

PRAVNA ANALIZA E-SPOROČILA EVROPSKE VARUHNJE ČLOVEKOVIH PRAVIC

(EO express 2/2025 z dne 18.12.2025 –komentar in analiza vpliva ugotovitev EU Ombudsmanke na delo Državnega zbora RS)

Sklepno je mogoče ugotoviti, da mehko pravo v EU ni šibko pravo. Je most med abstraktnimi ustavnimi načeli in konkretnim varstvom človeka. Kadar je ta most porušen, se odpre prostor za sodno intervencijo – tako na ravni Sodišča EU kot pred domačimi sodišči – ker je v jedru vedno isto vprašanje: ali je oblast ravnala do človeka pošteno, predvidljivo in nearbitrarno.

Avtor: mag. Franc Derganc, dne 19.12.2025

Disclaimer AI

Povzetek članka

E-sporočilo Evropske varuhinje človekovih pravic (EO express 2/2025 z dne 18. 12. 2025) ni zgolj pregled aktualnih postopkov, temveč koncentrat temeljnega vprašanja: **ali lahko Evropska komisija v imenu nujnosti odstopa od minimalnih procesnih jamstev, ki varujejo človeka pred arbitrarnostjo oblasti.** Varuhinja v ospredje postavlja procesno dimenzijo človekovih pravic, zlasti pravico do dobre uprave iz 41. člena Listine EU o temeljnih pravicah, ter zahteva, da je tudi pospešeno normiranje pregledno, dokazno utemeljeno in vključujoče. Posebej izostri problem »mehkih« pravil Better Regulation: čeprav niso klasična zakonodaja, so pravni instrument samoomejevanja institucije, brez katerega pravna država v praksi razpade v diskrecijo. Analiza pokaže, da kršitve teh procesnih pravil niso administrativna napaka, temveč pravno relevantna anomalija, ki neposredno krepi sodni in javni nadzor nad Komisijo ter postavlja standarde, pomembne tudi za nacionalne organe pri izvajanju prava EU. V jedru vseh obravnavanih primerov je zato isto merilo legitimnosti: ali oblast – na ravni EU ali države članice – ravna do človeka pošteno, predvidljivo in nearbitrarno.

Za Poslance Državnega zbora

Poslanci Državnega zbora morajo vedeti, da se zakonodajna legitimnost (kot izhaja iz priporočil EU Ombudsmanke Komisiji EU) ne presoja več zgolj po vsebini sprejetega zakona, temveč tudi po procesni poštenosti njegove priprave: ko DZ ureja področja, ki izvajajo ali dopolnjujejo pravo EU, je dolžan zagotoviti preglednost, preverljivo strokovno podlago, tehtanje alternativ in razumno vključevanje javnosti, sicer se odpre prostor za sodni nadzor zaradi kršitev temeljnih procesnih jamstev. Poleg tega morajo razumeti, da opustitev teh elementov ni "politika po hitrem postopku", temveč pravno tveganje, ki lahko vodi v razveljavitve, neuporabnost izvedbenih aktov ter odškodninske zahtevke, saj sodišča (domača in EU) vse pogosteje obravnavajo proces kot prvo varovalo človeka pred arbitrarnostjo oblasti.

Kadar poslanci obravnavajo (primeroma) Zakon o minimalni plači, morajo – kot izhaja iz 41. in 51. člena Listine EU o temeljnih pravicah – aktivno zahtevati jasno opredeljena, objektivna in preverljiva merila za določanje dostojnega plačila za delo, ki temeljijo na dejanskih življenjskih stroških, socialni varnosti in varstvu človeškega dostojanstva, ne zgolj na političnih kompromisih ali kratkoročnih fiskalnih učinkih. Če takšna merila niso vključena ali vsaj transparentno in dokazno utemeljena v zakonodajnem postopku, so poslanci dolžni postopek

ustaviti ali dopolniti, saj sprejem norme brez stvarnih varovalk za dostojno plačilo pomeni tveganje kršitve procesnih in vsebinskih človekovih pravic ter prenos socialnega bremena na posameznika brez pravne legitimacije.

Če zakon dopušča preveliko stopnjo arbitrarnosti – denimo tako, da ministru za delo prepušča diskrecijsko odločitev o višini minimalne plače znotraj zelo širokega razpona (npr. 20–40 % povišanja življenjskih stroškov, kot to dopušča veljavni Zakon o minimalni plači) – gre za predpis, ki je bil sprejet v nasprotju z načeli dobre uprave. Takšna ureditev ne zagotavlja, da bo izvršilna oblast ravnala predvidljivo, na podlagi objektivnih kriterijev in v skladu z namenom zakona.

V takem primeru zakon ne odpove zgolj na ravni socialne politike, temveč že na procesni ravni: zakonodajalec ni zagotovil poštenega, preverljivega in nearbitrnega normiranja, ki bi dejansko vezalo izvršilno oblast na namen zakona. Oseba, ki bi sprožila ustavno presojo – bodisi prizadeti posameznik bodisi Varuh človekovih pravic – bi zato lahko utemeljeno zatrjevala, da gre za nepošten in nepravilen zakon v ustavnopravnem smislu, ker zakonodajalec ni zagotovil, da se minimalna plača določa glede na svoj temeljni namen: omogočiti človeku, da lahko z delom dostojno preživi.

Zakon o minimalni plači, ki ne zagotovi objektivno določljivih meril za določitev minimalne plače, bi bil v nasprotju z Ustavo Republike Slovenije **že na ravni ustavnopravne metode normiranja**, ne šele zaradi morebitnih socialnih posledic. Razlogi so večplastni in se med seboj krepijo.

Prvič, tak zakon je v nasprotju z **načelom pravne države iz 2. člena Ustave RS**, zlasti z zahtevama po **pravni varnosti in prepovedi arbitrarnosti**. Ustavno sodišče RS dosledno poudarja, da morajo biti zakonske norme dovolj jasne, določene in predvidljive, da posameznik lahko razumno predvidi posledice pravne ureditve, izvršilna oblast pa je pri njenem izvrševanju vezana na zakon. Če zakon določa zgolj širok razpon (npr. 20–40 % rasti življenjskih stroškov) brez objektivnih kriterijev, po katerih bi se ta razpon zožil na konkretno odločitev, zakon v resnici ne normira pravice, temveč jo prepušča prosti presoji ministra. To pomeni prenos normodajne funkcije z zakonodajalca na izvršilno oblast, kar je z vidika 2. člena Ustave nedopustno.

