

Ustavna debata Nove univerze: odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-79/20: Pro et contra

Polona Batagelj

POVZETEK

V torek, 15. 6. 2021, je Nova univerza, v luči nedavno izdane in izjemno pomembne Covid 19 odločbe Ustavnega sodišča RS, št. U-I-79/20, gostila Ustavno debato, v okviru katere so številni ugledni razpravljalci predstavili svoje poglede, komentarje in kritike na odločbo. Ustavno sodišče je v tej zadevi presojalo skladnost 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena Zakona o nalezljivih boleznih z vidika pravice do svobode gibanja (32. člen Ustave) in pravice do zbiranja in združevanja (42. člen Ustave) v povezavi z načelom legalitete (120. člen Ustave). Pri tem so razpravljalci v več kot dve uri dolgi razpravi največkrat izpostavili dejstvo, da je Ustavno sodišče naredilo usodno napako takrat, ko je pravico do življenja (17. člen Ustave) postavilo na drugo mesto in presoje ni opravilo na podlagi te absolutne ustavne pravice. Ustavno sodišče je pravico do življenja povsem zrelativiziralo in v izhodišče presoje postavilo drugi dve prej omenjeni pravici ter ugotovilo, da sta izpodbijani določbi v neskladju z Ustavo, saj dajeta Vladi prevelika pooblastila ter ne določata varoval, ki bi lahko omeji-la njeno prosto presojo. Posledično so bili v neskladju z Ustavo tudi presojani odloki Vlade. Ustavno sodišče se je torej vse preveč ukvarjalo z načelom legalitete, ga postavilo kot vrhovni princip, ter načelo sorazmernosti postavilo povsem v ozadje. Odločba nenehno izpostavlja podnormiranost ter vsebinsko praznost zakona in zakonodajalca dejansko sili v konkretno normiranje, ki pa ga slednji niti ne more uresničiti. Nalaga mu nerealne zahteve, kar je v nasprotju z načelom pravne države, v kateri morajo biti vsi zakoni splošni in abstraktni. Po besedah razpravljalcev je odločba obenem pravno neprepričljiva in nasprotuje temeljnem kanonom pravne razlage. V sami obrazložitvi je moč zaslediti številne ne-

logičnosti, nedoslednosti in protislovja ter sklicevanje na nepriemerljivo sodno prakso. Za konec je Ustavno sodišče odločilo, da ima ugotovitev neskladnosti učinek razveljavitve in da razveljavitve zakonske podlage nima enakega učinka za vse na tej podlagi sprejete odloke, s čimer odločba posega tudi v koherentnost slovenskega pravnega reda.

Ključne besede: Zakon o nalezljivih boleznih, pravica do življenja, pravica do zdravja, pravica do zbiranja in združevanja, načelo legitimnosti.

Constitutional Debate of the New University: Decision U-I-79/20 of the Slovenian Constitutional Court: Pro et contra

ABSTRACT

On Tuesday, 15 June 2021, the New University, in the light of the recently issued and crucial Covid 19 decision of the Constitutional Court of the Republic of Slovenia, No. U-I-79/20 hosted the Constitutional Debate, during which many eminent debaters presented their views, comments, and criticisms based on the decision. In this case, the Constitutional Court reviewed points 2 and 3 of the first paragraph of Article 39 of the Communicable Diseases Act, from the standpoint of the right to freedom of movement (Article 32 of the Constitution), and the right to assembly and association (Article 42 of the Constitution), in conjunction with the principle of legality determined by the second paragraph of Article 120 of the Constitution. In the more than two-hour-long debate, the speakers most often pointed out that the Constitutional Court made a fatal mistake when it placed the right to life (Article 17 of the Constitution) second and failed to do a review based on this absolute constitutional right. The Constitutional Court completely relativized the right to life and placed the other two previously mentioned rights at beginning of the review. The court found that the impugned provisions are inconsistent with the Constitution, as they give the Government excessive powers and do not set safeguards that could restrict its free assessment. As a result, Government decrees have also reviewed inconsistent with

the Constitution. Therefore, the Constitutional Court was all too concerned with the principle of legality, set it as the supreme principle, and placed the principle of proportionality entirely in the background. The decision constantly exposes the under-regulation and the substantive context gap of the law and forces the legislator into concrete standardization, which the latter cannot even implement. It imposes unrealistic demands on it, contrary to the rule of law, in which all laws must be general and abstract. According to the debaters, the decision is both legally as well as it goes against the fundamental canons of legal interpretation. There are many illogicalities, inconsistencies, and contradictions in the reasoning itself and a reference to incomparable case law. Finally, the Constitutional Court ruled that the finding of inconsistency has the effect of annulment. The annulment of the legal basis does not have the same effect on all decrees adopted on this basis, thus interfering with the coherence of the Slovenian legal order.

Keywords: Communicable Diseases Act, right to life, right to health, right of assembly and association, principle of legitimacy

1. Uvodno

V torek, 15. 6. 2021, je Nova univerza, gostila Ustavno debato namenjeno razpravi na temo Covid 19 odločbe št. U-I-79/20, ki jo je dne 13. 5. 2021, s tesno večino sprejelo Ustavno sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju tudi Ustavno sodišče). Na Ustavni debati so sodelovali (po abecednem vrstnem redu: dr. Matej Avbelj (profesor za evropsko pravo, rektor Nove univerze in urednik Komentarja Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju KURS) 2019), dr. Polona Batagelj (asistentka za evropsko pravo Nove univerze), dr. Peter Jambrek (profesor za ustavno pravo, prvi predsednik Ustavnega sodišča in prvi slovenski sodnik na Evropskem sodišču za človekove pravice – v nadaljevanju ESČP), dr. Tone Jerovšek (profesor za upravno pravo in nekdanji predsednik Ustavnega sodišča), dr. Jernej Letnar Černič (profesor za pravo človekovih pravic in dekan Evropske pravne fakultete Nove univerze), dr. Ernest Petrič (profesor za mednarodno pravo na Novi univerzi in svetovalec Predsednika Republike za mednarodne odnose), dr. Rok Svetlič (znanstveni svetnik in univerzitetni profesor za filozofijo in teorijo prava), dr. Lovro Šturm (profesor za upravno pravo, nekdanji predsednik Ustavnega sodišča ter urednik KURS 2002 in

KURS-A 2011), dr. Jurij Toplak (profesor za ustavno pravo Univerze v Mariboru), dr. Katja Triller Vrtovec (državna sekretarka za področje debirokratizacije Vlade RS, nekdanja svetovalka Ustavnega sodišča) in Jan Zobec (sodnik Vrhovnega sodišča RS in nekdanji sodnik Ustavnega sodišča), zato članek povzema predvsem ugotovitve te razprave.

Ustavno sodišče je v tej zadevi presojalo skladnost 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena Zakona o nalezljivih boleznih (v nadaljevanju ZNB) z vidika pravice do svobode gibanja (32. člen Ustave) in pravice do zbiranja in združevanja (42. člen Ustave) v povezavi z načelom legalitete (120. člen Ustave). Odločilo je, da sta izpodbijani določbi v neskladju z Ustavo,¹ saj sta vsebinsko prazni, podnormirani in dajeta Vladi prevelika pooblastila ter ne določata varoval, ki bi lahko omejila prosto presojo Vlade (kot sta dolžnost posvetovanja in sodelovanja s stroko ter obveščanje javnosti o okoliščinah in strokovnih stališčih, ki so pomembna za odločanje o ukrepih)². Posledično so bili v neskladju z Ustavo tudi odloki,³ ki jih je Vlada sprejemala v boju proti epidemiji Covid 19. Državnemu zboru je bilo naloženo, da ugotovljeno neskladje odpravi v roku dveh mesecev po objavi odločbe v Uradnem listu RS,⁴ do tedaj pa se izpodbijani odločbi še vedno uporabljata.⁵

2. Razprava o odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-79/20, z dne 13. 5. 2021

Slovensko Ustavno sodišče je v zadnjem obdobju že obravnavalo veliko zadev, povezanih z epidemijo Covid 19,⁶ med vsemi pa je bila obravnavana zagotovo (doslej) najpomembnejša. Kot poudarja dr. Jernej Letnar Čerňič je imelo Ustavno sodišče priložnost, da v tej zadevi *»/.../ opredeli razmerje med državnimi obveznostmi v času epidemije do varstva pravice do življenja v razmerju do stvarno upravičenih temeljnih svoboščin /.../«*.⁷ Namreč, zaradi pandemije Covid 19 so se vse države, med njimi seveda tudi Slove-

¹ USRS Odločba U-I-79/20, 13. 5. 2021, 1. točka izreka.

