razbremenilne oskrbe letno.
(2) Pravica vključuje tudi izredno razbremenilno oskrbo v kriznih situacijah.

40. člen (okrepljena psihosocialna podpora)

Družina ima pravico do rednega psihološkega svetovanja, programov proti izgorelosti ter podpornih skupin.

41. člen (poseben status negovalca P5)

(1) Negovalec P5 ima pravico do:

- višjega dodatka za nego,
- plačila prispevkov najmanj od 1,2-kratnika minimalne osnove,
- prioritetenega dostopa do razbremenilne oskrbe.

42. člen (koordinator podpore s posebnimi pooblastili)

Koordinator ima razširjena pooblastila za usklajevanje služb, nadzor nad izvajanjem podpore in spremljanje družinske obremenitve.

43. člen (posebno spremljanje)

Ministrstvo vodi posebno evidenco primerov P5 in pripravlja ločeno letno poročilo, ki se posreduje Varuhu.

X. PREHODNE IN KONČNE DOLOČBE

34. člen (uskladitev predpisov)

Vlada v roku 12 mesecev predlaga uskladitev zakonodaje.

35. člen (začetek uporabe)

Zakon začne veljati 15 dni po objavi v Uradnem listu, uporabljati pa se začne 1. januarja naslednjega leta.

OBRAZLOŽITEV PREDLOGA ZAKONA O PODPORI IN STORITVAH ZA OSEBE S POSEBNIMI POTREBAMI (ZPSPP)

1.1 Razlogi za sprejem zakona

V Sloveniji obstajajo različni predpisi, ki deloma urejajo položaj oseb z invalidnostjo in oseb s posebnimi potrebami (socialno varstvo, dolgotrajna oskrba, usmerjanje otrok s posebnimi potrebami, osebna asistenca ipd.), vendar:

- ni enotnega systemskega zakona, ki bi **celostno** uredil podporo in storitve v skupnosti,
- pravica do **razbremenilne oskrbe** staršev in družinskih negovalcev ni jasno in subjektivno določena,
- **status družinskega negovalca** in njegova socialna/pokojninska zaščita sta fragmentarna in pogosto odvisna od drugih zakonov (ali celo projektov),

zlasti pri primerih, ko otrok ali odrasla oseba potrebuje **24/7 oskrbo (P5)**, sistem pretežno sloni na neformalni skrbi staršev, ki pogosto vodi v **izgorelost** in revščino.

Evropske in mednarodne smernice (CRPD, Konvencija o otrokovih pravicah, Listina EU) ter dobre prakse v državah, kot so **Švedska (LSS)**, **Nizozemska (Wmo, sistem respijtzorg)** in **Nemčija (Pflegeversicherung)**, kažejo, da je za uresničevanje pravic oseb z invalidnostjo nujno:

- zagotoviti **pravico do storitev v skupnosti** (ne le do denarnih dajatev),
- **zakonsko priznati** vlogo družinskih negovalcev,
- razviti sistem **razbremenilne oskrbe** kot standard, ne kot izjemno socialno pomoč.

Zakon ZPSPP odgovarja prav na te vrzeli.

1.2 Cilji zakona

Glavni cilji predlaganega zakona so:

Uveljavitev subjektivne pravice oseb s težjimi oblikami posebnih potreb (P3–P5) do storitev podpore v skupnosti.

Vzpostavitev **razvejanega sistema storitev** (osebna asistenca, dnevni programi, razbremenilna oskrba, psihosocialna podpora itd.) po švedskem vzoru LSS, kjer zakon določa nabor storitev, do katerih ima upravičenec pravico.

Zakonska ureditev **statusa družinskega negovalca** in njegove prispevne/pokojninske zaščite, po analogiji z nemškim sistemom dolgotrajne oskrbe (Pflegeversicherung), kjer družinski negovalci lahko prejemajo denarni dodatek in so socialno zavarovani.