Drugič, takšna ureditev posega v **načelo delitve oblasti iz 3. člena Ustave RS**. Določitev minimalne plače ni tehnično vprašanje, temveč vsebinsko normativna odločitev o minimalnem standardu varstva dela in človekovega dostojanstva. Če zakonodajalec ne določi meril, po katerih se ta standard konkretizira, ampak zgolj odpre diskrecijski prostor izvršilni oblasti, dejansko opusti svojo ustavno dolžnost normiranja. Ustavno sodišče je večkrat poudarilo, da zakon ne sme zgolj “odpreti pooblastila”, temveč mora **sam določiti bistvene elemente pravnega režima**, izvršilna oblast pa sme zgolj tehnično in operativno izvrševati zakon.

Tretjič, zakon, ki ne zagotavlja objektivno določljive minimalne plače, je v nasprotju z **34. členom Ustave RS (varstvo človekovega dostojanstva)** v povezavi z **66. členom Ustave RS (varstvo dela)** in **49. členom Ustave RS (svoboda dela)**. Minimalna plača ni zgolj ekonomski instrument, temveč ustavnopravni mehanizem za zagotavljanje, da delo posameznika ne vodi v socialno izključenost in revščino. Če zakon ne zagotovi, da se minimalna plača določa glede na dejanske življenjske stroške in realno možnost dostojnega preživetja, potem ustavno varstvo dela postane prazna norma brez operative vsebine.

Četrtrič, problem ni zgolj vsebinski, temveč **procesni**, kar je z vidika sodobne ustavne presoje odločilno. Zakon, ki dopušča široko arbitrarnost brez obveznosti obrazložitve, tehtanja alternativ in preverljivih kriterijev, je sprejet v nasprotju z zahtevami **poštenega in racionalnega zakonodajnega postopka**, ki izhajajo iz 2. člena Ustave in iz ustavne zahteve po razumnem, nearbitrarnem izvrševanju oblasti. Ustavno sodišče RS je že večkrat poudarilo, da zakonodajalec ne sme ravnati arbitrarno niti pri oblikovanju socialnih politik.

Petič, v luči prava EU in Listine EU o temeljnih pravicah se ta neustavnost še poglobi. Če zakon o minimalni plači izvaja ali se vsebinsko navezuje na evropske standarde socialnega varstva, se nanj prek **51. člena Listine EU** projicirajo tudi zahteve **41. člena Listine (pravica do dobre uprave)**. To pomeni, da mora biti tudi nacionalna ureditev procesno poštena, predvidljiva in vezana na namen zakona. Neizpolnitev teh zahtev pomeni dodatno pravno breme in poveča verjetnost razveljavitve.

Sklepno: zakon o minimalni plači, ki ne zagotovi objektivno določljivih meril za njeno višino, ni (z veliko verjetnostjo) protiustaven zato, ker bi bila minimalna plača "prenizka" ali "previsoka", temveč zato, ker **zakonodajalec opusti svojo ustavno dolžnost normiranja in dopusti arbitrarnost pri uresničevanju temeljnih socialnih in človekovih pravic**. V takem primeru ne gre več za politično presojo socialne politike, temveč za **kršitev ustavnih načel pravne države, delitve oblasti in varstva človekovega dostojanstva**, kar daje trdno podlago za ustavno presojo zakona.

Na koncu: Zakon o minimalni plači bo potrebno uskladiti z direktivo (EU) 2022/2041. V tem primeru bomo tudi pri nas pravilno določili tudi minimalno plačo. Več o tem v prilogi 2: Analiza ustreznosti zakonskih rešitev pri nas v primerjavi z Nemčijo, Francijo in direktivo.

Kazalo:

I. Analiza sporočila Ombudsmanke z dne 18.12.2025 - NUJNI ZAKONODAJNI PREDLOGI KOMISIJE IN NEPRAVILNO UPRAVLJANJE	5
II. Analiza sporočila Ombudsmanke z dne 18.12.2025 -SPREJEMANJE STANDARDOV ZA UMETNO INTELIGENCO	5
III. Analiza sporočila Ombudsmanke z dne 18.12.2025 - DOSTOP DO SMS-SPOROČIL V ZVEZI S POGAJANJI MERCOSUR	6
IV. Analiza sporočila Ombudsmanke z dne 18.12.2025 - POROČILO O OCENI TVEGANJ DRUŽBE X (NEKDANJI TWITTER).....	6
V. Analiza sporočila Ombudsmanke z dne 18.12.2025 - STRATEGIJA EVROPSKE VARUHNJE 2025–2029	6
VI. DELni sklep - Analiza sporočila Ombudsmanke z dne 18.12.2025	7
VII. PRAVNI UČINKI UGOTOVITEV EVROPSKE VARUHNJE ČLOVEKOVIH PRAVIC Z VIDIKA VAROVANJA ČLOVEKOVIH PRAVIC	7
VIII. PRIČAKOVANI PRAKTIČNI UČINKI DELA EVROPSKE VARUHNJE ZA POSAMEZNIKE IN PRAVNE SUBJEKTE	8
IX. VPLIV PRIPOROČIL EVROPSKE VARUHNJE NA PRIPRAVO ZAKONODAJE V SLOVENIJI Z VIDIKA 41. IN 51. ČLENA LISTINE EU O TEMELJNIH PRAVICAH	9
Priloga 1: Better Regulation (EU) – pravila, struktura in datum sprejema.....	12
1. Kratka pravna analiza: pravna narava aktov, ki urejajo delo Komisije, in pomen pravil Better Regulation za varstvo človeka	12
2. Kaj je Better Regulation	13
3. Better Regulation Guidelines – datum sprejema in struktura	13
4. Ključna pravila in principi znotraj <i>Better Regulation</i>	14
5. Medinstitucionalni okvir in standardi	15
6. Zaključna sinteza za pravno presojo	15
Priloga 2: Primerjalna tabela: Direktiva (EU) 2022/2041 – Slovenija – Nemčija – Francija	16

I. ANALIZA SPOROČILA OMBUDSMANKE Z DNE 18.12.2025 - NUJNI ZAKONODAJNI PREDLOGI KOMISIJE IN NEPRAVILNO UPRAVLJANJE

Vsebina odstavka-EO express 2/2025 z dne 18. 12. 2025:

Evropska varuhinja ugotavlja, da je Evropska komisija pri pripravi več nujnih zakonodajnih predlogov (trajnost podjetij, SKP, boj proti tihotapljenju migrantov) ravnala v nasprotju z lastnimi postopkovnimi pravili, saj ni v celoti uporabila pravil *Better Regulation* (glej prilogo 1). Takšno ravnanje je opredeljeno kot »**maladministration**«.