² Ibid, 96. točka obrazložitve.

³ Ibid, 6. točka izreka.

⁴ Ibid, 2. točka izreka.

⁵ Ibid, 3. točka izreka.

⁶ Glej npr.: USRS Odločba U-I-79/20, 13. 5. 2021, ločeno mnenje sodnika dr. Marjana Pavčnika; tako ugotavlja tudi Letnar Čerňič, 2021, str. 14–16.

⁷ Letnar Čerňič, 2021, str. 14–16.

nija, kakor v svojem ločenem mnenju navaja sodnik Marko Šorli, znašle v povsem novi in neznani situaciji, tj. iskanjem ravnotežja med varovanjem življenja (in zdravja) ljudi in načelom demokratičnega sprejemanja odlokov za obvladovanje epidemije na eni strani ter omejitvami drugih človekovih pravic, tj. pravice do svobode gibanja ter zbiranja in združevanja na drugi.⁸

Z zapisanim v mislih torej ne preseneča, da so se vsi razpravljavci Ustavne debate strinjali, da je Ustavno sodišče pri odločanju v zadevi U-I-79/20 naredilo usodno napako takrat, ko je pravico do življenja (17. člen Ustave), kot absolutno in vrhovno ustavno pravico, postavilo na drugo mesto in posledično ni izvedlo pravičnega tehtanja ustavnih vrednot ter od njih izvedenih pravic in svoboščin.⁹ Kakor nadalje v ločenem mnenju navaja isti sodnik, je Ustavno sodišče z (ne)tehtanjem vrednot in postavljanjem načela legalitete kot vrhovnega principa izključilo kakršnokoli vrednostno opredelitev položaja, v katerem je prišlo do trka človekovih pravic, med njimi najvišje varovane ustavne pravice – pravice do življenja.¹⁰ Čeprav je večina na sodišču, vsaj na deklaratorni ravni, sprva priznala nujnost takojšnjega ukrepanja Vlade zaradi zavarovanja življenja ljudi, je zatem vseeno začelo s presojo skladnosti ZNB in odlokov z načelom legalitete.¹¹

V izhodiščih za presojo je tako sodišče navedlo, da je legalitetno načelo eno izmed temeljnih ustavnih načel, ki vsebuje dve zahtevi, od katerih je za presojo ZNB pomembna ena, in sicer: »/.../ *podzakonski predpisi in posamični akti izvršilne oblasti (tako Vlade kot upravnih organov) so lahko sprejeti le na podlagi zakona, kar pomeni, da morajo temeljiti na (dovolj določni) vsebinski podlagi v zakonu* /.../«. ¹² Zatem je Ustavno sodišče navedlo, da je zahteva po določenosti zakonske podlage še strožja pri omejevanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, da pa se kljub izhodiščni vlogi, ki jo v pravnem redu posedujejo, lahko z zakonom izjemoma omejijo. Celo v vojnem in izrednem stanju pa o začasnih razveljavitvah in omejitvah, skladno s 16. členom Ustave, lahko odloča le Državni zbor.¹³ Zadnje omenjen člen Ustave je pomemben tudi zato, ker bi Ustavno sodišče z ustreznim sklicevanjem nanj lahko

⁸ USRS Odločba U-I-79/20, 13. 5. 2021, ločeno mnenje sodnika Marka Šorlija.

⁹ Jambrek, Batagelj, 2021, e-vir.

¹⁰ USRS Odločba U-I-79/20, 13. 5. 2021, ločeno mnenje sodnika Marka Šorlija.

¹¹ Ibid.

¹² USRS Odločba U-I-79/20, 13. 5. 2021, 69. točka obrazložitve.

¹³ USRS Odločba U-I-79/20, 13. 5. 2021, 71. točka obrazložitve.

sprejelo povsem drugačno odločitev, kar bo podrobneje predstavljeno v nadaljevanju.

Ustavno sodišče je v 75. točki obrazložitve, kakor tudi v drugih odločbah,¹⁴ poudarilo, da ima država v zvezi z varstvom človekovih pravic in temeljnih svoboščin tako negativne kot pozitivne obveznosti. V skladu s 5. členom Ustave se mora država v prvi vrsti vzdrževati posegov v človekove pravice in temeljne svoboščine (negativne obveznosti države v zvezi z varstvom človekovih pravic in temeljnih svoboščin), obenem pa je država (oziroma njene posamezne veje oblasti) zavezana k aktivnemu ravnanju pri varstvu človekovih pravic in svoboščin (pozitivne obveznosti). Ob tem je Ustavno sodišče izpostavilo, da so pozitivne obveznosti države še toliko bolj poudarjene, kolikor višje v hierarhiji človekovih pravic je varovana vrednota,¹⁵ vendar te ugotovitve kasneje ni razčlenilo in se z opredelitvijo »hierarhije« ni ukvarjalo. Kljub temu, da načeloma velja, da med človekovimi pravicami hierarhične uredite ni, se slednje delijo na absolutne (ki ne dovoljujejo posegov vanje) in relativne (vanje lahko z utemeljenim razlogom država posega). Ravno to delitev pa opravi prej izpostavljeni 16. člen Ustave, ki v drugem odstavku našteva pravice, ki jih ni mogoče začasno razveljaviti ali omejiti (niti v vojnem ali izrednem stanju). Gre za pravice določene v 17., 18. (prepoved mučenja), 21. (varstvo človekove osebnosti in dostojanstva), 27., 28., in 29. (kazenskopravne pravice) ter 41. člena (svoboda vesti).¹⁶ Iz navedenega je mogoče sklepati, da so ravno te pravice (načeloma) hierarhično višje od ostalih.¹⁷

Dalje to potrjuje tudi ustavnosodna praksa, tj. odločba št. Up-555/03, Up-827/04, v kateri je moč zaslediti tudi naslednjo navedbo: »Človekovo življenje, njegova fizična in psihična celovitost ter dostojanstvo so vrednote, ki se v hierarhiji človekovih pravic nahajajo najvišje in so kot take zavarovane v mnogih mednarodnih instrumentih /.../«. ¹⁸ Poseben položaj pravice do življenja prinaša tudi dejstvo, da brez njenega učinkovitega varstva, logično tudi ni mogoče uživati drugih pravic¹⁹ (do svobode gibanja, združevanja).²⁰

¹⁴ Glej npr. USRS Odločba U-I-65/05, 22. 9. 2005, 6. točka obrazložitve.

¹⁵ USRS Odločba U-I-79/20, 13. 5. 2021, 75. točka obrazložitve; Šturm (ur.), 2002, str. 113.

¹⁶ URS, 16. člen.

¹⁷ Avbelj (ur.), 2019, str. 136.

¹⁸ USRS Odločba Up-555/03, Up-827/04, 6. 7. 2006, 24. točka obrazložitve.

¹⁹ Prav tam.

²⁰ Zobec, 2021, e-vir.

