



Varuh človekovih pravic
Dunajska cesta 56
1000 Ljubljana

USTAVNO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE
Beethovnova ulica 10
1000 Ljubljana
info@us-rs.si

Številka: 2.0-2/2026-2-11202
Datum: 13. 02. 2026

**ZAHTEVA VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC REPUBLIKE SLOVENIJE ZA
ZAČETEK POSTOPKA ZA OCENO USTAVNOSTI 8. ČLENA ZAKONA O NUJNIH
UKREPIH ZA ZAGOTAVLJANJE JAVNE VARNOSTI (ZNUZJV) TER POVEZANO
TUDI NJEGOVEGA 14. ČLENA IN 99. ČLENA ZAKONA O STARŠEVSKEM
VARSTVU IN DRUŽINSKIH PREJEMKIH (ZSDP-1)**

IN

**PREDLOG, DA SE ZADRŽI IZVRŠEVANJE
8. ČLENA ZNUZJV**

TER

PREDLOG ZA PREDNOSTNO OBRAVNAVO ZADEVE

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije, Dunajska cesta 56, 1109 Ljubljana (v nadaljevanju: Varuh) na podlagi prvega odstavka 22. člena, v zvezi s peto alinejo prvega odstavka 23.a člena Zakona o ustavnem sodišču (ZUstS)¹, vloga zahtevo za oceno ustavnosti 8. člena Zakona o nujnih ukrepih za zagotavljanje javne varnosti (ZNUZJV)² ter povezano tudi njegovega 14. člena in 99. člena Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP-1)³.

Obenem Varuh navezuje se na prvi odstavek 39. člena ZUstS predlaga Ustavnemu sodišču Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustavno sodišče ali US RS), da do končne odločitve zadrži izvrševanje 8. člena ZNUZJV, ker bi sicer lahko nastale težko popravljive škodljive posledice.

¹ Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20, 92/21, 22/25 in 57/25 – ZF

² Uradni list RS, št. 93/25.

³ Uradni list RS, št. 26/14, 90/15, 75/17 – ZUPJS-G, 14/18, 81/19, 158/20, 92/21, 153/22 in 36/25.

Upoštevajoč četrti odstavek 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča⁴, Varuh prav tako predlaga US RS, da na podlagi tretjega odstavka istega člena sklene, da zadevo obravnava kot prednostno.

Po oceni Varuha je izpodbijana zakonska ureditev v neskladju z naslednjimi določbami Ustave Republike Slovenije (URS) in ratificiranih mednarodnih pogodb, ki obvezujejo Slovenijo (8. člen URS):

- z načelom pravne države iz 2. člena URS in s 155. členom URS, ki prepoveduje povratno veljavo predpisov;
- s pravico do zasebne lastnine iz 33. člena URS in 1. člena Protokola št. 1 Evropske konvencije o človekovih pravicah (v nadaljevanju: EKČP);
- z načelom socialne države iz 2. člena URS, pravico do dostojanstva in varnosti iz 34. člena URS ter pravico do socialne varnosti iz prvega odstavka 50. člena URS in pravico do socialne varnosti iz 9. člena Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (v nadaljevanju: MPESKP)⁵ ter 13. in 30. člena Evropske socialne listine – spremenjene;
- s pravico otrok do posebnega varstva in skrbi iz 56. člena URS ter 3., 26. in 27. člena Konvencije o otrokovih pravicah (v nadaljevanju: KOP); in
- s pravico do nediskriminacijskega obravnavanja iz prvega odstavka 14. člena URS in 14. člen EKČP.

I.

VSEBINA IZPODBIJANE ZAKONSKE UREDITVE

ZNUZJV v prvem odstavku 8. člena določa: »Do ureditve v zakonu, ki ureja davčni postopek, ne glede na 3. točko 159. člena ZDavP-2 iz davčne izvršbe za izterjavo drugih denarnih nedavčnih obveznosti, ki jih v skladu z zakonom, ki ureja prekrške, izterjuje davčni organ, niso izvzeti prejemki iz naslova denarne socialne pomoči, do katerih je upravičen posameznik, ki ima zapadle neplačane denarne nedavčne obveznosti, ki jih v skladu z zakonom, ki ureja prekrške, izterjuje davčni organ, za katere so bili v obdobju dveh let pred izdajo sklepa o izvršbi podani najmanj trije predlogi za izvršbo.«; v drugem odstavku pa je določeno: »Davčni organ, ki je na podlagi prejšnjega odstavka izdal sklep o izvršbi na prejemke iz naslova denarne socialne pomoči, o sprejetem sklepu obvesti krajevno pristojen center za socialno delo, ki presodi, ali je potrebno ravnati v skladu s 14. členom tega zakona oziroma v skladu s prvim in drugim odstavkom 99. člena ZSDP-1.«

ZNUZJV v 8. členu določa (kot navaja marginalna rubrika) izjemo od izvzetja iz davčne izvršbe, t.j. od siceršnje prepovedi poseganja na prihodke iz naslova denarne socialne pomoči v postopku davčne izvršbe, oziroma dodaten ukrep. Naveden ukrep v določenih primerih dopušča davčnemu organu davčno izvršbo tudi na prejemke iz naslova denarne socialne pomoči – in sicer v primerih, ko gre za izterjavo drugih denarnih nedavčnih obveznosti, ki jih v skladu z zakonom, ki ureja prekrške, izterjuje davčni organ.

Izpodbijana ureditev tako posega v dosedanje ureditev denarnih prejemkov, ki so izvzeti iz davčne izvršbe. Skladno z ZDavP-2 so namreč nekateri denarni prejemki absolutno

⁴ Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11, 70/17 in 35/20.

⁵ Poleg tega, da gre Varuhu po ZUstS privilegirani dostop do US RS, naj bi bilo nacionalnim ombudsmanom oziroma nacionalnim institucijam za človekove pravice dovoljeno naslavljanje kršitve pravice do socialne varnosti iz 9. člena MPESKP - tako Odbor za ekonomske, socialne in kulturne pravice v 77. točki Generalnega komentarja št. 19 (UN Doc., E/C.12/GC/19, 4. februar 2008).

izvzeti iz davčne izvršbe (159. člen), na nekaterih pa je davčna izvršba omejena do določene višine (160. člen). Med prejemki, ki so v celoti izvzeti iz davčne izvršbe, so poleg še 18 drugih vrst prejemkov tudi prejemki iz naslova denarne socialne pomoči in varstvenega dodatka po zakonu, ki ureja socialnovarstvene prejemke (3. točka prvega odstavka 159. člena). Izpodbijana določba ZNUZJV v opisano ureditev posega na način, da pod določenimi pogoji omogoča davčno izvršbo na prejemke iz naslova denarne socialne pomoči. Za takšne primere je tako zakonodajalec določil zakonsko podlago za odvzem (z izvršbo) denarne socialne pomoči, za katero je z Zakonom o socialno varstvenih prejemkih (ZSVarPre)⁶ pred tem sicer že izrecno opredelil, da (2. člen) je socialno varstveni prejemek, namenjen *»tistim posameznikom ali posameznicam (v nadaljnjem besedilu: posamezniki), ki si materialne varnosti ne morejo zagotoviti zaradi okoliščin, na katere sami ne morejo vplivati«*; oziroma da (4. člen) se z njo *»upravičencu do nje za čas prebivanja v Republiki Sloveniji zagotavljajo sredstva za zadovoljevanje minimalnih življenjskih potreb v višini, ki omogoča preživetje«*, pri čemer se šteje, da je slednje *»omogočeno, če so upravičencu zagotovljeni dohodki, s katerimi razpolaga po zmanjšanju za normirane stroške oziroma dejanske stroške, priznane po zakonu, ki ureja dohodnino, ter po plačilu davkov in obveznih prispevkov za socialno varnost, v višini minimalnega dohodka, določenega s tem zakonom«*. Navedeni odvzem po ZNUZJV pa pravzaprav v bistvenem ni omejen, saj je davčnemu organu zdaj omogočeno, da z izvršbo poseže na celotno prejeto denarno socialno pomoč (za tekoči mesec) ali celo več zaporednih nakazil denarne socialne pomoči – to je odvisno izključno od višine neplačane denarne obveznosti iz naslova prekrškovnih glob. Morebitne osebne in druge okoliščine dolžnika in njegove družine oziroma konkretnega primera niso relevantne za samo odločitev davčnega organa, da uporabi ta poseg v denarno socialno pomoč, oziroma za obsežnost posega.

Navedena zakonska ureditev nalaga davčnemu organu obveznost, da zarubi prejeto denarno socialno pomoč ob ugotovitvi, da ima njen upravičenec zapadle neplačane obveznosti iz naslova izrečenih glob za storjene prekrške, za katere so bili v obdobju dveh let pred izdajo sklepa o izvršbi podani najmanj trije predlogi za izvršbo. Navedena obveznost daje davčnemu organu podlago za rubež celotne prejete denarne socialne pomoči, vključno z izredno denarno pomočjo, ne pa tudi družinskih prejemkov (na primer otroškega dodatka), ki so še naprej izvzeti iz izvršbe.

Da je med prejemki, na katere je dopustno posegati z izvršbo, pri izvrševanju novega ZNUZJV zajeta tudi izredna denarna pomoč, je bilo že zaslediti tudi v medijskih objavah.⁷ Ta zaključek izhaja tudi iz razlage ZNUZJV in relevantne socialnovarstvene zakonodaje. ZSVarPre v 1. členu določa, da ta zakon ureja pravico do denarne socialne pomoči in pravico do varstvenega dodatka. Iz tega je razvidno, da izredna denarna pomoč ni poseben socialni transfer oziroma posebna pravica, ločena od (redne) denarne socialne pomoči. ZSVarPre ureja denarno socialno pomoč v II. poglavju – najprej denarno socialno pomoč, ki je zamišljena kot redni mesečni socialni transfer, nato pa tudi izredno denarno socialno pomoč. Pri tem 33. člen ZSVarPre nedvoumno določa, da je izredna denarna socialna pomoč (le) *posebna oblika* denarne socialne pomoči, ki se dodeli, če se ugotovi, da se je samska oseba ali družina iz razlogov, na katere ni mogla ali ne more vplivati, znašla v položaju materialne ogroženosti oziroma, če izkazuje izredne stroške, ki so vezani na preživljanje, ki jih z lastnim dohodkom ali lastnim dohodkom družine ne more pokriti. Pod pojem *»denarna socialna pomoč«* je mogoče uvrstiti tudi posebne oblike izredne denarne socialne pomoči (ob smrti družinskega člana po 34.a členu ZSVarPre ali za kritje stroškov pogreba po 34.b ZSVarPre). Izhajajoč iz besedila člena ZNUZJV, ima davčni organ zakonsko podlago za izvršbo na vse navedene oblike denarne socialne pomoči.

⁶ Uradni list RS, št. 61/10, 40/11, 14/13, 99/13, 90/15, 88/16, 31/18, 73/18, 196/21 – ZDOsk, 84/23 – ZDOsk-1, 28/25 – odl. US, 36/25 in 90/25 – ZPIZ-20.

⁷ Gl. denimo objavo v spletnem mediju N1: <https://n1info.si/novice/slovenija/furs-zarubil-tudi-socialno-pomoc-za-kurjavo-otroci-ne-bi-smeli-nositi-posledic-dolgov-starsev/>.

Izpodbijani 8. člen ZNUZJV daje davčnemu organu podlago za to, da rubi celotno prejeto denarno socialno pomoč upravičenca, tudi del, ki mu pripada zaradi morebitne obveznosti preživljanja družinskih članov. Po ZSVarPre je namreč denarna socialna pomoč zamišljena kot družinski prejemek, kadar ima upravičenec družinske člane, ki jih je dolžan preživljati. ZNUZJV pa v 8. členu določa, da iz davčne izvršbe niso izvzeti prejemki iz naslova denarne socialne pomoči, do katerih je *upravičen* posameznik, ki je davčni dolžnik. Po 3. členu Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (ZUPJS)⁸ je *upravičenec* oseba, ki je *upravičena* do posamezne pravice iz javnih sredstev *sama ali skupaj z drugimi osebami*. Vlagatelj pa je oseba, ki vloži vlogo za uveljavljanje pravice iz javnih sredstev, do katere je upravičena sama ali skupaj z drugimi osebami oziroma je na vlogi navedena kot vlagatelj. Nadalje 6. člen ZSVarPre določa, da so do denarne socialne pomoči *upravičene* osebe, ki si *zase in za svoje družinske člane* ne morejo zagotoviti sredstev v višini minimalnega dohodka iz razlogov, na katere niso mogle oziroma ne morejo vplivati in so uveljavljale pravico do denarnih prejemkov po drugih predpisih in pravico do oprostitev in olajšav po tem zakonu ter izpolnjujejo druge pogoje po tem zakonu in po zakonu, ki ureja uveljavljanje pravic iz javnih sredstev. Z razlago povezanih zakonov se tako pride do zaključka, da 8. člen ZNUZJV daje podlago za rubež denarne socialne pomoči upravičenca tudi v deležu, ki ga prejema zaradi preživljanja družinskih članov, kamor lahko sodijo tudi mladoletni otroci. Videti je, da je tako bilo tudi v praksi, ko je bila januarja 2026 prvič nakazana denarna socialna pomoč upravičencem po uveljavitvi ZNUZJV.⁹

Varuh je sicer že zasledil tudi napovedi, da bo vlada začela 8. člen ZNUZJV izvrševati drugače, s čimer naj bi predvidoma omilila posledice ukrepa na družine. To naj bi dosegla z organizacijo izplačevanja denarne socialne pomoči v dveh delih – delu, ki gre neposredno upravičencu, in delu, ki gre za vzdrževane družinske člane. Tako naj bi se rubilo le del denarne pomoči, ki gre upravičencu. Prav tako naj se po odločitvi vlade ne bi rubila več izredna denarna socialna pomoč.¹⁰ Vendar Varuhu ni znana pravna podlaga te vladne odločitve. Varuh zato opozarja, da taka rešitev pomeni znaten odstop od tega, kar dejansko določa ZNUZJV, zaradi česar bi morala temeljiti na spremembi zakona. V nasprotnem primeru gre lahko za nezanamarljivo kršitev načela delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena URS), po katerem je Državni zbor tisti, ki sprejema predpise zakonske ravni, izvršilna oblast pa jih izvaja in ne more posegati v vsebino zakonodaje.¹¹ Čeprav je mogoče pozdraviti namen vlade, da bi zmanjšala škodljive učinke na hitro sprejetega zakona, nič ne jamči, da bo taka rešitev ostala trajno v veljavi, če nima zakonske podlage. Opozoriti še velja, da **tak novi pristop nekoliko izboljša le položaj družin, ne pa tudi samskih oseb.**

Poleg tega 8. člen ZNUZJV neposredno daje določene pristojnosti davčnemu organu. Finančna uprava Republike Slovenije pa je organ v sestavi Ministrstva za finance. Po 18. členu Zakona o vladi Republike Slovenije (ZVRS)¹² lahko minister v skladu s sprejeto politiko daje politične usmeritve za delo organov v njegovi sestavi, nadzoruje njihovo delo, izdaja predpise in druge akte iz pristojnosti organov v njegovi sestavi. Varuhu ni znano, da bi morebitna sprememba izvrševanja 8. člena ZNUZJV s strani davčnega organa temeljila na usmeritvi ministra za finance. Pa tudi sicer vsebina politične usmeritve ministra ne sme biti zavezujoča razlaga zakona, ki ga mora uporabljati organ

⁸ Uradni list RS, št. 62/10, 40/11, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 14/13, 56/13 – ZŠtip-1, 99/13, 14/15 – ZUUJFO, 57/15, 90/15, 38/16 – odl. US, 51/16 – odl. US, 88/16, 61/17 – ZUPŠ, 75/17, 77/18, 47/19, 189/20 – ZFRO, 54/22 – ZUPŠ-1, 76/23 – ZŠolPre-1B, 122/23 – ZŠtip-1C, 22/25 – ZZZRO-1, 40/25 – ZINR in 90/25 – ZPIZ-2O.

⁹ Gl. objavo, navedeno v opombi 6.

¹⁰ Gl. objavo v spletnem mediju MMC: <https://www.rtvsl.si/slovenija/socialna-pomoc-bo-razdeljena-na-dva-dela-rubez-bo-mogoc-le-na-en-del/772574>

¹¹ Prim. tudi odločbo US RS U-I-462/18 z dne 3. 6. 2021, zlasti točke 31, 32 in 37.

¹² Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14, 55/17, 163/22 in 57/25 – ZF.

v sestavi. Relevanten zakon mora samostojno razlagati organ v sestavi sam, ko ga uporablja v konkretnih primerih.

Glede na navedeno, Varuh meni, da pretekla ali sedanja praksa izvajanja zakona ter morebiten naknadni vpliv vlade oziroma različnih ministrstev nanjo, ne smeta vplivati na ustavno presojo zakona in abstracto.

II.

RAZLOGI NESKLADNOSTI Z USTAVO

1. KRŠITEV NAČELA PRAVNE DRŽAVE IN PREPOVEDI POVRATNE VELJAVE PREDPISOV

Prvi odstavek 155. člena URS načeloma prepoveduje povratno veljavo predpisov. Smisel te ustavne prepovedi je zagotavljanje bistvene prvine pravne države, tj. pravne varnosti ter s tem ohranjanje in utrjevanje zaupanja v pravo (2. člen URS). Ni pravne varnosti, če ni mogoče zaupati v veljavno pravo in če se ni mogoče zanesti na veljavne predpise. Vsakdo ima pravico zaupati v veljavno pravo in skladno z njim uravnavati svoja ravnanja in pričakovanja. Predpis, ki za nazaj povečuje obveznosti, to zaupanje slabi in s tem zmanjšuje pravno varnost.¹³

V skladu z ustaljeno ustavnosodno presojo ima predpis povratne učinke tudi tedaj, ko je za začetek njegove uporabe določen trenutek po njegovi uveljavitvi, vendar njegove posamezne določbe učinkujejo tako, da za nazaj posežejo v pravne položaje ali pravna dejstva, ki so bili zaključeni v času veljavnosti prejšnje pravne norme.¹⁴ Tak položaj obstaja tudi v primeru 8. člena ZNUZJV.

ZNUZJV je bil sprejet 18. 11. 2025, objavljen 26. 11. 2025, veljati pa je začel že naslednji dan oziroma 27. 11. 2025. Določba 8. člena ZNUZJV formalno velja sicer za naprej, vendar učinkuje tudi povratno na dejanske stane, ki so bili zaključeni v preteklosti. Izpodbijani 8. člen ZNUZJV namreč nalaga davčnemu organu, da poseže na prihodke iz naslova socialne denarne pomoči v sklopu davčne izvršbe tudi za prekrškovne zadeve, v katerih se je prekrškovni postopek začel in končal pred uveljavitvijo ZNUZJV. Pri tem ni določeno, od kdaj se upošteva obdobje dveh let pred izdajo sklepa o izvršbi, ko so bili podani najmanj trije predlogi za izvršbo. Izpodbijana določba tako za nazaj posega v pravne položaje ali pravna dejstva, ki so bili zaključeni v času pred začetkom njene veljavnosti. Ima povratne učinke, kakršne prepoveduje prvi odstavek 155. člena URS.

Po drugem odstavku 155. člena URS je le izjemoma dopustno, da zakon določi povratno učinkovanje posameznih zakonskih določb, če to zahteva javna korist in če se s tem ne posega v pridobljene pravice. Pogoja morata biti izpolnjena kumulativno.¹⁵ Za ugotovitev nedopustnega povratnega učinkovanja zakona tako zadošča že, da ni podan eden izmed kumulativno določenih pogojev iz drugega odstavka 155. člena URS.

Prvi od dveh pogojev je obstoj prav posebne javne koristi, ki bi izjemoma terjala veljavo zakonske določbe za nazaj. Zato za njeno izkazovanje ni mogoče brez pridržka uporabiti argumentov, ki utemeljujejo ureditev v delu, ki velja za naprej. Drugačno stališče bi

¹³ Odločba US RS U-I-322/96 z dne 6. 2. 1997, 6. točka obrazložitve.

¹⁴ Odločba US RS U-I-158/11 z dne 28. 11. 2013, 23. točka obrazložitve.

¹⁵ Odločba US RS U-I-196/14 z dne 5. 11. 2015, 26. točka obrazložitve.

razvodenilo pomen ustavne prepovedi povratne veljave pravnih aktov iz prvega odstavka 155. člena URS. Po ustaljeni ustavnosodni presoji lahko povratno učinkovanje upraviči le posebna, prav za povratno učinkovanje predpisa utemeljujoča javna korist, brez katere ne bi bilo mogoče doseči zasledovanega cilja ureditve. Taka javna korist pa mora biti glede na to, da se z njo utemeljuje izjema od ustavne prepovedi povratnega učinkovanja predpisa – izjeme pa je treba razlagati restriktivno – v zakonodajnem postopku posebej utemeljena.¹⁶

Predlagatelj ZNUZJV je v obrazložitvi k (tedaj še) 12. členu izrecno navedel, da se izjema od izvzetij iz davčne izvršbe, ki so za določene prejemke določeni v 159. členu ZDavP-2, »določa z namenom preprečevanja oziroma odvracanja od izvrševanja nadaljnjih prekrškov.«¹⁷ Ta splošni namen udejanja z učinkovito izterjavo neplačanih glob od večkratnih povratnikov na področju prekrškov, tako da lahko davčni organ z izvršbo poseže tudi na njihovo denarno socialno pomoč, ki je bila do uveljavitve ZNUZJV izvzeta iz davčne izvršbe. Predlagatelj v zakonodajnem postopku ni utemeljil še posebne javne koristi za to, da navedena določba učinkuje tudi povratno na že zaključene prekrškovne postopke, ne pa da velja samo za prekrške, ki bi bili storjeni po uveljavitvi ZNUZJV. Čeprav je na problem retroaktivnosti opozorila že zakonodajnoppravna služba Državnega zbora¹⁸, te utemeljitve ni mogoče razbrati niti iz obrazložitve predloga zakona niti iz preostalega gradiva zakonodajnega postopka. Posledično je mogoče skleniti, da povratna veljavnost 8. člena ZNUZJV ni posebej utemeljena s posebno javno koristjo.

Poleg tega izpodbijana ureditev 8. člena ZNUZJV, kolikor učinkuje retroaktivno, logično ne more uresničevati niti splošnega namena te določbe, ki je – kot izhaja iz predloga zakona - preprečevanje prekrškov oziroma odvracanje od storitve prekrškov. Povratno namreč učinkuje na že storjene prekrške in zanje izrečene globe oziroma že zaključene prekrškovne postopke, posamezniki pa svojega preteklega ravnanja ne morejo spremeniti. Kolikor je ukrep iz 8. člena ZNUZJV retroaktiven, njegov cilj torej ne more biti prevenција.¹⁹

Tako zamišljen ukrep pa posega tudi v pridobljeno pravico, saj prejemniku denarne pomoči odvzame že nakazana oziroma dana denarna sredstva, do katerih je upravičen na podlagi odločbe centra za socialno delo. Ko namreč država nakaže osebi denarno socialno pomoč na podlagi odločbe centra za socialno delo, s katero mu predhodno prizna upravičenost do te pravice, postane posameznik lastnik navedenih sredstev. Ukrepanje davčnega organa po 8. členu ZNUZJV pa posega v to pridobljeno pravico. Obenem so imeli do uveljavitve ZNUZJV upravičenci do denarne socialne pomoči legitimno pravno pričakovanje, da jim država navkljub morebitnim neplačanim globam ne bo z izvršbo odvzela teh prihodkov, saj so bili po ZDavP-2 izrecno in nedvoumno izvzeti iz davčne izvršbe. Ukrep po 8. členu ZNUZJV, kolikor učinkuje retroaktivno na položaj davčnih dolžnikov, ki so jim bile izrečene globe za prekrške pred uveljavitvijo tega zakona, tako pomeni tudi poseg v na zakonu utemeljena pričakovanja posameznikov, da jim država v te dohodke ne bo posegala za nazaj z davčno izvršbo. Njihovo pravno pričakovanje je bilo utemeljeno na razumno upravičenem zaupanju v veljavno zakonsko ureditev. Da je tako zaupanje legitimno, izhaja iz načela pravne države, ki med drugim pomeni, da mora obstajati določena stopnja pravnega varstva pred samovoljnimi posegi javnih oblasti v pravice in predvidljivost pravnih posledic

¹⁶ Odločba US RS U-I-6/15, Up-33/15, Up-1003/15 z dne 5. 7. 2018, 35. točka obrazložitve. Gl. tudi tam navedeno presojo Ustavnega sodišča.