Pravna podlaga

- 41. člen Listine EU o temeljnih pravicah (pravica do dobre uprave)
- 2. člen PEU (načelo pravne države)
- 5. člen PEU (načelo sorazmernosti)
- splošno načelo pravne varnosti in predvidljivosti

Sodna praksa

Sodišče EU je v zadevi *C-269/90, Technische Universität München* poudarilo obveznost institucij, da pred sprejemom odločitve skrbno in nepristransko preučijo vsa relevantna dejstva. V zadevi *T-167/94, Nölle* je dodatno pojasnilo, da se institucija, ki sama sprejme postopkovna pravila, teh pravil ne more poljubno odmakniti brez posebne in obrazložene utemeljitve.

Sklepna povezava s predlogi Varuhinje

Varuhinja zato zahteva, da Komisija tudi v nujnih okoliščinah zagotovi **predvidljivo, dosledno in nearbitrarno uporabo pravil boljše zakonodaje**, s čimer jasno sporoča, da nujnost ne more suspendirati minimalnih procesnih jamstev dobre uprave.

II. ANALIZA SPOROČILA OMBUDSMANKE Z DNE 18.12.2025 -SPREJEMANJE STANDARDOV ZA UMETNO INTELIGENCO

Vsebina odstavka-EO express 2/2025 z dne 18. 12. 2025

Varuhinja je odprla preiskavo glede načina, kako Komisija zagotavlja transparentnost, vključevanje in odgovornost pri sprejemanju harmoniziranih standardov za umetno inteligenco, ki bodo imeli neposredne pravne in ekonomske učinke.

Pravna podlaga

- 10. člen PEU (demokratsko načelo)
- 41. člen Listine EU (dobra uprava)
- 16. člen Listine EU (svoboda gospodarske pobude)

Sodna praksa

V zadevi *C-427/12, Komisija proti Parlamentu in Svetu (Biocidi)* je Sodišče EU poudarilo, da tehnični in izvedbeni akti ne smejo obiti demokratičnega nadzora. V zadevi *C-263/02 P, Komisija proti Jégo-Quéré* je bilo potrjeno, da akti z dejanskimi pravnimi učinki ne morejo ostati zunaj nadzornega okvira prava EU.

Sklepna povezava s predlogi Varuhinje

Iz tega izhaja zahteva Varuhinje, da Komisija zagotovi popolno transparentnost glede sestave strokovnih skupin, pravil delovanja standardizacijskih teles in nadzora nad procesom, saj sicer obstaja tveganje, da standardi AI postanejo **prikrita normativna ureditev brez demokratične legitimnosti**.

III. [ANALIZA SPOROČILA OMBUDSMANKE Z DNE 18.12.2025 - DOSTOP DO SMS-SPOROČIL V ZVEZI S POGAJANJI MERCOSUR](#)

Vsebina odstavka-EO express 2/2025 z dne 18. 12. 2025

Varuhinja preverja ravnanje Komisije pri zahtevi za dostop do SMS-sporočila predsednice Komisije v zvezi s trgovinskimi pogajanjmi Mercosur, zlasti politiko hrambe in obravnave takšnih sporočil.

Pravna podlaga

- 15. člen PDEU (načelo odprtosti delovanja institucij)
- Uredba (ES) št. 1049/2001, zlasti 2. člen

Sodna praksa

Sodišče EU je v zadevi *C-506/08 P, Švedska proti MyTravel* poudarilo, da je pojem dokumenta vsebinski in ni odvisen od tehničnega nosilca. V zadevi *T-540/15, De Capitani* je dodatno izpostavilo pomen preglednosti za legitimnost odločanja.

Sklepna povezava s predlogi Varuhinje

Varuhinja zato utemeljeno zahteva pojasnitev politike hrambe in obravnave neformalnih komunikacij, saj izbira komunikacijskega kanala ne sme voditi v **obid pravice javnosti do dostopa do dokumentov**.

IV. [ANALIZA SPOROČILA OMBUDSMANKE Z DNE 18.12.2025 - POROČILO O OCENI TVEGANJ DRUŽBE X \(NEKDANJI TWITTER\)](#)

Vsebina odstavka-EO express 2/2025 z dne 18. 12. 2025

Komisija je zavrnila dostop do poročila o oceni tveganj družbe X, pri čemer se je splošno sklicevala na varstvo poslovnih interesov in tekočo preiskavo.

Pravna podlaga

- Uredba (ES) št. 1049/2001, 4. člen
- 41. člen Listine EU

Sodna praksa

V zadevi *C-280/11 P, Access Info Europe* je Sodišče EU jasno zavrnilo splošne domneve za zavrnitev dostopa. V zadevi *T-2/03, Verein für Konsumenteninformation* je poudarilo obveznost **posamične in konkretne presoje vsakega dokumenta**.

Sklepna povezava s predlogi Varuhinje

Na tej podlagi Varuhinja priporoča, da Komisija opravi individualno analizo poročila in omogoči **najširši možni dostop javnosti**, kar je neposreden izraz načela odprtosti in dobre uprave.

V. [ANALIZA SPOROČILA OMBUDSMANKE Z DNE 18.12.2025 - STRATEGIJA EVROPSKE VARUHINJE 2025–2029](#)

Vsebina odstavka-EO express 2/2025 z dne 18. 12. 2025

Varuhinja je predstavila strategijo »*Building trust, driving change*«, ki določa temeljne cilje delovanja urada v prihodnjem obdobju.