Ker se je Ustavno sodišče na tej točki najbrž že zavedalo svojega nepravilnega tehtanja pravic, ki ga podkrepi tudi dejstvo, da sta pravici do svobode gibanja ter zbiranja in združevanja edini, za kateri že Ustava predvideva, da se ju lahko omeji na podlagi razloga preprečitve širjenja nalezljivih bolezni, se v tej odločbi v poglobljeno razlago (predvsem) pozitivnih obveznosti ni spuščalo. Pozitivne obveznosti, kot navaja dr. Marko Bošnjak (slovenski sodnik na ESČP), sicer ne izhajajo neposredno iz besedil mednarodnopравnih in ustavnih dokumentov, temveč sodne prakse²¹ in pomenijo procesni vidik tretje generacije človekovih pravic.²² Prav iz sodne prakse ESČP izvira, da se pozitivne obligacije ESČP nanašajo tudi na aktivno varstvo življenja²³ in je posledično njihov pomen za boj zoper epidemijo najbolj samoumeven.²⁴ Država mora v okviru pozitivnih obveznosti zagotavljati storitve, ki rešujejo življenja (bolnišnice, oprema, medicinsko osebje) ter preprečevati nevarnosti za življenja ljudi, ki jih prinaša Covid 19.²⁵ Prav zato so nekatere države pri postavljanju ukrepov vsaj občasno izbirale ti. absolutni pristop, kar pomeni, da so pravici do življenja in zdravja dale absolutno prednost pred drugimi družbenimi vrednotami, saj je za njuno varstvo dopustno vse. Še ena pozitivna obveznost države, ki prav tako izvira iz pravice do življenja, pa je njena dolžnost, da učinkovito preiskuje kršitve te pravice.²⁶

Presoja skladnosti Ustavnega sodišča še toliko bolj preseneča zato, ker v naslednji, tj. 76. točki obrazložitve Ustavno sodišče še enkrat izpostavi, da ima »*Državna oblast /.../ po Ustavi dolžnost, da v primeru pojava nalezljive bolezni ustrezno zavaruje zdravje in življenje ljudi; če je to potrebno, tudi tako, da omeji svobodo gibanja ter pravico do zbiranja in združevanja /.../*«,²⁷ vendar pa zatem pri razsojanju kolizije med navedenimi pravicami, ni (ustre-

²¹ Bošnjak, 2021, str. 10.

²² Šturm (ur.), 2002, str. 112.

²³ Šturm (ur.), 2002, str. 113–117; Letnar Černič, 2020, e-vir. Glej npr. zadevo Gorovenky in Bugara proti Ukrajini (ESČP *Gorovenky and Bugara v. Ukraine*, št. 36146/05 in 42418/05, 12. 1. 2012) v kateri ESČP poudari, da pravica do življenja iz 2. člena EKČP državi nalaga pozitivne obveznosti in mora zato država sprejeti ustrezne ukrepe za zaščito življenj oseb, ki so pod njeno jurisdikcijo. Ta se lahko uporablja v situacijah v zvezi z zahtevo po zaščiti enega ali več posameznikov, ki jih je mogoče kot potencialno tarčo smrtnega dejanja določiti vnaprej in tudi v primerih, ki vzpostavljajo obveznost zagotavljanja splošne zaščite družbe. V zadnje omenjenih primerih takšna pozitivna obveznost zajema širok spekter področij in lahko načeloma nastane v okviru katerekoli dejavnosti – javne ali zasebne – pri čemer je lahko ogrožena pravica do življenja.

²⁴ Bošnjak, 2021, str. 10.

²⁵ Ibid, str. 10–11.

²⁶ Ibid.

²⁷ USRS Odločba U-I-79/20, 13. 5. 2021, 76. točka obrazložitve.

zno) uporabilo, ali bolje rečeno, zanemarilo načelo sorazmernosti iz 2. člena Ustave ter se zopet vrnilo k (pre)pomembnosti načela legalitete in tehtanju ali imajo odloki ustrezno zakonsko podlago. V nadaljevanju 76. točke je namreč navedlo, da mora Ustavno sodišče ob tem »/.../ upoštevati, da morajo biti te omejitve v temelju določene že v zakonu, morebitno pooblastilo izvršilni oblasti za podrobnejše urejanje teh omejitev pa mora biti dovolj določno /.../«, ²⁸ kar naj bi to izhajalo tudi iz sodne prakse ESČP, ki jo je sodišče primeroma navedlo v opombi.

Pri tem velja poudariti, da je ESČP večkrat ugotovilo tudi, da so državne oblasti opustile zagotavljanje zaščite življenja posameznika prav zaradi sistemskih pomanjkljivosti v regulatornem okviru, na podlagi katerega delujejo. V zadevi *Servet Gündüz* in drugi proti Turčiji je sodišče navedlo, da bi moral regulatorni okvir izrecno vsebovati pravila za sprejetje dejanskih ukrepov z namenom učinkovitega zavarovanja posameznikov (nabornikov pred tveganji).²⁹ 39. člen ZNB v prvem odstavku in svojih 4. točkah naredi ravno to – postavi regulatorni okvir, ki vsebuje navodila za odreditev dejanskih ukrepov s strani Vlade, kadar z ukrepi določenimi v ZNB, ni mogoče preprečiti, da se v državo zanesejo in v njej razširijo nalezljive bolezni.³⁰

V nasprotju z omenjeno sodbo ESČP je Ustavno sodišče menilo drugače in se je namesto z zaščito človekovega življenja, ukvarjalo z vprašanjem ali je ta okvir dovolj jasno (vsebinsko) opredeljen. Ugotovilo je, da »/.../ daje zakonodajalec Vladi bistveno preširoko polje proste presoje pri odločanju o ukrepih iz 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB. Zakonodajalec – ob vsebinsko praznih navodilih glede prostorske zamejitve ukrepov ter brez določitve načinov (vrst) ukrepanja, meril o dopustnem trajanju ukrepov, dolžnosti posvetovanja in sodelovanja s stroko ter ustreznega obveščanja javnosti – Vladi prepušča, da po lastnem preudarku zbira načine (vrste), obseg in trajanje omejitev, s katerimi se (tudi zelo intenzivno) posega v svobodo gibanja (lahko tudi vseh) prebivalcev na ozemlju Republike Slovenije. Prav tako ji prepušča, da v celotnem obdobju nevarnosti širjenja nalezljive bolezni prosto presoja, v katerih primerih, za koliko časa in na kako velikem območju države bo prepovedala zbiranje ljudi na javnih mestih, na

²⁸ Ibid.

²⁹ Stanković, 2020, str. 35.

³⁰ ZNB, 39. člen, 1. odstavek.

katerih obstaja po oceni vlade povečana nevarnost širjenja nalezljive bolezni.»³¹

Ustavno sodišče torej zakonodajalcu očita prešibko postavljene okvirje/pooblastila ter nedoločnost pravnih pojmov, ki so sicer v (upravnem) pravu nezaželeni, vendar niso prepovedani. Tako navede tudi Ustavno sodišče samo v 88. točki obrazložitve: »*uporaba nedoločenih oziroma pomensko odprtih pravnih pojmov v zakonu sicer sama po sebi ni v neskladju s 120. členom Ustave /.../*«.»³² Nedoločeni pravni pojmi so namreč zgolj posledica načela pravne države (oziroma abstraktnosti splošnih norm), ki morajo v okviru njihovega hipotetičnega dejanskega stanja zajeti široko paleto življenjskih (konkretnih) situacij, za katere se norma uporablja.³³ Nemogoče in nestvarno je od zakonodajalca pričakovati predvidevanje vseh prihodnjih konkretnih situacij. To onemogoča že intenzivnost splošne dinamike življenja, zaradi česar bi bilo potrebno preveč podrobno urejena pravna pravila konstantno spreminjati.³⁴ Slednje še toliko bolj velja v primeru pojava nalezljivih bolezni, v katerem prihaja do hitrih sprememb, na katere je potrebno še hitreje odreagirati. Zato je povsem nerealno pričakovati, da bi Državni zbor ob hitremu spreminjanju epidemiološke situacije (na slabše ali na boljše), preko dolgotrajnega zakonodajnega postopka, uspel prilagajati določbe ZNB in sprejemati ukrepe na način, ki bi bodisi učinkovito reševali življenja ljudi bodisi odpravili nesorazmerne posege v druge pravice.³⁵ Prav zaradi tega je uporaba nedoločenih pravnih pojmov pravzaprav nepogrešljiva.

