

Praktikum za ustavno pravo

Rok Dacar



Univerzitetna založba
Univerze v Mariboru





Univerza v Mariboru

Pravna fakulteta

Praktikum za ustavno pravo

Avtor

Rok Dacar

Avgust 2025

Naslov <i>Title</i>	Praktikum za ustavno pravo <i>Constitutional Law Casebook</i>
Avtor <i>Author</i>	Rok Dacar (Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta)
Recenzija <i>Review</i>	Verena Rošic Feguš (Nova univerza, Evropska pravna fakulteta)
	Aljoša Polajžar (Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta)
Lektoriranje <i>Language editing</i>	Špela Mlinar
Tehnična urednika <i>Technical editors</i>	Marina Bajić (Univerza v Mariboru, Univerzitetna založba)
	Jan Perša (Univerza v Mariboru, Univerzitetna založba)
Oblikovanje ovitka <i>Cover designer</i>	Rok Dacar (Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta)
	Jan Perša (Univerza v Mariboru, Univerzitetna založba)
Grafike na ovitku <i>Cover graphics</i>	Knjižna polica, foto: Rok Dacar, 2025
Grafične priloge <i>Graphic material</i>	Viri so lastni, razen če ni navedeno drugače. Dacar (avtor), 2025
Založnik <i>Published by</i>	Univerza v Mariboru Univerzitetna založba Slomškovo trgo 15, 2000 Maribor, Slovenija https://press.um.si , zalozba@um.si
Izdajatelj <i>Issued by</i>	Univerza v Mariboru Pravna fakulteta Mladinska ulica 9, 2000 Maribor, Slovenija https://pf.um.si/ , pf@um.si
Izdaja <i>Edition</i>	Prva izdaja
Vrsta publikacije <i>Publication type</i>	E-knjiga
Izdano <i>Published at</i>	Maribor, Slovenija, avgust 2025
Dostopno na <i>Available at</i>	https://press.um.si/index.php/ump/catalog/book/1043



© Univerza v Mariboru, Univerzitetna založba
/ University of Maribor, University of Maribor Press

Besedilo © Dacar (avtor), 2025

To delo je objavljeno pod licenco Creative Commons Priznanje avtorstva 4.0 Mednarodna. / *This work is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 International License.*

Uporabnikom je dovoljeno tako nekomercialno kot tudi komercialno reproduciranje, distribuiranje, dajanje v najem, javna priobčitev in predelava avtorskega dela, pod pogojem, da navedejo avtorja izvirnega dela.

Vsa gradiva tretjih oseb v tej knjigi so objavljena pod licenco Creative Commons, razen če to ni navedeno drugače. Če želite ponovno uporabiti gradivo tretjih oseb, ki ni zajeto v licenci Creative Commons, boste morali pridobiti dovoljenje neposredno od imetnika avtorskih pravic.

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Univerzitetna knjižnica Maribor

342(075.8)(0.034.2)

DACAR, Rok

Praktikum za ustavno pravo [Elektronski vir] / avtor Rok Dacar. - 1. izd.
- E-publikacija. - Maribor : Univerza v Mariboru, Univerzitetna knjižnica,
2025

Način dostopa (URL): <https://press.um.si/index.php/ump/catalog/book/1043>

ISBN 978-961-299-032-9 (Pdf)

doi: 10.18690/um.pf.9.2025

COBISS.SI-ID 245877507

ISBN 978-961-299-032-9 (pdf)

DOI <https://doi.org/10.18690/um.pf.9.2025>

Cena Brezplačni izvod

Odgovorna oseba
založnika
For publisher

Prof. dr. Zdravko Kačič
rektor Univerze v Mariboru

Citiranje Dacar, R. (2025). *Praktikum za ustavno pravo*. Univerza v Mariboru,
Attribution Univerzitetna založba. doi: 10.18690/um.pf.9.2025

Kazalo

Predgovor.....	1
Zgodovina slovenske državnosti in ustavnosti.....	3
Odločba Ustavnega sodišča Socialistične republike Slovenije št. U-I-37/76 z dne 15. decembra 1976 (»Enakopravnost žensk in moških«)	7
Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-283/94 z dne 12. februarja 1994 (»Pozitivna diskriminacija narodnih manjšin«)	11
Odločba Ustavnega sodišča št. Up-301/96 z dne 15. januarja 1998 (»Zavrnitev vpisa stranke v register«)	29
Odločba Ustavnega sodišča U-U-224/00 z dne 9. maja 2002 (»Interpretativna odločba«).....	41
Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-416/98-38 z dne 22. marca 2001 (»Predstavniki romske skupnosti v občinskih svetih«)	57
Odločba Ustavnega št. U-I-60/03-20 z dne 4. decembra 2003 (»Prisilna hospitalizacija v psihiatrični bolnici«)	69
Odločba Ustavnega sodišča št. Up-1391/07-13 z dne 10. septembra 2009 (»Razžalitev poslanca Državnega zbora«)	97
Odklonilno ločeno mnenje (k odločbi Ustavnega sodišča št. Up-1391/07-13 z dne 10. septembra 2009) sodnika dr. Cirila Ribičiča, ki se mu pridružuje sodnica mag. Marija Krisper Kramberger.....	107
Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-114/11-12 z dne 9. junija 2011 (»Ustanovitev občine Ankarana«)	123
Sklep Ustavnega sodišča v zadevah U-I-174/10-11 ter Up-944/10-7 z dne 1. marca 2012 (»Prisilna zaposlitev v pravosodju«).....	133
Odločba Ustavnega sodišča št. U-II-1/15-20 z dne 28. septembra 2015 (»Prepoved referendum«)	141
Odločba Ustavnega sodišča št. Up-757/19-29 z dne 2. februarja 2020 (»Izbira kandidata pred Sodnim svetom«)	167

Sklep Ustavnega sodišča Ps-1/22-39 z dne 10. marca 2022 (»Protustavnost politične stranke«).....	175
Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-416/19-32 z dne 16. marca 2023 (»Varstvo vodovarstvenih območij«).....	193
Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-772/21-37 z dne 1. junija 2023 (»Sodniške plače«).....	229
Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-56/21-16 z dne 7. decembra 2023 (»Vmešavanje v nadzor državne meje«).....	281
Odločba Ustavnega sodišča št. Up-472/20-23 z dne 14. februarja 2024 (»Meje svobode izražanja na spletu«).....	305
Odločba Ustavnega sodišča št. Up-97/20-27 z dne 4. aprila 2024 (»Obrazložitev sodne odločbe«).....	337
Odločba Ustavnega sodišča št. Up-1514/22-18 z dne 18. aprila 2024 (»Varstvo in zdravje pri delu v tujini«).....	349
Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-8/24 z dne 30. maja 2024 (»Izvršitev odločbe U-I-772/21-37«).....	359
Sklep Ustavnega sodišča št. U-I-81/24 z dne 3. oktobra 2024 (»Priznanje Palestine«).....	381
Odklonilno ločeno mnenje sodnika dr. Roka Svetliča (k sklepu št. U-I-81/24 z dne 3. oktobra 2024).....	385
Odločba Ustavnega sodišča št. Up-451/21-33 z dne 24. oktobra 2024 (»Postopkovni vidik pravice do življenja«).....	389
Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-371/22-14 z dne 2. aprila 2025 (»Omnibus zakon«).....	413
O avtorju.....	Napaka! Zaznamek ni definiran.

Predgovor

Na Pravni fakulteti Univerze v Mariboru je ustavno pravo semestrski predmet, umeščen v prvi semester prvega letnika študija. Njegov namen je študente seznaniti z osnovami državne ureditve ter temeljnih pravic in svoboščin. Ustava je temeljni pravni akt Republike Slovenije in v piramidi pravnih aktov najvišje, nad vsemi drugimi nacionalnimi pravnimi akti. Njenega pravega in resničnega pomena pa ni mogoče razbrati zgolj z branjem ustavnih določil. S pomenom in vsebino jih namreč zapolnjuje Ustavno sodišče v svojih odločbah, sklepih in mnenjih. Nekaj jih je pred vami.

Namen praktikuma je podpora vajam iz ustavnega prava. Od študentov se pričakuje, da vnaprej določene odločbe Ustavnega sodišča samostojno in temeljito preštudirajo ter na tej podlagi dejavno sodelujejo pri razpravi na vajah. Od študentov se torej zahteva določena mera samostojnosti in samoiniciativnosti, ki pristoji univerzitetnemu študiju prava. Odločbe so bile iz bogate judikature Ustavnega sodišča izbrane skrbno in tako, da bodo študentje prek njih spoznali nekatere temeljne pojme ustavnega prava in razvoj ustavnosodne prakse. Poseben poudarek praktikuma je na novejši sodni praksi Ustavnega sodišča. Vsaki odločbi sledi izbor vprašanj, ki so izhodišče za razprave na vajah.

Nazadnje se zahvaljujem dolgoletnemu nosilcu predmeta prof. Juriju Toplaku ter prof. Igorju Kaučiču in dr. Etelki Korpič-Horvat, ki sta v zadnjih letih izvajala predavanja in seminarje pri predmetu ter s študenti požrtvovalno delila znanje.

Zgodovina slovenske državnosti in ustavnosti

»Edinost, sreča, sprava
k nam naj nazaj se vrnejo;
otrók, kar ima Slava,
vsi naj si v róke sežejo,
de oblast
in z njo čast,
ko préd, spet naša boste last!«

»Zbor odposlancev slovenskega naroda je zgodovinskega pomena. Njegov pomen je v naslednjem:

1. Zbor odposlancev slovenskega naroda je v slovenski narodni zgodovini prvi demokratično izvoljeni, iz ljudskih predstavnikov obstoječi zbor.
2. Demokratično izvoljeni odposlanci slovenskega naroda so izrekli enodušno voljo slovenskega naroda, da prenese vse napore in žrtve v borbi za svojo osvoboditev in združitev, za novo demokratično in močno Jugoslavijo ter za srečno bodočnost slovenskih ljudskih množic.
3. Demokratično, svobodno izvoljeni odposlanci so zahtevali neizprosno borbo proti okupatorju do dokončne zmage naše pravične stvari.
4. ...

5. Zbor odposlancev je izrekel pripravljenost slovenskih narodnih množic, da z vsemi silami podpro našo narodno osvobodilno vojno.
6. ...
7. Zbor odposlancev slovenskega naroda se je enodušno in z velikim navdušenjem izrekel za novo, demokratično, na narodni enakopravnosti zgrajeno Jugoslavijo.
8. Zbor odposlancev slovenskega naroda je izglasoval soglasno zaupnico in priznanje izvršilnemu odboru Osvobodilne fronte.«

»RAZGLAS«

Kot žrtve zločinskih komunističnih morilskih tolpe je padlo več policijskih uradnikov in domovini zvestih Štajercev. – Dne 22. julija 1941 so bile v Cilli (Celju) naslednje osebe USTRELJENE:

Franz Suppe
Anton Hribar
Alois Rischner
Michael Greschak
Franz Krischnig
...
Franziska Kolar
Johanna Srebotnik
Maria Gasperschitz
Juliana Schibret
...

Te osebe so se udeleževale kot člani tolpe teh zločinov ter so z denarnimi podporami in prenočitvijo banditov tej sodrgi omogočevale njihovo zločinstvo. – Kdor pomaga tem tolпам je sam bandit. Kdor ne naznani vsako sled protidržavnega delovanja policiji, pomaga tolпам. Vsak krivec bo brez milosti ustreljen, dokler ne bo iztrebljen poslednji bandit.

V Celju 22. julija 1942

SS-Obergruppenführer,
podpisani Rösener«

»Mi Aleksander I., po milosti božji in narodni volji kralj Jugoslavije, predpisujemo in proglašamo ustavo kraljevine Jugoslavije,...«

»Slovenija lahko z mednarodno pogodbo, ki jo ratificira državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev, prenese izvrševanje dela suverenih pravic na mednarodne organizacije, ki temeljijo na spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, demokracije in načel pravne države, ter vstopi v obrambno zvezo z državami, ki temeljijo na spoštovanju teh vrednot.«

»Izhajajoč iz Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, ter temeljnih človekovih pravic in svoboščin, temeljne in trajne pravice slovenskega naroda do samoodločbe, in iz zgodovinskega dejstva, da smo Slovenci v večstoletnem boju za narodno osvoboditev izoblikovali svojo narodno samobitnost in uveljavili svojo državnost, sprejema Skupščina Republike Slovenije Ustavo Republike Slovenije.«

»1. Socialistična republika Slovenija je v sestavi Socialistične federativne republike Jugoslavije na temelju trajne, celovite in neodtujljive pravice slovenskega naroda do samoodločbe, ki vključuje tudi pravico do odcepitve in združitve«

»1. Če organi federacije sprejmejo odločitve v nasprotju z njihovimi v ustavi določenimi pristojnostmi in s tem posežejo v ustavni položaj in pravice Socialistične republike Slovenije, je Skupščina Socialistične republike Slovenije dolžna sprejeti ukrepe, s katerimi se zagotovi varovanje z ustavo določenega položaja in pravic Socialistične republike Slovenije.«

»Na območju Socialistične republike Slovenije ali njenem delu nihče ne sme brez soglasja Skupščine Socialistične republike Slovenije razglasiti izrednih razmer in odrediti kakršnihkoli ukrepov v zvezi z njimi. V primeru, da je taka odločitev predlagana Skupščini Socialistične federativne republike Jugoslavije oziroma Predsedstvu Socialistične federativne republike Jugoslavije, so delegati oziroma član tega organa iz Socialistične republike Slovenije dolžni o tem takoj obvestiti Skupščino Socialistične republike Slovenije in druge pristojne organe Socialistične republike Slovenije ter zahtevati odložitev

odločanja, dokler Skupščina Socialistične republike Slovenije o spornem vprašanju ne zavzame stališča, in brez njenega soglasja ne smejo glasovati za odločitev.«

Vprašanja

- Poskušajte ugotoviti, iz katerih virov so vzeti zgornji odlomki.
- Kako se v slovenski zgodovini oblikuje ideja narodne suverenosti in kdaj začne pridobivati ustavnopravno razsežnost?
- V katerih zgodovinskih trenutkih smo Slovenci prvič izrazili državotvorno voljo kot narod? Kako to vpliva na današnjo ustavno identiteto?
- Kaj pomeni, da je ustava tudi izraz zgodovinske zavesti naroda?
- Opišite pomen zgodovinske kontinuitete in diskontinuitete v razvoju slovenske ustavne ureditve. Je ta razmislek pomemben za razumevanje sedanje ustave?
- V kolikšni meri so zgodovinske okoliščine (npr. vojna, okupacija, osamosvojitve) omogočile ali omejile razvoj ustavnosti na Slovenskem?
- Ali lahko idejo slovenske državnosti razumemo kot rezultat postopnega nabiranja političnih izkušenj od zgodnje novoveške dobe naprej? Opišite nekaj prelomnic.
- Je pomembno, da se preambula ustave sklicuje na pretekle boje? Kaj s tem sporoča?
- Lahko rečemo, da je ustava odsev kolektivnega spomina naroda? Katere zgodovinske plasti zaznamo v slovenski ustavi?
- Zakaj ni dovolj, da poznamo zgolj besedilo ustave, če želimo razumeti njen resnični pomen?
- Ali lahko država obstaja brez ustave? Ali lahko ustava obstaja brez zgodovinske zavesti?

Odločba Ustavnega sodišča Socialistične republike Slovenije št. U-I- 37/76 z dne 15. decembra 1976 (»Enakopravnost žensk in moških«)

Ustavno sodišče Socialistične republike Slovenije je v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti določb točke j) 9. člena, točke i) 10. člena in desete zaporedne kolone v sistemizaciji delovnih mest pod oznako »spok« samoupravnih sporazumov o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest delovne skupnosti skupnih služb in devetih temeljnih organizacij združenega dela v sestavi delovne organizacije »EMO« Celje po javni obravnavi dne 6. januarja 1977

o d l o č i l o :

Razveljavijo se določbe točke j) 9. člena, točke i) 10. člena in desete zaporedne kolone v sistemizaciji delovnih mest pod oznako »spok«

- **samoupravnega sporazuma o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest delavcev delovne skupnosti skupnih služb OZD »EMO« Celje z dne 29. julija 1976 in**

- samoupravnih sporazumov o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest delavcev tehle temeljnih organizacij združenega dela OZD »EMO« Celje:
- tovarne posode z dne 11. 6. 1976
- tovarne frit z dne 17. 6. 1976
- tovarne kotlov z dne 22. 6. 1976
- tovarne radiatorjev z dne 25. 6. 1976
- tovarne odpreskov in avtokoles z dne 14. 6. 1976
- tovarne -TOBI« z dne 12. 10. 1976
- tovarne kontejnerjev z dne 14. 10. 1976
- orodjarne z dne 7. 10. 1976
- elektronsko-računskega centra z dne 19. 5. 1976.

Obrazložitev

1) Ustavno sodišče je s sklepom U 1-37/76 z dne 15. decembra 1976 začelo postopek za oceno ustavnosti in zakonitosti v izreku odločbe navedenih določb omenjenih samoupravnih sporazumov.

Z določbo j) 9. člena navedenih samoupravnih sporazumov je spol določen kot element oziroma zahteva delovnega mesta. Po določbi točke i) 10. člena navedenih samoupravnih sporazumov »se spol določa z ozirom na delovno mesto in delo, ki se ga mora opraviti ter delovne pogoje delovnega mesta«. Za vsako sistemizirano delovno mesto je v deseti zaporedni koloni v sistemizaciji delovnih mest pod oznako »spol« opredeljena ta zahteva z eno od tehle oznak: M (moški), Ž (ženska), MŽ (moški, ženska) in ŽM (ženska, moški). Omenjene določbe samoupravnih sporazumov torej določajo spol kot eno izmed zahtev vsakega delovnega mesta, bodisi z izključno vezanostjo delovnega mesta na določen spol, bodisi alternativno z dajanjem prednosti enemu spolu.

2) Z ustavo SR Slovenije (prvi odstavek 197. člena) zagotovljena enakost občanov v pravicah in dolžnostih ne glede na spol. Po ustavnem načelu o svobodi dela (202. člen ustave SR Slovenije) si vsakdo svobodno izbira poklic in zaposlitev in sta vsakemu občanu pod enakimi pogoji dostopna vsako delovno mesto in vsaka funkcija v družbi. To ustavno načelo konkretizira določba prvega odstavka 11. člena zakona o medsebojnih razmerjih delavcev v združenem delu (Uradni list SFRJ, št. 22/73, v nadaljnjem besedilu: zvezni zakon), po kateri je vsakomur ob enakih pogojih dostopno vsako delovno mesto, za katero sklenejo delavci v temeljnih organizacijah združenega dela, da ga zasedejo.

Delovni človek, t. j. tako moški kot ženska, ima po 203. členu ustave SR Slovenije pravico do pogojev za delo, ki mu zagotavljajo telesno in moralno integriteto in varnost. Pri tem je ženski zaradi njene posebne vloge v biološki reprodukciji po določbi 6. odstavka 204. člena ustave SR Slovenije zagotovljeno posebno varstvo pri delu. Eno izmed oblik posebnega varstva žensk pri delu ureja 30. člen zveznega zakona, ki med drugim določa, da ženska ne sme delati na delovnem mestu, na katerem se pretežno opravljajo posebno težka dela, dela pod zemljo in druga dela, ki lahko škodljivo vplivajo na zdravje in življenje ženske glede na njene psihofizične posebnosti. Uredba o delih, na katera ni mogoče razporejati žensk (Uradni list SRS, št. 12/76, v nadaljnjem besedilu: uredba), izdana v zvezi s 30. členom zveznega zakona, določa v 10. členu, da delavci v temeljni in drugi organizaciji združenega dela določijo v samoupravnem sporazumu tista dela, ki jih ženske ne smejo opravljati, ko poprej pristojni inšpekcijski organi in služba medicine dela sporazumno ugotovijo, katera so takšna dela oziroma delovna mesta v temeljni in drugi organizaciji združenega dela.

Po navedenih ustavnih in zakonskih določbah so moški in ženske enakopravni in so jim dostopna vsa delovna mesta; spol občana ne more biti pogoj za zasedbo delovnega mesta, kot to določajo navedeni samoupravni sporazumi. Le za posamezna delovna mesta, na katerih se pretežno opravljajo taka dela, ki lahko škodljivo in s povečano nevarnostjo vplivajo na zdravje in življenje ženske glede na njeno materinsko funkcijo, določijo delavci v temeljni organizaciji s samoupravnim sporazumom - v skladu s 30. členom zveznega zakona in z določili uredbe - da jih ženske ne smejo zasedati. Vsako omejevanje zaposlovanja žensk izven zakonitega okvira njihovega navedenega posebnega varstva onemogoča uresničitev načela o svobodi dela in pomeni diskriminacijo žensk pri zaposlovanju.

Sporne določbe obravnavanih samoupravnih sporazumov določajo spol izven zakonitih okvirov posebnega varstva žensk pri delu kot poseben pogoj za delo na vsakem delovnem mestu, pri čemer delovno mesto bodisi izključno vežejo na določen spol, bodisi dajejo prednost enemu spolu pred drugim. Iz navedenih razlogov te določbe niso v skladu s 197. členom, prvim, drugim in tretjim odstavkom 202. člena in 6. odstavkom 204. člena ustave SR Slovenije ter so v nasprotju s prvim odstavkom 11. člena in s 30. členom zveznega zakona o medsebojnih razmerjih delavcev v združenem delu in z 10. členom uredbe o delih, na katera ni mogoče razporejati žensk.

3) Na podlagi povedanega je ustavno sodišče, upoštevajoč vse okoliščine iz 23. člena zakona o postopku pred Ustavnim sodiščem SR Slovenije (Uradni list SRS. št. 39/74 in 28/76) odločilo tako, kot je razvidno iz izreka odločbe.

Ustavno sodišče Socialistične republike Slovenije je sprejelo to odločbo v sestavi: predsednik sodišča dr. Jože Brilej in sodniki dr. Viktor Damjan, dr. Josip Globevnik, Marjan Jenko, Tine Remškar, Franc Simonič, dr. Majda Strobl in Olga Vrabič.

Št. U I 37/76-20

Ljubljana, dne 6. januarja 1977.

Predsednik
Ustavnega sodišča
SR Slovenije
dr. Jože Brilej l. r.

Vprašanja

- Katero pravno vprašanje je bilo predmet odločanja v tej zadevi?
- Ali gre pri določitvi spola kot pogoja za zasedbo delovnega mesta za neposredno ali posredno diskriminacijo?
- Kako se odločba opira na zakonodajo SFRJ in kako na zakonodajo SR Slovenije?
- Kakšna je bila vloga Ustavnega sodišča SR Slovenije leta 1977 v primerjavi z vlogo Ustavnega sodišča danes?
- Ali odločba dopušča možnost nadzora nad zakonodajno oblastjo kljub takratnemu ustavno določenemu skupščinskemu sistemu? Kako se to sklada z načelom enotnosti oblasti?
- Ali je mogoče v obrazložitvi odločbe zaznati vpliv socialistične ideologije? Kje konkretno?
- Ali se odločba dotika človekovih pravic ali svoboščin? Če se, kako so te pojmovane v relevantnem kontekstu?

Odločba Ustavnega sodišča št. U-I- 283/94 z dne 12. februarja 1994 (»Pozitivna diskriminacija narodnih manjšin«)

U-I-283/94
12.2.1998

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti, začetem na pobudo Danijela Starmana iz Kopra in drugih, na seji dne 12. februarja 1998

o d l o č i l o :

1. Ni v neskladju z Ustavo, da Zakon o volitvah v Državni zbor (Uradni list RS, št. 44/92) daje pripadnikom italijanske in madžarske samoupravne narodne skupnosti pravico, da na volitvah poslancev Državnega zbora oddajo po dva glasova.

2. Ni v neskladju z Ustavo, da Zakon o lokalnih volitvah (Uradni list RS, št. 72/93, 7/94, 33/94 in 70/95) daje pripadnikom italijanske in madžarske samoupravne narodne skupnosti pravico, da na volitvah članov občinskega sveta oddajo po dva glasova.

3. Člen 22 Zakona o evidenci volilne pravice (Uradni list RS, št. 46/92) ni v neskladju z Ustavo.

4. V neskladju z Ustavo je, da Zakon o evidenci volilne pravice (Uradni list RS, št. 46/52) ne opredeljuje meril, po katerih komisije italijanske in madžarske samoupravne narodne skupnosti odločajo o vpisu volivcev v posebni volilni imenik državljanov pripadnikov avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti. Državni zbor mora to neskladje z Ustavo odpraviti do razpisa naslednjih rednih volitev v Državni zbor.

5. Četrty odstavek 53. člena, 134. člen in drugi odstavek 140. člena Statuta Mestne občine Koper niso v neskladju z Ustavo in z zakonom.

6. Pobuda se zavrže v delu, ki se nanaša na Zakon o poslancih (Uradni list RS, št. 48/92) in Poslovnik Državnega zbora (Uradni list RS, št. 40/93, 28/96 in 26/97).

Obrazložitev

A.

1. Ustavno sodišče je dne 6.6.1996 s sklepom delno sprejelo, delno zavrnilo in delno zavrglo pobudo Danijela Starmana in drugih (v nadaljevanju: pobudniki), s katero so izpodbijali določbe naslednjih predpisov:

- Zakona o evidenci volilne pravice (Uradni list RS, št. 46/92 - v nadaljevanju: ZEVP),
- Zakona o volitvah v Državni zbor (Uradni list RS, št. 44/92 - v nadaljevanju: ZVDZ),
- Zakona o samoupravnih narodnih skupnostih (Uradni list RS, št. 65/94 - v nadaljevanju: ZSNS),

- Zakona o lokalnih volitvah (Uradni list RS, št. 72/93, 7/94, 33/94 in 70/95 - v nadaljevanju: ZLV) in
- Statuta Mestne občine Koper (Uradne objave Koper/Capodistria, št. 9/95 - v nadaljevanju: Statut).

2. Pobuda je bila sprejeta v delu, ki se nanaša na: - zatrjevano protiustavnost pravice pripadnikov italijanske in madžarske narodne skupnosti (v nadaljevanju: narodni skupnosti), da na volitvah v Državni zbor in na volitvah v občinske svete oddajo po dva glasova - enega za izvolitev predstavnika narodne skupnosti v Državnem zboru oziroma občinskem svetu in drugega za volitve drugih poslancev oziroma članov občinskega sveta; to pravico jim dajeta ZVDZ in ZLV,

- 22. člen ZEVP,
- četrti odstavek 53. člena, 134. člen in drugi odstavek 140. člena Statuta.

3. Pobudniki menijo, da je dvojna volilna pravica, kot sami označujejo pravico pripadnikov narodnih skupnosti, da na volitvah v Državni zbor in v občinske svete oddajo dva glasova, v neskladju z ustavnim načelom enakosti pred zakonom. Dvojna volilna pravica je po njihovem mnenju ustavno nedopustna diskriminacija, ki v ničemer ne prispeva k varstvu narodnih skupnosti.

4. Pobudniki so v prvotni pobudi izrazili stališče, da bi moral Poslovnik Državnega zbora (Uradni list RS, št. 40/93, 28/96 in 26/97 - v nadaljevanju: Poslovnik) omejiti meje mandata zastopnikov narodnih skupnosti. Po njihovem mnenju je protiustavno, če predstavnika narodnih skupnosti sodelujeta pri odločanju o vseh zadevah, ki so v pristojnosti Državnega zbora.

5. Določba 22. člena ZEVP, ki omogoča vpis v volilni imenik na zahtevo tudi tistim pripadnikom italijanske in madžarske narodnosti, ki nimajo stalnega prebivališča v narodnostno mešanih naseljih, je po mnenju pobudnikov protiustavna zato, ker s širjenjem pravic na neavtohtone pripadnike narodne skupnosti presega ustavno zaščito narodnosti.

6. Po mnenju pobudnikov so v neskladju z Ustavo tudi naslednje določbe Statuta:

- določba 134. člena, ki podeljuje krajevnim skupnostim status pravne osebe (pobudniki menijo, da z ustanavljanjem pravnih oseb javnega prava statut posega v pristojnost

zakonodajalca), - določba drugega odstavka 140. člena, ker določa neposredno zastopnost narodnih skupnosti v svetih krajevnih skupnosti (pobudniki menijo, da za krajevno skupnost ne pridejo v poštev posebne določbe o pravicah narodne skupnosti, ker ni samoupravna lokalna skupnost), in

- določba četrtega odstavka 53. člena, ki določa, da mora biti podžupan pripadnik italijanske narodnosti, če ni pripadnik italijanske narodnosti župan (s tem, menijo pobudniki, je osebam, ki niso italijanske narodnosti, diskriminatorno omejena pasivna volilna pravica).

7. Pobudniki so dne 14.11.1996 vložili predlog za začasno zadržanje ZVDZ, kolikor daje pripadnikom narodnih skupnosti dvojno volilno pravico, določb Poslovnika, kolikor le-te ne opredeljujejo meje mandata zastopnikov narodnih skupnosti (zlasti drugi odstavek 119. in drugi odstavek 128. člena) in Zakona o poslancih (Uradni list RS, št. 48/92 - v nadaljevanju:

ZoP) v celoti glede zastopnikov narodnih skupnosti. V tej vlogi ponovno poudarjajo svoje stališče, da je protiustavno, da poslanca, ki sta predstavnika narodnih skupnosti, sodelujeta pri odločanju o vseh zadevah v Državnem zboru, npr. tudi pri izvolitvi predsednika Vlade in imenovanju ministrov. Ustavno sodišče je štelo, da so z navedenim predlogom pobudniki razširili pobudo tudi na Poslovnik in ZoP. Opravilo je javno obravnavo predloga za začasno zadržanje in po njej predlog s sklepom zavrnilo.

8. Sekretariat Državnega zbora za zakonodajo in pravne zadeve (v nadaljevanju: Sekretariat) je najprej (še pred delnim sprejetjem pobude) odgovoril na celotno pobudo. Meni, da pobuda ni utemeljena, saj "zakoni, ki jim pobudniki očitajo kršitev Ustave, le izvajajo ustavne določbe o posebnih pravicah avtohtonih narodnih skupnosti. Posebno varstvo narodnih skupnosti je po mnenju Sekretariata izvedba načela enakosti, in sicer taka, ki upošteva poseben položaj in okoliščine, v katerih ti skupnosti živita. Tudi če bi zakoni določali še druge ali širše pravice, kot jih določa Ustava, to ne bi bilo z njo v nasprotju, meni Sekretariat.

9. Dvojna volilna pravica po mnenju Sekretariata izhaja iz tretjega odstavka 64. člena Ustave, glede sestave Državnega zbora in položaja poslancev v njem pa tudi iz tretjega odstavka 80. člena in prvega odstavka 82. člena Ustave. Glede pravic pripadnikov narodnih skupnosti, ki živijo izven narodnostno mešanih območij, Sekretariat opozarja na določbo četrtega odstavka 64. člena Ustave, ki poverja zakonodajalcu določitev pravic, ki jih pripadniki narodnih skupnosti uresničujejo tudi zunaj območij, kjer ti skupnosti živita. Zakonsko določanje statusa pripadnika narodne skupnosti pa je po mnenju Sekretariata

"zelo sporno zaradi ustavnih določb, ki zagotavljajo človekove pravice in svoboščine, vključno z določbo 61. člena Ustave". Sekretariat meni tudi, da pobudniki ne izkazujejo pravnega interesa za vložitev obravnavane pobude.

10. Po izdaji sklepa o delnem sprejetju pobude in po opravljeni javni obravnavi je Sekretariat še enkrat (izčrpnjeje) odgovoril na sprejeti del pobude. V odgovoru navaja, da t.i. dvojno volilno pravico zahtevajo ustavne določbe; gre za izvedbo posebne ustavne pravice iz tretjega odstavka 64. člena Ustave poleg splošne volilne pravice. Sekretariat poudarja privrženost Ustave varovanju pravic narodnih skupnosti in izhaja iz t.i. pozitivnega koncepta urejanja položaja teh skupnosti. Ustava jim jamči posebne pravice, ki se kažejo kot pozitivna diskriminacija. Sekretariat poudarja varovanje manjšin kot pomembno merilo demokratičnosti etnično pluralne družbe.

Opozarja na 4. člen Okvirne konvencije Sveta Evrope o varstvu etničnih manjšin, katere podpisnik je tudi Slovenija; ta člen določa, da se ukrepi, ki so posledica upoštevanja specifičnih razmer, v katerih živijo pripadniki manjšine, ne morejo obravnavati kot diskriminacija pripadnikov večinskega naroda.

11. Sekretariat navaja, da ureditev položaja narodnih skupnosti po Ustavi pomeni kontinuiteto na tem področju, saj se je pozitiven koncept varstva manjšin pri nas uveljavil že z ustavo iz leta 1974 in s kasnejšimi ustavnimi amandmaji. Omenja tudi določbe Deklaracije ob neodvisnosti in Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 1/91-I - v nadaljevanju: TUL), ki določata, da so italijanski in madžarski narodni skupnosti v RS in njunim pripadnikom zagotovljene vse pravice iz dotodanje ustave in veljavnih mednarodnih pogodb. Navaja tudi določbo 338. člena ustave iz leta 1974 (amandma iz leta 1989), po kateri imata narodni skupnosti vsaj po enega delegata v vsakem zboru tedanje Skupščine SRS. Opozarja, da sta imeli narodni skupnosti že po tej določbi posebno volilno pravico in da bi ukinitve te pravice pomenila kršitev načela zaupanja v pravo.

12. Sekretariat opozarja na mednarodnopravne obveznosti Slovenije po Pogodbi o prijateljstvu in sodelovanju med Republiko Slovenijo in Republiko Madžarsko, po Sporazumu o zagotavljanju posebnih pravic slovenske narodne manjšine v Republici Madžarski in madžarske narodne skupnosti v Republici Sloveniji (Uradni list - Mednarodne pogodbe, št. 6/93) in po Osimski pogodbi iz leta 1975. Poudarja tudi, da Okvirna konvencija Sveta Evrope o varstvu etničnih manjšin zahteva od podpisnic, med katerimi je tudi Slovenija, da na vseh področjih gospodarskega, socialnega, političnega in kulturnega življenja po potrebi sprejmejo ukrepe za spodbujanje dejanske in popolne

enakosti med pripadniki narodne manjšine in pripadniki večinskega naroda. Iz navedene konvencije, navaja Sekretariat, izhaja zahteva po javni participaciji manjšin v javnih zadevah in še posebej v manjšinskih zadevah.

13. Glede 22. člena ZEVP Sekretariat navaja, da po Ustavi posebna volilna pravica pripadnikov narodnih skupnosti ni teritorialno omejena in da so pravice pripadnikov narodnih skupnosti po Ustavi zagotovljene ne glede na njihovo število in poseljenost. Sekretariat se sklicuje tudi na določbo četrtega odstavka 64. člena Ustave, po kateri zakon ureja položaj in način uresničevanja pravic italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti na območjih, kjer živita, obveznosti samoupravnih lokalnih skupnosti za uresničevanje teh pravic, ter tiste pravice, ki jih pripadniki teh narodnih skupnosti uresničujejo tudi zunaj teh območij.

14. Glede navedb pobudnikov, da bi morala Poslovník in ZoP omejiti pravice poslancev

- predstavnikov narodnih skupnosti, Sekretariat navaja, da iz vseh določb Ustave, ki govorijo o poslancih, izhaja njihov enak položaj ne glede na volilno bazo in kakršnekoli druge okoliščine. To velja po stališču Sekretariata za vse pravice poslancev narodnih skupnosti po 19. členu ZoP, kakor tudi za pravice, ki izhajajo iz Poslovníka (npr. pravico oblikovati posebno poslansko skupino, pravico izbrati delovna telesa, v katerih bosta sodelovala itd.).

Sekretariat meni tudi, da za obravnavanje ustavnosti Poslovníka in ZoP niso podane procesne predpostavke. Pobudniki naj bi ne izkazali pravnega interesa, ker Poslovník in ZoP urejata razmerja, ki zadevajo poslance in pravila njihovega dela v parlamentu. Sekretariat opozarja še na to, da je predstavnik pobudnikov na javni obravnavi izrazil svoje stališče, da ZoP ne velja za izvoljena predstavnika narodnih skupnosti. Glede na to, meni Sekretariat, je potrebno pobudo v tem delu zavreči, ker naj bi pobudniki od nje sami odstopili.

15. Občinski svet Mestne občine Koper (v nadaljevanju: Svet) je odgovoril na del pobude, ki se nanaša na Statut. Glede zastopanosti italijanske skupnosti v svetih krajevnih skupnosti navaja Svet, da je "analogno upošteval določila, ki urejajo število članov pripadnikov italijanske narodne skupnosti v občinskem svetu". Določba, da mora biti podžupan italijanske narodnosti, če župan ni, ima po mnenju Sveta oporo v 39. členu ZLS.

16. Do pobude sta se opredelili tudi italijanska in madžarska samoupravna narodna skupnost. Obe menita, da izpodbijane določbe niso v neskladju z Ustavo, temveč pomenijo prav uresničevanje ustavnih zapovedi o varstvu avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti.

B.-I.

17. Obravnavana pobuda odpira ustavnopravna vprašanja, ki se nanašajo na varstvo avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti. Spoštovanje oziroma zaščita etničnih, verskih, jezikovnih in drugih manjšin je pomemben pokazatelj demokratičnosti družbe. Demokratične države posvečajo varstvu manjšin posebno pozornost. Varstvo manjšin se zagotavlja v dveh oblikah: kot prepoved diskriminacije na podlagi narodnostne, jezikovne, verske in rasne pripadnosti ter kot zagotovitev posebnih pravic, ki pripadajo samo manjšini oziroma njenim pripadnikom. Druga oblika varstva je v teoriji znana kot pozitivno varstvo manjšin. Pozitivno varstvo povzroča t.i. pozitivno diskriminacijo, ker so pripadnikom manjšine zagotovljene pravice, ki jih pripadniki večine nimajo. Tovrstni ukrepi predstavljajo visoko stopnjo varstva narodnih manjšin, ki jim jo priznava večinska skupina prebivalstva, in s tem kažejo na demokratičnost družbe.

18. Pravice narodnih manjšin so urejene v mednarodnem pravu z multilateralnimi konvencijami in dvostranskimi sporazumi med državami. Položaj italijanske manjšine oziroma narodne skupnosti v Sloveniji je po drugi svetovni vojni uredil Specialni statut Svobodnega tržaškega ozemlja, priložen Londonskemu memorandumu o soglasju med vladami FLRJ, Italije in Velike Britanije.

Specialni statut je prenehal veljati z uveljavitvijo Pogodbe med SFRJ in Italijansko Republiko, sklenjene v Osimu (Uradni list SFRJ - Mednarodne pogodbe, št. 1/77; v nadaljevanju: Osimski sporazum). Osimski sporazum je v preambuli izrazil za obe državi "privrženost načelu največjega možnega varstva državljanov - pripadnikov manjšin, ki izvira iz njunih ustav in njune notranje zakonodaje in ga vsaka stran uresničuje avtonomno, pri čemer se ravna tudi po načelih Ustanovne listine Združenih narodov, Univerzalne deklaracije o človekovih pravicah, Konvencije o preprečevanju kakršnihkoli oblik rasne diskriminacije in univerzalnih paktov o človekovih pravicah". Člen 8 Osimskega sporazuma določa: "Takrat, ko neha veljati Specialni statut, priložen k Londonskemu memorandumu o soglasju z dne 5. oktobra 1954, izjavi vsaka stran, da bo ohranila v veljavi notranje ukrepe, ki jih je že sprejela pri izvajanju omenjenega statuta, in da bo v okviru svojega notranjega prava zagotovila pripadnikom zadevnih manjšin enako raven varstva, kot jo je določal Specialni statut, ki neha veljati." Specialni statut je z dnem, ko je stopil v

veljavo Osimski sporazum, prenehal veljati, vendar je ostal merilo za zagotavljanje pravic narodnima manjšinama v sosednjih državah. V določbah tega sporazuma ni najti takšne, ki bi zagotavljala pripadnikom manjšine pravico do neposredne zastopanosti v predstavniških organih.

19. Položaj madžarske narodne skupnosti v Sloveniji ureja Sporazum o zagotavljanju posebnih pravic slovenske narodne skupnosti v Republiki Madžarski in madžarske narodne skupnosti v Republiki Sloveniji, podpisan 6.11.1992 in ratificiran z zakonom z dne 26.3.1993 (Uradni list RS - MP, št. 6/93). V 8. členu tega sporazuma je določeno, da podpisnici v skladu z notranjo zakonodajo zagotavljata ustrezno udeležbo manjšin pri odločanju na lokalni, regionalni in državni ravni o zadevah, ki se nanašajo na pravice in položaj manjšin in njihovih pripadnikov.

20. Eden od ukrepov za varstvo manjšin je tudi zagotovitev njihovega sodelovanja pri odločanju o javnih zadevah. Vendar veljavno mednarodno pravo ne jamči manjšinam zastopstva v predstavniških telesih (Ohlinger/Pernthaler, Projekt eines Volksgruppenmandats im Kaerntner Landtag, str. 8; avtorja se sklicujeta tudi na delo Oeter, Minderheiten im institutionellen Staatsaufbau. Glej tudi Turk, Mednarodnopravni vidiki sedanjega položaja slovenske narodnostne skupnosti v Italiji, str. 6; avtor navaja, da je mogoče izjeme najti le v redkih mednarodnih pogodbah - npr. v mirovni pogodbi iz Sevresa in v memorandumu o Cipru). Tudi Okvirna konvencija Sveta Evrope o varstvu etničnih manjšin, ki jo je podpisala, ne pa še ratificirala, tudi Slovenija (konvencija še ne velja), ne zahteva izrecno od podpisnic, da bi zagotovile zastopstvo manjšin v predstavniških organih. Določa le, da se pogodbenice obvezujejo sprejeti, če je to potrebno, na vseh področjih gospodarskega, družbenega, političnega in kulturnega življenja ustrezne ukrepe za pospeševanje polne in učinkovite enakosti med pripadniki narodne manjšine in pripadniki večinskega naroda. Ukrepi, sprejeti na podlagi te obveze, se ne štejejo za diskriminacijo (tretji odstavek 4. člena).

21. Čeprav mednarodno pravo tega ne zahteva, ustave in zakoni nekaterih držav zagotavljajo sodelovanje manjšin pri odločanju o splošnih zadevah v predstavniških telesih. Znani so predvsem naslednji modeli zagotovitve te pravice (lahko so tudi kombinirani)¹:

- a) delitev na volilne enote, prilagojena teritorialni razmestitvi manjšin (ta ukrep je uveljavljen med drugim v naslednjih državah: Madžarski, Hrvaški, Finski, Belgiji, Italiji, Švici),

- b) spregled volilnega praga za nacionalne manjšinske stranke (ta ukrep je uveljavljen med drugim v naslednjih državah: Madžarski, Nemčiji, Poljski, Romuniji) in
- c) zajamčena poslanska mesta za manjšine v predstavniškem telesu (ta pravica je zajamčena med drugim v naslednjih državah: Hrvaški, Romuniji, Madžarski, Danski, Finski).

22. Slovenska ustava iz leta 1974 ni vsebovala določb o obvezni zastopanosti narodnih skupnosti v občinskih in republiški skupščini. V 252. členu je bilo določeno, da lahko pripadniki narodnosti v občinah, kjer živijo, ustanovijo samoupravne skupnosti za prosveto in kulturo. Te skupnosti so soodločale o določenih zadevah s področja prosvete in kulture z zbori občinske skupščine oziroma z ustreznimi samoupravnimi interesnimi skupnostmi. Zastopanost pripadnikov narodnih skupnosti v zborih skupščin se je zagotavljala zgolj z internimi kandidacijskimi pravili tedanje Socialistične zveze delovnega ljudstva, ki je imela monopolno vlogo v postopku določanja kandidatov.

23. Z ustavnimi amandmaji iz leta 1989 (Uradni list SRS, št. 32/89) so bile določbe o varstvu narodnosti spremenjene in dopolnjene. V 250. členu se je pojavila opredelitev teh dveh narodnosti kot avtohtonih. Za 163. členom je bila dodana določba, po kateri morata biti v skupščinah občin, kjer živijo skupaj s pripadniki slovenskega naroda tudi pripadniki italijanske oziroma madžarske narodnosti, ustrezno zastopani ti dve narodnosti. V tretjem odstavku 338. člena Ustave pa je bilo določeno, da imata italijanska in madžarska narodnost vsaka vsaj po enega delegata v vsakem zboru Skupščine SRS. V skladu s to ustavno določbo je Zakon o volitvah v skupščine (Uradni list SRS, št. 42/89 in 5/90, Uradni list RS, št. 10/90 in 45/90) določil, da se za volitve delegatov pripadnikov italijanske oziroma madžarske narodnosti v zbere Skupščine SR Slovenije na narodnostno mešanih območjih oblikujejo posebne volilne enote in da se posebne volilne enote lahko oblikujejo tudi za volitve delegatov pripadnikov italijanske oziroma madžarske narodnosti v zbere občinske skupščine (37. člen). V 10. členu je zakon določal, da imajo aktivno volilno pravico na volitvah delegata italijanske oziroma madžarske narodnosti v zbere Skupščine SR Slovenije volivci na območju posebne volilne enote ter drugi pripadniki teh narodnosti v občini, ki ima območja, kjer avtohtono živijo skupaj s pripadniki slovenskega naroda tudi pripadniki italijanske oziroma madžarske narodnosti (t.i. narodnostno mešana območja), v zbere občinske skupščine pa volivci na območju posebne volilne enote, drugi pripadniki narodnosti v občini, ki ima narodnostno mešana območja pa le, če tako določa statut občine. Pasivno volilno pravico pa je zakon dal samo pripadnikom italijanske in madžarske narodnosti.

24. Temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 1/91-I) je v drugem odstavku tretje točke določila: Italijanski in madžarski narodni skupnosti v Republiki Sloveniji in njunim pripadnikom so zagotovljene vse pravice iz Ustave Republike Slovenije in veljavnih mednarodnih pogodb. Z Ustavo Republike Slovenije je mišljena tedaj veljavna Ustava, to je Ustava iz leta 1974, spremenjena in dopolnjena z amandmaji.

25. Sedanja ustava določa v prvem odstavku 5. člena, da država na svojem ozemlju varuje in zagotavlja pravice avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti. Posebne pravice avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti v Sloveniji so urejene v 64. členu Ustave in v tretjem odstavku 80. člena Ustave, kjer je določeno, da se v Državni zbor vedno izvoli po en poslanec italijanske in madžarske narodnosti.

26. Člen 64 Ustave nosi naslov Posebne pravice avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti v Sloveniji . V četrtem odstavku 64. člena je določeno, da sta narodni skupnosti neposredno zastopani v predstavniških organih lokalne samouprave in v Državnem zboru. V šestem odstavku tega člena pa je določeno, da zakoni, drugi predpisi in splošni akti, ki zadevajo v Ustavi določene pravice in položaj zgolj narodnih skupnosti, ne morejo biti sprejeti brez soglasja predstavnikov narodnih skupnosti.

27. Ustava jamči pripadnikom narodnih skupnosti dve med seboj neločljivo povezani pravici: pravico do neposredne zastopanosti v predstavniških organih lokalnih skupnosti in v Državnem zboru ter pravico do po enega poslanca v Državnem zboru. Slednja je logični nasledek pravice do neposredne zastopanosti v Državnem zboru. Navedene pravice so posebne pravice narodnih skupnosti, s katerimi se tema skupnostima ne glede na število njunih pripadnikov oziroma ne glede na volilni sistem zagotavlja možnost sodelovanja pri odločanju Državnega zbora in predstavniških organov lokalnih skupnosti.

28. Kadar gre za zadeve, ki se tičejo ustavnih pravic in položaja zgolj narodnih skupnosti, imajo predstavniki narodnih skupnosti v Državnem zboru in občinskih svetih pravico manjšinskega veta (šesti odstavek 64. člena Ustave). S tem je zagotovljeno, da predstavniki večinskega naroda ne morejo preglasovati predstavnikov obeh narodnih skupnosti v zadevah, ki se tičejo zgolj ustavnih pravic oziroma položaja narodnih skupnosti.

B.-II.

29. Pobudniki menijo, da bi moral biti mandat poslancev - predstavnikov narodnih skupnosti s Poslovnikom in ZoP ali s posebnim zakonom omejen na odločanje le o tistih vprašanjih, ki se tičejo narodnih skupnosti. V prvotni pobudi je bilo to stališče le

omenjeno, kasneje pa so pobudniki s predlogom za začasno zadržanje razširili pobudo tudi na omenjena akta. Ob odločanju o predlogu za začasno zadržanje pa Ustavno sodišče še ni presojalo obstoja procesnih predpostavk za začetek postopka za oceno ustavnosti ZoP in Poslovnika. Ob odločanju o sprejetem delu pobude je posebej presodilo, ali so podane procesne predpostavke za začetek tega postopka. Ugotovilo je, da pravna ureditev obsega pooblastil (mandata) poslancev ne posega neposredno v pravice, pravne interese oziroma pravni položaj pobudnikov. Zato je pobudo v tem delu zavrglo.

B.-III.

30. ZVDZ določa, da

- ima pravico voliti in biti voljen za poslanca državljan Republike Slovenije, ki je na dan glasovanja dopolnil 18 let in mu ni odvzeta poslovna sposobnost (prvi odstavek 7. člena),
- ima pravico voliti in biti voljen za poslanca italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti pripadnik te narodne skupnosti, ki ima volilno pravico (8. člen).

Iz nobene določbe zakona ne izhaja, da uresničitev posebne volilne pravice (pravice voliti in biti voljen za poslanca italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti) izključuje uresničitev splošne volilne pravice.

31. ZVDZ določa poseben postopek za izvolitev poslancev narodnih skupnosti. Poslanec narodne skupnosti se izvoli v volilni enoti, ki se oblikuje na območjih, kjer živijo pripadniki te skupnosti (šesti odstavek 20. člena).

32. ZEVP ureja evidenco volilne pravice tako, da se posebej vodi evidenca državljanov, ki imajo pravico voliti in biti voljeni za poslanca italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti.

Posebne volilne imenike za vsake volitve sestavi komisija samopravne narodne skupnosti. Volilni imeniki se razgrnejo, potrdi pa jih pristojni upravni organ (upravna enota).

33. Pripadniki narodnih skupnosti, ki so vpisani v splošni in posebni volilni imenik, lahko na volitvah v Državni zbor oddajo dva glasova - enega za volitve poslanca narodne skupnosti in drugega za volitve preostalih poslancev. Te osebe imajo tako dvojno volilno pravico - splošno in posebno.

34. Posebna volilna pravica pomeni odstop od načela enakosti volilne pravice. Načelo enakosti volilne pravice zahteva, da ima vsak volivec enako število glasov in da imajo ti glasovi enako vrednost. Volivci, ki imajo poleg splošne tudi posebno volilno pravico, imajo na voljo dva glasova; njihova volja se upošteva dvakrat: pri dodelitvi mandata poslanca narodne skupnosti in pri razdelitvi mandatov preostalih poslancev. Že sama pravica pripadnikov narodne skupnosti, da izvolijo svojega poslanca ne glede na svoje število, pomeni odstop od načela enakosti volilne pravice. Dvakratno glasovanje pa pomeni še dodaten odstop od tega načela.

35. Posebna volilna pravica pripadnikov narodnih skupnosti je izraz ustavno zajamčene zaščite teh skupnosti oziroma njihovih pripadnikov. Čeprav gre za odstop od načela enakosti volilne pravice, takšna "pozitivna diskriminacija" ni ustavno nedopustna, temveč ravno nasprotno - Ustava postavlja zakonodajalcu zahtevo, da izvede takšne ukrepe v zakonodaji.

Glede na to, da Ustava sama predvideva oziroma zahteva odstop od načela enakosti volilne pravice (pozitivno diskriminacijo), Ustavnemu sodišču ni bilo potrebno tehtati teže posega v enakost volilne pravice in teže ustavne vrednote, ki se s tem posegom dosega.

36. Ustavno sodišče je preučilo vprašanje, ali bi lahko zakonodajalec uresničil ustavne določbe o neposredni zastopanosti narodnih skupnosti oziroma o izvolitvi po enega poslanca italijanske in madžarske narodne skupnosti v Državni zbor tudi drugače - na način, ki pripadnikom narodnih skupnosti ne bi dajal dvojne volilne pravice. Če bi zakon pripadnikom narodnih skupnosti dal en sam glas in jim omogočil izbiro med uresničevanjem splošne in posebne volilne pravice (med glasovanjem na volitvah poslanca narodne skupnosti in na volitvah preostalih poslancev), bi bila tem osebam odvzeta ena izmed obeh ustavnih pravic. Glede na to, da Ustava ne omejuje splošne volilne pravice pripadnikov narodnih skupnosti, hkrati pa jim daje pravico izvoliti poslanca narodne skupnosti, bi uzakonitev pravice do samo enega glasovanja z možnostjo izbire (opcije) povzročila, da bi bili pripadniki narodnih skupnosti prisiljeni izbirati med dvema ustavnima pravicama: splošno volilno pravico in pravico do neposredne zastopanosti. Z odločitvijo za eno od teh dveh pravic bi se avtomatično odpovedali drugi. Takšna ureditev bi bila v neskladju z Ustavo, ker bi pripadnike narodnih skupnosti prikrajšala za eno ali drugo pravico - glede na njihovo lastno izbiro.

37. Pravica pripadnikov obeh avtohtonih narodnih skupnosti, da glasujejo na volitvah poslanca narodne skupnosti in na volitvah preostalih poslancev, izhaja iz Ustave same, zato je zakonodajalec ravnal skladno z Ustavo, ko jo je vgradil v volilni sistem. Visoka stopnja zaščite avtohtonih narodnih skupnosti, ki jo zagotavlja Ustava, sicer res predstavlja dvakratno odstopanje od načela enakosti volilne pravice, vendar je to odstopanje predvideno in zahtevano v Ustavi sami kot oblika t.i. pozitivne diskriminacije.

B.-IV.

38. Ustava določa v tretjem odstavku 64. člena, da sta narodni skupnosti neposredno zastopani tudi v predstavniških organih lokalne samouprave. Glede pravice pripadnikov narodnih skupnosti, da na volitvah članov občinskega sveta oddajo dva glasova, prav tako kot za analogno ureditev po ZVDZ velja, da ni v neskladju z Ustavo. Razlogi za to ugotovitev so enaki, kot so bili navedeni za ureditev po ZVDZ - samo ta zakonski mehanizem omogoča uresničitev ustavne zapovedi, da sta narodni skupnosti neposredno zastopani v predstavniških organih lokalnih skupnosti.

B. - V.

39. Posebna volilna pravica pripadnikov narodnih skupnosti se evidentira s posebnim volilnim imenikom, ki ga sestavi samoupravna narodna skupnost, potrdi pa pristojni organ (četrti odstavek 2. člena ZEVP). Volilni imenik državljanov pripadnikov narodnih skupnosti na območju, kjer ti skupnosti živita, sestavi komisija ustrezne samoupravne narodne skupnosti. Za vsako volišče se sestavi poseben volilni imenik (19. člen). Nato volilne imenike potrdi pristojni organ (upravna enota).

Izpodbijani 22. člen določa, da se državljani, pripadniki italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti, ki nimajo stalnega prebivališča na območjih, kjer živita ti skupnosti, vpišejo v ta posebni volilni imenik na njihovo pisno zahtevo ustrezni samoupravni narodni skupnosti.

40. Posebne ustavne pravice (tudi posebna volilna pravica) so zagotovljene samo pripadnikom avtohtonih italijanske in madžarske narodne skupnosti. Pojem avtohtonosti v Ustavi ni natančneje opredeljen, prav tako pa ni opredeljen v zakonu.

Natančnejših meril za ugotavljanje, kateri volivci imajo posebno volilno pravico, ne najdemo ne v ZEVP ne v kakšnem drugem zakonu. V praksi so na volitvah poslancev Državnega zbora leta 1992 in 1996 komisije samoupravnih narodnih skupnostih opravljale vpis v posebne volilne imenike brez zakonskih meril.

41. Ustava določa v drugem odstavku 121. člena, da lahko samoupravne skupnosti z zakonom dobijo javno pooblastilo za vodenje nekaterih funkcij državne uprave. V drugem odstavku 64. člena Ustave je posebej predvideno, da lahko samoupravne narodne skupnosti pridobijo javno pooblastilo za opravljanje določenih nalog iz državne pristojnosti.

42. Načelo pravne države (2. člen Ustave), načelo delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave) in načelo zakonitosti delovanja uprave (drugi odstavek 120. člena Ustave) postavljajo zahtevo, da morajo biti nosilci javnih pooblastil pri izvrševanju teh pooblastil glede načela zakonitosti izenačeni z organi državne uprave. Pri izvrševanju javnih pooblastil v posamičnih primerih morajo imeti podlago v zakonu. To velja tudi za samoupravne narodne skupnosti, kadar izvršujejo naloge po javnem pooblastilu - še posebej, če pri tem odločajo o pravicah posameznikov.

43. Glede na to, da se z vpisom v posebni volilni imenik pripadnikov avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti evidentira posebna volilna pravica in da se ta volilna pravica pri glasovanju na volišču izkazuje prav z vpisom v ta volilni imenik, bi morala biti opredeljena merila, po katerih komisije samoupravnih narodnih skupnosti sestavljajo te volilne imenike oziroma odločajo o vpisu posameznih volivcev v te volilne imenike. Pripadnost avtohtoni italijanski oziroma madžarski narodni skupnosti je status, na katerega Ustava (in z njo v skladu zakon) veže določene pravice (zlasti posebno volilno pravico). Zato bi morala biti merila, po katerih se ugotavlja, ali državljan pripada avtohtoni italijanski oziroma madžarski narodni skupnosti, zakonsko opredeljena. Z opredelitvijo teh meril zakon ne bi posegel v ustavno pravico iz 61. člena, po kateri ima vsakdo pravico, da svobodno izraža pripadnost k svojemu narodu ali narodni skupnosti. Vsakdo ima pravico, da svobodno izraža pripadnost kateremukoli narodu ali narodni skupnosti. Pri odločanju, komu pripadajo posebne pravice, ki gredo po Ustavi le pripadnikom avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti, pa ni odločilna le volja posameznika, temveč morajo biti za to odločanje postavljena zakonska merila.

44. Italijanski in madžarski narodni skupnosti je z Ustavo priznana avtohtonost. Vse posebne pravice, s katerimi Ustava varuje narodni skupnosti, se nanašajo le na pripadnike avtohtonih italijanske in madžarske narodnih skupnosti - torej ne na vse osebe, ki se opredelijo kot Italijani ali Madžari.