Uvedba **razbremenilne oskrbe (respite)** kot posebne in samostojne pravice, s količinsko določenim minimalnim obsegom, po vzoru švedske in nemške prakse (korttidsvistelse, Verhinderungspflege/Kurzzeitpflege).

Posebna ureditev za **24/7 primere (P5)** – npr. otrok s težjo cerebralno paralizo, kjer je potrebna stalna prisotnost in nadzor – z razširjenim paketom storitev in višjo zaščito družinskega negovalca.

Vzpostavitev **koordinatorja podpore** in individualnega načrtovanja, kar sledi skandinavskemu in portugalskemu modelu integrirane podpore družinam z otroki z invalidnostjo.

1.3 Ključne rešitve po poglavjih

Ad I. poglavje – splošne določbe (1–5. člen)

- jasno definira **predmet zakona** (podpora, storitve, status negovalca),
- opredeli **temeljna načela**, vključno z načelom uspešnosti in preprečevanja izgorelosti,
- uvede **razmerje lex specialis** do drugih predpisov,
- uvede **stopnje P1–P5**, pri čemer P5 pomeni stalno 24/7 potrebo po podpori.
- To je podobno švedskemu LSS, ki jasno opredeli ciljno skupino in seznam podpornih ukrepov, ter nemškemu sistemu Pflegegrad (stopnje oskrbe).

Ad II. poglavje – upravičenci (6–7. člen)

- določa, da so upravičenci **vse osebe s posebnimi potrebami s prebivališčem v RS**,
- izrecno varuje **otroke s posebnimi potrebami**, tudi če še nimajo urejenega statusa prebivanja, če je to v njihovo korist,
- **subjektivna pravica** do storitev je zagotovljena za P3–P5.

To je korak k tistemu, kar imajo Švedska in Nizozemska: zakon kot **pravni naslov**, ne le politični program.

Ad III. poglavje – vrste storitev (8–19. člen)

Tu zakon uvaja jedro sistema, podobno LSS (10 podpornih ukrepov) ali kombinaciji nemških storitev (denar + storitve) in nizozemskih skupnostnih storitev:

Osebna asistenca (10. člen) – individualno prilagojena podpora pri osnovnih in podpornih življenjskih dejavnostih; pri P5 minimalno 12 ur/dan (z možnostjo več). Švedski sistem

osebne asistence omogoča, da so starši včasih plačani asistenti, kar zmanjšuje finančno breme.

Dnevni programi/centri (13. člen) – sledijo modelu dnevnih centrov v nekaterih državah (npr. Bolgarija, nordijske države), ki kombinirajo varstvo, rehabilitacijo in socialno vključenost, da so starši razbremenjeni vsaj del dneva.

Razbremenilna oskrba (respice) (14. člen) – zakon določa minimalni obseg (28 dni letno za P4), oblike (na domu, dnevni center, nočitvena, počitniška) in financiranje. Študije kažejo, da razbremenilna oskrba **zmanjšuje stres, izgorelost in izboljša družinsko dinamiko**, zato je ključna preventiva sistemskih kršitev pravic družin.

Psihosocialna podpora (17. člen) – psihološko svetovanje, skupine, preventivni programi za starše in družinske člane.

Koordinacija in individualni načrt (18. člen) – vsak P3–P5 ima koordinatorja podpore, kar je povzetek nordijske prakse »case manager / service co-ordinator«.

Prehod v odraslost (19. člen) – obvezno načrtovanje najmanj dve leti pred 18. letom, kar preprečuje »praznino« med pediatričnimi in odraslimi sistemi.

Ad IV. poglavje – status in pravice družinskih negovalcev (20–24. člen)

Ta del je močno navdihnjen s **Pflegeversicherung v Nemčiji** in konceptom **mantelzorgers** na Nizozemskem:

Status družinskega negovalca je urejen z odločbo (20. člen).