Preko nedoločenih pravnih pojmov je tako upravnemu organu prepuščeno, da na podlagi posameznega primera oceni, kakšna je njegova vsebina, pri čemer mora seveda v istovrstnih primerih uporabiti enako vsebino nedoločenega pravnega pojma.³⁶ Ustavno sodišče pa je Vladi to nalogo z odločitvijo v zadevi U-I-79/20 pravzaprav onemogočilo in ji prepovedalo, da bi pojme razložilo (v odlokih). Če sledimo taki razlagi, kakor ugotavlja dr. Jernej Letnar Čerňič, potem gre sklepati, da so protiustavna tudi številna druga pravna pravila, vsebovana v zakonih, ki pokrivajo različna

³¹ USRS Odločba U-I-79/20, 13. 5. 2021, 96. točka obrazložitve.

³² Ibid, 88. točka obrazložitve.

³³ Čebulj, Strmecki, 2005, str. 190.

³⁴ Jerovšek, 1992, str. 699–705.

³⁵ Podobno sicer na začetku 83. točka obrazložitve v USRS Odločba U-I-79/20, 13. 5. 2021, priznava tudi Ustavno sodišče.

³⁶ Čebulj, Strmecki, 2005, str. 190, 191.

specializirana področja materialnega upravnega prava, v okviru katerega je pravzaprav značilno, da zakonodajalec ustvarja nedoločne pravne pojme in s tem pravno podlago za nadaljnje zapolnjevanje slednjih s strani upravnih organov.³⁷ Torej, namesto da bi se sodišče osredotočilo le na preverjanje tega, da Vlada odlokov ne sprejema samovoljno oziroma je nedoločne pravne pojme konkretizirala v skladu z ustavnimi vrednotami (v prvi vrsti pravico do življenja),³⁸ je Vladi zapolnjevanje nedoločnih pojmov pravzaprav preprečilo. Eden od temeljnih namenov načela jasnosti in določnosti pravnih norm (kot zahteve načela pravne države) je namreč preprečiti arbitrarno ravnanje državnih organov pri izvrševanju njihovih nalog.³⁹ Pri tem že Ustavno sodišče v svoji sodni praksi poudarja tudi, da »/.../ *Zahteva po jasnosti in določnosti seveda ne pomeni, da morajo biti predpisi taki, da jih ne bi bilo treba razlagati. Uporaba predpisov vedno pomeni njihovo razlago in tako kot vsi ostali predpisi, so tudi zakoni predmet razlage. Z vidika pravne varnosti, ki je eno od načel pravne države iz 2. člena Ustave, pa postane predpis sporen takrat, kadar s pomočjo pravil o razlagi pravnih norm ne moremo priti do jasne vsebine predpisa.*«⁴⁰ Če je torej tesna večina na Ustavnem sodišču odločila, da Vlada ne sme napolniti nedoločnih pravnih pojmov, bi šlo pričakovati, da bi jih zapolnila sama s pomočjo ustaljenih norm pravne razlage (npr. z objektivistično-dinamičnim načinom razlage, z že izoblikovanimi standardi ravnanja, s pravili stroke, npr. medicinske)⁴¹. Nasprotno pa tega, tako zapiše dr. Matej Avbelj, ni niti poskušala storiti oziroma je z neupoštevanjem konteksta celotnega zakona in pravnega reda kot celote, poskrbela za še večjo nedoločnost pojmov in posledično ugotovila njihovo protiustavnost.⁴² V konkretno, specifično in kazuistično normiranje je tako prisilila zakonodajalca in s tem ovrгла zahtevo po splošnosti in abstraktnosti predpisov načela pravne države.⁴³ Poleg tega, kakor v svojem ločenem mnenju ugotavlja sodnica dr. Dunja Jadek Pensa, zahteva po jasnosti in pomenski določljivosti zakonske podlage za omejevanje pravic ni vedno dosegljiva in se v določenih realnih

³⁷ Letnar Černič, 2021, str. 14–16.

³⁸ Ibid.

³⁹ Čebulj, 2015, str. 168, 169.

⁴⁰ USRS Odločba U-I-32/02, 10. 7. 2003, 11. točka obrazložitve; USRS Odločba U-I-227/06, 16. 11. 2006, 7. točka obrazložitve; Čebulj, 2015, str. 168.

⁴¹ USRS Odločba U-I-79/20, 13. 5. 2021, ločeno mnenje sodnika dr. Marijana Pavčnika.

⁴² Avbelj, 2021, e-vir.

⁴³ Ibid.

situacijah lahko pokaže tudi kot togost zakona.⁴⁴ Ustavno sodišče torej na zakonodajalca naslavlja skrajno nerealne zahteve, saj je povsem absurdno pričakovati, da bo slednji v primeru izbruha neznanе nalezljive bolezni (v tem primeru Covid 19) vnaprej prišel do vseh spoznanj o (lastnostih, širjenju, zdravljenju) bolezni, na podlagi katerih bo dovolj natančno opredelil nedoločne pojme (dopustne načine oziroma vrste ukrepanja, obseg in trajanje ukrepov, pogoje omejevanja svobode gibanja in pravice do zbiranja in združevanja, idr.).⁴⁵ Podobno v svojem članku ugotavlja tudi dr. Marko Bošnjak, ki pravi, da je »*preprečevanje širjenja bolezni /.../ na prvi pogled zelo abstraktna maksima, iz katere je težko izvesti zahtevo po konkretnih ukrepih z dedukcijo v vakumu, temveč je to mogoče le v luči konkretne situacije.*«⁴⁶

Nadalje gre opaziti, da je Ustavno sodišče kot nosilno odločbo z vidika zakonske določnosti omejitev svobode gibanja⁴⁷ postavilo povsem neprimerljivo zadevo De Tommaso zoper Italija. Neprimerljivo zato, ker v tem primeru ni šlo za omejitve gibanja zaradi nalezljivih bolezni, ampak za kazensko zadevo oziroma omejevalne ukrepe zoper kaznjenca (naložen mu je bil namreč, poleg drugih, ukrep posebnega policijskega nadzora za obdobje dveh let in določen obvezen kraj bivanja)⁴⁸, in torej ne za ukrepe, ki izhajajo iz trka dveh temeljnih človekovih pravic.⁴⁹ Kakor v svojem ločenem mnenju opozarja sodnik dr. Rajko Knez, je pri sklicevanju na sodno prakso potrebno izhajati iz področja urejanja. Ukrepi za zajezitev epidemije imajo vsekakor drugačno naravo kot kaznovalni ukrepi in zgolj zato, ker so po učinkih tem podobni, ne morejo prevzeti njihove narave.⁵⁰ Takšen pristop pomeni poljubno »zobanje češenj« (*cherry picking*) iz drugega pravnega reda, ko to Ustavnemu sodišču pride prav, in je zato nezdržljiv z zahtevami primerjalnopravne razlage.⁵¹ Jemati to odločbo, v ka-

⁴⁴ USRS Odločba U-I-79/20, 13. 5. 2021, ločeno mnenje sodnice dr. Dunje Jadek Pensa.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Bošnjak, 2021, str. 11.

⁴⁷ USRS Odločba U-I-79/20, 13. 5. 2021, 80. točka obrazložitve.

⁴⁸ ESČP *De Tommaso v. Italy*, št. 43395/09, 23. 2. 2017, 111. točka obrazložitve.

⁴⁹ Tako tudi vrhovni sodnik Zobec: »Med odločitvami ESČP odločba kot osrednje merilo izpostavi sodbo v zadevi De Tommaso zoper Italijo, primer, ki je z obravnavano epidemiološko zadevo neprimerljiv. Neprimerljiv toliko, kot je z omejitvenimi ukrepi za zajezitev epidemije neprimerljiv preventiven ukrep, izrečen sumljivemu posamezniku, ki pomeni »grožnjo varnosti in javni moralí«, in s katerim se globoko posega v njegovo svobodo na številnih življenjskih področjih.«, v: Zobec, 2021, e-vir; glej tudi Avbelj 2021, e-vir in USRS Odločba U-I-79/20, 13. 5. 2021, ločeno mnenje sodnika dr. Rajka Kneza.