Glede na to za uresničevanje posebnih pravic (zlasti posebne volilne pravice) ne zadošča, da se oseba opredeli za Italijana ali Madžara. Ustavno nedopustna bi bila ureditev, po kateri bi morala komisija samoupravne narodne skupnosti v posebni volilni imenik vpisati

vsakega polnoletnega in poslovno sposobnega državljana, ki bi izjavil, da se šteje za pripadnika avtohtone italijanske ali madžarske narodne skupnosti. Dejanska pripadnost avtohtoni italijanski oziroma madžarski narodni skupnosti namreč ni le stvar posameznikove volje, ampak tudi stvar te narodne skupnosti, ki v skladu z zakonskimi merili takega posameznika tudi sama šteje za svojega pripadnika in ga vpiše v posebni volilni imenik. Ureditev, po kateri bi bil vpis v posebni volilni imenik zagotovljen vsakomur, ki bi se opredelil za pripadnika avtohtone italijanske ali madžarske narodne skupnosti, ne bi razširila varstva narodnih skupnosti, temveč bi omogočila neomejene zlorabe bodisi v izključno volilne namene bodisi z namenom popačenja prave volje te narodne skupnosti pri njenem siceršnjem delovanju, pri volitvah njenih lastnih organov in podobno. S takšno ureditvijo bi bile izničene posebne pravice pripadnikov avtohtonih italijanske in madžarske narodne skupnosti.

45. Zakonodajalec bi moral določiti merila, po katerih se ugotavlja pripadnost avtohtoni italijanski in madžarski narodni skupnosti. Pomanjkanje teh meril omogoča popolnoma arbitrarno odločanje, kar nasprotuje načelu pravne države, načelu delitve oblasti in načelu zakonitosti delovanja uprave. To pravno praznino je Ustavno sodišče ugotovilo v zvezi z ureditvijo vpisa v posebni volilni imenik po ZEVP. Zakonodajalcu je naložilo, da to protiustavno pravno praznino zapolni do razpisa naslednjih volitev v Državni zbor. Ustavno sodišče se je odločilo za relativno dolg rok zaradi strokovne in politične zahtevnosti ter občutljivosti materije; zakonodajalec mora namreč posebej paziti, da bo pravno praznino zapolnil tako, da ne bo ogrozil ustavnih pravic narodnih skupnosti ter drugih ustavnih pravic oziroma svoboščin.

46. Pri presoji, ali je v skladu z Ustavo, da lahko posebno volilno pravico uresničujejo tudi osebe, ki stalno prebivajo izven območij, kjer živita avtohtoni italijanska in madžarska narodna skupnost, je moralo Ustavno sodišče že razlagati pojem avtohtonosti. Ocenilo je, da ni ustavno nedopustno, da se za pripadnika avtohtone italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti šteje tudi oseba, ki živi izven narodnostno mešanih območij. Pri tem je upoštevalo predvsem določbo četrtega odstavka 64. člena Ustave, po kateri zakon ureja tiste pravice, ki jih pripadniki narodnih skupnosti uresničujejo zunaj območij, kjer živita narodni skupnosti. Ni pa s tem odločilo o vprašanju, ali bi bilo protiustavno, če bi zakonodajalec ob zapolnjevanju ugotovljene protiustavne pravne praznine - torej ob opredeljevanju meril pripadnosti avtohtoni italijanski oziroma madžarski narodni skupnosti - kot eno izmed meril postavil tudi stalno prebivališče na območju, kjer živita avtohtoni narodni skupnosti.

B. - VI.

47. Pobudniki izpodbijajo določbo 134. člena Statuta, ki podeljuje krajevnim skupnostim status pravne osebe. Ustavno sodišče je z odločbo št. U-I-274/95 (OdlUS, V, 119) ugotovilo, da ni bilo v neskladju z Ustavo, da je tedaj veljavni 19. člen ZLS z obvezno razlago omogočal, da so občine svojim ožjim delom podelile pravno subjektiviteto. Ugotovilo pa je protiustavno pravno praznino v ZLS in naložilo zakonodajalcu, da uredi temeljne statusnopravne značilnosti ožjih delov občine, ki imajo pravno subjektiviteto. Državni zbor je 30. oktobra 1997 sprejel Zakon o spremembah in dopolnitvah ZLS (Uradni list RS, št. 70/97). Novelirani ZLS v prvem odstavku 19. člena določa, da ima ožji del občine lahko status pravne osebe. Statutarna določba, ki daje krajevni skupnosti status pravne osebe, torej ni v neskladju z Ustavo in zakonom.

48. Izpodbijana določba drugega odstavka 140. člena Statuta določa neposredno zastopanstvo narodnih skupnosti v svetih krajevnih skupnosti. Pobudniki menijo, da za krajevno skupnost ne pridejo v poštev posebna določila o pravicah narodne skupnosti, ker ni samoupravna lokalna skupnost. Krajevna skupnost res ni samoupravna lokalna skupnost, vendar v njej lahko poteka del odločanja o javnih zadevah, če je občina s statutom prenesla določene naloge v izvajanje krajevni skupnosti. Gre za zadeve, ki se nanašajo na najosnovnejše javne potrebe, vezane na ožje krajevno območje - na krajevne ceste, prostore za kulturno dejavnost, javne službe na ožjem območju, krajevne prireditve, skrb za podobo kraja ipd. Ustava zapoveduje neposredno zastopanstvo avtohtonih italijanske in madžarske narodne skupnosti v Državnem zboru in predstavniških organih lokalnih skupnosti (občin), ne prepoveduje pa neposredne zastopanstvo v predstavniških telesih ožjih delov občine. Glede na to, da Ustava zapoveduje t.i. pozitivno diskriminacijo v obliki posebne volilne pravice pri volitvah v Državni zbor in v občinske svete, statutarna ureditev, ki takšno posebno pravico pripadnikom avtohtone italijanske narodne skupnosti zagotavlja tudi pri volitvah v svete krajevnih skupnosti, ni v neskladju z Ustavo in zakonom, čeprav gre za odstop od načela enakosti volilne pravice.

49. Četrty odstavek 53. člena Statuta določa, da mora biti podžupan pripadnik italijanske narodnosti, če ni pripadnik italijanske narodnosti župan. S tem, menijo pobudniki, je diskriminatorno omejena pasivna volilna pravica. Podžupan ni izvoljen na neposrednih volitvah, temveč ga imenuje občinski svet. Izpodbijana določba torej ne more predstavljati posega v enakost volilne pravice. Lahko pa bi predstavljala poseg v enakost pred zakonom (drugi odstavek 14. člena) - diskriminacijo oseb, ki niso italijanske narodnosti, pa bi želele kandidirati za podžupana. Načelo enakosti pred zakonom prepoveduje zakonodajalcu ali predstavniškemu organu lokalnih skupnosti, da bi brez stvarne utemeljitve predvidel

različne pravne posledice za v bistvenih elementih enaka dejanska stanja. Omejitev možnosti izvolitve v funkcijo podžupana, ki postavlja v slabši položaj osebe, ki niso italijanske narodnosti, je stvarno utemeljena in zato ni ustavno nedopustna. Utemeljena je z že opisanimi nameni t.i. pozitivne diskriminacije oziroma posebne zaščite narodne skupnosti. Tudi ta določba Statuta, ki daje posebno prednost pripadnikom avtohtone italijanske narodne skupnosti, je bila sprejeta najmanj z dvotretjinsko večino v občinskem svetu. To pomeni, da je to pravico pripadnikom te narodne skupnosti priznal večinski narod preko svojih predstavnikov v občinskem svetu; tudi iz tega razloga je ni mogoče šteti za nedopustno diskriminacijo.

C.

50. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21., 25. in 48. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94) v sestavi: predsednik dr. Lovro Šturm in sodniki dr. Miroslava Geč - Korošec, dr. Peter Jambrek, dr. Tone Jerovšek, mag. Matevž Krivic, mag. Janez Snoj, Franc Testen in dr. Lojze Ude. Prvo, drugo, tretjo in peto točko izreka je sprejelo soglasno. Četrto in šesto točko izreka je sprejelo s sedmimi glasovi proti enemu. Proti je glasoval sodnik Ude. Sodnik Ude je dal odklonilno ločeno mnenje, sodnika Jerovšek in Krivic pa pritrdilno ločeno mnenje.

Predsednik:
dr. Lovro Šturm

Vprašanja

- Kakšno vlogo ima v odločbi koncept pozitivne diskriminacije?
- Ali je ureditev dvojne volilne pravice za pripadnike italijanske in madžarske narodne skupnosti res ustavno nujna posledica njihove pravice do neposredne zastopanosti? Ali obstajajo alternativni modeli za doseg istega cilja, ki bi manj odstopali od načela enakosti volilne pravice?
- Ali je lahko preobsežna pozitivna diskriminacija sama po sebi vir neenakosti? Kako bi na to odgovorila primerjalna ustavnopravna teorija?
- Zakaj Ustavno sodišče ugotovi protiustavno pravno praznino glede meril za vpis v posebni volilni imenik? Kakšne so posledice takšne neurejenosti v volilnem postopku?
- Ali določba, po kateri mora biti podžupan italijanske narodnosti, če župan ni, res ne pomeni posega v pasivno volilno pravico? Kako odločba presoja sorazmernost te omejitve?

- V čem bi se lahko »samoopredelitev« za pripadnika narodne manjšine pokazala kot problematična?

Odločba Ustavnega sodišča št. Up-301/96 z dne 15. januarja 1998 (»Zavrnitev vpisa stranke v register«)

Številka: Up-301/96

Datum: 15. 1. 1998

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku odločanja o ustavni pritožbi IDZ - DDI po dne 12.1.1998 opravljene javni obravnavi na seji dne 15. januarja 1998

o d l o č i l o:

1. Sodba Vrhovnega sodišča št. U-1262/95 z dne 12.9.1996 in odločba Ministrstva za notranje zadeve št. 0001-2/1-S-28/533-95 z dne 17.7.1995 se odpravita.
2. Četrty odstavek 3. člena Zakona o političnih strankah (Uradni list RS, št. 62/94) se razveljavi.

Obrazložitev

A.

1. Ministrstvo za notranje zadeve (MNZ) je z odločbo z dne 17.7.1995 zavrnilo zahtevo pritožnice za vpis v register političnih strank. Vrhovno sodišče je s sodbo z dne 12.9.1996 v upravnem sporu tožbo pritožnice zavrnilo. Pritožnica meni, da so ji z izpodbijano odločitvijo kršene pravica do enakosti pred zakonom in do združevanja ter pridobljene pravice. Navaja, da je bila že pred sprejetjem Zakona o političnih strankah vpisana v register političnih organizacij. Nesprejemljivo naj bi bilo mnenje Vrhovnega sodišča in MNZ, da je del strankinega programa v nasprotju z Ustavo. Pritožnica naj bi se kot stranka zavzemala za to, da se popravijo krivice, storjene v povojnem obdobju posameznikom na območju Slovenske Istre. Šlo naj bi za priznanje kontinuitete državljanstva Slovenije ter vrnitev odvzetega premoženja in vseh pravic, ki izvirajo iz njihovega državljankega statusa, to je tudi pravica domicila. Kršitev pravice do enakosti pred zakonom vidi pritožnica v tem, da ji je onemogočen vpis v register političnih strank, čeprav je že bila registrirana kot politična organizacija enako kot druge stranke, ki so bile brez posebnih zapletov registrirane. Po mnenju pritožnice temelji odločitev na samovoljnem tolmačenju dela programa stranke in na povsem neutemeljenem označevanju tega dela programa kot protiustavnega. Kršitev pravice do združevanja naj bi bila v tem, da se povsem legitimen program stranke - borba za popravilo krivic osebam z območja Slovenske Istre - zlorablja v njeno škodo in se s tem preprečuje združevanje ljudi, da organizirano zahtevajo popravilo krivic. Pridobljene pravice pa naj bi bile stranki kršene zato, ker naj bi ji kot politični organizaciji šla tudi pravica do kontinuitete oziroma do obstoja kot politične grupacije.

2. Registrski organ (MNZ) v odločbi ugotavlja, da je programska usmeritev pritožnice, ki se glasi: "Stranka si bo prizadevala, da prednost pri vselitvi dobe osebe, ki so se iz Istre izselile kot politični in/ali ekonomski emigranti, njihovi potomci in sorodstvo ..." v nasprotju z določbami 12. člena Mednarodnega pakta o državljanstvih in političnih pravicah in v nasprotju z 32. členom Ustave o svobodi gibanja in proste izbire prebivališča. Kršena naj bi bila tudi določba 14. člena Ustave o enakosti pred zakonom ne glede na katerokoli osebno okoliščino.

Zato je registrski organ na podlagi 13. in 33. člena Zakona o političnih strankah (Uradni list RS, št. 62/94 - v nadaljevanju: ZPolS) zavrnil zahtevo pritožnice za vpis v register političnih strank, ker da ne izpolnjuje pogoja iz četrtega odstavka 3. člena ZPolS. V obrazložitvi odločbe se sicer navaja tudi, da naj bi bilo v neskladju z zakonom tudi ime stranke (le prevod imena tuje stranke) ter da sprememb Statuta stranke ni sprejel

pooblaščen organ (ni jih sprejel zbor stranke oziroma njen Svet, ampak razširjeno predsedstvo stranke). Vendar so te navedbe zapisane kot ugotovitve v zvezi s pritožbami stranke zaradi domnevnega zavlačevanja postopka in ne kot utemeljitev zavrnitve vpisa.

3. Vrhovno sodišče v izpodbijani sodbi navaja, da je v četrtem odstavku 3. člena ZPolS določen osnovni pogoj za vpis stranke v register. Če ta ni izpolnjen, mora registrski organ zahtevo za vpis zavrni. Tudi po presoji Vrhovnega sodišča je sporna programska usmeritev, ki pri vseljevanju daje prednost nekdanjim prebivalcem enega območja države (Istre) oziroma njihovim potomcem in sorodnikom, v nasprotju z Ustavo, saj naj bi te osebe postavljala v neenak (priviligiran) položaj nasproti osebam, ki so iz političnih ali ekonomskih razlogov emigrirale z drugih območij Slovenije. Takšnega razlikovanja naj 14. člen Ustave ne bi dopuščal. Za odločitev o zavrnitvi vpisa pa naj bi bilo nebitveno, ali je taka programska usmeritev v nasprotju še s kakšno drugo ustavno pravico, kot tudi, ali poleg namere protiustavnega delovanja obstaja še kakšna druga zakonska ovira za vpis politične stranke v register.

4. Senat Ustavnega sodišča je s sklepom z dne 2.12.1996 ustavno pritožbo sprejel v obravnavo in na predlog pritožnice izdal začasno odredbo, po kateri do končne odločitve za pritožnico ne morejo nastati pravne posledice dokončne in pravnomočne odločbe o zavrnitvi registracije.

5. Ustavno sodišče je v postopku obravnavanja ustavne pritožbe na podlagi drugega odstavka 59. člena v zvezi s 30. členom Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju: ZUstS) začelo postopek za oceno ustavnosti določb Zakona o političnih strankah na katerih temelji izpodbijana sodba.

6. Sekretariat Državnega zbora za zakonodajo in pravne zadeve v zvezi s sporno zakonsko ureditvijo pojasnjuje, da gre za materijo, ki jo skladno urejata ZPolS in ZUstS. Prvi ureja pravila v postopku za ustanavljanje in registracijo, drugi pa vprašanja odločanja o protiustavnosti aktov in delovanja političnih strank po tem, ko politična stranka v tem svojstvu že deluje. Sekretariat meni, da 160. člen Ustave in 68. člen ZUstS Ustavnemu sodišču ne dajeta neposredne pristojnosti za odločanje v postopku ustanavljanja politične stranke do registracije. Iz tega razloga naj bi bil v zakonodajnem postopku tudi zavrjen prvotni predlog ureditve, po kateri bi registrski organ prekinil postopek registracije in zahteval odločitev Ustavnega sodišča, kolikor bi menil, da so predloženi akti politične stranke protiustavni. Sekretariat tudi meni, da postopek registracije zagotavlja običajna pravila postopka za uveljavljanje pravic oziroma svoboščin, hkrati pa upošteva sodno varstvo človekovih pravic in svoboščin ter pravico do pravnega sredstva. Določba četrtega

odstavka 3. člena ZPolS naj bi bila nekoliko neprecizna v delu, ki se glasi: "oziroma sicer namerava delovati ali deluje protiustavno". Vendar naj bi jo bilo mogoče razumeti le v kontekstu celotnega besedila in zato po mnenju Sekretariata ni protiustavna.

B. - I.

7. Zaradi bridkih zgodovinskih izkušenj slovenske družbe iz obdobja bivšega komunističnega totalitarnega sistema je v zgodovinsko poslanstvo slovenske ustave vgrajen tudi njen temeljni cilj, preprečiti vsakršen poskus ponovne vzpostavitve totalitarnega sistema. Pravica do svobodnega združevanja sodi v sklop tistih temeljnih ustavnih vrednot, ki jih je treba posebej spoštovati in dosledno zagotavljati njihovo resnično udejanjanje. To je toliko bolj pomembno, ker je komunistični režim po prevzemu oblasti od leta 1945 naprej na ustavni ravni in tudi z zakonsko ureditvijo navidezno zagotavljal svobodo združevanja vključno z ustanavljanjem in delovanjem političnih strank, v resničnem življenju pa so takratne komunistične oblasti delovanje opozicijskih političnih strank na vse možne načine z represivnimi ukrepi popolnoma zatrle in jih dejansko izločile iz političnega življenja. Ustavno sodišče je že v odločbi OdlUS I, 102 ugotovilo, da je tedanja oblast po končani vojni onemogočala delovanje političnih strank in v nasprotju z lastnim pravnim redom politične nasprotnike odstranjevala s psevdolegalnimi postopki in z izmaličenimi pravnimi sredstvi.

Onemogočanje in zatrtje opozicije ni bilo samo v neskladju s tedanjo ustavo, ampak tudi izrecno protizakonito in je pomenilo trajno hudo kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

8. Politični sistem je komunistična partija izrabila za obračun z meščansko opozicijo in za podreditev medvojnih političnih zaveznikov. Oblast je proti potencialni opoziciji nastopila s sodnimi procesi. Osnovni namen procesov s političnim ozadjem je bil obračunati z razrednimi nasprotniki ter zapleniti njihovo premoženje. Sodni procesi s političnim ozadjem so imeli mnoge značilnosti stalinističnih procesov. Politika je sodišča štela za "borbene organe", ki se borijo proti razrednim sovražnikom (Zdenko Čepič in drugi, Ključne značilnosti slovenske politike v letih 1929 do 1955: Znanstveno poročilo, Inštitut za novejšo zgodovino, Ljubljana 1995, str. 89). Politbiro CK KPS je že marca 1945 določil (J. Vodusek Starič, Prevzem oblasti, str. 170, 331), da v Sloveniji ne bodo dopustili obnove političnih strank in si je za nalogo zadal ohranitev enotnosti OF (drugače kot npr. v Srbiji, kjer je delovala Grolova demokratska stranka, radikali, Jovanovičeva kmečka stranka ipd.). Ozna je nadzorovala povezave teh politikov z voditelji strank v tujini (J. Vodusek Starič, Prevzem oblasti, str. 164-169). Da stranke v Jugoslaviji ne bodo imele bodočnosti, je kazala

vrsta pojavov kot so: usoda sporazuma Tito-Šubašić, manipulacije z volitvami (volilnimi imeniki) in odstop najprej poslanca M. Grola, nato zunanjega ministra I. Šubašića (ibidem, str. 332, 351, 353), prisotnost Ozne na voliščih (ibidem, str. 364) ipd. V Ljubljani so tačas le razmišljali o medstrankarskem povezovanju in iskanju stika z jugoslovansko opozicijo, kar je budno spremljala Ozna - manjše opozicijske skupine je označila s skupnim imenom reakcija (ibidem, str. 351-352). Za boj proti notranjemu sovražniku je imela Ozna posebno službo - II. oddelek z znanim 2. odsekom, zadolženim za boj proti notranji reakciji - mednjo so sodili tudi t. i. ostanki meščanskih strank (J. Pučnik, *Iz arhivov slovenske politične policije*, Veda, Ljubljana 1996).¹ Povojne jugoslovanske oblasti so si prizadevale preprečiti stik med domačimi jugoslovanskimi in slovenskimi politiki in tistimi, ki so leta 1945 emigrirali ali ostali v tujini.²

9. Že takoj po koncu druge svetovne vojne je slovenski politični vrh zahteval, UDV pa izpeljala natančen pregled delovanja vseh političnih strank v Sloveniji. Po prvem valu nasilnih metod je UDV pričela uporabljati dosti bolj subtilne metode. Metode večkratnih zaslisevanj, psihičnih pritiskov, groženj s sodišči, izsiljevanje s pritiski zaradi družinskih članov ali stanovskih kolegov in prijateljev, zasledovanja, zlasti pa ovajanja med ljudmi, ki so pripadali istemu krogu, nazoru, stranki, kar se je imenovalo diferenciacija (J. Vodušek Starič, *Prevzem oblasti po vojni in vloga OZNE - obračun*, v: *Slovenija v letu 1945*, Zbornik referatov, Zveza zgodovinskih društev Slovenije, 1996, str. 93- 110). S tem je vplivala na dejanja znotraj posameznih skupin oz. jih usmerjala, hkrati pa je svoje nadrejene in vodilne politične forume (CK KPS, politbiro in vrh odbor OF) obveščala o početju in razpoloženju med nekdanjimi političnimi skupinami, v cerkvenih krogih, ministrstvih itd. (prav tam, str. 96).

10. Udba in slovenska partija sta videli v krščanskem socializmu nevarnost. Udba je leta 1949 izdelala dva elaborata o krščanskem socializmu in začela zelo natančno spremljati dejavnosti posameznikov iz krščansko-socialistične skupine (prav tam, str. 100). O Kocbeku so zbirali podatke že od leta 1946 (prav tam, str. 101). V letu 1951 je slovenski partijski vrh sklenil "odstraniti" Teološko fakulteto iz Univerze. Na poti v Novo Mesto so 20. januarja 1952 polili z bencinom ljubljanskega nadškofa Antona Vovka in ga zažgali (prav tam, str. 107). Na partijskem plenumu leta 1952 je tedanji minister za notranje zadeve Boris Kraigher in član Politbiroja med reakcionarne kroge, "kar predstavlja po mojem najnevarnejši poskus organiziranega delovanja proti nam", prišteval advokate, razne katoliško usmerjene kroge med književniki in umetniki ter znanstveniki (Akademija znanosti, Univerza, Inštituti, zlasti humanistično usmerjeni) ter "špijonski center naše predvsem buržoazne emigracije v Trstu in v Celovcu" (prav tam, str. 108). Na slovenski UDV so 19. julija 1952 pripravili načrt postopka proti dr. Jakobu Šolarju na SAZU.

Obtožili so ga narodnega izdajstva (prav tam, str. 110). Aretacijo je temeljito pripravil referat za ostanke meščanskih strank (OMS) slovenske UDV. Udba je 24. novembra 1952 aretirala najprej dr. Janeza Fabijana in nato 11. decembra 1952 dr. Jakoba Šolarja zaradi namena zrušitve državne in družbene ureditve FLRJ (prav tam, str. 111). Sodišče je dr. Šolarja obsodilo na deset let in dr. Fabijana na šest let strogega zapora. V tistem času so z vseh političnih funkcij odstavili Edvarda Kocbeka (prav tam, str. 113). S tem je bil zaključen obračun s krščanskimi socialisti kot politično skupino.

B. - II.

11. Pravica do zbiranja in združevanja iz 42. člena Ustave je temeljna človekova pravica, ki omogoča svobodno izražanje mnenj, oblikovanje politične volje in samoorganiziranost. Pravica do združevanja, ki vključuje tudi pravico do ustanavljanja političnih strank in njihovega delovanja, pomeni izhodišče za večstrankarski politični sistem, brez katerega svobodna demokratična družba ne more obstajati.

12. Svobodna demokratična družba je ustavna ureditev, ki ob izključitvi vsakršnega nasilja in samovolje predstavlja družbeni red pravne države na podlagi samoodločbe ljudstva glede na voljo večine ter svobodo in enakost. K temeljnim načelom takega reda je treba šteti vsaj še naslednje ključne predpostavke: spoštovanje človekovih pravic, določenih v Ustavi, pravico posameznika do življenja, nedotakljivost osebnostnih pravic, suverenost ljudstva, delitev oblasti, odgovornost Vlade in zakonitost delovanja izvršilne oblasti, neodvisnost sodišč, večstrankarski politični sistem in enake možnosti za vse politične stranke s pravico do oblikovanja opozicije in delovanja v njej v skladu z Ustavo. Izražene so že v V. točki Deklaracije ob neodvisnosti, ki jo je prvi demokratični parlament sprejel 25. junija 1991 (Ur. list RS-I, št. 1/91).

13. Da svobodna demokratična ureditev lahko deluje, je zagotovljeno s sistemom pravno določenih pravil ravnanja, ki so na podlagi prikazanih načel nastala v dolgem zgodovinskem razvoju v skladu z demokratičnim izročilom evropske pravne civilizacije. Na različne načine zagotovljena politična svoboda mnenja, izražanja in oblikovanja politične volje in združevanja vodi k večstrankarskemu sistemu in k organizirani politični opoziciji. Svobodne volitve, ki si sledijo v relativno kratkih presledkih, zagotavljajo ljudstvu nadzor nad uporabo oblasti politične večine. Vlada je odgovorna parlamentu. Uresničevanje načela delitve oblasti na različne, med seboj nadzirajoče in omejujoče se nosilce preprečuje preveliko koncentracijo oblasti na enem mestu v državi. Državljanu je zagotovljena sfera svobodnega ravnanja s priznanjem temeljnih človekovih pravic in z zelo

obsežno zaščito, ki jo zagotavljajo neodvisna sodišča. Zaščiti celotnega sistema je namenjeno predvsem ustavno sodstvo.

14. Ker je svobodna družbena ureditev zaradi svoje odprtosti in zaradi zagotavljanja mnogoterih oblik pravic, svoboščin in vplivov zaradi tega lahko tudi ogrožena, je upravičena njena zaščita pred silami, ki resno ogrožajo njene temeljne vrednote, njeno temeljno ureditev in njena pravila ravnanja. Pri ustavni ali zakonski omejitvi pravice do svobodnega združevanja gre za izredno občutljivo poseganje v temeljne ustavne svoboščine, ki jih je mogoče upravičiti le z varstvom svobodne demokratične družbe kot celote. Pri tem zakon ne more preko okvirov, ki jih določajo omejitve po tretjem odstavku 42. člena Ustave - zaradi varnosti države (če združenje deluje zoper ustavno ureditev, njeno ozemeljsko celovitost in suverenost) ali zaradi javne varnosti - oziroma če je to nujno zaradi varstva pravic drugih (tretji odstavek 15. člena Ustave).

15. Bistveni element vsakega združenja je skupni namen, ki se izraža v temeljnih konstitutivnih aktih združenja: statutu oziroma programu. Ustavnost delovanja združenja se presoja po sklepih in ravnanjih organov oziroma dejanjih članov. Pri opredeljevanju pojma "neustavnega delovanja" je potrebna tolerantnost. Ne zadošča, če neko združenje ne priznava ustavnega reda ali ga odklanja oziroma mu nasprotuje. Potrebno je aktivno nastopanje z namenom uničiti (odstraniti) veljavni ustavni red. Gola kritika ni dovolj - pri čemer ni pomembno, ali je kritika stvarna in utemeljena. Dokazati je potrebno resno nevarnost ogrožanja temeljnih predpostavk svobodne demokratične družbe.

16. Zaradi posebnega pomena političnih strank za obstoj svobodne demokratične države ni možna njihova izključitev iz političnega življenja že takrat, ko se z legalnimi sredstvi borijo proti posameznim predpisom ali celo tudi proti posameznim ustavnim institucijam. Taka izključitev je dopustna šele takrat, ko hočejo takšne stranke omajati temeljne vrednote svobodne demokratične ustavne države.

17. Političnim strankam je treba zagotoviti svobodo pri ustanavljanju, pri njihovih programih, pri njihovem delovanju in pri njihovem vplivanju na oblikovanje politične volje. Država mora zagotavljati učinkovito udejanjanje teh predpostavk, sicer pa se mora vzdržati posegov ali vplivov v področje političnih strank.

18. Politične stranke imajo v primerjavi z drugimi združenji v tolikšni meri poseben položaj, ker je za odločitev o njihovem protiustavnem delovanju pristojno izključno Ustavno sodišče (10. alineja prvega odstavka 160. člena Ustave). Ta tako imenovani privilegij strank varuje stranko v njenem obstoju vse dotlej, dokler Ustavno sodišče ne

ugotovi protiustavnosti njenih aktov oziroma delovanja. Ustavno sodišče z odločbo razveljavi protiustaven akt politične stranke, oziroma ji prepove protiustavno delovanje (tretji odstavek 68. člena ZUstS).

Ugotovitev protiustavnosti aktov ali delovanja pa še ne pomeni tudi izbrisa stranke iz registra - torej prepovedi njenega delovanja. O tem mora po četrtem odstavku 68. člena ZUstS Ustavno sodišče posebej odločiti in to z dvotretjinsko večino glasov vseh sodnikov. Zato je tudi 1. alineo prvega odstavka 17. člena ZPolS mogoče razumeti samo tako, da zgolj odločitve o protiustavnosti akta politične stranke, brez izrecne odreditve izbrisa, še ne more biti podlaga za izbris stranke iz registra.

19. Ni torej dvoma, da o prepovedi delovanja politične stranke (o njenem izbrisu iz registra) lahko odloči le Ustavno sodišče z dvotretjinsko večino glasov vseh sodnikov - če presodi, da so njeni akti oziroma delovanje v tako hudem nasprotju z Ustavo, da ne zadošča zgolj razveljavitev protiustavnega akta oziroma prepoved protiustavnega delovanja, ampak je potrebna tudi izločitev stranke iz političnega življenja.

20. Iz zakonodajnega postopka in navedb predstavnika Državnega zbora na javni obravnavi je razvidno, da je bil namen vključitve določbe četrtega odstavka 3. člena v zakon predvsem prepoved registracije političnih strank, katerih akti ali delovanje so protiustavni. S tem pa je zakon določil vsebinski pogoj za registracijo stranke, o izpolnjevanju katerega odloča upravni organ.

21. Prizadeta stranka ima zoper odločbo registrskega organa o zavrnitvi vpisa v register sicer možnost vložiti upravni spor in ustavno pritožbo (tako kot je to storila pritožnica v obravnavanem primeru). V postopku z ustavno pritožbo bi Ustavno sodišče - če bi ostal v veljavi četrti odstavek 3. člena ZPolS - lahko presojalo tudi, ali so akti in delovanje združenja res protiustavni. Vprašanje pa je, ali je ustavno dopustno, da o izpolnjevanju takih vsebinskih ustavnopravnih pogojev za nastanek politične stranke odloča upravni organ, saj bi to lahko pomenilo nesprejemljivo vezanost ustanovitve in delovanja stranke na vnaprejšnje upravno dovoljenje.

22. Registrirane stranke ni mogoče ovirati v njenem političnem delovanju vse do odločitve Ustavnega sodišča, ki ima "monopol" za prepoved delovanja stranke. S tem je izključeno upravno poseganje proti obstoju stranke, pa čeprav se ta vede še tako sovražno do svobodne demokratične ustavne ureditve. S tem se zaradi zagotavljanja čim višje stopnje politične svobode dopušča dejavnost vsake stranke do ugotovitve njene protiustavnosti.

Stranka, tudi če na ustavno dopusten način propagira Ustavi sovražne (nasprotne) cilje, deluje v okvirih ustavno dopustne tolerance.

23. Zavrnitev vpisa v register zaradi domnevno neustavnih aktov oziroma domnevno nameravanega neustavnega delovanja pa po vsebini pomeni isto kot prepoved delovanja politične stranke. Če namreč upravni organ ugotovi neustavnost akta politične stranke, mora zavrniti njen vpis v register. Ustavno sodišče pa ima najprej možnost neustavni akt samo razveljaviti, ne da bi ob tem odredilo izbris stranke iz registra. Prav tako Ustavno sodišče konkretno neustavno delovanje stranke lahko prepove, ne da bi ob tem odredilo njen izbris iz registra.

24. Po ZPolS je politična stranka združenje posameznikov za uresničevanje njihovih političnih ciljev. Opredelitev združenja kot politične stranke je prepuščena ustanoviteljem. Zakon pa jim predpisuje obvezno registracijo. S tem postane politična stranka pravna oseba in šele z dnem vpisa lahko začne delovati kot politična stranka (prvi odstavek 3. člena in tretji odstavek 12. člena ZPolS). To pomeni, da politična stranka sicer nastane z ustanovitvijo, da pa do registracije kot taka ne sme delovati, razen kolikor gre za postopke in dejanja, namenjena registraciji (vključno z legitimacijo za vlaganje pravnih sredstev zoper neregistracijo). O vpisu stranke v register izda registrski organ upravno odločbo (prvi odstavek 12. člena in 13. člen ZPolS). Z njo registrski organ lahko le ugotovi, ali politična stranka izpolnjuje z zakonom predpisane formalne pogoje, o izpolnjevanju vsebinskih pogojev - skladnosti aktov in delovanja politične stranke z Ustavo - pa lahko odloči le Ustavno sodišče.

25. Ker torej politična stranka ne nastane šele z registracijo, lahko na podlagi prvega odstavka 68. člena ZUstS o protiustavnosti njenih aktov odloča Ustavno sodišče tudi v času od ustanovitve stranke do njene registracije - če je seveda za tako oceno vložena pobuda oziroma zahteva (na primer zahteva Vlade kot upravičenega predlagatelja po 23. členu ZUstS). Če bi bila stranka do odločitve Ustavnega sodišča že vpisana v register, bi Ustavno sodišče na podlagi četrtega odstavka 68. člena ZUstS lahko odredilo tudi njen izbris iz registra - seveda samo v primeru, če bi presodilo, da že njeni akti do te mere presegajo meje ustavno dopustne tolerance (zlasti v smislu prejšnjih točk 14, 15 in 22), da zgolj razveljavitev protiustavnih delov teh aktov ne zadošča in da je tako stranko treba takoj izločiti iz pravnega reda. Če v času odločitve Ustavnega sodišča še ne bi bila vpisana v register, bi v takem skrajnem primeru Ustavno sodišče s smiselno uporabo četrtega odstavka 68. člena ZUstS namesto izbrisa stranke iz registra seveda prepovedalo že njen vpis v register. Seveda pa so taki skrajni primeri, ko bi že vsebina aktov stranke zahtevala takojšnjo uporabo najostrejšega možnega ukrepa, malo verjetni. V vseh drugih primerih

ima Ustavno sodišče po tretjem odstavku 68. člena ZUstS možnost, da le razveljavi protiustavne akte ali njihove dele - in da stranki morda celo vnaprej prepove morebitno delovanje v smeri, kakršno so ti akti napovedovali, zlasti v primeru, če bi stranka ali njeni člani s takim delovanjem protipravno začeli že v času pred registracijo, ko jim je strankarsko delovanje še sploh prepovedano.

26. V konkretnem primeru je registrski organ odločil o vprašanju ustavnosti programa kot o pogoju za vpis v register na podlagi zakonske določbe, ki jo je Ustavno sodišče kot neustavno razveljavilo. Zato je bilo izpodbijane posamične akte treba odpraviti. Registrski organ bo moral o zahtevi pritožnice za vpis v register političnih strank ponovno odločiti brez upoštevanja razveljavljenega četrtega odstavka 3. člena ZPolS. Preveril bo lahko le izpolnjevanje zakonsko predpisanih formalnih pogojev, in kolikor bo ugotovil, da so ti izpolnjeni, bo moral vpisati stranko v register.

27. Razveljavitev četrtega odstavka 3. člena ZPolS je bila v delu, kjer se ta zakonska določba nanaša na upravno registracijo stranke, potrebna iz razlogov, pojasnenih v prejšnjih točkah obrazložitve. Če bi se v tej zakonski določbi razveljavile samo besede "se ne sme registrirati (niti)", bi ostala v veljavi prepoved delovanja stranke, "ki propagira nasilje, rušenje ustavne ureditve ali zahteva odcepitev kakšnega dela Slovenije, oziroma delovati ali deluje protiustavno". To zakonsko prepoved pa je bilo treba razveljaviti zato, ker v prvem delu ni bila v skladu s hierarhijo vrednot, kakršno vzpostavlja Ustava, v drugem delu pa je bila premalo jasna in bi na tako občutljivem področju lahko vodila k napačnemu razumevanju tega, kaj je političnim strankam res prepovedano in kakšno delovanje jim po 68. členu ZUstS Ustavno sodišče lahko z odločbo prepove ali pa jim zaradi takega delovanja celo odredi izbris iz registra. Stranka namreč, kot je rečeno že zgoraj v 22. točki, "tudi če na ustavno dopusten način propagira Ustavi sovražne (nasprotne) cilje, deluje v okvirih ustavno dopustne tolerance". Neskladnost prvega dela navedene zakonske določbe z ustavno hierarhijo vrednot pa je v tem, da ta določba iz 63. člena Ustave, ki kot edina tovrstna določba v Ustavi izrecno razglaša za protiustavno spodbujanje narodne, rasne, verske ali druge neenakopravnosti, sovraštva in nestrpnosti ter spodbujanje k nasilju in vojni, povzema v zakonsko besedilo samo "propagiranje nasilja", namesto drugih protiustavnih dejavnosti iz 63. člena Ustave pa vključuje propagiranje rušenja ustavne ureditve in zahteve po odcepitvi kakšnega dela Slovenije. Ali bi bilo tudi kakšno tovrstno dejavnost političnih strank glede na že prej opisane kriterije možno in potrebno prepovedati kot protiustavno ali zaradi nje celo odrediti izbris politične stranke iz registra, bi po Ustavi moralo v konkretnem primeru odločiti Ustavno sodišče. Iz navedenih razlogov je bilo zato treba četrty odstavek 3. člena ZPolS razveljaviti v celoti.

28. Po mnenju Vrhovnega sodišča je del programa IDZ, ki se glasi: "Stranka si bo prizadevala, da prednost pri vselitvi dobe osebe, ki so se iz Istre izselile kot politični in/ali ekonomski emigranti, njihovi potomci in sorodstvo", v nasprotju s 14. členom Ustave zato, ker nekatere osebe (to je politične in ekonomske emigrante s področja Istre) postavlja v neenak, privilegirani položaj nasproti osebam, ki so iz političnih ali ekonomskih razlogov emigrirale z drugih območij Slovenije.

29. Prepoved delovanja pritožnice kot politične stranke torej temelji na oceni, da je protiustaven en stavek iz njene programske izjave. Že v izhodišču je taka odločitev nesprejemljiva. Če bi se taka programska določba ocenila za neustavno, bi jo Ustavno sodišče lahko tudi le razveljavilo, ne da bi hkrati odredilo izbris stranke iz registra. Ocena protiustavnosti aktov in delovanja pritožnice kot politične stranke pa ni predmet presoje v tem postopku z ustavno pritožbo, ampak bo lahko predmet presoje v postopku po 68. členu ZUstS, ko bo in če bo tak postopek začel.

C.

30. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 59. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Lovro Šturm ter sodnica in sodniki dr. Miroslava Geč - Korošec, dr. Peter Jambrek, dr. Tone Jerovšek, mag. Matevž Krivic, mag. Janez Snoj, Franc Testen, dr. Lojze Ude in dr. Boštjan M. Zupančič. Odločbo je sprejelo soglasno. Sodniki Krivic, Šturm in Ude so dali pritrdilna ločena mnenja.

Opombe

1 Med prvimi skupinsko obtoženimi slovenskimi politiki so bili politiki Mladine JNS, obsojeni so bili na Božičnem procesu decembra 1945 (J. Vodusek Starič, *Prezem oblasti*, str. 415; J. Vodusek Starič, *Dosje Mačkovšek*, str. 15, 33, 42, 52). V času pred volitvami v slovensko ustavodajno skupščino je prišlo do povezovanja in stikov med slovensko opozicijo in opozicijskimi krogi v Zagrebu in Beogradu (L. Sirc, *Med Hitlerjem in Titom*; CZ, Ljubljana 1992, str. 253, 257-9, 269, 273); tudi zaradi teh poskusov so nato leta 1947 sodili skupini Nagode-Furlan (L. Sirc, *Sodba*, str. 471-505). V vrsti manjših sodnih procesov pa so sodili posamičnim vodilnim politikom, kot na primer leta 1946 dr. Jožetu Pučniku, enemu vodilnih politikov JNS, Vinku Vrhuncu (J. Vodusek Starič, *Dosje Mačkovšek*, str. 43, 23) in drugim. Vse te procese je pripravila Ozna, ki je obtožence tudi zasliševala (J. Vodusek Starič, *Prezem oblasti*, str. 257).

2 Na čelu slednjih je bil dr. Miha Krek, ki je v Rimu osnoval medstrankarski Slovenski narodni odbor (J. Vodušek Starič., *Prevzem oblasti*, str. 342). Da bi preprečili te stike, je Ozna oziroma Udba med drugim ugrabila nekaj teh politikov v Trstu oziroma cona A STO: dr. Albina Šmajda (člana SNO v Rimu) v začetku leta 196 (J. Vodušek Starič, *Dosje Mačkovšek*, str. 53), Andreja Uršiča leta 1947 (J. Vodušek Starič, *Dosje Mačkovšek*, str. 35) in druge. Tem niso nikoli sodili; za njimi je izginila vsaka sled.

Predsednik :

dr. Lovro Šturm

Vprašanja

- Kakšne so posledice razveljavitve zakonske določbe? Kaj pa razveljavitve z odložnim rokom? Kdaj bo v tem primeru razveljavitev sploh učinkovala?
- Kako Ustavno sodišče obravnava zgodovinski kontekst zatiranja političnih strank v komunističnem obdobju v povezavi s pomenom svobode združevanja danes?
- Kakšna je razlika med nadzorom zakonitosti (v pristojnosti upravnih organov in sodišč) in nadzorom ustavnosti delovanja političnih strank?
- Ustavno sodišče pravi, da tudi prepoved registracije v bistvu pomeni prepoved delovanja. Kako to razumevanje vpliva na razlago drugih pravic iz 42. člena Ustave?
- Kako odločba Ustavnega sodišča naslavlja problem razlike med formalno in dejansko svobodo združevanja v kontekstu demokracije?
- Kdaj je po tej odločbi dopustna ustavna prepoved delovanja politične stranke? Odgovor povežite s tretjim odstavkom 15. člena in tretjim odstavkom 42. člena Ustave.
- Zakaj je nevarno, da upravni organ na podlagi nejasne zakonske določbe odloča o domnevni protiustavnosti politične stranke?
- Ali lahko zgolj domnevna neustavnost enega stavka v programu pomeni ustavno dopustno podlago za zavrnitev registracije politične stranke? Utemeljite!
- Ali se politična stranka ustanovi z registracijo ali že prej? Kakšne so pravne posledice tega razlikovanja?

Odločba Ustavnega sodišča U-U-224/00 z dne 9. maja 2002 (»Interpretativna odločba«)

U-I-224/00
9. 5. 2002

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobudo Martina Černeta iz Grivca, ki ga zastopa Janja Luin, odvetnica v Kopru, na seji dne 9. maja 2002

O d l o č i l o :

1. Člen 85 Zakona o javnih cestah (Uradni list RS, št. 29/97) se razveljavi.
2. Člen 137 Zakona o zemljiški knjigi (Uradni list RS, št. 33/95) se razveljavi.
3. Člen drugega odstavka 25. člena Zakona o temeljnih lastninskopravnih razmerjih (Uradni list SFRJ, št. 6/80, 20/80- popr., 36/90 in Uradni list RS, št. 4/91) ni v neskladju z Ustavo, če se razlaga tako, kot je navedeno v obrazložitvi te odločbe.

4. Pobudnik sam nosi stroške postopka pred Ustavnim sodiščem.

Obrazložitev

A.

1. Pobudnik izpodbija prehodno določbo 85. člena Zakona o javnih cestah (v nadaljevanju ZJC), ker določa vpis zemljišč, ki so bila uporabljena za gradnjo ali rekonstrukcijo javne ceste, v zemljiško knjigo kot javno dobro. Na ta način naj bi izpodbijana določba omogočala zemljiškoknjižni vpis lastninske pravice občine oziroma države brez ustrezne zemljiškoknjižne listine. Drugi odstavek 25. člena Zakona o temeljnih lastninskopravnih razmerjih (v nadaljevanju ZTLR) pa pobudnik izpodbija, ker naj bi omogočal odvzem lastninske pravice na nepremičnini ne glede na predhodno ugotovljeno javno korist.

Navaja, da je dejanski in zemljiškoknjižni solastnik kmetijskih zemljišč, ki jih je Občina Kočevje v letu 1993 uporabila za gradnjo ceste (ki je bila kasneje kategorizirana kot regionalna cesta III. reda), ne da bi pred tem izvedla z zakonom predpisani postopek razlastitve. Zato naj bi tudi ne bilo pridobljeno gradbeno dovoljenje. Pobudnik uveljavlja sodno varstvo v pravdi, v kateri zahteva vrnitev nepremičnine v prvotno stanje in plačilo odškodnine. V primeru, da bi graditelj uveljavljal pridobitev lastninske pravice na podlagi 25. člena ZTLR, pa pobudnik v pravdi zahteva nadomestilo prometne vrednosti nepremičnine.

2. Določba 85. člena ZJC naj bi bila v nasprotju z 2., 14., 22., 33., 69. in 155. členom Ustave ter s Konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 - v nadaljevanju EKČP) in s 1. členom Protokola št. 1 k EKČP, ker naj bi legalizirala izvršena nezakonita dejanja odvzema premoženja in s tem posegla v stanje, ki je nastalo do uveljavitve zakona. Izpodbijana določba naj bi nezakonit odvzem premoženja omogočala brez ustreznega postopka, v katerem bi se ugotovil javni interes za odvzem lastninske pravice in v katerem bi bila prizadeti stranki zagotovljena pravica do pravnega varstva. S tem v zvezi naj bi bila nejasna tudi določba drugega odstavka 85. člena ZJC o uveljavljanju odškodninskega zahtevka. Z 69. členom Ustave in EKČP naj bi bil v nasprotju drugi odstavek 25. člena ZTLR, ker naj bi s tem, ko omogoča pridobitev lastninske pravice graditelja ne glede na predhodno ugotovljeno javno korist, sodišču dajal pravico, da lastniku zemljišča odreče pravico do vzpostavitve prejšnjega stanja. Pobudnik priglaša stroške zastopanja in predlaga, naj Ustavno sodišče o stroških postopka odloči v breme proračuna.

3. Državni zbor na pobudo ni odgovoril, Vlada pa meni, da je pobuda neutemeljena. Navaja, da se 85. člen ZJC nanaša na primere, ko je bila izkazana pravica gradnje na zemljiščih v skladu z veljavnimi predpisi. Izpodbijana ureditev naj bi se zato nanašala na zemljišča, ki so bila uporabljena za gradnjo ali rekonstrukcijo javne ceste po izvedenem postopku pridobitve zemljišča. V praksi naj bi se kot dokazilo o pravici gradnje na določenem zemljišču upoštevale izjave lastnikov, da dopuščajo poseg na svoje zemljišče. S takimi izjavami, naj bi lastniki velikokrat "odstopili" potrebna zemljišča za gradnjo ali rekonstrukcijo ceste brezplačno, včasih pa naj bi bilo vprašanje odškodnine za "odstopljena zemljišča" nedorečeno oziroma odprto. V zvezi z izpodbijano ureditvijo ZTLR Vlada pojasnjuje, da drugi odstavek 25. člena ZTLR ne ureja oblastnega odvzema lastninske pravice proti volji lastnika zaradi javne koristi. Meni, da določb ZTLR ni mogoče uporabiti za razlastitev, kot jo določa 69. člen Ustave. Diskrecijsko pravico, ki jo ima sodišče na podlagi izpodbijane določbe 25. člena ZTLR, naj bi moralo sodišče uporabiti v okviru zakonskih določb in "upoštevajoč pravni red Republike Slovenije kot celoto ter družbeno stvarnost", predvsem pa upoštevajoč načelo sorazmernosti ter gospodarsko, socialno in ekološko funkcijo lastnine (67. člen Ustave). V okviru reformiranja stvarnega prava naj bi se ponovno preučile določbe 24. do 26. člena ZTLR in sicer z vidika lažjega reševanja spornih položajev, saj naj bi bilo ob upoštevanju zemljiške knjige in vseh upravnih postopkov skoraj nemogoče izkazati dobrovernost graditelja.

B. - I.

4. Ustavno sodišče je pobudo za oceno ustavnosti 85. člena ZJC in drugega odstavka 25. člena ZTLR sprejelo s sklepom št. U-I- 224/00 z dne 19. 10. 2000. Na podlagi 30. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju ZUstS) je Ustavno sodišče začelo tudi postopek za oceno ustavnosti 137. člena Zakona o zemljiški knjigi (v nadaljevanju ZZK). Ugotovilo je, da gre ne glede na različni besedili 85. člena ZJC in 137. člena ZZK za vsebinsko enako ureditev, kot jo izpodbija pobudnik, le da se ureditev iz 137. člena ZZK nanaša na zemljišča, ki so bila za gradnjo ali rekonstrukcijo cest uporabljena do uveljavitve ZZK, ureditev iz 85. člena ZJC pa na zemljišča, ki so bila za to uporabljena do uveljavitve ZJC (tj. dve leti po uveljavitvi ZZK). Člen 137 ZZK se sicer nanaša tudi na zemljišča, ki so bila uporabljena za regulacijo vodotokov, vendar ta okoliščina ne more biti podlaga za razlikovanje pravnega položaja lastnikov zemljišč pri obravnavani presoji ustavnosti izpodbijane ureditve. Zato je Ustavno sodišče po koneksiteti na podlagi 30. člena ZUstS sklenilo opraviti tudi ustavnosodno presajo 137. člena ZZK. Štelo je, da se je nasprotni udeleženec v smislu prvega odstavka 28. člena ZUstS tudi v tem delu glede na vsebinske navedbe v pobudi že imel možnost izjaviti.

B. - II.

Člen 85 ZJC in 137. člen ZZK

5. Člen 85 ZJC je prehodna določba, ki ureja zemljiškoknjižni vpis javnega dobra za tista zemljišča, ki so bila do uveljavitve tega zakona uporabljena za gradnjo ali rekonstrukcijo javnih cest in niso bila vpisana v zemljiško knjigo kot družbena lastnina. Drugi odstavek 85. člena ZJC pa določa, da imajo prejšnji lastniki navedenih zemljišč, ki za svoje zemljišče še niso prejeli odškodnine, pravico to zahtevati v skladu z zakonom. Člen 137 ZZK je prav tako prehodna določba. Omogoča odpis zemljišč, ki so bila do uveljavitve ZZK uporabljena za gradnjo ali rekonstrukcijo cest ali za regulacijo vodotokov, ne glede na vrednost zemljišča.

ZZK namreč v 129. in 130. členu omogoča poseben postopek odpisa, ki se lahko opravi le, če vrednost zemljišč, odpisanih iz enega zemljiškoknjižnega vložka, ne presega vrednosti 100 000 tolarjev.

6. Izpodbijana ureditev se nanaša na zemljišča, na katerih so zgrajene ceste, ki so opredeljene kot javne ceste. ZJC v drugem odstavku 2. člena določa, da so javne ceste javno dobro. Šele, če je cesta opredeljena kot javna cesta, ima status javnega dobra. Status javne ceste ima prometna površina splošnega pomena za cestni promet (prvi odstavek 2. člena ZJC). Glede na pomen za promet in povezovalne funkcije v prostoru se ceste kategorizirajo (3. člen ZJC). Državne ceste določi in kategorizira Vlada na predlog ministra, pristojnega za promet (prvi odstavek 17. člena ZJC). Občinske ceste se kategorizirajo na lokalne ceste in javne poti na podlagi meril za kategorizacijo javnih cest (državnih in občinskih), ki jih določi Vlada (četrti odstavek 3. člena ZJC). Spremembe kategorizacije državnih cest in prenose občinskih cest med državne ceste lahko predlagajo navedeni minister in občine (peti odstavek 17. člena ZJC). Državne ceste so v lasti države, občinske pa v lasti občin (prvi odstavek 3. člena ZJC).

7. Vpis javnega dobra sicer pomeni le vpis pravnega dejstva, ki je pomemben za pravni promet. Javne ceste so namreč kot javno dobro izven pravnega prometa (drugi odstavek 2. člena ZJC).

8. Člen 6 Pravilnika o vodenju zemljiške knjige (Uradni list RS, št. 77/95 - v nadaljevanju PVZK) določa, da se nepremičnine, ki so javno dobro, vpišejo v posebne vložke. Člen 44 PVZK pa določa, da sodišče po uradni dolžnosti prenese nepremičnine, ki so javno dobro, iz seznamov v vložek glavne knjige, ki se vodi za tisto katastrsko občino, v kateri

nepremičnine ležijo. Da so nepremičnine javno dobro, se označi v nadpisu evidenčnega lista A. Drugi odstavek 51. člena ZZK namreč določa, da se v evidenčnem listu A vpišejo dejstva in poočitijo pravice, ki se nanašajo na nepremičnine, ki vplivajo na pravni promet s temi nepremičninami. Podatki o nepremičnini se v evidenčni list A vpišejo na podlagi listin, ki jih izda za geodetske zadeve pristojni upravni organ (16. člen PVZK). V evidenčnem listu B se vpiše lastninska pravica na nepremičninah, vpisanih v evidenčnem listu A.

9. V posamezen zemljiškoknjižni vložek se vpisujejo tiste nepremičnine, ki ležijo v posamezni katastrski občini, na katerih je lastninskopravno stanje enako (prvi odstavek 54. člena ZZK). Zemljiškoknjižni vložek se lahko spremeni samo z odpisom ali pripisom nepremičnin. Do tega pa praviloma pride zaradi spremembe lastninskopravnega stanja na nepremičnini (ali več nepremičninah), vpisanih pri posameznem vložku. Ker se z odpisom oziroma pripisom nepremičnine ne smejo spremeniti pravna razmerja na odpisanih nepremičninah, se zemljiškoknjižni vložek lahko spremeni samo po postopku, urejenem v 126. do 131. členu ZZK.

10. Med temi določbami naj bi določbi 129. in 130. člena ZZK poenostavili postopek odpisa parcel ali dela parcele v primerih, ko je razlog za odpis gradnja ali rekonstrukcija cest oziroma regulacija vodotokov, vrednost zemljišč, ki se odpisujejo od posameznega vložka, pa ne presega zneska, ki ga določi minister, pristojen za pravosodje (po prvem odstavku 43. člena PVZK ta vrednost znaša 100 000 SIT). Odpis navedenih zemljišč se po 129. in 130. členu ZZK opravi na podlagi listin, določenih v zakonu, ki ureja kataster, in iz katerih izhaja, da so zemljišča uporabljena za ceste ali za regulacijo vodnih tokov, ter brez predložitve listin, ki so sicer predpisane z ZZK. Prehodna določba 137. člena ZZK pa dovoljuje odpis takih zemljišč ne glede na vrednost zemljišča, če gre za zemljišča, ki so bila za gradnjo ali rekonstrukcijo cest ali regulacijo vodnih tokov uporabljena do uveljavitve ZZK. ZZK izrecno ne določa listin, ki morajo v drugih primerih spremljati predlog za odpis in pripis. Ob ugotovitvi, da je v našem sistemu zemljiške knjige odpis povezan s spremembo lastninske pravice, so tudi za odpis in pripis potrebne tiste listine, ki so potrebne za vknjižbo.

11. Odpis in pripis sta namreč v sistemu zemljiške knjige potrebna, če pride do spremembe lastninske pripadnosti nepremičnine. Poenostavitve, ki jih omogočajo navedene določbe ZZK, se torej lahko nanašajo le na poenostavitev zemljiškoknjižnega poslovanja, ne morejo pa biti podlaga za urejanje materialnopravnih razmerij.

12. Tudi vpis zemljišč po 85. členu ZJC kot javno dobro je po navedenem razumeti kot odpis in pripis zemljišč v zemljiškoknjižni vložek, v katerem je vpisana javna, cesta ter vpis dejstva, da gre za javno dobro. Za državne ceste bo v evidenčnem listu B kot lastnica navedena država, za občinske ceste pa občina. Glede na to, da sta določbi 137. člena ZZK in 85. člena ZJC po vsebini enaki, se zastavlja vprašanje, zakaj naj bi zakonodajalec vpis javnih cest kot državno ali občinsko last uredil še enkrat v ZJC in s prehodno določbo 137. člena ZZK. Določba 137. člena omogoča tak odpis, če so bila zemljišča uporabljena do uveljavitve ZZK, tj. do 16. 7. 1995. Člen 85 ZJC se nanaša na zemljišča, ki so bile uporabljena za gradnjo ali rekonstrukcijo javnih cest do uveljavitve tega zakona, tj. do 8. 6. 1997. Nedvomno torej člen 85 ZJC zajema tudi zemljišča, ki so bila za navedeni namen uporabljena še dve leti po uveljavitvi ZZK.

13. Ustavno sodišče je pobudo za oceno ustavnosti 85. člena ZJC sprejelo, ker bi ob razlagi, da ta določba ureja razlastitev zemljišča ne glede na to, ali je investitor gradnje ali rekonstrukcije javne ceste pridobil zemljišča s pravnim poslom oziroma predlagal razlastitveni postopek ali ne, taka ureditev pomenila, da bi država oziroma občina že zaradi samega dejstva, da je bilo zemljišče uporabljeno za gradnjo ceste, zaradi vpisa javnega dobra pridobila lastninsko pravico na zemljišču. Enak razlastitveni učinek glede zemljišč, uporabljenih za navedene namene, ima lahko tudi 137. člen ZZK.

14. Iz prej navedenega je razvidno, da prometna površina pridobi status javne ceste z opredelitvijo te površine kot javne ceste, s tem pa tudi status javnega dobra. Investitor mora (in je moral tudi po Zakonu o cestah, Uradni list SRS, št. 38/81 in nasl. - ZC) zemljišča, potrebna za gradnjo ali rekonstrukcijo ceste, pridobiti: bodisi s sklenitvijo pogodbe med investitorjem in lastnikom te nepremičnine, ali pa z razlastitvijo, tj. odvzemom ali omejitvijo lastninske pravice na zemljišču v skladu z zakonom.

15. Za pridobitev lastninske pravice na zemljiščih in s tem za prenehanje lastninske pravice prejšnjega lastnika mora obstajati pravni temelj. Pravnomočna odločba o razlastitvi in pravni posel sta dva izmed takih pravnih temeljev. Člen 33 ZTLR določa, da se lastninska pravica na nepremičnini s pravnim poslom pridobi z vpisom v zemljiško knjigo. Zato je pri pravnoposlovni pridobitvi vknjižba konstitutivni pogoj za pridobitev lastninske pravice. S tem, ko novi lastnik pridobi lastninsko pravico, lastninska pravica prejšnjega imetnika preneha. Če sta občina ali država z lastnikom sklenili pravni posel, zemljišče pa na podlagi tega pravnega posla ni bilo vpisano kot družbena lastnina ali kot lastnina države oziroma občine, ima vpis po 85. členu ZJC tudi konstitutivni učinek.