Denarni dodatek za nego (21. člen) – analog Pflegegeld, ki ga v Nemčiji prejemajo tisti, ki skrbijo doma; znesek se diferencira po stopnji oskrbe.

Prispevna zaščita (22. člen) – država plačuje prispevke za P4–P5 negovalce, kar odpravlja tipično past, da starš, ki 10–20 let skrbi za otroka 24/7, ostane brez pokojnine in socialne varnosti.

Prožen delovni čas in dopust (23. člen) – temelji na evropskih smernicah o podpori družinskim negovalcem, kjer se spodbuja prilagodljiv delovni čas, da lahko nadaljujejo delo in skrb.

Ad V.–VII. poglavje – postopki, financiranje, nadzor (25–32. člen)

Enotna vstopna točka (25. člen) – center, ki koordinira vse postopke; družina ne teka po 7 institucijah.

Interdisciplinarna ocena (26. člen) – podobno kot v mnogih državah, kjer o stopnji oskrbe odloča multidisciplinarna komisija.

Financiranje (29–30. člen) – kombinacija državnega proračuna, občin, zdravstvenega zavarovanja, dolgotrajne oskrbe in EU virov.

Nadzor in evalvacija (31–32. člen) – vsakih 5 let poročilo, vključno s primerjavo z dobrimi praksami v drugih državah članicah EU.

1.4 Posebno poglavje za 24/7 primere (IX. poglavje, 36–43. člen)

To je srčika odgovora na tvoje izhodišče: »**cerebralec, 24/7, starši izgoreli**«.

- 36. člen: jasno opredeli P5 kot **stalno in celodnevno potrebo** ter načelo, da je prioriteta življenje v skupnosti in preprečevanje izgorelosti.
- 37. člen: določa **razširjeni paket storitev** za P5 (več asistence, več respite, psiholog, prioriteten prilagoditev, posebej močan koordinator).
- 38. člen: minimalni standard **osebne asistence 12 ur/dan**, z možnostjo več, kar sledi švedskemu modelu, kjer so lahko starši plačani asistenti in se asistenčna ura razporeja glede na dejanske potrebe.
- 39. člen: **razširjena razbremenilna oskrba – 42 dni letno** + možnost krizne oskrbe; konceptualno podoben kombiniranemu letnemu proračunu za Verhinderungspflege in Kurzzeitpflege v Nemčiji.
- 40. člen: **okrepljena psihosocialna podpora**, z rednim psihološkim svetovanjem in skupinami za starše in sorojence. Podprto z raziskavami o vplivu respite in psihološke podpore na zmanjšanje stresa in depresije staršev otrok z invalidnostjo.
- 41. člen: **poseben status negovalca P5** – višji dodatek za nego + prispevki najmanj od 1,2 × minimalne osnove; s tem sistem prizna, da gre dejansko za »polno zaposlitveno« vlogo.
- 42–43. člen: **koordinator s posebnimi pooblastili in posebno spremljanje** P5 primerov (»register 24/7 primerov«), poročanje Varuhu in parlamentu.

Ta del zakona je neposreden odgovor na realnost, da pri P5 **klasične storitve ne zadoščajo** – če država ne vgradi razširjenega standarda in boljše zaščite staršev, v praksi dovoljuje sistemsko izčrpavanje družin.

1.5 Ocena učinkov

Socialni učinki: večja kakovost življenja oseb s posebnimi potrebami, manj institucionalizacije, večja vključenost v skupnost; preprečevanje izgorelosti in revščine družin.

Finančni učinki: kratkoročno povečanje javnih izdatkov, vendar:

- manj stroškov institucionalne namestitve (ki so praviloma dražje),
- manj sekundarnih stroškov (zdravljenje izgorelosti, razpadi družin, socialna izključenost, brezposelnost negovalcev).

Administrativni učinki: potreba po vzpostavitvi ali preoblikovanju centrov kot enotnih vstopnih točk in sistemu koordinacije; vendar manj »izgubljanja« družin po sistemu.