⁵⁰ USRS Odločba U-I-79/20, 13. 5. 2021, ločeno mnenje sodnika dr. Rajka Kneza.

⁵¹ Avbelj, 2021, e-vir.

teri ni niti enkrat omenjena pravica do življenja, kakor nosilno, še enkrat pokaže, da je imelo sodišče slabe argumente za svojo odločitev. Slednje spominja tudi na prejudicirano odločanje, ko se Ustavno sodišče vnaprej odloči, kakšen bo rezultat in šele potem išče argumente zanj. Pri tem je dr. Peter Jambrek izpostavil tudi sklicevanje Ustavnega na odločbo št. U-I-346/02, v kateri se je Ustavno sodišče ukvarjalo s posegi v splošno volilno pravico in zahtevo po natančni opredelitvi pogojev oziroma razlogov za omejevanje le-te.⁵² Znova gre za apeliranje na povsem neprecedenčni primer, saj so volilni procesi povsem jasni in predvidljivi in torej z zakonom uredljivi. Na drugi strani pa je epidemija naravni pojav, na katerega lahko država reagira glede na njegovo naravno gibanje, ki je povsem nepredvidljivo. Iz tega razloga lahko trdimo, da je Ustavno sodišče pri opiranju na ustavnosodno prakso kršilo osnovni test precedenčnosti, po katerem mora biti preseadan povsem primerljiv, podoben in uporaben za aktualno zadevo glede na dejansko in pravno stanje ter okoliščine.⁵³ Najbrž prav zaradi tega razloga sodišče ni pojasnilo, zakaj naj bi bili navedeni presedani ustrezni za obdobje epidemije.⁵⁴ To je mogoče sklepati tudi zato, ker bi Ustavno sodišče iz zadeve de Tommaso proti Italiji lahko potegnili tudi drugačne, že prej omenjene zaključke, in sicer iz 107. točke obrazložitve (da pretirana določnost zakona lahko privede do njegove prevelike togosti in nezmožnosti odgovora na spremenljive okoliščine in so zato številni zakoni v večji ali manjši meri nejasni ter je njihov razlaga in uporaba podvržena praksi)⁵⁵ in 122. točke obrazložitve (da nedoločne pojme lahko razloži Ustavno sodišče samo)⁵⁶.

Presoja skladnosti 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB ter na njihovi podlagi sprejetih odlokov bi vsekakor morala upoštevati dejstvo, da je bila bolezen Covid 19 pred izbruhom epidemije povsem nepoznana, da so bili izpodbijani odloki Vlade sprejeti v prvih mesecih epidemije in zato Državni zbor niti ne bi mogel izvesti postopka za spremembo zakona, saj bi čakanje z ukrepanjem terjalo še več življenj.⁵⁷ Z drugimi besedami – v celoti nerealno je pričakovati, da bi zakonodajalec lahko poskrbel za do-

⁵² USRS Odločba U-I-346/02, 10. 7. 2003, 20. točka obrazložitve.

⁵³ Jambrek, Batagelj, 2021, e-vir.

⁵⁴ Letnar Černič, 2021, str. 14–16

⁵⁵ ESČP *De Tommaso v. Italy*, št. 43395/09, 23. 2. 2017, 107. točka.

⁵⁶ Ibid, 122. točka obrazložitve.

⁵⁷ USRS Odločba U-I-79/20, 13. 5. 2021, ločeno mnenje sodnika Marka Šorlija.

volj hitro odzivanje (na vse različice bolezni Covid-19) in prilaganje ukrepov na način, ki bi ustrezno zavarovali življenja državljanov Slovenije. Odločitev Ustavnega sodišča, ki takšno ukrepanje zagovarja, je dejansko tudi v neskladju z načelom delitve oblasti iz 3. člena Ustave, saj se z njo izvršilni veji oblasti odreka njena vloga kot ene izmed vej oblasti, da s podzakonskimi akti razčlenjuje, specifizira in konkretizira zakone, kar pa je dejansko tudi smisel samega načela legalitete. Ustavno sodišče torej pozablja, da določbe 120. člena Ustave poleg načela zakonitosti med drugim uvajajo tudi zahtevo po samostojnosti delovanja uprave. Le obe načeli v medsebojni povezanosti, tako navaja Pirnat, *»/.../ zagotavljata razmerje med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti, ki je skladno z načelom delitve oblasti /.../«*.⁵⁸ Odločitev sodišča zato daje občutek, da se v Sloveniji zopet uvaja skupščinski sistem⁵⁹ z načelom enotnosti oblasti, v katerem Vlada dejansko ne obstaja oziroma je nekakšen izvršilni odbor same skupščine, ki ji je v celoti podrejen in izvaja njeno politiko.

Naslednja nerealna zahteva je tudi ta, da mora zakonodajalec izvršiti odločbo oziroma odpraviti ugotovljeno neskladje v roku dveh mesecev. Gre za rok, za katerega bi lahko rekli, da se je pojavil prvič v zgodovini odločanja Ustavnega sodišča in še toliko bolj preseneča zato, ker je sodišče za odločanje o tej zadevi porabilo veliko več časa. Odločba je po besedah pravzaprav pravno in dejansko neizvršljiva⁶⁰ in zato niti ni presenetljivo, da sodišče ni samo določilo načina izvršitve. Pri tem je dr. Tone Jerovšek poudaril tudi, da so objektivno neizvršljive odločbe same po sebi nične.

Razlog ničnosti odločitve pa ne tiči le v njeni objektivni neizvršljivosti, temveč tudi v dejstvu, ki ga je izpostavil dr. Lovro Šturm, da Ustavno sodišče pri svoji odločitvi ni upoštevalo relevantnega mednarodnega pogodbenega prava, kot to zahteva 8. člen Ustave. Pri zgornji premisi je prezrlo Mednarodni zdravstveni pravilnik Svetovne zdravstvene organizacije, ki je za Slovenijo zavezujoča mednarodna pogodba. Slednji namreč vsebuje pomembne določbe za opredelitev, izvajanje in koordiniranje ukrepov na podro-

⁵⁸ Avbelj (ur.), 2019, str. 252.

⁵⁹ Avbelj, 2021, e-vir.

⁶⁰ Glej tudi Žoher, 2021, e-vir, kjer vrhovni sodnik Jan Zobec navaja: *»Tò, kar Ustavno sodišče RS terjá od zakonodajalca, je tako rekoč neizvršljivo. Potem pa za to predpiše še dvomesečni rok. Na kaj podobnega kot ustavni sodnik še nisem naletel. Ne spomnim se, da bi Ustavno sodišče RS dalo kdaj tako kratek rok.«*

čju varstva pred nalezljivimi boleznimi⁶¹ in bi ga sodišče moralo spoštovati že zaradi splošnega načela *Iura novit curia*, ki predpostavlja, da sodišče pozna (tuje) pravo po uradni dolžnosti in ga strankam ni potrebno posebej izkazovati in dokazovati.⁶²

Odločitev je torej pravno neprepričljiva, v smislu, da merilo prepričljivosti obrazložitve predstavljajo ustaljeni kanoni pravne razlage,⁶³ ne le zaradi že naštetih osnovnih napak pravne argumentacije (Ustavno sodišče ni potrudilo, glede na ustaljeno sodno prakso, da bi domnevalo ustavnost zakona in morebitne nedoločne pojme samo zapolnilo z ustaljenimi normami pravne razlage; ni upoštevalo zakona kot celote in dejstva, da je slovenski pravni red stopnjeviti;⁶⁴ naslonilo se je na sodno prakso, ki ni primerljiva; opaziti je nezdržljivost s sistemom zavor in ravnesij med zakonodajno in izvršilno oblastjo,⁶⁵ ampak tudi zato, ker je v odločbi moč zaslediti številna neskladja, nedoslednosti oziroma protislovja.⁶⁶