¹⁷ Obrazložitev k 12. členu v EVA 2025-1711-0026.

¹⁸ Mnenje zakonodajnoppravne službe Državnega zbora o predlogu ZNUZJV je dostopno na spletni povezavi: <https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/7e275b31621934ae4b47c0b7f2abbfb790e917b5e6b665db2a5bb3b663367dcd> (str. 25).

¹⁹ Ustavno sodišče je že pojasnilo, da za nazaj po naravi stvari ni mogoče motivirati človekovega vedenja in ravnanja (odločba US RS U-I-158/11 z dne 28. 11. 2013, 34. točka obrazložitve).

ravnanja. Upoštevajoč navedeno, tudi drugi pogoj, ki ga zahteva drugi odstavek 155. člena URS, po oceni Varuha ni podan.

2. KRŠITEV PRAVICE DO ZASEBNE LASTNINE - davčna izvršba na prejemkih iz naslova denarne socialne pomoči

Socialnovarstvena zakonodaja določa pogoje za upravičenost posameznika do socialnih transferjev. Na podlagi vloge in dokazil prejme posameznik odločbo centra za socialno delo, da je upravičen do socialne denarne pomoči v določeni višini (opredeljeni v denarnem znesku), če izpolnjuje pogoje. Pri ugotavljanju materialnega položaja upravičenca se upoštevajo vzdrževani družinski člani - v tem smislu je denarna socialna pomoč pravzaprav družinski prejemek, namenjen osnovnemu preživetju družinskih članov. Upravičenost do denarne socialne pomoči smiselno pomeni, da je bilo v konkretnem primeru ugotovljeno, da posameznik ali družina nimata drugih sredstev, premoženja in dohodkov, iz katerih bi si lahko zagotovila preživljanje. Če se upravičencu zarubi taka socialna pomoč, smiselno ne more zagotavljati obveznosti preživljanja družinskih članov, ki jih je sicer dolžan preživljati, prav tako nima zagotovljenega osnovnega preživljanja zase.

Ko je denarna pomoč nakazana (na bančni račun upravičenca) ali drugače predana upravičencu, postane njegova zasebna lastnina. Pravico do zasebne lastnine zagotavlja 33. člen URS, ki določa: *»Zagotovljena je pravica do zasebne lastnine in dedovanja.«* Po prvem odstavku 67. člena URS zakon določa način pridobivanja in uživanja lastnine tako, da je zagotovljena njena gospodarska, socialna in ekološka funkcija.

Kot poudarja Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP), je v sodobni demokratični državi veliko posameznikov vse življenje ali del življenja preživetveno popolnoma odvisnih od socialne varnosti in socialnovarstvenih prejemkov. Številni nacionalni pravni sistemi priznavajo, da takšni posamezniki potrebujejo določeno stopnjo gotovosti in varnosti, ter določajo izplačevanje teh dajatev – ob izpolnitvi pogojev upravičenosti – kot pravico. Kadar ima posameznik po nacionalnem pravu (vsaj) uveljavljivo pravico do socialne dajatve, se mora pomen tega interesa odražati tudi tako, da je zanj uporaben 1. člen Protokola št. 1 EKČP.²⁰ Ta konvencijska določba se glasi:

»Vsaka fizična ali pravna oseba ima pravico do mirnega uživanja svojega premoženja. Nikomur ne sme biti lastnina odvzeta, razen če je to v javnem interesu v skladu s pogoji, ki jih določa zakon, in ob spoštovanju splošnih načel mednarodnega prava.

Ta določba pa nikakor ne omejuje pravice držav, da uveljavijo zakone, za katere menijo, da so potrebni za nadzor nad uporabo premoženja v skladu s splošnim interesom ali za zagotovitev plačila davkov, drugih prispevkov ali denarnih kazni.«

Kot poudarja ESČP, vsebuje 1. člen Protokola št. 1, ki v bistvu zagotavlja pravico do lastnine, tri ločena pravila. Prvo pravilo, določeno v prvem stavku prvega odstavka, je splošne narave, njegova vsebina je načelo mirnega uživanja premoženja. Drugo pravilo, vsebovano v drugem stavku prvega odstavka, se nanaša na *odvzem lastnine* in ga podvrže določenim pogojem. Tretje pravilo, navedeno v drugem odstavku, priznava, da so države pogodbenice med drugim upravičene *nadzorovati uporabo* premoženja v skladu s splošnim interesom z uveljavljanjem zakonov, ki jih štejejo za potrebne za ta namen. Vendar ta pravila niso »ločena« v smislu, da bi bila nepovezana. Drugo in tretje

²⁰ Gl. sodbe ESČP v zadevi Stec in drugi proti Združenemu kraljestvu (VS) z dne 6. 7. 2005, 51. točka obrazložitve; Moskal proti Poljski z dne 15. 9. 2009, 39. točka obrazložitve; Andrejeva proti Latviji (VS) z dne 18. 2. 2009, 77. točka obrazložitve.

pravilo se nanašata na posebne oblike posegov v pravico do mirnega uživanja premoženja in ju je zato treba razlagati v luči splošnega načela, izraženega v prvem pravilu.²¹

Ko davčni organ izvršuje 8. člen ZNUZJV in zaradi neplačanih prekrškovnih glob zarubi denarno socialno pomoč, ki je namenjena preživetju upravičenca in njegovih družinskih članov, dejansko poseže v njihovo pravico do mirnega uživanja (denarne) lastnine z odvzemom. Ker gre za sredstva, namenjena osnovnemu preživljanju oseb, ki so predhodno pristojnim organom izkazale tolikšno socialno stisko, da si osnovnega preživljanja ne morejo zagotavljati same, je na tak način popolnoma izničena socialna funkcija lastnine, na katero opozarja 67. člen URS. Ta ustavna določba nalaga zakonodajalcu, da določa način pridobivanja in uživanja lastnine z zakonom tako, da je zagotovljena njena gospodarska, socialna in ekološka funkcija. Po Varuhovem mnenju ustava ne pooblašča zakonodajalca, da lahko v določenih primerih katero od teh funkcij lastnine povsem izvotli, kot je to storil z izpodbijani ukrepom po 8. členu ZNUZJV.

Lastninska pravica ni absolutna človekova pravica. Zakonska ureditev, ki posega v to človekovo ali ustavno pravico, je ustavno dopustna samo, če temelji na ustavno dopustnem cilju. Poleg tega je treba po ustaljeni ustavnosodni presoji vselej oceniti še, ali je poseg, tudi če skušamo z njim doseči dopusten cilj, v skladu z načeli pravne države (2. člen URS), in sicer s tistim izmed teh načel, ki prepoveduje prekomerne posege države (splošno načelo sorazmernosti). Oceno, ali gre za prekomeren poseg, se opravi na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti. Ta test obsega presojo treh vidikov posega: (1) ali je ocenjevanji poseg primeren za dosego zasledovanega cilja; (2) ali je poseg sploh nujen za dosego cilja in (3) ali je teža posledic ocenjevanega posega v prizadeto človekovo pravico sorazmerna vrednosti zasledovanega cilja oziroma koristim, ki bodo nastale zaradi posega (načelo sorazmernosti v ožjem pomenu). Če poseg preneha vse tri vidike testa, je ustavno dopusten.²² Z vidika EKČP, kot je spremenjena in dopolnjena s protokoli, je potrebna presoja, ali je poseg države zakonit, zasleduje legitimen cilj v javnem oziroma splošnem interesu in sorazmeren v ožjem smislu.²³

Varuh ne oporeka temu, da rubež denarne socialne pomoči temelji na zakonu, konkretno na 8. členu ZNUZJV, ki je dal davčnemu organu zakonsko pooblastilo za tak ukrep.

Videti je, da je cilj izpodbijane določbe preprečevanje oziroma odvrčanje od izvrševanja nadaljnjih prekrškov z učinkovitim rubežem neplačanih prekrškovnih glob.²⁴ Varuh se strinja, da je načeloma to lahko legitimen cilj oblastnega urejanja in ukrepanja. Vendar predmetni ukrep iz 8. člena ZNUZJV pomeni oblastni odvzem denarnih sredstev, ki jih je ista oblast pred tem namenila posamezniku in družini v stiski za osnovno preživetje. Ukrep posledično postavlja posameznike in njihove vzdrževane družinske člane, vključno z mladoletnimi, v položaj, ko si ne morejo več zagotoviti niti minimalnega preživljanja. Gre za zgolj z višino neplačanega dolga zamejen oblastni ukrep, ki ogroža samo eksistenco posameznikov in družin, s tem pa njihovo dostojanstvo. Zato po oceni Varuha niti ni primeren niti sorazmeren način zagotavljanja specialne in generalne prevencije v demokratični družbi, ki ima v ustavi zapisano tudi načelo socialne države.

Pri tem bi veljalo opozoriti na analizo učinkovitosti sankcij, ki posegajo v socialno varnost posameznika in jo je naredilo nemško Zvezno ustavno sodišče v zadevi 1 BvL 7/16 (sodba z dne 5. novembra 2019). Podalo je namreč več pomembnih predhodnih ugotovitev o učinkovitosti tovrstnih sankcij in njihove uporabe v praksi. Nemško ustavno

²¹ Glej na primer sodbo ESČP v zadevi James in drugi proti Združenemu kraljestvu z dne 21. 2. 1986, 37. točka obrazložitve; Sargsyan proti Azerbajdžanu (VS) z dne 16. 6. 2015, 217. točka obrazložitve.

²² Odločba US RS U-I-227/23-14 z dne 22. 1. 2025, 23. točka obrazložitve.

²³ Sodba ESČP v zadevi Béláné Nagy proti Madžarski (VS) z dne 13. 12. 2016, 112.-118. točka obrazložitve.

²⁴ Gl. zgoraj opombo 9.

sodišče je najprej poudarilo, da ima država zakonsko določeno dolžnost, da redno preučuje učinke denarnih socialnih dajatev, vendar kljub temu ni bila izvedena celovita presoja učinkov nemškega sistema pogojevanja socialnih prejemkov s sankcijami, po katerih, je bilo mogoče posamezniku postopoma nižati socialno pomoč, če ni sodeloval s pristojnimi organi pri vključevanju na trg dela. Sodišče se je zato sklicevalo na nekaj empiričnih študij o učinkovitosti takih sankcij ter pripomnilo, da te študije glede uporabljenih metod, reprezentativnosti in rezultatov med seboj niso skladne. Tako so ustavni sodniki ugotovili, da ni empiričnih dokazov, da bi grožnja s sankcijami pozitivno vplivala na spodbujanje izpolnjevanja dolžnosti sodelovanja (pri posameznikih). Prav nasprotno, kot navaja nemško Zvezno ustavno sodišče, nekatere študije kažejo, da so sankcije lahko kontraproduktivne za socialno reintegracijo brezposelnih oseb in opozarjajo na nevarnosti potiskanja ranljivih ljudi v izolacijo, revščino, brezdomstvo ali preživetveni kriminal ter na njihovo nadaljnje oddaljevanje od storitev zavodov za zaposlovanje.²⁵ Navedene ugotovitve po Varuhovem mnenju veljajo tudi za presojo (ne)primernosti ukrepa izvršbe na denarno socialno pomoč za zagotavljanje prevencije na področju prekrškov, saj v zakonodajnem gradivu ni razbrati prepričljive oziroma s kakšnimi empiričnimi dokazi podprte obrazložitve, da bo navedeni cilj s tem ukrepom sploh mogoče doseči. Odvzem denarne socialne pomoči, ki jo posameznik potrebuje za preživetje sebe in družine, in posledična skrajna socialna stiska po Varuhovi oceni obenem ne more biti niti nujen ukrep za zagotovitev javne varnosti, saj se zasledovani cilj lahko dosega z drugimi, milejšimi ukrepi. Kot izhaja iz zgoraj navedene analize nemškega ustavnega sodišča, je kvečjemu lahko dejavnik poslabšanja javne varnosti.

Izpodbijana ureditev pa tudi v ožjem smislu ni sorazmerna z zasledovanim ciljem. Iz presoje ESČP, ki se nanaša na 1. člen Protokola št. 1, je razbrati zahtevo, da mora biti vsak poseg v lastninsko pravico razumno sorazmeren s ciljem, ki naj bi se z njim uresničil.²⁶ Zahtevano »pravično ravnotežje« ni doseženo, kadar zadevna oseba nosi individualno in prekomerno breme.²⁷ Pri presoji, ali je poseg naložil prekomerno individualno breme, ESČP upošteva tudi poseben kontekst, v katerem se vprašanje pojavlja – in sicer kontekst sistema socialne varnosti. Kot pri tem poudarja, so takšni sistemi izraz solidarnosti družbe z njenimi ranljivimi člani.²⁸

Iz presoje ESČP tudi izhaja, da preizkus pravičnega ravnotežja ni abstrakten, temveč je treba upoštevati vse relevantne elemente glede na konkreten okvir.²⁹ Pri tem je ESČP pripisalo pomen okoliščinam, kot so diskriminatorna narava izgube upravičenja³⁰ ali odsotnost možnosti, ki jih ima posameznik za prilagoditev.³¹ Pomembno vprašanje je

²⁵ Sodba nemškega Zveznega ustavnega sodišča (BVerfG) 1 BvL 7/16 z dne 5. 11. 2019, 57.-67. točka obrazložitve.

V tej zadevi je nemško Zvezno ustavno sodišče (Bundesverfassungsgericht, BVerfG) razglasilo svojo znamenito sodbo o ustavnosti sankcij v okviru sistema socialne pomoči v Nemčiji, znanega kot Hartz IV. Ustavno sodišče je soglasno ugotovilo, da obvezno zniževanje socialnovarstvenih prejemkov pomeni hudo kršitev ustavno zagotovljenega minimuma za preživetje, in razveljavilo velik del sistema sankcioniranja. Po izpodbijani zakonodaji je bilo namreč treba sankcionirati posameznika, ki niso sodelovali z zavodom za zaposlovanje, z znižanjem socialnovarstvenih prejemkov. Višina znižanja je znašala 30 odstotkov za prvi prekršek ter 60 ali 100 odstotkov v primerih ponovitev. Sankcije so se lahko izrekle za obdobje treh mesecev.

²⁶ Sodba ESČP v zadevi Jahn in drugi proti Nemčiji (VS) z dne 30. 6. 2005, 81.–94. točka obrazložitve.

²⁷ Sodba ESČP v zadevi Béláné Nagy proti Madžarski (VS) z dne 13. 12. 2016, 115. točka obrazložitve. Gl. tudi tam navedeno sodno presojo.

²⁸ Sodba ESČP v zadevi Béláné Nagy proti Madžarski (VS) z dne 13. 12. 2016, 116. točka obrazložitve

²⁹ Sodba ESČP v zadevi Stefanetti in drugi proti Italiji, 15. 4. 2014, 60. točka obrazložitve.

³⁰ Sodba ESČP v zadevi Kjartan Ásmundsson proti Islandiji z dne 12. 10. 2004, 43. točka obrazložitve.

³¹ Sodba ESČP v zadevi Moskal proti Poljski z dne 15. 9. 2009, 74. točka obrazložitve. V tej zadevi se je pritožnica praktično čez noč soočila s popolno izgubo svoje predčasne pokojnine, ki je bila njen edini vir dohodka, ter s slabimi možnostmi, da bi se lahko prilagodila spremembi.

lahko tudi, ali je bila pravica pritožnika, da črpa prejemke iz sistema socialnega zavarovanja, kršena na način, ki je povzročil poseg v samo bistvo njegovih (pokojninskih) pravic.³²

Kot še poudarja ESČP, med drugim tudi v sodbi v zadevi Vaskrsić proti Sloveniji, ki je obravnavala nesorazmernost in neustreznost izvršbe po tedaj veljavnem Zakonu o izvršbi in zavarovanju (ZIZ) v Sloveniji, je treba pri oblastnem poseganju v mirno uživanje premoženja doseči »pravično ravnotežje« med zahtevami splošnega interesa skupnosti in zahtevami po varstvu temeljnih pravic posameznika. Pri posegih v pravico iz 1. člena Protokola št. 1 mora obstajati tudi primeren sorazmeren odnos med uporabljenimi sredstvi in zasledovanim ciljem. V vsakem primeru, ki vključuje domnevno kršitev 1. člena Protokola št. 1, ESČP ugotavlja, ali je morala zaradi posega države oseba nositi nesorazmerno in pretirano breme. Pri ugotavljanju, ali je bil ta pogoj izpolnjen, ESČP upošteva, da ima država široko polje proste presoje tako glede izbire izvršilnih sredstev kot ugotavljanja, ali so posledice izvršbe upravičene zaradi splošnega interesa za doseg cilja določenega zakona. Poleg tega ESČP poudarja, da morajo ti postopki, čeprav 1. člen Protokola št. 1 ne vsebuje izrecnih postopkovnih zahtev, posamezniku omogočiti primerno priložnost, da svojo zadevo predloži ustreznim organom, da bi učinkovito izpodbijal ukrepe, ki posegajo v pravice, zagotovljene s to določbo.³³

Izpodbijani 8. člen ZNUZJV ne omogoča zagotovitve opisanega sorazmerja v ožjem smislu med pravico do zasebne lastnine in zagotavljanjem javne varnosti, ampak nalaga pretirano in nesorazmerno breme upravičencem do denarne socialne pomoči in njihovim družinam. Namen 8. člena ZNUZJV je prevencija – kot izhaja tudi že iz samega naslova zakona, tj. Zakon o nujnih ukrepih za zagotavljanje javne varnosti – ki naj bi se dosegla z učinkovito izterjavo neplačanih prekrškovnih glob posameznika, pri čemer se z rubežem posega na denarno socialno pomoč, ki jo posameznik prejema zaradi zadovoljevanja minimalnih življenjskih potreb, ki zagotavljajo preživetje. Ukrepi imajo zato tudi diskriminatorno naravo, saj prizadene osebe, katerih preživetje je odvisno od socialne denarne pomoči – torej družbeno skupino, ki ima izrazito slab gmotni položaj. Pri tej skupini ljudi ZNUZJV omogoča poseganje v lastnino (ki sicer izvira iz socialne denarne pomoči), ne da bi se upoštevalo, ali prizadetim ostane preživetveni minimum. Ta obravnavava je bistveno slabša od tiste, ki velja za na primer zaposlene ali samozaposlene posameznike, ki imajo neplačane prekrškovne obveznosti, kot to določa prvi odstavek 8. člena ZNUZJV. Pri davčni izvršbi na te prejemke zaradi na primer neplačanih glob je namreč davčni organ dolžan upoštevati preživetveni minimum dolžnika in njegove družine.³⁴

Gl. tudi sodbo ESČP v zadevi Lengyel proti Madžarski z dne 18. 7. 2017, 28. točka obrazložitve. V tem primeru je bil dohodek pritožnice nenadoma znižan na 140 evrov mesečno. ESČP je štel za dodatno oteževalno okoliščino, da pritožnica očitno ni imela nobenega drugega pomembnega dohodka, s katerimi se lahko preživljala.

V obrazložitvi sodbe v zadevi Béláné Nagy proti Madžarski (sodba z dne 13. 12. 2016, 117. točka obrazložitve) je ESČP poudarilo, da odvzem celotne pokojnine najverjetneje predstavlja kršitev 1. člena Protokola 1.

V sodbi v zadevi Fabian proti Madžarski (z dne 5. 9. 2017, 73. točka obrazložitve) pa je ESČP poudarilo, da so pri presoji znižanja,časne prekinitve izplačevanja ali odvzema pokojnine (kot socialno varstvenega prejemka) pomembne okoliščine, kot so obseg zmanjšanja socialnega varstva, ali je bil prisoten element izbire ter obseg izgubljenih sredstev za preživljanje.

³² Sodba ESČP v zadevi Kjartan Ásmundsson proti Islandiji z dne 12. 10. 2004, 39. točka obrazložitve.

³³ Sodba ESČP v zadevi Vaskrsić proti Sloveniji z dne 25. 4. 2017, 78. točka obrazložitve.

³⁴ Skladno s prvim odstavkom 160. člena ZDavP-2 je na dolžnikove denarne prejemke, ki se v skladu z zakonom, ki ureja dohodnino, štejejo za dohodek iz delovnega razmerja, z davčno izvršbo mogoče seči največ do višine dveh tretjin, vendar tako, da dolžniku ostane najmanj znesek v višini 76% minimalne plače po zakonu, ki ureja minimalno plačo, če dolžnik preživlja družinskega člana ali drugo osebo, ki jo mora preživljati po zakonu, pa tudi znesek v višini prejemka, določenega za osebo, ki jo preživlja dolžnik, po merilih, ki jih določa zakon, ki ureja socialnovarstvene prejemke, za dodelitev denarne socialne pomoči. Skladno z drugim odstavkom

Posamezniku se po prvem odstavku 8. člena ZNUZJV odvzame celotna prejeta denarna socialna pomoč in celo izredna denarna pomoč, do katere je upravičen sam in njegovi družinski člani, zaradi česar lahko ostanejo za tekoči mesec povsem brez nujnih sredstev za preživljanje.³⁵ Ukrep v bistvenem ni omejen – ne glede zneska oziroma deleža denarne socialne pomoči, ki se lahko zarubi, ne z zahtevo po upoštevanju največje koristi otroka ali drugih potreb družinskih članov, ne z zahtevo po upoštevanju relevantnih osebnih okoliščin³⁶ (na primer invalidnost³⁷, zdravstvene potrebe in drugo), ne s presojo, ali lahko upravičenec dovolj hitro pridobi zadostna sredstva za preživljanje drugače oziroma se prilagodi temu, da nima več denarne socialne pomoči, in podobno. Ukrep zato ustvarja nesorazmeren pritisk na oziroma posledice za prizadete posameznike, ki jim davčni organ z izvršbo zarubi prejeto denarno socialno pomoč.

Pri tem ZNUZJV ne nalaga davčnemu organu, da mora pred tako skrajnim posegom, ki nujno ogroža nujno preživljanje družine ali posameznika, najprej poseči po manj skrajnih ukrepih, ker teh zakon niti ni predvidel.³⁸ Zakon nalaga davčnemu organu le, da z ukrepom seznani center za socialno delo, ki ima možnost, da za naprej (pri prihodnjih izplačilih socialnovarstvenih prejemkov) presodi o možnosti izplačila v naravi. Tudi če center tako odloči, velja njegova odločitev za naprej in ne pomeni vračil že zarubljene denarne socialne pomoči ali njene nadomestitve v naravi. Zakonodaja tako ne nalaga pristojnim organom izbora manj skrajnega izvršilnega ukrepa ali celo odstopa od ukrepanja, ki bi v konkretnem primeru nesorazmerno obremenil prizadetega ali prekomerno posegel v druge pravice (denimo načelo največje koristi otroka, ki ga je upravičenec do denarne socialne pomoči obvezan preživljati). Zakon sploh ne omogoča tehtanja med javnim interesom in preživetvenim interesom prizadetega in njegove družine v konkretnem primeru, ampak daje absolutno prednost javnemu interesu.

istega člena enaka oziroma primerljiva zaščita velja tudi za samostojne podjetnike oziroma posameznike, ki samostojno opravljajo dejavnost, saj jim mora pri davčni izvršbi ostati znesek v višini 76 % minimalne plače po zakonu, ki ureja minimalno plačo, če pa preživlja družinskega člana ali drugo osebo, ki jo mora preživljati po zakonu, pa tudi znesek v višini prejemka, določenega za osebo, ki jo preživlja dolжник, po merilih, ki jih določa zakon, ki ureja socialnovarstvene prejemke, za dodelitev denarne socialne pomoči. Četrty odstavek 160. člena ZDavP-2 dodatno določa, da se lahko na dolžnikove denarne prejemke poseže z upoštevanjem omejitev za tekoči mesec. Če dolжник v tekočem mesecu prejme prejemke za več preteklih mesecev, pa izvrševalec sklepa o izvršbi upošteva omejitev za vsak posamezni mesec.

³⁵ Obseg, v katerem prenehanje, znižanje ali začasna ustavitev izplačevanja pokojnine vpliva na posameznikova sredstva za preživljanje oziroma življenjski standard, predstavlja pomemben dejavnik pri presoji sorazmernosti takšnih ukrepov s strani ESČP. Tako je bilo ugotovljeno, da je bilo posamezniku naloženo prekomerno breme v primerih, ko je med drugim odvzem ali prenehanje izplačevanja pokojnine pomenilo popolno izgubo edinega vira dohodka pritožnika (gl. Béláné Nagy proti Madžarski z dne 13. 12. 2016, 123 točka obrazložitve).