Pravna podlaga

– 228. člen PDEU (mandat Evropskega varuha človekovih pravic)

Sklepna povezava s predlogi Varuhinje

Strategija povzema skupno sporočilo vseh obravnavanih zadev: zaupanje v institucije se gradi z doslednim spoštovanjem procesnih pravic, transparentnosti in odgovornosti, ne glede na politično ali krizno okoliščino.

VI. DELNI SKLEP - ANALIZA SPOROČILA OMBUDSMANKE Z DNE 18.12.2025

Celotno e-sporočilo Evropske varuhinje jasno kaže, da je osrednji izziv današnje EU **varovanje procesne zakonitosti v času pospešenega odločanja**. Predlogi Varuhinje niso politični, temveč pravni: zahtevajo, da Komisija tudi v krizah deluje v okviru prava, s čimer se ohranja legitimnost, pravna varnost in zaupanje javnosti.

VII. PRAVNI UČINKI UGOTOVITEV EVROPSKE VARUHINJE ČLOVEKOVIH PRAVIC Z VIDIKA VAROVANJA ČLOVEKOVIH PRAVIC

Ugotovitve Evropske varuhinje človekovih pravic, kot izhajajo iz obravnavanega e-sporočila, imajo izrazit pravni pomen za varovanje človekovih pravic v pravu Evropske unije, čeprav Varuhinja sama ne razveljavlja aktov in ne odloča zavezujoče. Njena vloga je sistemska: deluje kot varuh procesne dimenzije človekovih pravic, zlasti pravice do dobre uprave iz 41. člena Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, ki predstavlja eno izmed temeljnih procesnih človekovih pravic v pravnem redu Unije.

Ko Varuhinja ugotovi nepravilno upravljanje (maladministration), s tem ne opozori zgolj na organizacijsko ali tehnično pomanjkljivost delovanja institucije, temveč na kršitev ali resno ogrožanje procesnih jamstev, ki posamezniku in javnosti zagotavljajo, da oblast deluje nepristransko, predvidljivo in na podlagi preverljivih razlogov. Takšne ugotovitve imajo neposreden učinek na varstvo človekovih pravic, saj procesna jamstva niso zgolj formalna pravila, temveč nujen pogoj za učinkovito uresničevanje vsebinskih pravic. Brez transparentnega postopka, možnosti sodelovanja in obrazloženega odločanja se tudi materialne pravice posameznikov izpraznijo vsebine.

Z vidika prava EU ugotovitve Varuhinje pomenijo formalizirano zaznavo kršitve splošnih načel prava, ki jih Sodišče EU dosledno priznava kot pravno zavezujoče, med njimi načelo dobre uprave, načelo pravne varnosti, načelo sorazmernosti in načelo demokratične legitimnosti odločanja. Čeprav Varuhinja ne izdaja sodb, njene ugotovitve ustvarjajo normativno relevantno dejansko podlago, ki jo je mogoče uporabiti v sodnih postopkih pred Sodiščem EU, zlasti v postopkih presoje zakonitosti aktov in v postopkih uveljavljanja nepogodbene odgovornosti Unije. S tem Varuhinja posredno, a učinkovito krepi sodno varstvo človekovih pravic.

Posebej pomemben vidik zadeva ravnanja Komisije v okoliščinah, ki jih sama označuje kot nujne. Ugotovitve Varuhinje jasno potrjujejo, da nujnost ne more suspendirati procesnih človekovih pravic. Pravica do dobre uprave ni pravica "v normalnih časih", temveč temeljno varovalo pred

arbitrarnostjo prav v kriznih razmerah. Če bi bilo drugače, bi se človekove pravice preoblikovale v pogojne pravice, odvisne od politične ocene trenutka, kar je v neposrednem nasprotju z načelom pravne države iz 2. člena PEU.

Ugotovitve Varuhinje imajo tudi pomemben preventivni učinek. Komisijo zavezujejo, da svoje prihodnje ravnanje prilagodi tako, da se izogne ponavljanju procesnih pomanjkljivosti, kar pomeni krepitev institucionalne kulture spoštovanja človekovih pravic. Če institucija kljub ugotovitvam Varuhinje vztraja pri enakih praksah, to ne pomeni zgolj nadaljevanja slabega upravljanja, temveč tveganje sistemske kršitve procesnih človekovih pravic, ki lahko sproži intenzivnejši sodni in politični nadzor.

Z vidika varovanja človekovih pravic je posebej pomembno tudi področje dostopa do dokumentov in transparentnosti. Ugotovitve Varuhinje glede SMS-sporočil in poročil o oceni tveganj jasno potrjujejo, da je pravica do dostopa do informacij sestavni del pravice do dobre uprave in s tem procesna človekova pravica. Če institucije EU z izbiro komunikacijskih kanalov ali s pavšalnimi zavrnitvami dostopa zmanjšujejo preglednost, ne gre zgolj za kršitev upravnih pravil, temveč za poseg v demokratično pravico javnosti do nadzora nad oblastjo.

V celoti gledano ugotovitve Evropske varuhinje človekovih pravic potrjujejo, da je varstvo človekovih pravic v EU vse bolj odvisno od kakovosti postopkov, v katerih se oblikujejo in izvajajo javne politike. Varuhinja v tem okviru ne deluje kot politični korektiv, temveč kot varuh procesne ustavnosti delovanja Unije. Njene ugotovitve zato niso zgolj priporočila dobre prakse, temveč pomemben element pravnega varstva človekovih pravic, ki povezuje upravno, sodno in demokratično dimenzijo prava EU v enoten sistem varovanja posameznika pred arbitrarnostjo oblasti.

VIII. PRIČAKOVANI PRAKTIČNI UČINKI DELA EVROPSKE VARUHIJE ZA POSAMEZNIKE IN PRAVNE SUBJEKTE

Ugotovitve in ravnanja Evropske varuhinje človekovih pravic, kot izhajajo iz pisma z dne 18. decembra 2025, ne učinkujejo zgolj retrospektivno, temveč ustvarjajo normativno in procesno okolje, v katerem bodo posamezniki, podjetja in organizacije civilne družbe v prihodnje uživali konkretne in oprijemljive koristi. Te koristi se bodo pokazale predvsem v sodnih postopkih, v upravni praksi institucij EU in v širšem kontekstu varstva človekovih pravic.