Prvo lahko najdemo že v 82. točki obrazložitve, v kateri Ustavno sodišče navede, da ima izključno pristojnost za omejevanje človekovih pravic le zakonodajalec⁶⁷ in da sme slednji izvršilni oblasti prepustiti zgolj podrobnejše urejanje omejitev, ki jih je pred tem seveda predpisal sam in hkrati za takšno urejanje določil tudi natančna merila. V obravnavanem primeru pa Državni zbor ni podelil Vladi le podrobnejšega urejanja, ampak pooblastilo za odločanje o tem, ali bo v posamezne pravice nedoločenega števila posameznikov ob pojavu nalezljive bolezni sploh poseženo.⁶⁸ Nadalje je v naslednji točki obrazložitve sodišče zapisalo, da bi v običajnih okoliščinah zakonodajalec s takšnim pooblastilom (ne glede na določnost in natančnost navodil, ki bi jih pri tem določil) kršil drugi odstavek 32. člena in tretji odstavek 42. člena Ustave, vendar pa gre v tem primeru za posebne okoliščine soočanja s pojavom nalezljivih bolezni. Sodišče zato zapiše, da lahko Državni zbor v specifičnem položaju (sicer izključno!) pristojnost omeje-

⁶¹ Šturm (ur.), 2011, str. 822–823 ; podrobneje tudi Ivanc, 2020, str. 5–10.

⁶² Šturm, 2021.

⁶³ Avbelj, 2021, e-vir.

⁶⁴ O nespoštovanju stopnjevitosti slovenskega reda podrobneje v USRS Odločba U-I-79/20, 13. 5. 2021, ločeno mnenje sodnice dr. Dunje Jadek Pensa.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Podrobneje glej Avbelj, 2021, e-vir; USRS Odločba U-I-79/20, 13. 5. 2021, ločeno mnenje sodnice dr. Dunje Jadek Pensa.

⁶⁷ Glej URS, 87. člen: *Pravice in obveznosti državljanov ter drugih oseb lahko državni zbor določa samo z zakonom.*

⁶⁸ USRS Odločba U-I-79/20, 13. 5. 2021, 82. točka obrazložitve.

vanja človekovih pravic podeli tudi Vladi.⁶⁹

Prvo protislovje lahko zasledimo že v uporabi besede izključen, saj jo Slovar slovenskega knjižnega jezika opredeljuje kot nekaj, kar »*pripada samo enemu*«⁷⁰ in torej ne (v posebnem položaju) še nekomu drugemu. Drugo pa v tem, na kar opozori tudi sodnica dr. Dunja Jadek Pensa – 108. člen Ustave daje pooblastilo za omejevanje človekovih pravic v primeru izrednega stanja ali vojne predsedniku republike in ne Vladi,⁷¹ kakor to predvidi Ustavno sodišče. Le predsednik republike tako lahko, sicer resda na predlog Vlade, izdaja uredbe z zakonsko močjo.⁷²

Nadalje se ta protislovja, kar navede tudi vrhovni sodnik Jan Zobec, pokažejo tudi v 99. točki obrazložitve,⁷³ v kateri Ustavno sodišče zapiše, da »/.../ *natančnejša zakonska ureditev* /h kateri teži Ustavno sodišče/, *ki bi bila prilagojena že znanim boleznim, ne bi nujno ovirala odziva na novo nalezljivo bolezen. /.../ Če pa bi do tega vendarle prišlo, pa bi moral Državni zbor v najkrajšem možnem času sprejeti (dovolj natančno) zakonsko podlago, ki bi bila prilagojena značilnostim te nove bolezni. Za primer, da ta zakonska podlaga ne bi mogla biti sprejeta dovolj hitro, bi lahko ZNB določil tudi ureditev, po kateri bi lahko Vlada v vmesnem času, če bi ocenila, da v zakonu predvideni ukrepi niso primerne ali zadostni za odzivanje na to bolezen, izjemoma predpisala tudi drugačne ukrepe, vendar ob upoštevanju strogih časovnih omejitev in obveznosti posvetovanja s stroko.*«⁷⁴ To pa je ravno tisto kar določa 39. člen ZNB, če ga beremo v kontekstu in duhu celotnega zakona in ustavnih vrednot.⁷⁵

Ustavno sodišče se je skozi celotno odločitev vrtelo okoli vsebinske praznosti in podnormiranosti izpodbijanih določb ter s črkobralskim pristopom vnovič strmelo k pretirani (slovenski) birokraciji, ki duši slovenski razvojni sistem.⁷⁶ Dejansko bi lahko rekli, da se od zakonodajalca zahteva izdelavo natančnega seznama ukrepov, območij, javnih mest, kar bi po eni strani še bilo ureničljivo. Vendar ko pridemo do opredelitve časovne dimenzije oziroma natančne opredelitve tega, kako dolgo naj posamezen

⁶⁹ Ibid, 83. točka obrazložitve.

⁷⁰ Izključen, v: Slovar slovenskega knjižnega jezika, 2014.

⁷¹ USRS Odločba U-I-79/20, 13. 5. 2021, ločeno mnenje sodnice dr. Dunje Jadek Pensa.

⁷² URS, 108. člen.

⁷³ Glej Zobec, 2021, e-vir.

⁷⁴ USRS Odločba U-I-79/20, 13. 5. 2021, 99. točka obrazložitve.

⁷⁵ Glej Zobec, 2021, e-vir.

⁷⁶ Glej Avbelj, 2021, e-vir.

ukrep traja, pa zakonodajalec v tako nepredvidljivih okoliščinah, ki jih terja epidemija, nima realnih možnosti za opredelitev vseh vzročno posledičnih zvez.

Pri tem pa sodišče pozablja in na kar je opozorila dr. Katja Triller Vrtovec, da je spomladi 2020 izdalo odločbo št. U-I-194/19,⁷⁷ s katero je bil zaradi neskladnosti z načelom delitve oblasti oziroma prekonkretno določenih ukrepov, razveljavljen Zakon o interventnem odvzemu osebkov vrst rjavega medveda. Sodišče je odločilo, da zakon »/.../konkretno določa obseg ter časovno in prostorsko razporeditev načrtovanega odstrela točno določenega števila medvedov in volkov ter pogoje in omejitve, ki jih morajo louske družine upoštevati pri izvedbi tega odstrela /.../«. ⁷⁸ Zato je ugotovilo, da zakonodajalec »/.../ ni izvrševal tipične funkcije, ki jo ima v sistemu državne oblasti in ki mu je lastna /.../«. ⁷⁹ temveč je /.../ v bistvenem uveljavil konkretni posamični akt, z njim nedopustno prevzel tipično funkcijo izvršilne oblasti in posegel v pristojnost sodne veje oblasti /.../«. ⁸⁰

Navedeno odpira vedno nova protislovja v odločanju Ustavnega sodišča in vse bolj daje občutek, da je v tem primeru šlo za rezultatsko usmerjeno odločitev.⁸¹ (Vsaj še) eno izmed protislovij je opaziti tudi povsem na koncu odločbe, ko se Ustavno sodišče nenazadnje dotakne pravice do življenja. Z namenom, da bi »/.../ zavarovalo zdravje in življenje ljudi, ki bi lahko bila zaradi odsotnosti zakonske podlage za omejevanje gibanja in zbiranja zaradi preprečevanja nalezljivih bolezni v prihodnje ogrožena /.../«. ⁸², je odločilo, da ima ugotovitev neskladnosti učinek razveljavitve in da razveljavitev zakonske podlage nima enakega učinka za vse na tej podlagi sprejete odloke⁸³ – torej za tiste, ki so že prenehali veljati in tiste, ki še veljajo, pri čemer pa je ZNB ostal enak in se do odprave neskladnosti še vedno uporablja. To pomeni, da odloki povzročajo tudi različna pravna stanja in položaje posameznikov,⁸⁴ zaradi česar bodo v težkem položaju sodišča, ki rešujejo prekrškovne zadeve. Namreč, že končanih, pravnomočnih prekrškovnih postopkov zaradi te odločitve ne bo več mogoče odpreti in

⁷⁷ USRS Odločba U-I-194/19, 9. 4. 2020.