³⁶ Specifične te pa seveda lahko obstoje pri sicer že tako ranljivi kategoriji, npr. otrocih - US RS je posebej poudarjeno tovrstno ranljivost izrecno prepoznalo že v delni odločbi in sklepu številka U-I-445/20-13 z dne 3. 12. 2020 (točka 17): *»...tako ranljive skupine oseb, kot so otroci s posebnimi potrebami...«*.

³⁷ Posebej v tej zvezi gre spomniti npr. na to, da je Ustavno sodišče že izrecno govorilo o osebah z invalidnostjo *»kot še posebej socialno ogroženi skupini prebivalstva, ki ji je [država] dolžna po Ustavi nuditi posebno varstvo«*, mora pa jim tudi *»zagotavlja[t]i vsaj osnovna sredstva za preživljanje«* in *»pri tem izpolnjevati[t] svoje obveznosti, ki so ji naložene z mednarodnimi pogodbami (8. člen Ustave), pri čemer te mednarodne pogodbe hkrati soopredeljujejo jedro pravice iz 52. člena Ustave.«* (odločba US RS U-I-65/21-12 z dne 4. 7. 2024, 19. točka obrazložitve).

³⁸ Za izvršitev sodbe ESČP v zadevi Vaskrsić proti Sloveniji je bil v ZIZ sprejet drugačen pristop, ki omogoča predhodno vsebinsko presojo centra za socialno delo in določen odlog izvršbe (gl. četrti do šesti odstavek 71. člena ZIZ). Gl. tudi Akcijsko poročilo (Action Report for the case Vaskrsić v. Slovenia (application no. 31371/12, judgment of 25 April 2017, final on 25 July 2017) z dne 28. 3. 2018, 8-14. odstavek, dostopno na <https://podatki.gov.si/dataset/sodbe-evropskega-sodisca-za-clovekove-pravice>.

Varuh meni, da je izpodbijana ureditev iz prvega odstavka 8. člena ZNUZJV ustavno nevzdržna. Zaradi izjemne invazivnosti ukrepa, usmerjenega v lastnino, ki je namenjena osnovnemu preživetju posameznika in družine ter ima izrazito socialno funkcijo, bi morali imeti oblastni organi na voljo druge manj skrajne možnosti za doseg do sledovanega cilja.

Glede na navedeno, Varuh ocenjuje, da izpodbijana ureditev iz prvega odstavka 8. člena ZNUZJV ni skladna s pravico do zasebne lastnine ter prekomerno bremeni upravičence do denarne socialne pomoči.

3. KRŠITEV PRAVICE DO ZASEBNE LASTNINE – izplačilo denarne socialne pomoči v naravi

3. 1. Izpodbijana ureditev

Kot določa drugi odstavek 8. člena ZNUZJV, davčni organ, ki je na podlagi prejšnjega odstavka izdal sklep o izvršbi na prejemke iz naslova denarne socialne pomoči, o sprejetem sklepu obvesti krajevno pristojen center za socialno delo. Ta presodi, ali je treba ravnati v skladu s 14. členom tega zakona oziroma v skladu s prvim in drugim odstavkom 99. člena ZSDP-1. Navedena ureditev torej nalaga centrom za socialno delo obvezno presojo potrebnosti odločitve, da se denarna socialna pomoč in/ali družinski prejemek izplačujejo v naravi namesto v denarju, kadar je davčni organ izdal sklep o izvršbi na denarno socialno pomoč po 8. členu ZNUZJV. Varuh meni, da je tudi ta ureditev v neskladju z ustavo in jo izpodbija zaradi koneksitete z 8. členom ZNUZJV.

Po 14. členu ZNUZJV namreč velja, da se denarna socialna pomoč praviloma izplača v denarju, v utemeljenih primerih, ko je ogrožena socialno ekonomska varnost posameznika oziroma družine, pa se lahko deloma ali v celoti izplača v naravi (kot neposredno plačilo položnic oziroma računov dobavitelju blaga oziroma storitve, izdaja naročilnic za nakup blaga oziroma plačilo storitev in podobno). Denarna socialna pomoč v naravi se ne sme porabiti za nakup dobrin ter za storitve, ki niso nujne za zadovoljevanje minimalnih življenjskih potreb (npr. alkohol in tobaki izdelki). Določba primeroma našteva utemeljene primere, ki narekujejo izplačila v naravi.³⁹

Podobno določa 99. člen ZSDP-1: Kadar obstaja velika verjetnost, da družina posamezne denarne oblike družinskega prejemka ne bo namenila za namene, ki so s tem zakonom predvideni in bo zato ogrožena socialno ekonomska varnost otroka, lahko center za socialno delo odloči, da se posamezni prejemek ne izplača v denarju, ampak v obliki konkretnih dobrin, na podlagi naročilnice za konkretno blago, plačila posameznih računov in podobno. Center odloči v skladu s prejšnjim odstavkom, kadar njegovo domnevo o nenamenski porabi prejemka potrjuje poznavanje razmer v posamezni družini. Razlogi za to so lahko: alkoholizem in druge oblike zasvojenosti, zanemarjanje otroka, težave pri izvajanju starševskih dolžnosti.

³⁹ Ti so:

- obstaja velika verjetnost, da se denarna socialna pomoč ne bo porabila za zadovoljevanje minimalnih življenjskih potreb (stroški bivanja in prehrane ter drugi življenjski stroški),
- se osnovnih storitev izvajalcev javnih gospodarskih služb (odpadkov, vode, kanalščine, itd.) ne plačuje v rokih, določenih na plačilnih nalogih,
- se storitev vzgojno-izobraževalnih zavodov ne plačuje v rokih, določenih na plačilnih nalogih,
- posameznik ali družina krši sklenjen dogovor o aktivnem reševanju njegove socialne problematike iz 35. člena ZSVarPre,
- je ogrožena korist otroka, kar izhaja iz izdelane ocene ogroženosti,
- posameznik ali družina nima računa, odprtega pri organizaciji za plačilni promet,
- je posameznik pravnomočno obsojen za kaznivo dejanje.

Varuh meni, da je odločitev centra za socialno delo, da se socialnovarstveni prihodek izplačuje v naravi namesto v denarju, omejevanje lastninske pravice upravičenca do socialnovarstvenega prejemka, do katerega je upravičen na podlagi odločbe centra za socialno delo. Izpodbijana zakonska pristojnost centra za socialno delo, da izplača prejemek v naravi, namreč zadeva osebe, za katere je center za socialno delo predhodno že odločil, da so upravičene do socialnovarstvenega prejemka zase in za družinske člane, ki so jih dolžne preživljati. Kot rečeno, tudi iz presoje ESČP izhaja, da pravica do socialnovarstvenih prejemkov lahko sodi v okvir varstva po 1. členu Protokola št. 1.⁴⁰ Socialnovarstveni prejemek je – ob izpolnjevanju pogojev upravičenosti – subjektivna pravica. Ko ima posameznik *uveljavljivo* pravico do socialnega prejemka na podlagi odločbe centra za socialno delo, je treba to pravico upoštevati kot lastninsko pravico.

Upravičenost do socialnovarstvenega prejemka se v odločbah centra za socialno delo glasi na izplačilo v denarju. Upravičenec lahko prejeti denarni znesek iz tega naslova, ki je njegova last, porabi po lastni presoji. Pravica do mirnega uživanja lastnine namreč vključuje tudi upravičenje do samostojnega razpolaganja z lastnino, kar pomeni, da se lahko posameznik načeloma sam odloča, kako jo bo uporabil. Kot opozarjajo strokovnjaki iz Fakultete za socialno delo, so zgodovinsko gledano denarni socialni prejemki temelj socialne države, ker so bili uvedeni, ko se je izkazalo, da dobrodelnost ne rešuje problema revščine. Temelj socialne države so pravice do socialne zaščite in varnosti in zagotavljanje človekovih pravic s tem, da ljudje avtonomno, po lastni presoji razpolagajo s sredstvi, ki jih prejemajo v obliki denarnih socialnih prejemkov.⁴¹ Odločitev centra za socialno delo, da bo že priznan socialnovarstveni prejemek izplačeval v naravi, zato po Varuhovem mnenju pomeni omejevanje lastninske pravice upravičenca, saj v znatnem delu posega v njegovo avtonomijo odločanja o tem, kako bo razpolagal z lastnimi sredstvi. Navedena avtonomija pa tudi pomemben vidik priznavanja pravice dostojanstva posameznika, ki je nosilec pravic.

3.2. Namen 14. člena ZNUZJV in 99. člena ZSDP-1

Na odločitev centra za socialno delo po 14. členu ZNUZJV, da se denarna socialna pomoč za naprej izplačuje v naravi, se lahko gleda kot na neke vrste varovalko, ker bi predvidoma preprečila rubež nadaljnjih nakazil denarne socialne pomoči na podlagi sklepa o izvršbi po prvem odstavku 8. člena ZNUZJV.⁴² Vendar po Varuhovi oceni drugi odstavek 8. člena in 14. člen ZNUZJV nista dovolj jasna in določna, da bi lahko zasledovala ta varovalni namen. To pomeni, da ZNUZJV tudi ne izpolnjuje zahtev, ki izhajajo iz načela pravne države (2. člen URS), zlasti določnosti in jasnosti zakona. Zakonodajalec pa *»mora sprejeti jasne norme ter določiti njihovo vsebino. Nedopustno je, če prepušča določitev vsebine norme drugemu organu. Če norma ni jasno*

⁴⁰ Gl. zgoraj op. 20.

⁴¹ Tako npr. v odzivu Fakultete za socialno delo in Društva socialnih delavk in delavcev na rubeže denarne socialne pomoči, ki je dostopen na spletni povezavi: https://www.fsd.uni-lj.si/aktualno/2026012620063430/rubez_socialnih_denarnih_pomoci_odziv_fakultete_za_socialno_delo_univerze_v_ljubljani_in_drustva_socialnih_delavk_in_delavcev_slovenije/.

⁴² Določba je bila vnesena v ZNUZJV z amandmajem poslanske skupine, ki je bil obrazložen tako: »V drugem odstavku se zaradi pripombe ZPS DZ, da denarna socialna pomoč predstavlja ustavno varovano jedro pravice iz 50. člena Ustave, ki zagotavlja življenjski minimum za preživetje posamezniku, ki je v socialni ali ekonomski stiski in potrebuje pomoč, določa možnost dodelitve denarne socialne pomoči v naravi v skladu z 38. členom Zakona o socialno varstvenih prejemkih tudi za primere, ko so izpolnjeni pogoji iz prvega odstavka tega člena.« (https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/zakonodaja/izbran!/ut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfljo8zivSy9Hb283Q0N3E3dLQwCQ7z9g7w8nAwsnMz1w9EUGAWZGgS6GDn5BhsYGwQHGPHEaPFAAdwNCBOPx4FUfiNL8gNDQ11VFQEAAxcoa4!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/?uid=C1257A70003EE6A1C1258D42005916A7&db=konzak&mandat=IX&tip=doc).

opredeljena, je dana možnost različne uporabe zakona in arbitrarnost državnih organov ali drugih organov za izvrševanje javnih pooblastil, ki odločajo o pravicah posameznikov. Zakon je skladen z Ustavo, če je mogoče z jezikovno in teleološko interpretacijo ugotoviti vsebino predpisa in je na ta način ravnanje organov, ki ga morajo izvajati determinirano.»⁴³ Slednjemu pa vsaj z drugim odstavkom 8. člena in 14. členom ZNUZJV ni zadoščeno.

Drugi odstavek 8. člena ZNUZJV namreč ne določa, v kakšnem roku po izdaji sklepa o izvršbi mora davčni organ obvestiti pristojni center za socialno delo o sklepu o izvršbi na prejemke iz naslova denarne socialne pomoči. Prav tako ne določa, v kakšnem roku mora v teh primerih center za socialno delo odločiti o morebitnem izplačevanju denarne socialne pomoči v naravi. Tolikšna nedoločnost na področju urejanja, ki zadeva zagotavljanje preživetvenega minimuma posameznika in družine, po Varuhovi oceni omogoča preveč arbitrarno ravnanje pristojnih organov, pri čemer prizadeti posameznik in njegova družina nimata nikakršnih jamstev, da bo center za socialno delo v ustreznem času zagotovil izplačilo denarne socialne pomoči v naravi.⁴⁴ Z drugimi besedami, »[i]zpodbijane določbe so neopredeljene in zato omogočajo arbitrarno odločanje državnim organom, s čimer je ogrožena pravna varnost in druga načela pravne države (2. člen ustave).«⁴⁵ Prav tako velja poudariti, da posameznik, ki je že prejel mesečno nakazilo denarne socialne pomoči, vendar je zaradi rubeža ostal brez nje, ne more hkrati dobiti še pomoči v naravi. To se je pokazalo tudi v praksi na primeru izvršb na denarno socialno pomoč januarja 2026, kjer pobudniki, ki jim je bila zarubljena denarna socialna pomoč, niso prejeli nobenega nadomestnega izplačila v naravi ali druge pomoči, ki naj bi jim omogočila osnovno preživetje.⁴⁶ Navedeno kaže, da je morebitni varovalni namen določbe kvečjemu izrazito omejen. Poleg tega je iz 14. člena ZNUZJV razvidno, da izdan sklep o izvršbi ne zadošča za odločitev, da se denarna socialna pomoč izplača v naravi, ampak morajo biti za to izpolnjeni dodatni pogoji.

Izhajajoč iz razlage izpodbijane zakonske ureditve, Varuh zato meni, da odločitev centra za socialno delo o izplačilu v naravi, ni namenjena varovanju oseb in družin, ki bi jih lahko izvršba na denarno socialno pomoč pretirano prizadela, ampak kot dodaten možen ukrep omejevanja lastninske pravice. Center za socialno delo namreč lahko odloči o izplačilu v naravi tudi, kadar upravičencu ne grozijo več nadaljnji posegi davčnega organa na prejemke iz denarne socialne pomoči. Odločitev po 99. členu ZSDP-1 pa pomeni, da se lahko na podlagi obvestila o sklepu o izvršbi na denarno socialno pomoč center za socialno delo odloči, da bo v naravi izplačeval tudi družinske prejemke, na katere se po 8. členu ZNUZJV niti ne more posegati z davčno izvršbo. Navedeno kaže, da izplačilo v naravi smiselno ne more biti namenjeno blažitvi negativnih učinkov ukrepa izvršbe na sredstvih iz naslova denarne socialne pomoči.

Varuh sicer meni, da se v določenih izjemnih primerih lahko kaže potreba po tem, da se socialnovarstveni prejemki izplačujejo v naravi. Ker pa gre pri tem za omejevanje lastninske pravice, mora tudi tak poseg zadostiti testu sorazmernosti – biti mora zakonit,

⁴³ Sklep US RS U-I-282/94 z dne 18. 10. 1995, 5. točka obrazložitve.

⁴⁴ Če bo namreč davčni organ obveščal center za socialno delo pozno oziroma si bo za to vzel veliko časa, bo zapoznalo tudi morebitno ukrepanje centra, posledično bo lahko davčni organ z izvršbo posegel tudi po več zaporednih nakazilih denarne socialne pomoči posameznika. Če pa bo davčni organ hitro obveščal centre za socialno delo, bo od učinkovitosti posameznega centra odvisno, ali bo uspel odločiti o izplačilu pomoči v naravi dovolj hitro, s čimer bo lahko potencialno upravičenca obvaroval pred nadaljnjim rubežem denarne pomoči ali pa ne. Neučinkovitost pristojnih organov pri tem bremeni prizadete posameznike.

⁴⁵ Odločba US RS številka U-I-19/92-12 z dne 26. 11. 1992.

⁴⁶ Gl. objavo v spletnem mediju N1, dostopno na spletni povezavi: <https://n1info.si/novice/slovenija/furs-zarubil-tudi-socialno-pomoc-za-kurjavo-otroci-ne-bi-smeli-nositi-posledic-dolgov-starsev/>

zasledovati mora legitimen namen, zadoščeno mora biti tudi sorazmernosti v ožjem smislu.

3.3. Test sorazmernosti

Odločitev centra za socialno delo o izplačilu socialnovarstvenega prejemka v naravi temelji na zakonu.

Kot rečeno, upoštevajoč izpodbijano ureditev in zakonodajno gradivo se ni mogoče prepričati o tem, kaj je namen drugega odstavka 8. člena ZNUZJV in posledičnega obveznega odločanja centra za socialno delo po 14. členu istega zakona in 99. členu ZSDP-1. Če naj bi bil cilj ureditve zagotovitev dostopa do preživetvenega minimuma (sicer v naravi) v primerih, ki izpolnjujejo pogoje za izvršbo po prvem odstavku 8. člena ZNUZJV, Varuh meni, da veljavna ureditev tega cilja ne zagotavlja. Temu cilju bi bilo namreč zadoščeno le, če bi imel centre za socialno delo možnost odločiti o izplačilu v naravi pred rubežem že nakazane socialne denarne pomoči. Poleg tega bi morala relevantna zakonodaja določiti pristojnim organom primerno kratke roke za tako odločitev. Morebitna odločitev o izplačilu družinskih socialnih prejemkov v naravi pa ne more biti niti logično namenjena uresničevanju tega cilja, ker rubež teh prejemkov še naprej ni dovoljen. Prav tako ne more iti za zasledovanje tega cilja, kadar neplačani dolg upravičenca do denarne socialne pomoči iz naslova prekrškov ni tolikšen, da bi zahteval rubež nadaljnjih nakazil denarne socialne pomoči.

Izpodbijano ureditev je zato mogoče razumeti kvečjemu tako, da nalaga davčnemu organu, da obvesti center za socialno delo o sklepu o izvršbi po prvem odstavku 8. člena ZNUZJV. To pa je zgolj eden od virov informacij, na podlagi katerih se center lahko (po uradni dolžnosti) odloči za uporabo 14. člena ZNUZJV oziroma 99. člena ZSDP-1 in izplačuje pomoč v naravi. Za izplačilo denarne socialne pomoči v naravi se odloči v utemeljenih primerih, ko je ogrožena socialno ekonomska varnost posameznika oziroma družine. Za izplačilo družinskega prejemka v naravi pa, kadar obstaja velika verjetnost, da družina posamezne denarne oblike družinskega prejemka ne bo namenila za namene, ki so z zakonom predvideni in bo zato ogrožena socialno ekonomska varnost otroka.

Varuh ocenjuje, da je socialno ekonomska varnost posameznika in družine načeloma lahko legitimen cilj omejevanja lastninske pravice. Vendar po njegovi oceni izpodbijana zakonodaja ni sorazmerna v ožjem smislu. Nikjer namreč ni določeno, koliko časa se lahko na podlagi odločitve centra za socialno delo denarna socialna pomoč izplačuje v naravi. Na tri mesece je izplačevanje v naravi omejeno le po petem odstavku 14. člena ZNUZJV, ko je to pravzaprav ukrep prisile, ki naj bi vplival na starše, da zagotovijo, da otrok izpolnjuje šolske obveznosti oziroma je vključen v vrtec. A contrario torej velja, da v drugih primerih izplačevanja denarne pomoči v naravi, ukrep ni časovno omejen. Prav tako 14. člen ZNUZJV ne določa, da bi moral center za socialno delo periodično preverjati, ali so še podani razlogi za izplačilo v naravi. To pomeni, da zakonska ureditev ne jamči, da je poseg v lastninsko pravico, ki je po svoji vsebini omejevanje posameznikove avtonomije pri razpolaganju s prejemkom, do katerega je upravičen, omejen le na čas, ko je nujno potreben.

Po 4. členu ZNUZJV lahko center za socialno delo odloči, da se denarna socialna pomoč v *celoti ali delno* izplača v naravi. Videti je, da 99. člen ZSDP-1 predvideva le celotno izplačilo družinskega prejemka v naravi. Ureditev sicer ne določa nobenih meril, ki naj bi usmerjala center za socialno delo pri odločitvi o tem, kolikšen delež denarne socialne pomoči izplačati v naravi. Zakonska ureditev tako ne daje zadostnega jamstva za to, da bi bil ukrep izplačila pomoči v naravi prilagojen potrebam in okoliščinam konkretnega primera.

Varuh meni, da je celotno ali znatno izplačilo v naravi vselej lahko vprašljivo tudi z vidika pravice do dostojanstva in varnosti, saj imajo posameznik in njegovi družinski člani tudi dodatne potrebe, ki niso paternalistično omejene zgolj na stroške bivanja in prehrane. Smiselno podobno je presodilo Ustavno sodišče v odločbi U-I-66/93, v kateri je ugotovilo, da je protiustavna zakonska določba, ki je v primeru poplačila odškodnine, ki jo je obsojenec povzročil s kaznivim dejanjem, dovoljevala izvršbo na celoten zapornikov zaslužek, ki ga je prejel iz naslova plačila za delo obsojencev (oziroma na ves zaslužek, ki mu je ostal v prostem razpolaganju po odtegnitvi petine obveznega prihranka v smislu takrat veljavnega 54. člena Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij (ZIKS)). Popolno odsotnost vsake možnosti za zadovoljevanje vseh »dodatnih« človekovih potreb, kot so zadovoljevanje kulturnih in drugih povsem osebnih potreb (za nakup časopisov, priboljškov ipd.), do katere bi lahko prišlo, če bi bil obsojencu razen obveznega prihranka, ki ga sproti ne more rabiti, z izvršbo odvzet prav ves denar, bi bilo namreč že treba šteti za kršitev pravice do osebnega dostojanstva.⁴⁷ Ali kot z drugimi besedami opozarjajo strokovnjaki za socialno delo: Poskusi nadzora nad porabo denarnih socialnih prejemkov ne bi smeli spodkopavati temeljnega načela socialne države, ker temeljijo na presojah moralne večine o tem, kako bi morali živeti revni in kaj je zanje dovolj dobro. Ne sme torej iti za nadzor nad prejemniki denarnih pomoči, ne da bi zares upoštevali potrebe, ki nastajajo v vsakdanjem življenju. Pomembno se je tudi zavedati, da lahko že ukrep izplačevanja denarnih pomoči v naravi na daljši rok poglobi revščino, ker se plačevanje položnic in naročilnice za hrano omeji le na del nujnih stroškov, ostale druge potrebe pa ostanejo nezadovoljene. Najbolj problematično je, da se prejemanje denarnih pomoči pogojuje z zahtevami, ki so težko uresničljive (na primer obvezna prisotnost otroka v šoli, saj je odsotnost od pouka lahko tudi posledica sistemskega zatiranja in diskriminacije).⁴⁸

3.4. Postopek odločanja o izplačilu v naravi in enako varstvo pravic

Videti je, da zakonska ureditev predvideva, da je odločitev o tem, da se denarna socialna pomoč ne izplačuje v denarju, ampak v naravi, golo oblastno dejanje centra za socialno delo. Upošteva je ureditev po 14. členu ZNUZJV (ali 99. členu ZSDP-1), namreč ni predvideno, da bi center za socialno delo pred odločitvijo izpeljal kakšen pravni postopek, v katerem bi se ugotavljalo dejansko stanje in v katerem bi imeli prizadeti pravico do izjave. Center za socialno delo o svoji odločitvi ne izda obrazloženega pravnega akta, zoper katerega bi prizadeti lahko uporabil pravna sredstva, ne nazadnje tudi sodno varstvo.

Odločanje centra za socialno delo o izplačilu v naravi tako poteka brez upoštevanja kakršnih koli pravnih jamstev, ki bi jih moral imeti posameznik pred tovrstnim posegom v svoj pravni položaj. Tovrstna postopanja so po oceni Varuha gola oblastna dejanja brez elementov pravnosti, pri katerih je posameznik zgolj objekt oblastnega ravnanja, ne pa pravni subjekt oziroma nosilec pravic in obveznosti v pravnem postopku. URS pa v 22. členu določa, da je vsakomur zagotovljeno enako varstvo njegovih pravic v postopku pred sodiščem in pred drugimi državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, ki odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih. Bistvena vsebina pravice iz 22. člena URS je v tem, da posamezniku zagotavlja možnost, da se udeležuje postopka, v katerem se odloča o njegovi pravici, ter možnost, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločitev o njegovi pravici. Tudi Ustavno sodišče je že odločilo, da ustavna pravica iz 22. člena URS zagotavlja posamezniku v upravnem postopku, da mu mora upravni organ dati možnost, da se izjavi

⁴⁷ Odločba US RS U-I-66/93 z dne 2. 12. 1993.