16. Temelj za pridobitev lastninske pravice je lahko tudi pravnomočna odločba o razlastitvi. Pravnomočna odločba državnega organa o razlastitvi je namreč neposredni pravni temelj pridobitve oziroma prenehanja (odvzema) lastninske pravice. V teh primerih se z vknjižbo v zemljiško knjigo pridobitev oziroma prenehanje pravice le izkaže. Vpis ima t.i. publicitetni ali deklaratorni učinek. Neposredni pravni temelj za pridobitev lastninske pravice je lahko tudi Zakon o lastninjenju nepremičnin v družbeni lastnini (Uradni list RS, št. 44/97 - v nadaljevanju ZLN DL). Če so zemljišča, ki so bila uporabljena za gradnjo ali rekonstrukcijo cest, prešla v družbeno lastnino na podlagi pravnega posla ali na podlagi pravnomočne odločbe o razlastitvi, so ta zemljišča, ne glede na to, da družbena lastnina ni bila vknjižena v zemljiški knjigi, z dnem uveljavitve ZLN DL postala lastnina pravnih oseb, ki so imele na teh nepremičninah pravico uporabe oziroma njihovih pravnih naslednikov; nepremičnine, na katerih je imela pravico uporabe Republika Slovenija, pa lastnina Republike Slovenije. V teh primerih je lastninska pravica prejšnjega lastnika prenehala že s prehodom nepremičnine v družbeno lastnino (44. člen ZTLR).

17. Izjave lastnikov zemljišč, da dopuščajo poseg na svoje zemljišče, dane v postopku pridobitve lokacijskega dovoljenja za gradnjo ali rekonstrukcijo ceste, niso eden od navedenih pravnih naslovov za pridobitev lastninske pravice države oziroma občine. Izjavo lastnika, da dopušča poseg na svoje zemljišče, tudi prejšnji predpisi niso določali kot pravni naslov za prehod zasebne lastnine v družbeno. Zato izjave, ki ne vsebujejo elementov pravnega posla (npr. darilne ali kupoprodajne pogodbe), ne morejo pomeniti (kot to zmotno meni Vlada), da so lastniki z njimi državi oziroma občini "odstopili" zemljišča. Prav tako ni mogoče govoriti, da so te izjave podlaga za razlastitev zemljišč. Razlastitev je namreč lahko izvedena le v konkretnem sodnem (prej v upravnem) postopku na podlagi zakona (Zakon o stavbnih zemljiščih, Uradni list RS, št. 44/97 - v nadaljevanju ZSZ, prej pa Zakon o razlastitvi in prisilnem prenosu nepremičnin v družbeni lastnini, Uradni list SRS, št. 5/80 in nasl. - v nadaljevanju ZRPPN).

18. Drugi odstavek 85. člena ZJC določa, da imajo prejšnji lastniki zemljišč, ki za svoje zemljišče še niso prejeli odškodnine, to pravico zahtevati v skladu z zakonom. Na primere, v katerih je bil pravni temelj za prenos lastninske pravice pravni posel, se ta določba ne nanaša. Ta del izpodbijane določbe se torej lahko nanaša le na primere odvzema, tj. razlastitve zemljišč, ki so bila uporabljena za gradnjo ali rekonstrukcijo javnih cest.

19. Ustava v 69. členu določa, da je razlastitev (odvzem ali omejitev lastninske pravice v javno korist) mogoča le proti nadomestilu v naravi ali proti odškodnini in pod pogoji, ki jih določa zakon. Odškodnina po navedenem pomeni nadomestilo za nepremičnino, ki je odvzeta v javno korist. Navedena določba Ustave torej omogoča poseg v pravico do

zasebne lastnine, kot jo zagotavlja 33. člen Ustave. Ker lahko zakonodajalec v ustavne pravice poseže, če so za to podani pogoji iz tretjega odstavka 15. člena Ustave, je treba presojati tudi ustavnost posega, ki bi bil zaradi javne koristi dopusten po 69. členu Ustave. Gradnja ali rekonstrukcija javne ceste je načelno lahko primer take javne koristi, zaradi katere je razlastitev dopustna.

20. Po določbi tretjega odstavka 15. člena Ustave so človekove pravice lahko omejene samo s pravicami drugih in v primerih, ki jih določa Ustava. Ustavno sodišče je že v več odločbah sprejelo stališče, da so posegi v ustavne pravice podvrženi strogi ustavnosodni presoji po t.i. testu sorazmernosti. Po njem je poseg dopusten samo, če je primeren in nujen za varstvo pravic drugih ter če je tudi "sorazmeren v ožjem smislu" (če obstaja sorazmerje med težo posega v prizadete pravice na eni strani ter pomembnostjo s tem zavarovanih pravic in koristjo, ki bi bila pri tem dosežena, na drugi strani).

21. Če gre za razlastitev, je ta presoja vsebovana že v 69. členu Ustave. S tem členom namreč Ustava zaradi zagotovitve javne koristi kljub ustavnopravnemu varstvu lastninske pravice, ki jo zagotavlja 33. člen Ustave, omogoča odvzem ali omejitev lastninske pravice na nepremičnini. Javni interes, ki opravičuje odvzem ali omejitev lastninske pravice na nepremičninah, pa mora biti opredeljiv, stvarno upravičen in ustavno legitimen. Ukrepi za doseg cilja, temelječega na javnem interesu, morajo biti primerni in nujni. Izkazana pa mora biti tudi sorazmernost med posegom v lastninsko pravico in njegovimi učinki. Zato je razlastitev v našem pravnem sistemu, ki sledi zahtevam 69. člena Ustave, urejena tako, da je za konkretni primer, tj. za konkretno zemljišče, treba v ustreznem postopku ugotoviti, ali so izpolnjeni z zakonom določeni pogoji za odvzem ali omejitev lastninske pravice v javno korist.

22. Ustava v 69. členu namreč zahteva, da zakon uredi pogoje za razlastitev, razlastitev pa se lahko, kot je že prej navedeno, opravi le v postopku, v katerem se za konkretni primer ugotovi, da so izpolnjeni zakonski pogoji zanjo. Namen te zahteve je v učinkovitem pravnem varstvu prizadetih.

Prizadeti ima namreč zoper posamični akt, izdan v razlastitvenem postopku, pravico do pritožbe, sodnega varstva in po izčrpanju teh pravnih sredstev tudi pravico do ustavne pritožbe. Razlastitvenega učinka po navedenem nedvomno ne more imeti podzakonski predpis (glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-87/91 z dne 28. 1. 1993, Uradni list RS, št. 8/93 in OdlUS II, 10).

23. Očitno je torej, da izpodbijana ureditev nima podlage v 69. členu Ustave, saj ne ureja razlastitve, kljub temu, da ima razlastitveni učinek. Da pomeni odpis zemljišč in vpis javnega dobra na teh zemljiščih, kot ga urejata 85. člen ZJC in 137. člen ZZK, poseg v lastninsko pravico, ugotovimo namreč šele z upoštevanjem pravil za vpis lastninske pravice in za odpis in pripis nepremičnin v določen zemljiškoknjižni vložek. Zato je, kljub temu, da imata navedeni določbi zgoraj opisani razlastitveni učinek, treba opraviti omenjeni strogi ustavnosodni test dopustnosti posega v pravico do zasebne lastnine (33. člen Ustave), do katerega pride z vknjižbo države oziroma občine kot lastnice zemljišč, za pridobitev katerih pa ji na podlagi izpodbijane ureditve ni treba predložiti ustreznih zemljiškoknjižnih listin, ki so sicer potrebne za vpis lastninske pravice.

24. Iz zakonodajnega gradiva ob sprejemu ZZK in ZJC ter iz mnenja Vlade o pobudi je razvidno, da je bil cilj izpodbijane ureditve zagotoviti vpis javnih cest kot objektov v državni ali občinski lasti v zemljiško knjigo in v okviru te obveznosti razrešiti še odprte odškodninske zahtevke. Namen izpodbijane ureditve je bil urediti neurejeno zemljiškoknjižno stanje javnih cest kot objektov, ki so v preteklih petdesetih letih večkrat menjali lastnike. Ne gre torej za presojo upravičenosti posega v lastninsko pravico zaradi gradnje ali rekonstrukcijo javne ceste, temveč za upravičenost posega zaradi ureditve zemljiškoknjižnega stanja. Urejeno zemljiškoknjižno stanje je nedvomno v javno korist, ker zagotavlja varnost pravnega prometa. Zemljiškoknjižna načela (vpisno načelo, načelo zakonitosti in načelo zaupanja v zemljiškoknjižne vpise pravic) so namreč namenjena prav zagotavljanju varnosti pravnega prometa z nepremičninami.

25. Glede na to, da je zakonodajalec kljub določbi 137. člena ZZK na enak način tudi z ZJC ponovno določil enak poseg v lastninsko pravico zaradi enakega namena, tj. ureditve zemljiškoknjižnega stanja, tudi glede zemljišč, ki so bila za gradnjo in rekonstrukcijo cest uporabljena vse do njegove uveljavitve, pa se zastavlja vprašanje, ali je tak ukrep sploh primeren. Neurejeno zemljiškoknjižno stanje zemljišč, na katerih so zgrajene javne ceste, je iz vsega navedenega očitno posledica neučinkovitega izvajanja postopkov za pridobivanje zemljišč, ki se ne po uveljavitvi Ustave ne po uveljavitvi ZZK ni spremenilo tako, da bi v primerih gradenj javnih cest zadovoljilo ustavnopravno varovan položaj lastnikov zemljišč. Če ne bodo izvajani zakoniti ukrepi za pridobivanje zemljišč, bo neurejeno tudi zemljiškoknjižno stanje glede zemljišč, ki bodo (oziroma so že) uporabljena za gradnjo ali rekonstrukcijo cest po uveljavitvi ZJC. Kolikor gre pri gradnji ali rekonstrukciji javnih cest za posebnosti, ki bi morebiti lahko utemeljevale določene poenostavitve predpisanih postopkov za ugotavljanje zakonitih pogojev za razlastitev v posameznem primeru gradnje v preteklosti, bi jih moral zakonodajalec dovolj natančno opredeliti. Država oziroma občine pa neučinkovitosti delovanja organov, pristojnih za

izvajanje zakonitih ukrepov, ki so lahko podlaga za razlastitev nepremičnine, ne moreta prevladati na posameznike.

26. Za doseg cilja, tj. urejenega zemljiškoknjižnega stanja, je sicer zemljiškoknjižni vpis nujen. Vendar pa zemljiškoknjižni vpis še ne pomeni posega v lastninsko pravico, če gre za vpis pravice na podlagi ustreznih zemljiškoknjižnih listin. Po drugi stani pa urejanje zemljiškoknjižnega stanja javnih cest samo po sebi ne more upravičiti ukrepa, po katerem se lastninska pravica odvzame kljub opustitvi zakonitega ravnanja javnopravne osebe. Načelo varstva zaupanja v pravo, ki je eno izmed načel pravne države (2. člen Ustave), posamezniku zagotavlja, da mu država njegovega pravnega položaja ne bo brez razloga, utemeljenega v prevladujočem javnem interesu, poslabšala. Izpodbijana ureditev pomeni ravno poslabšanje pravnega položaja lastnikov zemljišč (ki niso sklenili pravnega posla), ker legalizira odvzem lastninske pravice, do katerega bi sicer lahko prišlo šele s pravnomočnostjo odločbe o razlastitvi. S tem pa posega tudi v načelo enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave), saj uvaja razlikovanje med lastniki zemljišč, potrebnih za gradnjo ali rekonstrukcijo javnih cest. Zgolj okoliščina, da postopek za pridobitev zemljišča, potrebnega za navedene namene, ni bil izveden, namreč sama po sebi še ne pomeni razumnega razloga, ki bi opravičeval zakonsko ureditev, po kateri ga sploh ni treba izvesti.

27. Izpodbijana ureditev ni potrebna, kolikor gre za zemljišča, ki so bila za gradnjo ali rekonstrukcijo ceste uporabljena "po izvedenem postopku pridobitve zemljišča". Zemljiškoknjižni vpis teh zemljišč je namreč mogoč po splošnih pravilih ZZK, saj bi tako država kot občina v takih primerih morali razpolagati z ustreznimi zemljiškoknjižnimi listinami. Kolikor pa bi zakonodajalec želel omogočiti zemljiškoknjižni vpis tistih zemljišč, ki so v družbeno lastnino prešla na podlagi zakonitega pravnega temelja, država oziroma občina pa kljub določbam 80. in 82. člena ZJC ne razpolagata z ustreznimi zemljiškoknjižnimi listinami o tem in o kasnejših prehodih pravice uporabe (npr. od države oziroma občine na cestna ali komunalna podjetja in obratno), bi moral natančno določiti pogoje za zemljiškoknjižni vpis v takih primerih. Teh pa izpodbijana ureditev ne določa.

28. Poleg tega ne 137. člena ZZK ne 85. člena ZJC ni mogoče razumeti tako, da se nanašata samo na prej navedene primere.

Splošno omogočanje zemljiškoknjižnega vpisa nepremičnin, ki niso bile vpisane kot družbena lastnina, namreč ne izključuje primerov, v katerih zemljišče za gradnjo ali rekonstrukcijo javne ceste sploh ni bilo pridobljeno (ne s pravnim poslom ne z odločbo o razlastitvi - npr. v primeru pobudnikovih zemljišč).

29. Ukrep, ki državi oziroma občini zagotavlja zemljiškoknjižni vpis, ne da bi zanj dobili pravico, pa je po oceni Ustavnega sodišča prekomeren, čeprav zagotavlja odškodnino. Ustavno sodišče je že v odločbi št. U-I-26/97 z dne 13. 7. 2000 (Uradni list RS, št. 68/2000 in OdlUS IX, 197) sprejelo stališče, po katerem ustavno jamstvo lastnine predpostavlja obstoj lastnine kot pravnega instituta. Zato je glede postopkov odločanja o posegih v lastninsko pravico bistvenega pomena zahteva, da se zagotovi njena pravna varnost. Izpodbijana ureditev lastnikom zemljišč, ki so bila uporabljena za gradnjo ali rekonstrukcijo cest, sploh ne daje možnosti sodnega varstva. Smisel določbe 23. člena Ustave je, da lahko vsakdo učinkovito brani svoje pravice oziroma pravne koristi. Če predpis tega ne omogoča, gre za poseg v pravico do sodnega varstva. Ureditev, ki lastniku zagotavlja le odškodnino za odvzeto nepremičnino, ne da bi do odvzema prišlo pod pogoji, ki jih za razlastitev predvideva 69. člen Ustave, torej onemogoča sodno varstvo lastninske pravice na nepremičninah.

30. Tako ni zagotovljena sodna kontrola izpolnjevanja pogojev za odvzem lastninske pravice v javno korist v konkretnih primerih. Na ta način je onemogočena kontrola nujnosti konkretnega ukrepa, tj. konkretnega odvzema lastninske pravice, kljub temu, da je gradnja ali rekonstrukcija javnih cest načelno v javno korist. Lastnik zemljišča npr. nima možnosti uveljavljati, da bi enak učinek, tj. zagotovitev javne koristi z gradnjo ali rekonstrukcijo javne ceste, bilo mogoče doseči tudi s prostorsko drugačno postavitvijo objekta, ki bi pomenila manjši poseg v njegovo lastninsko pravico.

31. Po navedenem sta 137. člen ZZK in 85. člen ZJC v neskladju z 2. členom, z drugim odstavkom 14. člena ter s 23., 33. in 69. členom Ustave. Iz presoje posega v lastninsko pravico v obravnavanem primeru pa je razvidno, da po 69. členu Ustave zakon ne more imeti neposrednih razlastitvenih učinkov. Zato bi bila tudi vsaka ex lege zakonska razlastitev v nasprotju že z 69. členom Ustave, ne glede na to, da bi zakonodajalec tak odvzem lastninske pravice v zakonu izrecno določil. Če zakon ne more imeti neposrednih razlastitvenih učinkov, tudi ne more sanirati morebitnega razlastitvenega učinka podzakonskega predpisa (npr. akta o kategorizaciji ceste, ki bi potekala po zemljišču v zasebni lasti, kot naj bi to bilo v pobudnikovem primeru). Zato je Ustavno sodišče razveljavilo tako 85. člen ZJC kot tudi 137. člen ZZK (1. in 2. točka izreka). Ugotovitev neustavnosti in razveljavitev navedenih določb pa ne pomeni, da zakonodajalec ne more urediti materialnopravnih razmerij glede zemljišč, ki so bila že uporabljena za gradnjo ali rekonstrukcijo cest, s posebno ureditvijo, ki bi upoštevala navedeno okoliščino in obenem zadostila ustavnopravnemu varstvu lastninske pravice, če so za to podani upravičeni razlogi in če obstajajo realne možnosti za tako ureditev.

B. - III.

Drugi odstavek 25. člena ZTLR

32. Že pri presoji 85. člena ZJC je bilo ugotovljeno, da Ustava v 69. členu zahteva, da zakon uredi pogoje za razlastitev, razlastitev pa se lahko opravi le v postopku, v katerem se za konkreten primer ugotovi, da so izpolnjeni zakonski pogoji zanjo. Glede na to se zastavlja vprašanje, ali je drugi odstavek 25. člena ZTLR lahko podlaga za razlastitev. Gradnja javne infrastrukture (med katero sodijo tudi javne ceste) je namreč načelno namenjena zadovoljevanju javne koristi. Kadar zakon dopušča odvzem lastninske pravice v javno korist, jo mora obravnavati kot razlastitev.

33. ZSZ določa, da se lastninska ali druga stvarna pravica na nepremičnini v javno korist lahko odvzame ali omeji po določbah tega zakona (18. člen ZSZ). Po tem zakonu se lahko razlastitveni postopek začne le na predlog razlastitvenega upravičenca (prvi odstavek 32. člena ZSZ). Če takega predloga ni, "razlastitveni upravičenec" pa je z gradnjo posegel v lastninsko pravico lastnika zemljišča, se zastavlja vprašanje, ali lahko država oziroma občina na navedeni način, tj. po določbah ZTLR o gradnji na tujem zemljišču, pridobita lastninsko pravico na zemljišču kljub nasprotovanju lastnika zemljišča. Vprašanje se nanaša na sedanje obdobje, ko sta tako občina kot država lahko imetnici lastninske pravice. Sodna praksa je namreč za obdobje družbene lastnine sprejela stališče, da veljajo določbe ZTLR o gradnji na tujem zemljišču le za osebe, ki so lahko imetniki lastninske pravice. Po navedenem stališču bivše družbenopravne osebe, ki niso mogle biti imetnice lastninske pravice, te pravice na zemljiščih tudi niso mogle pridobiti z gradnjo.[4]

34. Poleg prej (pri presoji 85. člena ZJC) opisanih načinov pridobitve lastninske pravice, ZTLR v členih od 24 do 26 ureja tudi pridobitev lastninske pravice z gradnjo na tujem zemljišču. Gre za originaren način pridobitve lastninske pravice. Lastninska pravica se pridobi v trenutku, ko so izpolnjeni zakonsko določeni pogoji za pridobitev. Tako graditelj pridobi lastninsko pravico na tujem zemljišču z izvedeno gradnjo, če so izpolnjeni pogoji, določeni v navedenih členih ZTLR. Med njimi 25. člen določa, da graditelj pridobi lastninsko pravico na tujem zemljišču, če se tako odloči lastnik zemljišča, na katerem je bila gradnja izvršena. V primerih, v katerih je graditelj vedel, da gradi na tujem zemljišču, ali če tega ni vedel, pa se je lastnik temu takoj uprl, ima namreč lastnik zemljišča na podlagi prvega odstavka 25. člena ZTLR pravico izbire: lahko zahteva, da mu pripade lastninska pravica na gradbenem objektu ali da graditelj poruši gradbeni objekt in mu zemljišče vrne v prvotno stanje ali da mu izplača prometno ceno zemljišča. Ne glede na to določbo lahko sodišče na podlagi drugega odstavka istega člena odloči, da zgrajenega objekta ni treba

porušiti, če to glede na okoliščine primera, zlasti pa glede na vrednost objekta, premoženjske razmere lastnika zemljišča in graditelja ter glede na njuno obnašanje med gradnjo ne bi bilo družbeno opravičljivo. Če na podlagi take odločitve sodišča graditelj z gradnjo pridobi lastninsko pravico na zemljišču, ta prejšnjemu lastniku preneha, jo izgubi.

35. Drugi odstavek 25. člena torej omogoča, da sodišče odloči, da objekta ni treba porušiti, če to glede na okoliščine primera ne bi bilo družbeno opravičljivo. V takem primeru se lastnik zemljišča lahko po določbi prvega odstavka 25. člena ZTLR še vedno odloči, da mu pripade lastninska pravica na gradbenem objektu, ali pa, da mu graditelj izplača prometno ceno zemljišča. V primerih, ko gre za objekt javne infrastrukture, pa lastnik zemljišča ne more zahtevati, naj mu pripade lastninska pravica na objektu. Objekti javne infrastrukture in zemljišča, na katerih so zgrajeni, so namreč grajeno javno dobro (prvi odstavek 4. člena ZSZ). Tak status pridobijo z odločbo, ki jo na podlagi sklepa pristojnega občinskega organa ali sklepa Vlade izda občinska uprava ali pristojno ministrstvo (prvi odstavek 5. člena ZSZ). Režim javnega dobra s pravico splošne uporabe (kot je primer javne ceste) pa bi za lastnika take nepremičnine predpostavljal take omejitve upravičenj lastninske pravice, da bi bila lastninska pravica povsem izvotlena. Lastnik bi imel le golo pravico ("nuda proprietas").

To bi spet pomenilo dejansko razlastitev, ker tako težkih omejitev ni mogoče šteti za način uživanja lastninske pravice (67. člen Ustave). Te namreč lastnik sploh ne more uživati.

Zato tudi ZJC izrecno določa, da je lastnik državne javne ceste država, lastnik občinske javne ceste pa občina.

36. Ne glede na to, da bi bil lastnik zemljišča upravičen do nadomestila za zemljišče, katerega lastnik bi postal graditelj objekta javne infrastrukture, pa bi bila po oceni Ustavnega sodišča uporaba določbe drugega odstavka 25. člena ZTLR kot podlaga za dejanski odvzem lastninske pravice, tj. v bistvu za dejansko ("de facto") razlastitev nepremičnine, v neskladju z načelom pravne varnosti, ki je eno izmed načel pravne države (2. člen Ustave).

37. Ustava varuje lastnino pred posegi oblastnih organov. Eden od elementov ustavnega varstva lastnine je tako tudi varnost glede lastnine in zaupanje v varstvo lastnine. Ustava z 69. členom sicer od zakonodajalca ne zahteva, da odvzem ali omejitev lastninske pravice na nepremičninah v javno korist uredi le z enim zakonom. Vendar pa bi uporaba določb, namenjenih urejanju civilnopravnih razmerij, zaradi nadomestitve oblastvenih posegov,

kot je odvzem lastninske pravice v javnem interesu, izničila pomen določb tistih predpisov, ki določajo pogoje in postopek za take posege.

38. Tako ZSZ določa drugačen postopek in relevantna dejstva za razlastitev nepremičnine, kot je to predvideno za pridobitev lastninske pravice z gradnjo na tujem zemljišču po določbah ZTLR. Ustavno sodišče pritrjuje mnenju Vlade, da ZSZ zasleduje drugačen cilj in ima drugačne učinke kot obravnavana določba ZTLR. To je razvidno tudi iz same izpodbijane določbe. Družbena (ne)opravičljivost, ki je po drugem odstavku 25. člena pogoj za odločitev sodišča, da objekta, zgrajenega na tujem zemljišču, ni treba porušiti, se namreč ne nanaša na javno korist, predvideno za namen, ki je določen z zakonom (22. člen ZSZ) oziroma ugotovljen z odločbo pristojnega organa, ki jo je dovoljeno izpodbijati s tožbo v upravnem sporu (23. člen ZSZ).

Po navedenem okoliščine primera, kot so vrednost objekta, premoženjske razmere lastnika zemljišča in graditelja ter njuno obnašanje med gradnjo, ne morejo biti podlaga za dopustnost posega v lastninsko pravico zaradi razlastitve. Poleg tega je razlastitveno razmerje javnopravno razmerje ne glede na to, da ima razlastitev civilnopravne (stvarnopravne) posledice. Gre namreč za razmerje med nosilcem javnega interesa in nosilcem zasebnega interesa. Če bi torej sodišče okoliščino, da gre za objekt javne infrastrukture, štelo kot podlago za ugotovitev, da porušenje objekta ne bi bilo družbeno opravičljivo, bi to pomenilo, da bi na podlagi zakonske določbe, ki je namenjena urejanju civilnopravnih razmerij, uredilo javnopravno razmerje.

39. Načela pravne države (2. člen Ustave) zahtevajo, da se pravna razmerja med državo in državljani urejajo z zakoni. V skladu z načeli pravne države je, da so zakonske določbe jasne in nedvoumne. Z njimi se ne določa samo okvir in podlaga upravnopravnega delovanja izvršilne oblasti, temveč postaja to delovanje za državljane znano, pregledno in tudi predvidljivo, to pa povečuje njihovo pravno varnost. Načelo pravne varnosti je eno izmed načel pravne države, ki je pomembno tudi za učinkovito varstvo posameznikovih pravic in pravnih interesov, vključno z učinkovitim nadzorom ustavnosti in zakonitosti posamičnih aktov državne oblasti. Če obstajajo pogoji za odvzem ali omejitev lastninske pravice v javnem interesu, jih lahko razlastitveni upravičenci uveljavljajo pod pogoji, ki jih določa zakonodaja, ki ureja tovrstne posege. To pomeni, da razlastitveni upravičenec kot javnopravna oseba svoje opustitve zakonitega ravnanja, potrebnega za izpolnitev pogojev za dopustnost posega v lastninsko pravico na nepremičninah, ne more sanirati na podlagi določbe drugega odstavka 25. člena ZTLR. Razlaga drugega odstavka 25. člena ZTLR, ki bi učinkovala kot razlastitev, bi bila namreč po navedenem v nasprotju z načeli pravne države (2. člen Ustave).

40. Ustavno sodišče je zato presodilo, da določba drugega odstavka 25. člena ZTLR ni v neskladju z Ustavo, če se razlaga tako, da se ne nanaša na urejanje javnopravnih razmerij, ki so urejena s predpisi o razlastitvi (3. točka izreka). Ustavno sodišče s tem ni presojalo ustavnosti navedene določbe glede urejanja civilnopravnih razmerij med lastnikom zemljišča in graditeljem.

B. - IV.

41. Ustavno sodišče je o priglašeni stroških odločilo v skladu s prvim odstavkom 34. člena ZUstS (4. točka izreka). Za drugačno odločitev bi morali obstajati posebni razlogi, ki jih pobudnik ne navaja.

C.

42. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21., 34. in 43. člena ZUstS v sestavi: predsednica dr. Dragica Wedam-Lukić ter sodnici in sodniki dr. Janez Čebulj, dr. Zvonko Fišer, Lojze Janko, Milojka Modrijan, dr. Mirjam Škrk, Franc Testen in dr. Lojze Ude. Odločbo je sprejelo s sedmimi glasovi proti enemu. Proti je glasoval sodnik Ude, ki je dal odklonilno ločeno mnenje.

Predsednica

dr. Dragica Wedam-Lukić

Vprašanja

- Katera zakonska določila je Ustavno sodišče razveljavilo in katero določilo je interpretiralo? Kaj to pomeni za pravne učinke odločbe?
- Kaj pomeni, da je odločba interpretativna? V čem se razlikuje od odločb, pri katerih Ustavno sodišče izrecno razveljavi zakon?
- Kako Ustavno sodišče zagotovi ustavnoskladno uporabo zakona, če se odloči za interpretativno odločbo?
- Kako interpretativna odločba vpliva na zakonodajalca? Ali mora zakonodajalec spremeniti zakon?
- Kako interpretativna odločba vpliva na sodišča in druge organe, ki odločajo v posameznih zadevah?
- Ali je lahko uporaba zakonske določbe, ki ni bila razveljavljena, v prihodnje neustavna, če se ne uporablja v skladu z interpretativno odločbo?

- V katerih primerih je interpretativna odločba primernejša od razveljavitve? Navedite konkretne razloge.
- Ali je z interpretativno odločbo lahko poseženo v zakonodajalčevo diskrecijo pri normiranju? Utemeljite svoj odgovor.
- Ali interpretativna odločba učinkuje za nazaj? Kako to vpliva na že končane postopke?

Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-416/98-38 z dne 22. marca 2001 (»Predstavniki romske skupnosti v občinskih svetih«)

U-I-416/98-38

22. 3. 2001

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti, začetem na pobudo Rajka Šajnoviča iz Novega mesta, po opravljeni javni obravnavi dne 29. september 1999, na seji dne 22. marca 2001

o d l o č i l o :

1. Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/93, 57/94, 14/95, 26/97, 70/97, 74/98 in 70/2000) je v neskladju z Ustavo iz razlogov, navedenih v obrazložitvi te odločbe.

2. Statut Mestne občine Novo mesto (Uradni list RS, št. 47/99) je v neskladju z Zakonom o lokalni samoupravi, ker ne določa, da ima romska skupnost, ki je avtohtono naseljena na območju Mestne občine Novo mesto, svojega predstavnika v Mestnem svetu.

3. Postopek za oceno ustavnosti 8. točke 3. člena Zakona o ustanovitvi občin in določitvi njihovih območij (Uradni list RS, št. 60/94, 69/94, 56/98 in 75/98) v delu, v katerem določa število članov prvega občinskega sveta Mestne občine Novo mesto, se ustavi.

4. Državni zbor mora protiustavnost, ugotovljeno v 1. točki izreka, odpraviti v roku enega leta po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.

5. Mestna občina Novo mesto mora nezakonitost, ugotovljeno v 2. točki izreka, odpraviti v roku šestih mesecev po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.

Obrazložitev

A.

1. Pobudnik navaja, da na lokalnih volitvah v letu 1998 ni mogel kandidirati za predstavnika romske skupnosti v Občinskem svetu Mestne občine Novo mesto. Poudarja, da je dolgoletni borec za pravice Romov in član Medobčinskega društva ROM, Novo mesto.

Meni, da je Statut Mestne občine Novo mesto, ki ne določa, da imajo tudi predstavniki Romov pravico izvoliti svojega predstavnika v občinski svet, v nasprotju z Ustavo in z 39. členom Zakona o lokalni samoupravi (v nadaljevanju ZLS). Pobudi prilaga dokazila, iz katerih je razvidno, da je želel kandidirati za občinskega svetnika in da je v okviru Medobčinskega društva ROM, Novo mesto, Občinskemu svetu Mestne občine Novo mesto poslal dopis z dne 13. 11. 1998, v katerem ga opozarja, da bo tudi na "letošnjih" lokalnih volitvah Občinski svet ostal brez predstavnika Romov. Hkrati Občinski svet poziva, naj spremeni svoj Statut in določi, da se izvoli v Občinski svet tudi pripadnik Romov. Pobudi prilaga odgovor Župana Mestne občine Novo mesto z dne 19. 11. 1998, v katerem Medobčinskemu društvu ROM pojasnjuje, da pripravljene osnutek sprememb in dopolnitev Statuta, na podlagi katerih bi v Občinski svet enega svetnika volili pripadniki

romske skupnosti, ni bil uvrščen na dnevni red seje Občinskega sveta, ker ta ni bil sklepčen. Pri tem Župan še poudarja, da bi predstavniki Romov lahko imeli svojega predstavnika v Občinskem svetu, čeprav to ni predvideno v Statutu, če bi se organizirali in s svojo lastno listo kandidatov kandidirali na lokalnih volitvah.

2. Župan Mestne občine Novo mesto v odgovoru na pobudo navaja, da pripadniki romske skupnosti kot občani Mestne občine Novo mesto lahko sodelujejo na lokalnih volitvah. Kljub prizadevanjem Mestne občine Novo mesto in njenega Župana se pripadniki romske skupnosti niso uspeli politično organizirati za nastop na lokalnih volitvah (kot politična stranka, lista kandidatov ali društvo). Glede zastopanja romske skupnosti v Mestnem svetu poudarja, da so bile že pripravljane spremembe in dopolnitve Statuta, vendar je Mestni svet ugotovil, da romska skupnost na območju Mestne občine Novo mesto ni avtohtona skupnost, ki bi ji bilo treba v skladu s petim odstavkom 39. člena ZLS zagotoviti enega predstavnika v Mestnem svetu. Pri tem opozarja na nedoločenost pojma avtohtonost in odpira številna vprašanja v zvezi z zastopanjem romske skupnosti v občinskem predstavniskem organu, kot npr. kolikšno naj bo število pripadnikov romske skupnosti, da je skupnost mogoče šteti za avtohtono, in v kakšnem razmerju mora biti to število do števila prebivalcev posamezne občine, ter ali je pripadnik romske skupnosti, ki se je ob popisu prebivalstva opredelil za pripadnika slovenskega naroda, lahko volilni upravičenec za volitve predstavnika romske skupnosti. Da v Mestni občini Novo mesto romska skupnost ni avtohtona, naj bi izhajalo tudi iz Zakona o ustanovitvi občin in določitvi njihovih območij (v nadaljevanju ZUODNO), ki pri številu članov prvega Mestnega sveta ni določil, da mora biti en član pripadnik romske skupnosti, tako kot je to določil za Mestni svet Mestne občine Murska Sobota. Meni, da izpodbijani statut iz navedenih razlogov ni v neskladju z Ustavo in ZLS.

3. Sekretariat Državnega zbora za zakonodajo in pravne zadeve v svojem mnenju navaja, da je ZUODNO pri določitvi števila članov prvega občinskega sveta novoustanovljene občine glede sodelovanja madžarske in italijanske narodne skupnosti kot tudi romske skupnosti povzel le dejansko situacijo v prejšnjih občinah in da je nadaljnja določitev števila članov občinskega sveta in s tem realizacija pravice romske skupnosti iz petega odstavka 39. člena ZLS v pristojnosti občine same. Meni, da je zakonodajalec ravnal premišljeno, ko v ZLS ni vnaprej določil kriterijev, na podlagi katerih bi bile občine prisiljene, da zagotovijo romski skupnosti enega predstavnika v občinskem svetu. S tem naj bi bila dejanska izvedba te pravice prepuščena lokalnim skupnostim. Zgolj dejstvo, da določene lokalne skupnosti te pravice romskih skupnosti še niso realizirale, pa bi naj ne pomenilo neustavnosti Zakona. Nadalje opozarja, da pomeni urejanje pravic romske

skupnosti, ki jih dajeta Ustava in zakon, težko in občutljivo pravno vprašanje. Za reševanje tega vprašanja naj bi bilo nenadomestljivega pomena prizadevanje romskih skupnosti samih, da na ustreznih področjih uveljavijo svoje pravice, ki jim jih dajejo Ustava in zakoni.

4. Ustavno sodišče je v postopku preizkusa pobude pridobilo pojasnila in podatke od Urada za narodnosti Vlade Republike Slovenije in Inštituta za narodnostna vprašanja. Urad za narodnosti navaja, da so se že ob sprejemanju ZLS pojavljali pomisleki o praktični izvedbi določbe petega odstavka 39. člena, ker območja, kjer avtohtono živijo Romi, niso posebej določena, niso pa tudi oblikovani drugi dodatni kriteriji za njihovo sodelovanje v lokalni samoupravi. Urad ugotavlja, da občine v statutih niso zagotovile uresničitve zakonske določbe o sodelovanju Romov v občinskih svetih, čeprav je Komisija Vlade za romska vprašanja občinam predlagala, da še pred lokalnimi volitvami v letu 1998 dopolnijo občinske statute z določbami o sodelovanju Romov. Kot razlog za neupoštevanje zakonske obveznosti naj bi občine navajale, da ni jasno, na katerih območjih so Romi avtohtono prebivalstvo, in da Zakon ne določa dodatnih pogojev, ki bi morali biti izpolnjeni za izpolnitev obveznosti občine. Nadalje Urad meni, da so Romi, ki živijo na Dolenjskem, v Beli Krajini in v Prekmurju avtohtono prebivalstvo, kar naj bi potrjevali številni viri (npr. študija dr. Pavle Štrukelj: Romi na Slovenskem). Urad meni, da Romi v Mestni občini Novo mesto nesporno predstavljajo avtohtono skupino prebivalstva, ker o njihovi prisotnosti pričajo številni dokumenti, in da njihova organiziranost in aktivnost v celoti opravičujeta zahtevo, da se jim z zakonom zagotovi soodločanje pri urejanju javnih zadev v občini. Inštitut za narodnostna vprašanja meni, da na podlagi Ustave in zakonov nedvomno obstaja obveznost, da se ustrezno uredi in zaščiti položaj avtohtone romske skupnosti v Sloveniji. Obravnavana pobuda naj bi pravilno opozarjala na neustrezno ureditev tega vprašanja v Statutu Mestne občine Novo mesto. Po mnenju Inštituta naj bi bilo težko ugotoviti število avtohtonih Romov, ki tradicionalno živijo predvsem na Dolenjskem in v Prekmurju. Po statističnih podatkih naj bi leta 1991 v Sloveniji živel 2293 Romov, ocene o njihovem dejanskem številu pa se gibljejo od dva do osem tisoč. Meni, da bi bilo potrebno urediti zaščito avtohtonih Romov podobno, kot je to že urejeno za avtohtono italijansko in madžarsko narodno skupnost. Problemom, ki jih sproža obravnavana pobuda, pa bi se bilo mogoče izogniti, če bi zakon izrecno določil, v katerih občinah je član občinskega sveta tudi predstavnik romske skupnosti, tako kot je to že urejeno za Mestno občino Murska Sobota.

B. - I.

5. Ustavno sodišče je s sklepom št. U-I-416/98 z dne 8. 4. 1999 sprejelo pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Statuta Mestne občine Novo mesto, na podlagi 30. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju ZUstS) pa je začelo postopek za oceno ustavnosti ZLS in 8. točke 3. člena ZUODNO v delu, v katerem določa število članov prvega občinskega sveta Mestne občine Novo mesto.
6. Ustavno sodišče je dne 29. 9. 1999 opravilo javno obravnavo.

Predstavniki Mestne občine Novo mesto je pojasnil, da je Komisija za statut in poslovnik Mestnega sveta sprejela stališče, da romska skupnost na območju Mestne občine Novo mesto ne more dobiti svojega predstavnika v Mestnem svetu, ker kriteriji avtohtonosti niso opredeljeni v zakonu. Predstavniki Državnega zbora je navedel, da je Komisija Državnega zbora za lokalno samoupravo na 17. redni seji dne 16. 6. 1999 v celoti podprla mnenje Sekretariata Državnega zbora za zakonodajo in pravne zadeve glede obravnavane pobude in sprejela sklep, naj Vlada z instrumenti nadzora in strokovne pomoči doseže uresničitev posebne pravice romskih skupnosti v tistih občinah, kjer te skupnosti avtohtono živijo. Predstavniki Urada za narodnosti je poudaril, da se v praksi vedno bolj utrjuje spoznanje, da posebnega varstva romske skupnosti ni mogoče urediti z enim (globalnim) zakonom, temveč da je treba slediti praksi, ki se je uveljavila pri varstvu italijanske in madžarske narodne skupnosti, in urejati njihove pravice v posameznih zakonih.

Določba ZLS, ki daje romski skupnosti pravico do sodelovanja v občinskih svetih, naj bi bila analogna določbam, ki se nanašajo na narodni skupnosti, vendar s to razliko, da so območja, kjer živita narodni skupnosti, določena z zakonom, območja, kjer živi romska skupnost, pa z zakonom niso določena. Menil je, da je kriterij avtohtonosti romske skupnosti na območju Mestne občine Novo mesto nesporno podan, ker to dokazujejo številni zgodovinski podatki in vpisi v matične knjige. Poudaril je, da so posamezne države izoblikovale določene kriterije avtohtonosti (obdobje treh generacij ali sto let), čeprav se kriterij avtohtonosti v mednarodnih dokumentih ne pojavlja kot obvezen pogoj za priznanje narodne ali etnične manjšine. Nadalje je menil, da število Romov na območju Mestne občine Novo mesto in njihova organiziranost opravičujeta njihovo pravico do sodelovanja v predstavniskem organu in da v Mestni občini Novo mesto obstajajo vsi razlogi za uresničitev določbe petega odstavka 39. člena ZLS. Predstavniki Instituta za narodnostna vprašanja je poudaril, da iz strokovnega gledišča ni nobenega dvoma, da je romska skupnost na območju Mestne občine Novo mesto avtohtono naseljena in da se

bo vprašanje avtohtonosti pojavilo tudi pri drugih občinah. Menil je, da so Romi na območju Mestne občine Novo mesto dovolj organizirani, da bi bili sposobni uresničiti pravico, ki jim jo daje zakon. Predstavniki Društev romskih skupnosti Slovenije je menil, da kriterij avtohtonosti romske skupnosti na Dolenjskem glede na mnenja številnih strokovnjakov ne more biti sporen in da je zato nujno potrebno, da se romski skupnosti v vseh občinah, kjer Romi živijo, zagotovi možnost, da sama sodeluje pri reševanju njihovih problemov. Predlagal je, naj Ustavno sodišče ugotovi predlogu romske skupnosti v Novem mestu.

B. - II.

7. Romi so bili na ustavni ravni prvič omenjeni z ustavnim amandmajem LXVII k Ustavi Socialistične Republike Slovenije (Uradni list SRS, št. 32/89). Ta je med drugimi pristojnostmi Skupščine Socialistične Republike Slovenije določal, da se z zakonom uredi "tudi način uresničevanja posebnih pravic Romov." Ustava je zagotovitev posebnih pravic romske skupnosti uvrstila v poglavje o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah. V 65. členu določa, da položaj in posebne pravice romske skupnosti, ki živi v Sloveniji, ureja zakon. Ustava v primerjavi z ustavno ureditvijo položaja in posebnih pravic italijanske in madžarske narodne skupnosti (64. člen Ustave) ne določa kolektivnih in individualnih pravic, ki naj bi pripadale romski skupnosti in njenim pripadnikom, temveč njihovo urejanje v celoti prepušča zakonu. Navedena ustavna določba pomeni pooblastilo zakonodajalcu, da romski skupnosti, ki živi v Sloveniji, kot posebni etnični skupnosti z zakonom zagotovi, poleg splošnih pravic, ki gredo vsakomur, še posebne pravice.

Pri urejanju posebnega položaja in posebnih pravic romske skupnosti zakonodajalec ni omejen z načelom enakosti, ki mu pri urejanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin prepoveduje vsako diskriminacijo, ki bi temeljila na narodnosti ali rasi ali na drugih okoliščinah, določenih v prvem odstavku 14. člena Ustave. Ustavno pooblastilo iz 65. člena 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 (odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-283/94 z dne 12. 2. 1998, Uradni list RS, št. 20/98 in OdlUS VII, 26 ter št. U-I-298/96 z dne 11. 1. 1999, Uradni list RS, št. 98/99 in OdlUS VIII, 246).

Pozitivno varstvo, ki ga večinski narod priznava narodnim, etničnim, jezikovnim in drugim skupnostim (manjšinam), izraža pripravljenost države za pospeševanje in uresničevanje pravic navedenih skupnosti kot sestavnega dela demokratičnega razvoja

celotne družbe (države). Na to posebej opozarja Deklaracija o pravicah pripadnikov narodnih ali etničnih, verskih in jezikovnih manjšin, ki jo je Generalna skupščina Združenih narodov sprejela leta 1992 kot formalnopravno neobvezujoč dokument. Deklaracija v 1. členu določa, da države varujejo obstoj ter narodno, etnično, kulturno, versko in jezikovno identiteto manjšin znotraj svojih ozemelj in spodbujajo razmere za podpiranje te identitete. V 3. točki 2. člena določa, da imajo pripadniki manjšin pravico, da na državni ravni in - kjer je to primerno - na regionalni ravni učinkovito sodelujejo pri odločitvah v zvezi z manjšino, ki ji pripadajo, ali pri odločitvah v zvezi z regijami, v katerih živijo, in to na način, ki ni nezdržljiv z državno zakonodajo. V 3. točki 8. člena je posebej določeno, da ukrepi držav za zagotavljanje učinkovitega uživanja pravic iz te Deklaracije ne smejo prima facie veljati za nasprotne načelu enakosti, ki je vsebovano v Splošni deklaraciji človekovih pravic. Tudi v drugih mednarodnih instrumentih zasledimo, da se Romi omenjajo kot posebej ogrožena etnična skupnost, ki zaradi svojih posebnosti zahtevajo posebno varstvo. Organizacija za evropsko varnost in sodelovanje (v nadaljevanju OVSE) v 40. členu Zaključnega dokumenta konference v Kopenhavnu iz leta 1990 opozarja na posebne probleme Romov v zvezi z bojem zoper totalitarizem, rasno in etnično sovraštvo, antisemitizem, ksenofobijo in diskriminacijo zoper kogarkoli. Odnos Sveta Evrope do Romov kot celote je zajet v priporočilu parlamentarne skupščine Sveta Evrope "Romi v Evropi" (februar 1993), ki pravi, da tudi Romi prispevajo h kulturni raznovrstnosti Evrope, in med drugim opozarja na razloge, ki so privedli do obžalovanja vrednega položaja, v katerem danes živi večina Romov. Stalna konferenca lokalnih in regionalnih skupnosti Sveta Evrope je v resoluciji št. 249 iz leta 1993 pozvala lokalne in regionalne organe, naj sprejmejo potrebne ukrepe kot del splošne strategije za lajšanje vključevanja Romov v lokalno skupnost. Lokalni in regionalni organi naj spodbujajo Rome, da bi tudi sami sodelovali pri projektih za pospeševanje njihove integracije. V okviru Sveta Evrope je v zvezi s položajem Romov pravno relevantna tudi Okvirna konvencija o varstvu narodnih manjšin (Uradni list RS, št. 20/98, MP, št. 4/98), glede na to da izrecno ne vsebuje definicije narodne manjšine, ter da imajo Romi v nekaterih evropskih državah priznan notranjopravni status narodne manjšine (Avstrija, Madžarska, Češka, Slovaška). Ob deponiranju ratifikacijskih listin glede Okvirne konvencije o varstvu narodnih manjšin pri Svetu Evrope je Republika Slovenija v obliki verbalne note deponirala Deklaracijo, ki med drugim določa, da "določbe navedene Okvirne konvencije v skladu z Ustavo in notranjo zakonodajo Republike Slovenije veljajo tudi za člane romske skupnosti, ki živijo v Republiki Sloveniji."

8. Kot je bilo že obrazloženo, Romi na podlagi Ustave Republike Slovenije nimajo položaja narodne manjšine, temveč poseben položaj, urejen v 65. členu Ustave. Obe manjšinski narodni skupnosti, to sta italijanska in madžarska, uživata na območjih, kjer avtohtono živita, pravice ustavnega ranga po 64. členu Ustave. Teorija, kljub pomanjkanju enotne definicije narodne manjšine, šteje slednjo za skupnost, ki je "od nekdanj" naseljena na nekem območju in je bila od svojega večinskega naroda ločena zaradi sprememb(e) državne meje. V primerjavi z narodnimi manjšinami Romi nimajo svojega matičnega naroda, temveč so kot potomstvo nomadskega ljudstva, ki je iz Indije prodrlo v Evropo že pred 14. stoletjem, razseljeni praktično po vseh evropskih državah.

9. Ena od prvih posebnih pravic romske skupnosti, določenih na podlagi pooblastila iz 65. člena Ustave, je pravica romske skupnosti do zastopanja v predstavniških organih lokalne samouprave. ZLS v petem odstavku 39. člena določa: "Na območjih, kjer živi avtohtono naseljena romska skupnost, imajo Romi v občinskem svetu najmanj po enega predstavnika." Ta posebna pravica zagotavlja romski skupnosti posebnega predstavnika v občinskih svetih tistih občin, v katerih avtohtono živi romska skupnost, pripadnikom romske skupnosti pa poleg splošne volilne pravice, ki jo imajo kot slovenski državljani, še posebno volilno pravico. Posebno (aktivno in pasivno) volilno pravico pripadnikov romske skupnosti ter njeno uresničevanje pri lokalnih volitvah podrobneje ureja ZLV.

10. Pravico do svojega predstavnika v predstavniškem organu lokalne skupnosti je uresničila le romska skupnost, ki živi na območju Mestne občine Murska Sobota (Statut Mestne občine Murska Sobota, Uradni list RS, št. 23/99). Druga občina, ki je v svojem statutu opredelila, da je na njenem območju avtohtono naseljena romska skupnost, je Občina Rogašovci, ki je dne 28. 6. 1999 sprejela nov statut (Uradni list RS, št. 66/99), s katerim je omogočila, da bo lahko romska skupnost na njenem območju na naslednjih lokalnih volitvah izvolila svojega predstavnika v občinski svet. Čeprav je iz znanstvenih raziskav in iz strokovnih mnenj, izraženih na javni obravnavi, razvidno, da romske skupnosti že dalj časa živijo tudi na območjih drugih občin, te pravice romske skupnosti do njihovega predstavnika v občinskem svetu niso uresničile.

11. Občine so bile kot lokalne samoupravne skupnosti ustanovljene z ZUODNO, ki je poleg imena in sedeža novoustavljene občine določil tudi število članov prvega občinskega sveta. ZLS je sistemski zakon s področja lokalne samouprave, ki ureja le načela za ureditev samoupravnih lokalnih skupnosti, vsa podrobnejša ureditev delovanja posamezne občine pa je prepuščena njenemu statutu (1. in 64. člen ZLS). Eno od načel vsebuje tudi določba petega odstavka 39. člena ZLS. Ta določba ustvarja obveznost, da občine, na območju

katerih živi avtohtono naseljena romska skupnost, zagotovijo tej skupnosti najmanj enega predstavnika v občinskem svetu. Določba petega odstavka 39. člena kot kriterij za nastanek te obveznosti določa le avtohtono naseljenost romske skupnosti na območju občine. Pojma avtohtonosti ZLS ne opredeljuje, prav tako pa ta pojem ni pravno opredeljen v kakšnem drugem pravnem predpisu.

Beseda "avtohton" pomeni "ki je po izvoru od tam, kjer živi, domač, prvoten" in je uporabljena tudi v zvezi z opredelitvijo italijanske in madžarske narodne skupnosti (64. člen Ustave).

Kot sta na javni obravnavi poudarila predstavnika Urada za narodnosti in Inštituta za narodnostna vprašanja, kriteriji avtohtonosti niso enotno opredeljeni in to vprašanje posamezne države različno urejajo, kolikor avtohtonost sploh določajo kot kriterij za priznanje posebnega položaja narodne, etnične, jezikovne ali druge skupnosti. ZLS tudi ne vsebuje nikakršnih vnaprejšnjih meril, na podlagi katerih bi občine lažje ugotavljale obstoj avtohtone romske skupnosti, ter morebitnih drugih kriterijev (npr. organiziranost, število pripadnikov), potrebnih za uresničevanje te posebne zakonske pravice v občini. ZLS tudi ni postavil roka, v katerem so občine dolžne realizirati navedeno zakonsko določbo, oziroma ni določil časovnega obdobja, v katerem morajo občine sprejeti odločitve v zvezi z uresničevanjem navedene zakonske določbe.

12. Nepopolna zakonska ureditev pomeni kršitev načel pravne države iz 2. člena Ustave, ki zahtevajo, da so pravne norme jasne in v zadostni meri opredeljene, tako da jih lahko tisti, na katerega so naslovljene, izvršuje v skladu z njihovo vsebino in namenom. Če pravna norma ni jasno opredeljena, je dana možnost različne uporabe zakona in arbitrarnost organov, ki jo izvršujejo. Mestna občina Novo mesto prav z očitki nezadostne zakonske ureditve opravičuje neizpolnitev obveznosti iz petega odstavka 39. člena ZLS. Dolžnost zakonodajalca ni bila zgolj to, da je določil posebno pravico romske skupnosti, temveč tudi ureditev njenega izvrševanja na način, ki bo zagotavljal romski skupnosti, ki živi v Republiki Sloveniji, dejansko izvrševanje te posebne pravice. Ker je določba petega odstavka 39. člena ZLS nepopolna (pravna praznina), je Ustavno sodišče ugotovilo, da je ZLS v neskladju z Ustavo (točka 1 izreka). Zakonodajalec bo moral natančneje določiti kriterije, na podlagi katerih bodo občine lahko ugotovile, ali na njihovem območju živi avtohtona naseljena romska skupnost. Oceniti bo tudi moral, ali bi bilo treba predpisati za uresničevanje posebne pravice romske skupnosti do predstavnika v občinskem svetu še druge kriterije (npr. organiziranost, število pripadnikov). Predvsem bo moral določiti rok, v katerem bodo občine dolžne izpolniti svojo obveznost. Nedoločitev roka, v katerem naj

bi občine izpolnile svojo zakonsko obveznost, je nedvomno eden od vzrokov, da občine, v katerih živi romska skupnost, tej niso omogočile, da bi že na lokalnih volitvah v letu 1998 lahko uresničila svojo zakonsko pravico.

13. Ustavno sodišče je sprejelo pobudo za oceno ustavnosti in zakonitosti Statuta Mestne občine Novo mesto. V postopku presoje se je odprlo vprašanje, ali je izpodbijani statut glede na ugotovljeno neustavnost določbe petega odstavka 39. člena (točka 1 izreka) sploh lahko v neskladju z ZLS. V postopku presoje je bilo ugotovljeno, da Mestna občina Novo mesto v svojem statutu ni omogočila uresničitve pravice do izvolitve predstavnika romske skupnosti, ki živi na njenem območju, predvsem iz razloga, ker ni prišlo do soglasja, ali na njenem območju živi avtohtono naseljena romska skupnost. Iz gradiv, navedenih v tej odločbi, in strokovnih mnenj, danih v postopku preizkusa pobude ter na javni obravnavi, nesporno izhaja, da na območju Mestne občine Novo mesto živi avtohtono naseljena romska skupnost. Vsi navedeni strokovni viri navajajo, da na določenih zaokroženih območjih v Prekmurju, na Dolenjskem, v Posavju, v Beli krajini ter deloma na Gorenjskem že stoletja živi romsko prebivalstvo. Tako je iz Informacije Vlade o položaju Romov v Republiki Sloveniji razvidno, da je leta 1994 na območju takratne občine Novo mesto živelo 833 pripadnikov romske skupnosti. Iz navedene informacije in iz Poročila o uresničevanju Programa ukrepov za pomoč Romom v Republiki Sloveniji v letih 1997 in 1998 (obravnavano na seji Vlade 1. 7. 1999) izhaja, da potekajo številne aktivnosti za reševanje problematike Romov, predvsem na socialnem in izobraževalnem področju ter področju zaposlovanja, pri katerih so aktivno udeležene lokalne skupnosti, med drugimi tudi Mestna občina Novo mesto. Upoštevajoč, da je avtohtonost romske skupnosti na območju Mestne občine Novo mesto nesporno ugotovljena, Ustavno sodišče ugotavlja, da bi Mestna občina Novo mesto že na podlagi sedanje ureditve lahko uresničila svojo zakonsko obveznost iz petega odstavka 39. člena ZLS in omogočila romski skupnosti izvolitev predstavnika v Občinski svet na lokalnih volitvah jeseni leta 1998. Iz navedenega razloga je Ustavno sodišče ugotovilo, da je izpodbijani statut v neskladju z ZLS, ker ne določa, da ima romska skupnost, ki je avtohtono naseljena na območju Mestne občine Novo mesto, svojega predstavnika v Občinskem svetu (točka 2 izreka).

14. Ustavno sodišče je po uradni dolžnosti začelo postopek za presojo ustavnosti 8. točke 3. člena ZUODNO, ker iz Zakona ni bilo mogoče ugotoviti razlogov, ki so opravičevali določitev predstavništva romske skupnosti le v prvem občinskem svetu Mestne občine Murska Sobota in ne tudi pri drugih občinah, predvsem pri Mestni občini Novo mesto. V pripravljalnem postopku in v postopku obravnavanja je Ustavno sodišče ugotovilo, da je zakonodajalec ob ustanovitvi Mestne občine Murska Sobota le sledil statutu prejšnje

občine Murska Sobota in kot člana Mestnega sveta določil tudi predstavnika romske skupnosti. Z Novelo ZUODNO iz leta 1998 (Uradni list RS, št. 56/98 in 75/98 popr.) je bilo pri Mestni občini Murska Sobota izpuščeno besedilo o predstavnštvu romske skupnosti v Občinskem svetu Mestne občine Murska Sobota. ZUODNO ne vsebuje več določb o predstavnštvu romske skupnosti v občinskih svetih. Določba 5. člena tega zakona določa le tiste občine, na območju katerih imajo pravico do svojega predstavnika v občinskem svetu madžarska in italijanska narodna skupnost. Vendar je ZUODNO predvsem izvedbeni akt, s katerim se ustanovijo občine in določi število članov prvih občinskih svetov, da se predstavnški organ nove občine lahko konstituira. Ker ZUODNO ni akt, ki bi po svojem predmetu urejanja sistemsko določal, v katerih občinah izvršuje romska skupnost svoje posebne pravice, je Ustavno sodišče ugotovilo, da razlogi, ki so narekovali začetek postopka na podlagi 30. člena ZUstS, niso več podani in je zato postopek za oceno ZUODNO ustavilo (točka 3 izreka).

15. Za odpravo ugotovljene neustavnosti iz 1. točke izreka je Ustavno sodišče določilo rok enega leta. Pri tem je upoštevalo, da bo moral zakonodajalec urediti povsem novo vprašanje ter da gre za ureditev, ki zahteva posebno strokovno obravnavo in sodelovanje romske skupnosti. Ustavno sodišče poudarja, da ugotovitev neustavnosti ZLS ne pomeni, da zakonodajalec ne bi smel urediti tega vprašanja v kakšnem drugem zakonu. Za uskladitev Statuta Mestne občine Novo mesto pa je Ustavno sodišče določilo rok šest mesecev. Ta rok povsem zadostuje za dopolnitev Statuta in hkrati omogoča romski skupnosti, da se bo pripravila za volitve svojega predstavnika v Občinski svet Mestne občine Novo mesto na naslednjih lokalnih volitvah.

C.

16. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 6. in 48. člena ZUstS v sestavi: predsednik Franc Testen ter sodnice in sodniki dr. Janez Čebulj, dr. Zvonko Fišer, Lojze Janko, Milojka Modrijan, dr. Mirjam Škrk, dr. Lojze Ude in dr. Dragica Wedam- Lukić. Prvo, tretjo in četrto točko izreka je sprejelo soglasno. Drugo in peto točko izreka je sprejelo s sedmimi glasovi proti enemu. Proti je glasoval sodnik Čebulj, ki je dal odklonilno ločeno mnenje. Sodnik Testen je dal pritrdilno ločeno mnenje.