⁷⁸ Ibid, 20. točka obrazložitve.

⁷⁹ Ibid, 21. točka obrazložitve.

⁸⁰ Ibid, 22. točka obrazložitve.

⁸¹ Letnar Černič, 2021, 16–18.

⁸² USRS Odločba U-I-79/20, 13. 5. 2021, 108. točka obrazložitve.

⁸³ Avbelj, 2021, e-vir.

⁸⁴ USRS Odločba U-I-79/20, 13. 5. 2021, ločeno mnenje sodnika dr. Rajka Kneza.

zahtevati povrnitev plačila za izdane vloge, medtem ko tistim, ki glob niso še plačali, tega ne bo potrebno storiti.⁸⁵ To zavrača zahtevo po notranji usklajenosti oziroma koherentnosti pravnega sistema, ki je eden ključnih pogojev za uresničevanje načela pravne države, torej pravne varnosti in predvidljivosti predpisov, zaupanja v pravo, itd.⁸⁶ Očitno je tudi, da takšna odločitev povzroča kršitev načela enakopravnosti in prav nič ne pripomore k zaupanju v ukrepe, ki so bili ključni za obvladovanje in preklc epidemije.⁸⁷ Dejansko sporoča, da je Vlada celoten boj z epidemijo izpeljala na protiustaven način, pri čemer pa v odločbi ni zaslediti podatka o stanju v katerem smo se v času epidemije v Sloveniji nahajali, niti podatka o izgubi vseh življenj zaradi te bolezni.⁸⁸

3. Sklepno

Težko in dolgo pričakovana presoja Ustavnega sodišča glede omejevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin v času epidemije je, po več kot letu dni obravnave in v zadnjih izdihljajih epidemije, ugledala luč sveta. Zaradi svoje vsebine pa bo zagotovo predmet nadaljnjih proučevanj.

Ustavno sodišče je presojalo skladnost 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB, ki je predstavljal podlago za sprejemanje odlokov oziroma ukrepov Vlade, s katerimi se je le-ta spopadala z epidemijo neznane bolezni Covid 19 in pri tem skušala zavarovati predvsem najvišjo med pravicami, pravico do življenja. Nasprotno se Ustavno sodišče z omenjeno pravico ni ukvarjalo oziroma jo je postavilo na drugo mesto. Pri iskanju ravnotežja med varovanjem življenja in načelom demokratičnega sprejemanja odlokov za obvladovanje epidemije na eni strani ter omejitvami drugih človekovih pravic, tj. pravice so svobode gibanja ter zbiranja in združevanja na drugi,⁸⁹ je tehtnico premaknilo v korist zadnje omenjenih. Ugotovilo je namreč, da sta izpodbijani določbi ZNB v neskladju z 32. in 42. členom Ustave iz razloga nespoštovanja načela legalitete iz 120. člena Ustave, saj sta vsebinsko prazni, podnormirani in dajeta Vladi prevelika pooblastila ter ne določata varoval, ki bi lahko omejila prosto presojo Vlade (kot sta dolžnost posvetovanja

⁸⁵ Žoher, 2021, e-vir.

⁸⁶ Grad, 2021, str. 213-222.

⁸⁷ USRS Odločba U-I-79/20, 13. 5. 2021, ločeno mnenje sodnika dr. Rajka Kneza.

⁸⁸ Letnar Černič, 2021, 16–18.

⁸⁹ USRS Odločba U-I-79/20, 13. 5. 2021, ločeno mnenje sodnika Marka Šorlija.

in sodelovanja s stroko ter obveščanje javnosti o okoliščinah in strokovnih stališčih, ki so pomembna za odločanje o ukrepih)⁹⁰. Ustavno sodišče je poudarilo, da so lahko podzakonski predpisi izvršilne oblasti (odloki Vlade) sprejeti le na podlagi zakona in morajo temeljiti na dovolj določni podlagi v zakonu.⁹¹ Iz tega razloga so bili neustavni tudi odloki Vlade, ki so temeljili na presojanjih določbah ZNB in s katerimi je bila ravno na dan Ustavne debate Nove univerze, tj. 15. 6. 2021, epidemija preklicana. Iz odločbe gre zato prebrati, da je Vlada celoten boj za zajezitev epidemije vodila na protiuustaven način.

Pri tem sodnik Marko Šorli poudarja, da je *»/.../ Uporabljena interpretacija načela legalitete /.../ sicer formalno logična in daje vtis objektivnosti, vendar pa spregleda, da ni namen pravil, da si podrejuje človeka, za katerega v resnici gre. Izhodišče interpretacije bi moralo biti, da naj pravila služijo človeku.«*⁹² Zakon je namreč ustvarjen za človeka (in njegovo življenje) in ne obratno.⁹³ Zato bi Ustavno sodišče pri svoji presoji moralo upoštevati, da sta prav izjemnost situacije in nepoznavanje bolezni zahtevala hitro odzivnost in sprejemanje ukrepov s strani izvršilne veje oblasti.⁹⁴ Iz tega razloga je tudi nerealno pričakovati, da bi zakonodajalec lahko poskrbel za dovolj hitro odzivanje (na vse različice bolezni Covid 19 oziroma spremembe na slabše ali na boljše) in prilagajanje ukrepov na način, ki bi bodisi učinkovito zavarovali življenja bodisi odpravili nesorazmerne posege v druge pravice.⁹⁵

Kakor zapiše dr. Jernej Letnar Čerňič je *»/.../ Odsotnost presoje morebitne protiuustavnosti odločb tudi z vidika pravice do življenja pošilja nevarno sporočilo širši slovenski družbi, da življenje in človekovo dostojanstvo nista več temeljni pravici in vrednoti slovenske družbe.«*⁹⁶ Ker, na kar opozarja vrhovni sodnik Jaz Zobec, bi morala biti pravica do življenja v izhodišču vsake (ustavno)sodne presoje, saj *»Katerekoli druge ustavne vrednote ali celo človekove pravice so še v igri in v koliziji s kraljico vseh pravic, pravico do življenja, ter z njo tekmujejo za naklonjenost ustavnih sodnic in sodnikov, izhodišče ustavnosodne presoje in končni zadnji test*

⁹⁰ Ibid, 69. točka obrazložitve.

⁹¹ USRS Odločba U-I-79/20, 13. 5. 2021, 69. točka obrazložitve.

⁹² USRS Odločba U-I-79/20, 13. 5. 2021, ločeno mnenje sodnika Marka Šorlija.

⁹³ Ibid.

⁹⁴ USRS Odločba U-I-79/20, 13. 5. 2021, ločeno mnenje sodnika dr. Rajka Kneza.

⁹⁵ Podobno sicer na začetku 83. točka obrazložitve v USRS Odločba U-I-79/20, 13. 5. 2021, priznava tudi Ustavno sodišče.

⁹⁶ Letnar Čerňič, 2021, 16–18.

pravilnosti izglasovane odločitve, mora biti vselej narejen z vidika pravice do življenja. /.../»⁹⁷

V nasprotju z nekaterimi ustavnimi sodniki, ki pravijo, da je »/.../ utemeljitev odkrita, razumljiva in dosledna /ter da/ se ne skriva za jezikovnimi akrobacijami./.../«⁹⁸, lahko zaključimo, da je obrazložitev, na podlagi v članku naštetega navajanja razlogov, pravno neprepričljiva, saj nasprotuje temeljnim normam pravne argumentacije (ne upošteva ZNB kot celote; se sklicuje na neustrezno sodno prakso; ne upošteva stopnjevitosti slovenskega pravnega reda; ne zapolni nedoločnih pojmov; itd.)⁹⁹, notranje protislovna (v smislu razlage in uporabe načela legalitete, delitve oblasti, pravne države) in celo rezultatsko usmerjena.¹⁰⁰

Z vidika dr. Jurija Toplaka izdana odločba niti ni presenetljiva in je odraz trenutnega stanja v katerem se Ustavno sodišče trenutno nahaja. Menil je namreč, da je Ustavno sodišče izgubljeno in se ne znajde, sodniki (vsaj nekateri) niso več objektivni ocenjevalci, ampak igralci v nekih moštvih. Tak vtis sodišče daje skozi svoje odločbe in dejanja (odzivi na javne kritike, ki se pojavljajo vse večkrat), s čimer najeda svojo lastno integriteto.