⁴⁸ Gl. odziv Fakultete za socialno delo in Društva socialnih delavk in delavcev na rubeže denarne socialne pomoči, ki je dostopen na spletni povezavi: https://www.fsd.uni-lj.si/aktualno/2026012620063430/rubez_socialnih_denarnih_pomoci_odziv_fakultete_za_socialno_delo_univerze_v_ljubljani_in_drustva_socialnih_delavk_in_delavcev_slovenije/.

o dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločitev⁴⁹ in da pošten (upravni) postopek terja tudi seznanitev osebe, o katere pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih odloča upravni organ, z razlogi te odločitve⁵⁰. Kot tudi pravi Ustavno sodišče, pravica do izjave, ki temelji na spoštovanju človekove osebnosti in dostojanstva (34. člen URS), stranki zagotavlja, da jo bo sodišče obravnavalo kot aktivnega udeleženca postopka in ji omogočilo učinkovito obrambo pravic ter s tem možnost, da aktivno vpliva na odločitev v zadevi, ki posega v njene pravice in interese. Pomen te pravice je torej zagotoviti, da bo stranka subjekt in ne le objekt postopka.⁵¹ V tej zvezi gre tudi spomniti, da je tudi Odbor za ekonomske, socialne in kulturne pravice v svojem Generalnem komentarju št. 19⁵² o pravici do socialne varnosti iz 9. člena MPESK navedel, da morajo biti *odtegnitev, zmanjšanje ali začasna ustaviitev socialne pomoči* med drugim tudi *predmet ustreznega postopka* (ang. *due process*)⁵³ (poleg tega pa tudi zamejeni, temeljiti na razumnih razlogih, ter določeni v nacionalni zakonodaji).

Varuh zato meni, da v pravni državi ne more biti vzdržno, da se lahko posameznika (četudi je upravičenec do denarne socialne pomoči z neplačanimi obveznostmi do države zaradi izrečenih glob za prekrške) bistveno omeji v avtonomnem upravljanju z lastnino, ki mu gre na podlagi upravičenja do denarne socialne pomoči, brez kakršnega koli pravnega postopka oziroma z golim oblastnim dejanjem centra za socialno delo. Tovrstno povsem neformalno postopanje z osebami, ki so upravičene do denarne socialne pomoči, po oceni Varuha nima nobenih elementov pravnosti, temveč je v svojem bistvu gola oblastna arbitrarnost - in kot taka predstavlja kršitev esence pravice do dostojanstva (21. oziroma 34. člen URS), na kateri so pravzaprav osnovane človekove pravice in svoboščine pa tudi načelo pravne države (ni določen postopek pritožbe, odločitev je povsem arbitrarna). Če naj bi bila država dejansko zavezana spoštovanju človekovih pravic, se mora ta zaveza kazati v vsem, kar država oblastno počne. Z objektivizacijo posameznikov, ki v skrajnem primeru pripelje do tega, da se jim povsem odreče pravni postopek v zvezi z odločitvami, ki (lahko globoko) posegajo v njihove človekove pravice in svoboščine, pa se od te zaveze odmika do te mere, da ni mogoče več resno zagovarjati, da so v Republiki Sloveniji vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine (14. člen URS). Na opisan način se pravzaprav postavlja upravičence do denarne socialne pomoči izven ustavnopravne zaščite, državi pa omogoča, da jih ima za objekte brez pravic, s čimer bi se jim odreklo osnovno vrednost, ki bi morala biti priznana vsakemu posamezniku že zato, ker je človek.

⁴⁹ Prim. denimo odločbo US RS Up-17/95 z dne 4. 7. 1996.

⁵⁰ Prim. odločbo US RS Up - 84/94 z dne 11. 7. 1996 ali odločbo Up - 73/95 z dne 27. 2. 1997.

⁵¹ Odločba Ustavnega sodišča RS Up-1084/16-19 z dne 5. 6. 2019, 6. točka obrazložitve.

⁵² UN Doc., E/C.12/GC/19 (4. februar 2008). Navedeni odbor je mednarodno pogodbeno telo ustanovljeno za spremljanje izvajanja MPESKP, ki ga sestavlja 18 neodvisnih strokovnjakov. Od svoje ustanovitve leta 1985 dalje je pregledal poročila o izvajanju pakta preko 170 držav, sprejel 27 generalnih komentarjev, ki se nanašajo na razlago posameznih členov konvencije ali druga vprašanja glede ekonomskih, socialnih in kulturnih pravic, za katera odbor meni, da bi jim morale države pogodbenice nameniti več pozornosti, in obravnaval 375 posamičnih pritožb (<https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/cescr>). Republika Slovenija je do sedaj temu odboru predložila dve poročili o izvajanju MPESKP, uvodno leta 2004 in drugo periodično leta 2011 (<https://www.gov.si teme/mednarodnopravni-dokumenti-s-podrocja-clovekovih-pravic-in-porocanja-slovenije/>). Generalni komentarji zagotavljajo vsebinske smernice glede razumevanja posameznih določb mednarodne pogodbe in splošna navodila glede izvajanja konkretne mednarodne pogodbe s strani države pogodbenice. Obravnavajo lahko celovito razlago vsebinskih določb, kot sta pravica do življenja ali pravica do socialne varnosti, ali specifična vprašanja (<https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/general-comments>).

⁵³ Točka 24.

4. KRŠITEV NAČELA SOCIALNE DRŽAVE, PRAVICE DO DOSTOJANSTVA IN VARNOSTI TER POSEBNEGA VARSTVA OTROK

4.1. Zakonska ureditev in namen denarne socialne pomoči

Uveljavljanje pravice do denarne socialne pomoči urejata ZUPJS in ZSVarPre. ZUPJS določa vrste denarnih prejemkov, subvencij in plačil, o katerih se odloča po tem zakonu, meje dohodkov, ki se upoštevajo pri uveljavljanju pravic iz javnih sredstev, ki so odvisne od materialnega položaja, enoten način ugotavljanja materialnega položaja, višino določenih pravic iz javnih sredstev in postopek njihovega uveljavljanja. Prvi odstavek 4. člena ZUPJS določa, da se pravica iz javnih sredstev dodeli, kadar dohodek osebe ne dosega meje dohodkov, ki jo za posamezno pravico iz javnih sredstev določa ZUPJS, in kadar so izpolnjeni tudi drugi pogoji, ki jih določajo predpisi, ki urejajo posamezno pravico. Višina pravice iz javnih sredstev je določena s predpisi, ki urejajo posamezno pravico iz javnih sredstev, če ni s tem zakonom določeno drugače (drugi odstavek 4. člena ZUPJS). V skladu z 9. členom ZUPJS se v zvezi z uveljavljanjem pravic iz javnih sredstev pri ugotavljanju materialnega položaja upoštevajo z ZUPJS določene osebe, njihov dohodek in premoženje, razen za ugotavljanje dohodka pri ugotavljanju upravičenosti do denarne socialne pomoči in varstvenega dodatka v skladu z zakonom, ki ureja socialnovarstvene prejemke, in za ugotavljanje dohodka pri ugotavljanju upravičenosti do subvencije najemnine, kritja razlike do polne vrednosti zdravstvenih storitev in plačila prispevka za obvezno zdravstveno zavarovanje, glede katerih se uporablja zakon, ki ureja socialnovarstvene prejemke.

ZSVarPre ureja pravico do denarne socialne pomoči oziroma pogoje za upravičenost do te pravice, njeno višino, obdobje dodelitve, način usklajevanja in izplačevanja, postopek ugotavljanja neupravičeno prejete denarne socialne pomoči in njegove posledice, financiranje, nadzor in zbirko podatkov. ZSVarPre v 2. členu določa, da je denarna socialna pomoč socialnovarstveni prejemek, namenjen tistim posameznikom, *ki si materialne varnosti ne morejo zagotoviti zaradi okoliščin, na katere sami ne morejo vplivati*. Z denarno socialno pomočjo se upravičencu do nje za čas prebivanja v Republiki Sloveniji zagotavljajo sredstva za zadovoljevanje *minimalnih življenjskih potreb v višini, ki omogoča preživetje* (prvi odstavek 4. člena ZSVarPre). Šteje se, da je preživetje omogočeno, če so upravičencu zagotovljeni dohodki, s katerimi razpolaga po zmanjšanju za normirane stroške oziroma dejanske stroške, priznane po zakonu, ki ureja dohodnino, ter po plačilu davkov in obveznih prispevkov za socialno varnost, v višini minimalnega dohodka, določenega s tem zakonom (drugi odstavek 4. člena ZSVarPre).

Prvi odstavek 6. člena ZSVarPre nadalje opredeljuje, kdo je upravičenec do denarne socialne pomoči. V izhodišču določa, da je vsakdo dolžan skrbeti za dostojno preživetje sebe in svojih družinskih članov po svojih sposobnostih. V drugem odstavku 6. člen ZSVarPre določa, da ima pravico do denarne socialne pomoči v višini in pod pogoji, določenimi s tem zakonom in z zakonom, ki ureja uveljavljanje pravic iz javnih sredstev, kdor si ne more preživetja zagotoviti sam z delom, s pravicami iz dela ali zavarovanja, z dohodki iz premoženja in iz drugih virov oziroma z nadomestili ali prejemki po drugih predpisih ali s pomočjo tistih, ki so ga dolžni preživljati, ali na drug način, določen s tem zakonom. Do denarne socialne pomoči so tako upravičene osebe, ki si zase in za svoje družinske člane sredstev v višini minimalnega dohodka ne morejo zagotoviti iz razlogov, na katere niso mogle oziroma ne morejo vplivati, in so uveljavljale pravico do denarnih prejemkov po drugih predpisih in pravico do oprostitev in olajšav po tem zakonu ter izpolnjujejo druge pogoje po tem zakonu in po zakonu, ki ureja uveljavljanje pravic iz javnih sredstev (tretji odstavek 6. člena ZSVarPre). Navedeni člen še določa, da prejemnik denarne socialne pomoči ne more biti v ugodnejšem socialnem položaju od tistega, ki si sredstva za preživetje zagotavlja z delom ali na podlagi pravic iz dela.

Pravica do denarne socialne pomoči je pravica iz javnih sredstev in je odvisna od materialnega položaja osebe in družine, o kateri odloča center za socialno delo, in se

izplačuje iz proračuna. Temeljna značilnost pravic iz sistema socialnega varstva (tudi sistema socialnih pomoči) je njihova subsidiarnost. Navedeno pomeni, da morata posameznik in družina izčrpati vse možnosti zagotavljanja preživetja z lastnimi močmi - preden sta lahko upravičena do socialne pomoči, morata uveljaviti vse pravice iz nadrejenega sistema socialnega zavarovanja, izterjati dolgove (npr. preživnino), sprejeti vsako (predvsem plačano) delo in zmanjšati razpoložljivo premoženje. Zato se tudi v ustavnosodni presoji poudarja, da je sistem socialne pomoči *zadnja varovalna mreža širšega sistema socialne varnosti, ki naj omogoči človekovega dostojanstva vredno življenje*. Prav tako je namen socialne pomoči *omogočiti ponovno samostojno življenje*.⁵⁴

4.2. Pomen denarne socialne pomoči glede na standarde človekovih pravic

URS zagotavlja državljanom v prvem odstavku 50. člena pravico do socialne varnosti pod pogoji, ki jih določa zakon. Čeprav pravic iz sistema socialnega varstva 50. člen URS izrecno ne omenja, sodijo po ustavnosodni presoji v okvir pravice do socialne varnosti iz prvega odstavka 50. člena tudi te pravice. Po ustavnosodni presoji je *socialna država (2. člen URS) dolžna na temelju te pravice zagotoviti ogroženemu posamezniku ustrezno pomoč. Gre za zagotavljanje t. i. življenjskega minimuma za preživetje posamezniku, ki je v socialni ali ekonomski stiski in potrebuje pomoč*.⁵⁵ Ustavno sodišče je v odločbi U-I-41/23 zavzelo stališče, da je v okviru sistema socialnega varstva denarna socialna pomoč temeljna pravica, s katero država zagotavlja upravičencu sredstva za zadovoljevanje minimalnih življenjskih potreb v višini, ki omogoča preživetje. Upravičencu, ki lastnih sredstev za zadovoljevanje minimalnih življenjskih potreb v višini, ki omogoča preživetje, nima iz razlogov, na katere ni mogel oziroma ne more vplivati, in izpolnjuje vse druge zakonsko določene pogoje za pridobitev pravice do denarne socialne pomoči, *mora ta sredstva zagotoviti država. Če zakonska ureditev tega ne omogoča, je treba šteti, da ta ureditev ne pomeni zgolj načina uresničevanja pravice do socialne varnosti iz prvega odstavka 50. člena URS, temveč pomeni, da ta ureditev posega v to človekovo pravico*.⁵⁶ Opozoriti pa tudi gre, da pravica do socialne varnosti iz 9. člena MPESKP »*zajema tudi pravico, ne biti podvržen samovoljnim in nerazumnim omejitvam obstoječe socialnovarstvene zaščite, ne glede na to, ali je ta zagotovljena javno ali zasebno, ter pravico do enakega uživanja ustrezne zaščite pred socialnimi tveganji in nepredvidenimi življenjskimi okoliščinami*«.«⁵⁷

Ustavno sodišče je tako povezal načelo socialne države iz 2. člena URS s pravico do socialne varnosti iz 50. člena URS. Vselej pa »...je treba upoštevati tudi določbe 5. člena Ustave. Ta člen je pomemben zato, ker vsebuje t. i. pozitivne obveznosti države oziroma posameznih vej oblasti. Ena od teh je tudi obveznost države, "da na svojem ozemlju varuje človekove pravice in temeljne svoboščine". Varovanja človekovih pravic pa ne gre jemati le kot obveznosti, da se država vzdrži ravnanj, ki bi posegala v človekove pravice ali jih omejevala, temveč jo varovanje človekovih pravic zavezuje tudi k aktivnemu ravnanju, s katerim ustvarja možnosti za čim učinkovitejše uresničevanje človekovih pravic.«⁵⁸ Varuh meni, da je treba pozitivno obveznost države do zagotavljanja življenjskega minimuma za preživetje nasloniti tudi na pravico do dostojanstva in varnosti in 34. člena URS. Kot posebno ustavnopravno načelo je načelo spoštovanja človekovega dostojanstva neposredno utemeljeno že v 1. členu URS, ki Slovenijo opredeljuje kot demokratično republiko. V ustavni demokraciji je namreč človek subjekt in ne objekt oblastnega delovanja, njegova (samo)uresničitev kot človeka pa je temeljni

⁵⁴ Odločba US RS U-I-73/15 z dne 7. 7. 2016, 13. točka obrazložitve.

⁵⁵ Odločba US RS U-I-73/15 z dne 7. 7. 2016, 14. točka obrazložitve. Odločba US RS Up-767/18 z dne 6. 5. 2021, 7. točka obrazložitve.

⁵⁶ Odločbi US RS U-I-41/23 z dne 10. 4. 2025, 25. točka obrazložitve.

⁵⁷ Točka 9 Generalnega komentarja št. 19 Odbora za ekonomske, socialne in kulturne pravice (UN Doc., E/C.12/GC/19, 4. Februar 2008).

⁵⁸ Točka 6 odločbe US RS številka U-I-65/05-12 z dne 22. 9. 2005.

namen demokratične ureditve.⁵⁹ Pravica do osebnega dostojanstva je konkretizirana v 34. členu URS, ki posamezniku zagotavlja priznanje njegove vrednosti, ki mu gre kot človeku.⁶⁰ Neločljiv element osebnega dostojanstva je poleg možnosti osebnostnega razvoja in samostojnega odločanja tudi *eksistenčna varnost posameznika*.⁶¹ Iz pravice do osebnega dostojanstva tako izhaja zahteva, da posameznikov eksistenčni minimum ne sme biti ogrožen.⁶²

Zato Varuh meni, da obveznost države do zagotavljanja preživetvenega minimuma osebam in družinam, ki si tega ne morejo zagotoviti same, ni le ena od pravic v sistemu socialnega varstva, pri urejanju katerega ima zakonodajalec široke možnosti proste presoje. Široko polje proste presoje, ki ga ima zakonodajalec pri urejanju socialne varnosti, omogoča zakonodajalcu, da sam izbere, kako bo abstraktno ustavno zahtevo pravice do zagotovljenega minimuma za preživetje prenesel v prakso. Ko pa gre za vprašanje samega poseganja v naveden preživetveni minimum, pa mora biti razpoložljivo polje proste presoje zakonodajalca ozko in podvrženo strogi ustavnosodni presoji.⁶³

Smiselno enako je Ustavno sodišče že ugotovilo v odločbah številka U-I-339/98 in U-I-166/03, ko je presojalo zakonsko ureditev izvršbe na plačo in druge stalne osebne prejemke oziroma davčne izvršbe. Poudarilo je, da iz načela socialne države iz 2. člena URS in posledično iz pravice do socialne varnosti iz prvega odstavka 50. člena URS ter iz pravice do osebnega dostojanstva in varnosti iz 34. člena URS izhaja, da je treba pri odločanju, na kolikšen delež sredstev se bo z izvršbo seglo, upoštevati zahtevo po ohranitvi minimalne socialne varnosti dolžnika in oseb, ki jih je dolžan preživljati (eksistenčni minimum).⁶⁴ V odločbi številka U-I-41/23-9 z dne 10. 4. 2025 (22. točka obrazložitve) pa je US RS tudi navedlo, da je to, »da se posameznikom zagotavljata

⁵⁹ Odločba US RS U-I-109/10 z dne 26. 9. 2011, 10. točka obrazložitve.

⁶⁰ Odločba US RS U-I-54/99 z dne 13. 6. 2002, 11. točka obrazložitve.

⁶¹ Odločba US RS -183/97 z dne 10. 7. 1997, 24. točka obrazložitve.

⁶² Odločba US RS U-I-339/98 z dne 21. 1. 1999, 10. točka obrazložitve.

⁶³ Po Varuhovem razumevanju je besedna zveza »preživetveni minimum« avtonomen ustavnopravni koncept, vsebina katerega izhaja iz ustavnega načela socialne države in ustavne pravice do dostojanstva. Gre za standard s področja varovanja človekovih pravic, ki ga razumemo kot minimum, ki ga mora omogočiti država, da omogoča dostojanstveno preživetje posameznika in družine. Tega pojma ne gre enačiti z zakonskim pojmom »denarna socialna pomoč«. Z instituti prava socialnega varstva, med katere sodi tudi pravica do denarne socialne pomoči, zakonodajalec udejanja svoje cilje socialne politike. Ta mora biti v skladu z ustavnopravnimi zahtevami. Tako si je mogoče zamisliti položaj, ko je socialnovarstvena ureditev neskladna z ustavno zahtevo po preživetvenem minimumu. Lahko pa zakonska ureditev to minimalno ustavno zahtevo tudi presega – šele na tem presežku ima zakonodajalec prosto presojo pri urejanju socialnega varstva.

⁶⁴ Ustavno sodišče je že odločilo, da izvršba za uveljavitev denarne terjatve ni dovoljena na stvareh ali pravicah, ki so nujne za zadovoljitev osnovnih življenjskih potreb dolžnika in oseb, ki jih je po zakonu dolžan preživljati, ali za opravljanje samostojne dejavnosti, ki je dolžniku glavni vir preživljanja; ob tem je pri opravljanju izvršbe treba upoštevati osebno dostojanstvo dolžnika. Slednje je treba upoštevati predvsem pri zakonskem urejanju izvršbe na plačo in na druge osebne prejemke, saj prav ti prejemki človeku v mnogih primerih zagotavljajo socialno varnost. Iz navedenega načela, ki izhaja iz zahtev socialne države in pravice do osebnega dostojanstva in varnosti, izhaja, da izvršba na plačo dolžnika ne sme prizadeti v takšni meri, da bi bil ogrožen njegov eksistenčni minimum (odločba US RS U-I-339/98 z dne 21. 1. 1999).

Določba, ki pri opredelitvi deleža sredstev, na katerega se bo seglo z izvršbo, ne upošteva zahteve po ohranitvi minimalne socialne varnosti dolžnika (eksistenčni minimum) in ne opredeljuje kriterijev, omejitev ali višine zneska, ki mora biti zaradi tega izvzet iz izvršbe, je v neskladju z ustavno zajamčeno pravico do socialne varnosti in pravico do dostojanstva (odločba US RS U-I-166/03 z dne 11. 11. 2004).

ekonomska varnost in človekovo dostojanstvo», (prav tako) »[n]amen oziroma cilj prvega in drugega odstavka 50. člena Ustave«.

V zvezi s pravico do socialne varnosti iz 9. člena MPESKP pa je Odbor za ekonomske, socialne in kulturne pravice tudi na stališču⁶⁵, da *»[o]bstaja močna domneva, da so retrogresivni ukrepi, sprejeti v zvezi s pravico do socialne varnosti, po Paktu prepovedani. Če se sprejme kakršnikoli namerni retrogresiven ukrep, je na državi pogodbenici breme dokazovanja, da je bil uveden po najskrbnejšem preučevanju vseh alternativ in da je ustrezno utemeljen z vidika celote pravic iz Pakta, ob upoštevanju polne uporabe največjih razpoložljivih sredstev države pogodbenice.«* V tej zvezi odbor presoja, *»ali: (a) je za ukrep obstajala razumna utemeljitev; (b) so bile alternative celovito proučene; (c) je v preučevanju predlaganih ukrepov in alternativ dejansko sodelovale prizadete skupine; (d) so ukrepi neposredno ali posredno diskriminatorni; (e) bodo ukrepi trajno vplivali na uresničevanje pravice do socialne varnosti, nesorazmerno posegli v pridobljene pravice iz socialne varnosti, ali je bila posamezniku ali skupini odvzeta možnost dostopa do minimalne bistvene ravni socialne varnosti; ter (f) ali je bila na nacionalni ravni zagotovljena neodvisna presoja ukrepov«* (v primeru ZNUZJV ni videti, da bi bilo zadoščeno pravzaprav kateri koli od teh točk). Tako odbor med primeri kršitev splošnih in specifičnih obveznosti iz MPESKP izrecno navaja⁶⁶ *»sprejemanje namernih retrogresivnih ukrepov, neskladnih s temeljnimi obveznostmi iz 42. točke«*; in med njimi je npr. tudi *»formalna razveljavitev oziroma zadržanje izvrševanja zakonodaje, ki je potrebna za nadaljnje uživanje pravice do socialne varnosti«, ipd.*

V zvezi s pravico do socialne varnosti iz 9. člena MPESKP je treba tudi spomniti, da preden država *»kakor koli poseže v pravico posameznika do socialne varnosti, morajo pristojni organi zagotoviti, da se takšni ukrepi izvajajo na način, ki je določen z zakonom, skladen s Paktom in vključuje: (a) možnost resničnega posvetovanja s prizadetimi; (b) pravočasno in celovito razkritje informacij o predlaganih ukrepih; (c) razumen rok pred uvedbo predlaganih ukrepov; (d) pravno varstvo in pravna sredstva za prizadete; ter (e) pravno pomoč za uveljavljanje pravnih sredstev«*⁶⁷. Vlada kot pripravljalec ZNUZJV in Državni zbor kot zakonodajalec, ki je navedeni zakon sprejel, nista pravzaprav v ničemer zadostila navedenim zahtevam iz navedene ratificirane mednarodne pogodbe.

Evropska socialna listina - spremenjena v 13. členu zahteva, da država osebam brez zadostnih sredstev zagotavlja socialno in zdravstveno pomoč, ki je ustrezna po količini in kakovosti. Cilj 13. člena listine je preprečevanje, odprava ali olajšanje stiske. To razumemo kot položaj, ko posameznik brez socialne pomoči ne more zadovoljiti osnovnih življenjskih potreb. Zahtevam 13. člena listine ni zadoščeno že s formalnim obstojem pomoči, ampak mora ta dejansko varovati pred stisko. Tudi na tej mednarodnopravni podlagi Varuh ocenjuje, da preživetveni minimum ne sme biti predmet izvršbe oziroma oblastnega odvzema. Če država socialno pomoč najprej prizna in nakaže, takoj nato pa ta sredstva vzame v takem obsegu, da upravičencu ne ostane nič ali manj od zneska, potrebnega za preživetje, pravica do denarne socialne pomoči dejansko v praksi ne odpravlja stiske, ampak jo povzroča ali pogloblja. Dejanska socialna pomoč (tisto, kar posamezniku realno ostane na voljo za preživetje) pa ni več zadostna, ker ne doseže svojega namena, tj. zagotavljanja minimalnega dohodka za preživetje.⁶⁸

Evropski odbor za socialne pravice je v svojih razlagah in praksi razvil zelo konkretne standarde, kako se ugotavlja, ali država spoštuje obveznost zagotavljanja minimalnega dohodka. Odbor uporablja prag revščine (60% medianega ekvivalentnega dohodka) kot glavni kazalnik pri ocenjevanju, ali so politike in prejemki zadosti visoki, da ščitijo pred

⁶⁵ Točka 42 Generalnega komentarja št. 19 (UN Doc., E/C.12/GC/19, 4. februar 2008).