Namestnik predsednika

dr. Lojze Ude

Vprašanja

- Kakšna je razlika med ureditvijo pravic romske skupnosti ter madžarske in italijanske narodne skupnosti na ustavni ravni?
- Kakšno ustavno pooblastilo daje 65. člen Ustave zakonodajalcu glede posebnih pravic romske skupnosti?
- Kako je Ustavno sodišče ugotavljalo, ali je romska skupnost v Mestni občini Novo mesto avtohtona? Na katere dokaze se je oprlo?
- Zakaj Ustavno sodišče meni, da pozitivno varstvo (pozitivna diskriminacija) romske skupnosti ni v neskladju z načelom enakosti?
- Zakaj je Ustavno sodišče zakonodajalcu določilo rok eno leto, Mestni občini Novo mesto pa šest mesecev za uskladitev relevantnih pravnih aktov z ustavno odločbo?

Odločba Ustavnega št. U-I-60/03-20 z dne 4. decembra 2003 (»Prisilna hospitalizacija v psihiatrični bolnici«)

U-I-60/03 -20
4. 12. 2003

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobudo A. B. iz C., na seji dne 4. decembra 2003

O d l o č i l o :

1. Določbe 70. do 81. člena Zakona o nepravdnem postopku (Uradni list SRS, št. 30/86 in Uradni list RS, št. 87/02) so iz razlogov, navedenih v obrazložitvi te odločbe, v neskladju z Ustavo.
2. Šesta alineja 47. člena, 48. člen, prvi odstavek 49. člena in četrti odstavek 51. člena Zakona o zdravstveni dejavnosti (Uradni list RS, št. 9/92, 37/95, 8/96, 90/99, 31/2000 in 45/01) niso v neskladju z Ustavo.

3. Državni zbor mora neskladnost iz 1. točke izreka odpraviti v šestih mesecih od objave te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.

4. Do odprave neskladnosti iz 1. točke izreka je treba v postopku o pridržanju oseb v psihiatričnih zdravstvenih organizacijah zagotoviti sledeče:

- **prisilno pridržani osebi mora sodišče ob uvedbi postopka po uradni dolžnosti postaviti zagovornika;**
- **obvestilo o pridržanju, ki ga je pooblaščen oseba zdravstvene organizacije dolžna poslati sodišču, mora vsebovati tudi razloge, ki utemeljujejo nujnost pridržanja.**

Obrazložitev

A.

1. Pobudnik izpodbija določbe Sedmega poglavja (70. do 81. člen) Zakona o nepravdnem postopku (v nadaljevanju ZNP), ki urejajo postopek o pridržanju oseb v psihiatričnih zdravstvenih organizacijah, pa tudi določbo 49. člena Zakona o zdravstveni dejavnosti (v nadaljevanju ZZDej), ki se nanaša na ta postopek.

Zatrjuje, da razlogi, ki jih veljavna zakonska ureditev določa za pridržanje oseb v psihiatričnih zdravstvenih organizacijah, niso v okviru dopustnega omejevanja človekovih pravic, določenih z Ustavo in mednarodnimi akti. Pobudnik meni, da gre v primeru prisilne hospitalizacije v prvi vrsti za poseg v pravico do varstva osebne svobode, ki je zagotovljena v 19. členu Ustave, v 5. členu Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 - v nadaljevanju EKČP), v 9. členu Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah (Uradni list SFRJ, št. 7/71 in Uradni list RS, št. 35/92, MP, št. 9/92 - v nadaljevanju Pakt) in v 9. členu Splošne deklaracije o človekovih pravicah. V primeru izvršitve ukrepa prisilnega zdravljenja pa prihaja tudi do posegov v nekatere druge temeljne človekove pravice, kot so svoboda gibanja (32. člen Ustave), pravica do osebne dostojanstva in varnosti (34. člen Ustave), nedotakljivost človekove telesne in duševne celovitosti, zasebnosti ter osebnostnih pravic (35. člen Ustave), pravica do varstva osebnih podatkov (38. člen Ustave) in pravica do zdravstvenega varstva (51. člen Ustave). Pobudnik zatrjuje, da osebam, ki so neprostovoljno pridržane v psihiatrični bolnišnici, veljavna zakonska ureditev ne

zagotavlja niti najmanjše pravne varnosti. Odvzemi prostosti duševnim bolnikom so po njegovem mnenju popolnoma arbitrarni, saj ZNP in ZZDej dopuščata tovrsten odvzem prostosti izven pogojev, določenih v Ustavi. Določbi 49. člena ZZDej pobudnik očita, da dopušča odvzem prostosti duševnemu bolniku tudi v primerih, ko to ni nujno, kar pomeni kršitev točke e prvega odstavka 5. člena ter 8. in 18. člena EKČP, pa tudi kršitev 19. in 20. člena Ustave. Pobudnik graja tudi to, da veljavna zakonska ureditev ne predvideva nobenih možnih milejših ukrepov, ki bi lahko nadomestili pridržanje na zaprtih oddelkih psihiatričnih bolnišnic. Izpodbijane določbe ZNP so po mnenju pobudnika v neskladju s četrtem odstavkom 5. člena EKČP, ki posamezniku zagotavlja sodni nadzor glede zakonitosti odvzema prostosti. Pobudnik zatrjuje, da določbe ZNP zavajajoče ustvarjajo vtis, da sodišče odloča o pridržanju oseb v psihiatričnih ustanovah. Psihiatrična bolnišnica namreč pacienta prisilno pridržati, šele nato pa se po uradni dolžnosti izvede sodni postopek, v katerem se dejansko odloči le o tem, ali se pacienta še nadalje pridržati, ne pa tudi o zakonitosti prvotnega pridržanja, izvršenega s strani psihiatrične bolnišnice. Pobudnik nadalje opozarja, da veljavna zakonska ureditev prisilno pridržani osebi ne zagotavlja pravne pomoči odvetnika oziroma drugega zastopnika. Po mnenju pobudnika bi morala zakonodaja pridržani osebi zagotoviti ustrezno zastopanje in varovalne pogoje ter strog nadzor nad izvršitvijo vsakega posameznega medicinskega posega. Pobudnik tudi meni, da procesna jamstva, ki jih zagotavljata tretji odstavek 19. člena in drugi odstavek 20. člena Ustave, veljajo za vse primere odvzema prostosti, torej tudi za prisilno pridržanje duševnih bolnikov. Edino procesno jamstvo, ki je prisilno pridržani osebi zagotovljeno po sedaj veljavni zakonodaji, je dolžnost pooblaščenega osebe zdravstvene organizacije, da v roku 48 ur o pridržanju obvesti sodišče (drugi odstavek 71. člena ZNP). To obvestilo pa ne vsebuje bistvenih razlogov, ki naj bi upravičevali pridržanje. Poleg tega obvestila ne prejme pridržana oseba, temveč le sodišče. Veljavna zakonska ureditev tako ne predpisuje nobenega postopka, ki bi posamezniku v primeru prisilnega pridržanja zagotovil spoštovanje pravic iz tretjega odstavka 19. člena in drugega odstavka 20. člena Ustave. Pridržana oseba zato tudi ne more učinkovito uveljavljati pravice do pravnega sredstva, kar po mnenju pobudnika pomeni kršitev 25. člena Ustave in 13. člena EKČP. Pobudnik nadalje opozarja, da veljavna zakonska ureditev ne določa pogojev, pod katerimi je dopustno izvrševati medicinske posege brez privolitve pacienta, ki je prisilno pridržan, in tudi ne zagotavlja sodnega nadzora nad izvrševanjem teh posegov, še zlasti glede primernosti in nujnosti posega. Ker veljavna zakonodaja ne predpisuje nobenih varovalnih pogojev, postopkov za nadzor, kontrole in pritožbe, je po mnenju pobudnika v neskladju s 7. členom Konvencije o varstvu človekovih pravic in dostojanstva človeškega bitja v zvezi z uporabo biologije in medicine: Konvencije o človekovih pravicah v zvezi z biomedicino (Uradni list RS, št. 70/98, MP, št. 17/98 - v nadaljevanju MVCPCB). Nasilno dajanje zdravil kljub nasprotovanju prizadete osebe po mnenju pobudnika predstavlja

enega najbolj ponižujočih ravnanj in razvrednotenje človeka kot osebnosti, saj pomeni odvzem svobodne volje oziroma odvzem pravice do odločanja o samem sebi. Pobudnik meni, da samo pridržanje duševnega bolnika v psihiatrični bolnišnici ne upravičuje tudi izvršitve prisilnega medicinskega posega, pri tem pa se sklicuje na pravico do odločanja o samem sebi, ki jo zagotavljajo 35. člen Ustave, 8. člen EKČP in 1. člen MVCPB.

2. Pobudnik izpodbija tudi določbe šeste alineje 47. člena, 48. člena ter četrtega odstavka 51. člena ZZDej. Zatrjuje, da so pravice posameznika, določene v 47. členu ZZDej, prisilno pridržanim osebam v psihiatričnih bolnišnicah praviloma kršene, pri čemer se vse kršitve opravičujejo z zdravnikovo oceno, da bi uveljavitev pravice škodljivo vplivala na bolnikovo zdravstveno stanje (šesta alineja 47. člena ZZDej). Pobudnik opozarja, da ima omejevanje pravice do vpogleda v zdravstveno dokumentacijo za posledico neobveščenost prizadetega o namenu in naravi posega ter o njegovih posledicah in tveganjih, zaradi česar prizadeti ne more učinkovito uveljaviti pravice do ugovora, ki mu jo zagotavlja deveta alineja 47. člena ZZDej, in tudi ne pravice do sodnega varstva, ki jo zagotavljajo četrti odstavek 15. člena in 23. člen Ustave ter 23. člen MVCPB. To obenem pomeni tudi kršitev 25. člena Ustave in 13. člena EKČP. Šesta alineja 47. člena ZZDej po mnenju pobudnika predstavlja tudi kršitev pravic iz tretjega odstavka 38. člena Ustave in tretjega odstavka 15. člena Ustave. Določbi 48. člena ZZDej pobudnik očita, da ne določa osebe ali organa, ki bi lahko nadomestila voljo bolnika in dala dovoljenje za nujen medicinski poseg, poleg tega pa Zakon tudi ne opredeljuje pojma "nujen poseg". Omenjena določba je po mnenju pobudnika v neskladju s tretjim odstavkom 51. člena Ustave, ki zakonodajalca zavezuje, da z zakonom natančno določi primere, v katerih je dopustno prisilno zdravljenje, pa tudi v neskladju s tretjim odstavkom 6. člena ter s 7. in z 8. členom MVCPB.

Pobudnik zatrjuje, da je presoja o nujnosti posega glede na določbo 48. člena ZZDej izključno v diskreciji lečečega zdravnika. Takšna ureditev pa po njegovem mnenju dopušča samovoljo in posamezniku ne zagotavlja osebne varnosti. Določba četrtega odstavka 51. člena ZZDej, na podlagi katere lahko podatke o zdravstvenem stanju bolnika daje bolnikovim ožjim sorodnikom ali skrbniku le zdravnik, ki bolnika zdravi, je po mnenju pobudnika v neskladju s 35. in z 38. členom Ustave, pa tudi v neskladju z 8. členom EKČP in s prvim odstavkom 10. člena MVCPB. Navedena zakonska določba po mnenju pobudnika dopušča poseg v nedotakljivost zasebnosti posameznika in v pravico do varstva osebnih podatkov izven pogojev, ki jih za to določajo Ustava in mednarodni akti.

3. Državni zbor na pobudo ni odgovoril. Vlada v svojem mnenju ocenjuje, da izpodbijane določbe ZNP in ZZDej niso v neskladju z Ustavo in da posamezniku zagotavljajo ustrezno varstvo njegovih pravic. Določbe ZNP, ki urejajo postopek pridržanja oseb v psihiatričnih zdravstvenih organizacijah, so po mnenju Vlade v skladu z 19. členom Ustave, ki dopušča odvzem prostosti v primerih in po postopku, ki ga določa zakon. Vlada poudarja, da je prisilno pridržanje osebe v psihiatrični bolnišnici dopustno le, kadar sodišče ugotovi, da so za takšen ukrep izpolnjeni zakonsko določeni pogoji. Vlada pri tem podrobno navaja dolžnosti sodišča v postopku o pridržanju, kot so določene v ZNP (npr. zaslišanje pridržane osebe, zaslišanje lečecih zdravnikov, odreditev, da pridržano osebo pregleda izvedenec psihiatrične stroke iz druge zdravstvene organizacije). Tudi glede izpodbijanih določb ZZDej Vlada meni, da niso protiustavne, da so sicer nekatere določbe tega zakona (še zlasti določba 48. člena) nedorečene, vendar jih je treba tolmačiti v povezavi z drugimi pravnimi akti, ki urejajo človekove pravice. Tako je treba določbo šeste alineje 47. člena ZZDej razlagati v povezavi z določbama druge in tretje alineje istega člena, pa tudi upoštevajoč določbo tretjega odstavka 18. člena Zakona o varstvu osebnih podatkov (Uradni list RS, št. 59/99 in nasl. - v nadaljevanju ZVOP), ki upravljalcu zbirke osebnih podatkov nalaga, da mora posamezniku omogočiti vpogled in prepis osebnih podatkov po 1. točki prvega odstavka tega člena najkasneje v petnajstih dneh od dneva, ko je prejel zahtevo, ali pa ga v istem roku pisno obvestiti o razlogih, zaradi katerih vpogleda in prepisa ne bo omogočil. Tako ima posameznik po mnenju Vlade na voljo več možnosti, da vpogleda v svoje osebne podatke: prek pravice do pridobitve drugega mnenja, prek pravice izvedeti za diagnozo svoje bolezni in za obseg, način, kakovost ter predvideno trajanje zdravljenja in prek pritožbenega postopka po ZVOP. Zlasti pravica bolnika, da izve za diagnozo in potek zdravljenja, naj bi mu omogočala tudi posreden vpogled v njegovo zdravstveno dokumentacijo. Omejevanje neposrednega vpogleda v dokumentacijo je po navedbah Vlade predvideno predvsem zaradi možnosti napačnih razlag izvidov, ki se nahajajo v bolnikovi evidenci (npr. RTG slike). Namen te omejitve naj bi bil v preprečitvi potencialnega nastanka psihološkega stanja, zaradi katerega bi bilo lahko zdravljenje bolnika manj uspešno. Vlada poudarja, da omenjena določba ne pomeni absolutne prepovedi dostopa bolnika do njegovih medicinskih podatkov, temveč zgolj omejitev dostopa do neobrazloženih izvidov v primerih, ko bi bolnik lahko takšne izvide napačno razumel. Absolutno odrekanje bolnikove pravice do vpogleda v njegovo zdravstveno dokumentacijo brez pisne obrazložitve bi tudi po mnenju Vlade pomenilo neupravičen poseg v temeljne ustavne pravice in svoboščine. Glede določbe 48. člena ZZDej Vlada meni, da ni preširoka, saj jo je treba razlagati skrajno ozko. Tako naj bi med primere, ko bolnik ne more dati predhodnega soglasja za opravo medicinskega posega, šteli zgolj primere, ko bolnik dejansko ni zmožen oblikovati prave in resnične volje (npr. nezavest in stanje zožene zavesti). Pri tem Vlada poudarja, da Zakon govori o nujnem

medicinskem posegu, to je posegu, ki je namenjen predvsem ohranitvi človekovega življenja, ne pa tudi izboljšanju zdravstvenega stanja. Omenjena določba naj bi sicer res omogočala, da začasno pride do konflikta interesov, in sicer na eni strani interesa leččega zdravnika po zdravljenju, na drugi strani pa interesa bolnika, da se ne zdravi. Vendar je interes bolnika nad interesom zdravnika. Vlada poudarja, da mora zdravnik vselej ugotoviti bolnikovo voljo (tako, da opravi pogovor z bolnikom ali svojci takoj, ko je to možno) in jo v skladu s četrto alinejo 47. člena ZZDej tudi upoštevati. Pri razlagi 48. člena ZZDej pa si je po mnenju Vlade mogoče pomagati tudi z določbami MVCPB. Vlada meni, da bi k odpravi tovrstnih konfliktnih situacij pripomogla tudi pooblastitev Varuha človekovih pravic, ki bi v takšnih primerih nadomestil voljo bolnika. Tudi glede določbe četrtega odstavka 51. člena ZZDej Vlada meni, da ni protiustavna. Omejitev, ki jo predvideva ta določba, je treba razlagati v luči aktivne vloge najožjih svojcev v procesu zdravljenja bolnika. Pri tem Vlada opozarja na določbo sedme alineje 47. člena ZZDej, ki bolniku daje možnost, da prepove posredovanje podatkov o njegovem zdravstvenem stanju (tudi najožjim svojcem).

4. V odgovoru na mnenje Vlade pobudnik izraža svoje nestrinjanje z navedbami Vlade in opozarja, da se Vlada do bistvenih navedb, ki se nanašajo na izpodbijane določbe sedmega poglavja ZNP in 49. člena ZZDej, sploh ni opredelila. Pobudnik ponovno poudarja, da zakonska ureditev, ki ureja pridržanje duševnih bolnikov, predstavlja nedopustno diskriminacijo glede na osebno okoliščino (bolezensko oziroma duševno stanje). Po mnenju pobudnika zakonodajalec ni imel nobenih razumnih razlogov za različno obravnavanje duševnih bolnikov, saj ni mogoče sklepati, da so nevarnejši od povprečne populacije (zakonodajalec npr. ni predvidel različnega obravnavanja drugih nevarnejših skupin, kot so odvisniki od drog in alkohola). Pobudnik meni, da posameznik, ki je bil žrtev prisilnega pridržanja v psihiatrični ustanovi, v današnji družbi ne uživa nobenega osebnega dostojanstva in ima zelo malo možnosti, da zaživi človeka vredno življenje. Varstvo oseb, ki niso sposobne skrbeti zase, bi po mnenju pobudnika zahtevalo drugačno rešitev, v okviru katere bi bilo treba upoštevati predvsem to, da je prizadeta oseba pripravljena sprejeti določeno obliko pomoči. Interes zdravnika in sodelovanje svojcev v procesu zdravljenja po mnenju pobudnika "ne bi smela imeti mesta" pri urejanju navedene problematike. V zvezi z določbama šeste alineje 47. člena in 48. člena ZZDej pobudnik opozarja na navedbe Vlade, ki priznava, da sta ti določbi nedorečeni, zaradi česar je dana možnost različne uporabe zakona ter arbitrarnega odločanja državnih organov in nosilcev javnih pooblastil.

5. Na podlagi drugega odstavka 28. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju ZUstS) je Ustavno sodišče pridobilo mnenje Varuha človekovih pravic. Varuh človekovih pravic navaja, da že od začetka svojega delovanja obravnava tudi pobude oseb, ki so proti svoji volji pridržane na zaprtih oddelkih psihiatričnih bolnišnic. Poleg tega redno obiskuje psihiatrične bolnišnice in pri tem namenja posebno pozornost prav neprostovoljno pridržanim duševnim bolnikom.

Predmet varuhovega obravnavanja je tudi pravica do prostovoljnega zdravljenja. Glede omenjene pravice Varuh človekovih pravic izraža prepričanje, da neprostovoljna hospitalizacija ne pomeni hkrati tudi pooblastila za (neomejeno) poseganje v bolnikovo pravico do odklonitve zdravljenja. Sicer pa je problematiko obravnavanja oseb z duševnimi motnjami Varuh človekovih pravic obširneje predstavil v Posebnem poročilu iz leta 1999, v katerem je med drugim opozoril na pomanjkljivosti veljavne zakonske ureditve.

B. - I.

6. Ustavno sodišče je s sklepom št. U-I-60/03 z dne 3. 4. 2003 pobudo sprejelo in sklenilo, da bo zadevo obravnavalo prednostno.

B. - II.

7. Prisilno pridržanje na zaprtem oddelku psihiatrične bolnišnice pomeni hud poseg v človekove pravice in temeljne svoboščine bolnika, zlasti v pravico do osebne svobode (prvi odstavek 19. člena Ustave) in pravico do varstva duševne integritete (35. člen Ustave), pa tudi v pravico do prostovoljnega zdravljenja (tretji odstavek 51. člena, ki zagotavlja tako pravico do zdravljenja kot tudi pravico do odklonitve zdravljenja). Vendar z Ustavo zagotovljene človekove pravice in temeljne svoboščine niso neomejene. Ustava predvideva možnost omejitve pravice do osebne svobode s tem, ko dopušča, da zakon določi primere in postopek, v katerih je mogoče človeku odvzeti prostost (drugi odstavek 19. člena Ustave). V zvezi s pravico do prostovoljnega zdravljenja Ustava dopušča, da zakon določi izjeme od načela prostovoljnosti zdravljenja (tretji odstavek 51. člena Ustave). Legitimen cilj oziroma namen prisilnega pridržanja in zdravljenja v psihiatrični bolnišnici je v odvrnitvi nevarnosti, ki jo bolnik zaradi bolezni povzroča bodisi drugim bodisi sebi, pa tudi v tem, da se odpravijo razlogi, zaradi katerih je bilo pridržanje odrejeno.

Vendar ustavno pooblastilo, ki zakonodajalca pooblašča, da določi omejitve pravice do osebne svobode ter izjeme od načela prostovoljnosti zdravljenja, ne pomeni, da lahko zakonodajalec določi te omejitve poljubno.

8. Eno izmed izhodišč za omejevanje ustavnih pravic je splošno načelo, da so človekove pravice in temeljne svoboščine omejene z enako močnimi pravicami in svoboščinami drugih ljudi (tretji odstavek 15. člena Ustave). V tej načelni omejitvi ustavnih pravic je tudi temelj za prisilno pridržanje v psihiatrični bolnišnici, kadar bolnik ogroža življenje drugih oseb ali pa jim povzroča hudo škodo. Drugačna pa je situacija v primeru, kadar je bolnik prisilno pridržan v psihiatrični bolnišnici, ker ogroža svoje življenje ali povzroča hudo škodo sebi. V tovrstnih primerih, ko bolnik zaradi narave bolezni ni sposoben sam sprejeti voljne in zavestne odločitve o zdravljenju, varstvo drugih bolnikovih pravic zahteva, da njegovo odločitev nadomesti država. To je zaradi posebnega ustavnega varstva huje prizadetih oseb (drugi odstavek 52. člena Ustave) država tudi dolžna storiti. Le pod pogojem, da bolnik zaradi duševne bolezni ni sposoben sam sprejeti voljne in zavestne odločitve o zdravljenju in da sta odvzem svobode in prisilno zdravljenje nujno potrebna za zagotovitev varstva ostalih temeljnih človekovih pravic bolnika, je ustavnopravno sprejemljivo, da zakon določi prisilno pridržanje tistih duševnih bolnikov, ki zaradi bolezni ogrožajo sebe. Pri tem mora biti temeljno vodilo domnevana volja bolnika - domneva se, da bi bolnik, če bi bil sam sposoben razsojati, verjetno privolil v takšno zdravljenje.

9. Naloga zakonske ureditve je, da prisilno pridržanje duševnih bolnikov v zaprtih oddelkih psihiatričnih bolnišnic uredi tako, da bo zagotovljena učinkovita uresničitev legitimnega namena, ki upravičuje tovrsten ukrep (tj. odvrnitev nevarnosti, ki jo bolnik zaradi duševne bolezni povzroča bodisi drugim bodisi sebi, in odprava razlogov, ki to nevarnost povzročajo), hkrati pa naj bo zagotovljeno tudi spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin bolnikov v skladu z mednarodnimi standardi varstva človekovih pravic ter upoštevajoč ustrezne rešitve v primerljivih sodobnih evropskih zakonodajah. Katalog temeljnih človekovih pravic obsega tako najosnovnejše pravice, ki zagotavljajo golo preživetje (telesna integriteta), pa tudi tiste, ki varujejo človeka kot celovito osebnost in poudarjajo njegov svoboden razvoj (duševna integriteta). Ustava v 35. členu poleg nedotakljivosti telesne celovitosti zagotavlja tudi nedotakljivost duševne celovitosti. Slednja pa pomeni zlasti prepoved posegov v svobodo odločanja, poudarjena je pravica do samoodločbe, pravica odločati o samem sebi.

10. Ustava v prvem odstavku 19. člena vsakomur zagotavlja pravico do osebne svobode. V drugem odstavku istega člena pa sta določena dva splošna pogoja za omejitev te pravice, in sicer se posamezniku sme vzeti prostost samo v primerih in po postopku, ki ga določa

zakon. Ustava torej za vsakršen poseg v pravico do osebne svobode predvideva zakonsko določen postopek in zakonsko določene primere. Ustavno sodišče je že v odločbi št. U-I-18/93 z dne 11. 4. 1996 (Uradni list RS, št. 25/96 in OdlUS V, 40), ki se je sicer nanašala na odvzem prostosti v kazenskem postopku, opredelilo pogoje, pod katerimi je ustavno dopusten poseg v osebno svobodo posameznika. Ustavno sodišče je v navedeni odločbi poudarilo, da iz določbe drugega odstavka 19. člena Ustave izhajajo dvoje. Najprej je rečeno, da "se nikomur ne sme vzeti prostost". Ustava torej razlikuje med svobodo in prostostjo. Svobode ni mogoče vzeti nikomur, mogoče pa jo je začasno omejiti z vzetjem prostosti. Posamezniku se sicer lahko vzame prostost, vendar mora biti to vedno vnaprej predvideno in tako materialnopravno kot procesnopravno določeno. Na generalnost določbe drugega odstavka 19. člena Ustave, torej na to, da se ta določba izrecno nanaša na vsako omejevanje prostosti, je mogoče sklepati iz (a) podnaslova 19. člena ("Varstvo osebne svobode"), iz (b) generalnosti določbe prvega odstavka 19. člena ("Vsakdo ima pravico do osebne svobode."), pa tudi iz (c) same splošne dikcije drugega odstavka 19. člena ("Nikomur se ne sme vzeti prostost, razen v primerih in po postopku, ki ga določa zakon").

11. Tudi EKČP v prvem odstavku 5. člena določa, da ima vsakdo pravico do prostosti in osebne varnosti in da nikomur ni dopustno odvzeti prostosti, razen v primerih, ki so taksativno naštetih v tem členu. Eden izmed teh primerov je prav zakonito pridržanje duševno bolnih oseb (točka e prvega odstavka 5. člena EKČP).

Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) je v zadevi Winterwerp proti Nizozemski postavilo tri temeljne zahteve, ki morajo biti izpolnjene za zakonito pridržanje duševnih bolnikov. Po stališču ESČP je prisilno pridržanje duševno bolnih oseb dopustno le, če je pri osebi na podlagi objektivnih zdravstvenih standardov izkazana duševna motnja ("mental disorder") in če zaradi narave oziroma stopnje duševne motnje bolnik predstavlja resno nevarnost za druge ali zase.

Tretja zahteva se nanaša na trajanje pridržanja. Pridržanje lahko traja le toliko časa, kot traja duševna motnja, ki ga upravičuje. ESČP poudarja, da mora biti psihiatrično pridržanje medicinsko indicirano. Vendar pa dopušča, da se v nujnih primerih duševnega bolnika prisilno pridrži tudi brez predhodnega izčrpnega zdravstvenega pregleda. Poleg obstoja duševne bolezni pa mora biti vedno izkazana tudi resna nevarnost, ki jo bolnik predstavlja drugim ali sebi.

12. V tretjem odstavku 19. člena Ustave so določena procesna jamstva, ki morajo biti zagotovljena vsakomur, ki mu je odvzeta prostost. Ker prisilno pridržanje duševnega bolnika na zaprtem oddelku psihiatrične bolnišnice nedvomno predstavlja enega izmed

primerov omejitve osebne svobode, je treba ta procesna jamstva smiselno upoštevati tudi v postopku o pridržanju oseb na zaprtem oddelku psihiatrične bolnišnice. Takšna zahteva izhaja tudi iz drugega odstavka 5. člena EKČP, ki določa, da je treba ob odvzemu prostosti vsakogar takoj poučiti v jeziku, ki ga razume, o vzrokih za odvzem prostosti. ESČP je že zavzelo stališče, da se ta določba nanaša na vse primere odvzema prostosti, ne le na kazenske. Pridržanemu duševnemu bolniku je torej treba na primeren način, upoštevajoč njegovo zdravstveno stanje, pojasniti razloge, zaradi katerih je pridržan v psihiatrični bolnišnici.

Poleg tega mora biti seznanjen s tem, da ima pravico do pravne pomoči zagovornika, ki si ga svobodno izbere.

13. Ena izmed temeljnih pravic, ki mora biti zagotovljena vsakemu prisilno pridržanemu duševnemu bolniku, je pravica do sodnega varstva glede zakonitosti pridržanja. V četrtem odstavku 5. člena EKČP je določeno, da ima vsakdo, ki mu je bila odvzeta prostost, pravico začeti postopek, v katerem bo sodišče hitro odločilo o zakonitosti odvzema prostosti in odredilo njegovo izpustitev, če je bil odvzem prostosti nezakonit. Ta določba prisilno pridržanemu duševnemu bolniku zagotavlja pravico do sodnega varstva (sodnega nadzora) glede zakonitosti pridržanja, kar je nedvomno ena izmed najpomembnejših pravic, ki izvirajo iz 5. člena EKČP. Neodvisen sodni nadzor, v okviru katerega sodišče hitro oceni, ali je bilo pridržanje odrejeno zakonito, je bistvenega pomena za zagotovitev varstva pravic bolnika. Zahtevi iz četrtega odstavka 5. člena EKČP je zadoščeno, če je duševnemu bolniku zagotovljena možnost, da sodišču predlaga, naj preveri, ali (še) obstojijo zakonski razlogi za pridržanje oziroma če je zagotovljeno avtomatično periodično preverjanje, ali so še podani razlogi za prisilno pridržanje. Takšno stališče ESČP izhaja že iz primera Winterwerp, v katerem je to sodišče izreklo, da je bistvenega pomena, da ima oseba zagotovljen dostop do sodišča ("access to a court") in možnost, da se izjavi, bodisi sama bodisi, kadar to ni mogoče, po neki obliki zastopanja ("the opportunity to be heard either in person or, where necessary, through some form of representation"). ESČP torej tudi v tovrstnih postopkih zahteva spoštovanje pravice do kontradiktornega postopka. V postopku pred sodiščem mora biti zagotovljena t. i. "enakost orožij". Pri tem je pomembno, da ima prisilno pridržana oseba možnost vpogledati v dokumentacijo, ki vsebuje informacije, na podlagi katerih je bila pridržana, in da lahko predloži nasprotne dokaze.

14. Temeljna procesna pravica pridržanega duševnega bolnika je tudi, da ga v postopku pred sodiščem zastopa (pravni) zastopnik. Zlasti v primerih, ko bolnik sam ni zmožen poskrbeti za uresničitev svojih pravic v postopku, je nujno zagotoviti pravno zastopanje,

saj bi sicer pravica do sodnega varstva ostala le mrtva črka na papirju. Po stališču ESČP naj bi sodišče, ki vodi postopek, v vsakem konkretnem primeru glede na okoliščine primera ocenilo, ali je oseba sposobna sama uveljavljati svoje pravice v postopku. Če oceni, da temu ni tako, mora biti prisilno pridržani osebi zagotovljeno pravno zastopanje, in sicer na stroške države. Pomembnost varovane dobrine (tj. varstvo osebnosti in položaj bolnika, ki je v stanju zmanjšane duševne sposobnosti, vsekakor utemeljujeta sklep, da je treba bolniku v tem postopku zagotoviti ustrezno zastopanje.

15. Z vidika pravic bolnika med zdravljenjem v psihiatrični bolnišnici pa je pomemben 8. člen EKČP, na podlagi katerega ima vsakdo pravico do spoštovanja svojega zasebnega in družinskega življenja, svojega doma in dopisovanja. Javna oblast se ne sme vmešavati v izvrševanje te pravice, razen če je to določeno z zakonom in nujno v demokratični družbi zaradi državne varnosti, javne varnosti ali ekonomske blaginje države zato, da se prepreči nered ali zločin, da se zavaruje zdravje ali morala, ali da se zavarujejo pravice in svoboščine drugih ljudi (drugi odstavek 8. člena EKČP). Po stališču ESČP pravica do zasebnega življenja vključuje tudi duševno integriteto posameznika. V primeru psihiatričnega pridržanja je 8. člen EKČP aktualen z raznovrstnih vidikov, npr. z vidika svobode dopisovanja, pravice do bivanja v primernih prostorih, dostopa do nefarmakološkega zdravljenja, dostopa do svežega zraka in možnosti rekreacije, zasebnosti obiskov, zaupnosti medicinskih podatkov, pravice do spremljanja dnevnega življenja itd. Vsak poseg v zasebnost mora biti v skladu z zakonom in mora biti upravičen z dosegom (določenega) legitimnega cilja. Večji ko je poseg v pravice posameznika, bolj mora biti s strani države utemeljen in upravičen. Iz 8. člena EKČP ne izvira zgolj pravica do dopisovanja, temveč tudi pravica do telefonske in elektronske komunikacije. Poudarjena je pravica do stikov ("a right to communicate"). Zato država ne sme omejevat stikov, razen v primerih iz drugega odstavka 8. člena EKČP. Z vidika varstva človekovih pravic je še posebej pomembna pravica do dopisovanja in posvetovanja s pravnim zastopnikom.

ESČP poudarja, da morata biti v tem primeru omogočeni zasebnost in zaupnost. Kršitev 8. člena EKČP bi pomenilo tudi vsakršno omejevanje pravice do pošiljanja pisanj na sodišče in prejemanja pisanj s sodišča. Opozoriti je treba tudi na določbo 3. člena EKČP, ki prepoveduje mučenje ali nečloveško in ponižujoče ravnanje ali kaznovanje posameznika. Prepoved je absolutna. ESČP poudarja, da gre za temeljno pravico, ki ne dopušča nobenih izjem ali omejitev. Zaradi posebne ranljivosti oseb z duševnimi motnjami je treba v primerih prisilnega pridržanja v psihiatrični bolnišnici temu posvetiti še posebno pozornost in zagotoviti, da ne bi prihajalo do kršitev 3. člena EKČP. To še zlasti velja za uporabo prisilnih ukrepov zdravljenja ter ukrepov prisile in omejitev (glej 22. in 23. točko obrazložitve).

16. Določbe o varstvu pravic duševnih bolnikov vsebuje tudi MVCPB, ki velja za prvo mednarodnopravno besedilo s področja človekovih pravic v povezavi s področjem biologije in medicine.

Ureja zelo občutljiva vprašanja poseganja v človekovo telesno in duševno integriteto. V 7. členu te konvencije je izrecno urejeno varstvo oseb z duševnimi motnjami. Osebi s hudo duševno motnjo se sme brez njene privolitve opraviti poseg z namenom zdravljenja te motnje le, kadar bi opustitev takšnega zdravljenja verjetno znatno škodovala njenemu zdravju, pri tem pa je treba upoštevati varovalne pogoje, ki jih predpisuje zakon, vključno s postopki za nadzor, kontrolo in pritožbo. V nujnih zdravstvenih primerih, kadar ni mogoče dobiti ustrezne privolitve, se smejo brez odlašanja opraviti vsi tisti medicinski posegi, ki so nujno potrebni za zdravljenje prizadete osebe (8. člen MVCPB). Pri tem je treba upoštevati voljo posameznika in njegove želje, ki jih je izrazil pred trenutkom, ko je nastopila okoliščina, zaradi katere ni sposoben dati veljavnega soglasja (9. člen MVPCB). Deseti člen MVPCB zagotavlja pravico do zasebnosti in pravico do obveščenosti (poučenosti). Na podlagi te določbe ima vsakdo pravico do spoštovanja zasebnosti, ko gre za podatke o njegovem zdravju.

Vsakdo ima pravico zvedeti za vsak podatek, pridobljen o njegovem zdravju. Spoštovati pa je treba tudi željo posameznika, da se mu ti podatki ne povedo. Izjemoma se lahko uresničevanje teh pravic zaradi koristi bolnika zakonsko omeji.

B. - III.

17. Z uzakonitvijo prisilnega pridržanja oseb na zaprtih oddelkih psihiatričnih bolnišnic je zakonodajalec sicer posegel v pravico do osebne svobode (prvi odstavek 19. člena Ustave), pravico do varstva duševne integritete (35. člen Ustave) in pravico do prostovoljnega zdravljenja (tretji odstavek 51. člena), vendar je imel za poseg legitimen, to je stvarno upravičen cilj (glej 7. in 8. točko obrazložitve). S tega vidika obravnavani poseg ni nedopusten, saj Ustava v tretjem odstavku 15. člena določa, da se človekove pravice in temeljne svoboščine lahko omejijo zaradi pravic drugih oziroma zaradi javne koristi. Poleg tega, da lahko poseg v človekove pravice temelji le na legitimnem, stvarno upravičenem cilju, je treba po ustaljeni ustavnosodni presoji vselej oceniti še, ali je ta v skladu z načeli pravne države (2. člen Ustave), in sicer s tistim izmed teh načel, ki prepoveduje prekomerne posege države tudi v primerih, ko se z njimi zasleduje legitimen cilj (splošno načelo sorazmernosti). Oceno, ali ne gre morda za prekomeren poseg, opravi Ustavno sodišče na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti. Ta test obsega presojo treh vidikov posega:

- 1) ali je poseg sploh nujen (potreben) v tem smislu, da cilja ni mogoče doseči brez posega nasploh (kateregakoli) oziroma da cilja ni mogoče doseči brez ocenjevanega (konkretnega) posega s kakšnim drugim, ki bi bil po svoji naravi blažji;
- 2) ali je ocenjevani poseg primeren za doseg zasledovanega cilja v tem smislu, da je zasledovani cilj s posegom dejansko mogoče doseči; če ga ni mogoče doseči, poseg ni primeren;
- 3) ali je teža posledic ocenjevanega posega v prizadeto človekovo pravico proporcionalna vrednosti zasledovanega cilja oziroma koristim, ki bodo zaradi posega nastale (načelo sorazmernosti v ožjem pomenu oziroma načelo proporcionalnosti).

Šele če poseg prestane vse tri vidike testa, je ustavno dopusten. To velja tako v primeru, ko je poseg dopusten zaradi pravic drugih oziroma zaradi javne koristi, kot tudi v primeru, ko omejitev človekove pravice izrecno dopušča sama Ustava. Tudi ustavno pooblastilo zakonodajalcu za omejitev človekove pravice (v obravnavanem primeru pooblastilo za omejitev pravice do osebne svobode posameznika ter za določitev izjem od prostovoljnega zdravljenja) namreč ne pomeni, da lahko zakonodajalec določi omejitve oziroma posege poljubno. Splošno ustavno načelo sorazmernosti je treba upoštevati pri vsaki omejitvi človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ne glede na to, na čem temelji legitimnost omejitve.

Presoja določb sedmega poglavja ZNP

18. ZNP v sedmem poglavju (členi 70 - 81) ureja postopek o pridržanju oseb v psihiatričnih zdravstvenih organizacijah. Na podlagi 70. člena ZNP v postopku o pridržanju oseb v psihiatričnih zdravstvenih organizacijah ali v drugih organizacijah ali oddelkih organizacij, ki so namenjeni psihiatričnim bolnikom (v nadaljevanju zdravstvena organizacija), odloča sodišče o pridržanju osebe v zdravstveni organizaciji v zaprtem oddelku, če je zaradi narave duševne bolezni ali duševnega stanja osebe nujno potrebno, da se ji omeji svoboda gibanja ali preprečijo stiki z zunanjim svetom, ker ogroža svoje življenje ali življenje drugih ljudi ali povzroča hudo škodo sebi ali drugim. Če pridržani zdravstvena organizacija osebo na zdravljenju v zaprtem oddelku brez njene privolitve ali brez odločbe sodišča, je dolžna pooblaščenca oseba te organizacije brez odlašanja, najpozneje pa v 48 urah, o tem obvestiti sodišče, na območju katerega je (prvi odstavek 71. člena ZNP). Obvestilo o pridržanju mora obsegati podatke o pridržani osebi, o njenem zdravstvenem stanju in o tem, kdo jo je pripeljal v zdravstveno organizacijo (drugi odstavek 71. člena ZNP). Šteje se, da je oseba pridržana v zdravstveni organizaciji brez

privolitve, če iz njenega vedenja, strokovnih spoznanj o njenem duševnem stanju in drugih okoliščin izhaja, da zmore izraziti svojo voljo in se dejansko ne želi zdraviti v zdravstveni organizaciji, ali če iz strokovnih spoznanj o duševnem stanju pridržane osebe izhaja, da ne more izraziti svoje volje, ali če gre za pridržanje mladoletnika ali osebe, ki ji je odvzeta poslovna sposobnost (tretji odstavek 71. člena ZNP). Postopek začne sodišče po uradni dolžnosti takoj, ko prejme obvestilo o pridržanju ali ko na kakšen drug način izve za pridržanje določene osebe v zdravstveni organizaciji brez njene privolitve (drugi odstavek 73. člena ZNP). V postopku o pridržanju sodišče brez odlašanja, najpozneje pa v treh dneh po prejemu obvestila o pridržanju, obišče pridržano osebo v zdravstveni organizaciji in jo zasliši, razen če bi zaslišanje škodilo njenemu zdravljenju, ali če glede na njeno zdravstveno stanje to ni možno (74. člen ZNP). V postopku o pridržanju sodišče zasliši zdravnike, ki pridržano osebo zdravijo, kakor tudi druge osebe, ki lahko dajo podatke o duševnem stanju pridržane osebe. Sodišče odredi, da pridržano osebo pregleda zdravnik specialist psihiater iz druge zdravstvene organizacije (75. člen ZNP). Sodišče na podlagi izvedenih dokazov odloči, ali se pridržana oseba še nadalje pridržuje v zdravstveni organizaciji, ali se odpusti (prvi odstavek 76. člena ZNP). Kadar odloči sodišče, da se oseba pridržuje v zdravstveni organizaciji, določi čas pridržanja, ki ne sme biti daljši kot eno leto.

Odločbo izda sodišče brez odlašanja, najpozneje pa v tridesetih dneh po prejemu obvestila o pridržanju (drugi odstavek 76. člena ZNP). Zdravstvena organizacija lahko tudi pred potekom roka, določenega v sklepu o pridržanju, premesti pridržano osebo iz zaprtega oddelka v odprti oddelk ali jo odpusti iz zdravstvene organizacije, če ugotovi, da so prenehali vzroki za pridržanje. V tem primeru zdravstvena organizacija do poteka roka, določenega v sklepu o pridržanju, ni dolžna obveščati sodišča o vrnitvi pridržane osebe v zaprti oddelk (tretji odstavek 76. člena ZNP). Sklep o pridržanju vroči sodišče pridržani osebi, njenemu zastopniku oziroma skrbniku, pristojnemu organu socialnega varstva in zdravstveni organizaciji (prvi odstavek 77. člena ZNP). Zoper sklep o pridržanju se lahko pritožijo pridržana oseba, njen zakoniti zastopnik ali skrbnik, pristojni organ socialnega varstva, zakonec oziroma oseba, s katero pridržana oseba živi v dalj časa trajajoči življenjski skupnosti, sorodnik v ravni črti in v stranski črti do drugega kolena ter zdravstvena organizacija (drugi odstavek 77. člena ZNP). Pritožbo je treba vložiti v treh dneh in ne zadrži izvršitve sklepa (tretji in četrti odstavek 77. člena ZNP). O pritožbi odloči sodišče druge stopnje v treh dneh (peti odstavek 77. člena ZNP). Zoper odločbo sodišča druge stopnje je dovoljena revizija (šesti odstavek 77. člena ZNP). Če zdravstvena organizacija ugotovi, da je treba nadaljevati zdravljenje pridržane osebe po poteku roka, določenega v sklepu o pridržanju, mora najmanj petnajst dni oziroma trideset dni pred potekom roka, če je bil čas pridržanja daljši kot tri mesece, predlagati sodišču, da pridržanje podaljša. Sodišče mora o tem odločiti do poteka roka za pridržanje (79. člen ZNP). Na

predlog pridržane osebe, njenega zakonitega zastopnika, skrbnika, pristojnega organa socialnega varstva, zakonca oziroma osebe, s katero pridržana oseba živi v dalj časa trajajoči življenjski skupnosti, sorodnika v ravni črti in v stranski črti do drugega kolena ali po uradni dolžnosti, sodišče odloči, da se pridržana oseba odpusti iz zaprtega oddelka zdravstvene organizacije pred potekom roka, določenega v sklepu o pridržanju, če ugotovi, da so prenehali vzroki za pridržanje (80. člen ZNP).

19. Prisilno pridržanje duševnega bolnika na zaprtem oddelku psihiatrične bolnišnice nedvomno pomeni omejitev osebne svobode (prvi odstavek 19. člena Ustave). ZNP v 70. členu določa materialnoppravne (vsebinske) pogoje za pridržanje, in sicer je prisilno pridržanje duševno bolne osebe dopustno le v primeru, če je zaradi narave duševne bolezni ali duševnega stanja osebe nujno potrebno, da se ji omeji svoboda gibanja ali preprečijo stiki z zunanjim svetom, ker ogroža svoje življenje ali življenje drugih ljudi, ali povzroča hudo škodo sebi ali drugim. Kot že rečeno, je treba pri vsaki omejitvi človekovih pravic in temeljnih svoboščin upoštevati splošno ustavno načelo sorazmernosti kot eno izmed načel pravne države (2. člen Ustave). Omenjeno ustavno načelo od zakonodajalca terja, da pri določitvi pogojev za prisilno pridržanje sodiščem na eni strani omogoči presojo, ali je poseg nujen, tako da zaželenega cilja ni mogoče doseči z drugimi sredstvi. Na drugi strani pa zakonodajalcu nalaga dolžnost, da ukrep prisilnega pridržanja omeji le na primere, v katerih bi bil tak poseg v razumnem sorazmerju s ciljem, torej s tisto dobrino, ki naj se s posegom zavaruje, in z razumno pričakovanim učinkom tega zavarovanja. Ustavno sodišče ugotavlja, da zakonodajalec pri ureditvi prisilnega pridržanja ni v celoti zadostil navedenih zahtevam. ZNP namreč poleg prisilnega pridržanja duševnega bolnika ne predvideva drugih ukrepov za doseg istega cilja. S tem je zakonodajalec prekršil načelo sorazmernosti, ki od njega zahteva, da ob zasledovanju ustavno dopustnega cilja (v tem primeru odvrnitve nevarnosti, ki jo bolnik zaradi duševne bolezni predstavlja sebi ali drugim, in odprave razlogov, ki so to nevarnost povzročili) izbira sredstva, s katerimi bo posegel v človekove pravice, tudi po sorazmernem kriteriju neogibne potrebnosti (nujnosti). Presoja po kriteriju neogibne potrebnosti zahteva, da zakonodajalec omogoči alternativne ukrepe, ki so v skladu z načelom sorazmernosti in so primerni za doseg posameznega zakonodajnega cilja. Prisilno pridržanje na zaprtem oddelku psihiatrične bolnišnice je ukrep, ki naj bo uporabljen samo v primerih, ko nevarnosti ni mogoče odpraviti z drugimi ukrepi izven (zaprtega oddelka) psihiatrične bolnišnice. Ker zakonodajalec poleg možnosti izreka prisilnega pridržanja na zaprtem oddelku psihiatrične bolnišnice sodiščem ni dal na voljo nobenih drugih ukrepov, je v nasprotju z 2. členom Ustave posegel v osebno svobodo, ki jo zagotavlja prvi odstavek 19. člena Ustave.

20. Ena izmed temeljnih pravic, ki mora biti zagotovljena vsakemu prisilno pridržanemu duševnemu bolniku, je pravica do sodnega varstva glede zakonitosti pridržanja. Ta pravica izhaja iz prvega odstavka 23. člena Ustave. Bistveni sestavni del pravice do sodnega varstva je pravica do sojenja v razumnem roku. Njen namen je zagotoviti učinkovitost sodnega varstva: prepozno sodno varstvo namreč lahko izniči njegove učinke. Če namreč sodno varstvo pride prepozno, je prizadeta oseba v enakem položaju kot tedaj, ko sodnega varstva sploh nima. Zahteva po hitrem sodnem varstvu glede zakonitosti pridržanja v psihiatrični bolnišnici pa izhaja tudi iz določbe četrtega odstavka 5. člena EKČP, na podlagi katere ima vsakdo, ki mu je bila odvzeta prostost, pravico začeti postopek, v katerem bo sodišče "hitro" odločilo o zakonitosti odvzema prostosti in odredilo njegovo izpustitev, če je bil odvzem prostosti nezakonit. ZNP določa sodni nadzor glede zakonitosti pridržanja. Postopek se začne po uradni dolžnosti takoj, ko sodišče prejme obvestilo o pridržanju ali ko na kakšen drug način izve za pridržanje določene osebe v zdravstveni organizaciji brez njene privolitve (drugi odstavek 73. člena ZNP). Vendar je rok za izdajo odločbe, ki je določen v drugem odstavku 76. člena ZNP (odločbo izda sodišče brez odlašanja, najpozneje pa v tridesetih dneh po prejemu obvestila o pridržanju), v posameznih primerih lahko predolg. Po oceni Ustavnega sodišča bi moral zakonodajalec za postopek odločanja glede zakonitosti pridržanja na zaprtem oddelku psihiatrične bolnišnice določiti ustrezno kratke roke, saj le hiter sodni nadzor glede zakonitosti pridržanja lahko zagotovi učinkovito varstvo pravic bolnika. Tridesetdnevni rok za izdajo sodne odločbe je (lahko) predolg zlasti v primeru, če se izkaže, da je bil ukrep pridržanja v psihiatrični bolnišnici odrejen nezakonito. Zakonodajalec sicer lahko določi nek razumen čas, ki je potreben za opazovanje bolnika, ko še ni gotovo, ali je bolnik resnično duševno bolan in zaradi tega nevaren. Opozoriti je treba tudi na pomanjkljivost določbe prvega odstavka 76. člena ZNP, ki določa, da sodišče na podlagi izvedenih dokazov odloči, ali se pridržana oseba še nadalje pridržuje v zdravstveni organizaciji ali se odpusti. Iz besedila te zakonske določbe je mogoče razbrati, da sodišče odloči le o tem, ali se pridržana oseba "še nadalje" pridržuje v psihiatrični bolnišnici, ne pa tudi o zakonitosti prvotnega odvzema prostosti (pridržanja). Oviro za ugotavljanje, ali je bilo prvotno pridržanje odrejeno zakonito, pa predstavlja tudi določba drugega odstavka 71. člena ZNP, ki določa obvezno vsebino obvestila o pridržanju, ki ga pooblaščenca oseba zdravstvene organizacije pošlje sodišču. Obvestilo o pridržanju mora obsegati podatke o pridržani osebi, o njenem zdravstvenem stanju in o tem, kdo jo je pripeljal v zdravstveno organizacijo. Zakon izrecno ne določa, naj obvestilo vsebuje tudi razloge, ki so narekovali izrek ukrepa prisilnega pridržanja bolnika. Le na podlagi teh razlogov pa sodišče lahko presodi, ali je bilo prisilno pridržanje v posameznem primeru dejansko nujno (*ultima ratio*). Glede na navedeno Ustavno sodišče ocenjuje, da je izpodbijana zakonska ureditev v neskladju s pravico do (učinkovitega) sodnega varstva, ki jo zagotavlja prvi odstavek 23. člena Ustave.

21. Pravica do kontradiktornega sodnega postopka kot temeljna človekova pravica zahteva spoštovanje načela enakosti orožja.

Temu načelu ustrezna ureditev postopka zagotavlja enakopraven položaj strank in je zato najpomembnejši izraz pravice do enakega varstva pravic pred sodiščem (22. člen Ustave). Sodišče mora dati vsaki stranki možnost, da se izjavi o navedbah in zahtevkih nasprotne stranke. Iz Ustave izhaja, da se mora postopek voditi ob spoštovanju temeljne zahteve po enakopravnosti in procesnem ravnotežju strank ter spoštovanju njihove pravice, da se lahko branijo pred vsemi procesnimi dejanji, ki lahko vplivajo na njene pravice ali interese. S tem temelji na spoštovanju človekove osebnosti, saj zagotavlja vsakomur možnost priti do besede v postopku, ki zadeva njegove pravice in interese, in tako preprečuje, da bi človek postal le predmet postopka. Stranki in vsakemu, ki ima stranki enak položaj, mora zato biti omogočeno, da navaja argumente za svoja stališča, da se izjavi tako glede dejanskih kot glede pravnih vprašanj. Mora ji biti zagotovljena pravica, da navaja dejstva in dokaze in da se izjavi o navedbah nasprotne stranke ter o rezultatih dokazovanja, kot tudi pravica, da je ob izvajanju dokazov navzoča. Pravici stranke, da se v postopku izjavi, pa na drugi strani ustreza obveznost sodišča, da vse navedbe stranke vzame na znanje, da pretehta njihovo relevantnost in da se do tistih navedb, ki so za odločitev bistvenega pomena, v obrazložitvi sodbe tudi opredeli (glej odločbo št. Up-39/95 z dne 16. 1. 1997, OdlUS VI, 71). Zahteva po kontradiktornem postopku kot izrazu pravice do enakega varstva pravic mora biti spoštovana v vseh postopkih, torej tudi v nepravdnem postopku o pridržanju oseb v psihiatričnih bolnišnicah. Skladno s tem ZNP v 4. členu določa, da mora biti udeležencu v postopku dana možnost, da se izjavi o navedbah drugih udeležencev, da sodeluje pri izvajanju dokazov in da razpravlja o rezultatih celotnega postopka. Vsakemu udeležencu mora torej biti omogočeno, da v postopku aktivno sodeluje in s tem pred sodiščem brani svoje pravice in interese. Določba 74. člena ZNP, ki sodišču nalaga, da mora pridržano osebo zaslišati, razen če bi zaslišanje škodilo njenemu zdravljenju ali če glede na njeno zdravstveno stanje to ni možno, načela kontradiktornosti ne omejuje. Sodišče sicer lahko opusti zaslišanje pacienta kot dokazno sredstvo, s katerim si ustvarja mnenje o bolnikovem stanju, vendar to ne odvzema bolniku pravice do aktivnega sodelovanja v postopku. Poudariti je treba, da mora sodišče pridržani osebi v vsakem primeru omogočiti, da se izjavi, in da mora njene izjave upoštevati. Vendar je ob tem treba upoštevati, da bolnik pravice do aktivne udeležbe v postopku in s tem do obrambe svojih pravic (tudi pravice do pritožbe iz 30. člena ZNP) zaradi svoje bolezni v večini primerov ne more oziroma ne zna sam uresničiti. Ni dovolj, da zakon zgolj formalno priznava pravico do aktivne udeležbe pred sodiščem (ki je izraz pravice do enakosti pred sodiščem iz 22. člena Ustave) in da načelno priznava prav tako ustavno

pravico do pritožbe (25. člen Ustave). Iz Ustave izhaja tudi zahteva po zagotovitvi učinkovitega in dejanskega uresničevanja ustavnih pravic. Če zakon ne zagotovi možnosti dejanske uresnitve teh pravic, sta ustavni pravici do enakosti pred sodiščem in do pritožbe dejansko kršeni. Bolniku, ki sam ni sposoben razumeti in uveljavljati svojih pravic v postopku, je torej treba zagotoviti ustrezno zastopanje, s katerim bo poskrbljeno za učinkovito varstvo pravic in interesov bolnika v postopku. Ker izpodbijane določbe ZNP tega ne omogočajo, so v neskladju z 22. in s 25. členom Ustave.

22. Nadaljnja pomanjkljivost veljavne zakonske ureditve je pravna neurejenost položaja in pravic bolnika v času pridržanja na zaprtem oddelku psihiatrične bolnišnice. Niti ZNP niti ZZDej namreč ne urejata pravic in pravnega položaja duševnih bolnikov v psihiatrični bolnišnici po izreku ukrepa. Zahteva po spoštovanju pravic duševnega bolnika v času zdravljenja v psihiatrični bolnišnici izhaja iz 35. člena Ustave, pa tudi iz 3. in 8. člena EKČP in iz 7., 8. in 10. člena MVPCB. Posebna pozornost je namenjena varstvu osebnostnih pravic duševnega bolnika ter varstvu njegovega dostojanstva. Omejitve pravic bolnika so dopustne le pod pogoji, ki so izrecno določeni na ustavnopravni ravni in z zakonom. Ukrep prisilnega pridržanja bolnika v psihiatrični bolnišnici je logično povezan z zdravljenjem (zato se izvaja v bolnišnici). Njegov namen je med drugim tudi odpraviti vzroke, ki so narekovali izrek tega ukrepa. Pridržanje bolnika v psihiatrični bolnišnici torej vključuje določene oblike zdravljenja, ki izhajajo iz samega namena in narave tega ukrepa. Seveda pa to ne more pomeniti neomejenega pooblastila za izvajanje kakršnihkoli ukrepov zdravljenja brez ustreznega zunanjega nadzora. Zahteva po nadzoru nad izvajanjem ukrepov zdravljenja izhaja tudi iz 7. člena MVPCB, ki določa, da se sme osebi s hudo duševno motnjo brez njene privolitve opraviti poseg z namenom zdravljenja te motnje le, kadar bi opustitev takšnega zdravljenja verjetno znatno škodovala njenemu zdravju, pri tem pa je treba upoštevati varovalne pogoje, ki jih predpisuje zakon, vključno s postopki za nadzor, kontrolo in pritožbo. Kadar odrasla oseba zaradi duševne nesposobnosti, bolezni ali podobnih razlogov po zakonu ni sposobna privoliti v poseg, se sme poseg opraviti le z dovoljenjem njenega zastopnika ali zavoda ali osebe ali organa, kot je določeno z zakonom. Posameznika, ki ga to zadeva, pa je treba v največji možni meri pritegniti v postopek pridobitve dovoljenja (tretji odstavek 6. člena MVPCB).

Upoštevati je treba, da sam prisilni sprejem v psihiatrično bolnišnico še ne pomeni avtomatično, da bolnik ni razsoden in da s tem ni sposoben oblikovati pravno veljavne volje glede ukrepov zdravljenja. Tudi med prisilno sprejetimi duševnimi bolniki so takšni, ki lahko razumejo vzrok in pomen ukrepa zdravljenja in so na podlagi tega sposobni izraziti svojo voljo, zato zdravljenje proti njihovi volji ni dopustno. Zakonodajalec bi torej moral na eni strani opredeliti, kateri so tisti ukrepi zdravljenja, ki izhajajo že iz samega

namena in narave ukrepa prisilnega pridržanja in so z njim logično povezani, na drugi strani pa določiti tiste ukrepe zdravljenja, ki presegajo ta okvir in za katere je potrebna izrecna privolitev bolnika. Ustavno sodišče ugotavlja, da pravna neurejenost položaja in pravic bolnika v času pridržanja v psihiatrični bolnišnici pomeni protiustavno pravno praznino, ki je v neskladju z načelom pravne varnosti (2. člen Ustave). Izpodbijana zakonska ureditev pa je tudi v neskladju s tretjim odstavkom 51. člena Ustave, ki zakonodajalcu nalaga dolžnost, da določi primere, v katerih je dopustno prisilno zdravljenje.