Na ravni sodnega varstva je mogoče pričakovati, da bodo ugotovitve Varuhinje vse pogostejše uporabljene kot referenčni okvir v postopkih pred Sodiščem Evropske unije. Posamezniki in gospodarski subjekti, ki bodo izpodbijali akte Komisije zaradi kršitev procesnih pravil, bodo lahko utemeljevali svoje zahteve s sklicevanjem na že ugotovljene primere nepravilnega upravljanja. To bo olajšalo dokazovanje protipravnosti ravnanja institucij, zlasti v primerih, kjer bodo zatrjevane kršitve pravice do dobre uprave, pomanjkljiva obrazložitev, odsotnost ocene učinkov ali izključitev javnosti iz postopkov odločanja. V praksi to pomeni večjo možnost uspeha tožb za razglasitev ničnosti aktov ali za povrnitev škode, kadar bodo izpolnjeni tudi ostali zakonski pogoji.

Za posameznike bo to imelo poseben pomen v primerih, kjer bodo odločitve Komisije posegale v njihove ekonomske, socialne ali poklicne pravice. Če bo Komisija sprejemala ukrepe brez ustrezne uporabe pravil boljše zakonodaje, bodo prizadeti lahko utemeljevali, da niso bili obravnavani pošteno, pregledno in predvidljivo, kar predstavlja neposreden poseg v procesne človekove pravice.

Sodišče EU bo pri presoji takšnih primerov težje prezrlo ugotovitve Varuhinje, saj te že vnaprej vzpostavljajo standard ravnanja, od katerega se institucija ne more več neproblematično odmakniti.

Na ravni upravne prakse se bodo koristi kazale v postopnem zaostrovanju notranjih standardov Komisije. Zavest, da lahko opustitev pravil Better Regulation vodi ne le do politične kritike, temveč tudi do sodnih postopkov, bo Komisijo silila v bolj dosledno izvajanje ocen učinkov, javnih posvetovanj in individualnih presoj dokumentov pri zahtevah za dostop do informacij. Posamezniki bodo zato v prihodnje lažje uveljavljali pravico do dostopa do dokumentov, vključno z neformalnimi komunikacijami, ter pričakovali bolj obrazložene in pravno preverljive odločitve.

Posebna korist se bo pokazala tudi na področju regulacije novih tehnologij, zlasti umetne inteligence. Delo Varuhinje odpira pot k temu, da se tehnični standardi, ki imajo dejanske pravne učinke, ne bodo več oblikovali v zaprtih strokovnih krogih brez zadostnega nadzora. To pomeni, da bodo podjetja in uporabniki sistemov umetne inteligence imeli večjo pravno predvidljivost, več možnosti sodelovanja v postopkih in več pravnih sredstev, če bodo standardi sprejeti na netransparenten ali izključujoč način.

V širšem smislu bodo ljudje imeli korist tudi v obliki večje pravne varnosti in zaupanja v institucije EU. Ko institucije delujejo po jasnih postopkovnih pravilih in so njihova odstopanja pravočasno identificirana ter javno problematizirana, se zmanjša tveganje arbitrarnosti. To ni abstraktna prednost, temveč konkretna zaščita posameznika pred nepredvidljivimi in slabo utemeljenimi posegi oblasti.

Napovedovalno gledano delo Evropske varuhinje s tem ustvarja dolgoročen učinek: postopoma se oblikuje sodna in upravna praksa, v kateri procesne človekove pravice niso več obravnavane kot sekundarne ali tehnične, temveč kot osrednji element varstva posameznika. Posamezniki in pravni subjekti bodo v prihodnjih letih lahko utemeljeno pričakovali, da bodo kršitve dobre uprave lažje prepoznane, učinkoviteje sankcionirane in manj pogosto ponavljane. V tem smislu pismo Varuhinje z dne 18. decembra 2025 ne predstavlja zgolj odziva na konkretne primere, temveč napoveduje krepitev dejanskega, vsakdanjega varstva človekovih pravic v praksi Evropske unije.

IX. VPLIV PRIPOROČIL EVROPSKE VARUHINGE NA PRIPRAVO ZAKONODAJE V SLOVENIJI Z VIDIKA 41. IN 51. ČLENA LISTINE EU O TEMELJNIH PRAVICAH

Priporočila in poročila Evropske varuhinje človekovih pravic, kot izhajajo iz pisma z dne 18. decembra 2025, imajo neposreden normativni pomen tudi za nacionalne zakonodajne postopke držav članic, kadar te delujejo v okviru prava Evropske unije. Ta učinek ne izhaja iz formalne zavezujoče narave priporočil Varuhinje, temveč iz obveznosti lojalne uporabe Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, zlasti v povezavi med njenim 41. in 51. členom.

41. člen Listine zagotavlja pravico do dobre uprave, ki vključuje nepristransko, pravično in skrbno obravnavo zadev, obrazloženo odločanje ter spoštovanje procesnih jamstev. Čeprav je ta pravica v prvi vrsti naslovljena na institucije, organe in agencije Evropske unije, njen dejanski doseg ni omejen zgolj na raven EU. V povezavi z 51. členom Listine, ki določa, da so države članice zavezane spoštovati Listino, kadar izvajajo pravo Unije, se pravica do dobre uprave razširi tudi na nacionalne zakonodajne in upravne postopke, kadar ti vsebinsko ali funkcionalno posegajo na področje prava EU.

Državni zbor Republike Slovenije je zato pri pripravi in sprejemanju zakonodaje, ki bodisi prenaša pravo EU bodisi se nanj vsebinsko opira ali ga dopolnjuje, dolžan ravnati v skladu s procesnimi standardi, ki izhajajo iz 41. člena Listine. To pomeni, da zakonodajni postopek ne more biti obravnavan zgolj kot politični proces, temveč tudi kot proces, ki mora izpolnjevati minimalne zahteve dobre uprave: zakonodajni predlogi morajo temeljiti na preverljivih dejstvih, ocenah učinkov, razumni obravnavi alternativ in preglednem vključevanju javnosti. Kadar teh elementov ni, ne gre zgolj za pomanjkljivost zakonodajne tehnike, temveč za tveganje kršitve procesnih človekovih pravic.