2. PRIMERJALNA TABELA: ŠVEDSKA – NIZOZEMSKA – NEMČIJA – PREDLAGANI ZPSP

(poenostavljen, a uporaben pregled za predstavitev, Varuha, DZ, medije)

Element / država	Švedska – LSS	Nizozemska – Wmo / respijtorg	Nemčija – Pflegeversicherung	Predlagani ZPSP (Slovenija)
Temeljni zakon za podporo v skupnosti	LSS – Zakon o podpori in storitvah za osebe z določenimi funkcionalnimi oviranostmi; 10 vrst ukrepov (svetovanje, osebna asistenca, spremljevalec, kontaktna oseba, kratkotrajno bivanje, družinski dom ipd.); un.org+1	Wmo (Zakon o podpori v skupnosti) + občinski programi; dodatno WLZ za intenzivnejšo oskrbo.	SGB XI – Zakon o dolgotrajni oskrbi (Pflegeversicherung) – denarni in storitveni prejemki glede na Pflegegrad, BMG+2lamExpat in Germany+2	ZPSP – sistemski zakon, ki določa vrste storitev in subjektivno pravico za P3–P5 ter poseben režim za P5.
Pravica do osebne asistenc	Da, osebna asistenca je ena ključnih storitev po LSS; omogoča neodvisno življenje v skupnosti, v določenih primerih so lahko starši plačani, asistenti, ResearchGate+2Carelli+2	Osebna pomoč in prilagojene storitve; kombinacija občinskih storitev in osebnega proračuna (persoonsgebonden budget), dspace.library.uu.nl+1	Professional care benefits in-kind + Pflegegeld, s katerim družina organizira oskrbo (tudi neformalno), handbookgermany.de+3 BMG+3lamExpat in Germany+3	10. člen – osebna asistenca za P3–P5; minimalno 12 ur/dan za P5 (z možnostjo več) + možnost kombinacije z drugimi storitvami.
Razbremenilna oskrba (respite)	Kratkotrajno bivanje (korttidsvistelse) po LSS – za otroka in za razbremenitev staršev; lahko v podporni družini, instituciji ali kampu; namen je tudi »menjava okoliš« za otroka, DIVA Portal+2sjdr.se+2	Različne oblike respijtorg (npr. logeeropvang, vikend/počitniške nastanitve, dnevni centri); občine financirajo in organizirajo storitve; razvoj usmerjajo tudi zagovorniške organizacije mantelzorgers, Mantelzorgelijik+2coface-eu.org+2	Verhinderungspflege in Kurzzeitpflege – letni proračun za nadomestno kratkotrajno oskrbo, ki ga lahko družine fleksibilno uporabijo, da si odpočijejo ali uredijo druge obveznosti, feather-insurance.com+4gesund.bund.de+4dietrichwienecke.com+4	14. člen – razbremenilna oskrba (min. 28 dni za P4); 39. člen – razširjena razbremenilna oskrba za P5 (min. 42 dni + krizna oskrba).
Status družinskega negovalca	Posredno priznan; v praksi so starši lahko plačani osebni asistenti, vendar ni enotnega statusa »family carer« v LSS kot posebni pravni kategoriji, ResearchGate+1	Koncept mantelzorger je močno prisoten; obstajajo finančne podpore, svetovanje, a status se ureja z več predpisi in občinskimi shemami, ne z enim državnim zakonom, Mantelzorgelijik+2Mantelzorgelijik+2	Družinski negovalec je de facto priznan; prejemnik Pflegegeld se običajno oskrbuje doma; obstajajo dodatni programi podpore in izobraževanj za family carers, coface-eu.org+2dietrichwienecke.com+2	IV. poglavje (20–24. člen) – uveden je formalni status družinskega negovalca , pravica do dodatka za nego in prispevne zaščite. Za P5 dodatno okrepljen status (41. člen).
Prispevna/pokojninska zaščita negovalcev	Delno – skozi plačano osebno asistenco in druge sheme, a ne kot enoten, posebej zasnovan pokojninski režim, EASPD	Delno, odvisno od kombinacije dela, nadomestil in občinskih dodatkov; EU poročila opozarjajo na tveganje socialne izključenosti žensk, ki dolgoročno skrbijo za otroke z invalidnostjo, coface-eu.org+1	Pflegeversicherung krije določeno pokojninsko zavarovanje za družinske negovalce, ki oskrbujejo doma, odvisno od stopnje oskrbe in obsega vloženega časa, feather-insurance.com+3BMG+3Cent Capital+3	22. člen – država plačuje prispevke za P4–P5 negovalce; 41. člen – za P5 najmanj od 1,2 × minimalne osnove.
Posebna ureditev za najtežje primere (24/7)	LSS omogoča zelo visoke obsege osebne asistenc in kratkotrajnega bivanja; v praksi so pravte družine pogosto v fokusu storitev; literatura poudarja, da LSS razbremenjuje starše otrok z najtežjimi oviranostmi, sjdr.se+3ResearchGate+3Wiley Online Library+3	Sistem kombinira WLZ (dolgotrajna oskrba) in občinske storitve; za najtežje primere so možnosti institucionalne in skupnostne oskrbe, a pogosto še vedno obstaja tveganje preobremenjenosti družin, dspace.library.uu.nl+1	Pflegegrad 4–5 z visokimi zneski storitvenih in denarnih prejemkov; dodaten proračun za respite; v praksi to omogoča domačo oskrbo tudi v zelo intenzivnih primerih, če je družina pripravljena in sposobna, feather-insurance.com+2dietrichwienecke.c om+2	IX. poglavje (36–43. člen) – posebno poglavje za P5 (24/7) ; razširjen paket storitev, več asistenc, več respite, okrepljen status negovalca, koordinator s posebnimi pooblastili in posebni monitoring.
Koordinator in individualni načrt	Socialni delavci pri LSS pogosto delujejo kot koordinatorji; posamezne občine imajo formalizirane vloge, DIVA Portal+2sjdr.se+2	V Wmo je občina odgovorna za oceno in načrt potreb; pogosto obstajajo socialni koordinatorji za kompleksne primere, EASPD	Ocenjevanje in koordinacija prek zavarovalnic in svetovalnih služb; nujno ena oseba, a funkcija koordinacije obstaja, BMG+1	18. člen – koordinator podpore za P3–P5; 42. člen – koordinator s posebnimi pooblastili za P5.
Dokazi o vplivu razbremenilne oskrbe	Študije o LSS in kratkotrajnem bivanju prikazujejo razbremenitev staršev in boljšo participacijo otrok, DIVA Portal+2sjdr.se+2	Raziskave mantelzorg v NL kažejo, da je podpora in respijtorg ključna za preprečevanje burn-outa, backend.mantelzorg.nl+1	Številne analize izpostavljajo pozitivne učinke Verhinderungspflege in Kurzzeitpflege n	