23. Od ukrepov zdravljenja je treba razlikovati ukrepe prisile in omejitev, katerih namen je zagotoviti varnost, ko bolnik neposredno ogroža sebe ali druge ljudi v bolnišnici (druge bolnike ali zdravstveno osebje). ZNP glede uporabe teh ukrepov ne določa ničesar, kar pomeni, da je odločitev o uporabi prisilnih ukrepov in omejitev prepuščena zgolj presoji zdravnika psihiatra, ki zdravi posameznega bolnika. Zaradi varstva pravic bolnika bi zakonodajalec moral jasno opredeliti primere in pogoje, pod katerimi je dopustno uporabiti ukrepe prisile in omejitev. Poleg tega bi bilo treba predvideti določeno obliko kontrole (nadzorne mehanizme) nad uporabo teh ukrepov.

24. Ker je Ustavno sodišče ugotovilo, da ZNP ne ureja nekaterih pomembnih vprašanj, povezanih s prisilnim pridržanjem oseb na zaprtih oddelkih psihiatričnih bolnišnic (glej točke 17 do 23 obrazložitve), je v skladu z določbo 48. člena ZUstS ugotovilo protiustavnost izpodbijanih zakonskih določb (1. točka izreka). Za ugotovitveno odločbo se je Ustavno sodišče odločilo, ker bi razveljavitev izpodbijanih zakonskih določb povzročila protiustavno pravno praznino.

Izpodbijane določbe ZNP so namreč tako povezane med seboj, da ni mogoče izločiti in razveljaviti le posameznih določb tega poglavja. V primeru razveljavitve celotnega poglavja pa bi bil odpravljen sam institut pridržanja na zaprtem oddelku psihiatrične bolnišnice. Ustavno sodišče je določilo rok šestih mesecev, v katerem je zakonodajalec dolžan na novo urediti postopek o prisilnem pridržanju oseb v psihiatričnih bolnišnicah, upoštevajoč razloge te odločbe. Za tak rok se je Ustavno sodišče odločilo, ker je iz poročila Varuha človekovih pravic razvidno, da je že pripravljen predlog novega zakona (z naslovom "Zakon o duševnem zdravju"), ki naj bi celovito uredil institut pridržanja na zaprtem oddelku psihiatrične bolnišnice.

25. Da bi bila v času do uskladitve izpodbijane zakonske ureditve z zahtevami iz te odločbe pridržanim osebam zagotovljena temeljna procesna jamstva pri odločanju o pridržanju na zaprtem oddelku psihiatrične bolnišnice, je Ustavno sodišče na podlagi drugega odstavka

40. člena ZUstS določilo tudi način izvršitve odločbe (4. točka izreka). Ustavno sodišče je določilo, da do odprave ugotovljene protiustavnosti sodišče ob uvedbi postopka vsem prisilno pridržanim osebam postavi zagovornika po uradni dolžnosti. Poleg tega je določilo, da mora obvestilo o pridržanju, ki ga je dolžna pooblaščenca oseba zdravstvene organizacije poslati sodišču, vsebovati tudi razloge, ki utemeljujejo nujnost pridržanja.

Presoja prvega odstavka 49. člena ZZDej

26. O napotitvi in sprejemu na zdravljenje v psihiatrično bolnišnico brez privolitve bolnika govori tudi prvi odstavek 49. člena ZZDej. V njem je urejena možnost napotitve bolnika, ki zaradi duševne bolezni ogroža svoje življenje ali življenje drugih ljudi ali povzroča veliko škodo sebi ali drugim, na zdravljenje v psihiatrično bolnišnico tudi brez njegove privolitve. Pri tem je treba poudariti, da so pogoji za napotitev in sprejem bolnika na zdravljenje v psihiatrično bolnišnico, ki so določeni v prvem odstavku 49. člena ZZDej, namenjeni zgolj presoji zdravnika. Dolžnost zdravnika je, da na podlagi objektivnih zdravstvenih standardov ugotovi obstoj duševne bolezni in da s stališča medicinske stroke oceni nevarnost, ki jo bolnik zaradi te bolezni predstavlja drugim ali sebi. Na podlagi te ocene zdravnik odloči, ali je potrebna napotitev na zdravljenje v psihiatrično bolnišnico ali ne. Vprašanje, ali je zaradi narave duševne bolezni potrebno, da se bolniku omeji svoboda gibanja in preprečijo stiki z zunanjim svetom, pa je predmet pravne presoje, ki jo opravi sodišče. V postopku odločanja o zakonitosti pridržanja bolnika na zaprtem oddelku psihiatrične bolnišnice sodišče presodi, ali so izpolnjeni pogoji, določeni v 70. členu ZNP. Podlaga za oceno sodišča torej ni prvi odstavek 49. člena ZZDej, temveč 70. člen ZNP.

Upoštevajoč navedeno Ustavno sodišče ocenjuje, da določba prvega odstavka 49. člena ZZDej ni v neskladju z Ustavo.

B. - IV.

Presoja šeste alineje 47. člena ZZDej

27. Po določbi šeste alineje 47. člena ZZDej ima vsakdo pod enakimi pogoji in v skladu z zakonom pravico, da vpogleda v zdravstveno dokumentacijo, ki se nanaša na njegovo zdravstveno stanje, razen če zdravnik oceni, da bi to škodljivo vplivalo na bolnikovo zdravstveno stanje.

28. Pobudnik opozarja, da ima omejevanje pravice do vpogleda v zdravstveno dokumentacijo za posledico neobveščeno prizadetega o namenu in naravi posega kot tudi o njegovih posledicah in tveganjih, zaradi česar prizadeti ne more učinkovito uveljaviti pravice do ugovora, ki mu jo zagotavlja deveta alineja 47. člena ZZDej, in tudi ne pravice do sodnega varstva, ki jo zagotavljajo četrti odstavek 15. člena in 23. člen Ustave ter 23. člen MVCPB. Šesta alineja 47. člena ZZDej po mnenju pobudnika predstavlja tudi kršitev pravic iz 25. člena Ustave, 13. člena EKČP, tretjega odstavka 38. člena Ustave in tretjega odstavka 15. člena Ustave.

29. Pravica bolnika, da vpogleda v svojo medicinsko dokumentacijo, je ena izmed pomembnih opornih točk zavestne privolitve ("informed consent") v procesu zdravljenja, omejevanje te pravice pa pomeni tudi hudo omejevanje pravice bolnika do sodnega varstva. Bolnik se brez vpogleda v svojo dokumentacijo pogostokrat ne more odločiti, da bi poiskal sodno varstvo oziroma da bi se morda odločil za zdravljenje pri drugem zdravniku ali v drugi zdravstveni ustanovi. Strokovno ustreznost zdravnikovega ravnanja v nekem poljubnem primeru pa takrat, ko se je dogodek že zgodil in ko poznamo že vse njegove posledice, lahko ocenjujemo skorajda zgolj na podlagi obstoječe medicinske dokumentacije.

30. Zakonodajalec je omejil pravico bolnika do neposrednega vpogleda v svojo medicinsko dokumentacijo zaradi možnosti napačnih razlag izvidov, ki so v bolnikovi evidenci. Cilj zakonodajalca je bil preprečiti potencialen nastanek škodljivih posledic za bolnikovo zdravstveno stanje. Ustavnopravno varovana dobrina v tem primeru je torej pravica bolnika do zdravljenja, ki jo zagotavlja prvi odstavek 51. člena Ustave. Omejitev pravice bolnika do vpogleda v zdravstveno dokumentacijo pa predstavlja poseg v drugo ustavno pravico bolnika, ki jo zagotavlja tretji odstavek 38. člena Ustave, tj. pravico, da se seznanjajo z zbranimi osebnimi podatki, ki se nanašajo nanj, in pravico do sodnega varstva ob njihovi zlorabi. Ustavno sodišče presoja poseg v človekovo pravico na podlagi tako imenovanega strogega testa sorazmernosti, kot je bil obrazložen v 17. točki obrazložitve te odločbe. V konkretnem primeru je Ustavno sodišče presojalo, ali je poseg v ustavno pravico bolnika, da se seznanjajo s svojimi medicinskimi podatki, dopusten zaradi varstva druge ustavne pravice bolnika, tj. pravice do zdravljenja. Kot je bilo navedeno že v 17. točki obrazložitve, so omejitve ustavnih pravic zaradi varstva ustavnih pravic drugih dopustne le, če so v skladu z načelom sorazmernosti izpolnjeni trije pogoji: nujnost, primernost in sorazmernost v ožjem smislu. Ustavno sodišče je navedene kriterije uporabilo tudi v konkretnem primeru, ko gre za kolizijo dveh človekovih pravic iste osebe.

31. Ob presoji, ali je poseg v ustavno pravico bolnika, da se seznanj s svojimi medicinskimi podatki, nujen za doseg zaželenega, ustavno dopustnega cilja, ki je v preprečitvi nastanka škodljivih posledic za bolnikovo zdravstveno stanje, je Ustavno sodišče ugotovilo, da zakonodajalec tega cilja dejansko ne bi mogel doseči z nobenim milejšim ukrepom. Že v samo besedilo določbe šeste alineje 47. člena ZZDej je vgrajen kriterij nujnosti, saj je omejitev pravice do vpogleda v medicinsko dokumentacijo dopustna le, kadar je nujna zaradi odvrnitve škodljivih posledic za bolnikovo zdravstveno stanje. Tudi glede primernosti ukrepa, ki ga je zakonodajalec izbral za doseg svojega legitimnega cilja, ni mogoče dvomiti, saj je z omejitvijo vpogleda v zdravstveno dokumentacijo takšen cilj nedvomno mogoče doseči.

32. V okviru sorazmernosti v ožjem smislu Ustavno sodišče tehta pomembnost s posegom prizadete pravice v primerjavi s pravico, ki se s tem posegom želi zavarovati, in odmeri težo posega sorazmerno s težo prizadetosti pravic. Iz 51. člena Ustave izhaja obveznost države, da zagotovi - glede na dane pogoje - ustrezne možnosti zdravljenja, ki so usmerjene k zagotovitvi zdravja posameznika. Zdravstveno varstvo lahko razumemo v širšem smislu (ki obsega raznovrstne, tudi preventivne ukrepe, ki neposredno ali posredno pozitivno vplivajo na ohranjanje in izboljšanje zdravja) ali v ožjem smislu zdravljenja v primeru neposredne potrebe posameznika po zdravniški oskrbi. Ustavna pravica do zdravstvenega varstva vsebuje oba vidika. Pri omejitvi vpogleda v zdravstveno dokumentacijo gre za širši vidik pravice do zdravstvenega varstva. Gre za preventiven ukrep, katerega namen je preprečiti škodljive posledice za zdravstveno stanje posameznika. Ob tem je treba poudariti, da omejitev pravice do vpogleda v zdravstveno dokumentacijo ne posega v pravico bolnika, da izve za diagnozo svoje bolezni in za obseg, način, kakovost ter predvideno trajanje zdravljenja (tretja alineja 47. člena ZZDej). Poleg tega je treba omejitev pravice do vpogleda v zdravstveno dokumentacijo šteti kot izjemo, ki se uporabi le v nujnih (izjemnih) primerih.

33. Zakon o zbirkah podatkov s področja zdravstvenega varstva (Uradni list RS, št. 65/2000 - v nadaljevanju ZZPPZ) v četrtem odstavku 8. člena določa, da postopek, kako lahko posamezen državljani uresničuje pravico do vpogleda v osebne zdravstvene podatke, določi minister, pristojen za zdravstvo. Ker glede same pravice do vpogleda v osebne zdravstvene podatke ZZPPZ ne vsebuje posebnih določb, je treba upoštevati določbe ZVOP, ki urejajo to pravico. ZVOP v 18. členu določa, da mora upravljavec zbirke osebnih podatkov na zahtevo posameznika slednjemu omogočiti vpogled v katalog podatkov, vpogled v osebne podatke, ki so vsebovani v zbirki osebnih podatkov in se nanašajo nanj, ter njihovo prepisovanje (1. točka prvega odstavka 18. člena ZVOP), pa tudi posredovati izpis osebnih podatkov, ki so vsebovani v zbirki osebnih podatkov in se

nanašajo nanj (2. točka prvega odstavka 18. člena ZVOP). Upravljavec zbirke osebnih podatkov mora posamezniku omogočiti vpogled in prepis osebnih podatkov po 1. točki prvega odstavka tega člena najkasneje v 15 dneh od dneva, ko je prejel zahtevo, ali pa ga v istem roku pisno obvestiti o razlogih, zaradi katerih vpogleda in prepisa ne bo omogočil (tretji odstavek 18. člena ZVOP). V skladu z navedeno zakonsko določbo ima torej bolnik pravico do vpogleda in do prepisa podatkov iz svoje zdravstvene dokumentacije. Izjemo, ki jo predvideva šesta alineja 47. člena ZZDej, je treba razlagati restriktivno in jo uporabiti le v izjemnih primerih, ko bi vpogled v medicinske podatke dejansko škodoval bolnikovemu zdravstvenemu stanju. V primerjalnopravnih ureditvah se ta omejitev uporablja prav v zvezi s psihiatrično dokumentacijo. Sicer pa lahko bolnik v primeru spora z zdravnikom po sodni poti zahteva vpogled v vso svojo medicinsko dokumentacijo. Takšno možnost daje bolniku določba 20. člena ZVOP, na podlagi katere lahko posameznik, ki ugotovi, da so kršene njegove pravice, določene s tem zakonom, s tožbo zahteva sodno varstvo ves čas, dokler kršitev traja. Če je kršitev prenehala, pa lahko posameznik vložiti tožbo za ugotovitev, da je kršitev obstajala. O tožbi odloča upravno sodišče po določbah zakona, ki ureja postopek v upravnem sporu, kolikor ta zakon ne določa drugače.

Postopek s tožbo je nujen.

34. O posebnih pravilih in načelih, ki naj se poleg splošnih uporabljajo za osebne podatke s področja medicine, je Odbor ministrov Sveta Evrope leta 1997 sprejel posebno priporočilo (Recommendation No. R/97/5) o varstvu medicinskih podatkov.

Priporočilo vsebuje tudi določbe glede pravice do dostopa do podatkov. Oseba, na katero se medicinski podatki nanašajo, naj bi imela pravico do dostopa do teh podatkov, in sicer do neposrednega dostopa ali pa do dostopa s posredovanjem zdravnika ali druge osebe, zaposlene v zdravstveni ustanovi. Informacija mora biti dostopna v razumljivi obliki. Dostop pa se lahko omeji le, če je tako določeno z zakonom in samo v izrecno določenih primerih, med drugim tudi v primeru, če bi dostop do medicinskih podatkov škodoval zdravstvenemu stanju osebe, na katero se nanašajo in ki zahteva vpogled.

35. Kot že rečeno, je treba omejitev pravice do vpogleda v zdravstveno dokumentacijo šteti kot izjemo, ki se uporabi le v nujnih (izjemnih) primerih. Praviloma je zdravnik dolžan bolniku na njegovo zahtevo vedno in brez pogojevanja omogočiti vpogled v vse njegove objektivne in izvirne medicinske podatke, poleg tega pa omogočiti tudi prenos vsebine (prepis) teh podatkov. V izjemnih primerih zdravnik lahko omeji ali prepreči vpogled v svoje osebne zapise in ocene v dokumentaciji, katerih razkritje bi lahko hudo motilo

proces zdravljenja ali razmerje med bolnikom in zdravnikom. Le tako je mogoče razlagati izpodbijano določbo šeste alineje 47. člena ZZdeJ. Bistvenega pomena je, da lahko v primeru spora z zdravnikom bolnik svojo pravico do vpogleda v medicinsko dokumentacijo uveljavlja po sodni poti (v upravnem sporu). Po vsem povedanem Ustavno sodišče ocenjuje, da izpodbijana določba šeste alineje 47. člena ZZDej ni v neskladju z Ustavo.

B. - V.

Presoja 48. člena ZZDej

36. Na podlagi določbe 48. člena ZZDej se nujen medicinski poseg lahko opravi brez predhodnega soglasja bolnika, vendar le, če bolnik zaradi svojega zdravstvenega stanja o tem ne more odločati.

37. ZZDej načelno rešuje tudi problematiko bolnikovega soglasja in s tem povezane pojasnilne dolžnosti. Na podlagi 47. člena ZZDej so vsakomur zagotovljene naslednje pravice:

- izvedeti za diagnozo svoje bolezni in za obseg, način, kakovost ter predvideno trajanje zdravljenja;
- dati soglasje za kakršenkoli medicinski poseg in biti predhodno obveščen o vseh možnih metodah diagnosticiranja in zdravljenja ter njihovih posledicah in učinkih;
- zavrniti predlagane medicinske posege.

Za otroke do 15. leta starosti in za osebe v skrbništvu uveljavljajo te pravice njihovi starši oziroma skrbniki (drugi odstavek 47. člena ZZDej). Določba 48. člena pa se nanaša na situacije, ko bolnik zaradi svojega zdravstvenega stanja ne more dati predhodnega soglasja za medicinski poseg, ki je nujen.

Zdravnik praviloma mora upoštevati pravico bolnika odločati o samem sebi, ki temelji na ustrezni informiranosti o relevantnih dejstvih, ki se nanašajo na medicinski poseg. Vendar pa je v primeru, ko bolnik zaradi svojega zdravstvenega stanja ni zmožen dati predhodnega soglasja, medicinski poseg pa je nujen, treba upoštevati tudi objektivni interes bolnika do zdravja. V takšnem primeru bi bilo absolutiziranje pravice bolnika odločati o samem sebi pretirano.

38. Tudi MVCPB določa, da se smejo v nujnih zdravstvenih primerih, kadar ni mogoče dobiti ustrezne privolitve, brez odlašanja opraviti vsi tisti medicinski posegi, ki so nujno potrebni za zdravljenje prizadete osebe (8. člen). Pri tem je treba upoštevati voljo posameznika in njegove želje, ki jih je izrazil pred trenutkom, ko je nastopila okoliščina, zaradi katere ni sposoben dati veljavnega soglasja (9. člen MVCPB). Pomembna je tudi določba prvega odstavka 6. člena MVCPB, ki določa, da se sme ob upoštevanju 17. in 20. člena konvencije poseg opraviti na osebi, ki ni sposobna privoliti, le v njeno neposredno korist.

Kadar odrasla oseba zaradi duševne nesposobnosti, bolezni ali podobnih razlogov po zakonu ni sposobna privoliti v poseg, se sme poseg opraviti le z dovoljenjem njenega zastopnika ali zavoda ali osebe ali organa, kot je določeno z zakonom. Pri tem pa mora biti prizadeta oseba kar v največji meri vključena v postopek privolitve (tretji odstavek 6. člena MVCPB).

39. V primeru 48. člena ZZDej gre za kolizijo dveh osebnostnih pravic bolnika, na eni strani pravice do življenja in zdravja ter na drugi strani pravice do odločanja o samem sebi. Obe omenjeni osebnostni pravici sta varovani tudi na ustavnopravni ravni, in sicer izvirata iz 35. člena Ustave. Cilj, ki ga je zakonodajalec zasledoval pri oblikovanju določbe 48. člena ZZDej, je varstvo (ohranitev) bolnikovega življenja. Za doseg tega cilja je zakonodajalec posegel v pravico bolnika odločati o samem sebi.

Ustavno sodišče je torej presojalo, ali je poseg v navedeno pravico bolnika dopusten zaradi zagotovitve druge bolnikove osebnostne pravice, tj. pravice do življenja in zdravja. Kot je bilo navedeno že v 17. točki obrazložitve, Ustavno sodišče vsak poseg v človekovo pravico presoja po strogem testu sorazmernosti.

40. Ustavno sodišče je najprej presojalo, ali je poseg v pravico do odločanja o samem sebi nujen za doseg ustavno dopustnega cilja zakonodajalca, tj. varstva bolnikovega življenja. Iz zakonskega besedila izhaja, da je brez predhodne privolitve bolnika mogoče izvesti samo medicinski poseg, ki je nujen.

Odločitev o tem, kdaj je medicinski poseg nujen, je treba prepustiti medicinski stroki. Le zdravnik lahko na podlagi pravil medicinske stroke oceni, ali je zdravstveno stanje prizadete osebe takšno, da je nujno opraviti določen medicinski poseg. Gre za primere skrajne sile, ko prizadeti ne more dati privoljenja, medicinskega posega pa ni mogoče odkloniti. Ob presoji določbe 48. člena ZZDej je treba poudariti, da osebnostne pravice ne obsegajo le pravice odločanja o samem sebi, temveč so usmerjene tudi k varstvu

življenja in zdravja. Zdravnik je v tovrstnih primerih vezan na etično maksimo ohranjanja življenja. V koliziji osebnostnih pravic, na eni strani pravice do odločanja o samem sebi, na drugi strani pa pravice do zdravja in življenja, pretehta slednja. Gre za izjemne primere, ko varstva pravice do življenja in zdravja ni mogoče zagotoviti, ne da bi bilo poseženo v pravico do odločanja o samem sebi. Človeško življenje pa je nedvomno ena izmed temeljnih ustavnopravno varovanih dobrin.

Ustavno sodišče tako ocenjuje, da je poseg v pravico odločanja o samem sebi, ki ga je zakonodajalec predvidel v 48. členu ZZDej, nujen in primeren za doseg zaželenega legitimnega cilja, tj. varstva bolnikovega življenja.

41. V okviru sorazmernosti v ožjem smislu Ustavno sodišče tehta pomembnost s posegom prizadete pravice v primerjavi s pravico, ki se s tem posegom želi zavarovati, in odmeri težo posega sorazmerno s težo prizadetosti pravic. Že v samem besedilu določbe 48. člena ZZDej je vsebovan kriterij sorazmernosti, saj je zakonodajalec poseg v pravico odločanja o samem sebi predvidel zgolj za nujne primere, ko bolnik zaradi svojega zdravstvenega stanja ne more oblikovati pravno relevantne izjave volje, medicinski poseg pa je nujen. Zdravnik je v nujnih primerih dolžan ravnati tako, da bolniku reši življenje. V tem primeru izhaja pravo iz ugotovitve, da bo zdravnik, če je prišlo do kršitve pravice do odločanja o samem sebi, to kasneje lahko spoštoval, če v dvomu zdravnik ne bi rešil življenja bolniku, pa bi bila ta pravica za vedno izgubljena.

42. Upoštevajoč vse navedeno je Ustavno sodišče ocenilo, da določba 48. člena ZZDej ni v neskladju s 35. členom Ustave.

B. - VI.

Presoja četrtega odstavka 51. člena ZZDej

43. Po določbi četrtega odstavka 51. člena ZZDej lahko daje podatke o zdravstvenem stanju bolnika njegovim ožjim sorodnikom ali skrbniku le zdravnik, ki bolnika zdravi. Pobudnik tej zakonski določbi očita, da je v neskladju s 35. in z 38. členom Ustave, pa tudi v neskladju z 8. členom EKČP in s prvim odstavkom 10. člena MVCPB. Navedena zakonska določba naj bi dopuščala poseg v nedotakljivost zasebnosti posameznika in v pravico do varstva osebnih podatkov izven pogojev, ki jih za to določajo Ustava in mednarodni akti.

44. Očitek pobudnika je neutemeljen. Navedeno zakonsko določbo je namreč treba razlagati v povezavi z določbo sedme alineje 47. člena ZZDej, na podlagi katere lahko vsakdo zahteva, da zdravstveni delavci in njihovi sodelavci brez njegove izrecne privolitve nikomur ne posredujejo podatkov o njegovem zdravstvenem stanju. Vsak bolnik ima torej možnost, da izrecno prepove dajanje kakršnihkoli podatkov o njegovem zdravstvenem stanju tudi najbližjim sorodnikom. To velja tudi za primere zdravljenja v psihiatrični bolnišnici.

C.

45. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. in 48. člena, drugega odstavka 40. člena ZUstS ter druge alineje tretjega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 93/03 in 98/03 popr.) v sestavi: predsednica dr. Dragica Wedam Lukić ter sodnice in sodniki dr. Janez Čebulj, Lojze Janko, mag. Marija Krisper Kramberger, Milojka Modrijan, dr. Ciril Ribičič, dr. Mirjam Škrk in Jože Tratnik. Odločbo je sprejelo soglasno.

Predsednica

dr. Dragica Wedam Lukić

Vprašanja

- Zakaj se je Ustavno sodišče odločilo za izdajo ugotovitvene odločbe in kaj takšna vrsta odločb sploh je? Bi bila razveljavitev protiustavnih določb v tem primeru normativno in sistemsko vzdržna?
- Kdaj Ustavno sodišče samo določi način izvršitve odločbe?
- Kako odločba operacionalizira ustavno načelo sorazmernosti pri presoji zakonitosti prisilnega pridržanja duševno bolnih?
- Ali in pod kakšnimi pogoji je v skladu z ustavnim redom dopustno poseči v pravico do prostovoljnega zdravljenja iz 51. člena Ustave?
- Kako Ustavno sodišče razlaga koncept osebne svobode v kontekstu prisilne hospitalizacije in kakšna je razlika med svobodo in prostostjo?
- Kako odločba razmejuje dopustne oblike zdravljenja od prisilnih ukrepov, ki lahko pomenijo kršitev 3. člena EKČP (prepoved nečloveškega in ponižujočega ravnanja)?
- Kaj je protiustavna pravna praznina in zakaj je pravna praznina sploh lahko protiustavna? Kako se to kaže v zadevnem primeru?
- Kakšno vlogo ima zagovornik po uradni dolžnosti v postopku prisilne hospitalizacije?

- Ali po mnenju Ustavnega sodišča obstaja razlika v ustavnopravnem utemeljevanju pridržanja osebe, ki ogroža druge, in osebe, ki ogroža sebe?
- Ali je določitev le enega ukrepa (prisilnega pridržanja) brez alternativnih ukrepov skladna z načelom nujnosti (neogibne potrebnosti)? Utemeljite.
- V čem je pomen koncepta domnevane volje bolnika? Ali ta koncept ogroža posameznikovo pravico do samoodločbe?

Odločba Ustavnega sodišča št. Up- 1391/07-13 z dne 10. septembra 2009 (»Razžalitev poslanca Državnega zbora«)

Up-1391/07-13
10. 9. 2009

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku odločanja o ustavni pritožbi družbe Mladina, časopisno podjetje, d. d., Ljubljana, ki jo zastopa Nina Zidar Klemenčič, odvetnica v Celju, na seji 10. septembra 2009

O d l o č i l o :

Ustavna pritožba zoper sodbo Višjega sodišča v Ljubljani št. I Cp 6164/2006 z dne 24. 1. 2007 v zvezi s sodbo Okrožnega sodišča v Ljubljani št. P 2756/2005 z dne 16. 5. 2006 se zavrne.

Obrazložitev

A.

1. Sodišče prve stopnje je delno ugodilo tožbenemu zahtevku tožnika in pritožnici, časopisni hiši, naložilo plačilo odškodnine za duševne bolečine v višini 700.000 SIT ter objavo uvoda in izreka sodbe v svojem tedniku na njene stroške. Ugotovilo je, da je pritožnica objavila članek, s katerim je nedopustno posegla v čast in dobro ime tožnika, poslanca Državnega zbora. Objavljen članek je bil odziv na nastop poslanca v parlamentu pri obravnavi Zakona o registraciji istospolnih partnerskih skupnosti (Uradni list RS, št. 65/05 – v nadaljevanju ZRIPS). V tem nastopu naj bi poslanec z besedami in s kretnjami izražal negativno mnenje o istospolno usmerjenih. Sodišče je ugotovilo, da je zapis v članku objektivno žaljiv ter da napada osebnost tožnika in s tem nedopustno posega v njegovo čast in dobro ime. Višje sodišče je delno ugodilo pritožbi tožeče stranke in spremenilo izpodbijano sodbo v delu, ki se nanaša na objavo besedila v tedniku, v ostalem pa je pritožbi obeh strank zavrnilo in potrdilo sodbo sodišča prve stopnje.

2. Sodišče, ki je v pravnem postopku odločalo v obravnavni zadevi (Višje sodišče pa se je z njegovimi ugotovitvami večinoma strinjalo), je ugotovilo, da gre v tem primeru za kolizijo med ustavnimi pravicami, in sicer med svobodo izražanja (39. člen Ustave) na eni strani ter pravico do osebnega dostojanstva (34. člen Ustave) in duševne celovitosti (35. člen Ustave) na drugi strani. V obrazložitvi svoje sodbe je napisalo, da se morajo vse ustavne pravice (tudi pravica do svobode izražanja) izvrševati z upoštevanjem drugih ustavnih pravic, da je pravica do svobode izražanja omejena s pravico do osebnega dostojanstva ter da je torej treba opraviti tehtanje. Zavzelo je stališče, da pravica do svobode izražanja zajema tudi svobodo tiska, spremljanje ter izražanje vesti in mnenj ter pravico vsakogar, da dobi informacijo javnega značaja. Napisalo je tudi, da je tožena stranka imela pravico objaviti informacijo o tem, da je tožnik kot poslanec Državnega zbora sodeloval v razpravi ob sprejemanju ZRIPS, kaj je izjavil ter na kakšen način je to izjavil, ter da je imela tudi pravico podati mnenje in resno kritiko o načinu tožnikovega nastopanja. V članku, ki ga je objavila pritožnica, je med drugim napisano, da je politik "svojo imenitno domislico pospremil s kavarniško mimiko, ki naj bi verjetno nazorno ilustrirala pravoverno pojmovanje nekega tipičnega požensčenega in prenarejenega pederuharja, v resnici pa je izpadla zgolj kot normalni domet cerebralnega bankrotiranca, ki ima srečo, da živi v državi s tako omejenim bazenom kadrov, da se lahko človek njegovih karakteristik znajde celo v parlamentu, ko pa ne bi mogel biti v neki nominalnega spoštovanja vredni deželi niti hišnik povprečno urbane osnovne šole". Sodišče se je

opredelilo do vsebine sporne izjave in celotnega članka ter ocenilo, da iz celotnega konteksta članka, kot bi si ga razlagal vsak povprečen bralec, izhaja, da ima tožnik tako zelo omejen um in tako slabe osebnostne lastnosti, da še dela hišnika osnovne šole ne bi mogel opravljati. Zapis tožene stranke je po mnenju sodišča objektivno žaljiv in ne pomeni resne kritike dela tožeče stranke kot poslanca, temveč podaja negativno vrednostno sodbo o njem, o njegovih sposobnostih in osebnostnih lastnostih. Iz načina, kako je članek tožene stranke napisan (žaljiv, zbadljiv, posmehljiv), je po mnenju sodišča razvidno, da namen članka presega le informiranje javnosti ter kritiko poslančevega dela in s tem v zvezi kritiko njegovega vedenja ter ima namen razvrednotiti tožnika kot osebnost. Sodišče sprejema izhodišče, da je tožnik kot poslanec Državnega zbora javna osebnost in je zato dolžan trpeti več kritike na svoj račun kot oseba, ki nima takšne funkcije. Navedeno pa po mnenju sodišča velja za kritike, izrečene na račun tožnikovega dela, ne pa za žaljive vrednostne sodbe o njem, ki se nanašajo na njegovo osebnost. Sodišče je po vpogledu v slikovni zapis seje Državnega zbora ugotovilo, da je pritožnik v spornem nastopu med drugim izjavil: "Predstavljajte si otroka v šoli, po katerega bi prišel oče, ki bi ga pozdravil: Čavči. Prišel sem pote. Si že oblečen?", to izjavo pa pospremil s kretnjo rok. Po mnenju sodišča je bila ta kretnja zgolj podobna kretnjam, kakršne uporabljajo npr. igralci za prikaz, da gre za istospolnega moškega. Kretnje tožnika naj ne bi bile žaljive, prav tako ne ton izrečenih besed. Tožnik je tudi izjavil: "... ni v celi dvorani verjetno nikogar, ki bi želel imeti svoj plod ljubezni, ki bi bil tako opredeljen kot danes glasujemo s pravicami... Z drugimi besedami nihče od nas ne bi želel imeti sina ali hčerke, ki bi se opredelil za tako zakonsko skupnost." Tožnikovega nastopa in izjave po oceni sodišča tudi ni mogoče šteti kot skrajno izjavo, s katero bi dal tožnik javnosti povod za kritično pisanje in bi bil zato dolžan trpeti kritike svojega ravnanja, kakršno je podala pritožnica. Višje sodišče v zvezi s tem meni, da tudi, če bi bil nastop tožnika žaljiv, to ne upravičuje žaljive vrednostne ocene njegove osebnosti, kakršna je bila podana v spornem članku.

3. Pritožnica v ustavni pritožbi zatrjuje, da izpodbijani sodni odločbi pomenita kršitev pravice do svobode izražanja iz 39. člena Ustave. Navaja, da je ves čas postopka zatrjevala, da gre za izraz mnenja o vprašanju, ki pomembno zadeva javnost, ter da je bila izjava tožnika žaljiva za določeno, zelo občutljivo skupino ljudi. Pritožnica meni, da iz izjave in ravnanja tožnika izhaja očitno zaničevanje istospolno usmerjenih oseb. Po mnenju pritožnice se je novinar v spornem članku zgolj odzval na tako ravnanje, ki je v njem vzbudilo neodobravanje in ogorčenje, ter podal mnenje zgolj o izjavah in načinu razpravljanja tožnika in ne o njem kot osebi. Njegov zapis naj bi bila politična satira. Pritožnica opozarja na dolžnost novinarja, da obvešča javnost o zanj pomembnih dogodkih, da sodeluje v javnih razpravah in da se opredeljuje do izjav drugih udeležencev

v teh razpravah. S tem naj bi se v družbi zagotavljal demokratičen dialog ter pluralnost mnenj, širši javnosti pa naj bi bilo omogočeno, da je o stvareh javnega pomena celovito obveščena. Pritožnica tudi s sklicevanjem na odločitve Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) opozarja na velik pomen tiska v demokratični družbi ter na vlogo novinarjev v družbi. V ustavni pritožbi se sklicuje na nekatere odločitve ESČP, ki po njenem mnenju vsebujejo stališča, pomembna za odločitve v obravnavani zadevi (sodbe Lingens proti Avstriji z dne 8. 7. 1986, Kobenter in Standard Verlags GmbH proti Avstriji z dne 2. 11. 2006, Sürek proti Turčiji z dne 8. 7. 1999 in Öllinger proti Avstriji z dne 29. 6. 2006).

4. Senat Ustavnega sodišča je ustavno pritožbo s sklepom št. Up-1391/07 z dne 9. 3. 2009 sprejel v obravnavo. V skladu s prvim odstavkom 56. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – ur. p. b. – v nadaljevanju ZUstS) je Ustavno sodišče o tem obvestilo Višje sodišče v Ljubljani. V skladu z drugim odstavkom navedenega člena je Ustavno sodišče ustavno pritožbo poslalo v odgovor nasprotni stranki v pravdi. Na ustavno pritožbo ni odgovorila.

B. – I.

5. Pritožnica v ustavni pritožbi zatrjuje, da sta sodišči s tem, ko sta ugodili tožnikovemu zahtevku zaradi nedopustnega posega v njegovo čast in dobro ime, kršili njeno pravico do svobode izražanja iz 39. člena Ustave.

6. Kot sta zapisali že sodišči v izpodbijanih sodbah, gre v obravnavanem primeru za kolizijo človekovih pravic tožnika na eni strani in pritožnice na drugi. Nosilca lahko v takem primeru svoji pravici uresničujeta z zoženim dometom, tako da pri izvrševanju pravice enega ne pride do prekomernega posega v pravico drugega (prim. odločba št. Up-422/02 z dne 10. 3. 2005, Uradni list RS, št. 29/05 in OdlUS XIV, 36; odločba št. Up-636/07 z dne 17. 1. 2008, Uradni list RS, št. 28/08 in OdlUS XVII, 22 ter odločba št. Up-2940/07 z dne 5. 2. 2009, Uradni list RS, št. 17/09). Zato mora sodišče obseg izvrševanja vsake od nasprotni si stoječih pravic zmanjšati na tisto mero, ki je nujna zaradi uresnitve človekove pravice drugega. Presoja, ali izvrševanje ene pravice že prekomerno omejuje izvrševanje druge, terja vrednostno tehtanje pomena obeh pravic in teže posega, oboje v luči vseh okoliščin konkretnega primera.

7. Ustavno sodišče je zato preizkusilo, ali sta sodišči z izpodbijano odločitvijo, kot trdi pritožnica, res prekomerno zavarovali pravico tožnika (do varstva osebnostnih pravic), medtem ko njeni pravici (do svobode izražanja) nista dali prave teže. Pri tem je moralo najprej odgovoriti na vprašanje, kakšna je v danem primeru vsebina človekovih pravic, ki so v koliziji, nato pa, ali sta glede na to vsebino in ob upoštevanju vseh okoliščin konkretnega primera sodišči dali vsaki od pravic ustrezno težo (tako, da zaradi zavarovanja ene pravice nista prekomerno posegli v drugo).

B. – II.

8. Ustava v prvem odstavku 39. člena zagotavlja svobodo izražanja misli, govora in javnega nastopanja, tiska ter drugih oblik javnega obveščanja in izražanja. Vsakdo lahko svobodno zbira, sprejema ter širi vesti in mnenja. Svoboda izražanja je poleg tega, da je neposreden izraz posameznikove osebnosti v družbi, tudi temeljni konstitutivni element svobodne demokratične družbe. Pomen in vloga svobode izražanja sta torej večplastna. Njena funkcija je varovati svobodo do posredovanja informacij in mnenj (aktivni vidik), pa tudi svobodo njihovega sprejemanja, torej pravico do obveščenosti (pasivni vidik). V okviru pravice do svobode izražanja ima posebej pomembno vlogo svoboda tiska. Ustavno sodišče je že v odločbi št. U-I-172/94 z dne 9. 11. 1994 (Uradni list RS, št. 73/94 in OdlUS III, 123) poudarilo, da svoboda tiska in izražanja mnenj pomaga vzpostavljati in oblikovati nepristransko informirano javnost. V sklepu št. Up-91/02 z dne 12. 3. 2004 je zapisalo, da ima svoboda govora še poseben pomen, ko gre za izražanje v okviru novinarskega poklica, saj so široke meje svobode tiska eden izmed temeljev sodobne demokratične družbe. To še zlasti velja za poročanje o temah, pri katerih je podan splošni interes javnosti po informiranju.

9. Podobna stališča izhajajo iz sodne prakse ESČP, na katero se sklicuje tudi pritožnica. V številnih odločitvah je ESČP poudarilo pomen tiska za demokratično družbo. Po stališču ESČP je njegova dolžnost posredovati informacije in ideje v vseh zadevah, ki zadevajo javnost, na način, skladen z njegovimi odgovornostmi in dolžnostmi. Na drugi strani ima javnost pravico te informacije prejeti, sicer tisk ne bi mogel opravljati svoje pomembne vloge kot "*public watchdog*". Kot opozarja tudi pritožnica, se po stališču ESČP svoboda govora kot eden izmed temeljev demokratične družbe razteza tudi na informacije in ideje, ki so lahko žaljive, šokantne ali moteče, ter da je svoboda izražanja podvržena določenim omejitvam, ki pa morajo biti določene strogo in prepričljivo. Po praksi ESČP je v primerih, ko gre za politične govore ali razprave v javnem interesu, malo prostora za omejitve svobode govora.

10. Vendar pa tako kot za druge človekove pravice tudi za pravico do svobode izražanja velja, da ni neomejena. V skladu s tretjim odstavkom 15. člena Ustave so človekove pravice in temeljne svoboščine omejene z enakovrednimi pravicami oziroma svoboščinami drugih ljudi. Najpogosteje prihaja pravica do svobode izražanja (prvi odstavek 39. člena Ustave) v kolizijo prav s pravicami na področju varstva osebnostnih pravic in zasebnosti (35. člen Ustave), med katere spada tudi pravica do varstva časti in dobrega imena.

11. Navedeno velja tudi takrat, ko o svobodi izražanja govorimo v povezavi z novinarskim poročanjem. Prej navedene ugotovitve o velikem pomenu novinarskega dela in vloge novinarjev v družbi ne pomenijo, da svoboda izražanja novinarja ni z ničimer omejena. Tudi če gre za opravljanje novinarskega dela na področju javnih zadev ali v zadevah, pri katerih je interes javnosti velik, je treba upoštevati tretji odstavek 15. člena Ustave o tem, da so človekove pravice omejene s pravicami drugih. Da morajo biti novinarji pri izvrševanju pravice do obveščeni ljudi, v zvezi s katero delujejo kot predstavniki javnosti, posebej odgovorni, je v svoji odločbi zapisalo že Ustavno sodišče. Skrbeti morajo za resničnost informacij, za njihovo jasnost in nedvoumnost ter se ne smejo in ne morejo izgovarjati, češ da dajejo javnosti to, kar si želi.

12. Tudi iz prakse ESČP izhajajo omejitve svobode izražanja novinarjev zaradi zaščite pravic drugih (zlasti osebnostnih pravic). Po stališču ESČP je dolžnost novinarjev posredovati informacije in ideje v vseh zadevah, ki zadevajo javnost, na način, skladen z njihovimi odgovornostmi in dolžnostmi, pri tem pa ne smejo prestopiti določenih meja, zlasti glede spoštovanja ugleda in pravic drugih. To pa predpostavlja ravnanje v dobri veri in v skladu z novinarsko etiko, zato da bi javnosti posredovali točne in zanesljive informacije. Po praksi ESČP je s pravico do svobode izražanja zagotovljeno varstvo vsem vrstam informacij. Treba pa je ločiti med izjavami o dejstvih in vrednostnimi sodbami. Pri slednjih po naravi stvari ni mogoče, tako kot pri dejstvih, zahtevati, da bi bile podvržene dokazovanju resničnosti. Vseeno pa mora, po stališču ESČP, vrednostna sodba imeti nekaj podlage v dejstvih.

13. V obravnavani zadevi je tožnik, ki zatrjuje nedopusten poseg v njegove osebnostne pravice, poslanec Državnega zbora. Sporna izjava je povezana z njegovim nastopom v Državnem zboru v razpravi pri sprejemanju zakona. Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da je stopnja, ki jo mora določena oseba trpeti, ko gre za izražanje o njej, večja, če gre za javno osebo, in še toliko bolj, če gre za osebo, ki spada v del izvršilne oblasti države (prim. odločba št. Up-462/02 z dne 13. 10. 2004, Uradni list RS, št. 120/04 in OdlUS XIII, 86 in odločba Up-2940/07). V obravnavani zadevi sicer ne gre za osebo, ki spada v del

izvršilne oblasti, temveč za poslanca, nedvomno pa gre za javno osebo. V splošnem so meje sprejemljive kritike v pomembni meri odvisne od družbene vloge tistega, ki ga zadevajo. Človek, ki se odloči za javno funkcijo oziroma nastopanje, vzbuja večji interes javnosti. Zato mora vzeti to v zakup in mora biti v večji meri pripravljen na morebiti tudi kritične in neprijetne besede, še posebej, če gre za poročanje o zadevah v zvezi z opravljanjem njegove funkcije. Teža te okoliščine je odvisna tudi od tega, za kakšno stopnjo javne funkcije oziroma javnosti nastopanja gre.

14. Po oceni Ustavnega sodišča sodišči s stališči v izpodbijanih sodbah in s svojo odločitvijo v pravnem postopku nista nedopustno omejili pritožnične svobode izražanja iz prvega odstavka 39. člena Ustave oziroma v tehtanju med svobodo govora na eni strani in pravico do osebnega dostojanstva na drugi strani razmerja med omenjenima ustavnima dobrinama nista opredelili tako, da bi bila svoboda govora prekomerno omejena. Sodišči prve in druge stopnje sta skladno z zahtevami Ustave opravili preizkus tehtanja med obravnavanimi človekovimi pravicami in sta se zavedali, da zavarovanje pravic tožnika povzroči omejevanje svobode izražanja. Pri odločitvi sta upoštevali prej navedene kriterije in izhodišča, ki izhajajo iz odločitev Ustavnega sodišča in ESČP, pri čemer ni mogoče reči, da sta izpustili katerega izmed ključnih kriterijev za odločitev v obravnavani zadevi ali da sta kakšnemu izmed kriterijev dali očitno preveliko težo in s tem prekomerno zavarovali eno pravico na račun druge.

15. Pritožnica v ustavni pritožbi zlasti poudarja, da gre pri spornem zapisu za izraz mnenja o vprašanju, ki pomembno zadeva javnost, ter da je bila razprava tožnika očitno žaljiva za določeno, zelo občutljivo skupino ljudi, zato je novinar, v katerem je vzbudila ogorčenje, želel izraziti nestrinjanje z njo in neodobravanje. Trdi tudi, da novinar ni podal mnenja o tožniku kot osebi, temveč o njegovem ravnanju. O vseh teh argumentih, ki jih je pritožnica uveljavljala že v pravnem postopku, sta sodišči zavzeli stališča in jih tudi upoštevali pri tehtanju pravic. Obe sodišči sta izhajali iz izhodišča, da ima pritožnica pravico objaviti informacijo o tem, da je tožnik sodeloval v razpravi v Državnem zboru, kaj je izjavil in na kakšen način je to izjavil, prav tako ima pravico objaviti mnenje in resno kritiko njegovega ravnanja. Vendar pa zapis tožene stranke po mnenju sodišč ne pomeni resne kritike dela tožeče stranke kot poslanca, temveč podaja negativno vrednostno sodbo o njem, o njegovih sposobnostih in osebnostnih lastnostih. Iz načina, kako je članek tožene stranke napisan (žaljiv, zbadljiv, posmehljiv), je po mnenju sodišča razvidno, da namen članka presega le informiranje javnosti ter kritiko poslančevega dela in s tem v zvezi kritiko njegovega vedenja ter ima namen razvrednotiti tožnika kot osebnost. Nastop in gestikuliranje tožnika je sodišče prve stopnje ocenilo zgolj kot poskus prikaza, da gre za

istospolno usmerjenega moškega, ne pa kot širjenje predsodkov in hujskanje ljudi proti istospolno usmerjenim, s katerimi bi tožnik dal javnosti povod za kritično pisanje. Višje sodišče je v zvezi s tem zavzelo stališče, da tudi, če bi bil nastop tožnika žaljiv za istospolno usmerjene osebe, se pritožnica nanj ni upravičena odzvati z žaljivo vrednostno oceno osebnosti tožnika.

16. Po oceni Ustavnega sodišča navedena stališča sodišč v obravnavni zadevi niso privedla k odločitvi, ki bi nedopustno posegla v pritožnično pravico do svobode izražanja. Velik obseg varstva pravice do svobode izražanja novinarjev pri opravljanju njihovega dela je pogojen z njihovo pomembno vlogo v družbi (*public watchdog*). Po drugi strani pa je obseg varstva z vsebino njihove vloge tudi omejen. Novinarjeva svoboda izražanja je varovana, dokler novinar deluje v okvirih opravljanja svojega "poslanstva". Kje so ti okviri, je treba presoditi v vsakem posameznem primeru. Pravila novinarske etike pri tem lahko služijo kot oporne točke, ne dajo pa vseh odgovorov na to vprašanje. Svoboda izražanja varuje tudi mnenja, ki so kritična, lahko tudi žaljiva, zlasti če gre za odzive na provokativne izjave. Pri presoji, do kam sega to varstvo, je zlasti pomembna presoja, ali ima odziv dejansko podlago v ravnanju oškodovanca. Tudi če gre za družbeno pomembno temo in na drugi strani za neprimerno, provokativno ali celo žaljivo izjavo oškodovanca, je odziv nanjo lahko pretiran in presega okvire varstva pravice do svobode izražanja. To velja tudi za novinarsko poročanje. Če novinar s svojo izjavo tako prekorači vsebinske okvire razprave oziroma teme, o kateri poroča, da ni več mogoče reči, da z njo kakorkoli prispeva k odprti javni razpravi o družbeno pomembni zadevi, ni mogoče govoriti o tem, da je opravljal svojo družbeno vlogo in da zato njegova svoboda izražanja pretehta poseg v osebne pravice oškodovanca. V tem smislu sta zadevo ocenili tudi sodišči, ki sta odločali v obravnavanem primeru.

17. Pritožnica sicer zatrjuje, da pri sporni izjavi ni šlo za oceno pritožnikovih intelektualnih sposobnosti, temveč za kritiko njegovega ravnanja, ker je novinar zapisal, da "je domislica izpadla kot normalni domet cerebralnega bankrotiranca" in ne, "da je tožnik cerebralni bankrotiranec". Vendar ta argument ni prepričljiv. Ne glede na poskus pritožnice prikazati tako izjavo zgolj kot neodobravanje in kritiko vsebine tožnikovega nastopa, po oceni Ustavnega sodišča povprečni bralec sporni zapis razume kot novinarjevo oceno, da je tožnik nizke inteligence, slabih osebnostnih lastnosti ter zato nesposoben opravljati kakršno koli zahtevnejše delo. Tak zapis (pri tem ne gre za obliko, temveč za njegovo vsebino) po oceni Ustavnega sodišča ni pripomogel k obveščeniosti ljudi, niti ni prispeval k družbeno pomembni in občutljivi javni razpravi o položaju istospolno usmerjenih oseb. Prav tako ni mogoče pritrditi pritožnični trditvi, da gre za satiro. Iz konteksta celotnega

članka je razvidno, da je namenjen obveščanju o tem, da je potekala razprava o tej temi v parlamentu, kdo je razpravljal, kakšna je bila vsebina razprave, vsebuje pa tudi kritično mnenje o nastopih razpravljavcev.

18. Pritožnica se sklicuje na ravnanje tožnika in trdi, da je novinar želel prikazati ogorčenje in neodobravanje razprave, ki je bila žaljiva za določeno, zelo občutljivo skupino ljudi. Res je, da je v primerih, ko gre za kritične zapise, ki so vrednostne sodbe, pri tehtanju med pravico do svobode izražanja ter osebnostnimi pravicami za presojo pomembno tudi ravnanje oškodovanca, na katerega se kritika nanaša. Če je njegovo ravnanje provokativno ali celo žaljivo, lahko to pomeni, da mora kot odziv na svoje ravnanje trpeti tudi ostrejšo kritiko. Vendar pa to predpostavlja, da med ravnanjem oziroma izjavami oškodovanca ter kritiko obstaja neka vsebinska povezava oziroma da ima tudi vrednostna sodba nekaj podlage v dejstvih. Kadar te povezave ni, ni mogoče reči, da gre za upravičeno kritiko (v praksi ESČP "*fair comment*"), temveč gre zgolj za žalitev. V obravnavani zadevi ni mogoče reči, da je ocena o intelektualnih zmožnostih tožnika ter njegovi (ne)sposobnosti za opravljanje dela hišnika v navedenem smislu "upravičena kritika" njegovega nastopa, tudi če je ta nastop mogoče oceniti kot neprimeren in žaljiv do istospolno usmerjenih oseb.

19. Glede na navedeno sodišči nista kršili pritožničine svobode izražanja iz prvega odstavka 39. člena Ustave. Ustavno sodišče je zato ustavno pritožbo zavrnilo.

C.

20. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi prvega odstavka 59. člena ZUstS v sestavi: predsednik Jože Tratnik ter sodnice in sodniki dr. Mitja Deisinger, mag. Marta Klampfer, mag. Marija Krisper Kramberger, mag. Miroslav Mozetič, dr. Ernest Petrič, Jasna Pogačar, dr. Ciril Ribičič in Jan Zobec. Odločbo je sprejelo s šestimi glasovi proti trem. Proti so glasovali sodnica Krisper Kramberger ter sodnika Ribičič in Tratnik. Sodnik Ribičič je dal odklonilno ločeno mnenje.

Jože Tratnik
Predsednik

Vprašanja

– V čem je pomen svobode izražanja? Kaj je njen pozitiven in kaj negativen vidik?

-
- Kako Ustavno sodišče metodološko pristopi k tehtanju med svobodo izražanja ter pravico do osebnega dostojanstva in duševne celovitosti? Katere kriterije uporabi pri tej presoji?
 - V kolikšni meri mora javna oseba, kot je poslanec, trpeti posege v svojo osebno sfero v primerjavi s posamezniki, ki ne delujejo v javni sferi?
 - Kakšen pomen ima po presoji Ustavnega sodišča t. i. *public watchdog* funkcija novinarjev v demokratični družbi?
 - Kje Ustavno sodišče postavi mejo med dopustno kritiko in nedopustnim posegom?
 - Kakšna je ustavnopravna razlika med satiro in žaljivo izjavo? Zakaj je Ustavno sodišče zavrnilo pritožnikovo utemeljitev, da gre pri članku za satiro?
 - Ali menite, da bi bila odločitev Ustavnega sodišča drugačna, če bi novinar isto kritiko izrazil z drugačnim tonom? Kako pomembna je oblika izražanja pri presoji dopustnosti posega?
 - Ali je po vašem mnenju Ustavno sodišče ustrezno ovrednotilo pomen svobode izražanja pri odzivu novinarja na morebiti žaljive izjave poslanca glede ranljive družbene skupine? Zakaj da/ne?

Odklonilno ločeno mnenje (k odločbi Ustavnega sodišča št. Up-1391/07-13 z dne 10. septembra 2009) sodnika dr. Cirila Ribičiča, ki se mu pridružuje sodnica mag. Marija Krisper Kramberger

"Heglov razmislek razumem s tega vidika, da je treba svobodo, ki ni niti juridično dana, niti kot svoboščina podarjena z bitjo (T. Hribar), niti vsiljena (kot bi to paradoksalno opredelila Rousseau in Weber), odkrivati vedno znova."

Dr. Bogomir Novak (www.geocities.com)

1. Minervino sovo kot alegorijo modrosti, pogosto upravičeno omenjajo v zvezi z dejstvom, da je sodnik, še zlasti na takšnih instancah, kot sta Ustavno sodišče in ESČP, podoben sovi, ki poleti nad pokrajino in jo opazuje, ko že pade mrak. Za potrebno časovno odmaknjenost sojenja slovenskemu sodniku ni treba skrbeti, že dolga leta je dana sama po sebi. Obravnavana zadeva se je na primer dogajala junija 2005. Nevarnosti, da bi ustavnosodna odločba prehitro in pregloboko posegla v dogajanje ni tudi zaradi zadržanosti Ustavnega sodišča, ki zelo redko odloči o pravici, redko, pa vendarle pogosteje, pa ugotovi pomanjkljivosti sojenja rednih sodišč in jim primer vrne v ponovno sojenje (Evropsko sodišče za človekove pravice pa niti tega ne more storiti in to

kompenzira z dosojanjem pravičnega materialnega zadoščenja). Za obravnavani primer in druge primere, ki zadevajo svobodo (izražanja), pa je po mojem mnenju prisposoda z Minervino sovo še bolj pomembna z naslednjega vidika: sova mora vzleteti nad pokrajino, mora se povzdigniti nad njo, da bi jo lahko videla in spoznala v njeni celovitosti, ne more opazovati in presojeti dogajanja samo z vidika tožnika in tistega, kar govori njemu v prid. S tega vidika sojenje ni združljivo s strahom pred letenjem takrat, ko je za celovito obravnavo primera nujno potrebna celovita presoja z distance. Nič namreč ne pomaga še tako natančno lekarniško tehtanje in zatekanje v takšne in drugačne teste sorazmernosti, če je že v izhodišču na eni strani tehtnice vse in še več kot bi tam sploh lahko bilo (na primer v zvezi z užaljenostjo in prizadetostjo poslanca), druga stran pa je že apriorno obsojena na poraz zaradi neprepričljivega stališča, da je ocena poslančevega nastopa za tehtanje nepomembna.

2. Toda to se pokaže šele, ko ocenjujemo izrek odločbe Ustavnega sodišča v obravnavanem primeru. Sicer se lahko strinjam z marsikaterim izhodiščem te odločbe. Ne morem pa se strinjati z rezultatom, se pravi z uporabo teh izhodišč v konkretnem primeru in s sporočili, ki izhajajo iz takšne odločitve. In še posebej ne z oceno ravnanja rednih sodišč, ki so obsodila ustavno pritožnico, revijo Mladina, zaradi objavljenega članka novinarja Jureta Aleksiča na plačilo odškodnine tožniku, poslancu Državnega zbora Srečku Prijatelju in objavo izreka sodbe.

3. Izhodišča, s katerimi se lahko strinjam, so zlasti:

- v obravnavanem primeru gre za kolizijo človekovih pravic poslanca, v katerega čast in dobro ime naj bi novinar Mladine posegel, in pravice do svobode izražanja oziroma svobode tiska te revije,
- naloga sodišča je opraviti vrednostno tehtanje, ki naj pokaže, ali je v luči vseh okoliščin konkretnega primera izvrševanje ene pravice prekomerno omejilo izvrševanje druge,
- Ustavno sodišče mora preizkusiti, ali sta redni sodišči z izpodbijanima sodbama res prekomerno zavarovali pravico tožnika do varstva osebnostnih pravic in dali premajhno težo pravici ustavne pritožnice do svobode izražanja,
- svoboda izražanja je temeljni konstitutivni element svobodne demokratične družbe; v njenem okviru ima posebej pomembno vlogo svoboda tiska,
- svoboda tiska in svobodno izražanje mnenj pomagata vzpostavljati in oblikovati nepristransko informirano javnost,

- svoboda izražanja ima še poseben pomen v okviru novinarskega poklica, saj so široke meje svobode tiska eden izmed temeljev sodobne demokratične družbe,
- pomen svobode izražanja in svobode tiska močno poudarja Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP), ki pravi, da ima tisk v družbi pomembno vlogo kot "*public watchdog*",
- svoboda govora se razteza tudi na informacije in ideje, ki so lahko žaljive, šokantne ali vznemirljive, medtem ko morajo biti omejitve te svoboščine določene ozko in restriktivno,
- po stališču ESČP je še posebej malo prostora za omejitve svobode govora takrat, ko gre za politični govor ali razprave v javnem interesu,
- ko gre za vrednostne sodbe novinarjev, ni mogoče tako kot pri dejstvih, zahtevati, da bi bile podvržene dokazovanju resničnosti; po stališču ESČP zadošča, da ima vrednostna sodba nekaj podlage v dejstvih,
- poslanec, kot javna oseba in nosilec oblastne funkcije, mora v večji meri kot drugi, trpeti kritične ocene na svoj račun,
- Ustavno sodišče mora pri presoji sprejemljivosti kritike posebej presojati družbeno vlogo tistega, na katerega se te kritike nanašajo,
- javne osebe morajo biti pripravljene na bolj kritične in neprijetne ocene, še posebej, če so te povezane z opravljanjem njihove funkcije,
- ali je novinar deloval v okviru opravljanja svojega poslanstva, je odvisno od vseh okoliščin vsakega posameznega primera,
- svoboda izražanja varuje tudi mnenja, ki so kritična, lahko celo žaljiva, še zlasti če gre za odzive na provokativne izjave prizadetega,
- posebnega pomena je ocena, ali je kritika odziv, ki ima dejansko podlago v ravnanju tistega, na katerega se nanaša.