Prav v tem kontekstu pridobijo priporočila in poročila Evropske varuhinje poseben pomen. Če Varuhinja na ravni EU ugotavlja, da opustitev pravil »Better Regulation« pomeni nepravilno upravljanje in poseg v pravico do dobre uprave, potem takšna razlaga postane relevanten interpretativni standard tudi za nacionalne zakonodajalce. Lojalna uporaba Listine po 51. členu namreč zahteva, da države članice ne zgolj formalno spoštujejo pravo EU, temveč ga izvajajo v skladu z njegovim duhom, cilji in temeljnimi pravicami, kot so razložene v praksi institucij EU, vključno z Varuhom človekovih pravic EU.

Za Državni zbor to pomeni, da se pri zakonodajnih postopkih, ki sodijo na področje uporabe prava EU, ne more sklicevati zgolj na nacionalno ustavno avtonomijo ali parlamentarno diskrecijo. Če zakonodaja nastaja brez ustreznih strokovnih podlag, brez ocene učinkov ali brez dejanske možnosti sodelovanja prizadetih skupin, obstaja tveganje, da takšen zakon ne bo skladen z zahtevami 41. člena Listine, kot se ta uporablja prek 51. člena. Posledično se odpira možnost, da bodo takšni zakoni predmet ustavnosodne presoje ali celo posredne presoje skladnosti s pravom EU, bodisi prek nacionalnih sodišč bodisi v okviru postopkov pred Sodiščem EU.

Priporočila Evropske varuhinje imajo zato pomembno preventivno funkcijo tudi v slovenskem zakonodajnem prostoru. Delujejo kot opozorilo, da pospešeni ali politično motivirani zakonodajni postopki, ki zanemarjajo procesne standarde, niso zgolj notranjepolitično vprašanje, temveč lahko vodijo do kršitev človekovih pravic v smislu prava EU. Lojalna uporaba Listine zahteva, da Državni zbor pri zakonodajnem odločanju upošteva enake temeljne procesne standarde, kot se zahtevajo od Evropske komisije: transparentnost, predvidljivost, obrazloženost in odgovorno ravnanje.

V tem smislu poročila in ugotovitve Evropske varuhinje delujejo kot most med evropskim in nacionalnim pravnim redom. Ne ustvarjajo novih obveznosti, temveč konkretizirajo obstoječe obveznosti, ki izhajajo iz Listine. Za slovenski zakonodajni proces to pomeni jasno usmeritev: kadar Državni zbor deluje na področju prava EU, mora zakonodajo pripravljati ne le ustavno dopustno, temveč tudi procesno pošteno v smislu 41. in 51. člena Listine. S tem se varovanje človekovih pravic ne konča pri vsebini zakonov, temveč se začne že pri načinu, kako ti zakoni nastajajo.

Iz navedenega izhaja, da priporočila in poročila Evropske varuhinje človekovih pravic ne uvajajo novih ali višjih procesnih standardov za nacionalne zakonodajalce, temveč konkretizirajo in razlagajo tiste zahteve procesne poštenosti, ki že izhajajo iz temeljnih načel pravne države. Povezava med 41. in 51. členom Listine Evropske unije o temeljnih pravicah zato ne pomeni, da bi Državni zbor Republike Slovenije pri zakonodaji, ki sodi na področje prava EU, moral ravnati po strožjih merilih kot pri povsem nacionalni zakonodaji. **Pomeni pa, da se v teh primerih procesna poštenost zakonodajalca podvrže dodatnemu, neposredno izvršljivemu nadzornemu okviru prava EU, ki obstoječe ustavne zahteve naredi pravno operativne in sodno preverljive tudi zunaj nacionalnega pravnega reda.**

Pravilna razlaga je torej, da je standard procesno poštenega zakonodajnega delovanja enoten: izhaja iz ustavnega načela pravne države, demokratičnega odločanja in varstva človekovih pravic. Pravo EU in Listina teh standardov ne nadomeščata, temveč jih potrjujeta, konkretizirata in utrjujeta z

dodatnimi mehanizmi nadzora. **Priporočila Evropske varuhinje imajo v tem okviru pomembno interpretativno vlogo, saj jasno kažejo, kako se ti standardi razumejo in uporabljajo v praksi institucij EU, zlasti v okoliščinah pospešenega ali politično obremenjenega odločanja.**

Za Državni zbor Republike Slovenije to pomeni, da procesna poštenost zakonodajnega postopka ni stvar politične presoje ali dobre volje, temveč pravna zahteva, ki velja ne glede na izvor normative pobude. Kadar DZ deluje na področju prava EU, se ta zahteva aktivira tudi skozi neposredno uporabo Listine in s tem omogoča okrepljen sodni nadzor. Vendar pa to ne razbremenjuje zakonodajalca dolžnosti, da enake standarde spoštuje tudi pri povsem nacionalni zakonodaji. Ravno nasprotno: evropski okvir in delo Evropske varuhinje razgaljata, da procesna poštenost ni zunanja zahteva, vsiljena od EU, temveč notranje merilo legitimnosti zakonodajne oblasti v sodobni ustavni demokraciji.

S tem se varovanje človekovih pravic dokončno umesti že v fazo nastajanja zakonov. Ne kot formalna ovira zakonodajni oblasti, temveč kot njen konstitutivni pogoj.

PRILOGA 1: BETTER REGULATION (EU) – PRAVILA, STRUKTURA IN DATUM SPREJEMA

1. Kratka pravna analiza: pravna narava aktov, ki urejajo delo Komisije, in pomen pravil Better Regulation za varstvo človeka

Izhodišče pravnega reda Evropske unije predstavljajo ustanovne pogodbe, zlasti PEU in PDEU, ki Evropski komisiji podeljujejo pristojnosti in hkrati postavljajo temeljne omejitve njihovega izvrševanja. Med te omejitve sodijo načelo pravne države, načelo demokratične legitimnosti in načelo sorazmernosti. Ta načela niso zgolj politične usmeritve, temveč pravno zavezujoči standardi, ki opredeljujejo meje oblasti. Listina EU o temeljnih pravicah kot del primarnega prava to normativno strukturo dopolnjuje z izrecnim človekovopravnim jedrom.