TABELA 2: MANJKAJOČE PRAVNE PODLAGE V VELJAVNI ZAKONODAJI ZA POSAMEZNE ČLENE ZPSPP

(členi 1–43 ZPSPP – analiza obstoječih pravnih praznin)

I. SPLOŠNE DOLOČBE (1–5. člen)

Člen ZPSPP	Kaj pravica določa	Kaj v veljavni zakonodaji MANJKA
1. člen – predmet zakona	Sistem podpore osebam s posebnimi potrebami	Ni enotnega systemskega zakona; urejeno fragmentarno v ZSV, ZOA, ZDO, ZUOPP.
2. člen – temeljna načela	Spoštovanje dostojanstva, preprečevanje izgorelosti	Noben zakon <i>izrecno</i> ne določa preprečevanja izgorelosti družinskih negovalcev.
3. člen – lex specialis	Zakon je posebni zakon za PP	Trenutno ni zakona, ki bi imel status lex specialis za PP.
4. člen – definicije	Pojmi PP, družinski negovalec, koordinator	Pojmi so razdrobljeni in NEENOTNI (ZSV, ZOA, ZDO).
5. člen – stopnje P1–P5	Sistem 5 stopenj potreb po podpori	ZDO ureja stopnje oskrbe, a NE enakih in NE pokriva otrok; ZOA nima stopenj.