4. Kot rečeno se ne morem strinjati z rezultatom, se pravi z zavrnitvijo ustavne pritožbe in z argumentacijo, ki je podana v obrazložitvi te zavrnitve. Še posebej pa se ne morem strinjati s tem, kako sta redni sodišči ocenili ravnanje poslanca, ki je izzvalo kritiko pritožničinega novinarja Jureta Aleksiča. Zlasti sodba Okrožnega sodišča v Ljubljani kot prvostopenjskega sodišča v tej zadevi po mojem prepričanju napačno prikazuje in ocenjuje novinarjevo besedilo, objavljeno v Mladini 27. 6. 2005. Sodba je napisana izrazito pristransko. V njej je sicer mogoče najti korekten prikaz nekaterih zgoraj navedenih izhodišč, vendar na žalost predvsem v delu, v katerem so povzete navedbe ustavne pritožnice. Očitno je, da sodišče uporablja dvojna, izrazito različna merila pri ocenjevanju

nastopa poslanca Srečka Prijatelja v Državnem zboru in pri ocenjevanju članka novinarja, ki je poslančev nastop prikazoval, ocenjeval in kritiziral.

5. Okrožno sodišče je menilo, da se lahko omeji na vprašanje, ali obstojijo elementi odškodninske odgovornosti novinarja in se mu pri tem ni treba spuščati v širše okoliščine primera, zlasti ne tiste, ki zadevajo nastop poslanca Državnega zbora. To je mogoče prepričljivo ilustrirati zlasti na podlagi tega, kako sodišče odgovarja na vprašanje, ali je bilo pisanje novinarja v Mladini žaljivo za poslanca, in kako na drugi strani ocenjuje, ali je bil nastop poslanca, ki je izzval to pisanje, sam po sebi žaljiv, izzivajoč in provokativen. Takole pravi sodišče: "Težko si je predstavljati, da bi toženka vedela, kakšni občutki so tožnika spremljali. To najbolje ve tožnik ..." Tožnik je pojasnil, da je "cerebralnega bankrotiranca" v članku, objavljenem v Mladini, razumel kot kritiko svoje osebnosti. Ta kritika naj bi bila zapisana v poniževalnem tonu, z namenom ponižati ga. Članek je bil zanj šokanten, žaljiv. Osebo je bil diskvalificiran, drugi pa so mu to privoščili. Zanj kot poslanca naj bi to bilo boleče. Zaradi članka je postal predmet zasmehovanja, posmehovanja itd.

6. Ko gre za nastop poslanca, pa se Okrožno sodišče postavi na stališče, da tega nastopa "ni mogoče šteti za širjenje predsodkov in hujskanje ljudi do istospolno usmerjenih". Takšnih izjav tudi ni mogoče šteti kot skrajnih izjav, s katerimi naj bi tožnik dal javnosti povod za kritično pisanje in bi bil zato dolžan trpeti kritike svojega ravnanja. Tožnik je le izrazil svoje mnenje. Če je morda napačno, to po mnenju sodišča še ne pomeni širjenja predsodkov in hujskanja ljudi do istospolno usmerjenih.

7. Tako torej sodišče ocenjuje poslančev nastop. In kako ga ocenjujejo prizadeti, se pravi pripadniki ranljive manjšinske skupine istospolno usmerjenih, torej tisti, ki tudi po stališču Okrožnega sodišča edini lahko vedo in čutijo, ali gre za žaljive izjave in ocene, ki vzbujajo nestrpnost in stigmatizirajo pripadnike istospolno usmerjene skupine? Takole ocenjuje nastop poslanca Mitja Blažič, gejevski aktivist: od slovenskih nacionalistov je vajen "že vsega hudega", od njihovih "strokovnih mnenj", da je homoseksualna ljubezen bolezen, ki jo je treba institucionalno zdraviti, da homoseksualnost ni naravna, ni normalna, do obtožb, da smo istospolno usmerjeni sramota za Slovenijo, in navajen je bil tudi manipuliranja z govorom o posvojitvah, ki jih zakon sploh ne ureja. Kljub temu je Mitjo Blažiča nastop poslanca Srečka Prijatelja ob sprejemanju Zakona o registraciji istospolne partnerske skupnosti presenetil: "Nisem pričakoval, da se bo poslanec Srečko Prijatelj spustil na tako infantilno raven žaljenja. S tistim, kar je prikazoval in kar je očitno njegovo razumevanje homoseksualnosti, se zagotovo nisem mogel poistovetiti. In verjamem, da se s takšnim poniževanjem, žaljenjem in spakovanjem ne bi hotel poistovetiti nihče." Blažič

še dodaja, da je žalostno, da si lahko poslanci iz svojih klopi privoščijo takšna in podobna teptanja dostojanstva državljanek in državljanov, še bolj žalostno pa je, da lahko to počnejo, ne da bi bili kaznovani.

8. Seveda ne gre za to, da poslanec v razpravi o nekem zakonu ne bi smel govoriti tisto, kar misli, da je prav, in v skladu s svojim prepričanjem in vestjo. Še posebej, če gre za poslanca opozicije. Svoboda izražanja in poseben ustavni položaj, začinjen z imunitetno pravico, sta podlaga za njegovo svobodno nastopanje. In s tem ni nič narobe. Ocena poslančevega nastopa in njegovih posledic je v obravnavanem primeru zanimiva samo z nekega posebnega zornega kota: ali in v kakšni meri je vplival oziroma celo izzval novinarjevo kritiko, zaradi katere je bila revija, ki je kritiko objavila, obsojena na plačilo odškodnine?

9. Kritične ocene poslančevega nastopa so neposredno po nastopu podali tudi njegovi kolegi iz takrat navzočih poslanskih skupin. Roberto Battelli je ocenil, da gre za žalitve človekovega dostojanstva, in predsedujočega pozval, naj takšne nastope v Državnem zboru prepreči. Upoštevati velja tudi, da je bil poslančev nastop uperjen zoper predlog o registraciji istospolne partnerske skupnosti, ki ni bil kakšen skrajno ali radikalno liberalistično naravnani zakon, pač pa zakon, ki je poskušal zagotoviti minimalne standarde, sprejemljive za takratno vladajočo desnosredinsko vlado. Poslanci iz vladajočih strank so namreč v razpravi poudarjali, da so ponosni na to, da se sporno in dolgo zatajevano vprašanje končno ustrezno ureja. Poudarjali so, da so ponosni na to, da je po njihovi zaslugi končno prišlo do ureditve registracije istospolnih partnerskih skupnosti. Vladnim poslancem (Alojz Sok, Jože Tanko) gre priznanje, da so se izrecno ogradili od neprimerne in žaljivega nastopa poslanca Srečka Prijatelja, čeprav je s svojo navzočnostjo odločilno prispeval k sklepčnosti Državnega zbora v času sprejemanja tega zakona. S tem so pokazali, da ne pristajajo na zaveznitvo s skrajnimi stališči poslancev Slovenske nacionalne stranke (v nadaljevanju SNS), stranke, ki se je že večkrat zapletla v spore z manjšinami glede narodnih, spolnih, etičnih in drugih vprašanj. Poslanec Srečko Prijatelj se na kritike poslanskih kolegov ni odzval s kakšnim pojasnilom, kaj šele z opravičilom, temveč je v obrazložitvi glasu pred glasovanjem o predlogu zakona šel v svojem nasprotovanju registraciji še korak naprej. Pozval je namreč istospolno usmerjene državljanke Slovenije, naj odpotujejo na Finsko ali Dansko, kjer je od svobodne presoje posameznika odvisno, ali se želi poročiti z istospolno usmerjenim. Tako je ob sprejemanju Zakona o registraciji istospolne partnerske skupnosti poslanec Srečko Prijatelj zastopal najbolj skrajna stališča od vseh, ki so bila izražena v Državnem zboru, in je moral pričakovati ostre odzive v javnosti.

10. Poslanec je pred Okrožnim sodiščem navajal, da so mu grozili, da bodo z njim obračunali. Toda tisti, ki so v resnici fizično ogroženi in so bili že večkrat napadeni, so ravno ljudje, ki jih poslanec žali in vzbuja nestrpnost do njih. Med njimi je že omenjeni Mitja Blažič, ki je leta 2009 postal žrtev fizičnega napada zamaskiranih mladeničev, ki so ga poškodovali in so poskusili zažgati lokal, v katerem so se zbrali organizatorji Parade ponosa. Iz tega je mogoče sklepati, da vzbujanje nestrpnosti in stigmatiziranje istospolno usmerjenih morda le ni tako nedolžno in nenevarno kot se zdi Okrožnemu sodišču. Poleg tega se postavlja vprašanje, ali lahko štejejo takšen nastop, kot je bil nastop poslanca Srečka Prijatelja, za takšno opravljanje opozicijske poslanske funkcije, ki naj uživa posebno varstvo pred kritično obravnavo v javnosti. Ustava v 14. členu prepoveduje kakršnokoli diskriminacijo na podlagi katerekoli osebne okoliščine. V Listini temeljnih pravic EU je med osebnimi okoliščinami, ki ne smejo biti podlaga za diskriminacijo, izrecno navedena tudi spolna usmerjenost. Poslančev nastop pa je še posebej sporen z vidika 63. člena Ustave, ki ga ustavna pritožba sicer izrecno ne omenja. V tem členu Ustava določa prepoved spodbujanja k neenakopravnosti in nestrpnosti, in poudarja, da je protiustavno vsakršno spodbujanje k narodni, rasni, verski ali drugi neenakopravnosti ter razpihovanje narodnega, rasnega, verskega ali drugega sovraštva in nestrpnosti. Tudi s tega vidika je vprašanje, ali nastop poslanca, kakršnega si je privoščil Srečko Prijatelj, zasluži enako ustavnopravno varstvo časti in dobrega imena, kot pri kom drugem, ki ni politik in nosilec javne funkcije ter žaljive kritike na svoj račun ni izzval s svojim javnim nastopom?

11. Pomembna posebnost obravnavanega primera je, da je poslanec svoje napade usmeril zoper ranljivo manjšinsko skupino ljudi. V zvezi s tem opozarja Ervin Hladnik Milharčič v svoji kolumni: "V resnici se lahko v Sloveniji na vsako manjšino v družbi ali na skupino ljudi, ki velja za šibkejšo, spraviš z vsemi kanoni opravljanja, izmišljotin, polresnic, predsodkov in sovražnega govora, ne da bi se svet zaradi tega stresel. To je polje normalnosti. Ko gre za manjšine in šibke, je Slovenija raj svobode izražanja."

12. Jure Aleksič je v Mladini celovito in objektivno poročal o parlamentarni razpravi in odločanju o sprejemu Zakona o registraciji istospolne partnerske skupnosti. Opisal je okoliščine nastajanja zakona, njegov omejen domet, nezadovoljstvo s tem dometom med tistimi, na katere se nanaša, opisal je kritike zunaj parlamenta itd. Če primerjamo njegovo poročanje z dobesednim zapisom, je novinar korektno povzel poslansko razpravo. Zelo oster je bil samo pri ocenjevanju nastopov poslancev SNS in še posebej poslanca Srečka Prijatelja. Opisal je njegov nastop in posebej ostro kritiziral to, da je poslanec pozival istospolno usmerjene, naj se gredo poročiti v tujino. Najbolj neprimeren se mu je zdel tisti del nastopa, v katerem je poslanec skušal oponašati geja, ki naj bi prišel v vrtec po svojega

otroka. Oponašal ga je na način, ki je smešil in se norčeval iz istospolno usmerjenih. Podpisani avtor tega ločenega mnenja sem si video posnetek poslančevega nastopa pozorno ogledal in ugotovil, da je šlo za poskus stigmatiziranja istospolno usmerjenih, za vzbujanje nestrpnosti do njih in za norčevanje iz njih. Ta del poslančevega nastopa je novinar Mladine zelo ostro ocenil z besedami: "Svojo imenitno domislico je pospremil s kavarniško mimiko, ki naj bi verjetno nazorno ilustrirala pravoverno pojmovanje nekega tipičnega požensčenega in prenarejenega pederuharja, v resnici pa je izpadla kot normalni domet cerebralnega bankrotiranca, ki ima srečo, da živi v državi s tako omejenim bazenom kadrov, da se lahko človek njegovih karakteristik znajde celo v parlamentu, ko pa ne bi mogel biti v neki nominalnega spoštovanja vredni deželi niti hišnik povprečno urbane osnovne šole."

13. Priznati velja, da so te ocene poslančevega nastopa zelo ostre. Toda tudi zato, ker so same po sebi tako ostre, jih ne gre dodatno zaostrovati na način, kot to dela Okrožno sodišče. Mislim na to, da z večkratnim ponavljanjem iztrganega citata prikazuje, kot da je novinar ustavne pritožnice zapisal, da je poslanec cerebralni bankrotiranec oziroma da je izgubil pamet. Ni napisal tako, pač pa je ostro kritiziral poslančev nastop in zatrdil, da je ta izjava "izpadla zgolj kot normalni domet cerebralnega bankrotiranca...". Novinar se ni ukvarjal z analizo poslančeve osebnosti, temveč se je odločil, da javnosti predstavi in ostro kritizira vsebino poslančevega nastopa in način, kako je bil ta nastop podan. Tista dela besedila, ki govorita o "dometu" in o tem, kako je izjava poslanca "izpadla", dokazujeta, da ni šlo za zmerjanje poslanca *ad personam*, temveč za ostro kritiko njegovega ravnanja *ad rem*.

14. Okrožno sodišče torej enostransko prikazuje novinarjev članek tudi s tem, da trdi, da je novinar v njem poslanca označil kot cerebralnega bankrotiranca. Sodišče bi moralo opaziti, da novinar v okviru kritike njegovega nastopa pravi, da so izjave izpadle tako, kot da bi jih izrekel cerebralni bankrotiranec, da so imele poslančeve besede takšen domet. Tudi sam menim, da so takšne ocene poslančevega nastopa objektivno žaljive in jih kot takšne razume tudi povprečni bralec Mladine. Toda zato še ni sprejemljivo v sodbi neštetokrat z narekovaji citirati izraz "cerebralni bankrotiranec" in dosledno izpuščati tisti del besedila, ki govori o tem, kako je izpadla poslančeva izjava, in tisti del besedila, ki govori o dometu poslančevega nastopa v Državnem zboru.

15. Podobno ravna tudi Višje sodišče, ki pravi da "nima nobenih pomislekov nad zaključkom prvostopenjskega sodišča, da celoten zapis tožene stranke, da je tožnik "cerebralni bankrotiranec", ne predstavlja navajanja dejstev oziroma del kritike tožnikove

razprave v Državnem zboru, pač pa žaljivo vrednostno oceno o tožnikovi osebnosti, ki je tožnik, kot javna osebnost ni dolžan trpeti." Sodišči sta celo prisilili ustavno pritožnico, da je morala iz novinarjevega prispevka objaviti pomanjkljiv iztrgani citat o "cerebralnem bankrotirancu". Ta že izvršena sankcija je za pritožnico morda celo bolj boleča, vsekakor pa težje popravljiva kot plačilo odškodnine.

16. Višje sodišče pri ocenjevanju in primerjavi nastopa poslanca in članka novinarja tudi ni reagiralo na pristransko obravnavanje in dvojna merila Okrožnega sodišča. Edino, kar v zvezi s tem pravi Višje sodišče, je, da tudi v primeru, če bi ocena o tem, da je poslanec žalil vse istospolno usmerjene, "namreč ni mogoče sprejeti teze tožene stranke, da naj bi tožnik s tem, ko je sam posegal v osebnosti istospolno usmerjenih, pristal v poseg v njegovo osebnost. Če je tožnik s svojo razpravo v Državnem zboru kršil pravice kogarkoli, bi pač moral tisti posameznik, čigar pravice so bile prizadete, uveljaviti ustrezno pravno varstvo. Vsekakor pa tožena stranka ni poklicana za to, da na morebitno žaljivo razpravo poslancev ali drugih javnih osebnosti odgovori z žaljivo vrednostno oceno osebnosti takšnega posameznika v tisku, ko poroča o dogajanju o pomembnih dogodkih v državi ...".

17. Čeprav je mogoče oceniti, da je Višje sodišče s takšno oceno vsaj deloma korigiralo ocene Okrožnega sodišča, pa je vendarle značilnost sodb obeh rednih sodišč, da za ocenjevanje poslančevega in novinarjevega nastopa uporabljata izrazito različna merila. Če bi upoštevali dosedanje sodno prakso rednih sodišč, Ustavnega sodišča in ESČP, bi morali ravnati bistveno drugače, torej bolj kritično oceniti prispevek poslanca k reakciji novinarja in bolj razumevajoče obravnavati novinarjevo reakcijo na poslančev žaljiv nastop. O tem na primer Vrhovno sodišče v svoji odločbi št. I Ips 237/97 pravi: "Po drugem odstavku 10. člena te Konvencije se namreč lahko izvrševanje pravice do svobodnega izražanja, s katero se posega v ugled in pravice drugih ljudi, omeji in kaznuje le, če je to nujno v demokratični družbi. Navedeno izjemo razlaga Evropsko sodišče za človekove pravice zelo restriktivno, še posebej ko gre za pisanje novinarjev, ki se žaljivo izražajo o posameznih politikih, ki so s svojimi ravnanji sami dali novinarjem povod za takšno pisanje". In prav slednje se je v obravnavanem primeru zgodilo, zaradi česar bi bilo upoštevanje navedenega stališča Vrhovnega sodišča, ki ima oporo tudi v številnih sodbah ESČP, v obravnavanem primeru več kot primerno.

18. Stališče Višjega sodišča, da bi morali tisti, ki jih je užalil poslanec s svojim nastopom, uporabiti ustrezna pravna sredstva, ostaja na zelo splošni ravni. Piscu tega ločenega menja se dozdeva, da skupnost ali združenje istospolno usmerjenih ali posamezni pripadnik te

skupnosti ne bi mogla biti uspešna pri iztoževanju svoje pravice zoper očitno žaljiv nastop poslanca Državnega zbora. Lahko bi seveda poskusili, morda bi celo morali to storiti. Bojim pa se, da v sodni praksi ni najti primerov učinkovito uporabljenih pravnih sredstev zoper poslanske nastope, v katerih so napadene manjšinske skupine, pa četudi gre za posebej ranljive manjšinske skupine in za vzbujanje nestrpnosti, ki je z Ustavo izrecno prepovedano. Iz članka novinarja Mladine bolj ali manj izrecno izhaja, da se čuti dolžnega ostro kritično oceniti poslančeva stališča prav zato, ker v Državnem zboru in izven njega niso doživela ustrezne kritike. Tako na primer pravi, da na seji (tudi zaradi obstrukcije) ni bilo "nikogar, da bi jim karkoli impotentno zaječal nazaj". In se je očitno čutil dolžnega to storiti sam.

19. Vrhovno sodišče Združenih držav Amerike, Nemško zvezno Ustavno sodišče, ESČP in druga ugledna sodišča zelo pogosto in izrazito poudarjeno obravnavajo svobodo izražanja in svobodo tiska ter skrajno restriktivno priznavajo možne omejitve te svobode, še posebej če gre za novinarje. Takšen pristop ima bolj ali manj univerzalni značaj in je, drugače od obravnave drugih človekovih pravic in svoboščin, deležen najmanjših nihanj zaradi sprememb v sestavi naštetih sodišč.

20. Ustavno sodišče Republike Slovenije se lahko glede na svoja doslej zavzeta stališča uvršča med zgoraj naštetih sodišča. Tako je na primer v odločbi št. Up-50/99 z dne 14. 12. 2000 (Uradni list RS, št. 1/01 in OdlUS IX, 310) zapisalo, da mora biti človeku kot družbenemu bitju omogočeno, da svoja mnenja ne samo oblikuje, temveč tudi posreduje (ustno, pisno ali pa s konkludentnimi dejanji) in jih dograjuje v stikih z drugimi. Glede na to mora imeti posameznik pravico, da upoštevajoč omejitve glede posameznikovega intimnega življenja, v svojem avtorskem delu popiše osebe, s katerimi je prihajal v stik, in dogodke, ki jih je z njimi doživel, ne da bi za to potreboval njihovo privolitev. Ta pravica mu gre v okviru njegove svobode izražanja, oziroma umetniškega izražanja, in to ne glede na to, ali gre za osebo iz javnega življenja ali za navadnega posameznika. V drugi zadevi (odločba št. Up-422/02 z dne 10. 3. 2005, Uradni list RS, št. 29/05 in OdlUS XIV, 36) je Ustavno sodišče obravnavalo stališče, da se mora tudi v primeru, če gre za literarno delo, avtorjeva pravica umakniti takoj, ko se v njem nekdo prepozna in se zaradi opisa čuti prizadetega. Po presoji Ustavnega sodišča so sodišča s tem prekomerno zavarovala pritožnikovo pravico do časti in dobrega imena, avtorjevo pravico do svobode umetniškega izražanja pa izključila iz obravnavanja. Tudi v zadevi št. Up-406/05 z dne 12. 4. 2007 (Uradni list RS, št. 35/07 in OdlUS XVI, št. 51) je Ustavno sodišče presodilo, da je bil poseg sodišč v pritožnično pravico do svobode umetniškega ustvarjanja prekomeren in da razlogi, ki sta jih navedli sodišči, niso zadostni, da bi sodišči z njimi lahko upravičili

takšen poseg. Pri tem se je oprlo na prakso ESČP, ki v tovrstnih primerih presoja poseg v luči primera kot celote in ugotavlja, ali je bil ta sorazmeren z zasledovanim legitimnim ciljem in ali so razlogi, ki so jih navedla nacionalna sodišča, da bi opravičila poseg, upoštevni in zadostni (prim. sodbo v zadevi Editions Plon proti Franciji z dne 18. 8. 2004; sodbo v zadevi Association Ekin proti Franciji z dne 17. 10. 2001 in sodbo v zadevi Vereinigung Bildender Künstler proti Avstriji z dne 25. 1. 2007).

21. Za odločitev v obravnavanem primeru je ključno stališče ESČP, ki ga je povzelo tudi že Ustavno sodišče, da svoboda izražanja varuje tudi žaljiva, šokantna in vznemirljiva sporočila. To stališče je mogoče prebrati v zelo številnih sodbah ESČP, s katerimi so bile obsojene države članice Sveta Evrope zaradi kršitve 10. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – EKČP; med drugim v sodbi Prager in Oberschlick proti Avstriji z dne 26. 4. 1995). Iz obsežne judikature ESČP izhajajo, da objektivna žaljivost ocen, še zlasti če gre za absolutne javne osebe, ne zadošča za obsodbo novinarjev. Najbolj razvpit primer je s tega vidika označba bedak oz. norec ("*Trottel*") v okviru poročanja novinarja o govoru nacionalističnega avstrijskega voditelja in poslanca. ESČP je ocenilo, da je predstavljala obsodba novinarja zaradi žalitve kršitev pravice 10. člena EKČP o svobodi izražanja (Oberschlick proti Avstriji z dne 1. 7. 2007). Sporni članek in žaljiva označba "*Trottel*" sta bila nedvomno polemična, vendar ne pomenita samovoljnega osebnega napada, ker je novinar za svoje besede navedel objektivno razumno obrazložitev, izhajajočo iz politikovega govora, ki je bil tudi sam provokativen. Po oceni ESČP so bile zapisane besede del politične razprave, ki jo je sprožil politik, in so pomenile mnenje, ki ni podvrženo dokazovanju. Takšno mnenje je lahko sicer prekomerno (še zlasti, če nima zadostne dejanske podlage), vendar v tem primeru glede na okoliščine primera temu ni bilo tako. ESČP je večkrat poudarilo, da je treba omejitev pravice do svobode izražanja razlagati restriktivno; takšne omejitve so dopustne samo v primeru, ko novinar dejansko prekorači meje dopustne kritike. Sodišča so takšno omejitev dolžna utemeljiti z zadostnimi in s prepričljivimi razlogi.

22. Ko torej sodišče tehtajo med pravicami, ki so v koliziji, je dolžno poseg v svobodo izražanja presojati v luči primera kot celote in vseh njegovih okoliščin, tako glede vsebine izjave kot glede konteksta, v katerem je bila dana, pa tudi glede na posebne okoliščine, ki zadevajo vse vpletene posameznike (prim. sodbo ESČP v zadevi Feldek proti Slovaški z dne 12. 10. 2001, sodbo ESČP v zadevi Scharsach in News Verlagsgesellschaft mbH. proti Avstriji in sodbo ESČP v zadevi Perna proti Italiji z dne 25. 7. 2001). V slednjem od navedenih primerov je šlo za žaljiv zapis na račun javnega tožilca, znanega kot borca proti korupciji in mafijskim združbam, vendar je ESČP v njegovi preteklosti našlo dovolj

podlage za očitke na njegov račun in ugotovilo kršitev 10. člena EKČP. Zaradi preveč ekstenzivne razlage omejitve svobode izražanja so bile pred ESČP obsojene praktično vse tradicionalne evropske demokratične države. Nekatere države kljub temu vztrajno ponavljajo nesprejemljive posege v svobodo izražanja, ki jih ESČP ravno tako vztrajno opredeljuje kot kršitev 10. člena EKČP in presodi v korist pritožnikov. Zato ugotovitev, da je novinar v obravnavanem primeru uporabil objektivno žaljive ocene, ni zadostna podlaga za obsodbo ustavne pritožnice.

23. Od novejših sodb ESČP, s katerimi je to sodišče ugotovilo kršitev 10. člena EKČP, je za obravnavani primer posebej relevantna sodba v zadevi Bodrožić proti Srbiji z dne 23. 6. 2009. Šlo je za poročanje novinarja o izjavi zgodovinarja J. P., ki je z nastopom na javni televiziji razburkal javnost s svojo kontroverzno izjavo glede obstoja in zgodovine narodnih manjšin v Vojvodini. Izjavil je, da so "bili vsi Madžari v Vojvodini kolonisti (naseljenci)" in da "na tem območju ni bilo nobenih Hrvatov". Novinar je v izjavah zgodovinarja zaznal nestrpnost nasproti narodnim manjšinam. ESČP je zapisalo, da je treba upoštevati dejstvo, da je bila reakcija novinarja, ki je čutil dolžnost, da se ostro odzove na take izjave, upravičena. ESČP je nadalje upoštevalo položaj zgodovinarja J. P.; ugotovilo je, da gre za dobro znano javno osebnost, ki je z objavo knjige o temi, ki je nedvomno zanimiva za širšo javnost, in s tem, ko je nastopil na lokalni TV, nedvomno vzbudil zanimanje javnosti in s tem pristal na to, da utegne biti izpostavljen ostrim kritikam v javnosti. Čeprav je novinar uporabil objektivno žaljive ocene, je to storil kot reakcijo na zgodovinarjev nastop in v okviru odprte javne razprave. ESČP je tako ugotovilo, da je bil članek pod naslovom "Besedo ima fašist (*Reč ima fašista*)", ki je o prizadetem govorila kot o idiotu in fašistu, reakcija na provokativen intervju in je bil v povezavi s svobodno razpravo, ki je bila zanimiva za širšo javnost. Tako kot v obravnavanem primeru, je šlo tudi v primeru Bodrožić za javni napad na manjšinske pravice, kar velja upoštevati, ko ocenjujemo žaljivo reakcijo novinarja na takšen napad. Razlika je seveda v tem, da v srbskem primeru ni šlo za nastop nekoga, ki je kot nosilec politične funkcije dolžan v večji meri trpeti kritične ocene svojih nastopov.

24. Slovenska sodišča so dolžna pri svojem odločanju upoštevati navedene minimalne evropske standarde, določene v EKČP in v judikaturi ESČP, ki razvojno in ustvarjalno razlagajo EKČP kot živ mednarodni instrument. EKČP je v Sloveniji ratificirana in ima učinke notranjega zavezujočega prava, ki je nadrejeno zakonodaji. Čeprav je podrejeno Ustavi, ji je pravzaprav prirejeno v vseh tistih elementih, pri katerih gre za določitev višjih standardov varstva pravic, kot so določeni v Ustavi (to Ustava izrecno dopušča v petem odstavku 15. člena). Zato mora nacionalno sodišče, pa naj bo redno ali ustavno, ob

upoštevanju stališč ESČP paziti, da ne povzroči kršitve EKČP. Postaviti se mora v vlogo evropskega sodnika in se vprašati, kako bi ta sodnik odločil. Redni sodišči in Ustavno sodišče niso ravnali tako. Za sodbe ESČP je značilno (primerjaj npr. sodbe v zadevi Feldeck proti Slovaški z dne 12. 10. 2001 in Dichand in drugi proti Avstriji z dne 26. 5. 2002), da dajejo prednost svobodi izražanja pred varstvom zasebnosti, kar velja tudi za dosedanje ustaljeno ustavnosodno presojo Ustavnega sodišča. Zato pomeni sprejem odločbe v obravnavanem primeru neutemeljeno in neprepičljivo spremembo odnosa Ustavnega sodišča do pomena svobode izražanja, ki utegne privedi do obsodbe Slovenije zaradi kršitve 10. člena EKČP. Še bolj kot z vidika EKČP in ESČP, ki določata minimalne standarde varstva pravic, pa je odločitev sporna z vidika kršitve Ustave.

25. Tisto, kar neposredno izhaja iz sodne prakse ESČP, je, da se morajo sodišča držav članic Sveta Evrope poglobljeno ukvarjati z vprašanjem, ali je imel tisti, ki se sklicuje na svobodo izražanja, neko realno podlago za svoje ocene v resničnosti (sodba v zadevi De Haes in Gijssels proti Belgiji z dne 24. 2. 1997, sodba v zadevi Kuliš proti Poljski z dne 18. 6. 2009 in sodba v zadevi Feldek proti Slovaški z dne 12. 10. 2001). Če tega ne storijo, seveda pomeni, da zadeve niso obravnavale celovito, torej tako, da bi upoštevala vse relevantne okoliščine primera. Z vidika sodne prakse ESČP je torej nesprejemljivo, da sta redni sodišči v obravnavani zadevi zanemarili dejstvo, da je bilo kritično pisanje novinarja Mladine izzvano s poslančevim žaljivim in ustavno spornim nastopom. Že samo zato bi v obravnavani zadevi veljalo sodbi razveljaviti in odrediti ponovno sojenje. Osebno celo menim, da je kar precej argumentov tudi za odločnejši poseg Ustavnega sodišča, torej za to, da bi samo odločilo o pravici ustavne pritožnice, kot je to storilo v primeru kršitve svobode umetniškega izražanja (odločba Ustavnega sodišča št. Up-406/05), ki je bila v javnosti pospremljena s komplimentom: "Breze so spet ozelenele". Takšna odločitev bi imela svoj temelj v oceni Ustavnega sodišča, da se ob celoviti obravnavi vseh okoliščin primera in drugačni oceni ter ob upoštevanju poslančevega nastopa, tehtanje nikakor ne bi moglo končati v škodo pritožnice.

26. Tisti, ki izenačujejo položaj poslanca kot nosilca zakonodajne oblasti in absolutno javno osebo s položajem novinarja kot nosilca t. i. četrte veje oblasti, spregledujejo, da je poslanec plačan iz državnega proračuna in se s svojimi nastopi v Državnem zboru bori za volilne glasove. V nasprotju s tem sta novinar in takšna revija, kot je ustavna pritožnica, odvisni od trga, na katerem bralci tako rekoč vsakodnevno glasujejo o njunem obstoju. Poleg tega s kritičnim spremljanjem političnih dogajanj opravljata za razvoj demokracije in varstvo človekovih in manjšinskih pravic izredno pomembno družbeno vlogo, ponesrečeno poimenovano kot "*public watchdog*". Zato poslanca in novinarja ni mogoče

obravnavati, kot da bi bila v prirejenem položaju, in še manj je upravičeno na podlagi ocene o velikem vplivu novinarjevega dela na javno mnenje privilegirati poslanca. Zdi se, da je obsodba pritožnice povezana z željo, da se sporoči t. i. rumenemu tisku, da obstoje tudi v demokratični družbi neke skrajne meje poseganja v dobro ime in čast nosilcev javnih funkcij. Za kaj takega je obravnavani primer povsem napačno izbran. Ne le zato, ker novinarjev prispevek ni bil objavljen na t. i. rumenih straneh, temveč predvsem zato, ker se je loteval resne družbene teme in ne "rumenih" posegov v zasebno in intimno življenje nosilcev javnih funkcij, ki z njihovim delovanjem nimajo nobene zveze.

27. Seveda velja priznati, da postopki, ki se vodijo zoper revijo, še zlasti če gre za odškodninsko odgovornost, ne pomenijo tako drastičnega in skrajnega posega v svobodo tiska, kot bi bila prepoved revije in/ali kazenski postopek zoper novinarja. Vendar pomeni obsodba na plačilo odškodnine in objavo izreka sodbe kljub temu zelo hud poseg v svobodo tiska, ki ima lahko usodne posledice. Mislim na tako imenovan zastraševalni učinek (*chilling effect*), o katerem rado govori ESČP in zaradi katerega lahko novinarji opustijo namero posredovati določene izjave, mnenja oziroma informacije javnosti, ker se bojijo, da bi jim lahko izraženo mnenje škodovalo, "pa čeprav le zato, ker bi se morali zaradi svoje izjave zagovarjati, oziroma ker bi svojo izjavo morali upravičevati". Seveda gre pri ugotovljeni odškodninski odgovornosti za mnogo več. Gre za to, da sili uredništvo obsojene revije in uredništva drugih revij k temu, da opozarjajo novinarje, naj bodo previdni pri polemiki z nosilci oblastnih funkcij, ker bo sicer lahko ogrožena materialna podlaga njihovega delovanja. Poleg tega jemlje uredništvom in novinarjem pogum, da se v prihodnje uprejo žaljivim napadom in vzbujanju nestrpnosti zoper vsakršne manjšine, za katere je podpora v javnem mnenju ključnega pomena.

28. Dr. Andraž Teršek posebej opozarja, da so meje sprejemljive kritike "odvisne tudi od identitete tistega, ki ga zadevajo. Omejitve kritičnega izražanja bodo najstrožje presojene v primerih, v katerih kritika zadeva delo politikov. V primerjavi z njimi sodijo npr. policisti v srednjo kategorijo, ker se v nasprotju s politiko ne izpostavijo zavestno natančni presoji svojih besed in ravnanj". Avtor zelo ostro ocenjuje tako imenovano črkobralsko analiziranje rednih sodišč, ki besede, ki so zgolj "mnenja", "ostra kritika", v skrajnem primeru pa "pretirana mnenja" ali "zelo ostre vrednostne ocene" o delu javnih funkcionarjev, obravnavajo kot "žaljivo navajanje dejstev" ali kot "nedopustno zatrjevanje neresnic". In potem so kritični novinarji, kolumnisti ali drugi publicisti kaznovani zaradi pisanja, ki ne presega okvira ustavnosti in ki je legitimen del njihove družbene vloge. S tem se svoboda izražanja resno ogroža. Ogrožajo jo pa prav sodne institucije, ki bi morale to svobodo varovati v največji meri. In tako se nasprotniki svobode izražanja spreminjajo v

žrtve, zagovorniki svobode izražanja v njene napadalce, institucionalni branilci te svobode pa v njeno grožnjo ... Za obravnavani primer je pomembna tudi avtorjeva ocena, da je sovražni predvsem "tisti govor, ki izraža sovražnost ali diskriminatorne predsodke na račun osebnih okoliščin, kot so rasa, vera, etična pripadnost, nacionalnost, spolna usmerjenost in fizična ali mentalna hendikepiranost. Na eni strani gre za skupine tistih ljudi, ki so že v izhodišču in zaradi določenih osebnih značilnosti tradicionalno postavljeni v slabši položaj oziroma v položaj ogroženosti". S tega vidika je na prvi pogled očitno, da s strokovnega vidika za sovražni govor ni mogoče razglasiti novinarjeve reakcije na sovražni nastop poslanca.

29. Naj se z nekaj vprašanji vrnem k uvodnemu izhodišču o obveznosti (ustavnega) sodnika, da celovito presodi vsak konkretni primer: Ali je sprejemljivo, da se sodnik pri presoji obravnavanega primera dela, kot da je pred njim samo objektivno žaljiva, iz novinarjevega članka iztrgana ocena, in da je njegova dolžnost le, da presodi, ali vsebuje elemente za odškodninsko odgovornost? Se lahko obnaša, kot da ne pozna ozadja, ki zadeva pravice istospolno usmerjenih, in da ne ve za žaljiv nastop poslanca na njihov račun, nastop, ki je sprožil kritičen odziv novinarja? Ga lahko zanima le, kaj je v skladu s procesnimi pravili in pravilno, in ne, kaj je prav in pravično? Je lahko suženj formalističnih postopkov, čeprav očitno vodijo do rezultata, ki je krivičen? Mislim, da ne.

30. Sodnik, še posebej ustavni sodnik, si ne more dovoliti izolirane obravnave dveh besed iz nekega novinarskega prispevka, ne da bi se poglobljeno ukvarjal z nastopom politika, ki je novinarsko kritiko sprožil. Ne more si zatiskati oči pred tem, kakšen je celovito gledano končni rezultat obravnavanega primera. Primera, v katerem se redno sodišče zadovolji z ugotavljanjem elementov odškodninske odgovornosti, čeprav to vodi do tega, da je tisti, ki je z žaljivim oblastniškim nastopom in vzburjanjem nestrpnosti pridobival volilne točke in izzval reakcijo novinarja, nagrajen z odškodnino za prestando trpljenje, revija, ki je objavila kritiko njegovega nastopa, je plačnik te nagrade, ranljiva manjšinska skupina istospolno usmerjenih, ki jih je nagrajeni žalil, obsojena revija pa branila, pa je samo pasivni opazovalec, za katerega se nihče ne zmeni.

31. Prepričan sem, da navedeno utemeljuje moje stališče, da se Ustavno sodišče pri oceni sodb rednih sodišč v obravnavanem primeru ne bi smelo zadovoljiti s tem, da je ponovilo njuni stališči, da poslančev nastop ni bil žaljiv, prav tako tudi ne ton njegovih izrečenih besed, da njegove izjave ni mogoče šteti kot skrajne, ki bi bila povod za kritično pisanje in s tem, da je ponovilo za Višjim sodiščem, da "tudi če bi bil nastop tožnika žaljiv, to ne opravičuje žaljive vrednostne ocene njegove osebnosti". Neprepričljivo je tudi stališče

Ustavnega sodišča, da ne obstaja vsebinska povezava med žaljivostjo poslančevega nastopa in novinarjevo kritično oceno, "temveč gre zgolj za žalitev" (točka 18 obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča). Ustavno sodišče bi moralo razveljaviti sodbi obeh sodišč in terjati od njiju, da pri ponovnem sojenju poglobljeno vrednostno pretehtata pomen tako svobode izražanja in svobode tiska kot tudi pravice do časti in dobrega imena, in sicer tako, da nepristransko upoštevata vse okoliščine konkretnega primera. Pri tem bi moralo opozoriti na različna merila pri ocenjevanju poslančevega nastopa in novinarjevega članka ter terjati poglobljeno obravnavo njune medsebojne povezanosti. Ker Ustavno sodišče ni ravnalo na takšen način in je s tem odstopilo od tega, kakor je doslej vrednotilo pomen svobode izražanja ter v zadostni meri ni upoštevalo prakse ESČP, sem bil prisiljen glasovati proti sprejemu takšne odločbe. Tudi za Ustavno sodišče namreč velja, da je s tem, ko je zanemarilo pomen poslančevega nastopa in zanikalo žaljivo in provokativno naravo tega nastopa, predvsem pa ni upoštevalo, da gre za žalitev in stigmatiziranje ene najbolj ranljivih manjšinskih skupin, ravnalo v nasprotju z uvodoma navedenimi izhodišči te odločbe in v nasprotju z dosedanjo ustaljeno presojo glede pomena svobode izražanja, ki je bila doslej več kot zgledna. Dalo je namreč preveliko težo varstvu časti in dobrega imena tistega, ki je na račun dostojanstva ranljive manjšinske skupine pridobival poceni volilne točke, in premajhen pomen varstvu svobode izražanja in svobode tiska, za kateri pravi ista odločba, da sta "temeljni konstitutivni element svobodne demokratične družbe".

dr. Ciril Ribičič
Sodnik

mag. Marija Krisper Kramberger
Sodnica

Vprašanja

- Kako odklonilno ločeno mnenje razlaga 63. člen Ustave? Kaj se zdi avtorju odklonilnega ločenega mnenja posebej problematično pri sodbah okrožnega in višjega sodišča?
- Zakaj morajo slovenska sodišča pri sojenju upoštevati standarde, ki jih je uveljavilo ESČP, ko pa je EKČP mednarodna pogodba in s tem v hierarhiji pravnih aktov podrejena Ustavi?
- Kako ločeno mnenje obravnava koncept zastraševalnega učinka (angl. *chilling effect*)?
- Kako bi ocenili razmerje med pravico do časti in dobrega imena ter pravico do svobode izražanja, kot je prikazano v ločenem mnenju? Se z oceno strinjate?

- Kaj pove ločeno mnenje o vlogi ustavnega sodnika? Ali se z njegovo opredelitvijo, da mora sodnik »leteti kot minervina sova«, strinjate?
- Ali je primer Bodrožić proti Srbiji ustrezna primerjava za dani primer? Katere razlike med primeroma so ključne?

Odločba Ustavnega sodišča št. U-I- 114/11-12 z dne 9. junija 2011 (»Ustanovitev občine Ankaran«)

U-I-114/11-12
9. 6. 2011

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobudo Krajevne skupnosti Ankaran, Skupnosti Italijanov Ankaran, Pobude za ustanovitev občine Ankaran, Aleksa Abramoviča in drugih, vsi Ankaran, ki jih zastopa mag. Miha Šipec, odvetnik v Ljubljani, na seji 9. junija 2011

O d l o č i l o :

1. Ustanovi se Občina Ankaran, ki obsega naselje Ankaran. Sedež Občine Ankaran je v Ankaranu. Prvi občinski svet šteje trinajst članov. Enega člana prvega občinskega sveta izvolijo pripadniki italijanske narodne skupnosti na podlagi posebne volilne pravice kot svojega predstavnika. Območje naselja Ankaran se izloči iz območja Mestne občine Koper.

2. Prve volitve v Občino Ankaran se izvedejo v okviru rednih lokalnih volitev leta 2014.

3. Italijanska narodna skupnost in njeni pripadniki imajo v Občini Ankaran vse pravice, ki izhajajo iz mednarodnopravnih obveznosti Republike Slovenije, in vse posebne pravice iz 64. člena Ustave.

4. Zakon o razpisu rednih lokalnih volitev v Mestni občini Koper (Uradni list RS, št. 39/11) ter Akt o razpisu rednih volitev v občinski svet in rednih volitev župana v Mestni občini Koper (Uradni list RS, št. 40/11) nista v neskladju z Ustavo.

Obrazložitev

A.

1. Pobudniki očitajo Zakonu o razpisu rednih lokalnih volitev v Mestni občini Koper (v nadaljevanju ZRRLVKP), da njegov namen ni v zagotovitvi ustavne pravice do volitev v organe lokalne skupnosti, temveč v dokončnem onemogočanju izvršitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-137/10 z dne 26. 11. 2010 (Uradni list RS, št. 99/10). Z izpodbijanim ZRRLVKP naj bi bilo zato kršeno načelo ustavne demokracije (1. člen Ustave), načela pravne države (2. člen Ustave) in načelo delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave). Zakon naj bi tudi grobo posegal v ustavni položaj Ustavnega sodišča kot varuha Ustave, saj so njegove odločbe obvezne, kot to jasno določa tretji odstavek 1. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZUstS). Pobudniki menijo, da je Državni zbor Republike Slovenije z izpodbijanim ZRRLVKP izničil odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-137/10.

2. Protiustaven naj bi bil tudi Akt o razpisu rednih lokalnih volitev v občinski svet in rednih volitev župana v Mestni občini Koper (v nadaljevanju Akt o razpisu volitev v MOK), ker temelji na protiustavnem ZRRLVKP in ker razpisuje volitve v ozemeljsko protiustavni občini.

3. Pobudniki poudarjajo, da okoliščine, v katerih se je uveljavil izpodbijani ZRRLVKP, niso primerljive z okoliščinami, v katerih je bila izdana odločba Ustavnega sodišča št. U-I-163/99 z dne 23. 9. 1999 (Uradni list RS, št. 80/99, in OdlUS VIII, 209). V tej odločbi je Ustavno sodišče presodilo, da (takratni) Zakon o razpisu rednih lokalnih volitev v Mestni občini Koper (Uradni list RS, št. 53/99 – v nadaljevanju ZRLVKP) ni v neskladju z Ustavo. Bistvena razlika naj bi bila v tem, da je v tej zadevi izpodbijani ZRRLVKP v

neskladju z nosilnimi ustavnopravnimi razlogi odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-137/10, medtem ko naj bi ZRLVKP leta 1999 predrugačil le način izvršitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-301/98 z dne 17. 9. 1998 (Uradni list RS, št. 67/98, in OdlUS VII, 157). Poleg tega naj bi bilo tokrat območje občine Ankaran jasno določljivo, saj obsega samo območje tega naselja, ustanovitev občine pa so na referendumu podprli tudi prebivalci tega območja. Odločitev o ustanovitvi občine Ankaran naj bi bila zato odvisna izključno od volje Državnega zbora in je ne preprečujejo objektivne ovire. Takšnih okoliščin naj ne bi bilo ob uveljavitvi ZRLVKP leta 1999.

4. Pobudniki zatrjujejo, da se z izpodbijanim ZRRLVKP sili prebivalce naselja Ankaran k uresničevanju pravice do lokalne samouprave v nasprotju z njihovo že izraženo voljo in v nasprotju z odločbo Ustavnega sodišča. Opozarjajo, da je tudi Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-137/10 sprejelo stališče, da so lokalne volitve v obstoječe, a protiustavne občine protiustavne in zato pomenijo kršitev 2. člena Ustave. Pobudniki menijo, da mora obstajati povezava med ozemeljsko protiustavnostjo občine in protiustavnostjo volitev v organe take občine. Zanikanje te povezave bi prebivalcem naselja Ankaran povzročilo trajno in dokončno negacijo njihove ustavne pravice do lokalne samouprave in ne morda le protiustavno stanje za določeno časovno obdobje. Razlog za to naj bi bil tudi v tem, da je sprememba zakona, ki ureja lokalno samoupravo, določila, da ni mogoče ustanoviti občine z manj kot 5000 prebivalci.

5. Pobudniki predlagajo razveljavitev oziroma odpravo izpodbijanih predpisov. Poleg tega predlagajo, naj Ustavno sodišče izvrševanje obeh izpodbijanih predpisov zadrži do svoje končne odločitve. Podrejeno, če bi Ustavno sodišče ugotovilo, da obstojijo ustavnopravni razlogi za dopustitev volitev v Mestno občino Koper (v nadaljevanju MOK), pa pobudniki predlagajo, naj Ustavno sodišče ugotovi protiustavnost ZRRLVKP in Akta o razpisu volitev v MOK vsaj toliko, kolikor se nanaša na naselje Ankaran, saj prebivalci tega naselja odklanjajo pravico do volitev v organe MOK. Po volitvah pa naj bi organi MOK lahko sprejemali odločitve, ki se nanašajo na pravice, interese in prostor naselja Ankaran ter njegovih prebivalcev, le v soglasju s Krajevno skupnostjo Ankaran.

6. Pobudniki so 6. 6. 2011 dopolnili pobudo s slikovnim gradivom, ki naj bi dokazovalo, da MOK zapostavlja razvoj naselja Ankaran.

7. Na navedbe v pobudi je odgovoril Državni zbor, ki meni, da je pobuda neutemeljena in da izpodbijana predpisa nista v neskladju z Ustavo. Namen izpodbijanega zakona naj bi bil v čimprejšnji izvedbi volitev v organe MOK zaradi zagotovitve volilne pravice prebivalcev te mestne občine. Državni zbor meni, da je čas, ki ga je Ustavno sodišče v

odločbi št. U-I-137/10 predvidelo za zamik lokalnih volitev in ga ocenilo kot ustavno dopusten poseg v volilno pravico, že potekel. Zato naj bi bilo vsako nadaljnje odlaganje teh volitev šteti za nedopusten poseg v volilno pravico. Poudarja, da izpodbijana predpisa ne izničujeta navedene odločbe Ustavnega sodišča, saj naj ne bi posegala v ugotovljeno ustavno neskladje Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (Uradni list RS, št. 108/06 – uradno prečiščeno besedilo in 9/11 – v nadaljevanju ZUODNO). Izpodbijani zakon le spreminja način izvršitve odločbe Ustavnega sodišča, določen na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS, kar pa je po ustavnosodni presoji dopustno. V zvezi s tem se Državni zbor sklicuje na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-163/99 in ugotavlja, da je argumentacija iz te odločbe upoštevna tudi v obravnavanem primeru, ki naj bi bil podoben. Navaja, da je Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-137/10 vzpostavilo konkurenco volilne pravice kot temeljne človekove pravice z ustavno pravico do lokalne samouprave, pri čemer naj bi volilno pravico uporabilo pri določitvi načina izvršitve v podporo izvršitvi ustavne pravice do lokalne samouprave, ob oceni, da naj bi šlo za krajši zamik periodičnosti volitev. Ker Državni zbor, kljub več poskusom, zakona, s katerim bi odpravil neskladje ZUODNO z Ustavo, ni uspel sprejeti in je rok za njegovo uskladitev že potekel, bi vsako nadaljnje odlaganje volitev po njegovi oceni ne le ohranjalo, ampak še poglobljalo protiustavno stanje. Meni, da je treba dati v takšnem položaju prednost volilni pravici kot človekovi pravici pred pravico do lokalne samouprave v občini, ki ni v celoti usklajena z Ustavo.

8. Mnenje je poslala tudi Vlada Republike Slovenije, ki prav tako meni, da pobuda ni utemeljena. Navaja, da je predlagala Državnemu zboru v sprejetje zakon za izvršitev odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-137/10, vendar ga ta ni sprejel, tako kot ne nadaljnjih dveh zakonov s tako vsebino. Navaja tudi, da je v zvezi z izpodbijanim zakonom, katerega predlog je prejela od Državnega zbora v mnenje, ocenila, da je po preteku roka za uskladitev ZUODNO z Ustavo določitev načina izvršitve iz navedene odločbe Ustavnega sodišča izgubila svoj temelj in namen. Ker naj ne bi bilo mogoče predvideti, kdaj in kako bo navedena odločba v vsebinskem smislu izvršena, Vlada predlogu izpodbijanega zakona v zakonodajnem postopku ni nasprotovala. Meni, da izpodbijani zakon ne zmanjšuje obveznosti in pogojev za izvršitev navedene odločbe Ustavnega sodišča, prebivalcem MOK pa zagotavlja uresničevanje volilne pravice in pravice do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev. Vlada tudi meni, da je periodičnost volitev sestavni del lokalne samouprave, ki je vsem prebivalcem Slovenije zagotovljena z Ustavo. Navaja, da zaradi procesa ustanovitve občine Ankaran ne sme biti ogrožena pravica prebivalcev do uresničevanja lokalne samouprave v občini prek voljenih organov na način, kot ga določa zakon. Po njenem mnenju ima ta pravica prednost pred drugimi pravicami s področja lokalne samouprave.

B.

9. Ustavno sodišče je pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti ZRRLVKP in Akta o razpisu volitev v MOK sprejelo. Ker so bili izpolnjeni pogoji iz četrtega odstavka 26. člena ZUstS, je nadaljevalo z odločanjem o stvari sami.

10. Z odločbo št. U-I-137/10 je Ustavno sodišče odločilo, da je ZUODNO v neskladju z Ustavo. Presodilo je, da je Državni zbor s tem, ko ni ustanovil občin Ankaran in Mirna, ravnal arbitrarno oziroma samovoljno. Takšno ravnanje je pomenilo kršitev načel pravne države (2. člen Ustave) in splošnega načela enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave), posledično pa tudi kršitev ustavnih določb, ki se nanašajo na lokalno samoupravo (138. in 139. člen Ustave). Ustavno sodišče je pri tem poudarilo, da je ustanovitev občine po postopku, določenem z Ustavo in zakonom, bistveni pogoj za uresničevanje ustavne pravice do lokalne samouprave. Ta ustavna pravica sicer ne zagotavlja abstraktne pravice do lastne občine na katerem koli območju, zagotavlja pa pravico prebivalcev, ki živijo na določenem območju in so povezani s skupnimi potrebami in interesi, da sami urejajo lokalne zadeve. Po Ustavi ima zakonodajalec pooblastilo za ustanavljanje občin. Vendar pa je Državni zbor svojo avtonomijo glede ustanavljanja občin sam omejil s tem, ko je z zakonom določil pogoje in postopek za ustanovitev občin ter v tem postopku zagotovil sodno varstvo. Iz načel pravne države (2. člen Ustave) izhaja, da zakonodajalec mora spoštovati zakonsko ureditev, ki jo je sam sprejel, obenem pa drugi odstavek 14. člena Ustave od njega terja tudi enako obravnavanje vseh prebivalcev, ki želijo na določenem območju in po predpisanem postopku ustanoviti občino. Splošno ustavno načelo enakosti zahteva od Državnega zbora, da predpisane pogoje uporablja v vseh primerih enako. Če ugotovi, da določeno območje izpolnjuje zakonske pogoje, potem mora ravnati tako, kot je ravnal v drugih primerih, v katerih je ugotovil, da so bili pogoji izpolnjeni. Na podlagi teh izhodišč je Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-137/10 zavrnilo ugovor, da predlagana občina Ankaran ne izpolnjuje ustavnih in zakonskih pogojev. Vsa vprašanja v zvezi z izpolnjevanjem pogojev je bilo treba namreč razrešiti v postopku do razpisa referendumu, vključno s postopkom predvidenega sodnega varstva zoper odločitev Državnega zbora. Tudi sam Državni zbor je ugotovil, da so bili ti pogoji izpolnjeni, in je na tej podlagi razpisal referendum o ustanovitvi občine Ankaran. Na voljo volivcev, izraženo na referendumu, razpisanem po tem, ko je že ugotovil, da predlagana občina izpolnjuje pogoje, pa je Državni zbor vezan, razen v dveh primerih, ki pa v tem primeru nista podana.

11. Za odpravo ugotovljene protiustavnosti ZUODNO je Ustavno sodišče na podlagi drugega odstavka 48. člena ZUstS Državnemu zboru določilo rok dveh mesecev. Kot način izvršitve svoje odločbe pa je na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS določilo, da predsednik Državnega zbora v dvajsetih dneh po uveljavitvi zakona, s katerim Državni zbor ustanovi občini Ankaran in Mirna, razpiše volitve v občinske svete in volitve županov v vseh štirih prizadetih občinah. Do prve seje novoizvoljenih občinskih svetov je tudi podaljšalo mandat članov občinskih svetov in županov MOK in Občine Trebnje. Glede Občine Mirna se je Državni zbor na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-137/10 odzval. Glede naselja Ankaran pa Državni zbor vse do danes še ni sprejel zakona, s katerim bi ZUODNO uskladil z Ustavo, skladno z razlogi iz navedene odločbe Ustavnega sodišča, kar izkazuje njegovo selektivno in poljubno spoštovanje odločbe Ustavnega sodišča. Dvomesecni rok, ki ga je Ustavno sodišče določilo za uskladitev ZUODNO z Ustavo, je potekel 7. 2. 2011 in je torej že močno prekoračen. Zaradi ravnanja Državnega zbora se protiustavno stanje glede lokalne samouprave v naselju Ankaran nadaljuje in se pravzaprav še pogloblja, saj je opustitev dolžne zakonodajne dejavnosti povzročila, da tudi volitev v MOK ni bilo mogoče izvesti v rokih, kot je bilo predvideno z odločbo št. U-I-137/10. Z vsakim dodatnim odlaganjem volitev v organe MOK, ki presega odlog, ki je bil predviden z odločbo št. U-I-137/10, je zato prizadeto tudi izvrševanje lokalne samouprave prebivalcev MOK. Bistveno za uresničevanje lokalne samouprave je prav periodično odločanje volivcev o njihovih predstavnikih v organih lokalne samouprave.

12. Del protiustavnih posledic nespoštovanja odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-137/10 – vsaj tisti del, ki se nanaša na uresničevanje lokalne samouprave v MOK – skuša Državni zbor odpraviti z izpodbijanim ZRRLVKP, sprejetim 17. 5. 2011, ki predvideva redne lokalne volitve v organe MOK. Na podlagi tega zakona je predsednik Državnega zbora za 10. 7. 2011 razpisal volitve v MOK. Vendar pa tak razvoj dogodkov v Državnem zboru pomeni, da odločba Ustavnega sodišča št. U-I-137/10 v delu, v katerem se nanaša na Ankaran, ostaja neizvršena. V obravnavani zadevi je Ustavno sodišče zato moralo odgovoriti na očitke pobudnikov, da je Državni zbor s sprejetjem ZRRLVKP grobo posegel v ustavni položaj Ustavnega sodišča in tako kršil načela delitve oblasti, pravne države in ustavne demokracije.

13. Odločbe Ustavnega sodišča so obvezne. To pravilo izhaja že iz načela delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave), izrecno pa je to določeno tudi v tretjem odstavku 1. člena ZUstS. Vsebina te obveznosti je v tem, da so vsi državni organi dolžni spoštovati in izvrševati odločbe, ki jih sprejme Ustavno sodišče kot najvišji organ sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Upoštevanje ustavno določene pristojnosti Ustavnega sodišča (160. člen Ustave) pa je

njegova pristojnost tudi, da v teh okvirih razlaga Ustavo in njenim določbam daje pomen, s katerim se zagotavlja vladavina prava ter svobodna in demokratična družbena ureditev. Iz temeljnih ustavnih načel, da je Republika Slovenija demokratična republika (1. člen Ustave) in pravna država (2. člen Ustave), v kateri se oblast izvršuje po načelu delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave), izhaja, da je Republika Slovenija ustavna demokracija in ne država, v kateri bi lahko kateri koli državni organ (tudi zakonodajalec) štel odločitve Ustavnega sodišča za neobvezne, torej kot nekakšna priporočila. Temeljna in inherentna pristojnost sodišč je, da razlagajo pravo; prav to daje sodstvu položaj oblasti, kot ga terja Ustava z načelom delitve oblasti, saj so te pravne razlage dokončne in avtoritativne. To velja – toliko bolj – za pristojnost Ustavnega sodišča, da dokončno in avtoritativno razlaga Ustavo in s tem izvršuje oblast, ki mu je v ustavnem redu določena. Le če so njegove odločbe obvezne in kot take tudi dejansko učinkujejo, se lahko Ustavno sodišče odzove na ustavne pritožbe in pobude za presojo ustavnosti in zakonitosti ter zagotovi posameznikom in pravnim osebam učinkovito varstvo njihovega ustavnopravnega položaja. Zanikanje obveznosti odločitev Ustavnega sodišča zato pomeni tudi zanikanje pravnega varstva prizadetih pritožnikov oziroma pobudnikov. Spoštovanje sodnih odločb, tudi odločb Ustavnega sodišča, je eden temeljnih postulatov pravne države in srž ustavne demokracije (tako Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-248/08 z dne 11. 11. 2009, Uradni list RS, št. 95/09).