⁶⁶ Ibidem, točka 64.

⁶⁷ Ibidem, točka 78.

⁶⁸ Svet Evrope, Digest of the Case Law of The European Committee of Social Rights, junij 2022, str. 124-125. Dostopno na spletni povezavi: <https://rm.coe.int/digest-ecsr-prems-106522-web-en/1680a95dbd>.

revščino. Poudarja, da morajo biti ta sredstva, ki so namenjena boju proti revščini, zadostna - zadostna sredstva so bistven dejavnik, ki omogoča ljudem, da so samozadostni. Sicer pravica iz 30. člena Evropske socialne listine – spremenjene ni uresničena.⁶⁹

Če Evropski odbor za socialne pravice zahteva, da država aktivno zvišuje in indeksira prejemke, da ljudje ne padejo pod prag revščine, potem je še toliko bolj nesprejemljivo, če država z izvršbo odvzame del ali celoto teh prejemkov brez ustreznih in učinkovitih jamstev, ki zagotavljajo, da prejemniku in družini ostane vsaj znesek, ki zagotavlja preživetje. Tak ukrep je v nasprotju s celostnim in usklajenim pristopom iz 30. člena Evropske socialne listine - spremenjene: namesto usklajenega boja proti revščini gre za kontradiktorno ureditev, kjer ukrep prava socialne varnosti najprej neki dan, ukrep kaznovalne politike pa takoj nato to vzame.

4.3. Neustavnost prvega odstavka 8. člena ZNUZJV z vidika ustavne pravice do preživetvenega minimuma in posebnega varstva otrok

Dejstvo je, da so po MPESKP države »dolžne učinkovito nadzirati realizacijo pravice do socialne varnosti in bi morale vzpostaviti učinkovite mehanizme ali institucije za ta namen«⁷⁰; »opustitev reguliranja ravnanja posameznikov oziroma skupin v namen preprečevanja njihovih kršitev [v tem kontekstu zlorab] pravice do socialne varnosti« pa je tudi opredeljena⁷¹ kot ena izmed kršitev pravice do socialne varnosti iz 9. člena MPESKP. Država pa se je na svojo lastno leta in leta trajajočo nezadostitev obema citiranima obveznostima iz predmetne mednarodne pogodbe zdaj odzvala celo z novo kršitvijo - sprejemom zakonodaje, ki nenujno, neprimerno in nesorazmerno ter diskriminatorno posega v pravico do socialne varnosti oziroma jo izvotluje. Večletno odsotnost oziroma neučinkovitost mehanizmov oziroma institucij ter ne dovolj učinkovito preprečevanje zlorab pravice do socialne varnosti zdaj torej skuša sanirati na račun (konvencijsko nedopustnega) poseganja v pravico do socialne varnosti ljudi pod njeno oblastjo.

Izvršba na sredstva, pridobljena iz naslova denarne socialne pomoči, po 8. člen ZNUZJV sicer ne posega v samo ureditev upravičenosti do denarne socialne pomoči. To pomeni, da sama po sebi ne omejuje dostopa do denarne socialne pomoči, saj ne spreminja pogojev za pridobitev denarne socialne pomoči. Vendar ukrep deluje tako, da je smisel pravice do denarne socialne pomoči, ki je zagotavljanje preživetvenega minimuma, v praksi izničen. Upravičenec namreč dejansko prejme denarno socialno pomoč, a ima davčni organ zakonsko podlago, da mu jo ne glede na okoliščine konkretnega primera takoj zarubi do višine neplačanih dolgov. V tem primeru prejeta denarna socialna pomoč ni uporabljena za zagotovitev življenjskega minimuma, potrebnega za preživetje posameznika in družine, ampak za plačilo neporavnanih prekrškovnih glob. Kar država najprej da zaradi zagotavljanja minimalne materialne varnosti ljudem v stiski, praktično istočasno vzame zaradi prevencije na področju prekrškov. Taka ureditev davčne izvršbe, ki omogoča radikalno poseganje v minimalno socialno varnost dolžnika in njegove družine (eksistenčni minimum), je po Varuhovi oceni v neskladju z ustavno (in tisto iz 9. člena MPESKP) zajamčeno pravico do socialne varnosti in pravico do dostojanstva in varnosti.

ESČP poudarja, da morajo biti konvencijske pravice tudi dejanske in učinkovite in ne zgolj teoretične in navidezne.⁷² Tudi »Ustavno sodišče je že večkrat poudarilo, da ni

⁶⁹ Gl. publikacijo Sveta Evrope, The Right to Be Protected Against Poverty and Social Exclusion Under the European Social Charter, str. 5, ki je dostopna na spletni povezavi <https://rm.coe.int/16806f597e>.

⁷⁰ Točka 74 Generalnega komentarja št. 19 (UN Doc., E/C.12/GC/19, 4. februar 2008).

⁷¹ Ibidem, točka 65.

⁷² Gl. na primer sodbo ESČP v zadevi Airey proti Irski z dne 9. 10. 1979, 24. točka obrazložitve.

namen Ustave, da bi človekove pravice priznala zgolj formalno in teoretično, pač pa je ustavna zahteva, da mora biti zagotovljena možnost učinkovitega in dejanskega izvrševanja človekovih pravic (odločba št. Up-275/97 z dne 16. 7. 1998 (OdlUS VII, 231)).»⁷³ Varuh pa meni, da 8. člen ZNUZJV učinkuje dejansko tako, da postane ustavna pravica do preživetvenega minimuma, ki izhaja iz pravic do socialne varnosti ter dostojanstva in varnosti, zgolj teoretična in navidezna. S takojšnjim posegom države v že izplačano denarno socialno pomoč namreč ni mogoče zagotoviti uresničitve namena te pravice. Na tak način je zakonodajalec pri tehtanju dostopa do osnovne socialne varnosti in zagotavljanjem javne varnosti dal slednji absolutno prednost. Opozoriti tudi gre, da Odbor za ekonomske, socialne in kulturne pravice uvršča⁷⁴ zagotavljanje »dostopa do sheme socialne varnosti, ki zagotavlja [vsaj neko] minimalno esencialno raven socialne pomoči vsem posameznikom in družinam«, med temeljne obveznosti držav pogodbenic MPESKP; ob tem tudi nadalje navaja⁷⁵, da pod »nobenimi pogoji posameznik ne bi smel biti prikrajšan za socialno pomoč na diskriminatorni podlagi ali za minimalno esencialno raven socialne pomoči«. Ko(likor) država pogodbenica ne zadosti niti minimalnih temeljnih obveznosti, kot jih opredeljuje Odbor za ekonomske, socialne in kulturne pravice, pa »mora dokazati, da je bil podvzet sleherni napor za porabo vseh razpoložljivih sredstev, da bi se prioriteto zadostilo tem temeljnim obveznostim«⁷⁶.

Varuh meni, da mora biti oblastno poseganje v preživetveni minimum podvrženo strogi presoji. Pri tem ni sporno, da ima ukrepanje finančne uprave po 8. členu ZNUZJV zakonsko podlago. Namen navedene ureditve je splošna in specialna prevencija na področju prekrškov, kar je načeloma lahko legitimen namen oblastnega urejanja in ukrepanja.

Čeprav je v predlogu ZNUZJV zelo skopo pojasnjen namen vzpostavitve izjeme od siceršnjega izvzema denarne socialne pomoči iz izvršbe, je mogoče sklepati, da je namen izpodbijane ureditve tudi preprečevanje zlorab.⁷⁷ Zakonodajalec predvidoma izhaja iz domneve, da dosedanja ureditev, ki izvzema denarne socialne pomoči iz izvršbe, motivira posameznike k izvrševanju prekrškov, zavedajoč se, da neplačane izrečene globe ne bodo prisilno izterjane. ZNUZJV v prvem odstavku 8. člena tako uzakonja neizpodbojno pravno domnevo, da je tak namen zlorabe (bil) podan pri vsakem upravičencu do denarne socialne pomoči, ki ima zapadle neplačane denarne nedavčne obveznosti, ki jih v skladu z zakonom, ki ureja prekrške, izterjuje davčni organ, za katere so bili v obdobju dveh let pred izdajo sklepa o izvršbi podani najmanj trije predlogi za izvršbo. Neizpodbojna domneva zlorabe pomeni, da prizadeti v zvezi s tem tudi nima pravice do izjave, kar je tudi v nasprotju z ustavno pravico do enakega varstva pravic iz 22. člena URS (in tudi ne pravice do pravnega sredstva⁷⁸).

⁷³ Sklep US RS Up-790/14-19 U-I-227/14-2 z dne 21. 11. 2014, 12. točka obrazložitve.

⁷⁴ Točka 59, a Generalnega komentarja št. 19 (UN Doc., E/C.12/GC/19, 4. februar 2008).

⁷⁵ Ibidem, točka 78.

⁷⁶ Ibidem, točka 60.

⁷⁷ Tako je predsednik vlade, ki je predlagateljica ZNUZJV, dejal, da gre za velik mejnik, ki ga ne gre podcenjevati, saj je prvi korak k temu, da smo socialna država, ki bo pomagala pomoči potrebnim, hkrati pa »rekla ne tistim, ki to izkoriščajo in se ob tem počutijo nedotakljive. Ni več nedotakljivih«, je dejal ob robu obiska dela savinjske regije. To je sporočilo, ki ga vlada in koalicija daje vsem, »ki so se do zdaj obnašali neprimerno, izkoriščali našo dobroto, ob tem pa ustvarjali nered in nemir v državi«. »Zdaj je pa čas, da začnejo živeti enako, kot živimo vsi Slovenke in Slovenci, odgovorno in urejeno,« je sklenil. Gl. članek na spletni povezavi: <https://www.rtvsllo.si/slovenija/golob-glede-rubezev-socialnih-pomoci-ni-vec-nedotakljivih/770938>.

⁷⁸ V tej zvezi gre opozoriti, da je stališče Odbora za ekonomske, socialne in kulturne pravice, da bi morale imeti vse osebe ali skupine, ki so jim bile kršene pravice do socialne varnosti, »imeti dostop do učinkovitih sodnih ali drugih ustreznih pravnih sredstev tako na nacionalni kot na mednarodni ravni« (točka 77 Generalnega komentarja št. 19 (UN Doc., E/C.12/GC/19, 4. februar 2008). Glede mednarodne ravni Varuh še pripominja, da še vedno ni bilo realizirano zdaj že več let ponavljano priporočilo Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti,

Varuh meni, da ni na prvi pogled prepričljive logične povezave med dejstvom, da so bili zoper upravičenca izdani vsaj trije predlogi za izvršbo v dveh leti, in sklepom, da je prekrške izvrševal z zavedanjem, da izrečene globe ne bodo izvršene zaradi prepovedi izvršbe na denarno socialno pomoč. Predlagatelj zakona ni z ničimer razumno utemeljil, da so osebe, ki imajo več neplačanih prekrškovnih glob in posledično visok dolg iz tega naslova, storile prekrške predvsem, računajoč na to, da je denarna socialna pomoč izvzeta iz izvršbe. Pri tem gre predvsem za stereotipni in poenostavljen pogled na kompleksno družbeno problematiko kriminalitete (v širokem smislu). Ponavljanje istovrstnih ali različnih prekrškov ne pomeni nujno zlorabe, ampak je lahko povezano z različnimi motnjami ali boleznimi (posebej, če niso bile zdravljene oziroma ustrezno obravnavane), kot so: odvisnost od drog, ADHD, bipolarna motnja, nekatere osebnostne motnje, intelektualni ali kognitivni primanjkljaji, resna depresija in podobno.⁷⁹ Prav tako je ta pojav lahko povezan s strukturnimi in družbenimi dejavniki, kot so: revščina, stanovanjska negotovost, brezdomstvo, slab dostop do zdravstva, diskriminatorno izvajanje policijskih pooblastil in podobno.⁸⁰

Ministrstvu za zunanje zadeve in Vladi Republike Slovenije, da naj ob upoštevanju 75. člena ZZZ-1 v letu 2020 storijo vse potrebno za začetek postopka ratifikacije Izbirnega protokola k Mednarodnemu paktu o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, tj. mednarodne pogodbe, ki omogoča vložitev pritožbe zaradi kršitev ekonomskih, socialnih in kulturnih pravic na Odbor Združenih narodov za ekonomske, socialne in kulturne pravice. Republika Slovenija je navedeni protokol podpisala že pred več kot 15 leti, nanjo je bilo odtelej glede še ratifikacije naslovljenih tudi že več pozivov tako na nacionalni kot mednarodni ravni, do ratifikacije pa dejansko še ni prišlo, niti ne kaže, da kaj kmalu bi, pri čemer država pravih razlogov za to ne pojasni (gl. str. 183-184 Letnega poročila Varuha za leto 2024, odstopno tudi na https://arhiv.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/LP_2024/Letno_porocilo_VCP_RS_za_leto_2024.pdf).

⁷⁹ Gl. na primer naslednje strokovne članke:

- Wood, J.D., Watson, A.C., Pope, L. et al. Contexts shaping misdemeanor system interventions among people with mental illnesses: qualitative findings from a multi-site system mapping exercise. *Health Justice* 11, 20 (2023).
- Magee, L.A., Fortenberry, J.D., Rosenman, M. et al. Two-year prevalence rates of mental health and substance use disorder diagnoses among repeat arrestees. *Health Justice* 9, 2 (2021).
- Pflueger, M.O., Franke, I., Graf, M. et al. Predicting general criminal recidivism in mentally disordered offenders using a random forest approach. *BMC Psychiatry* 15, 62 (2015).
- Jacobs LA, Fixler A, Labrum T, Givens A and Newhill C (2021) Risk Factors for Criminal Recidivism Among Persons With Serious Psychiatric Diagnoses: Disentangling What Matters for Whom. *Front Psychiatry* 2021 Dec 16.
- Kristen M. Zgoba, Rusty Reeves, Anthony Tamburello, Lisa DeBilio. Criminal Recidivism in Inmates with Mental Illness and Substance Use Disorders. *Journal of the American Academy of Psychiatry and the Law Online*. Feb 2020.

⁸⁰ Na voljo so strokovne raziskave in poročila organizacij za človekove pravice, ki kažejo na povezavo med višjimi stopnjami prekrškovnih postopkov in drugih policijskih obravnav med Romi v Evropi ter diskriminatornimi policijskimi praksami, vključno z etničnim profiliranjem, pristranskim ravnanjem v kazensko-pravnem sistemu ter strukturno diskriminacijo. To utegne kazati, da ne gre le za individualno vedenje, temveč tudi za način, kako policija in pravosodni sistemi obravnavajo pripadnike romske skupnosti. Diskriminatorne policijske prakse in pristranskosti organov pregona in pravosodja lahko prispevajo k višjim zabeleženim stopnjam prekrškov med romskim prebivalstvom - ne nujno zaradi razlik v dejanskem vedenju, temveč zaradi razlik v obravnavi Romov v primerjavi z neromskim prebivalstvom. Gl. denimo:

- Roma Justice Project je projekt Evropskega centra za pravice Romov in organizacije Fair Trials. Dokumentira raziskave, ki kažejo na pristranskost v vseh fazah kazenskega postopka, vključno z večjo verjetnostjo pripora za manjša kazniva dejanja, strožjim kvalificiranjem dejanj, kot bi bilo utemeljeno, ter obstojem negativnih stereotipov o romski kriminaliteti med policisti in tožilci. Gl. spletno povezavo: <https://www.romajusticeproject.org/>.
- Raziskave organizacije Fair Trials so pokazale, da so v državah, kot so Romunija, Bolgarija, Madžarska in Španija, policisti odkrito priznavali uporabo etničnega profiliranja, pri čemer so Rome pogosteje obravnavali zaradi manjših, nenasilnih prekrškov, pogosto na podlagi stereotipov in neobjektivnih indicev. Gl. spletno povezavo:

Če je ukrep ukrojen za osebe, ki naj bi z izvrševanjem prekrškov zlorabliale ureditev, ki je izvzela denarno socialno pomoč iz izvršb, lahko učinkuje zgolj retroaktivno. Posameznik je namreč potencialno lahko zlorabljal navedeno ureditev le, dokler je veljala. Od uveljavitve ZNUZJV zato niti ni več mogoče utemeljeno predvidevati, da trije ali več predlogov za izvršbo v dveletnem obdobju kažejo na zlorabo, saj ni mogoče zlorabljaliti ureditve, ki ne velja več. Ureditve po 8. členu ZNUZJV tako logično ne more vnaprej preprečevati zlorab, ampak prinaša zgolj strožjo obravnavo tistih upravičencev do denarne socialne pomoči, ki so storili več prekrškov v preteklosti ali jih bodo storili v prihodnje.

V obrazložitvi predloga ZNUZJV je navedeno, da je namen 8. člena tega zakona splošna in generalna prevencija na področju prekrškov in posledično večja javna varnost. Predlagatelj se pri tem ne sklicuje na nobeno empirično ali drugačno relevantno analizo, iz katere bi bilo razvidno, da lahko ima tako radikalen poseg v denarno socialno pomoč želeni učinek izboljšanja javne varnosti. Tudi v zakonodajnem postopku niso bile predstavljene analize, empirični podatki ali druge strokovne podlage, iz katerih bi izhajalo, da je mogoče z obravnavanim ukrepom doseči zasledovani cilj. Ni tudi videti, da bi predlagatelj ali zakonodajalec preučila možne negativne posledice ukrepa za javno varnost. Prav nasprotno, obstajajo raziskave in analize, ki kažejo, da je socialna varnost pomemben dejavnik preprečevanja ali omejevanja kriminalitete, zlasti na dolgi rok.⁸¹ Glede na navedeno Varuh meni, da ni prepričljivo izkazano, da poseganje na socialno

<https://www.fairtrials.org/articles/news/fair-trials-research-exposes-anti-roma-discrimination-europes-criminal-justice-systems/> (Fair Trials research exposes anti-Roma discrimination in Europe's criminal justice systems, 30 March 2022).

- Evropski center za pravice Romov (ERRC) je objavil poročila, ki razkrivajo institucionalni rasizem in policijsko nasilje nad Romi v državah EU, vključno s ponavljajočim se nadlegovanjem, čezmerno uporabo sile in globoko zakoreninjenimi diskriminatornimi stališči v organih pregona. Gl. poročilo *Brutal & Bigoted: Policing Roma in the EU* (May 2022), dostopno na spletni povezavi: https://www.errc.org/uploads/upload_en/file/5397_file1_brutal-and-bigoted-policing-roma-in-the-eu.pdf.
- Parlamentarna skupščina Sveta Evrope (PACE) je obsodila rasistično policijsko prakso in poudarila, da se Romi soočajo s pretiranim nadzorom, etničnim profiliranjem in ponižujočim ravnanjem policije, kar odraža sistemski anticiganizem organov pregona. Poročilo je dostopno na spletni povezavi: https://pace.coe.int/en/files/33095/html#_TOC_d19e50. Resolucija pa na: <https://pace.coe.int/en/files/33183/html>.
- Evropska komisija proti rasizmu in nestrpnosti (ECRI) pri Svetu Evrope je izpostavila etnično profiliranje v policiji, ki nesorazmerno prizadene Rome, kot enega ključnih izzivov zagotavljanja enakosti in zaupanja v policijo v Evropi. Gl. spletno povezavo: <https://www.coe.int/en/web/portal/-/anti-racism-commission-racial-profiling-by-police-segregation-of-roma-pupils-and-transphobia-among-key-challenges> (Anti-racism commission: Racial profiling by police, segregation of Roma pupils and transphobia among key challenges, 28. May 2025).
- Agencija Evropske unije za temeljne pravice (FRA) je dokumentirala širše vzorce diskriminacije in socialne izključenosti Romov, ki predstavljajo kontekst, v katerem nastajajo razlike v policijskem in sodnem obravnavanju. Gl. poročilo, dostopno na spletni povezavi: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2025-roma-survey-2024_en.pdf (Rights of Roma and Travellers in 13 European countries - Perspectives from the Roma Survey 2024. 2 October 2025. Zlasti str. 26-28).

⁸¹ Gl. na primer:

- Don Weatherburn, Bronwyn Lind: Crime Prevention: The Role of Economic and Social Support. *Agenda: A Journal of Policy Analysis and Reform*, 6 (1999) 4, str. 309–324.
- Manasi Deshpande, Michael Mueller-Smith: Does Welfare Prevent Crime? the Criminal Justice Outcomes of Youth Removed from Ssi. *The Quarterly Journal of Economics*, 137 (2022) 4, str. 2263–2307.
- Eric Melander, Martina Miotto: Welfare Cuts and Crime: Evidence from the New Poor Law. *The Economic Journal*, 133 (2023) 651, str. 1248–1264.

denarno pomoč z izvršbo zoper večkratne povratnike na področju prekrškov lahko vpliva na izboljšanje javne varnosti. To vzbuja dvom v primernost ukrepa za zasledovanje zastavljenega cilja. Po Varuhovi oceni se ukrep tudi ne kaže kot nujen. Predvidoma obstajajo drugi, milejši ukrepi, ki ne posegajo tako močno v socialno varnost posameznika in družine, ter bi lahko tudi bolj učinkovito zasledovali cilj zagotavljanja javne varnosti.

Varuh ocenjuje, da je ukrep iz prvega odstavka 8. člena ZNUZJV nesorazmeren tudi v ožjem smislu. Ukrep je namreč izjemno neprožen oziroma ni uzakonjen tako, da bi omogočal izvedbo posega v denarno socialno pomoč na sorazmeren način, ki še omogoča preživetveni minimum.⁸² Davčni organ nima na voljo milejših načinov, ki manj močno posegajo v socialno varnost posameznika in družine. Prizadetim tudi niso na voljo druge oblike pomoči, s katerimi bi lahko zadostili preživetvenemu minimumu.⁸³

Ukrep je celo zamišljen tako, da ne posega samo preživetveni minimum posameznika, ki je storil prekrške, temveč posega in slabša položaj njegovih družinskih članov, ki jih je dolžan preživljati in ki z upoštevnimi prekrški nimajo nobene povezave. Čeprav lahko davčni organ zarubi denarno socialno pomoč upravičenca tudi tedaj, ko je namenjena družini, ZNUZJV ne nalaga pristojnim presoje načela največje koristi otrok. Ukrep tako ne targetira izključno storilca prekrškov, ampak tudi njegove družinske člane (vključno z mladoletnimi). To je po Varuhovem mnenju tudi v nasprotju s posebnim varstvom, ki ga po Ustavi uživajo otroci (56. člen URS).⁸⁴

⁸² Nemško zvezno ustavno sodišče je v zadevi Hartz IV presojalo tristopenjsko kaznovanje posameznikov, ki niso bili pripravljeni upoštevati zahtev zavoda za zaposlovanje - po prvi kršitvi obveznosti sodelovanja z zavodom je bila socialna pomoč znižana za 30 odstotkov, po drugi za 60 in končno za 100 odstotkov, pri čemer je bilo sankcioniranje časovno omejeno na največ tri mesece. Ustavno sodišče je posamezne ravni sankcij presojalo ločeno: pri 30-odstotnem znižanju socialnih prejemkov je uporabilo milejši standard presoje, medtem ko je pri preučevanju 60 in 100-odstotne sankcije pristop postajal vse strožji. Presajo sorazmernosti je odločilno zaznamovala ocena učinkovitosti sankcij, saj ta ni podprta z nobeno celovito empirično raziskavo. V teh okoliščinah se lahko zgolj domneva o primernosti in nujnosti zmanjševanja socialne pomoči za spodbujanje sodelovanja posameznikov v sistemu socialne pomoči. Kljub temu je sodišče pri 30-odstotnem znižanju izkazalo pripravljenost takšno domnevo sprejeti. Poseg v ustavno zagotovljeni eksistenčni minimum v tem primeru ostaja znotraj še dopustnih meja, zakonodajalcu pa je priznana zadostno polje proste presoje, da tak ukrep utemelji na »prognostični oceni« njegove učinkovitosti. Ne more pa takšna presoja po stališču sodišča veljati za 60 in 100-odstotne sankcije. Ti ukrepi namreč povzročajo izjemno stopnjo socialne stiske za sankcionirane posameznike. Ob upoštevanju nizke ravni prejemkov v okviru sistema Hartz IV, ki že sami po sebi komajda zadoščajo za zagotovitev ustavno varovanega minimuma za preživetje, tako obsežno znižanje prejemkov posameznike očitno prikrajša za sredstva za preživetje (sodba BVerfG 1 BvL 7/16 z dne 5. 11. 2019).