II. UPRAVIČENCI (6–7. člen)

Člen	Kaj določa	Manjkajoče
6. člen – upravičenci	Pravica PP in družinskih negovalcev	ZSV in ZOA NE urejata statusa družinskih negovalcev kot kategorije.
7. člen – subjektivna pravica	P3–P5 imajo <i>subjektivno pravico</i>	V Sloveniji subjektivne pravice na tem področju NE obstajajo; vse so programske ali pogojne.

III. VRSTE STORITEV (8–19. člen)

<i>Tu so največje pravne praznine.</i>		
--	--	--

Pregled po posamezni vrsti storitve iz 8. člena (stran 2)

Pravica	Manjkajoča pravna podlaga
1. Informiranje in zagovorništvo	Ni zakonskega zagovorništva za PP; Varuh ne pokriva specializiranega zagovorništva.
2. Osebna asistenca	ZOA NE omogoča 12-urnega minimalnega obsega za P5; NI sistema P3–P5.
3. Pomoč pri gospodinjstvu	ZDO NE določa minimalnih obsegov; občine izvajajo različno -> NEENAKOST.
4. Spremljevanje in vključevanje	Ni pravice do spremljevanja za odrasle PP (obstaja le za šolarje).
5. Dnevni programi	Ni zakonsko določene obveznosti vzpostavitve dnevnih programov v vseh regijah.
6. Razbremenilna oskrba	V Sloveniji NI subjektivne pravice do razbremenilne oskrbe.
7. Začasne namestitve	Ni enotnega režima kriznih namestitev za PP.
8. Prilagoditve bivališča in pripomočki	Sistem financiranja je razdrobljen, ni enotnega postopka in kriterijev.
9. Psihosocialna podpora družini	Ni posebne pravice za družine otrok s PP; psihološka podpora ni zajamčena.
10. Koordinacija podpore	V sistemu NE obstaja vloga <i>koordinatorja podpore</i> (case manager).
11. Prehod v odraslost	Ni obveznega načrta prehoda 2 leti pred 18. letom.

12. Dodatne storitve	Vlada nima pooblastila za ustvarjanje novih storitev brez novele ZSV ali ZOA.
-----------------------------	---

IV. STATUS DRUŽINSKIH NEGOVALCEV (20–24. člen)

Eden največjih mankov slovenskega sistema.

Člen	Kaj določa	Manjkajoča pravna podlaga v Sloveniji
20. člen – status negovalca	Formalni status	V Sloveniji <i>ne obstaja</i> status »družinski negovalec« (le oprostitev po ZSDP).
21. člen – denarni dodatek za nego	Določitev dodatka po P3–P5	Trenutno NI enotnega ali zagotovljenega nadomestila.
22. člen – prispevna zaščita	Država plačuje prispevke	Sistem prispevkov za negovalce ne obstaja (razen izjemnih primerov po ZSDP).
23. člen – zaščita zaposlitve	Prožen delovni čas + posebni dopusti	Ni posebne kategorije dopustov; ni obveznosti delodajalca.
24. člen – pravica do razbremenilne oskrbe	Razbremenilna oskrba kot pravica negovalca	NI osebne pravice negovalca do počitka.