41. člen Listine določa pravico do dobre uprave in neposredno zavezuje institucije Unije, zlasti Komisijo. Gre za procesno temeljno pravico, ki varuje posameznika pred arbitrarnostjo izvrševanja javne oblasti. 51. člen Listine zagotavlja, da to varstvo ni omejeno zgolj na formalno raven odločanja v institucijah EU, temveč sledi človeku povsod tam, kjer se pravo Unije izvršuje, tudi prek nacionalnih organov. S tem Listina vzpostavi kontinuiteto procesnega varstva v celotnem evropskem pravnem prostoru.

Na tej primarnopravni podlagi nastopijo medinstitucionalna pravila, zlasti Interinstitutional Agreement on Better Law-Making iz leta 2016, sprejet na podlagi 295. člena PDEU. Ta akt ni zakonodaja v klasičnem smislu, vendar je del institucionalnega prava EU. Njegov namen je normativno urediti način sodelovanja institucij in zagotoviti, da zakonodajni proces poteka pregledno, predvidljivo in na podlagi dokazov. Že sama sklenitev takšnega sporazuma potrjuje, da je kakovost postopka priznana kot pravna vrednota, ne zgolj kot politična preferenca.

Better Regulation Guidelines in pripadajoči toolbox sodijo v kategorijo t. i. mehkih pravil (soft law), vendar njihov nastanek ni izraz normativne šibkosti, temveč funkcionalne nujnosti. Mehko pravo v EU obstaja zato, ker kompleksnosti normiranja ni mogoče v celoti zajeti z rigidnimi zakonodajnimi pravili, hkrati pa je treba oblast disciplinirati z vnaprej določenimi postopkovnimi standardi. Komisija si z Better Regulation sama postavi pravila, kako bo izvrševala svoje pristojnosti na način, ki je skladen z 41. členom Listine: z ocenami učinkov, posvetovanji, analizo alternativ, obrazložitvijo izjem in sledljivostjo odločitev.

Pravna relevantnost teh mehkih pravil izhaja iz njihove samoomejevalne narave. Ko institucija javno vzpostavi postopkovna pravila za zagotovitev zakonitega in poštenega delovanja, ta pravila postanejo merilo presoje, ali je ravnala arbitrarno ali skladno z načelom dobre uprave. Kršitev pravil Better Regulation zato ni zgolj notranja organizacijska napaka, temveč indic kršitve procesnega jedra 41. člena Listine.

Za človeka ima to ključen pomen. Procesna pravila niso sama sebi namen, temveč varujejo posameznika pred nepreglednim, nepremišljenim in politično oportunističnim odločanjem. Če so mehka pravila, namenjena uresničevanju dobre uprave, sistematično kršena, je prizadet prav tisti del človekovih pravic, ki omogoča učinkovito uveljavljanje vseh drugih pravic: predvidljivost, možnost sodelovanja in možnost nadzora nad oblastjo.

Prav zato so ugotovitve Evropske varuhinje človekovih pravic, da Komisija ni spoštovala pravil Better Regulation, pomemben impulz za sodno varstvo. Za Sodišče EU takšne ugotovitve pomenijo strukturirano in argumentirano opozorilo, da obstaja resen dvom o skladnosti ravnanja institucije s 41. členom Listine in s splošnimi načeli prava. Enako velja za nacionalna sodišča, kadar presoajo

nacionalne akte, ki izvajajo pravo EU: kršitev mehkih pravil na ravni EU ali države članice lahko pomeni kršitev procesnih človekovih pravic in s tem podlago za sodni poseg.

Sklepno je mogoče ugotoviti, da mehko pravo v EU ni šibko pravo. Je most med abstraktnimi ustavnimi načeli in konkretnim varstvom človeka. Kadar je ta most porušen, se odpre prostor za sodno intervencijo – tako na ravni Sodišča EU kot pred domačimi sodišči – ker je v jedru vedno isto vprašanje: ali je oblast ravnala do človeka pošteno, predvidljivo in nearbitarno.

2. Kaj je Better Regulation

Better Regulation ni en sam pravni akt v obliki zakonodaje EU, temveč **sklop politike, smernic in orodij**, ki Evropsko komisijo zavezujejo pri pripravi, upravljanju in vrednotenju zakonodaje. Namen je **zagotoviti, da nova ali obstoječa pravila EU:**

- temeljijo na dokazih (evidence-based),
- so pregledna in vključujoča,
- so ciljno usmerjena, sorazmerna in enostavna za izvajanje,
- zmanjšujejo nepotrebne obremenitve za poslovne subjekte in državljane,
- upoštevajo rezultate **posvetovanj z deležniki**. [European Commission+1](#)

Politična in institucionalna osnova je zrasla skozi več faz:

a) Interinstitutional Agreement (2016)

Na ravni EU je temelj za sodelovanje institucij EU pri boljši pripravi zakonodaje **Interinstitutional Agreement on Better Law-Making** (2016). Gre za dogovor med Evropskim parlamentom, Svetom in Komisijo, ki določa splošne medinstitucionalne standarde sodelovanja in vključevanja deležnikov.

b) EU komunikacija iz leta 2015

Komisija je že 19. maja 2015 sprejela komunikacijo “Better regulation for better results – An EU agenda” (COM(2015)215 final), ki je bila celostno politično sporočilo o tem, kako izboljšati zakonodajni proces EU z izvajanjem boljše zakonodaje. [EUR-Lex](#)

3. Better Regulation Guidelines – datum sprejema in struktura

a) Uredba / Sprejem smernic

Komisija je 3. novembra 2021 **posodobila svoje Better Regulation Guidelines**, ki predstavljajo **doktrinaren okvir**, kako Komisija pripravlja in ocenjuje zakonodajne pobude. Ti dokumenti so del **delovnih smernic Komisije** in še nimajo statusa prava EU, a so **samoomejujoča interna pravila** komisijskih storitev, ki določajo obvezne elemente zakonodajnega procesa. [European Commission+1](#)

Guidelines so podprte s *toolbox*, ki:

- opredeljuje **konkretne metode** za uporabo pravil (npr. kako izvajati ocene učinkov),
- izrecno določa, kaj je obvezno in kaj je svetovalno,
- omogoča razumevanje izjem in upravičenih odstopanj. [European Commission](#)

b) Datum sprejema

– **3. november 2021** – posodobljene *Better Regulation Guidelines* so sprejete in veljajo od takrat dalje kot obvezni del komisijske interne procedure. [European Commission](#)

Prej omenjeni dokument je v praksi nadgradil in nadomestil starejše smernice (npr. *SWD(2017)305 final*), znatno pa je bil **prenovljen po letu 2019** v skladu s strategijo *Better Regulation: Joining forces to make better laws* (2021). [Evropski parlament](#)

4. Ključna pravila in principi znotraj *Better Regulation*

Better Regulation Guidelines kot politično-tehnični temelj določajo več *osnovnih pravil in postopkov*, ki jih mora Komisija spoštovati pri pripravi zakonodajnih pobud:

a) Uporaba podatkov in dokazov

Vsaka pobuda, ki lahko ima pomembne gospodarske, socialne ali okoljske učinke, mora imeti:

- **Oceno učinkov (Impact Assessment – IA)**, ki preučuje alternativne možnosti in njihove posledice.
To je temelj za **preverljiv in utemeljen odločanje** pred sprejetjem predloga. [European Commission](#)

b) Posvetovanja z javnostjo in deležniki

Guidelines zahtevajo, da se:

- stakeholderji in javnost konzistentno vključujejo: običajno preko javnih posvetovanj,
- zagotovi odprta in pregledna komunikacija o **učinkih in alternativah**. [European Commission](#)

c) "One in, one out" pristop

V okviru politik boljše zakonodaje je uveden princip, da:

- novih obveznosti ne sme biti več brez **zmanjšanja obstoječih**, kjer je to mogoče, z namenom **omejitve bremen** za podjetja in državljane. [Evropski parlament](#)

d) REFIT in evalvacija

– *Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT)* je platforma za **pregled in poenostavitev** obstoječe zakonodaje.

Zasnovana je bila za **identifikacijo kompleksnosti in nepotrebnih normativnih bremen**. [European Commission](#)

e) Izjeme in utemeljitve

Better Regulation priznava, da obstajajo okoliščine, kjer popolna uporaba vseh korakov ni možna (npr. nujne situacije ali varnostne izjeme), vendar morajo biti **ustrezno obrazložene in dokumentirane**. [Animal Health Europe](#)

5. Medinstitucionalni okvir in standardi

Better Regulation se uporablja v povezavi z:

- **Interinstitutional Agreement on Better Law-Making (2016)** – dogovor med institucijami o skupnih standardih sodelovanja in transparentnosti,
- sodelovanje z Evropskim parlamentom in Svetom, kjer se od obeh institucij pričakuje, da spoštujejo načela ocene učinkov in transparentnosti v svojih amandmajskih postopkih. [EUR-Lex](#)

To pomeni, da *Better Regulation* ni zgolj komisijska notranja politika, ampak **del širšega institucionalnega dogovora**, ki si prizadeva izboljšati celotni zakonodajni proces EU.

6. Zaključna sinteza za pravno presojo

Za pravno presojo, kot jo je izpostavila Evropska varuhinja človekovih pravic:

1. **Better Regulation Guidelines (posodobljene 3. 11. 2021)** so pravno-politična vrata, ki jih Komisija mora upoštevati pri pripravi zakonodajnih predlogov. [European Commission](#)
2. Pravilna uporaba vključuje **oceno učinkov, posvetovanja, transparentnost, analizo alternativ in ustrezno obrazložitev izjem**. [European Commission](#)
3. *Better Regulation* je del širše institucionalne prakse, ki dopolnjuje formalni zakonodajni postopek EU in temelji na interinstitucionalnem dogovoru in številnih politikah za izboljšanje kakovosti prava. [EUR-Lex](#)

PRILOGA 2: PRIMERJALNA TABELA: DIREKTIVA (EU) 2022/2041

– SLOVENIJA – NEMČIJA – FRANCIJA

Legenda ocen (za vse države enako):

1 = neskladno / neobstoječe

3 = delno, formalno

5 = visoka, vsebinska skladnost

Direktiva (EU) 2022/2041 – člen	Vsebina direktive	Slovenija – ZMinP (člen)	Ocena SLO	Nemčija – zakon (člen)	Ocena DE	Francija – zakon (člen)	Ocena FR
člen 1	Ustrezne minimalne plače, socialna kohezija	1. člen	3	Mindestlohngesetz (MiLoG) §1	5	Code du travail L3231-2	5
člen 4(1)	Spodbujanje kolektivnih pogajanj	–	1	GG art. 9(3), Tarifvertragsgesetz §1	5	Code du travail L2221-1	4
člen 4(2)	Akcijski načrt ob <80 % pokritosti	–	1	MiLoG §9 (stalna komisija)	5	Sistem ex lege visoke pokritosti	4
člen 5(1)	Jasni in stabilni kriteriji	3. člen	2	MiLoG §9(2)	5	L3231-4	5
člen 5(2)	Referenčne vrednosti (mediana, povprečje)	–	1	Komisijaska metodologija (mediana)	5	SMIC: inflacija + povp. plače	5
člen 6	Redno in pravočasno posodabljanje	3. člen	3	MiLoG §9	5	L3231-5	5
člen 7	Omejitve variacij in izjem	–	2	MiLoG §3	4	L3231-3	4
člen 8(1)	Dostop delavcev do informacij	–	2	MiLoG §16	4	L3243-2	5
člen 8(2)	Učinkovito uveljavljanje pravic	–	3	MiLoG §21	4	L8112-1	5
člen 10	Nadzor in izvrševanje	7. člen	3	MiLoG §14–§15	4	L8112-5	4
člen 11	Spremljanje in zbiranje podatkov	–	1	Stalna poročila komisije	5	INSEE + poročila vlade	5
člen 12	Poročanje Komisiji EU	–	1	Integrirano poročanje BMAS	5	Letna državna poročila	5
člen 13	Socialni dialog	–	2	Institucionalizirana komisija	5	Tripartitni model	4