14. Državni zbor bi se torej na odločbo št. U-I-137/10 moral odzvati s sprejetjem ustreznega zakona, s katerim bi ustanovil občino Ankaran. Zakonodajna neodzivnost Državnega zbora glede obveznosti, ki mu je bila naložena z odločbo Ustavnega sodišča, zato nedvomno pomeni kršitev načel pravne države (2. člen Ustave) in načela delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave). S tem, ko se Državni zbor na odločbo ni odzval, so pobudniki v zadevi št. U-I-137/10 ostali brez učinkovitega ustavnosodnega varstva zoper njegovo samovoljno ravnanje. Zato je moralo v tej zadevi to varstvo zagotoviti Ustavno sodišče.

15. Da bi zagotovilo učinkovito ustavnosodno varstvo pravic pobudnikov do uresničevanja pravice do lokalne samouprave, kot izhaja iz odločbe št. U-I-137/10, bi moralo Ustavno sodišče poseči v razpisane volitve v MOK in razveljaviti izpodbijani ZRRLVKP. Namesto tega se je odločilo za pristop, ki učinkovito zaščiti tako pravici do volitev in do lokalne samouprave prebivalcev MOK kot tudi pravico do lokalne samouprave prebivalcev Ankarana. Že v odločbi št. U-I-137/10 je Ustavno sodišče poudarilo funkcionalno povezanost ustavne pravice do lokalne samouprave in volilne pravice kot človekove pravice. Zato je Ustavno sodišče v tokratnem primeru odločilo, da z določitvijo novega načina izvršitve odločbe št. U-I-137/10 vsem prizadetim zagotovi

uresničevanje obeh ustavnih pravic. Le če se lokalne volitve v organe MOK obravnavajo tako, da se z njimi ne posega v uresničitev pravice prebivalcev naselja Ankaran do občine, ima izpodbijani ZRRLVKP ustavno dopustne učinke.

16. Odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-137/10 po vsebini ni mogoče izvršiti na drugačen način kot z ustanovitvijo Občine Ankaran. Ob tem Ustavno sodišče ponovno poudarja, da se ustanovitev občine Ankaran obravnava z upoštevanjem meril in ustaljene prakse za ustanovitev občin, ki so veljali do Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 51/10 – ZLS-R), ki je merila za ustanovitev občine sicer spremenil, vendar s prehodno ureditvijo predvidel obravnavo že vloženi predlogov za nove občine, glede katerih je bil referendum že opravljen, po dotlej veljavni ureditvi. Glede na navedeno je Ustavno sodišče odločilo, da se ustanovi Občina Ankaran, in določilo vse potrebno za izvedbo prvih lokalnih volitev v to občino (1. točka izreka). Na ta način je Ustavno sodišče na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS določilo nov način izvršitve svoje odločbe št. U-I-137/10 in, kar je najpomembnejše, dokončno zavarovalo ustavnopravni položaj pobudnikov. Upoštevajoč, da so bili dosednji zakonodajni postopki za izvršitev te odločbe v Državnem zboru neuspešni, je to v tem trenutku edini način, da se zagotovi njeno spoštovanje in izvršitev. S tem se tudi ne odstopa od drugih odločitev zakonodajalca v dosednji ureditvi sistema lokalne samouprave, ki je omogočila, da je Državni zbor ustanovil več kot 200 občin, v katerih prebivalci uresničujejo lokalno samoupravo. V pristojnosti Državnega zbora pa je, da lahko sistemsko drugače uredi delovanje in financiranje lokalne samouprave ter skladno s tem preoblikuje obstoječo mrežo občin tako, da se bodo z združevanjem obstoječih občin oblikovale ozemeljsko večje občine, kar se bo pod enakimi pogoji nanašalo tudi na Občino Ankaran.

17. Ustanovitev Občine Ankaran pa po oceni Ustavnega sodišča ne terja tudi takojšnjega operativnega konstituiranja organov te občine. Ustavno sodišče je sledilo siceršnji ureditvi ustanovitve občin, kot jo določa prvi odstavek 15.b člena Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09 in 51/10 – ZLS), po katerem se volitve v občinski svet in volitve župana nove občine izvedejo ob prvih rednih volitvah po njeni ustanovitvi. Glede na to je Ustavno sodišče določilo, da se prve volitve v Občino Ankaran izvedejo v okviru rednih lokalnih volitev leta 2014 (2. točka izreka). Prebivalci Ankarana pa do teh volitev pravico do lokalne samouprave uresničujejo v MOK. V vmesnem obdobju bodo lahko pristojni organi pripravili vse potrebno za začetek delovanja in financiranja Občine Ankaran.

18. Ne glede na to, da je Državni zbor v postopku za ustanovitev občine Ankaran ugotovil, da so izpolnjeni vsi pogoji za ustanovitev te občine, torej tudi pogoji za zagotovitev posebnega položaja in pravic avtohtone italijanske narodne skupnosti in njenih pripadnikov v novi občini, in da je Ustavno sodišče to ugotovilo že v odločbi št. U-I-137/10, je Ustavno sodišče temu vprašanju tudi v tej zadevi posvetilo posebno pozornost. Glede na dejstvo, da je ustanovilo Občino Ankaran, je Ustavno sodišče dalo italijanski narodni skupnosti in njenim pripadnikom, ki živijo na njenem območju, izrecno zagotovilo, da jim v novi občini Ankaran gredo vse pravice iz 64. člena Ustave in na tej podlagi sprejetih zakonov ter iz Pogodbe med SFRJ in Republiko Italijo (Uradni list RS, št. 40/92, MP, št. 11/92, in Uradni list SFRJ, MP, št. 1/77), upoštevajoč tudi 7. točko Specialnega statuta, priloženega Londonskemu memorandumu o soglasju med vladam Italije, Združenega kraljestva, Združenih držav in Jugoslavije o svobodnem tržaškem ozemlju, Uradni list FLRJ, MP, št. 6/54 (3. točka izreka). Izrecno poudarjena obveznost nove Občine Ankaran, da te pravice varuje, izkazuje, da namen ustanovitve Občine Ankaran ni v kakršnem koli ogrožanju etnične sestave in s tem povezanih pravic pripadnikov italijanske narodne skupnosti, živečih v naselju Ankaran. To ugotovitev podkrepljuje dejstvo, da pripadniki italijanske narodne skupnosti, živeči v Ankaranu, ves čas aktivno sodelujejo v postopku ustanavljanja občine Ankaran in so svojo podporo temu projektu izrecno izrazili tudi pred Ustavnim sodiščem.

19. Z izpodbijanim ZRRLVKP je Državni zbor še pred ustanovitvijo Občine Ankaran in s tem povezano uskladitvijo ZUODNO z Ustavo omogočil razpis lokalnih volitev v MOK. S tem je v nasprotju s svojo obveznostjo iz 1. točke odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-137/10 spremenil 4. in 5. točko izreka te odločbe, ki sta določili, da se volitve v MOK razpišejo v dvajsetih dneh po uskladitvi ZUODNO z Ustavo, mandati članov občinskega sveta in župana pa se podaljšajo do prve seje novoizvoljenega občinskega sveta. Ker je Ustavno sodišče samo zavarovalo ustavno varovan položaj pobudnikov, izpodbijani zakon ni v neskladju z Ustavo. Posledično tudi Akt o razpisu volitev v MOK ni v neskladju z Ustavo (4. točka izreka).

C.

20. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena in drugega odstavka 40. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Ernest Petrič ter sodnice in sodniki dr. Mitja Deisinger, dr. Etelka Korpič – Horvat, mag. Miroslav Mozetič, Jasna Pogačar, mag. Jadranka Sovdat, Jože Tratnik in Jan Zobec. Točke od 1 do 3 izreka je sprejelo s sedmimi glasovi proti enemu. Proti je glasovala sodnica Sovdat. Točko 4 izreka je sprejelo soglasno.

Sodnica Sovdat je dala delno odklonilno in delno pritrdilno ločeno mnenje. Sodnika Deisinger in Petrič sta dala pritrdilni ločeni mnenji.

dr. Ernest Petrič

Predsednik

Vprašanja

- Kakšen je postopek za ustanovitev občine in kje je določen?
- Kako odločba opredeli ustavnopravni pomen obveznosti spoštovanja odločb Ustavnega sodišča v kontekstu načela delitve oblasti?
- Kako odločba razume načelo pravne države v zvezi z zakonodajalčevo neodzivnostjo? Ali pravna država vključuje tudi obveznost ravnanja, ne le zadržanja od protipravnega ravnanja?
- Ali je (ne)izvrševanje odločb Ustavnega sodišča po vsebini primerljivo z neposredno kršitvijo ustavne določbe?
- Po Ustavi občino ustanovi Državni zbor. Ali Ustavno sodišče v tej odločbi prekorači klasično ustavnosodno funkcijo in poseže na področje zakonodajne funkcije? Kje je meja med izvršitvijo odločbe in ustvarjanjem prava?
- Odločba daje poudarek zaščiti italijanske narodne skupnosti. Ali je tak pristop skladen s sistemom t. i. pozitivne diskriminacije?
- Ali odločba vzpostavlja precedens, po katerem lahko Ustavno sodišče neposredno in samostojno ustanovi občino? Kakšne bi bile dolgoročne posledice za načelo demokratične legitimnosti zakonodajne veje oblasti?
- Kako odločba konkretizira pravico do učinkovitega ustavnosodnega varstva?

Sklep Ustavnega sodišča v zadevah U-I-174/10-11 ter Up-944/10-7 z dne 1. marca 2012 (»Prisilna zaposlitev v pravosodju«)

U-I-174/10-11

Up-944/10-7

1. 3. 2012

SKLEP

Ustavno sodišče je v postopkih za preizkus pobude in ustavne pritožbe Ines Najvirt, Pernica, ki jo zastopa Odvetniška družba Čeferin, o. p., d. o. o., Grosuplje, na seji 1. marca 2012

s k l e n i l o:

1. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti 11.a člena Zakona o pravniškem državnem izpitu (Uradni list RS, št. 83/03 – uradno prečiščeno besedilo) se zavrne.
2. Ustavna pritožba zoper sklep Vrhovnega sodišča št. VIII DoR 37/2010 z dne 19. 5. 2010 in sodbo Višjega delovnega in socialnega sodišča št. Pdp 599/2009 z dne 14. 1. 2010 v zvezi s sodbo Delovnega sodišča v Mariboru št. Pd 422/2007 z dne 17. 2. 2009 se ne sprejme

Obrazložitev

A.

1. Sodišče prve stopnje je na podlagi četrtega odstavka 11.a člena Zakona o pravniškem državnem izpitu (v nadaljevanju ZPDI) in 13. točke pogodbe o zaposlitvi pritožnici naložilo povrnitev stroškov izobraževanja v višini seštevka neto plač, prejetih v času opravljanja sodniškega pripravništva, ker se po uspešno opravljenem pravniškem državnem izpitu ni odzvala na poziv za sklenitev delovnega razmerja pri Okrožnem sodišču v Ljubljani. Višje sodišče je pritožnično pritožbo zavrnilo in sodbo sodišča prve stopnje potrdilo. Vrhovno sodišče je pritožničin predlog za dopustitev revizije zavrnilo.

2. Pritožnica je zoper navedene odločitve sodišč vložila ustavno pritožbo. Navaja, da so ji bile za nazaj odvzete ustavna pravica do socialne varnosti, ki delavcu zagotavlja najmanj minimalno plačo, ter pravica do plače in svoboda razpolaganja z njo, ki sta varovani s Konvencijo Mednarodne organizacije dela št. 95 o zaščiti plač (Uradni list RS, št. 51/09, MP, št. 13/09 – v nadaljevanju Konvencija MOD št. 95). Poziv za sklenitev delovnega razmerja ni vseboval podatkov o vsebini ponujenega delovnega razmerja, kar naj bi pomenilo kršitev pritožnične ustavne pravice do proste izbire zaposlitve iz drugega odstavka 49. člena Ustave in poseg v njeno pogodbeno svobodo ter s tem v pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave. Poseg v pravico do proste izbire zaposlitve naj bi pomenilo tudi sankcioniranje pritožnice zaradi njene odločitve, da delovno razmerje sklene z drugim delodajalcem. V postopku pred sodišči ji ni bilo omogočeno dokazovanje višine škode, kar naj bi pomenilo kršitev 22. člena Ustave. Opozarja na neenotnost prakse pritožbenega sodišča, do česar se tudi Vrhovno sodišče ni opredelilo. Slednjemu očita tudi neopredelitev do njenih ugovorov o posegu v ustavno varovane pravice. Zatrjuje kršitev prvega in drugega odstavka 14. člena, 15., 22., 25. in 33. člena, drugega odstavka 49. člena in 50. člena Ustave ter 6. člena Konvencije MOD št. 95.

3. Hkrati z ustavno pritožbo je pritožnica oziroma pobudnica vložila pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti 11.a člena ZPDI. Izpodbijani določbi očita neskladje z 2., 14., 15., 22. in 33. členom, drugim odstavkom 49. člena, 50. in 66. členom Ustave ter s 6. členom Konvencije MOD št. 95. Dejanska posledica te določbe naj bi bila, da sodniški pripravnik ni upravičen do nikakršnega plačila iz delovnega razmerja, niti do minimalne plače. To naj bi bilo v nasprotju s kogentnimi določbami Zakona o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 42/02 in 103/07 – v nadaljevanju ZDR) in z načelom socialne države iz 2. člena Ustave. Pobudnica meni, da ni ustavno dopustno, da stranki povsem svobodno

in brez omejitev razpolagata s pravico do plače. Poleg tega izpodbijani ureditvi očita tudi podnormiranost načina sklenitve delovnega razmerja, zaradi česar naj bi bilo kršeno tudi načelo pravne države iz 2. člena Ustave. Zakonska zahteva, da se sodniški pripravnik zaveže k sklenitvi ponujenega delovnega razmerja pod pretnjo vrnitve vseh prejetih plač v primeru, da ponudbe ne sprejme, po njenem mnenju pomeni nedopusten poseg v pravico do proste izbire zaposlitve (drugi odstavek 49. člena Ustave). Izpodbijani ureditvi očita tudi, da neutemeljeno neenako obravnava sodniške pripravnike, ki so opravljali sodniško pripravništvo v delovnem razmerju na sodišču, v primerjavi z drugimi pripravniki pri drugih delodajalcih in tudi v drugih dejavnostih ter tudi v primerjavi z vsemi drugimi, ki so v rednem delovnem razmerju, ki ni pripravništvo. Enakost položajev naj bi bila v tem, da gre v vseh primerih za delovno razmerje.

B. – I.

4. Pobudnica izpodbija 11.a člen ZPDI. Z uveljavitvijo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o pravniškem državnem izpitu (Uradni list RS, št. 111/07 – ZPDI-D) so prenehali veljati prvi, drugi in četrti odstavek 11.a člena ZPDI oziroma so bili nadomeščeni z novimi določbami. Zato Ustavno sodišče lahko odloča o njihovi ustavnosti le ob izpolnjenih pogojih iz 47. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZUstS). Ker je pobudnica hkrati s pobudo vložila ustavno pritožbo zoper posamični akt, izdan na podlagi izpodbijane določbe, izkazuje pravovarstveno potrebo za odločitev o pobudi.

B. – II.

5. Izpodbijani 11.a člen ZPDI je določal obveznost sklenitve delovnega razmerja najmanj za čas trajanja pripravništva s sklenjenim delovnim razmerjem na sodišču po uspešno opravljenem pravniškem državnem izpitu in dolžnost povrnitve stroškov izobraževanja v višini seštevka neto plač, prejetih v času sodniškega pripravništva, v primeru neizpolnitve te obveznosti.

6. Pobudnica meni, da je izpodbijana določba nejasna in nedoločna, ker ni jasen način sklenitve pogodbe o zaposlitvi na njeni podlagi in ker ne določa, v kakšnem roku mora biti pogodba sklenjena. Zahteva, da so norme opredeljene jasno in določno tako, da je mogoče nedvomno ugotoviti njihovo vsebino in namen, je vsebina enega izmed načel pravne države iz 2. člena Ustave. To pa ne pomeni, da predpisov ni treba razlagati. Iz ustavnosodne presoje izhaja, da je predpis v neskladju z Ustavo takrat, kadar s pomočjo

pravil o razlagi pravnih norm ne moremo priti do njegove jasne vsebine (tako npr. odločba Ustavnega sodišča št. U-I-29/04 z dne 30. 6. 2005, Uradni list RS, št. 68/05, in OdlUS XIV, 64). Obravnavanim zakonskim določbam je z ustaljenimi metodami razlage mogoče določiti vsebino.

7. Sklenitev pogodbe o zaposlitvi in njeno vsebino urejajo splošni predpisi, zato ni potrebe po urejanju te vsebine tudi v ZPDI, ki je posebni predpis. Izpodbijana določba določa prekluzivni rok petnajstih dni, v katerem je delodajalec zavezan zahtevati izvršitev pogodbene zaveze od sodniškega pripravnika (pisni poziv). Na predlog predstojnika organa, pri katerem obstaja ustrezno prosto delovno mesto, predsednik višjega sodišča pozove sodniškega pripravnika na delo v smislu sklenitve delovnega razmerja. Predlogov delovnih mest je lahko tudi več (drugi odstavek 11.a člena ZPDI). Subjekt, odgovoren za poziv sodniškega pripravnika, se praviloma razlikuje od subjekta sklenitve pogodbe o zaposlitvi. Šele po odzivu sodniškega pripravnika na pisni poziv in morebitni izbiri med danimi možnostmi se zato lahko izvede postopek sklenitve delovnega razmerja pod pogoji, ki jih določajo splošni predpisi. V sodnem postopku je bilo ugotovljeno, da se pobudnica ni odzvala na pisni poziv, zaradi česar do sklenitve delovnega razmerja ni prišlo. Dejstvo, da se pobudnica zavzema za drugačno razlago izpodbijane določbe, na kateri temelji odločitev sodišč, izpodbijanih z ustavno pritožbo, samo po sebi še ne pomeni, da je zakonska določba nejasna. Očitki pobudnice o protiustavnosti izpodbijane določbe tako dejansko pomenijo zgolj nestrinjanje z razlago te določbe, kot sta jo podali sodišči, s čimer ni mogoče utemeljiti očitkov o njeni protiustavnosti. Ker je vsebino izpodbijane določbe z njeno razlago mogoče ugotoviti, so očitki o njeni neskladnosti z 2. členom Ustave očitno neutemeljeni.

8. Pobudnica izpodbijani določbi med drugim očita tudi, da postavlja osebe, ki opravljajo sodniško pripravništvo v delovnem razmerju na sodišču, v neenakopraven položaj s pripravniki pri drugih delodajalcih, s pripravniki v drugih dejavnostih ter tudi z drugimi osebami v delovnem razmerju.

9. Drugi odstavek 14. člena Ustave zakonodajalca zavezuje, da enake primere obravnava enako in različne različno, dopušča pa mu različno urejanje enakih položajev, če obstajajo za takšno razlikovanje razumni in stvarni razlogi. Temeljna predpostavka za kršitev načela enakosti je, da sploh gre za bistveno enake položaje.

10. ZDR ne določa več obveznega pripravništva in ureja le splošna vprašanja v zvezi s tem institutom. Pripravništvo je namenjeno osebi, ki prvič začne opravljati delo, ustrezno vrsti in stopnji svoje strokovne izobrazbe, da se usposobi za samostojno opravljanje dela v

delovnem razmerju. Odločitev za uvedbo pripravništva in njegova podrobnejša vsebina sta prepuščeni posebnemu urejanju zakona ali kolektivne pogodbe na ravni dejavnosti (prvi odstavek 120. člena ZDR).

11. Za samostojno opravljanje dela pravnik ni predpisano obvezno opravljanje pripravništva v smislu prvega odstavka 120. člena ZDR. Osebe s pridobljeno strokovno izobrazbo univerzitetni diplomirani pravnik namreč lahko opravljajo pravniška dela tudi brez predhodno opravljenega sodniškega pripravništva ali pravniškega državnega izpita. Pravnik se lahko bodisi takoj po pridobitvi strokovnega naslova univerzitetni diplomirani pravnik bodisi šele potem, ko že vrsto let opravlja pravniški poklic, odloči, da bo opravil ta izpit z namenom pridobitve naslova pravnik z opravljenim pravniškim državnim izpitom. Sodniško pripravništvo, kot ga ureja ZPDI, je pogoj za pristop k pravniškemu državnemu izpitu. Namenjeno je usposobitvi pravnikov za opravljanje funkcij in poklicev na področju pravosodja (sodnik, državni tožilec, odvetnik, notar), ki imajo poseben ustavnopravni pomen (125. do 137. člen Ustave). Izobraževanje in usposabljanje zanje je zaradi tega še posebej zahtevno, specifično in se vsebinsko v bistvenem razlikuje od usposabljanja za delo v drugih dejavnostih in poklicih. Opravljeni pravniški državni izpit je le eden izmed pogojev za opravljanje teh del. Sodniško pripravništvo se na podlagi izpodbijanega zakona izvaja samo na sodišču po posebnem programu. Namen tega usposabljanja je izpolniti pogoje za pristop k pravniškemu državnemu izpitu, na kar kaže tudi dejstvo, da je to določeno v zakonu, ki predpisuje izvedbo tega izpita. Glede na povedano sodniškega pripravništva ni mogoče primerjati s splošnim pripravništvom, urejenim v ZDR.

12. Zakon o sodiščih (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08, 96/09 in 33/11 – ZS) v 55. členu določa, da lahko pripravniki, ki se po pridobljenem strokovnem naslovu univerzitetni diplomirani pravnik na sodišču usposabljujejo za opravljanje pravniškega državnega izpita, spremljajo naroke, glavne obravnave ter seje senatov, izdelujejo osnutke sodnih odločb in drugih sodnih pisanj, sprejemajo na zapisnik vloge strank ter pišejo zapisnike. Navedene naloge so namenjene pridobitvi posebnega znanja, ki omogoča opravo pravniškega državnega izpita. Pobudnica ne navaja, da je na podlagi sklenjene pogodbe o zaposlitvi v času sodniškega pripravništva opravljala katera dela ali naloge, ki niso sodile v okvir programa sodniškega pripravništva, ki ga določa 14. člen ZPDI. Temeljni namen sodniškega pripravništva je torej izobraževalni, saj je naloga sodniških pripravnikov prvenstveno njihova lastna usposobitev za opravo pravniškega državnega izpita. Položaj sodniškega pripravnika v delovnem razmerju na sodišču se zato v bistvenem razlikuje od položaja ostalih delavcev v delovnem razmerju.

13. Sodniški pripravnik lahko opravlja sodniško pripravništvo bodisi kot oseba v delovnem razmerju na sodišču, kot oseba v delovnem razmerju pri drugem delodajalcu v okviru izobraževanja, ki ga zagotavlja delodajalec, ali volontersko (prvi odstavek 3. člena ZPDI). V pravicah, obveznostih in odgovornostih so pripravniki v različnih oblikah sodniškega pripravništva v enakem položaju – razen glede delovnega razmerja (drugi odstavek 3. člena ZPDI). V tem pogledu se različne oblike sodniškega pripravništva v bistvenem razlikujejo, saj enak program sodniškega pripravništva pripravniki opravljajo v različnih statusih. Z vidika razmerja sodniških pripravnikov do sodišča, ki sodniško pripravništvo omogoča in izvaja, zato ne gre za bistveno enake položaje, ki bi zahtevali enako obravnavo.

14. Glede na vse povedano je sklicevanje pobudnice na ustavno zahtevo po enakem obravnavanju enakih primerov očitno neutemeljeno.

15. Pobudnica meni, da zahteva izpodbijane določbe, da se sodniški pripravnik zaveže k sklenitvi ponujenega delovnega razmerja pod pretnjo vrnitve vseh prejetih plač v primeru, da ponudbe ne sprejme, pomeni protiustavno omejitev proste izbire zaposlitve iz drugega odstavka 49. člena Ustave. Zakonska zahteva sklenitve delovnega razmerja velja le za tiste sodniške pripravnike, ki so se izmed treh mogočih oblik opravljanja sodniškega pripravništva prostovoljno odločili za delovno razmerje na sodišču. Na podlagi četrtega odstavka 8. člena ZPDI se obveznost iz 11.a člena ZPDI navede v pogodbi o zaposlitvi sodniškega pripravnika, kar pomeni, da brez soglasja sodniškega pripravnika sploh ne more nastati. Časovno je ta zaveza omejena s trajanjem sodniškega pripravništva v delovnem razmerju na sodišču (prvi odstavek 11.a člena ZPDI). Zakon omogoča tudi fakultativno nadomestitev te obveznosti s plačilom stroškov izobraževanja v višini v času usposabljanja prejetih neto plač. Izpodbijana zakonska obveznost sklenitve delovnega razmerja torej ni absolutna, saj se ji sodniški pripravnik, ki sicer svobodno nanjo pristane, lahko izogne z izpolnitvijo zakonsko določene fakultativne obveznosti, ki ne presega zneska, ki je bil sodniškemu pripravniku dejansko izplačan.

16. Ker je sodniško pripravništvo namenjeno zahtevni nadgradnji pravniškega znanja ter usposobitvi za funkcije in poklice v pravosodju, ki imajo pomemben ustavnopravni pomen, je izpodbijana zakonsko določena zaveza do sodišča, ki je sodniškemu pripravniku takšno usposabljanje omogočilo, v skladu z načelom vzajemnosti terjatev. Če sodniški pripravnik na obveznosti, ki izhajajo iz sicer ugodnejše oblike opravljanja sodniškega pripravništva, ne bi pristal že na začetku, bi lahko sodniško pripravništvo opravljal v drugih dveh mogočih oblikah – volontersko oziroma pri drugem delodajalcu, ki bi mu

takšno izobraževanje zagotavljal. V tem primeru od sodišča ob sicer enakih obveznostih in odgovornostih (drugi odstavek 3. člena ZPDI) ne bi prejemal plačila. Izpodbijana ureditev ni nerazumna, saj omogoča enakomerno porazdelitev obveznosti med strankama. Glede na navedeno Ustavno sodišče ocenjuje, da pobudnica ni izkazala, da bi izpodbijana zakonska določba pomenila nedopusten poseg v pravico do proste izbire zaposlitve iz drugega odstavka 49. člena Ustave.

17. Izpodbijana ureditev tudi ne posega v samo pravico do plače, saj niti ne ureja plačnega področja. Prejete neto plače so določene zgolj kot merilo opredelitve višine fakultativno določene obveznosti, s katero se sodniški pripravnik po prejetem pozivu lahko ekskulpira obveznosti sklenitve delovnega razmerja. Pobudničini očitki, s katerimi poskuša utemeljiti poseg izpodbijane ureditve v ustavno načelo socialne države (2. člen Ustave) in v pravico do socialne varnosti iz 50. člena Ustave ter neskladje s 6. členom Konvencije MOD št. 95, so zato neutemeljeni.

18. Pobudnica zatrjuje tudi neskladje izpodbijane ureditve s 33. in 66. členom Ustave. Ker gre za neobrazložen očitek, ga ni mogoče preizkusiti.

19. Glede na navedeno je Ustavno sodišče njeno pobudo kot očitno neutemeljeno zavrnilo (1. točka izreka).

B. – III.

20. Ustavno sodišče ustavne pritožbe ni sprejelo v obravnavo, ker zatrjevane kršitve človekovih pravic ali temeljnih svoboščin niso podane (2. točka izreka).

C.

21. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi drugega odstavka 26. člena in drugega odstavka 55.b člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Ernest Petrič ter sodnice in sodniki dr. Mitja Deisinger, dr. Dunja Jadek Pensa, mag. Marta Klampfer, dr. Etelka Korpič – Horvat, mag. Miroslav Mozetič, Jasna Pogačar, mag. Jadranka Sovdat in Jan Zobec. Sklep je sprejelo s šestimi glasovi proti trem. Proti so glasovale sodnice Klampfer, Korpič – Horvat in Sovdat.

dr. Ernest Petrič
Predsednik

Vprašanja

- Ali je obveznost sodniškega pripravnika, da po izpitu sprejme ponujeno zaposlitev ali vrne prejete plače, skladna z ustavno pravico do proste izbire zaposlitve?
- V kolikšni meri lahko zakonodajalec omeji posameznikovo svobodo pri pogodbeni avtonomiji, ko gre za oblikovanje delovnega razmerja z javnim organom?
- Ali pomeni pogojna vrnitev plač (če posameznik zavrne zaposlitev) sankcijo ali mehanizem povračila vloženih sredstev? Je to ustavno dopustno?
- Ali je zakonodajalec upravičeno razlikoval med sodniškimi pripravniki in drugimi pripravniki, ki so prav tako v rednem delovnem razmerju?
- Ali lahko obveznost vračila neto plač pomeni neposreden poseg v pravico do socialne varnosti?
- Ali pomeni sistem, v katerem posameznik lahko ostane brez plače za že opravljeno delo (če ne sprejme zaposlitve), kršitev načela socialne države?
- Ali je pravica do že prejete plače del pravice do zasebne lastnine?
- Menite, da bi se moralo Ustavno sodišče bolj vsebinsko opredeliti do zatrjevane kršitve mednarodnih pogodb, ki so del notranjega pravnega reda?

V primeru zavrnitve zaposlitve pri pravosodnem organu je bilo med izdajo odločbe treba vrniti seštevke neto plač. Primerjajte to s trenutno ureditvijo v šestem odstavku 11.a člena Zakona o pravniškem državnem izpitu.

Odločba Ustavnega sodišča št. U-II- 1/15-20 z dne 28. septembra 2015 (»Prepoved referendum«)

U-II-1/15-20
28. 9. 2015

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za odločitev v sporu o dopustnosti referendumu, začetem z zahtevo predlagateljev referendumu Metke Zevnik, Kranj, in Aleša Primca, Ljubljana, na seji 28. septembra 2015

o d l o č i l o:

Sklep Državnega zbora o zavrnitvi razpisa zakonodajnega referendumu o Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih (ZZZDR-D, EPA 257-VII) z dne 26. 3. 2015 (Uradni list RS, št. 20/15) se razveljavi.

Obrazložitev

1. Državni zbor je 3. 3. 2015 sprejel Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih (EPA 257-VII, v nadaljevanju ZZZDR-D). Metka Zevnik in Aleš Primc, sovoditelja Koalicije "Za otroke gre!", ter skupina volivcev so dne

10. 3. 2015 vložili pobudo za razpis naknadnega referendumu o ZZZZDR-D. Predsednik Državnega zbora je kot prvi dan koledarskega roka za zbiranje podpisov volivcev za podporo zahtevi za razpis referendumu določil 23. 3. 2015, kot zadnji (petintrideseti) dan pa 26. 4. 2015. Dne 26. 3. 2015 je Državni zbor sprejel Sklep o zavrnitvi razpisa zakonodajnega referendumu o Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih (v nadaljevanju Sklep), s katerim je ugotovil, da se pobuda za razpis zakonodajnega referendumu o ZZZZDR-D nanaša na zakon, glede katerega skladno s četrto alinejo drugega odstavka 90. člena Ustave razpis referendumu ni dopusten, in je zato zavrnil razpis referendumu o tem zakonu. Hkrati je odločil, da se na podlagi smiselne uporabe četrtega odstavka 21. člena Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 26/07 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZRLI) z dnem sprejetja tega sklepa zbiranje podpisov volivcev za podporo zahtevi za razpis referendumu zaustavi. Sklep je bil vročen Metki Zevnik in Alešu Primcu skupaj z dopisom Državnega zbora, v katerem jima je bilo pojasnjeno, da lahko predlagatelj referendumu na podlagi smiselne uporabe prvega odstavka 21. člena ZRLI v zvezi z 22. členom ZRLI na Ustavnem sodišču sproži spor v 7 dneh od vročitve Sklepa. Pobudnika zahteve za razpis referendumu (v nadaljevanju pobudnika referendumu) sta 2. 4. 2015 pred Ustavnim sodiščem sprožila spor o dopustnosti referendumu o ZZZZDR-D.

2. Pobudnika referendumu navajata, da je bil ZZZZDR-D v nasprotju s tretjo in četrto alinejo prvega odstavka 142. člena Poslovnika Državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10 in 80/13 – v nadaljevanju PoDZ-1) sprejet po skrajšanem postopku, saj ne gre niti za spremembo v zvezi s postopkom pred Ustavnim sodiščem oziroma z odločbo Ustavnega sodišča niti za manj zahtevno spremembo. Navajata, da je šestmesečni uskladitveni rok iz odločbe št. U-I-425/06 z dne 2. 7. 2009 (Uradni list RS, št. 55/09, in OdlUS XVIII, 29) res že potekel, vendar je Ustavno sodišče v zvezi z ugotovljeno protiustavnostjo odločilo, da so do uskladitve Zakona o registraciji istospolne partnerske skupnosti (Uradni list RS, št. 65/05 – v nadaljevanju ZRIPS) z Ustavo pravila dedovanja med registriranimi istospolnima partnerjema enaka pravilom, ki veljajo med zakoncema, kar pomeni, da protiustavnosti dejansko ni več. Glede teze o manj zahtevni spremembi zakona opozarjata, da ZZZZDR-D ni usmerjen zgolj v odpravo omenjene ugotovljene dednopravne protiustavnosti, temveč že zgolj zaradi spremembe pomena uveljavljenega ustavnopravnega termina "zakonska zveza" sproža vrsto pravnih posledic v različnih področnih zakonih, o katerih v Državnem zboru ni bila opravljena nikakršna razprava. Sprejem ZZZZDR-D po skrajšanem postopku naj bi bil tudi v neskladju z usmeritvijo 89. člena Ustave, na podlagi katerega naj bi bil zakonodajni postopek praviloma večfazen, skrajšani postopek pa zgolj izjema, ki jo določa PoDZ-1.

ZZZDR-D naj bi bil pripravljen in sprejet tudi v nasprotju z določili Resolucije o normativni dejavnosti (Uradni list RS, št. 95/09 – v nadaljevanju Resolucija).

3. Po mnenju pobudnikov referendum je Sklep posamični akt, ki ureja konkretno javnopravno razmerje, in sicer zaustavlja zbiranje podpisov volivcev v podporo zahtevi za razpis točno določenega referendum. Zato bi moral Sklep ob smiselni uporabi Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13 – ZUP) vsebovati vse elemente odločbe vključno s pravnim poukom (o pritožbi oziroma pravnem sredstvu). Ker tega ne vsebuje, naj bi bila pobudnikoma referendum kršena pravica do pravnega sredstva iz 25. člena Ustave. Po mnenju pobudnikov referendum je Sklep tako s procesnega kot z materialnega vidika napačen, pomanjkljiv in neutemeljen, kar naj bi samo po sebi pomenilo kršitev ustavne pravice do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave.

4. Pobudnika referendum zatrujeta, da je Državni zbor sprejel Sklep brez ustrezne pravne podlage, ki bi mu podeljevala pristojnost za tako odločanje. Menita, da niti Ustava niti zakon Državnemu zboru ne dajeta pristojnosti odločanja o zavrnitvi razpisa zakonodajnega referendum s sklepom oziroma z drugim posamičnim konkretnim aktom. Razlaga 21. člena ZRLI v smeri ustvarjanja pravne podlage za izdajo ugotovitvenega sklepa Državnega zbora je po mnenju pobudnikov referendum v nasprotju s temeljnim ustavnim načelom pravne države iz 2. člena Ustave in s 153. členom Ustave ter pomeni zlorabo oblasti. Zato je 1. točka Sklepa o ugotovitvi protiustavnosti veljavne ureditve zakonske zveze in družinskih razmerij protiustavna in nezakonita. Pri tem se Državni zbor brez stvarno utemeljenega razloga sklicuje na odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-425/06 in št. U-I-212/10 z dne 14. 3. 2013 (Uradni list RS, št. 31/13), s katerima je to sodišče odpravilo protiustavno stanje le na ozkem segmentu urejanja premoženjskopравnih razmerij, ki pomeni minoren obseg pravnih upravičenj glede na obseg pravnih položajev, ki naj bi jih urejal ZZZDR-D. Poleg tega iz navedenih odločb izhaja, da se predmetne protiustavnosti odpravijo neposredno na podlagi načina izvršitve, ki ga je določilo Ustavno sodišče v teh odločbah. Zato je toliko bolj neobičajno sklicevanje Državnega zbora na ključne razloge za dokazovanje domnevne protiustavnosti obstoječe zakonske ureditve na primerih, ko je Ustavno sodišče ugotovilo protiustavno zakonsko ureditev povsem drugih predpisov, tj. Zakona o dedovanju (Uradni list SRS, št. 15/76 in 23/78, ter Uradni list RS, št. 67/01 – v nadaljevanju ZD) in ZRIPS, ne pa Zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih (Uradni list RS, št. 69/04 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZZZDR). Glede na navedeno po mnenju pobudnikov referendum ni mogoče sprejeti stališča Državnega zbora, da se z zavrnitvijo uveljavitve ZZZDR-D odpravlja protiustavno stanje na področju, ki ga ureja ZZZDR.

5. Državni zbor v nasprotju s prehodno določbo Ustavnega zakona o spremembah 90., 97. in 99. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 47/13 – v nadaljevanju UZ90, 97, 99) doslej ni uredil pravnega sredstva in postopka, na podlagi katerega bi Ustavno sodišče po jasnih pravilih odločilo o sporu glede dopustnosti razpisa referendumov. Prav tako tudi ni uredil roka, v katerem bi bilo pravno sredstvo mogoče uporabiti. Pobudnika referendumov zatrjuje, da sedemdnevnega roka, ki je v ZRLI predpisan za odločitev Državnega zbora v zvezi s prejeto zahtevo za razpis referendumov, ni mogoče smiselno uporabiti za vložitev pravnega sredstva predlagateljev referendumov zoper odločitev Državnega zbora. Tako kratek rok ne more predstavljati časovnega obdobja, v katerem bi bilo mogoče učinkovito uresničiti pravico predlagatelja referendumov do izpodbijanja odločitve Državnega zbora. S svojim ravnanjem naj bi Državni zbor naklepno *ex ante* preprečil oblikovanje in vložitev zahteve za razpis referendumov ter na način izvotlil pravico do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev (44. člen Ustave) in pravico do referendumov (90. člen Ustave). Pri tem je kršil načelo demokratične in pravne države (1. in 2. člen Ustave) ter deloval tudi v nasprotju z drugim odstavkom 3. člena Ustave. To naj bi bila tudi neposredna kršitev pravice do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave.

6. Pobudnika referendumov zatrjuje, da vsebina oziroma pravne posledice ZZZDR-D pomenijo bistveno več kot le odpravo z odločbama Ustavnega sodišča ugotovljene protiustavnosti na področju človekovih pravic. Prek odprave različnosti spolov za sklenitev zakonske zveze (1. in 2. člen ZZZDR-D) in za oblikovanje zunajzakonske skupnosti ter z uvajanjem možnosti posvojitve s strani istospolnih parov (npr. 135. in 138. člen ZZZDR v zvezi s 1. in 2. členom ZZZDR-D) novela zakona namreč prinaša pravne posledice na številnih področjih. Opozarjata, da ZZZDR-D sicer ni sistemski zakon, gre pa za daljnosežno sistemsko spremembo, ki horizontalno spreminja vrsto zakonov, ki jih Državni zbor v obrazložitvi novele ni niti navedel. Iz obrazložitve ni razvidno, katere določbe veljavnih zakonov so protiustavne in iz katerih ustavnopravnih razlogov, zakaj prav sprejem ZZZDR-D pomeni odpravo njihove protiustavnosti in ali je ta domnevna odprava izvedena na ustavnoskladen način (odločba Ustavnega sodišča št. U-II-3/11 z dne 8. 12. 2011, Uradni list RS, št. 109/11). Poleg tega sprememba opredelitve pojma zakonska zveza za odpravo domnevno nedopustnega neenakega položaja istospolnih skupnosti na različnih področjih pravnega urejanja ni potrebna. Zakonodajalec bi lahko odpravil protiustavnosti, ki jih je na tem področju ugotovilo Ustavno sodišče, in tudi druge, ki bi jih bil (z ustreznimi argumenti podprto) ugotovil sam, pri tem pa iz udeležbe pri odločanju ne bi izločil državljanek in državljanov. Ustavna ureditev ne dopušča referendumskega odločanja o posameznih zakonskih določbah. S postopkom, v katerem je zakonodajalec med ustavnopravno relevantne določbe vpletel tudi ustavnopravno

nevtralne, in to take, za katere se je zavedal, da jim velik del civilne družbe nasprotuje, je pravzaprav skušal zlorabiti četrto alinejo drugega odstavka 90. člena Ustave. Odpravljanje z odločbama Ustavnega sodišča ugotovljenih konkretnih protiuustavnosti zato ne more biti razlog za prepoved referendum o ZZZDR-D.

7. Državni zbor napačno razume spremembo ZZZDR v okviru določbe, ki odpravlja protiuustavnost na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin v smislu četrte alineje 2. odstavka 90. člena Ustave. Pri razlagi te ustavne določbe je treba upoštevati novejšo sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP), zlasti sodbi v zadevah *Hämäläinen proti Finski* z dne 16. 7. 2014 in *Schalk in Kopf proti Avstriji* z dne 24. 6. 2010, iz katerih izhaja, da je z vidika ESČP ureditev zakonske zveze oziroma možnosti posvojitve otrok ustavnopravno nevtralna: zakonodajalec istospolnim parom na primer možnost posvojitve otrok lahko podeli ali pa tudi ne. Vendar pa pobudnika referendum menita, da v okviru ustavne ureditve v Republiki Sloveniji razlogov za podelitev takšne možnosti istospolnim parom ni. Navajata, da ni ustavnopravnih razlogov za generalno izenačevanje partnerske skupnosti kot z zakonom urejene skupnosti dveh oseb istega spola z zakonsko zvezo kot z zakonom urejeno skupnostjo ženske in moškega. Menita, da gre za politično vprašanje, ki ga skladno z načelom delitve oblasti lahko uredi zakonodajalec (Državni zbor ali ljudstvo na referendumu), ne pa Ustavno sodišče.

8. Pobudnika referendumu zatrjujeta, da veljavna ureditev družinskopravnih razmerij oziroma institutov zakonske zveze ali zunajzakonske skupnosti ni protiuustavna, saj vanju lahko pod enakimi pogoji svobodno vstopijo vsi, ki te pogoje izpolnjujejo. Navajata, da bi uveljavitev ZZZDR-D istospolnim partnerjem netransparentno in v nasprotju z navedbami Državnega zbora prinesla bodisi različne nove obveznosti oziroma omejitve, bodisi po nepotrebnem povzročila potrebo po redakcijskih popravkih številnih zakonov. Menita, da ustrezno različno obravnavanje različnih oblik življenjskih skupnosti ne le, da ni protiuustavno, ampak je takšno ustaljeno razumevanje načela enakosti, pravice do zakonske zveze in družine ter možnosti za posvojitve otrok skladno z mednarodnim pravom človekovih pravic, kot izhaja iz Splošne deklaracije človekovih pravic iz leta 1948 (Človekove pravice, Zbirka mednarodnih dokumentov, I. del, Univerzalni dokumenti, Društvo za ZN za Republiko Slovenijo, Ljubljana 1995, str. 1), Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah (Uradni list SFRJ, št. 7/71, in Uradni list RS, št. 35/92, MP, št. 9/92 – MPDPP), Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP) in sodne prakse ESČP. Opozarjata, da 14. člen Ustave ni samostojna človekova pravica, temveč se lahko uporablja le z ozirom na katero od človekovih pravic ali temeljnih svoboščin, ki so priznane na ustavni ali evropski ravni, kar naj bi izhajalo tudi iz Protokola št. 12 h Konvenciji o varstvu

človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 46/10, MP, št. 8/10 – v nadaljevanju Protokol št. 12 k EKČP). Zato ni mogoče postavljati trditev o neenakem obravnavanju na celotnem polju pravne obravnave sicer različnih oblik življenjskih skupnosti z vidika vseh pravic in v vseh pravnih postopkih, npr. tudi z vidika postopka posvojitve otrok. Pobudnika referendumata poudarjata, da element razlikovanja raznospolnih in istospolnih oblik življenjskih skupnosti ni spolna usmerjenost, ampak spol kot povsem stvarna in objektivna okoliščina. Tudi ZZZDR-D ne odpravlja morebitnih neutemeljenih različnih pravnih obravnavanj posameznikov glede na spolno usmerjenost, pač pa glede na spol kot objektivno okoliščino, ki je pomembna za urejanje družinskopravnih razmerij. Navajata, da ne obstaja splošen evropski konsenz o tem, ali pravica do sklepanja zakonskih zvez pripada dvema osebama istega spola; razlike med državami pogodbenicami EKČP še naprej ostajajo precejšnje. Konsenz, ki obstaja tako v okviru članic Sveta Evrope kot tudi v vrsti drugih držav mednarodne skupnosti, je predvsem v tem, da zaščita tradicionalne oblike zakonske zveze ne preprečuje zaščite pravic in svoboščin ter dostojanstva manjšin, ki jih opredeljuje njihova spolna usmerjenost ali spolna identiteta. Opozarjata, da doslej še nobeno nacionalno ali mednarodno sodišče, pa čeprav naklonjeno dodeljevanju pravic istospolnim partnerjem, ni pristalo na tezo, da je institut tradicionalne, raznospolne zakonske zveze diskriminacijski glede na njegov namen. Razlogi za tako korenite spremembe družinskega prava, kot jih je Državni zbor predvidel z ZZZDR-D, so zato po mnenju pobudnikov referendumata lahko kvečjemu ideološke in politične, ne pa ustavnopravne narave.

9. Pobudnika referendumata navajata, da iz jezikovne, logične in zgodovinske razlage 53. člena Ustave izhajajo pojmovanje zakonske zveze kot skupnosti moškega in ženske. ZZZDR-D skuša odpraviti objektivni in stvarno utemeljeni razlog (moški in ženski biološki spol), zaradi katerega sta obe obliki zvez sploh del ustavne materije. Tak poseg pomeni poskus spremembe Ustave z zakonom, ki pa ni ustavno dopusten. Protiustavnost ZZZDR-D naj bi izhajala tudi iz tega, da ZZZDR-D v nasprotju z zahtevami Ustave svobodi odraslih daje prednost pred otrokovimi koristmi in odpira vrsto vprašanj glede varovanja pravice do poznavanja svojega izvora, ki je varovana s 35. členom Ustave. ZZZDR-D med drugim uvaja možnost, da otroke posvojijo tudi istospolni (registrirani in neregistrirani) pari. Pobudnika referendumata menita, da je ta določba protiustavna, saj v celoti zanemari ustavno varovane položaje otrok, pri čemer se sklicuje na "golo" enakost, ne da bi ta enakost imela za predmet katerokoli od pravic partnerjev v istospolnih zvezah. V ZZZDR-D spremenjeni instituti družinskega prava ne le, da so v nasprotju z ustavnopravnim pojmovanjem varovanja družine, ampak lahko celo spodkopljejo njegovo bistvo.

10. ZZZDR-D z vzpostavitvijo zunajzakonske skupnosti istospolnih parov, ki je nov pravni institut brez kakršnih koli pozitivnih empiričnih referenc, prekomerno krči zasebnost in svobodo. Tak institut vzbuja resne pomisleke z vidika varstva pravic zasebnosti in osebnostnih pravic (35. člen Ustave) ter ustavnih jamstev svobode vesti (41. člen Ustave), saj protiustavno sili istospolne partnerje v kogentni režim pravnih posledic, ki jih institut zunajzakonske skupnosti prinaša na številnih področjih. ZZZDR-D s tem izrazito nesorazmerno posega v svobodo in zasebnost tistih, ki morda svoje spolne usmerjenosti ne želijo niti deklarirati niti manifestirati, vseeno pa jo želijo intimno živeti.

11. Zaradi abstraktnega izenačevanja različnih oblik življenjskih skupnosti bi uveljavitev ZZZDR-D v pravni red vnesla precejšnjo negotovost in nepreglednost (2. člen Ustave). Državni zbor tvega, da bodo posamezne pravne posledice nastale tudi na področjih, na katerih jih izrecno ni predvidel, ali pa bodo posamezne ustavne določbe in zakonske določbe postale kontradiktorne.

12. Po mnenju pobudnikov referendumu bi uveljavitev ZZZDR-D ustvarila položaj, v katerem bi bila posameznikom v določenih poklicih (npr. matičarjem ali uslužbencem centrov za socialno delo) lahko kršena pravica do ugovora vesti iz 46. člena Ustave. Peti odstavek 5. člena ZZZDR-D naj bi pomenil diskriminacijo zakoncev, ki se v novem, brezspolnem institutu zakonske zveze ne prepoznajo, saj jim ne daje možnosti, da bi njihova zakonska zveza prenehala. Po drugi strani pa ZZZDR-D s prehodno določbo petega odstavka 5. člena odpira pravno praznino, saj nima nobenih določb glede ureditve premoženjskopравnih in drugih medsebojnih razmerij istospolnih partnerjev neposredno po *ex lege* prenehanju registrirane istospolne partnerske skupnosti.

13. Pobudnika referendumu menita, da morebitna zavrnitev razpisa referendumu ne prestane tudi testa sorazmernosti. Navajata, da zaščita manjšine, javnega interesa in preprečitev spodbujanja k neenakopravnosti na podlagi spolne usmerjenosti niso legitimni cilji za prepoved razpisa referendumu. Menita, da ne gre za odločanje večine o pravicah manjšine, temveč za odločanje večine o varstvu nemočnih otrok na predlog šibkejšega v političnem procesu. Zavračata tudi argument o nedopustnosti referendumu, ker naj bi že sama pobuda za zbiranje podpisov za vložitev zahteve za razpis referendumu spodbujala k neenakopravnosti, referendumuška kampanja pa naj bi spodbudila razpihovanje sovraštva na podlagi spolne usmerjenosti.

14. Po mnenju pobudnikov referendumu zavrnitev razpisa referendumu ni niti primeren niti nujen niti sorazmeren ukrep za zaščito ustavnih vrednot, ki so na tehtnici v primeru neuveljavitve ZZZDR-D. Tudi v primeru zavrnitve ZZZDR-D na referendumu Državni

zbor glede izpostavljenih dveh ugotovljenih protiustavnosti na dednopravnem področju (odločbi št. U-I-425/06 in št. U-I-212/10) ne bi bil vezan na enoletno prepoved sprejetja odločitve, ki bi bila v vsebinskem nasprotju z odločitvijo volivcev na referendumu, ker je njegova dolžnost, da odločbe Ustavnega sodišča izvrši. Po mnenju pobudnikov referendumoma v obravnavanem primeru volivci na referendumu o ZZZDR-D ne bi glasovali o konkretnih pravicah in obveznostih, ki naj bi se v različnih zakonih priznale istospolnim osebam, temveč zlasti o odpravi spola kot objektivni okoliščini, ki je relevantna za urejanje družinskopravnih razmerij, posvojitvi otrok v istospolne skupnosti ter razumevanju otrokovih koristi. Zato bi lahko Državni zbor še pred iztekom enega leta po razglasitvi morebitne zavrnitve ZZZDR-D na referendumu sprejel tudi ustrezne zakonske določbe, ki bi odpravljale morebitne konkretno in določno ugotovljene protiustavnosti v posameznih področnih zakonih. Če pa bi 25. člen ZRLI strogo razlagali v smislu, da v roku enega leta od zavrnitve ZZZDR-D na referendumu zakonodajalec tega ne bi smel storiti, bi morebitne protiustavnosti trajale le šest mesecev, saj bi se ZZZDR-D začel uporabljati šele šest mesecev po njegovi uveljavitvi. Zaradi morebitne pridobitve zgolj šestih mesecev pa ni mogoče pristati na zavrnitev referendumskega odločanja in s tem na neposreden poseg v pravici iz 90. in 44. člena Ustave. Zato je treba po mnenju pobudnikov referendumoma dati prednost ustavni pravici do referendumskega odločanja (90. člen Ustave), pravici do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev (44. člen Ustave), pravici do zagotavljanja državnega varstva družine, materinstva, očetovstva, otrok in mladine, pa tudi življenjskih oblik zakonske zveze in zunajzakonske skupnosti (53. člen Ustave) ter pravici do svobodnega izražanja (39. člen Ustave). Na isti strani tehtnice so tudi temeljna ustavna načela, in sicer načelo demokratične in pravne države (1. in 2. člen Ustave) ter načeli suverenosti ljudstva in delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno (3. člen Ustave). Dodatno težo dajejo tudi ustavnopravna vrednota in mednarodnopravna zaveza zasledovanja otrokovih koristi v okviru družinskih in drugih pravih razmerij, varstvo pravic zasebnosti in osebnostnih pravic (35. člen Ustave) ter svoboda vesti (46. člen Ustave). Poudarjata, da ob preurejanju temeljev družinskopravnih razmerij tudi javno mnenje ni nepomembno, da so referendumi o urejanju družinskih razmerij del vsakdana v ustavnih demokracijah in da je morebitno preurejanje družinskih razmerij stvar politične presoje zakonodajalca in ne ustavnopravno vprašanje, ki bi mu lahko sledila zavrnitev razpisa referendumoma.

15. Državni zbor v odgovoru navaja, da je njegova pristojnost za sprejem izpodbijanega sklepa izrecno določena v drugem odstavku II. razdelka UZ90, 97, 99. Državni zbor lahko sklep o zavrnitvi razpisa referendumoma sprejme že v času zbiranja podpisov v podporo referendumski zahtevi. Pravno podlago za takšno postopanje določa drugi odstavek 21. člena ZRLI, pri razlagi katerega je treba upoštevati, da referendumski postopek pomeni

velik poseg v zakonodajno funkcijo Državnega zbora, saj zadrži promulgacijo, objavo in uveljavitev zakona, ki ga je sprejel Državni zbor. Čim prejšnja razrešitev spornih vprašanj v postopku razpisa referenduma je potrebna tudi zaradi varstva pravice volivcev do referendumskega odločanja (90. člen Ustave), na katere je pobuda naslovljena, – volivci dajejo podpise v dobri veri, da referendumska zahteva dobi zadostno podporo, zato ni ne pošteno ne ekonomično in ne smotrno nadaljnje zbiranje podpisov, če nad predlaganim referendumom visi sum protiustavnosti. Pristojnost Ustavnega sodišča, da odloča o ustavnosti razpisa predlaganega referenduma že v času zbiranja podpisov v podporo referendumski zahtevi, naj bi izhajala tudi iz ustavnosodne presoje (odločba Ustavnega sodišča št. U-II-2/03 z dne 15. 5. 2003, Uradni list RS, št. 52/03, in OdlUS XII, 45).

16. V zvezi s sodnim varstvom Državni zbor navaja, da drugi stavek drugega odstavka II. razdelka UZ90, 97, 99 posebej določa obstoj in obliko sodnega varstva zoper odločitve Državnega zbora o zavrnitvi razpisa zakonodajnega referenduma in smiselno uporabo 21. člena ZRLI. Na tak način je že v UZ90, 97, 99 določena pravna podlaga za ustavnosodno varstvo. Če bi veljalo stališče, da gre za ustavno pritožbo, UZ90, 97, 99 ne bi določil niti posebne pristojnosti Ustavnega sodišča niti smiselne uporabe 21. člena ZRLI. Zato Državni zbor meni, da gre za posebno ustavnosodno varstvo, ki v delu, v katerem ga zakon ureja, izključuje drugo ustavnosodno varstvo, urejeno z Ustavo in Zakonom o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS). Navaja, da sta bila pobudnika referenduma z vsebino odločitve in argumentacijo, ki je pomembna za uveljavljanje pravice do sodnega varstva, seznanjena na način, da ni prizadeta njuna pravica do informacije in s tem pravica do učinkovitega pravnega sredstva. Državni zbor je dal pobudnikoma na njuno prošnjo dodatno pojasnilo, kdaj je začel teči rok za vložitev pravnega sredstva, in jima s tem omogočil, da sta lahko zavarovala svoje pravice. V zvezi z očitkom, da v izpodbijanem sklepu ni pravnega pouka, pojasnjuje, da je stranki, ki je aktivno legitimirana za sodno varstvo, dal pravni pouk. Po presoji Državnega zbora je pravni pouk pravilen. Državni zbor pri tem dodaja, da tudi morebiten napačen pravni pouk ne more iti na škodo stranke. Glede na vse navedeno Državni zbor zatrjuje, da ni posegel v pravico do pravnega sredstva in do sodnega varstva (23. in 25. člen Ustave), prav tako pa ni kršil pravice do izjave in enakega varstva pravic v postopku (22. člen Ustave).

17. V zvezi s postopkom sprejemanja ZZZDR-D Državni zbor navaja, da odločitev o vrsti postopka ni bila sprejeta nezakonito, saj so bili izpolnjeni vsi pogoji za obravnavo predloga zakona v skrajšanem postopku, tako vsebinski kot tudi postopkovni. Skladno s PoDZ-1 so bile opravljene vse faze zakonodajnega postopka (prva obravnava z objavo predloga zakona, druga obravnava pred matičnim delovnim telesom ter druga in tretja

obravnava na seji Državnega zbora). Državni zbor ni zatrijeval, da gre za "manj zahtevne" spremembe zakona, kot to navajata pobudnika referendumov. Prav tako je bilo ob obravnavi ZZZDR-D večkrat jasno povedano, da se s predlogom ZZZDR-D predlaga sprememba opredelitve zakonske zveze. Možnost sodelovanja pri obravnavi predloga zakona so imela skladno z določbami PoDZ-1 tudi vsa morebitna zainteresirana delovna telesa, vendar tovrstne zahteve ni posredovalo nobeno delovno telo Državnega zbora. Postopek sprejemanja ZZZDR-D zato po mnenju Državnega zbora ni v nasprotju z 89. členom Ustave.