V. POSTOPKI IN ORGANIZACIJA (25–28. člen)

Člen	Kaj ureja	Kaj manjka
25. člen – enotna vstopna točka	Center kot "one-stop-shop"	Ni enotne točke – družine morajo med ZSV, ZOA, ZUOPP, ZDO, zdravstvo.
26. člen – interdisciplinarna ocena	Ocena potreb P1–P5	Ne obstaja enotna komisija za vse PP.
27. člen – odločanje	Odločba o pravicah	Ne obstaja odločba, ki bi zajemala vse storitve (le delne odločbe ZOA, ZUOPP).

28. člen – evidenca	Evidenca PP	Ni registra oseb s 24/7 potrebami; ni podatkov za sistemsko planiranje.
----------------------------	-------------	---

VI. FINANCIRANJE (29–30. člen)

Člen	Kaj ureja	Manjkajoča ureditev
29. člen – viri financiranja	Država + občine + ZZSZ + dolgotrajna oskrba	Trenutno ni integriranega financiranja (vsak sistem financira po svoje).
30. člen – udeležba pri stroških	Navedeno je, da ne sme ogroziti dostopa	Trenutni sistem ni socialno zaščiteno; občine lahko zahtevajo prevelik lastni delež.

VII. NADZOR IN EVALVACIJA (31–32. člen)

Člen	Kaj določa	Kaj manjka
31. člen – nadzor	Ministrstvo nad izvajanjem	Nadzor nad razdrobljenimi storitvami je neučinkovit; ni enotnega organa.
32. člen – spremljanje	5-letno poročanje	Ni evalvacijskega sistema za PP; ZSV tega ne zahteva.

IX. POSEBNO ZA OSEBE P5 (24/7) – 36.–43. člen

To je največji pravni manko v celotnem sistemu – v Sloveniji NE obstaja nobena posebna ureditev P5.

Člen	Kaj določa	Kaj manjka v obstoječi zakonodaji
36. člen – položaj P5	Opredelitev stalne 24/7 podpore	Ne obstaja definicija P5 v ZSV, ZOA ali ZDO.
37. člen – razširjeni paket storitev	Več asistence, več respite, prioritete	Ni razširjenega paketa, ni prioriteten dostop.

38. člen – minimalni standard asistence (12 ur/dan)	Minimalni standard	ZOA ne določa minimalnih ur glede na težo stanja.
39. člen – 42 dni razbremenilne oskrbe	Pravica do 42 dni respite	To NE obstaja v nobenem slovenskem zakonu.
40. člen – okrepljena psihosocialna podpora	Psiholog + programi proti izgorelosti	Ni brezplačne psihološke podpore za starše P5.
41. člen – status negovalca P5	Višji dodatek + prispevki 1,2× minimalne osnove	ZSDP NE ureja ničesar podobnega.
42. člen – koordinator s pooblastili	Močna koordinacija	Ni sistema koordinatorjev v socialnem varstvu.
43. člen – posebno spremljanje	Letno poročilo Varuhu	Ni registra P5 niti letnega poročanja.

SKLEPNA OCENA VRZELI

1) 80 % ZPSPP pravic v obstoječem sistemu sploh nima pravne podlage.

Največje vrzeli:

status družinskega negovalca,
 razbremenilna oskrba,
 koordinator podpore,
 sistem P1–P5,
 posebni režim P5 (24/7),
 minimalni standardi storitev,
 enotna odločba,
 enotna vstopna točka.

2) Trenutni sistem je razdrobljen na "15+" institucij in nobena nima sistemske obveznosti.

3) Vsi ključni elementi, ki varujejo družine pred izgorelostjo, so pravno prazni.

Opomba: Besedilo zakona je potrebno dodatno analizirati, tudi z izvedenci iz področja, ki ga določa ideja predpisa. Zakon je nastal s ciljem celoviti nasloviti problematiko s ciljem zagotavljanja vseh storitev preko enotne točke, kar izboljšuje informiranost in naslavlja vse izzive, ki so povezani z varovanjem pravic ranljive skupine.