⁸³ Evropski odbor za socialne pravice je poudaril, da je zniževanje ali začasno prekinjanje socialnih pomoči v skladu z Evropsko socialno listino – spremenjeno le, če ne odtuji osebi sredstev za preživetje. Socialna pomoč mora biti zagotovljena toliko časa, kolikor obstaja potreba posameznika, ker sicer ne more dostojno živeti. Ob upoštevanju dolžnosti sodelovanja pri usposabljanju ali sprejemu zaposlitve mora biti pravica do socialne pomoči pogojena izključno z merilom potrebe, razpoložljivost ustreznih sredstev pa mora biti edino merilo, na podlagi katerega se pomoč lahko zavrne, začasno ustavi ali zmanjša. Gl. *Conclusions XVIII-1 - Spain - Article 13-1, XVIII-1/def/ESP/13/1/EN, 30/10/2006, reference period: 01/01/2003 - 31/12/2004*, dostopno tudi na spletnem naslovu <https://hudoc.esc.coe.int/eng#{%22sort%22:%22escpublicationdate%20descending%22,%22escdcidentifier%22:%22XVIII-1/def/ESP/13/1/EN%22%22}>

⁸⁴ Kot izhaja iz ustavnosodne presoje, 56. člen URS državi nalaga dolžnost zagotavljanja posebnega varstva otrok. Zato mora država pri urejanju vprašanj, ki lahko ogrozijo oziroma prizadenejo pravice otrok, postopati še posebno skrbno in iskati rešitve, ki naj to posebno varstvo v največji možni meri zagotovijo. Posebno varstvo torej pomeni zagotovitev posebnih pravic ali večjega obsega pravic (prim. odločbo US RS U-I-116/03 z dne 9. 2. 2006, 11. točka obrazložitve).

Posebno varstvo otrok od držav zahteva tudi Konvencija o otrokovih pravicah (v nadaljevanju: KOP), ki v 3. členu določa, da morajo biti pri vseh dejavnostih v zvezi z otroki otrokove koristi glavno vodilo, države pogodbenice pa zavezuje, da otroku zagotovijo takšno varstvo in skrb, kakršno je potrebno za njegovo blaginjo in v ta namen sprejmejo vse ustrezne zakonodajne in upravne ukrepe. Države skladno s 26. členom KOP priznavajo vsakemu otroku tudi pravico do socialne varnosti in so zavezane sprejeti potrebne ukrepe za doseg popolne uresničitve te pravice, skladno s 27. členom KOP pa vsakemu otroku priznavajo tudi pravico do življenjske ravni, ki ustreza njegovemu telesnemu, umskemu, duhovnemu, нравstvenemu in družbenemu razvoju, pri čemer morajo v skladu z nacionalnimi pogoji in svojimi zmožnostmi sprejeti ustrezne ukrepe, s katerimi bodo staršem ali drugim, ki so odgovorni za otroka, pomagale uveljaviti to pravico. Vidika največje koristi otroka 8. člen ZNUZJV ne upošteva, čeprav je denarna socialna pomoč zakonsko zamišljena kot pomoč, ki jo upravičenec prejema zase in svoje družinske člane, vključno z otroki.

Nesorazmernost je vidna tudi v tem, da ukrep ni časovno omejen ali omejen na določen delež denarne socialne pomoči (tisti, ki potencialno presega preživetveni minimum). Rubi se lahko (odvisno od višine neplačanega dolga) celotna denarna socialna pomoč posameznika ali družine ali celo več zaporednih nakazil tovrstne pomoči. V primeru rubeža socialne denarne pomoči ZNUZJV ne predvideva, da bi posamezniki prejeli od države kakšne druge oblike pomoči za zagotovitev preživetvenega minimuma. Na podlagi obvestila, ki ga o izvršbi na denarno socialno pomoč prejme center za socialno delo, lahko sicer ta odloči, da se denarna socialna pomoč za naprej daje v naravi. Vendar je po Varuhovem mnenju tudi ta možnost urejena na neustaven način, kot tudi utemeljeno v pričujoči zahtevi za oceni ustavnosti.

Rubež denarne socialne pomoči je tako omejen zgolj z višino neplačanega dolga upravičenca do denarne socialne pomoči iz naslova prekrškovnih glob in vsaj tremi predlogi za izvršbo v obdobju dveh let pred izdajo sklepa o izvršbi. Pri tem se ne upoštevajo individualne okoliščine in potrebe konkretne zadeve, kar bi potencialno omogočalo sorazmerno izvedbo ukrepa. Posledično je lahko v primeru razmeroma visokega neplačanega dolga preživetveni minimum posameznika ali družine ogrožen dolgo časa (več mesecev, celo let).

Varuh sklepno meni, da prvi odstavek 8. člena ZNUZJV omogoča oblastno poseganje v kompleksen sklop več ustavno zajamčenih pravic, ki se med sabo prepletajo. Poseganje pa je urejeno toliko neprožno, da ne zadošča zahtevam sorazmernosti in posledično ni skladno z načelom socialne države iz 2. člena Ustave in z njim povezano pravico do socialne varnosti iz njenega 50. člena ter tudi ne s pravico do osebnega dostojanstva in varnosti iz 34. člena (ob čemer je sicer, kot je že navedlo US RS, tudi »[n]amen oziroma cilj prvega in drugega odstavka 50. člena Ustave [...], da se posameznikom zagotavlja ekonomska varnost in človekovo dostojanstvo.«⁸⁵), pa tudi ne s standardom največje koristi otroka.

⁸⁵ Odločba US RS številka U-I-41/23-9 z dne 10. 4. 2025, 22. točka obrazložitve.

5. KRŠITEV 14. ČLENA URS

Varuh meni, da je izpodbijana ureditev po 8. členu ZNUZJV tudi diskriminatorna oziroma v neskladju s prvim odstavkom 14. člena URS. Ta ustavna določba dopolnjuje druge ustavne določbe, ki določajo človekove pravice in temeljne svoboščine. Nima samostojnega obstoja, saj učinkuje v povezavi z ustavno zagotovljenimi človekovimi pravicami in svoboščinami. Pri tem so zgolj razlike v obravnavi, ki temeljijo na osebni okoliščini, lahko diskriminacija v smislu 14. člena URS. Med izrecno navedenimi osebnimi okoliščinami so tudi narodnost in rasa ter gmotno stanje.

Prepoved diskriminacije iz prvega odstavka 14. člena URS je torej povezana z uživanjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin, vendar po ustaljeni ustavnosodni presoji za ugotovitev kršitve ustavne prepovedi diskriminacijskega obravnavanja zadošča ugotovitev o obstoju nedopustne diskriminacije pri uživanju katere od človekovih pravic, medtem ko posega v to človekovo pravico samega po sebi ni treba izkazovati.⁸⁶ Pri presoji očitkov o ustavno nedopustni (neposredni ali posredni) diskriminaciji je skladno z ustavnosodno presojo treba odgovoriti na več vprašanj: ali okoliščina, zaradi katere naj bi bile določene osebe v manj ugodnem položaju, sodi med osebne okoliščine iz prvega odstavka 14. člena Ustave; ali se zatrjevani manj ugodni učinki na videz nevtralne ureditve nanašajo na zagotavljanje oziroma uresničevanje človekove pravice oziroma temeljne svoboščine; ali izpodbijana na videz nevtralna ureditev dejansko učinkuje manj ugodno na osebe z določeno osebno okoliščino iz prvega odstavka 14. člena Ustave; ali so dejanski položaji oseb, ki so primerjani, v bistvenem enaki in torej manj ugodna obravnava temelji na okoliščini iz prvega odstavka 14. člena Ustave; ter če gre za razlikovanje na podlagi okoliščine iz prvega odstavka 14. člena Ustave in torej za poseg v pravico do nediskriminacijskega obravnavanja, ali je ta poseg ustavno dopusten.⁸⁷

Tudi po 14. členu EKČP je prepovedana diskriminacija: »Uživanje pravic in svoboščin, določenih s to Konvencijo, je zagotovljeno vsem ljudem brez razlikovanja glede na spol, raso, barvo kože, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, narodnostni ali socialni izvor, pripadnost narodni manjšini, lastnino, rojstvo ali kakšne druge okoliščine.« V skladu z ustaljeno presojo ESČP je diskriminacija različno obravnavanje oseb v podobnih položajih brez objektivne in razumne utemeljitve. Sledenje pomeni, da zadevna razlika ne zasleduje »legitimnega cilja« ali da med uporabljenimi sredstvi in zasledovanim ciljem ne obstaja »razumno razmerje sorazmernosti«.⁸⁸ Kot pojasnjuje ESČP, države pogodbenice uživajo določeno polje proste presoje pri ocenjevanju, ali in v kolikšni meri razlike v sicer podobnih položajih upravičujejo različno obravnavanje. Obseg tega polja presoje se razlikuje glede na okoliščine, predmet zadeve in njen kontekst. Tako na primer 14. člen EKČP državi članici ne prepoveduje, da skupine obravnava različno z namenom odprave »dejanskih neenakosti« med njimi; nasprotno, v določenih okoliščinah lahko opustitev poskusa odprave neenakosti z različno obravnavo, brez objektivne in razumne utemeljitve, pomeni kršitev tega člena.⁸⁹ Podobno je državi pogodbenici priznana široko polje proste presoje, kadar gre za splošne ukrepe ekonomske ali socialne strategije. Zaradi neposrednega poznavanja svoje družbe in njenih potreb so nacionalni organi načeloma v boljšem položaju kot mednarodni sodnik za presojo, kaj je v javnem interesu na socialnem ali ekonomskem področju, zato bo ESČP praviloma spoštovalo zakonodajalčevo izbiro politike, razen če je ta »očitno brez razumne podlage«.⁹⁰ Na splošnejši ravni je ESČP poudarilo, da konvencijske določbe

⁸⁶ Odločba US RS U-I-168/16-37 z dne 22. 10. 2020, 20. točka obrazložitve.

⁸⁷ Odločba US RS U-I-101/18-16, Up-276/18-19 z dne 10. 11. 2022, 20. točka obrazložitve.

⁸⁸ Sodba ESČP v zadevi D.H. in drugi proti Republiki Češki (VS), 13. 11. 2007, 175. in 196. točka obrazložitve. Gl. tudi tam navedeno presojo.

⁸⁹ Sodba ESČP v zadevi Thlimmenos proti Grčiji (VS) z dne 18. 2. 2009, 44. točka obrazložitve; Stec in drugi proti Združenemu kraljestvu (VS) z dne 6. 7. 2005, 51. točka obrazložitve.

⁹⁰ Sodba ESČP v zadevi National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society in Yorkshire Building Society proti Združenemu kraljestvu z dne 23. 10. 1997, 80. točka

državam pogodbenicam ne preprečujejo uvedbe splošnih političnih ureditev z zakonodajnimi ukrepi, s katerimi je določena kategorija ali skupina posameznikov obravnavana drugače kot drugi, pod pogojem, da je poseg v pravice te zakonsko opredeljene kategorije ali skupine kot celote mogoče utemeljiti v skladu z EKČP.⁹¹ Glede dokaznega bremena v zvezi s 14. členom EKČP pa ESČP poudarja, da ko pritožnik izkaže razliko v obravnavi, mora vlada dokazati, da je bila ta razlika upravičena.⁹²

Različna obravnava po 8. členu ZNUZJV

ZNUZJV ustvarja razlike med tistimi, ki prejemajo prihodke iz naslova denarne socialne pomoči, in tistimi, ki prejemajo prihodke iz drugih virov. Skladno z izpodbijano ureditvijo po 8. členu ZNUZJV iz davčne izvršbe niso izvzeti **prejemki iz naslova denarne socialne pomoči**, do katerih je upravičen posameznik, ki ima zapadle neplačane denarne nedavčne obveznosti, ki jih v skladu z zakonom, ki ureja prekrške, izterjuje davčni organ, za katere so bili v obdobju dveh let pred izdajo sklepa o izvršbi podani najmanj trije predlogi za izvršbo. Posledično so posamezniki, ki prejemajo denarno socialno pomoč, zaradi neplačanih glob lahko podvrženi posegu v lastna sredstva, namenjena zagotavljanju eksistenčnega minimuma in pridobljena na podlagi odločbe o upravičenosti do denarne socialne pomoči.

Skladno s prvim odstavkom 160. člena ZDavP-2 pa je na dolžnikove denarne prejemke, ki se v skladu z zakonom, ki ureja dohodnino, štejejo za **dohodek iz delovnega razmerja**, z davčno izvršbo mogoče seči največ do višine dveh tretjin, vendar tako, da dolžniku ostane najmanj znesek v višini 76 % minimalne plače po zakonu, ki ureja minimalno plačo, če dolžnik preživlja družinskega člana ali drugo osebo, ki jo mora preživljati po zakonu, pa tudi znesek v višini prejemka, določenega za osebo, ki jo preživlja dolžnik, po merilih, ki jih določa zakon, ki ureja socialnovarstvene prejemke, za dodelitev denarne socialne pomoči. Skladno z drugim odstavkom istega člena podobno velja za samostojne podjetnike oziroma posameznike, ki samostojno opravljajo dejavnost, saj jim mora pri davčni izvršbi ostati znesek v višini 76 % minimalne plače po zakonu, ki ureja minimalno plačo, če pa preživlja družinskega člana ali drugo osebo, ki jo mora preživljati po zakonu, pa tudi znesek v višini prejemka, določenega za osebo, ki jo preživlja dolžnik, po merilih, ki jih določa zakon, ki ureja socialnovarstvene prejemke, za dodelitev denarne socialne pomoči. Četrty odstavek 160. člena ZDavP-2 dodatno določa, da se lahko na dolžnikove denarne prejemke poseže z upoštevanjem omejitev za tekoči mesec. Če dolžnik v tekočem mesecu prejme prejemke za več preteklih mesecev, pa izvrševalec sklepa o izvršbi upošteva omejitve za vsak posamezni mesec.⁹³

Navedeno pomeni, da osebe, ki so v istem dolžniškem položaju, ker imajo več neplačanih prekrškovnih glob, v davčnem postopku niso enako obravnavne – neenakost je odvisna od tega, kakšno obliko mesečnih prejemkov prejemajo. Prejemniki denarne socialne pomoči so obravnavni bistveno slabše od prejemnikov plače ali dohodka iz dejavnosti, saj ureditev prvim ne zagotavlja, da jim po posegu v lastninsko pravico z izvršbo mesečno ostane na voljo vsaj preživetveni minimum, ki zadošča za preživetje dolžnika in njegove družine, drugim pa ureditev davčnega postopka to zagotavlja.⁹⁴

obrazložitev; Stec in drugi proti Združenemu kraljestvu (VS) z dne 6. 7. 2005, 52. točka obrazložitve.

⁹¹ Zdanoka proti Latviji (VS) z dne 16. 3. 2006, 112. točka obrazložitve.

⁹² D.H. in drugi proti Republiki Češki (VS), 13. 11. 2007, 177. točka obrazložitve.

⁹³ Ta ureditev je posledica odločitev Ustavnega sodišča, po katerih izvršba na plačo dolžnika ne sme prizadeti v takšni meri, da bi bil ogrožen njegov eksistenčni minimum (odločba US RS U-I-339/98 z dne 21. 1. 1999).

⁹⁴ Prejemki iz naslova denarne socialne pomoči in varstvenega dodatka so na splošno izvzeti iz izvršbe tudi po Zakonu o izvršbi in zavarovanju (gl. 101. člen ZIZ). Varuh meni, da je različna ureditev sodne izvršbe po ZIZ in davčne izvršbe načeloma upravičena. ZIZ je namreč v bistvenem namenjen varovanju pravice dolžnika do učinkovitega sodnega varstva iz 23. člena URS. Zaradi zagotavljanja te pravice ZIZ ureja različne posege v človekove pravice dolžnika. Namena

Upošteva, da imajo večkratni storilci prekrškov lahko tudi mladoletne otroke, ki so jih dolžni preživljati, izpodbijana določba 8. člena ZNUZJV različno obravnava mladoletne družinske člane dolžnikov v davčnem postopku, odvisno od gmotnega položaja staršev.

Osebna okoliščina

Ker so upravičenci do denarne socialne pomoči osebe, ki morajo za izkazovanje upravičenosti do te pravice socialnega varstva izkazati slabo dohodkovno in premoženjsko stanje, Varuh meni, da gre za družbeno skupino, za katero je značilna osebna okoliščina **slabega gmotnega položaja** v smislu prvega odstavka 14. člena URS. Pri tem se opira na 6. člen ZSVarPre, ki določa, kdo je upravičen do denarne socialne pomoči: »Kdor si ne more preživetja zagotoviti sam z delom, s pravicami iz dela ali zavarovanja, z dohodki iz premoženja in iz drugih virov oziroma z nadomestili ali prejemki po drugih predpisih ali s pomočjo tistih, ki so ga dolžni preživljati, ali na drug način, določen s tem zakonom, ima pravico do denarne socialne pomoči v višini in pod pogoji, določenimi s tem zakonom in z zakonom, ki ureja uveljavljanje pravic iz javnih sredstev. Do denarne socialne pomoči so upravičene osebe, ki si zase in za svoje družinske člane sredstev v višini minimalnega dohodka ne morejo zagotoviti iz razlogov, na katere niso mogle oziroma ne morejo vplivati, in so uveljavljale pravico do denarnih prejemkov po drugih predpisih in pravico do oprostitev in olajšav po tem zakonu ter izpolnjujejo druge pogoje po tem zakonu in po zakonu, ki ureja uveljavljanje pravic iz javnih sredstev. Prejemnik ali prejemnica (v nadaljnjem besedilu: prejemnik) denarne socialne pomoči in varstvenega dodatka ne more biti v ugodnejšem socialnem položaju od tistega, ki si sredstva za preživetje zagotavlja z delom ali na podlagi pravic iz dela.«

Upravičenost do denarne socialne pomoči je torej posledica uradne ugotovitve pristojnega centra za socialno delo, da konkretni posameznik nima možnosti in zmožnosti, da bi lahko sam poskrbel za preživljanje sebe in svoje družine, pri čemer za to tudi ni sam kriv. Gre torej za okoliščino, ki je osebna, ugotovljena, zanjo posameznik ni sam kriv (ne more torej po lastni volji vplivati na obstoj tega dejstva oziroma ga spremeniti), je praviloma trajnejše narave in pomembno zaznamuje položaj posameznika in njegove družine v dohodkovnem oziroma premoženjskem smislu, praviloma pa zelo zaznamuje tudi njegov družbeni položaj v širšem smislu.

Varuh predvideva, da je navedeno razlikovanje med dolžniki v davčnem postopku utemeljeno na predpostavki, da so (bili) prejemniki denarne socialne pomoči večkratni prekrškovni povratnik zaradi zavedanja, da v ta dohodek (do uveljavitve ZNUZJV) ni bilo dopustno posegati zaradi prisilne izterjave izrečenih glob. Gre v bistvenem za predpostavko, da so prejemniki denarne socialne pomoči namerno »zlorabljali« zanje ugodno ureditev davčnega postopka. Navedena predpostavka v predlogu ZNUZJV ali v postopku njegovega sprejemanja ni bila podkrepljena s kakšnimi analizami, raziskavami in podobno. Na to se je zakonodajalec odzval tako, da je z izpodbijano zakonsko ureditvijo izvil določeno skupino – storilce večkratnih prekrškov, ki so upravičenci do denarne socialne pomoči – iz dosedanje ureditve, po kateri z davčno izvršbo ni bilo dovoljeno poseči na sredstva, pridobljena iz naslova denarne socialne pomoči.

davčnega postopka, ki ga ureja ZDavP-2 (deloma pa tudi ZNUZJV kot lex specialis) pa je drugačen. Ko gre za nedavčne obveznosti, za katerih se uporablja davčni postopek, je namen zlasti učinkovita izterjava neplačanih obveznosti do države. Upošteva, navedene razlike med sodno in davčno izvršbo, se Varuh na tem mestu ne pogloblja v morebitne neenake položaje dolžnikov v teh dveh postopkih. Vseeno pa na tem mestu dodaja, da ni videti posebej prepričljivega in utemeljenega razloga za to, da je bolje zavarovan dolžnik v postopku sodne izvršbe kot pa dolžnik v davčni izvršbi.

Ob tem je nemogoče spregledati, da se navedeno predpostavko **običajno⁹⁵ povezuje s pripadniki romske skupnosti**. Ne nazadnje je tudi sama Vlada Republike Slovenije (že) 23. 12. 2021 sprejela Nacionalni program ukrepov za Rome za obdobje 2021–2030, ki je programski dokument vlade, ki določa glavne cilje in temeljne ukrepe za izboljšanje socialno ekonomskega položaja romske skupnosti in njenih pripadnikov, za ustvarjanje pogojev za dvig socialne vključenosti pripadnikov romske skupnosti in njihovo opolnomočenje ter krepitev udeležbe pripadnikov romske skupnosti v procesih za izboljšanje lastnega položaja ter doseganja polne vključenosti in enakosti v slovenski družbi v obdobju 2021–2030. V tem dokumentu je navedeno: *»Podatki s terena kažejo, da živi večina Romov v Sloveniji v slabih socialno-ekonomskih razmerah, posledice so ujetost v krog revščine, pasivnosti in odvisnosti od denarne socialne pomoči in drugih oblik pravic iz javnih sredstev, pri čemer je odvisnost od slednjih postala večinsko sprejet način življenja, zato ne dosega več svojega namena, to je prehodne oblike pomoči ljudem, ki se niso po svoji krivdi znašli v stiski, v njihovem prizadevanju po ponovni gmotni samostojnosti. Revščina in s pomočjo vzgojno-socializacijskih vzorcev tudi odvisnost od socialnih transferjev, pasivnost in odtujenost od večinske družbe se v veliki večini primerov prenašajo iz generacije v generacijo. Hkrati vrednostni sistemi v skupnosti, ki na najpomembnejša mesta postavljajo zadovoljevanje posameznikovih predvsem vse večjih materialnih potreb (vozila, nepremičnine, zlatnina, zabave, orožje, alkohol in prepovedane droge), povzroča težko premostljiv prepad med želenim in razpoložljivim. Posledično nezmožnost zadovoljevanja potreb z razpoložljivimi sredstvi ponekod vodi do pogostih zagrašitev prekrškov in kriminalnih dejanj, ki naj bi omogočili hiter zaslužek in zadovoljitev posameznikovih potreb. Ker v teh primerih kazniva dejanja in prekrški ostanejo nekaznovani (sploh na primer plačilo glob, saj storilci prekrškov navadno uradno nimajo lastnine, ki bi jo bilo mogoče izterjati, od denarne socialne pomoči pa po veljavni zakonodaji ni mogoče odtegovati sredstev za poravnavo glob), nastaja nevarno stanje, ko dobijo storilci kaznivih dejanj in prekrškov občutek moči, da jim nihče nič ne more, žrtve kaznivih dejanj in prekrškov pa občutek neenakosti pred zakonom, to je, da se v kaznovalni politiki Romi ne obravnavajo enako, ampak bolje kakor drugo prebivalstvo. Navedeno stanje v okoljih, kjer so takšni primeri pogostejši, krepí nezaupanje med skupnostma in predsodke, ki so osnova za to, da se skupine, ki čutijo, da jih zakon ne ščiti, zatečejo k samopomoči, to pa vodi v vigilantstvo in neposredno konfrontacijo med Romi in večinskim lokalnim prebivalstvom.«⁹⁶*

Videti je, da prihaja do izrecnega tudi oblastnega utemeljevanja vzročno-posledičnega odnosa med pogostostjo izvrševanja prekrškov in izvzemom prejemkov iz naslova denarne socialne pomoči iz izvršbe zgolj pri Romih. Varuh ima zato, izhajajoč konkretno tudi iz navedenega nacionalnega programa in tudi okoliščin, zaradi katerih je prišlo do hitrega sprejemanja⁹⁷ ZNUZJV, pomislek, da je 9. člen ZNUZJV prvenstveno namenjen

⁹⁵ O percipirani (ne)učinkovitosti kaznovalnega prava v zvezi z Romi (o razširjenem občutku večinskega prebivalstva, da ima romska skupnost pri kazenski oziroma prekrškovni obravnavi privilegije oziroma ugodnejšo obravnavo, da se pripadnike te skupnosti 'pozitivno diskriminira', da sankcije ne dosežejo namena, ipd.) je Varuh sicer podrobneje poročal že v Letnem poročilu za leto 2022, na str. 154-157, dostopno tudi na <https://www.varuh-rs.si/assets/uploads/publications/63/2024/letno-poroc-ilo-vc-p-rs-za-leto-2022.pdf>).