To podkrepi tudi pritrdilo ločeno mnenje sodnice dr. Špelce Mežnar, ki opozori, da bi Ustavno sodišče o tem ali je 39. člen ZNB skladen s temeljnim legalitetnim načelom, lahko presojalo že v zadevi U-I-83/20 z dne 27. 8. 2020, saj je bilo že takrat na Ustavnem sodišču nekaj pobud, s katerimi je bil ta člen izpodbijan. Poleg tega naj bi bila vsebina zakona »suspektna« in bi jo zato morale sodišče presojati po uradni dolžnosti, pa tega ni storilo. Sodnica sama prizna, da je šlo za metodološko zgrešen pristop, kar se kaže v tem, da sta sprva z Ustavo skladna odloka, ki sta bila predmet presoje v zadevi U-I-83/20, z zadevo U-I-79/20, postala protiustavna, saj temeljita na protiustavnih določbah 39. člena ZNB.¹⁰¹

Po mnenju razpravljavcev bo zato odločba U-I-79/20, v kateri je Ustavno sodišče imelo pravzaprav lahko nalogo, saj je moralo razreševati trk absolutne pravice do življenja z dvema pravicama, ki sta že po Ustavi omejeni, zagotovo predmet nadaljnjih proučevanj in mogoče tudi študijski pripomoček o tem, kako naj Ustavno sodišče ne dela. To bo torej vsaj nekaj pozitivnega, kar bo odločba prinesla.

⁹⁷ Zobec, 2021, e-vir.

⁹⁸ USRS Odločba U-I-79/20, 13. 5. 2021, ločeno mnenje sodnika dr. Špelce Mežnar.

⁹⁹ Podrobneje glej Avbelj, 2021, e-vir.

¹⁰⁰ Letnar Černič, 2021, 16–18.

¹⁰¹ USRS Odločba U-I-79/20, 13. 5. 2021, ločeno mnenje sodnika dr. Špelce Mežnar.

LITERATURA IN VIRI

Samostojne publikacije

- Avbelj, M. (ur.). (2019). Komentar Ustave Republike Slovenije. Nova Gorica: Nova univerza, Evropska pravna fakulteta.
- Čebulj, J., Strmecki, M. (2005). Upravno pravo. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Stanković, M. (2020). Pozitivna obveznost države zaščiti življenje posameznika (magistrsko diplomsko delo). Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta.
- Šturm, L. (ur.). (2011). Komentar Ustave Republike Slovenije : dopolnitev – A. Kranj : Fakulteta za državne in evropske študije.
- Šturm, L. (ur.). (2002). Komentar Ustave Republike Slovenije. Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije.

Članki v revijah

- Bošnjak, M. (2021). Varstvo človekovih pravic v času pandemije. Dignitas : revija za človekove pravice, št. 87/88, str. 9–12.
- Čebulj, J. (2015). Jasnost in določnost predpisov na področju upravnega nadzora. Dignitas : revija za človekove pravice, št. 65/66, str. 165–179.
- Grad, F. (2012). Priprava predpisa in koherentnost pravnega reda. Pravni letopis, št. 1 str. 213–222, 252–253.
- Ivanc, B. (2020). Globalno pandemsko pravo in statu nascendi. Dignitas : revija za človekove pravice, št.85/86, str. 5–10.
- Jerovšek, T. (1992). Zapolnjevanje nedoločnih pravnih pojmov v upravnem pravu. Podjetje in delo, str. 699–705.
- Letnar Černič, J. (2021). Epidemija, ustavno sodišče in pravica do življenja. Pravna praksa, št. 24–25, str. 14–16.
- Šturm, L. (2021). Uvodni pogled na odločbo Ustavnega sodišča U-I-79/20 z vidika načel legalitete in sorazmernosti. Dignitas, št. 89-90, str. 9–24.

Prispevki v zbornikih, enciklopedični sestavki in poglavja v knjigah

- Izključen. (2014). V: Slovar slovenskega knjižnega jezika, druga, dopolnjena in deloma prenovljena izdaja / Bajec, A. (ur.) et al. Ljubljana: Založba ZRC, Znanstvenoraziskovalni center SAZU. URL: <https://fran.si/iskanje?FilteredDictionaryIds=133&View=1&Query=izklju%C4%8Den>, 5. 7. 2021.

Pravni viri

- Ustava Republike Slovenije (URS). Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a.
- Zakon o nalezljivih boleznih (ZNB). Uradni list RS, št. 33/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/20 – ZIUZEOP, 142/20, 175/20 – ZIUOPDVE, 15/21 – ZDUOP in 82/21.

Sodna praksa

- USRS Odločba U-I-79/20, Ustavno sodišče Republike Slovenije, 13. 5. 2021, ECLI:SI:USRS:2021:U.I.79.20.
- ESČP De Tommaso v. Italy, Evropsko sodišče za človekove pravice, št. 43395/09, 23. 2. 2017. ECLI:CE:ECHR:2017:0223JUD004339509.
- ESČP Gorovenky and Bugara v. Ukraine, Evropsko sodišče za človekove pravice, št. 36146/05 in 42418/05, 12. 1. 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0112JUD003614605.
- USRS Odločba U-I-194/19, Ustavno sodišče Republike Slovenije, 9. 4. 2020, ECLI:SI:USRS:2020:U.I.194.19
- USRS Odločba U-I-227/06, Ustavno sodišče Republike Slovenije, 16. 11. 2006, ECLI:SI:USRS:2006:U.I.227.06.
- USRS Odločba U-I-346/02, Ustavno sodišče Republike Slovenije, 10. 7. 2003, ECLI:SI:USRS:2003:U.I.346.02.
- USRS Odločba Up-555/03, Up-827/04, Ustavno sodišče Republike Slovenije, 6. 7. 2006, ECLI:SI:USRS:2006:Up.555.03.
- USRS Odločba U-I-32/02, Ustavno sodišče Republike Slovenije, 10. 7. 2003, ECLI:SI:USRS:2003:U.I.32.02.
- USRS Odločba U-I-65/05, Ustavno sodišče Republike Slovenije, 22. 9. 2005, ECLI:SI:USRS:2005:U.I.65.05.

Spletni viri

- Avbelj, M. Pra-odločba ustavnega sodišča. IUS-INFO, 7. 6. 2021. URL: <https://www.iusinfo.si/medijsko-sredisce/kolumne/284313>, 8. 7. 2021.
- Jambrek, P., Batagelj, P. Pro et contra : Razprava o Covid 19 odločbi Ustavnega sodišča U-I-79/20 z dne 13.5.2021. Nova univerza, 18. 6. 2021. URL: <https://www.nova-uni.si/nova/wp-content/uploads/2021/06/POVZETEK-RAZPRAVE-NA-AF-NU.pdf>, 8. 7. 2021.
- Letnar Čer nič, J. Obveznosti države do varovanja nedotakljivosti življenja. IUS-INFO, 22. 5. 2020. URL: <https://www.iusinfo.si/medijsko-sredisce/kolumne/264459>, 8. 7. 2021.
- Zobec, J. Ali središče drži?. SiolNET, 4. 6. 2021. URL: <https://siol.net/siol-plus/kolumne/jan-zobec-ali-sredisce-drzi-553795>, 8. 7. 2021.
- Žoher, N. (VIDEO) Bivši ustavni sodnik Jan Zobec: "To, kar US terja od zakonodajalca, je tako rekoč neizvršljivo! Na kaj takega še nisem naletel!". Nova obzorja, 3. 6. 2021. URL: <https://demokracija.si/fokus/video-bivsi-ustavni-sodnik-zobec-to-kar-us-terja-od-zakonodajalca-je-tako-rekoc-neizvrsljivo-na-kaj-takega-se-nisem-naletel/>, 8. 7. 2021.