⁹⁶ Nacionalni program je dostopen na spletni povezavi <https://www.gov.si/novice/2021-12-28-vlada-je-sprejela-nacionalni-program-ukrepov-za-rome-za-obdobje-20212030/> (str. 6).

⁹⁷ Sprejema ZNUZJV je družbeni in politični odziv na nesrečen dogodek, v katerem naj bi pripadnik romske skupnosti povzročil smrt osebe v Novem mestu. ZNUZJV se v 2. in 25. členu tudi izrecno sklicuje na romsko naselja oziroma romsko prebivalstvo. Da je »iz Predloga zakona razvidno, da je veliko ukrepov usmerjenih v romsko problematiko«, je opozorila zakonodajno pravna služba DZ (str. 2 mnenja). V zakonodajnem postopku so tudi predstavniki romske skupnosti opozarjali, da so načrtovani zakonski ukrepi diskriminatorni. Na javni obravnavi predloga ZNUZJV na pristojnem odboru Državnega zbora je predsednik sveta romske skupnosti Jožek Horvat - Muc je izpostavil, da čeprav naj bi zakon veljal za vse osebe v primerljivih okoliščinah, je romska skupnost na več mestih posebej izpostavljena, kar je v nasprotju z načelom enakosti pred zakonom. Ukrepi, katerih namen je zagotavljanje večje varnosti prebivalcev, so načeloma legitimni, vendar država ne sme posegati v človekove pravice brez spoštovanja načel

strožji obravnavi Romov, četudi je ubeseden z etnično in rasno nevtralnimi besedami (posredna diskriminacija⁹⁸). Diskriminacijski namen sicer ni nujno potreben za ugotovitev obstoja posredne diskriminacije.⁹⁹ Je pa po mnenju Varuha lahko eden od pokazateljev njenega obstoja. Tudi ESČP je že pojasnilo, da je treba elemente, ki opredeljujejo različne položaje in določajo njihovo primerljivost, presojati med drugim ob upoštevanju konteksta, v katerem naj bi do domnevne diskriminacije prihajalo¹⁰⁰.

Posredno diskriminacijo je težko dokazovati, sploh pri zakonu, ki je začel veljati pred kratkim. Pri dokazovanju posredne diskriminacije se praviloma lahko upošteva statistične podatke za ugotovitev suma diskriminatorne obravnave¹⁰¹ ali relevantna nacionalna ali mednarodna poročila.¹⁰² Vendar ni na voljo mnogo relevantnih javno dostopnih statističnih podatkov o položaju romske skupnosti v Sloveniji, ki bi nedoumno kazali, kakšen je njihov dohodkovni in premoženjski položaj ter kako pogosto so Romi storilci prekrškov.

Varuh sicer že leta poziva vlado in državni zbor, da se pripravi in sprejme zakonsko podlago, s katero je mogoče zbiranje razčlenjenih podatkov glede na posamezne osebne okoliščine z namenom spodbujanja enakega obravnavanja in enakih možnosti. Delna realizacija tega priporočila je ZVOP-2, ki v petem odstavku 6. člena določa, da se načeloma sme v javnem sektorju določiti obdelava osebnega podatka tudi o narodni ali etnični pripadnosti, vendar seveda le z zakonom in pa samo izjemoma, za primere, v katerih je to nujno za odločitev o osebnem stanju, pravicah, spodbudah in ugodnostih za posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, ali za zagotavljanje in spodbujanje enakega obravnavanja, enakih možnosti ter zajamčenih posebnih pravic pripadnikov narodne ali etnične skupnosti v Republiki Sloveniji, pri čemer zakon določi privolitve posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, ali določi obdelavo podatkov, glede katerih se posameznik svobodno opredeli.¹⁰³ Področnih zakonov, ki bi navedeno izpeljali, še vedno ni¹⁰⁴.

Posledično vlada navaja, da kazalnika, ki se nanaša na delež zaposlitev med delovno aktivnimi Romi v JV Sloveniji in Posavju, ni mogoče spremljati, saj podatkov o narodni/etnični pripadnosti in veroizpovedi ni v nobeni upravni evidenci. Delovno aktivno prebivalstvo spremlja Statistični urad Republike Slovenije, vendar podatkov ločeno za

sorazmernosti, pravne države ter delitve oblasti, je prepričan. Predsednik Foruma romskih svetnikov Slovenije Darko Rudaš pa je poudaril, da kriminala ne moremo obravnavati ločeno od drugih razmer v družbi. Predlagal je sprejetje interventnega zakona o ureditvi legalizacij romskih naselij. Spomnil je, da se o ureditvi romskih naselij pogovarjajo že 30 let, a občine tega vprašanja niso želele ali zmogle rešiti, zato bi morala po njegovem mnenju odgovornost prevzeti država. (prim. objavo na spletni strani Dnevnika: <https://www.dnevnik.si/novice/slovenija/gledesutarjevega-zakona-pomisleki-iz-vrst-pravosodja-romske-skupnosti-in-nvo-jev-2767590/>).

⁹⁸ Ustavno nedopustna ni le neposredna, temveč tudi posredna diskriminacija. Ta je podana, če so posameznikom ali družbenim skupinam formalno sicer zagotovljeni enake pravice oziroma enak obseg pravic, oziroma ko so jim ti zagotovljeni, vendar so pri tem posamezniki v manj ugodnem dejanskem položaju v pogledu uresničevanja pravic oziroma izpolnjevanja obveznosti prikrajšani (odločba US RS U-I-146/07-34 z dne 13. 11. 2008, 16. točka obrazložitve).

⁹⁹ Gl. npr. sodbe ESČP v zadevah Biao proti Danski (VS) z dne 24. 5. 2016, 103. točka obrazložitve; D.H. in drugi proti Republiki Češki (VS), 13. 11. 2007, 184. točka obrazložitve.

¹⁰⁰ Sodba v zadevi Fábíán proti Madžarski (VS) z dne 5. 9. 2017, 121. točka obrazložitve.

¹⁰¹ Sodba ESČP v zadevi D.H. in drugi proti Republiki Češki (VS), 13. 11. 2007, 180. točka obrazložitve

¹⁰² Sodba ESČP v zadevi Memedova in drugi proti Severni Makedoniji z dne 24. 10. 2023, 91-94. točka obrazložitve.

¹⁰³ Letno poročilo Varuha za leto 2022, str. 279-280. Dostopno na spletni povezavi [https://arhiv.varuh-](https://arhiv.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/LP_2022/Letno_porocilo_VC_P_RS_za_leto_2022.pdf)

[rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/LP_2022/Letno_porocilo_VC_P_RS_za_leto_2022.pdf](https://arhiv.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/LP_2022/Letno_porocilo_VC_P_RS_za_leto_2022.pdf)

¹⁰⁴ Gl. pa v tej smeri tudi str. od 301 (zadnji odstavek) do 303 Letnega poročila Varuha za leto 2024, dostopno tudi na <https://www.varuh-rs.si/assets/uploads/publications/2565/2025/letno-porocilo-vcp-rs-za-leto-2024.pdf>

Rome oziroma glede na etnično pripadnost ne spremlja, saj po veljavni zakonodaji v RS to ni mogoče. Zavod RS za zaposlovanje v evidenci brezposelnih oseb lahko vodi in spremlja le tiste Rome, ki se v postopku obravnave na ZRSZ sami opredelijo za Rome. Za drugačen način spremljanja namreč nima zakonske podlage.¹⁰⁵

Na spletni strani tednika Mladina je tako npr. objavljena tabela podatkov Zavoda za zaposlovanje RS za februar 2025.¹⁰⁶ Po teh podatkih je bilo tedaj v Novem mestu 2.663 vseh registriranih brezposelnih, od tega jih je 1.281 prejelo denarno socialno pomoč (48,1% registriranih brezposelnih). Od tega je bilo med registriranimi brezposelnimi 818 Romov ali 30,7% registriranih brezposelnih v Novem mestu. Od tega je bilo prejemnikov denarne socialne pomoči 748 Romov. To pomeni, da je 91,4% registriranih brezposelnih Romov prejelo denarno socialno pomoč. Če pogledamo celotno strukturo registriranih brezposelnih v Sloveniji februarja 2025, je med njimi Romov 4,5%. Vendar pa je kar 89,6% registriranih brezposelnih Romov tudi prejemnikov denarne socialne pomoči.

Glede na zgoraj naveden nacionalni program in dostopne statistične podatke je tako mogoče predvidevati, da je med Romi dejansko velik delež brezposelnih¹⁰⁷ oseb, ki so upravičene do denarne socialne pomoči, kar pomeni, da izkazujejo slabo dohodkovno in premoženjsko stanje. Vlada pa tudi navaja stanje na terenu, iz katerega naj bi izhajalo, da so Romi pogosto storilci prekrškov. Zato obstaja pomislek, da 8. člen ZNUZJV v bistveno večjem obsegu prizadene predstavnike romske skupnosti kot pa neromske prebivalce. Navedeno bi utegnilo pravzaprav pomeniti, da je izpodbijani 8. člen ZNUZJV vzpostavil multisekcijsko diskriminacijo zaradi križanja več osebnih okoliščin – slabega gmotnega položaja in pripadnosti romski skupnosti.

Navedeno prima facie kaže, da 8. člen ZNUZJV, čeprav je oblikovan na nevtralen način – dejansko prizadene nesorazmerno večji odstotek Romov v primerjavi z neromi. Varuh meni, da je zato dokazno breme na vladi, da z zadostno verjetnostjo prepričljivo dokaže, da ni tako ali da je to morebiti posledica objektivnih dejavnikov, ki niso povezani z diskriminacijo.¹⁰⁸ Če vlada tega ne more dokazati, pa je treba poleg diskriminacije na osnovi gmotnega stanja ugotoviti tudi posredno diskriminacijo na podlagi narodnosti oziroma etnične pripadnosti – pripadnosti romski skupnosti. Obenem Varuh tudi na tem mestu ponovno opozarja¹⁰⁹, da je tudi po stališču Odbora za ekonomske, socialne in kulturne pravice glede retrogresivnih posegov v pravico do socialne varnosti iz 9. člena MPESKP breme dokazovanja na oblasteh države pogodbenice, tudi ko se presoja posredno diskriminatornost tovrstnih ukrepov (točka d). Navedeni odbor izrecno

¹⁰⁵ Enajsto in dvanajsto poročilo Vlade RS o položaju romske skupnosti v Sloveniji (str. 13), dostopno tudi na [https://gradiva.vlada.si/mandat22/VLADNAGRADIVA.NSF/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/2da5f8faf9622ccdc1258d47003de136/\\$FILE/POROCILO1112.pdf](https://gradiva.vlada.si/mandat22/VLADNAGRADIVA.NSF/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/2da5f8faf9622ccdc1258d47003de136/$FILE/POROCILO1112.pdf).

¹⁰⁶ Gl. spletno povezavo <https://www.mladina.si/239880/brezposelna-vecina/>.

¹⁰⁷ »Brezposelnost med Romi je še vedno izjemno visoka. Čeprav ni uradnih podatkov, nevladne organizacije poročajo, da je na jugovzhodu države le 2 % Romov delalo v formalnem gospodarstvu, medtem ko so bili »Romi, ki so delali v neformalnem sektorju, izpostavljeni kršitvam delovnega prava, zlasti glede na nadomestilo plače in postopke odpovedi« (ameriško veleposlaništvo 2021). Poleg tega je EPEKA ocenila, da je »stopnja brezposelnosti med Romi na območju Maribora presegla 90 odstotkov« (Ameriško veleposlaništvo 2021).« (Poročilo civilne družbe o spremljanju kakovosti in evalvacije nacionalnega strateškega okvira za enakost, vključenost, inkluzijo in sodelovanje Romov v Sloveniji, str. 20. Dostopno na spletni povezavi: <https://romacivilmonitoring.eu/wp-content/uploads/2023/05/RCM2-2022-C4-SLOVENIA-fina-SL.pdf>).

¹⁰⁸ Da bi država ovrgla domnevo diskriminacije, lahko bodisi dokaže, da pritožnik dejansko ni v podobnem ali primerljivem položaju s tistimi, s katerimi se primerja, da različno obravnavanje ne temelji na varovani osebni okoliščini, temveč na drugih objektivnih razlikah, ali da je bilo različno obravnavanje upravičeno (sodba ESČP v zadevi Khamtokhu in Aksenchik proti Rusiji (VS), z dne 24. 1. 2017, 65. točka obrazložitve).

¹⁰⁹ Gl. že opombo 65 zgoraj oziroma točko 42 Generalnega komentarja št. 19 (UN Doc., E/C.12/GC/19, 4. februar 2008).

izpostavlja tudi dolžnost držav »zagotavljati, da se pravico do socialne varnosti uživa brez diskriminacije«, oziroma da »**Pakt prepoveduje kakršno koli diskriminacijo, bodisi v zakonodaji ali v dejanskem, tako neposredno kot posredno, na podlagi rase, spola, starosti, jezika, vere, političnih ali drugih nazorov, nacionalnega ali socialnega izvora, premoženja, rojstva, fizične ali psihične invalidnosti, zdravstvenega stanja**« in drugih osebnih okoliščin¹¹⁰; izrecno tudi uvršča zagotavljanje uresničevanja pravice do socialne varnosti brez kakršne koli diskriminacije med neposredne dolžnosti držav pogodbenic¹¹¹; med specifične pravne dolžnosti pa uvršča npr. »**vzdržati se neposrednega ali posrednega vmešavanja v uresničevanje pravice do socialne varnosti**«¹¹².

Presoja dopustnosti posega v pravico do nediskriminacijske obravnave

Ureditev davčne izvršbe pred uveljavitvijo ZNUZJV je omogočala enako obravnavo davčnih dolžnikov, tako da so bili pri posegu z izvršbo na njihove dohodke vsem zagotovljene vsaj minimalne preživetvene zmožnosti. Izpodbijani 8. člen ZNUZJV pa je navedeno enakopravno obravnavo v zvezi s pravico preživetvenega minimuma spremenil, tako da je navedeno pravico odrekel večkratnim storilcem prekrškov. Zatrjevani manj ugodni učinki izpodbijane ureditve na osebe slabega gmotnega položaja se torej nanašajo na uresničevanje pravice do lastnine in do zagotavljanja preživetvenega minimuma v postopku davčne izvršbe, ki izhaja iz načela pravne države in pravice do dostojanstva. Izpodbijana ureditev tako dejansko učinkuje manj ugodno na osebe z določeno osebno okoliščino iz prvega odstavka 14. člena URS. Dopušča namreč bistveno invazivnejše posege v lastninsko pravico posameznikov, ki so slabega gmotnega stanja in imajo obenem več neplačanih obveznosti zaradi prekrškovnih glob, kot to velja za osebe v istem položaju, a brez navedene osebne okoliščine. Ureditev dopušča, da je ta poseg lahko tako močan, da posameznik in družina ostaneta brez preživetvenega minimuma tudi več mesecev zapored.

Ker je med Romi predvidoma velik delež oseb, ki so brezposelne in slabega gmotnega položaja (kar je razvidno tudi iz dejstva, da je veliko Romov prejemnikov denarne socialne pomoči), vladni dokumenti pa navajajo, da so pogosto tudi storilci prekrškov, je podan tudi utemeljen sum, da izpodbijana ureditev 8. člena ZNUZJV v bistveno večjem deležu prizadene Rome kot nerome. Ker izpodbijana ureditev posega prav v prejemek iz naslova denarne socialne pomoči, bo njen učinek predvidoma nesorazmerno prizadel to skupino. Takšna ureditev pomeni posredno diskriminacijo na podlagi narodnosti oziroma etnične pripadnosti, ki je po 14. členu URS dopustna le ob posebej strogi utemeljitvi. Toliko bolj ta zahteva po strogi utemeljitvi velja zato, ker URS v 65. členu nalaga posebno varstvo Romov - ustavno pooblastilo iz 65. člena URS dovoljuje zakonodajalcu, da romski skupnosti in njenim pripadnikom zagotovi posebno (dodatno) varstvo, ki je v teoriji prava znano kot t. i. pozitivna diskriminacija ali pozitivno varstvo.¹¹³ Tudi glede tega gre izpostaviti tudi stališče Odbora za ekonomske, socialne in kulturne pravice, po katerem morajo biti v sistem socialne varnosti **vključeni še zlasti »posamezniki, ki pripadajo najbolj zapostavljenim in marginaliziranim skupinam, brez diskriminacije«**¹¹⁴; oziroma da morajo države **kvečjemu »namenjati posebno pozornost tistim posameznikom in skupinam, ki se tradicionalno soočajo s težavami pri uresničevanju [pravice do socialne varnosti], še zlasti [...] osebam z invalidnostmi,**

¹¹⁰ UN Doc., E/C.12/GC/19 (4. februar 2008), točka 29.

¹¹¹ Gl. ibidem, točko 40.

¹¹² Ibidem, točka 44.

¹¹³ Odločbi US RS U-I-283/94 z dne 12. 2. 1998 in U-I-298/96 z dne 11. 1. 1999.

Ranljiv položaj Romov pomeni, da je treba njihovi situaciji, potrebam in posebnemu načinu življenja nameniti posebno pozornost tako v ustreznem normativnem okviru kot tudi pri odločanju v posameznih primerih. (sodba ESČP v zadevi Chapman proti Združenemu kraljestvu (VS) z dne 18. 1. 2001, 96. točka obrazložitve).

¹¹⁴ Generalni komentar št. 19 (UN DOC., E/C.12/GC/19, 4. februar 2008), točka 23.

starejšim osebam, otrokom, [...] manjšinam»¹¹⁵, ipd.; vključenost »zaposavljenih in marginaliziranih skupin« v sheme socialne varnosti, označuje kot »pomembno«¹¹⁶; zagotavljanje dostopa do sistemov oziroma shem socialne varnosti na nediskriminatorni podlagi pa uvršča med temeljne obveznosti držav pogodbenic pakta¹¹⁷. Isti odbor je prav tako že izrecno izpostavil, da **morajo države »namenjati posebno skrb, da [...] etnične manjšine niso izključene iz sistemov socialne varnosti v posledici neposredne ali posredne diskriminacije«**¹¹⁸. Republika Slovenija bi morala torej kot pogodbenica MPESKP **kot svojo temeljno obveznost podvze(ma)ti »ciljno naravnane ukrepe za implementacijo shem socialne varnosti, še posebej tistih, ki ščitijo zaposlavljene in marginalizirane posameznike in skupine«**¹¹⁹, ne pa obratno.

Skladno s tretjim odstavkom 15. člena URS je človekove pravice mogoče omejiti samo s pravicami drugih in v primerih, ki jih določa ustava. Ustavno sodišče to določbo ustaljeno razlaga tako, da je človekove pravice mogoče omejiti le v primerih, ki jih določa ustava, zaradi varstva pravic drugih ali javne koristi. Predpogoj za ustavno dopustnost posega v pravico do nediskriminacijske obravnave je torej, da poseg zasleduje ustavno dopusten cilj (t. i. test legitimnosti oziroma ustavne dopustnosti). Če je zakonodajalec zasledoval ustavno dopusten cilj, Ustavno sodišče preizkusi še, ali je poseg skladen z načeli pravne države (2. člen URS), in sicer s tistim izmed njih, ki prepoveduje prekomerne posege države (splošno načelo sorazmernosti). Oceno skladnosti izpodbijane ureditve s splošnim načelom sorazmernosti opravi Ustavno sodišče na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti, ki obsega presojo treh vidikov posega, tj. presojo primernosti, nujnosti in sorazmernosti v ožjem smislu. Le če poseg v človekove pravice in temeljne svoboščine prestane oba testa, je po ustaljeni ustavnosodni presoji dopusten.¹²⁰ Varuh meni, da lahko razlikovanje na podlagi narodnosti ali etnične pripadnosti utemeljijo le posebej tehtni razlogi. Tudi ESČP je poudarilo, da nobena razlika v obravnavi, ki temelji izključno ali odločilno na posameznikovem etničnem poreklu, ne more biti objektivno utemeljena v sodobni demokratični družbi, zgrajeni na načelih pluralizma in spoštovanja različnih kultur.¹²¹

Eksistenčni minimum je ustavna zahteva, ki izhaja iz načela pravne države in pravice do dostojanstva. Iz izpodbijanega 8. člena ZNUZJV je videti, da se ta pravica pri davčni izvršbi zaradi neplačanih prekrškovnih glob ne priznava večkratnim storilcem prekrškov, ki so prejemniki denarne socialne pomoči, med katerimi je predvidoma nesorazmerno velik delež Romov. Pri tej skupini se – drugače kot pri prejemnikih drugih dohodkov – ne upošteva zahteva po tem, da jim mora po izvršbi, ki je v osnovi poseg v lastninsko pravico, ostati na voljo eksistenčni minimum za preživljanje sebe in družine. Za to razlikovanje predlagatelj zakona in zakonodajalec nista ponudila kakšne smiselne razlage, kaj šele posebej tehtne. Prav tako ta razlaga ni na prvi pogled razvidna. Zato kakšne poglobljene presoje ustavne dopustnosti niti ni mogoče narediti.

V poročilu Komisije za boj proti rasizmu in nestrpnosti Sveta Evrope (ECRI) za Slovenijo iz 2. julija 2025 je navedeno, da je iz ugotovitev med obiskom Slovenije leta 2024 izhajalo, da so se razvili sovražni narativi o Romih, ki temeljijo na globoko zakoreninjenih stereotipih. V drugi polovici leta 2024 je bilo v medijih in javnih razpravah veliko

¹¹⁵ Ibidem, točka 31.

¹¹⁶ Gl. ibidem, točko 51.

¹¹⁷ Ibidem, točka 59, b.

¹¹⁸ Ibidem, točka 35.

¹¹⁹ Ibidem, točka 59, e.

¹²⁰ Odločba US RS U-I-101/18-16, Up-276/18-19 z dne 10. 11. 2022, 39. točka obrazložitve.

¹²¹ Razlikovanje po posameznikovem etničnem poreklu je oblika rasne diskriminacije. Rasna diskriminacija je posebej zavržna oblika diskriminacije in zaradi svojih nevarnih posledic zahteva od oblasti posebno budnost ter odločen odziv. Prav zato morajo oblasti uporabiti vsa razpoložljiva sredstva za boj proti rasizmu ter tako krepiti demokratično vizijo družbe, v kateri raznolikost ni razumljena kot grožnja, temveč kot vir bogatitve (sodba ESČP v zadevi D.H. in drugi proti Republiki Češki (VS), 13. 11. 2007, 176. točka obrazložitve).

pozornosti namenjene Romom po več incidentih v romskih naseljih. Kot navaja ECRI, so ti incidenti preusmerili pozornost s stiske Romov, ki živijo v slabih bivalnih razmerah, na narrative, kot je domnevno zlorabljanje sistema socialne pomoči s strani Romov. V tem ozadju je Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti razkrilo načrt znižanja družinskih prejemkov za 20 %, če starši otrok ne pošljejo v šolo.¹²² Varuh meni, da je v tovrstni luči treba razumeti tudi sprejem ZNUZJV, do katerega je sicer prišlo po navedenem obisku ECRI, in konkretno še posebej njegovega 8. člena. Njegov cilj je bil zlasti odziv oblasti na tragičen dogodek v Nove mestu, ki naj bi ga domnevno zagrešil član romske skupnosti, s katerim naj bi se pomirilo javnost. Ta dogodek je namreč usmeril veliko pozornosti javnosti, medijev in politike na položaj romske skupnosti, pri čemer so bile redno izpostavljene stereotipne predstave o Romih kot tistih, ki zlorablajo socialno varstveni sistem. Čeprav ta cilj ni izrecno zapisan v predlogu ZNUZJV, je mogoče nanj sklepati iz javnih nastopov predstavnikov vlade.¹²³ Varuh meni, da je to širši družbeni kontekst, ki ga je treba upoštevati pri ugotavljanju dejanskega cilja, ki ga zasleduje zakonodajalec, in presoji dopustnosti razlikovanja, ki ga vzpostavlja 8. člen ZNUZJV. Cilj zakona je pravzaprav tudi neke vrste pomiritev javnosti, ki je bila izrazito vznemirjena po določenem konkretnem dogodku, pri čemer ta odziv nekritično sledi stereotipnim predstavam o Romih kot tistih, ki zlorablajo socialno varstvene pravice, in jih posledično še utrjuje. Varuh meni, da to ne more biti ustavno dopusten cilj diskriminacije na podlagi gmotnega položaja in etnične pripadnosti v smislu prvega odstavka 14. člena URS.

Načeloma je uradno deklariran splošni cilj 8. člena ZNUZJV zagotavljanje javne varnosti in preprečevanje na področju prekrškov. Določba vzpostavi domneva, da je potrebna strožja obravnava pri izterjavi neplačanih glob tistih storilcev prekrškov, ki imajo zapadle take neplačane obveznosti, ki jih v skladu z zakonom, ki ureja prekrške, izterjuje davčni organ, za katere so bili v obdobju dveh let pred izdajo sklepa o izvršbi podani najmanj trije predlogi za izvršbo. Sklepati, da obstaja pri vseh osebah, ki izpolnjujejo ta pogoji (tj. trije predlogi za izvršbo v obdobju treh let), javni interes, ki izhaja iz potrebe po zagotavljanju javne varnosti, za strožjo obravnavo pri izvrševanju neplačanih glob je pretirana generalizacija, ki ni z ničemer prepričljivo utemeljena. V sodbi v zadevi D. H. in drugi je ESČP pri presoji dopustnosti diskriminacije upoštevalo tudi, ali so prizadetim na voljo procesna jamstva, ta so namreč posebej pomembna pri presoji, ali je tožena država pri oblikovanju normativnega okvira ostala znotraj svojega polja proste presoje.¹²⁴ Iz izpodbijanega 8. člena ZNUZJV je razvidno, da v njem niso predvidena učinkovita pravna sredstva, s katerimi bi lahko prizadeti utemeljeval, da v njegovem primeru neplačane globe niso posledica kakšne zlorabe sistema socialnega varstva, ter dokazoval svoj poseben položaj ali potrebe. Ureditev namreč vzpostavlja neizpodbojno domnevno o zlorabi na osnovi vsaj treh predlogov za izvršbo v dveh letih. Navedeno pomeni, da ureditev dopušča strožjo in s tem neenako obravnavo tudi vseh tistih, pri katerih ob upoštevanju relevantnih okoliščin konkretne zadeve predvidoma ne bi mogli govoriti o zlorabi ali potrebi po dodatnih ukrepih za zagotavljanje javne varnosti, vendar izpolnjujejo zakonski pogoj vsaj treh predlogov za izvršbo v dveh letih. Ureditev torej dopušča, da stroga obravnava neselektivno zajame širok krog oseb in družin brez upoštevanja konkretnih okoliščin in potreb.

Čeprav je ubesedena nevtrarno, ureditev dejansko zadeva upravičence do denarne socialne pomoči, učinkuje tako, da določeno skupino ljudi, ki je opredeljena po gmotnem položaju in tudi (posredno) etničnosti, obravnava strožje na področju, ki zadeva samo jedro delovanja socialne države (tj. zagotavljanje preživetvenega minimuma). Na tak način ureditev zlasti nesorazmerno obremenjuje osebe in družine, ki so posebej ranljive

¹²² ECRI Report on Slovenia (sixth monitoring cycle), 2. 7. 2025, dostopno na <https://rm.coe.int/sixth-report-on-slovenia/4880291ae8> (str. 11-12).

¹²³ Gl. npr. <https://www.rtvsl.si/slovenija/golob-glede-rubezev-socialnih-pomoci-ni-vec-nedotakljivih/770938>.

¹²⁴ D.H. in drugi proti Republiki Češki (VS), 13. 11. 2007, 206-207. točka obrazložitve.

zaradi slabšega gmotnega položaja. Obenem pa predvidoma nesorazmerno tudi romsko skupnost, ki je trpela znatno diskriminacijo in predsodke skozi zgodovino, kar se še danes kaže v različnih oblikah družbenega izključevanja.¹²⁵ Med drugim v tem, da so romske družine v velikem deležu preživetveno odvisne od socialne pomoči. Kot navedeno že zgoraj, je tudi učinkovitost takih pristopov za zagotavljanje javne varnosti vsaj vprašljiva, če ne kar dodatno škodljiva za zagotavljanje ciljev javne varnosti.

Glede na navedeno izpodbijana ureditev, ki se nanaša na ureditev davčne izvršbe v primeru neplačanega dolga, ki izvira iz več prekrškovnih glob, tudi ni v skladu s pravico do nediskriminacijskega obravnavanja iz prvega odstavka 14. člena URS v zvezi z zahtevo, da mora po posegu na lastnino z izvršbo posamezniku in družini ostati vsaj preživetveni minimum.

III.

PREDLOG ZA ZAČASNO ZADRŽANJE IZVRŠEVANJA ZAKONA (IN ZA PREDNOSTNO OBRAVNAVO ZADEVE)

Po prvem odstavku 39. člena ZUstS sme to do končne odločitve o ustavnosti in zakonitosti predpisa v celoti ali delno zadržati njegovo izvršitev, če bi zaradi njegovega izvrševanja lahko nastale težko popravljive škodljive posledice. Kadar Ustavno sodišče odloča o začasnem zadržanju izvrševanja izpodbijanega predpisa, tehta med škodljivimi posledicami, ki bi jih povzročilo izvrševanje protiustavnega predpisa, in škodljivimi posledicami, ki bi nastale, če se izpodbijane določbe ne bi izvrševale, pa bi se v ustavnosodni presoji izkazalo, da niso v neskladju z ustavo. Tudi Odbor za ekonomske, socialne in kulturne pravice (ob siceršnjem zavedanju, da ima realizacija pravice do socialne varnosti za države pomembne finančne implikacije) šteje¹²⁶, da *»temeljni pomen socialne varnosti za človekove dostojanstvo in pravno priznavanje te pravice s strani držav pogodbenic pomeni, da se tej pravici daje ustrezno prioritetenost v pravu in politikah.«*¹²⁷

Varuh meni, da bi bile posledice nadaljnjega izvrševanja protiustavne zakonske ureditve, nedvomno bistveno hujše od posledic, ki bi nastale, če bi se izvrševanje te ureditve do končne odločitve Ustavnega sodišča zadržalo, kasneje pa bi se izkazalo, da ni protiustavna. Zato **predlaga, da Ustavno sodišče začasno zadrži izvrševanje 8. člena ZNUZJV in do odločitve o ustavnosti izpodbijane ureditve prepreči nadaljnje davčne izvršbe na prejemke, ki izvirajo iz pravice do denarne socialne pomoči, ki se izvajajo na podlagi navedene zakonske določbe.**

ZNUZJV v prvem odstavku 8. člena daje davčnemu organu pooblastilo za izvršbo na prejemke, ki izvirajo iz pravice do denarne socialne pomoči. Izpodbijana zakonska določba učinkuje tako, da upravičenec do denarne socialne pomoči nima več prihodka,

¹²⁵ Tudi ESČP ugotavlja, da zaradi zgodovinskih preizkušenj in stalne izkoreninjenosti Romi predstavljajo prikrajšano in ranljivo manjšino posebnega značaja. Zato njihove potrebe zahtevajo tudi posebno pozornost (sodba v zadevi Sampanis in drugi proti Grčiji z dne 5. 6. 2008, 72. točka obrazložitve).

¹²⁶ Točka 40 Generalnega komentarja št. 19 (UN Doc., E/C.12/GC/19, 4. februar 2008).

¹²⁷ Pripomniti pa tudi gre, da bi tudi po stališču navedenega odbora morale biti vse žrtve kršitev pravice do socialne varnosti *»upravičene do ustreznega zadoščenja, vključno z restitucijo, odškodnino, satisfakcijo, ali zagotovili neponovitve kršitev«* (ibidem, točka 77) - takšne vrste zadoščenja za številne, pa bi v posledici ugotovljene protiustavnosti izpodbijane zakonodaje ne nazadnje predstavljale škodljive posledice tudi za davkoplačevalce.

katerega temeljni namen je preprečevanje revščine in njenih posledic. Pravica do denarne socialne pomoči omogoča osebam in družinam slabega premoženjskega in dohodkovnega stanja oziroma s povečanimi izrednimi stroški temeljno preživetje - eksistenčni minimum. Zaradi ravnanja države, ki povzroči, da posameznik oziroma družina nimata več na voljo navedenega minimuma, si posameznik ali družina ne moreta več zagotoviti vseh potrebnih osnovnih sredstev za življenje (hrano, bivališče, toploto, zdravstveno oskrbo in podobno). To pa vodi v še večjo revščino in ima negativne posledice za telesno in duševno zdravje ter socialno vključenost. Zato bi ob nadaljnjem izvrševanju morebiti protiustavne določbe lahko nastale težko popravljive škodljive posledice za posameznike in družine, ki vključujejo tudi mladoletne otroke. Lahko ima tudi posledice, ki so negativne za družbo in se kažejo na primer v povečani kriminaliteti, brezdomnosti, razhodi družin in podobno. Vse navedeno tudi znatno znižuje kakovost življenja v lokalnih okoljih.

Izpodbijana ureditev po prvem odstavku 8. člena ZNUZJV omogoča nezanemarljive posege v prejeto denarno socialno pomoč posameznika in njegove družine z davčno izvršbo. Upošteva naravo in namen te socialnovarstvene pravice, je za prizadete osnovni in edini vir sredstev za zagotavljanje osnovnega preživetja. V praksi so sicer lahko posamezniki različno prizadeti z navedenim ukrepom – odvisno od višine neplačanega dolga iz naslova prekrškovnih glob. Tako lahko poseg za nekatere predstavlja odvzem dela prejete denarne socialne pomoči, za druge odvzem celotnega zneska, za nekatere pa celo več zaporednih mesečnih odvzemov prejete denarne socialne pomoči. Ker je v Sloveniji denarna socialna pomoč enaka preživetvenemu minimumu, je s tem bistveno oteženo preživetje. To stanje lahko ob višjih neplačanih dolgovi traja tudi več mesecev, saj ukrep ni časovno omejen. Ker je učinek ukrepa zmanjšanje prihodka pod preživetveni minimum ali celo popoln odvzem preživetvenega minimuma, gre tudi za poseg, ki prizadetim odreče dostojanstvo, ki je podstat človekovih pravic.¹²⁸

Brez začasnega zadržanja zakona lahko nekaterim posameznikom, ki imajo visoke neplačane dolgove iz naslova glob, grozi, da bodo več zaporednih mesecev ostali brez preživetvenega minimuma. Za revne ljudi, kar upravičenci do denarne socialne pomoči predvidoma so, pa je bistveno, da prejmejo ta minimum redno, vsak mesec. En odvzem deleža ali celotne denarne pomoči prizadeti morda še lahko za silo premostijo (s pomočjo humanitarnih organizacij, širše družine, prijateljev in znancev), z zaporednimi odvzemi pa se stiska eksponentno povečuje.

Varuh ocenjuje, da obstaja potreba po začasnem zadržanju zakona tudi zato, ker prizadeti nimajo na voljo suspenzivnega pravnega sredstva, z vložitvijo katerega bi lahko zadržali (nadaljnji) rubež prihodkov iz naslova denarne socialne pomoči. Tudi sicer meni, da obstaja majhna verjetnost, da bi upravičenci do denarne socialne pomoči številčno vlagali pravna sredstva zoper sklepe o davčni izvršbi, s katerimi jim je bila zarubljena prejete denarne socialne pomoči. Predpostavljati je mogoče, da so upravičenci do

¹²⁸ Na problematičnost izvajanja 8. člena ZNUZJV je ob januarskih izvršbah na denarne socialne pomoči opozorila Skupnost centrov za socialno delo Slovenije. Poudarila je, da so zaradi davčnih izvršb, izvedenih na podlagi sporne ureditve, mnogi čez noč ostali brez kakršnih koli sredstev za preživetje. (Skupnost CSD: Mnogi ostali brez sredstev za osnovno preživetje, 22. 1. 2026, dostopno na spletni povezavi: <https://www.sta.si/3513189/skupnost-csd-mnogi-ostali-brez-sredstev-za-osnovno-prezivetje>).

V odzivu na januarski rubež socialnih denarnih pomoči sta Fakulteta za socialno delo in Društvo socialnih delavk in delavcev Slovenije opozorili, da je sporna ureditev ZNUZJV, ki omogoča davčno izvršbo na denarno socialno pomoč, ena najhujših oblik spodkopavanja socialne države in bistveno posega v možnosti preživetja revnih ljudi. Izpostavili so, da je ukrep davčne izvršbe na denarno socialno pomoč povzročil izjemno stisko mnogim posameznikom in družinam. (več na spletni povezavi: https://www.fsd.uni-lj.si/aktualno/2026012620063430/rubez_socialnih_denarnih_pomoci_odziv_fakultete_za_socialno_delo_univerze_v_ljubljani_in_drustva_socialnih_delavk_in_delavcev_slovenije/).

denarne socialne pomoči revni posamezniki in družine. Revščina pa je kompleksen družben pojav, za katerega ni značilno le slabo dohodkovno in premoženjsko stanje, ampak tudi manjši obseg virov, zmožnosti, izbir, priložnosti, varnosti in družbene moči, ki je potrebna za to, da ima nekdo zadosten standard, pa tudi dostop do drugih državljanskih, kulturnih, ekonomskih in socialnih pravic. Revščina je tako po mnenju Varuha dejavnik, ki zmanjšuje dostop do pravnih postopkov in pravičnosti. Zato je malo verjetno, da bi se lahko negativne posledice morebitne neustavnosti izpodbijane zakonodaje odpravile s tem, da bi prizadeti v zadostnem obsegu uporabljali pravna sredstva in tako potencialno dosegli odpravo učinkov neustavnega ukrepa v svojem primeru. Posledično pa bi bili učinki morebitne ugotovljene neustavnosti izpodbijane ureditve za mnoge prizadete nepovratni, kar lahko začasno zadržanje vsaj deloma omili.

Morebitna odločitev Ustavnega sodišča o tej zahtevi za oceno ustavnosti, da je izpodbijana ureditev neskladna z ustavo, sama po sebi ne bo imela učinka za nazaj v smislu vračila neupravičeno zarubljenih sredstev. Lahko pa začasno zadržanje prepreči nadaljnje negativne posledice. Pri tem gre upoštevati veliko število ljudi (posledično tudi njihovih družin), ki jih ukrep po prvem odstavku 8. člena ZNUZJV lahko prizadene v prihodnje.¹²⁹ Kadar obstaja nevarnost, da bo izvrševanje določene ureditve povzročilo ponavljajoče se posege v človekove pravice večjega števila oseb, je tveganje težko popravljivih posledic toliko večje. Če se določba prvega odstavka 8. člena ZNUZJV ne bi zadržala, lahko njeno izvrševanje že v nekaj mesecih privede do večjega števila primerov, ko bodo posamezniki in družine ostali brez sredstev za osnovno preživetje. Možne posledice niso zgolj denarne, temveč socialne in eksistenčne. Brez rednih mesečnih sredstev za preživetje lahko pride na daljši rok do izgube stanovanja, odklopa energije, dodatnega zadolževanja, poslabšanja zdravstvenega stanja, razpadov družin, ogrožanja otrok in podobno. Takšne posledice so po svoji naravi težko popravljive, pogosto so nepovratne. Učinkovito jih ne more preprečiti niti možnost izplačila denarne socialne pomoči v naravi.

Po novih informacijah naj bi se od marca 2026 lahko rubil – na podlagi dogovora med Ministrstvom za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Finančno upravo Republike Slovenije ter Združenjem bank – le tisti del (redne) denarne socialne pomoči, do katerega je upravičen posameznik, na katerega se nanaša sklep o izvršbi, ne pa tudi na del nakazila, ki predstavlja denarno socialno pomoč za vzdrževane družinske člane.¹³⁰ Vendar velja tudi na tem mestu poudariti, da takšna rešitev ne temelji na zakonski spremembi, temveč gre zgolj za dogovor med institucijami, ki ne zagotavlja pravne varnosti in trajnosti, poleg tega pa niti ni jasno, kako se bo ta dogovor uveljavljal v praksi in kakšne bodo njegove dejanske posledice. Poleg tega naveden dogovor nekoliko olajša le položaj družin, ne vpliva pa na položaj samskih oseb, ki se jim še naprej lahko rubi celotna prejeta denarna socialna pomoč.

Varuh se sicer ne strinja, da je denarna socialna pomoč sestavljena iz dveh delov – enega, ki gre upravičencu, in drugega, ki je namenjen družinskim članom. Ko gre za upravičenca, ki ima vzdrževane družinske člane, se pri izračunu višine denarne socialne pomoči, ki pripada družini, upoštevajo različni ponderji za vlagatelja, prvo odraslo osebo, otroke in tako naprej (26. člen ZSVarPre). Gre torej za metodologijo izračuna denarne socialne pomoči družine kot celote, ne deležev, ki naj bi zadoščali za preživetveni minimum posameznih družinskih članov. Rubež deleža, ki naj bi šel upravičencu, tako v

¹²⁹ Po navajanju Finančne uprave je bilo zgolj med 8. in 22. januarjem 2026 izdanih 1674 sklepov o izvršbi z možnostjo rubeža denarne socialne pomoči, z izvršbami na podlagi teh sklepov pa namerava davčni organ nadaljeval tudi v prihodnje. Finančna uprava Republike Slovenije tako že opozarja, da je v evidencah trenutno več kot 8500 kršilcev, ki imajo v zadnjih dveh letih najmanj dve neplačani globi. Če prejmejo še tretji predlog za izterjavo, bo v skladu z ZNUZJV mogoč rubež denarne socialne pomoči. (<https://www.rtvlo.si/slovenija/furs-vec-kot-8500-dolznikov-poziva-k-placilu-glob-za-prekrse/772274>).

¹³⁰ <https://www.rtvlo.si/slovenija/socialna-pomoc-bo-razdeljena-na-dva-dela-rubez-bo-mogoc-le-na-en-del/772574>

vsakem primeru pomeni zmanjšanje prihodka družine. Tolikšno zmanjšanje družinskega prejemka še vedno znatno posega v preživetveni minimum vseh družinskih članov (četudi res v manjši meri, kot v primeru rubeža celega prejemka družine). Poseg v denarno socialno pomoč, četudi se odvzame zgolj del, izračunan za upravičenca, nujno neposredno vpliva na položaj otrok tako, da zmanjšuje sredstva, ki so dejansko na voljo za njegovo osnovno preživetje.¹³¹ Zato po Varuhovem mnenju naveden dogovor o izvrševanju 8. člena ZNUZJV ne odpravlja potrebe po začasnem zadržanju zakona.

Če pa bi se na drugi strani izkazalo, da izpodbijana zakonska ureditev ni protiustavna, bi bila (zlasti v primeru daljšega odločanja Ustavnega sodišča) posledica začasnega zadržanja, da se rubež denarne socialne pomoči med začasnim zadržanjem ne bi mogel izvajati. Vendar manjši prihodek države iz tega naslova po Varuhovem predvidevanju ne bi bil znaten, ali celo fiskalno usoden. Predvidoma je davčni organ že v prvih mesecih od uveljavitve ZNUZJV poplačal z izvršbami na prejete denarne socialne pomoči pomemben delež neplačanega dolga iz naslova prekrškovnih glob. Tako je bilo od 8. do 22. januarja 2026 izdanih 1.674 sklepov o izvršbi dolžnikom, ki so v zadnjih dveh letih imeli vsaj tri neplačane obveznosti iz naslova prekrškovnih terjatev. Iz tega naslova je bilo izterjanih 126.260 evrov.¹³² V zvezi s tem Varuh poudarja, da je interes države za izterjavo javnopravnih terjatev legitimen, vendar časovno odločljiv. Interes posameznika za ohranitev minimalnih pogojev za življenje pa je neposreden in neodložljiv.

Če bi bil prvi odstavek 8. člena ZNUZJV začasno zadržan, predvidoma ne bi bilo več zelenega odvračilnega učinka od izvrševanja prekrškov. Varuh se strinja, da bi bil ta učinek manjši, ne bi pa bil čisto izničen. Začasno zadržanje zakona namreč ni njegova trajna razveljavitev. Naslovniki pravne norme se morajo zavedati, da lahko pride do tega, da Ustavno sodišče ne bo razveljavilo izpodbijane ureditve, posledica česar bi bilo prenehanje začasnega zadržanja. Po prenehanju začasnega zadržanja prvega odstavka ZNUZJV pa bi davčni organ lahko začel rubiti tudi neplačane globe za prekrške, storjene med začasnim zadržanjem, če bi bili za to izpolnjeni pogoji po 8. členu ZNUZJV. Navedena določba namreč učinkuje za nazaj. Varuh posledično meni, da bi tudi začasno zadržana določba prvega odstavka 18. člena ZNUZJV odvrčala posameznike od izvrševanja (nadaljnjih) prekrškov. Ker bi v primeru odločitve Ustavnega sodišča, da izpodbijana ureditev ni protiustavna, 8. člen ZNUZJV spet začel učinkovati za nazaj, tudi finančna prikrajšanost države zaradi začasnega zadržanja ne bi bila pretirana.

Varuh sklepno meni, da bi začasno zadržanje prvega odstavka 8. člena ZNUZJV v praksi pomenilo zgolj časovni odlog izterjave neplačanih obveznosti iz naslova prekrškovnih glob, ne pa trajnega odpusta obveznosti njihovega plačila. Interes države za izterjavo neplačanih glob je mogoče uresničiti tudi pozneje. Nasprotno pa nadaljnje izvrševanje

¹³¹ Izračun glede <https://www.rtv-slo.si/slovenija/prag-revscine-se-je-zvisal-pod-njim-je-vec-ljudi/737160> za 2024:

- prag revščine za enočlansko gospodinjstvo bi bil 981 evrov na mesec (tj., 60% mediane, ki znaša za enočlansko gospodinjstvo 1.635 evrov);
- za štirčlansko družino (dva odrasla in dva otroka, mlajša od 14 let) pa bi bil prag tveganja revščine pri 2.060 evrih.

To pomeni, da je 40% mediane (manjši prejemek od tega je manifestno nezdružljiv z Evropsko socialno listino - spremenjeno):

- za enočlansko gospodinjstvo 654 evrov;
- za štirčlansko družino pa 1.373 evrov.

Gl. o tem stališče Evropskega odbora za socialne pravice - Decision on the Merits: Finnish Society of Social Rights v. Finland, Complaint No. 88/2012, dostopno na spletni povezavi [https://hudoc.esc.coe.int/eng/#f{%22sort%22:\[%22escpublicationdate%20descending%22\],%22escdcidentifier%22:\[%22cc-88-2012-dmerits-en%22\],%22escdctype%22:\[%22FOND%22,%22Conclusion%22,%22Ob%22\]}](https://hudoc.esc.coe.int/eng/#f{%22sort%22:[%22escpublicationdate%20descending%22],%22escdcidentifier%22:[%22cc-88-2012-dmerits-en%22],%22escdctype%22:[%22FOND%22,%22Conclusion%22,%22Ob%22]}).

¹³² Pri tem na Finančni upravi ne vodijo informacije o tem, koliko teh dolžnikov je prejemnikov denarnih sredstev iz naslova denarne socialne pomoči oziroma ali so jim bila zarubljena ta sredstva. (gl. spletno objavo <https://www.gov.si/novice/2026-01-22-financna-uprava-zacela-z-izvrso-na-podlagi-sutarjevega-zakona/>).

določbe pomeni tveganje kontinuiranega poseganja v samo jedro socialne države, ki bi trajno prizadelo večje število oseb. Če bi bila izpodbijana ureditev naknadno razveljavljena, bi bila navedena škoda nepopravljiva. Z začasnim zadržanjem prvega odstavka 8. člena ZNUZJV bi po logiki stvari bil začasno zadržan tudi drugi odstavek istega člena, ker je njegova uporaba vezana na izvrševanje predhodnega odstavka istega člena ZNUZJV.

Ker bi z izvrševanjem 8. člena ZNUZJV nastale težko popravljive škodljive posledice, Varuh predlaga, da se na podlagi prvega odstavka 39. člena ZUstS zadrži njegovo izvrševanje do končne odločitve.

V vsakem primeru pa Varuh zlasti glede na to, da gre po eni strani za izjemno pomembno področje delovanja države (socialna varnost in vprašanje pravičnosti ter učinkovitosti tega sistema) po drugi pa za pomembno vprašanje invazivnosti oblastnega poseganja v človekove pravice oziroma temeljne svoboščine ranljivih posameznikov na podlagi izpodbijane zakonske ureditve, Ustavnemu sodišču tudi predlaga, da zadevo obravnava prednostno, upoštevajoč tretji in četrti odstavek 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča.

dr. Simona Drenik Bavdek
varuhinja človekovih pravic