18. Državni zbor nasprotuje navedbi pobudnikov referendumov, da se z ZZZDR-D posega v več kot 70 drugih zakonov oziroma da se z ZZZDR-D celo spreminja več kot 70 drugih zakonov. Navaja, da se z ZZZDR-D posega zgolj v ZRIPS ter v Pravilnik o registraciji istospolnih partnerskih skupnosti (Uradni list RS, št. 55/06 in 91/11 – v nadaljevanju Pravilnik), ki bosta z uveljavitvijo ZZZDR-D prenehala veljati, saj njune določbe in področje urejanja ne bodo več potrebni. Logično pa je, da bosta s popolno izenačitvijo v vseh pravicah in dolžnostih istospolna partnerja pridobila vse pravice in prevzela vse dolžnosti, ki jih določajo zakoni, ki pravice in dolžnosti vežejo na obstoj zakonske zveze ali zunajzakonske skupnosti. Takšna rešitev, torej sprememba ZZZDR, je tudi skladna z načeloma koncentracije in učinkovitosti zakonodajnega postopka. Kolikor bi želeli istospolnim partnerjem zagotoviti vse pravice in dolžnosti, glede katerih je po mnenju Državnega zbora diskriminacija na podlagi spolne usmerjenosti ustavno nedopustna, bi moral Državni zbor za ureditev popolne izenačitve poseči v več kot 70 zakonov. Prav tako je nedopustno tolmačenje pobudnikov referendumov, da bi moralo Ustavno sodišče posebej ugotavljati protiustavnost določb več kot 70 zakonov. To bi pomenilo tako nepotrebno obremenitev posameznikov, katerih diskriminacijsko obravnavo se poskuša urediti, kot tudi nepotrebno obremenjevanje rednih sodišč zaradi zahteve po izčrpanju pravnih sredstev, pa tudi nepotrebno obremenjevanje Ustavnega sodišča v primeru zahtev ali pobud za presojo ustavnosti. Prav tako bi bilo nedopustno od posameznikov, ki jim zaradi spolne usmerjenosti ne pripadajo vse pravice in dolžnosti, zahtevati, da se za svoje pravice borijo brez vsakršne podpore zakonodajalca, ki predstavlja ravno s strani državljanek in državljanov izvoljene predstavnike ljudstva. Le na tak način je mogoče doseči konsistentne in učinkovite odločitve zakonodajalca, kar zahteva načelo pravne države iz 2. člena Ustave. Takšna rešitev je tudi skladna s temeljnim namenom Resolucije. ZZZDR-D pa izpolnjuje tudi kriterij upravičenosti, saj je pričakovanje, da bo imela izbrana možnost za doseganje cilja najmanjše negativne vplive na socialno področje. Sprejeta sprememba namreč ne povzroča nobenih dodatnih obremenitev in sprememb, med tem, ko bi sprememba več kot 70 področnih zakonov pomenila tudi spremembe vseh podzakonskih

aktov, sprejetih na njihovi podlagi, ter vseh obrazcev in vlog, ki se uporabljajo v postopku pridobitve posamezne pravice.

19. Po mnenju Državnega zbora tudi ne drži očitke, da lahko Državni zbor odpravlja le že ugotovljene protiustavnosti oziroma da se četrta alineja drugega odstavka 90. člena Ustave nanaša le na zakone, s katerimi se odpravljajo že ugotovljene protiustavnosti. Že pred spremembo Ustave, ko je bil Državni zbor vezan na odločitev, sprejeto na referendumu, je Ustavno sodišče v odločbi št. U-II-3/11 zavzelo stališče, da mora Državni zbor tudi v tem obdobju "varovati človekove pravice in temeljne svoboščine, zato lahko zakonodajno vsebino, za katero meni, da je v neskladju z Ustavo, vedno spremeni tako, da jo uskladi z Ustavo". Da namen ustavodajalca ob sprejemanju UZ90, 97, 99 ni bil le preprečitev referendumskega glasovanja o zakonih, s katerimi se odpravlja že ugotovljena protiustavnost, pač pa tudi o zakonih, s katerimi se odpravlja protiustavnost, ki še ni bila ugotovljena s strani Ustavnega sodišča, je razvidno tudi iz dokumentov, ki so bili obravnavani v okviru predloga za spremembo Ustave.

20. Državni zbor poudarja, da cilj, ki ga je zasledoval zakonodajalec z ZZZDR-D, ni le izvršitev obeh že ugotovljenih protiustavnosti, pač pa celovita ureditev in izenačitev istospolnih in raznospolnih parov v vseh pravicah in dolžnostih. V primerih, kjer se istospolne pare izenačuje z raznospolnimi v zakonsko določenih dolžnostih, ne gre za protiustavne omejitve pravic istospolnih parov, temveč za izenačitev v dolžnostih, ki so opredeljene na podlagi družinskih razmerij, kjer sta istospolna zveza in raznospolna zveza "v bistvenem enaki". Po mnenju Državnega zbora gre za v dejanskem enake okoliščine in situacije, kot pri presoji Ustavnega sodišča pri zakonski ureditvi dedovanja (odločba Ustavnega sodišča št. U-I-426/05), saj gre tudi v drugih zakonih za enak način podeljevanja pravic kot v ZRIPS in ZD. Državni zbor utemeljuje protiustavnosti v 19 področnih zakonih in omenja še 21 zakonov, ki kot družinske člane izključujejo istospolne partnerje, ki niso registrirali svoje skupnosti, nekateri pa med družinske člane ne štejejo niti registriranih istospolnih partnerjev. Tako izpuščanje določenih oseb, ki so sicer čustveno povezane in živijo skupaj, po mnenju Državnega zbora predstavlja škodo javnemu interesu in pomeni tudi kršitev načela enakosti pred zakonom ter diskriminacijsko obravnavo.

21. Državni zbor navaja, da zakonska zveza ni človekova pravica in da veljavna opredelitev zakonske zveze ni v nasprotju z Ustavo. Meni pa, da odprave vseh obstoječih protiustavnosti zaradi neutemeljenega razlikovanja na podlagi okoliščine iz 14. člena Ustave ni mogoče zagotoviti z drugačno rešitvijo, kot jo predstavlja sprememba opredelitve zakonske zveze, sprejete z ZZZDR-D. Navaja, da je v okviru širokega polja

proste presoje in odločanja, ki mu je zagotovljen, izbral le najprimernejšo rešitev, s katero se učinkovito doseže zastavljeni cilj, ki je en sam: popolna odprava diskriminacijske obravnave istospolnih parov. Državni zbor meni, da obstajajo politični, moralni in primerjalni argumenti za popolno izenačitev raznospolnih in istospolnih parov, torej izenačitev ne glede na spol oziroma spolno usmerjenost. Izenačitev v vseh pravicah in dolžnostih terja 14. člen Ustave in 1. člen Protokola št. 12 k EKČP, ki ju Državni zbor razlaga opirajoč se na prakso ESČP. Državni zbor meni, da je v primeru ZZZZDR-D referendum nedopusten ravno zaradi tega, ker ZZZZDR-D odpravlja tako že ugotovljene protiustavnosti kot tudi vse obstoječe protiustavnosti v področni zakonodaji, ki še ni bila predmet ustavne presoje.

22. ZZZZDR-D obsega vsebinsko spremembo le štirih členov, in sicer tistih, ki se nanašajo na spremembo opredelitve zakonske zveze tako, da jo lahko skleneta dve osebi ne glede na spol. V ZZZZDR je v 7. členu jasno določeno, da je posvojitve posebna oblika varstva mladoletnih otrok. Državni zbor v ta člen z novelo ZZZZDR ne posega. Posvojitve ni pravica, pač pa ostaja poseben institut za zaščito mladoletnih otrok, v katerem se prek postopka posvojitve za mladoletnega otroka poišče najbolj primerne nadomestne starše in ne obratno. Z ZZZZDR-D bodo istospolni pari pridobili zgolj in samo pravico, da podajo predlog za začetek postopka posvojitve, ne pa pravice do posvojitve kot take. Napačna je torej trditev, da bodo istospolni pari z ZZZZDR-D pridobili pravico do posvojitve. Možnost, da tudi istospolni pari kandidirajo v postopku posvojitve, pa je le ena izmed logičnih posledic popolne zakonske izenačitve istospolnih in raznospolnih parov. V ZZZZDR-D ni opore za sklep, da mora država državljanom zagotoviti možnost, da posvojijo otroka. Navaja primere zakonov, ki dopuščajo diskriminacijsko obravnavo otrok, ki živijo v istospolnih skupnostih, in zatrjuje, da se z ZZZZDR-D tudi otrokom, ki živijo v takih družinah, zagotavljajo enake pravice in koristi, kot otrokom, ki živijo v družini, kjer sta starša poročena ali pa živita v zunajzakonski skupnosti. Tudi v tem delu se zagotavlja dosledno spoštovanje ustavne določbe, ki državi nalaga varstvo družine in še posebej varstvo otrok in mladine. Državni zbor poudarja, da je na podlagi 53. člena Ustave država dolžna varovati družino in otroke ne glede na to, ali gre za otroke, katerih starši ali skrbniki živijo v istospolni zvezi, ali za otroke, katerih starši ali skrbniki živijo v raznospolni zvezi. Takšne družine že obstajajo in nedopustno je, da jim država ne zagotavlja ustreznega varstva, ki ji ga nalaga Ustava.

23. Državni zbor poudarja, da se z ZZZZDR-D in Sklepom zasleduje uveljavljanje več ustavnih načel in človekovih pravic ter svoboščin. Oba sledita spoštovanju načela pravne države (2. člen Ustave), pravice do enakega obravnavanja pred zakonom (prvi in drugi odstavek 14. člena Ustave, 14. člen EKČP, 2. in 4. člen Konvencije Združenih narodov o

otrokovih pravicah (Uradni list SFRJ, št. 15/1990, Akt o nostrifikaciji nasledstva glede konvencij Organizacije združenih narodov in konvencij, sprejetih v Mednarodni agenciji za atomsko energijo, Uradni list RS, št. 35/92, MP, št. 9/92 – KOP) ter Direktiva Sveta 2000/78/ES z dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu (UL L 303, 2. 12. 2000)), pravice do osebnega dostojanstva in varnosti (34. člen Ustave), pravice do zasebnosti in osebnostnih pravic (35. člen Ustave), pravice do odprave kršitve človekovih pravic (četrti odstavek 15. člena Ustave), avtoritete Ustavnega sodišča ter načela delitve oblasti (2. člen in drugi odstavek 3. člena Ustave), pravice do spoštovanja doma, družinskega življenja, skrbi za materinstvo, očetovstvo, starševstvo, družino in otroke, zakonsko zvezo in družino (53. člen Ustave, 8. člen EKČP), pravice in dolžnosti staršev (54. člen Ustave), pravice do mirnega uživanja premoženja (33. člen Ustave), 1. člena Prvega protokola h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – Protokol št. 1 k EKČP) in prepovedi spodbujanja k diskriminaciji ter razpihovanja sovraštva in nestrpnosti (63. člen Ustave).

24. Državni zbor posebej opozarja, da se je z ratifikacijo Protokola št. 12 k EKČP varstvo pred diskriminacijo v slovenskem ustavnem sistemu bistveno okrepilo in razširilo, saj zajema zakonske pravice. Sklicuje se na sodbo ESČP v zadevi *Sejdić in Finci proti Bosni in Hercegovini* z dne 22. 12. 2009, v kateri naj bi sodišče kot merilo presoje uporabilo 1. člen Protokola št. 12 k EKČP.

25. Kljub temu, da zakonska zveza ni človekova pravica, Državni zbor meni, da ureditev, kot je predlagana z ZZZDR-D, ne vzbuja nobenih pomislekov glede njene dopustnosti. Iz Ustave ne izhajajo, da je zakonska zveza sklenjena le med osebama različnega spola, pač pa je določeno, da "zakonska zveza temelji na enakopravnosti zakoncev ter da se sklene pred pristojnim državnim organom". Tudi po sprejetju ZZZDR-D je tej ustavni določbi zadoščeno. Prav tako bo zadoščeno drugemu odstavku 53. člena Ustave, ki določa, da "zakonsko zvezo in pravna razmerja v njej, v družini in zunajzakonski skupnosti ureja zakon". Državni zbor navaja, da mora država v okviru 53. člena Ustave varovati družino ne glede na okoliščine iz 14. člena Ustave in mora varovanje družine zagotoviti tudi v primerih, ko gre za istospolne pare. Poudarja tudi, da sprejeta rešitev na noben način ne posega v pravice drugih posameznikov ali pravice raznospolnih parov in v zvezi s tem omenja odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-111/04 z dne 8. 7. 2004 (Uradni list RS, št. 77/04, in OdlUS XIII, 54). Ureditev ni v nasprotju ne z Ustavo ne z mednarodnimi akti, je pa edina učinkovita rešitev, ki dosledno odpravlja vsakršno diskriminacijo ali z Ustavo prepovedano neenako obravnavo. Opozarja na stališče ESČP v sodbi v zadevi *Schalk in Kopf proti Avstriji*, v kateri sicer ni ugotovilo kršitve pravice do sklenitve zakonske zveze (po 12. členu EKČP), je pa vseeno ugotovilo, da ta pravica ni v vseh primerih omejena na

zakonsko zvezo dveh oseb nasprotnega spola, zato tudi načeloma ni mogoče povsem izključiti uporabljivosti 12. člena EKČP. Državni zbor tudi ne vidi utemeljenega razloga, da bi morala biti razmerja med istospolnimi pari oziroma partnerji urejena v drugem, posebnem zakonu in ne krovnem zakonu, ki je za tovrstno urejanje in materijo edini primeren.

26. Državni zbor navaja tudi, da se s popolno izenačitvijo istospolnih in raznospolnih parov ne ureja le uveljavljanje pravic iz javne, pač pa tudi zasebne sfere. Po oceni Državnega zbora se namreč prepoved diskriminacije iz 14. člena Ustave nanaša tako na zasebno kot na javno sfero. Potreba po zagotavljanju enakega obravnavanja na vseh področjih izhaja tudi iz obveznosti, določene v 5. členu Ustave. Ta določba državi nalaga pozitivne obveznosti, s katerimi mora zagotoviti tudi enako obravnavanje, opredeljeno v 14. členu Ustave in Protokolu št. 12 k EKČP tako v javni kot tudi zasebni sferi. Posameznikom je namreč v zasebni sferi na voljo vrsta storitev, pri čemer je dostop do nekaterih odvisen tudi od priznanja določene osebe kot družinskega člana. Podlaga za takšno argumentacijo izhaja tudi iz sodbe Sodišča Evropske unije v zadevi *Jürgen Römer proti Freie und Hansestadt Hamburg*, C-147/08, z dne 10. 5. 2011.

27. V zvezi z očitkom, da vzpostavitev zunajzakonske skupnosti istospolnih parov prekomerno krči zasebnost in svobodo, Državni zbor navaja, da sam način ureditve instituta zunajzakonske skupnosti ne igra pomembne vloge, saj je namen ZZZDR-D odprava diskriminacije istospolnih parov in ne sprememba trenutno veljavne ureditve zunajzakonske skupnosti. Glede kršitve pravice do ugovora vesti navaja, da zakonska določitev te pravice ni predmet ZZZDR-D, zato tudi ni potrebe po posebni ureditvi v ZZZDR, ki bi odstopala od ureditve v Zakonu o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo in 65/08 – ZJU), po kateri matičarji tudi sedaj nimajo pravice do ugovora vesti. Rešitev, ki bi ugovor vesti dopuščala le pri porokah istospolnih parov, pa bi lahko bila neprimerna in nedopustna.

28. Na podlagi vseh navedenih argumentov in dejstev je po mnenju Državnega zbora razvidno, da ZZZDR-D ne more in ne sme biti predmet odločanja na referendumu, saj spada v okvir zakonov, glede katerih Ustava v drugem odstavku 90. členu določa, da razpis referendumu ni dopusten.

29. Odgovor Državnega zbora je Ustavno sodišče poslalo pobudnikoma referendumu, ki vztrajata pri navedbah v zahtevi. Navajata, da se podporniki Koalicije "Za otroke gre!" zavzemajo za ureditev vseh socialnih pravic in dolžnosti istospolnih parov, ki izhajajo iz njihovega skupnega življenja. Ne strinjajo pa se s tem, da istospolni pari lahko posvojijo

otroka in da ima istospolni par pravico odločati o rojstvu otrok. Menita, da bi Državni zbor lahko pravice istospolnih parov uredil na drugačen nomotehničen način s spremembo ZRIPS. Dopolnjujeta navedbe o protiuustavnosti ZZZDR-D zaradi sprejemanja po skrajšanem postopku in o tem, da veljavna opredelitev zakonske zveze kot zveze med moškim in žensko ni protiuustavna, kar izhaja tudi iz odgovora Državnega zbora. Navajata, da istospolna zakonska zveza ni človekova pravica, zato pri odločitvi o vprašanju, ali takšne zveze priznavati, ne gre za človekove pravice ali druge protiuustavnosti, temveč za vprašanje politične narave. Nasprotujeta stališču Državnega zbora, da so raznospolni in istospolni pari v enakih položajih, saj to stališče temelji na zanikanju naravnih dejstev, da imata lahko le moški in ženska biološke otroke. Po mnenju pobudnikov referendumov pomeni tako razumevanje načela enakosti pravno pozitivistično ukinjanje naravnega pomena zveze ženske in moškega za rojstvo, razvoj in vzgojo otroka. Navajata tudi, da Državni zbor ni uredil pravice do ugovora vesti na primer na področju izobraževanja, sklepanja zakonske zveze, socialnega skrbstva in sodstva, s čimer bi bila posameznikom v določenih poklicih lahko kršena pravica do ugovora vesti v zvezi s pravico do svobode vesti (svobodo vere). Zakonodajalec naj bi tako z ZZZDR-D v zakonski ureditvi ustvaril protiuustavno pravno praznino, ki naj bi bila v neskladju z načelom določljivosti in predvidljivosti pravnih predpisov (načela pravne države iz 2. člena Ustave). V zvezi z mednarodnopravno zaščito družine navajata, da večina pravnih sistemov institut zakonske zveze priznava in ga v luči temeljnega samoohranitvenega interesa vsake družbe tudi štiti kot osnovno prokreativno družbeno celico. Temu sledi tudi mednarodno pravo, v katerem je kot nesporno sprejeto načelo, da je tradicionalna družina, ki temelji na zakonski zvezi, temeljna celica družbe. Temu je po mnenju pobudnikov referendumov sledil tudi ustavodajalec, ki je naravni institut zakonske zveze pripoznal v 53. členu Ustave.

30. Ustava izrecno sicer ne določa, da je različnost spolov predpogoj za sklenitev zakonske zveze, a je po mnenju pobudnikov referendumov to samoumevno. Navajata, da 53. člena Ustave ni mogoče razumeti tako, da je ustavodajalec ureditev tega vprašanja prepustil zakonodajalcu. Opozarjata, da tudi v mednarodnih instrumentih matrimonialna raznospolnost izrecno (*expressis verbis*) ni omenjena, kar potrjuje, da je zakonska zveza predpravni institut in da je bila raznospolnost do te mere samoumevna, da je države pogodbenice nikoli niso konkretno in specifično izpostavile, temveč so jo v posameznih pravnih pojmi vedno implicirale. Na raznospolnost namreč neposredno kažejo konvencijske določbe, ki govorijo o moških in ženskah ter določbe o zakoncih, družini, itd. Vsi ti pojmi so v mednarodnih instrumentih razumljeni tako, da se nanašajo na tradicionalno družino. Do takšnega razumevanja mednarodnega prava po mnenju pobudnikov referendumov privede tudi razmislek o smislu in učinkih mednarodne norme

glede enakopravnosti zakoncev. Slednja namreč temelji na pravni enakosti, ki predpostavlja različnost spolov. Kakor hitro nastopi matrimonialna istospolnost, ta določba izgubi svoj smisel. Tudi med državami pogodbenicami EKČP (še) ni zadostne enotnosti glede odprave različnosti spolov kot kvalifikatorne okoliščine za veljavno sklepanje zakonskih zvez.

B. – I.

31. V skladu s prvim stavkom drugega odstavka 3. člena Ustave ima v Republiki Sloveniji oblast ljudstvo. V skladu z drugim stavkom drugega odstavka tega člena jo uresničuje neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti. Ljudstvo neposredno izvršuje oblast ali neposredno sodeluje pri njenem izvrševanju v znanih oblikah t. i. neposredne demokracije, med katere spada tudi referendum. Gre za obliko neposrednega odločanja volivcev o ustavi, zakonu ali drugem pravnem aktu ali o drugem vprašanju, ki je pomembno za družbeno skupnost. Pomeni pravico vseh državljanov, ki imajo volilno oziroma glasovalno pravico, da s splošnim glasovanjem odločijo o posameznem aktu (praviloma) predstavniškega telesa. Z vidika delovanja državne oblasti pa pomeni način sodelovanja ljudstva pri sprejemanju najpomembnejših pravnih in političnih odločitev, ki so sicer v pristojnosti predstavniškega telesa. V tem primeru se ob predstavniškem telesu kot zakonodajalec pojavi tudi ljudstvo.

32. Čeprav v Republiki Sloveniji oblast izvršujejo državljani posredno prek svojih predstavnikov v Državnem zboru ali neposredno na zakonodajnem referendumu, pa noben od teh dveh načinov demokratičnega izvrševanja oblasti ni brez omejitev. V Republiki Sloveniji je namreč vzpostavljena ustavna demokracija, katere bistvo je v tem, da vrednote, ki jih varuje Ustava, prevladajo tudi nad demokratično sprejetimi odločitvami večine (prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-111/04). Vsaka oblast se lahko izvaja samo v okviru Ustave in vsaka oblastna odločitev se mora gibati v okviru ustavno dopustnih možnosti. Za primere, ko Državni zbor kot splošno predstavniško telo sprejme protiustavne zakonske rešitve, že Ustava določa mehanizem, prek katerega se lahko take določbe izločijo iz pravnega reda – z odločitvijo Ustavnega sodišča v postopku za oceno ustavnosti zakona (odločba Ustavnega sodišča št. U-II-2/09 z dne 9. 11. 2009, Uradni list RS, št. 91/09, in OdlUS XVIII, 50, 8. točka).

33. Ustava ureja zakonodajni referendum v 90. členu, ki je bil spremenjen z UZ90, 97, 99. V skladu s prvim odstavkom 90. člena Ustave Državni zbor razpiše referendum o uveljavitvi zakona, če to zahteva najmanj štirideset tisoč volivcev. Drugi odstavek 90. člena

Ustave določa primere nedopustnosti referendumov, in sicer referendumov ni dopustno razpisati:

- o zakonih o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč,
- o zakonih o davkih, carinah in drugih obveznih dajatvah ter o zakonu, ki se sprejema za izvrševanje državnega proračuna,
- o zakonih o ratifikaciji mednarodnih pogodb in
- o zakonih, ki odpravljajo protiuustavnost na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin ali drugo protiuustavnost.

V skladu s tretjim odstavkom 90. člena Ustave imajo pravico glasovanja na referendumu vsi državljani, ki imajo volilno pravico. Na podlagi četrtega odstavka 90. člena Ustave je zakon na referendumu zavržen, če proti njemu glasuje večina volivcev, ki so veljavno glasovali, pod pogojem, da proti zakonu glasuje najmanj petina vseh volivcev (zavrnilni kvorum). Ureditev načina izvrševanja zakonodajnega referendumov pa Ustava v petem odstavku 90. člena prepušča zakonski ureditvi.

34. Ustavna sprememba zahteva uskladitev ZRLI v roku enega leta (prvi odstavek II. razdelka UZ90, 97, 99). Do uskladitve se v skladu z drugim odstavkom II. razdelka UZ90, 97, 99 21. člen ZRLI smiselno uporablja tako, da Ustavno sodišče odloči o sporu med predlagateljem referendumov in Državnim zborom, ki zavrne razpis referendumov o zakonu.

35. Iz prvega odstavka 90. člena Ustave izhaja, da zakonodajni referendum razpiše Državni zbor, da je predmet referendumov zakon kot celota (in ne njegova posamezna vprašanja), da je referendum naknadni (o zakonu, ki ga je Državni zbor že sprejel, vendar še ni uveljavljen) in da se na referendumu odloča o uveljavitvi zakona (t. i. suspenzivni referendum, ker zahteva za njegov razpis odloži uveljavitev zakona do odločitve na referendumu).

36. Veljavna ureditev zakonodajnega referendumov se v marsičem razlikuje od prej veljavne ureditve. Pred spremembo je Ustava urejala zakonodajni referendum, ki ga je Državni zbor lahko razpisal na svojo pobudo, razpisati pa ga je moral, če je to zahtevala najmanj tretjina poslancev, Državni svet ali 40.000 volivcev. V primerjavi s prejšnjo ureditvijo je torej referendumska iniciativa zelo zožena, saj se nanaša zgolj na volivce. Bistvena sprememba je tudi določitev primerov nedopustnosti referendumov. Po prejšnji ureditvi je bilo referendum dopustno razpisati o vseh vprašanjih, ki so lahko predmet zakonskega

urejanja. Vendar pa pravica zahtevati zakonodajni referendum tudi po prejšnji ureditvi ni bila absolutna v tem pogledu, da bi moral biti referendum dopusten vselej, kadar so bili za njegov razpis izpolnjeni pogoji iz drugega odstavka 90. člena Ustave. Takšno stališče je Ustavno sodišče sprejelo že v odločbi št. U-I-47/94 z dne 19. 1. 1995 (Uradni list RS, št. 13/95, in OdlUS IV, 4), v kateri je izhajalo iz tega, da vzporedno s pravico, zagotovljeno v drugem odstavku 90. člena Ustave, lahko obstajajo tudi druge, prav tako ustavno varovane vrednote, ki jim je treba zagotoviti ustavnopravno varstvo; teža teh drugih ustavnih vrednot je lahko v posameznih primerih tako pomembna, da se jim mora pravica zahtevati razpis zakonodajnega referenduma umakniti. Na tem je temeljil tudi prvi odstavek 21. člena ZRLI, na podlagi katerega se kljub izpolnjenim pogojem iz drugega odstavka 90. člena Ustave referendum ni izvedel, če je Ustavno sodišče presodilo, da bi zaradi odložitve uveljavitve zakona ali zaradi njegove zavrnitve na referendumu nastale protiustavne posledice. Za razliko od prejšnje ureditve drugi odstavek 90. člena Ustave izrecno določa štiri zakonodajna področja oziroma vrste zakonov, o katerih referenduma ni dopustno razpisati. Tretja bistvena sprememba pa je določitev novih pogojev za veljavnost odločitve na referendumu. Na podlagi četrtega odstavka 90. člena Ustave je namreč zakon na referendumu zavrnjen, če proti njemu glasuje večina volivcev, ki so veljavno glasovali, pod pogojem, da proti zakonu glasuje najmanj petina vseh volivcev (zavrnilni kvorum). Naknadni zavrnitveni zakonodajni referendum, ki ga je uveljavil z zadnjo ustavno spremembo ustavodajalec, je torej sredstvo za preprečitev nastopa veljavnosti pravnega akta, ki ga je sprejelo predstavniško telo, volivke in volivci pa mu nasprotujejo (ljudski veto).

37. Pobudnika referenduma zadržujeta, da Državni zbor glede na besedilo drugega odstavka II. razdelka UZ90, 97, 99 o dopustnosti referenduma ne bi smel odločati že v fazi zbiranja podpisov za podporo zahtevi za razpis referenduma, temveč šele potem, ko bi bilo (če bi bilo) 40.000 podpisov že zbranih in bi pobudnik referenduma v skladu z ZRLI postal predlagatelj referenduma.

38. UZ90, 97, 99 res določa, da Ustavno sodišče odloči o sporu med Državnim zborom in "predlagateljem referenduma". Vendar te določbe ni mogoče razumeti tako, da lahko Državni zbor odloči o zavrnitvi razpisa referenduma šele potem, ko je že zbranih 40.000 podpisov za podporo zahtevi za razpis referenduma in pobudnik referenduma postane predlagatelj referenduma v smislu ZRLI. Besedna zveza "predlagatelj referenduma" je avtonomen ustavni pojem, ki pomeni tako pobudnika referenduma kot tudi predlagatelja referenduma v smislu ZRLI. Dopustitev možnosti, da Državni zbor lahko odloči o zavrnitvi razpisa referenduma že v fazi zbiranja podpisov, izhaja iz dejstva, da zakoni, glede katerih drugi odstavek 90. člena Ustave izključuje dopustnost referenduma, varujejo

pomembne ustavne dobrine (obramba države, varnost ali odprava posledic naravnih nesreč), zagotavljajo temeljne davčne in finančne podlage ter vire za financiranje države, omogočajo izvrševanje državnega proračuna ali odpravljajo protiuustavnosti na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin ali drugih protiuustavnosti. Glede na cilje, ki jih ti zakoni zasledujejo, je treba dopustiti možnost, da se dvomi o ustavnosti referendumskega odločanja čim prej razrešijo, in s tem omogočiti čim hitrejšo končanje zakonodajnega postopka v širšem pomenu, ki naj privede do končne odločitve o tem, ali se določen zakon, ki ga je Državni zbor že sprejel, uveljavi.

39. Dopustitev možnosti, da Državni zbor lahko odloči o zavrnitvi razpisa referenduma že v fazi zbiranja podpisov v podporo zahtevi za razpis referenduma, je tudi v korist volivcev. V trenutku, ko predsednik Državnega zbora določi rok za zbiranje podpisov, so državljani pozvani, naj se opredelijo, ali podpirajo vsebino zahteve za razpis referenduma o določenem zakonu. To vprašanje je zastavljeno vsem državljanom, ki imajo volilno pravico. Vprašanje, ki se zastavlja v tej fazi postopka za razpis zakonodajnega referenduma, je v bistvu isto kot vprašanje, ki bi se zastavilo na referendumu, če bi dobilo potrebno podporo. Tako v prvem kot v drugem primeru je vprašana ista ciljna populacija. Zato samo zaradi tega, ker zbiranje podpisov v tej fazi postopka še nima narave zahteve v smislu 12. člena ZRLI, je pa to že vsebinsko opredeljena zahteva, ki potrebuje samo še podporo volivcev, ni smiselno čakati, da bo pobuda tudi formalno postala zahteva (in s tem zavlačevati z uveljavitvijo zakona), če je že v tej fazi očitno, da tega vprašanja ne bo dopustno zastaviti isti ciljni populaciji kasneje. Zato je treba ustavni pojem "predlagatelj referenduma", upoštevaje tudi drugi odstavek 21. člena ZRLI, v novi ustavni ureditvi referenduma razumeti tako, da lahko Državni zbor odloči o zavrnitvi razpisa referenduma že v fazi zbiranja podpisov v podporo referendumski zahtevi oziroma da lahko sproži spor pred Ustavnim sodiščem v zvezi s tako odločitvijo tudi že pobudnik referenduma.

40. Z izpodbijanim sklepom je Državni zbor zavrnil razpis referenduma o ZZZDR-D, ker naj bi po njegovem šlo za zakon, ki odpravlja protiuustavnost na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Glede na navedeno mora Ustavno sodišče odgovoriti na vprašanje, ali gre za pravni položaj iz četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave. Ugotoviti (presoditi) mora torej, ali je ZZZDR-D zakon, s katerim je zakonodajalec odpravil protiuustavnost na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

41. V skladu s četrto alinejo drugega odstavka 90. člena Ustave referenduma ni dopustno razpisati o zakonih, ki odpravljajo protiuustavnost na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin ali drugo protiuustavnost. Odprava protiuustavnosti z logično nujnostjo

predpostavlja predhodno ugotovitev te protiustavnosti. Ni namreč mogoče odpravljati nečesa, za kar tisti, ki to odpravlja, niti ne ve, da to, kar odpravlja, sploh obstaja.

42. Vprašanje je torej, na katero protiustavnost se nanaša četrta alineja drugega odstavka 90. člena Ustave oziroma kdo je tisti, ki je ugotovil protiustavnost, katere odprava je predmet zakona. Ustava v drugem stavku drugega odstavka 3. člena opredeljuje načelo delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno. V sistemu delitve oblasti je v skladu s prvo alinejo prvega odstavka 160. člena Ustave pristojno presojati ustavnost predpisov zakonodajne veje oblasti Ustavno sodišče. To pomeni, da je Ustavnemu sodišču zaupano dokončno in avtoritativno ugotavljanje protiustavnosti. Zato je besedilo četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave, ki govori o odpravi protiustavnosti, treba razumeti tako, da referendum ni dopustno razpisati le o zakonih, ki odpravljajo tisto protiustavnost, ki jo je predhodno v svojih odločbah že ugotovilo Ustavno sodišče, in o zakonih, ki odpravljajo kršitev človekove pravice, ugotovljene s sodbo ESČP (8. člen Ustave in 46. člen EKČP).

43. Tako razumevanje četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave izhaja že iz zgodovinsko-primerjalne razlage prejšnje in veljavne ureditve naknadnega zakonodajnega referenduma. Do spremembe 90. člena Ustave je Ustavno sodišče odločalo o dopustnosti referenduma na podlagi 21. člena ZRLI, saj prejšnja ureditev ni določala primerov, ko referendum ne bi bil dopusten. Pravica zahtevati zakonodajni referendum sicer tudi prej ni bila absolutna v tem pogledu, da bi bil referendum dopusten vselej, ko so bili za njegov razpis izpolnjeni pogoji iz drugega odstavka 90. člena Ustave. Na podlagi prvega odstavka 21. člena ZRLI se kljub izpolnjenim pogojem iz drugega odstavka 90. člena Ustave referendum ni izvedel, če je Ustavno sodišče presodilo, da bi zaradi odložitve uveljavitve zakona ali zaradi njegove zavrnitve na referendumu nastale protiustavne posledice. Prejšnja ureditev je torej prepuščala Ustavnemu sodišču presojo možnosti nastanka katerekoli protiustavnosti, tudi take, ki je Ustavno sodišče še ni ugotovilo, in je Ustavnemu sodišču omogočala tehtanje med pravico do referenduma in težo morebitnih protiustavnih posledic referenduma (npr. odločbe Ustavnega sodišča št. U-II-1/09 z dne 5. 5. 2009, Uradni list RS, št. 35/09, in OdlUS XVIII, 20, št. U-II-2/09 in št. U-II-1/12, U-II-2/12 z dne 17. 12. 2012, Uradni list RS, št. 102/12, in OdlUS XIX, 39).

44. To je po eni strani pomenilo, da je moralo Ustavno sodišče samo oblikovati vsebinska merila presoje (ne)dopustnosti referenduma, ki jih je z razvijajočo se jurisprudenco postopoma dograjevalo. To je vplivalo na predvidljivost odločanja in s tem na dejanski položaj pobudnikov oziroma predlagateljev referenduma. Po drugi strani je takšna ureditev zahtevala ugotavljanje morebitnega protiustavnega stanja kot reševanje

predhodnega vprašanja znotraj samega postopka odločanja o dopustnosti referendumov, ki je del zakonodajnega postopka v širšem smislu. Vse to je dodatno zapletalo in oteževalo zakonodajni postopek ter odlagalo uveljavitev zakona, ki ga je Državni zbor že sprejel. Teh pomanjkljivosti se je zavedal tudi ustavodajalec. Da bi bilo v skladu z načeli pravne države že vnaprej jasno, kateri referendumi so dopustni in kateri ne, je zato za razliko od prejšnje ureditve v drugem odstavku 90. člena Ustave izrecno, jasno in določno navedel primere, ko referendumov ni dopustno razpisati. Jasno je povedal, da v teh, taksativno naštetih primerih, pravica do referendumov sploh ne obstaja.

45. Razlika v ureditvah je torej bistvena. Ne le, da je pojem "možnost nastanka protiustavnih posledic" širši od pojma "odprava protiustavnosti", v novi ustavni ureditvi referendumov je v primeru, ko zakonodajalec odpravlja protiustavnost (izvršuje odločbo Ustavnega sodišča ali sodbo ESČP), pravica do referendumov tudi že vnaprej izključena. Tehtanje med pravico do referendumov in drugo ustavno vrednoto, ki se uresničuje z zakonom, ki implementira odločbo Ustavnega sodišča ali sodbo ESČP, je tu opravil že ustavodajalec. Pri tem je dal absolutno prednost spoštovanju odločb Ustavnega sodišča in sodb ESČP ter ustavnim vrednotam, ki jih take odločbe varujejo.

46. Z izrecnim naštevanjem primerov, ko referendumov ni dopustno razpisati, je ustavodajalec odpravil nepredvidljivosti in nejasnosti na občutljivem področju (izvrševanja) pravice zahtevati razpis referendumov oziroma pravice glasovati na referendumu. Nova ureditev zagotavlja jasen, določen in pregleden referendumski postopek, ustvarja pogoje za hitrejšo dokončanje zakonodajnega postopka in vnaša predvidljivost v referendumski postopek ter s tem izboljšuje položaj zainteresiranih subjektov (možnih pobudnikov in predlagateljev referendumov ter tudi Državnega zbora), hkrati pa z izključitvijo referendumov v vnaprej določenih primerih učinkovito varuje pomembne ustavne dobrine, ki bi bile zaradi njegove izvedbe ogrožene. Izrecna določitev zakonov, o katerih razpis referendumov ni dopusten, odpravlja tudi nevarnosti arbitrarne presoje dopustnosti referendumov, saj postavlja jasnejše kriterije za to presojo in hkrati potencialnim predlagateljem jasno pove, kdaj referendum ni dopusten. Bolj, ko so pravila jasna in nedvoumna, manj je nejasnosti okoli njihove razlage in uporabe ter posledično tudi manj sporov.

47. Stališče, po katerem se četrta alineja drugega odstavka 90. člena Ustave nanaša le na zakone, ki odpravljajo tisto protiustavnost, ki jo je predhodno že ugotovilo Ustavno sodišče ali ESČP, seveda ne pomeni, da zakonodajalec ne sme po lastni presoji spreminjati zakonskih ureditev, za katere oceni, da niso v skladu z Ustavo. Zakonodajalec je namreč v skladu z Ustavo dolžan skrbeti, da so njegovi pravni akti ustavnoskladni (87. in 153. člen

Ustave). Kot nosilec zakonodajne funkcije se mora odzivati na potrebe na vseh področjih družbenega življenja, kar velja še toliko bolj, če te potrebe zadevajo temelje delovanja države ali sposobnost učinkovitega zagotavljanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Pri opravljanju zakonodajne funkcije je vezan le na Ustavo in v tem okviru sam presoja, katere zadeve bo uredil z zakonom in kako. Vendar pa Ustava v prvem stavku drugega odstavka 3. člena določa načelo ljudske suverenosti, po katerem vsa oblast v državi izhaja iz ljudstva in pripada ljudstvu, nosilci oblasti pa delujejo kot predstavniki ljudstva. Iz načela ljudske suverenosti izhaja načelo demokratične države (1. člen Ustave), znotraj katerega obstajata dva temeljna načina izvrševanja ljudske suverenosti: posredni in neposredni. Najpomembnejša oblika neposrednega sodelovanja ljudstva pri izvrševanju oblasti je referendum. Obstoj referendumov v posameznem sistemu nujno pomeni, da predstavniško telo ni izključni zakonodajalec, ampak je to tudi ljudstvo.

48. Po Ustavi imata zato svobodo zakonodajnega odločanja tako predstavniško telo kot tudi ljudstvo samo. Niti zakonodajalec niti ljudstvo pa zakonodajne svobode nimata, ko gre za obveznost izvršiti odločbe Ustavnega sodišča ali sodbe ESČP. Odveč je ponavljati, da so odločbe Ustavnega sodišča in sodbe ESČP za Državni zbor obvezne in da jih je dolžan izvršiti v postavljenih rokih. Nespoštovanje teh odločb pomeni hudo kršitev načel pravne države iz 2. člena Ustave in načela delitve oblasti iz drugega odstavka 3. člena Ustave. Ustava in odločbe Ustavnega sodišča ter sodbe ESČP torej ne zavezujejo samo Državnega zbora kot zakonodajalca, temveč tudi državljane, kadar oblast izvršujejo neposredno z odločanjem o posameznem zakonu na referendumu.

49. Prav to je razlog, da ima v primerih iz četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave Državni zbor dolžnost preprečiti referendum. V vseh drugih primerih, ko predstavniški organ po lastni presoji odpravlja domnevno protiustavnost na področju človekovih pravic ali temeljnih svoboščin, pa volja predstavniškega telesa ne more prevladati nad pravico ljudstva, da zahteva razpis referendumov oziroma da izvršuje zakonodajno funkcijo neposredno z glasovanjem na referendumu. Razlaga četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave, po kateri odprava protiustavnosti pomeni zgolj odpravo tiste protiustavnosti, ki jo je predhodno že ugotovilo Ustavno sodišče ali ESČP, je zato tudi *in favorem* pravici do referendumov. Ko je ustavodajalec to pravico že vnaprej izključil, je to storil samo za ozko določene primere. V primerih, ko bi na podlagi volje ljudstva stopile v veljavo domnevno protiustavne zakonske rešitve, pa Ustava določa učinkovite mehanizme, prek katerih se lahko take določbe izločijo iz pravnega reda – z odločitvijo Ustavnega sodišča v postopku za oceno ustavnosti zakona na podlagi zahtev upravičenih predlagateljev iz prvega odstavka 23.a člena ZUstS oziroma pobud, kadar pobudniki

izkazujejo pravni interes, ali pa v postopku po 30. členu in drugem odstavku 59. člena ZUstS.

50. Glede na navedene razloge, vključno s cilji, ki jih zasleduje četrta alineja drugega odstavka 90. člena Ustave (glej 46. točko obrazložitve), za razlago te ustavne določbe ni pomemben namen ustavodajalca, ki ni jasno razviden iz samega besedila in celotne ureditve in ki za nameček nima jasne in nedvoumne opore niti v ustavodajnem gradivu. Pravna interpretacija normativnega besedila je namreč usmerjena v objektivno veljavni smisel pravnega pravila in se ne omejuje na ugotavljanje cilja, ki ga je imel morda v mislih avtor tega besedila. Poleg tega že iz jezikovne razlage izhaja, da besedna zveza "ugotovljena protiustavnost" pomeni pleonazem, saj se (kot je bilo pojasnjeno v 41. točki obrazložitve) po naravi stvari lahko odpravlja le nekaj, za kar tisti, ki to odpravlja, ve, da to, kar odpravlja, že obstoji. Tudi če ustavodajalec ni sledil predlogu Strokovne skupine pri Ustavni komisiji, ki je predlagala dikcijo "za odpravo ugotovljene neustavnosti" in je besedo "ugotovljene" izključil iz besedila, to še ne pomeni, da je referendum izključen tudi takrat, ko zakonodajalec odpravlja protiustavnost, ki jo je sam ugotovil. Če bi namreč v besedilu ostal pridevnik "ugotovljena", bi še vedno ostalo odprto, kdo je tisti, ki je poklican ugotavljati protiustavnost (npr. Državni zbor, predlagatelj zakona, pravna stroka, strokovne službe in predlagatelji zakona, ločena mnenja ustavnih sodnikov, itd.). Vendar 160. člen Ustave daje jasen odgovor: za ugotavljanje protiustavnosti z učinkom *erga omnes* je pristojno Ustavno sodišče. Ko pa gre za konvencijske pravice, je to ESČP.

51. V skladu s četrto alinejo drugega odstavka 90. člena Ustave torej referendum ni dopustno razpisati o zakonih, ki odpravljajo protiustavnost na področju človekovih pravic ali temeljnih svoboščin, ki jo je predhodno že ugotovilo Ustavno sodišče ali ESČP. Te določbe pa seveda ni mogoče razlagati tako, da referendum ni dopustno razpisati v primerih, ko zakonodajalec sprejme zakonsko ureditev, s katero sicer posredno, prek njenih refleksnih učinkov na druga pravna področja, odpravlja protiustavnost, ki jo je že ugotovilo Ustavno sodišče ali ESČP. V takih primerih namreč zakonodajalec spreminja ureditev vprašanj, ki z ugotovljeno protiustavnostjo niso v neposredni zvezi. Res je, da sme Državni zbor kot zakonodajalec v okviru svojih pristojnosti avtonomno izbrati način, kako in v katerem zakonu bo odpravil protiustavnost, ki jo je ugotovilo Ustavno sodišče ali ESČP. Če to stori na posreden način, tako da spremeni druge ureditve, ki niso bile ugotovljene kot protiustavne, ali na novo uredi kakšno področje, je to vsekakor izraz njegove zakonodajne svobode. Vendar toliko, kot jo ima v takem primeru on, jo ima tudi ljudstvo. Zato tako odpravljanje ugotovljene protiustavnosti ne more biti razlog za nedopustitev referendum.

B. – II.

52. ZZZDR-D neposredno spreminja opredelitev zakonske zveze iz prvega odstavka 3. člena ZZZDR (in še nekaj s to določbo neposredno povezanih določb), posredno pa s spremembo opredelitve posega tudi v ureditve v neopredeljenem številu področnih zakonov (šlo naj bi za okoli 70 zakonov) in pri tem med drugim posredno odpravlja le protiustavnost, ki jo je ugotovilo Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-425/06 ter se nanaša na ureditev dedovanja istospolnih partnerjev v ZRIPS. Pri takem urejanju torej ne gre za neposredno odpravo že ugotovljene protiustavnosti, temveč za ureditev nečesa drugega, kot je tisto, kar nalaga omenjena odločba Ustavnega sodišča. Ustavno sodišče namreč nikoli ni ugotovilo protiustavnosti veljavne opredelitve zakonske zveze in pogojev za njeno sklenitev (prvi odstavek 3. člena in 16. člen ZZZDR).

53. ZZZDR-D, katerega predmet urejanja je opredelitev zakonske zveze, torej ni zakon, pri katerem bi šlo za pravni položaj iz četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave. Zato je Ustavno sodišče izpodbijani sklep Državnega zbora o tem, da zavrne razpis referendumu o ZZZDR-D, razveljavilo. S tem ne bo ugasnila dolžnost Državnega zbora, da izvrši zgoraj navedeni odločbi Ustavnega sodišča.

C.

54. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi drugega odstavka II. razdelka UZ90, 97, 99, prvega odstavka 21. člena ZRLI in tretje alineje drugega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10 in 56/11) v sestavi: predsednik mag. Miroslav Mozetič ter sodnice in sodniki dr. Mitja Deisinger, dr. Dunja Jadek Pensa, mag. Marta Klampfer, dr. Etelka Korpič – Horvat, dr. Ernest Petrič, Jasna Pogačar, dr. Jadranka Sovdat in Jan Zobec. Odločbo je sprejelo s petimi glasovi proti štirim. Proti so glasovale sodnice Jadek Pensa, Korpič – Horvat, Pogačar in Sovdat. Pritrdilna ločena mnenja so dali sodnica Klampfer in sodniki Mozetič, Petrič in Zobec. Odklonilna ločena mnenja so dale sodnice Jadek Pensa, Korpič – Horvat, Pogačar in Sovdat.

mag. Miroslav Mozetič

Predsednik

Vprašanja

- Glede katerih zakonov že po Ustavi ni mogoče razpisati naknadnega zakonodajnega referendumu? Kateri postopek se pri odločanju o tem, ali gre za tak zakon, uporabi in kdo odloča?

- Ali je po stališču Ustavnega sodišča dopustno, da se Državni zbor odloči zavrniti razpis referendumu o zakonu, za katerega presodi, da odpravlja protiustavnost? Katere ustavne vrednote so pri tem tehtane in kako?
- Kako odločba analizira vlogo ljudstva kot zakonodajalca v okviru ustavne demokracije ter katere meje tej vlogi postavljata načelo ustavnosti in sodna oblast?
- Kdo lahko avtoritativno ugotovi protiustavnost, ki jo je nato treba odpraviti z zakonom?
- Ustavno sodišče presoja, da četrta alineja drugega odstavka 90. člena Ustave ne zajema zakonodajalčevih ocen o obstoju protiustavnosti. Kako ta razlaga preprečuje zlorabo ustavne izjeme za preprečevanje referendumov?
- Kaj pomeni stališče Ustavnega sodišča, da zakonodajalec in ljudstvo nimata zakonodajne svobode, ko gre za izvršitev odločb Ustavnega sodišča in sodb ESČP?
- Zakaj je Ustavno sodišče štelo, da ZZZDR-D ne sodi med zakone, glede katerih referendum ni dopusten?
- Kako odločba vpliva na razumevanje razmerja med načelom demokracije in ustavnosodno interpretacijo človekovih pravic, zlasti ko bi referendumsko večina lahko sprejela zakonodajo, ki bi kršila ustavno varovane manjšinske pravice?
- V kolikšni meri odločba implicira, da je koncept protiustavnosti vezan ne le na vsebinsko oceno, temveč tudi na formalni vir, tj. izključno odločbe Ustavnega sodišča ali sodbe ESČP? Kakšna tveganja in prednosti prinaša takšen formalističen prag ustavnosodne zaščite za demokracijo in razvoj človekovih pravic?

Odločba Ustavnega sodišča št. Up-757/19-29 z dne 2. februarja 2020 (»Izbira kandidata pred Sodnim svetom«)

Up-757/19-29
20. 2. 2020

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku odločanja o ustavni pritožbi dr. Vesne Bergant Rakočević, Ljubljana, ki jo zastopata Odvetniška pisarna Schönherr – podružnica v Sloveniji, Ljubljana, in Odvetniška družba Brežan, o. p., d. o. o., Ljubljana, na seji 20. februarja 2020

O d l o č i l o :

Ustavna pritožba zoper sodbo Vrhovnega sodišča št. U 2/2019 z dne 12. 6. 2019 se zavrne.

Obrazložitev

A.

1. Vrhovno sodišče je zavrnilo tožbo pritožnice zoper odločbo Sodnega sveta, s katero je ta predlagal Državnemu zboru v imenovanje drugega kandidata na sodniško mesto vrhovnega sodnika na Vrhovnem sodišču. Ugotovilo je, da pritožnici kot kandidatki ob smiselni uporabi določb Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13 – v nadaljevanju ZUP) v izbirnem postopku pred Sodnim svetom nista bili kršeni pravica do izjave iz 22. člena Ustave ter pravica do poštenega sojenja iz 6. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP). Sprejelo je stališče, da smiselna uporaba določb ZUP ne pomeni, da mora Sodni svet v postopku izbire kandidate seznaniti z vsemi listinami in podatki, ki bi lahko vplivali na izbiro, tudi zato, ker bi to lahko pomenilo poseg v ustavno varovano pravico ostalih kandidatov do informacijske zasebnosti (38. člen Ustave). Po presoji Vrhovnega sodišča Sodni svet niti ob sklicevanju na smiselno uporabo 9. člena ZUP pritožnici pred odločanjem ni bil dolžan pošiljati mnenja civilnega oddelka Vrhovnega sodišča, čeprav je kasneje v izpodbijani odločbi zapisal, da je imelo odločilno težo pri izbiri tudi dejstvo, da so kandidata kot najprimernejšega skoraj soglasno ocenili tudi vrhovni sodniki. Po presoji Vrhovnega sodišča pa tudi ob stališču, da bi tožena stranka pritožnici morala omogočiti, da se izjavi o mnenju oddelka, pritožnici v okoliščinah konkretnega primera ob smiselni uporabi 9. člena ZUP ta pravica ni bila kršena. Za učinkovito možnost pritožnice, da se izjavi o mnenju civilnega oddelka v delu, ki se nanaša nanjo, naj bi po presoji Vrhovnega sodišča zadoščalo, da je bila pritožnica seznanjena s tem, da so vrhovni sodniki civilnega oddelka z osmimi glasovi od devetih sprejeli mnenje, da je med prijavljenimi najprimernejši drug kandidat. Ni pa ji bila tožena stranka dolžna omogočiti, da se izjavi o tistem delu mnenja, ki se nanaša na opis kvalitet stranke z interesom.

2. Pritožnica zatrjuje, da razlaga Vrhovnega sodišča, v skladu s katero ji Sodni svet v zvezi z mnenjem civilnega oddelka ni bil dolžan zagotoviti pravice do izjave, krši pravico iz 22. člena Ustave in prvega odstavka 6. člena EKČP. Navaja, da ima posameznik tudi v postopku kandidiranja vsa jamstva poštenega postopka. Zaradi širokega polja proste presoje, ki jo ima Sodni svet, imajo procesna jamstva poseben pomen (odločba Ustavnega sodišča št. Up-1094/18 z dne 21. 2. 2019). Pritožnica opozarja, da je bistvo pravice do izjave, da se stranka lahko izjavi o celotnem procesnem gradivu, ki je v spisu in ki lahko vpliva na odločitev. Samo dejstvo, da gre pri odločanju Sodnega sveta za prosti preudarek, naj na obseg pravice do izjave ne bi imelo vpliva; kandidatu bi moralo biti omogočeno, da

lahko s svojim izjavljanjem vpliva tudi na diskrecijski del odločanja organa. Iz presoje Ustavnega sodišča in prakse Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) (npr. sodbi ESČP v zadevi Juričič proti Hrvaški z dne 26. 7. 2011 in Ohneberg proti Avstriji z dne 18. 9. 2012 ter odločba Ustavnega sodišča št. Up-1094/18) naj ne bi izhajalo, da ima diskrecijsko odločanje vpliv na vsebino pravice do izjavljanja oziroma procesnih jamstev iz 22. člena Ustave in prvega odstavka 6. člena EKČP. Zlasti naj ne bi držalo, da je v postopkih diskrecijskega odločanja udeležnim strankam na voljo le izjava glede izpolnjevanja zakonskih pogojev (proti)kandidata, torej glede tistega dela odločanja, ki ni predmet diskrecije, kar naj bi zmotno obrazložilo Vrhovno sodišče v zvezi s sodbo ESČP v zadevi Juričič proti Hrvaški. Pritožnica zatrjuje, da se mnenje civilnega oddelka nanjo nanaša v vsebinskem smislu prek ocene kvalitet drugega kandidata, in opozarja, da ima to mnenje v izbirnem postopku poudarjeno vlogo, ki je primerljiva mnenju predsednika sodišča in, čeprav za Sodni svet to mnenje ni zavezujoče, z močjo svoje avtoritete lahko odločilno vpliva na izid postopka.

3. Kršitev pravice do izjave in poštenega sojenja naj bi pomenilo tudi podredno stališče Vrhovnega sodišča, da je bila pritožnici pravica do izjave v zvezi z mnenjem civilnega oddelka glede na posebnosti načina odločanja Sodnega sveta in okvir smiselne uporabe ZUP v zadostnem obsegu omogočena. S tem, ko je član Sodnega sveta na razgovoru pritožnico vprašal, ali je seznanjena z mnenjem civilnega oddelka, nato pa jo obvestil, da ji mnenje ni naklonjeno z osmimi glasovi od devetih, ne da bi povzel njegovo vsebino ali razloge, naj pritožnici ne bi bila dana resnična možnost, da se o njem izjavi. Pritožnica zatrjuje, da standardi Ustavnega sodišča in ESČP glede vsebine pravice do izjave občutno presegajo razlago Vrhovnega sodišča v konkretnem primeru, ki šteje, da je bilo pravici zadoščeno že zgolj z omenjeno seznanitvijo na razgovoru. Vrhovno sodišče naj bi se pri tem sklicevalo na smiselno uporabo ZUP in specifičnost izbirnega postopka pred Sodnim svetom, vendar naj te specifičnosti ne bi obrazložilo, stališča ESČP in Ustavnega sodišča pa naj bi zavrnilo brez (dodatne) vsebinske obrazložitve ali naj se do njih ne bi opredelilo (in sicer do sodbe ESČP v zadevi Nideröst-Huber proti Švici z dne 18. 2. 1997 ter odločbe Ustavnega sodišča št. Up-108/00 z dne 20. 2. 2003, Uradni list RS, št. 26/03, in OdlUS XII, 49).

4. Senat Ustavnega sodišča je ustavno pritožbo s sklepom št. Up-757/19 z dne 9. 9. 2019 sprejel v obravnavo in zadržal izvršitev odločbe Sodnega sveta št. Su 558/2018 z dne 14. 2. 2019, s katero je ta predlagal Državnemu zboru v imenovanje drugega kandidata na sodniško mesto vrhovnega sodnika na Vrhovnem sodišču. V skladu s prvim odstavkom 56. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS) je Ustavno sodišče o tem obvestilo Vrhovno

sodišče in Sodni svet. Na podlagi drugega odstavka navedenega člena ZUstS je ustavno pritožbo poslalo v odgovor stranki z interesom mag. Mateju Čujoviču.

5. Stranka z interesom v odgovoru navaja, da je mnenje oddelka Vrhovnega sodišča le sestavni del mnenja predsednika sodišča o ustreznosti prijavljenega kandidata in je le eden izmed upoštevni kriterijev za izbiro Sodnega sveta. Pravica do izjave bi morala potem enako veljati za celotno gradivo, kar bi pomenilo, da bi moral Sodni svet zbrano gradivo o vseh kandidatih navzkrižno vročiti vsem kandidatom v izjavo. Stranka z interesom meni, da je tako stališče nevzdržno in da je za posameznega kandidata v okviru pravice do izjave pomembno zgolj to, da ve, katero je tisto zbrano gradivo, ki ga bo Sodni svet uporabil pri svojem odločanju. Po mnenju stranke z interesom ustavna pritožba izhaja iz zmotnega izhodišča, da je izbirni postopek enak kontradiktornemu. Stranka z interesom poudarja, da v izbirnem postopku, v katerem organ odloča po prostem preudarku, ne gre za odločanje o pravici, zato nestrinjanje neizbranega kandidata z mnenjem organa odločanja napada njegovo izbiro in s tem posega v diskrecijsko pravico organa. Poseganje v diskrecijsko pravico organa po mnenju stranke z interesom ne more biti predmet sodnega (niti ustavnosodnega) varstva. Stranka z interesom zavrača primerjavo s sodbo ESČP v zadevi Juričić proti Hrvaški, ker meni, da ne gre za primerljivi zadevi. V zvezi s konkretnim postopkom izbire navaja, da je bilo pritožnici mnenje predsednika sodišča, katerega del je mnenje oddelka, vročeno in je imela možnost, da poda pripombe, zato ji v zvezi s tem pravica do izjave ni mogla biti kršena. Meni, da bi morala pritožnica glede na zakonsko omejene razloge za izpodbijanje odločbe Sodnega sveta pred Vrhovnim sodiščem za uspešno uveljavitev kršitev zakonitosti izkazati, da je Sodni svet kršil zakonsko določbo. Po mnenju stranke z interesom dejstvo, da pritožnici mnenje oddelka ni bilo vročeno, še ne pomeni, da z njim ni bila seznanjena najmanj v delu, s katerim je morala biti seznanjena, tj. glede izida glasovanja civilnega oddelka. Če bi se želela podrobneje seznaniti z zanjo spornim mnenjem, bi lahko na razgovoru pred Sodnim svetom zahtevala, naj se ji mnenje predstavi v izvorni obliki. Stranka z interesom navaja tudi, da Sodni svet v postopku izbire med različnimi kandidati ne deluje kot sodišče v smislu 6. člena EKČP, saj ne opravlja funkcije sojenja oziroma reševanja sporov, temveč odloča o izbiri najprimernejšega kandidata za določeno sodniško mesto. Meni, da mnenje oddelka, ki je le mnenje in ne pravna odločitev, ni in ne more biti predmet obravnave ali dokazne ocene oziroma "problematiziranja". Poleg tega je po mnenju stranke z interesom pritožnica imela tudi možnost usmerjeno vplivati na tisti del odločitve Sodnega sveta, ki je diskrecijski, saj je lahko na razgovoru pred Sodnim svetom predstavila, zakaj meni, da je najboljša kandidatka. Če Sodnega sveta ni prepričala, pa naj to ne bi moglo pomeniti kršitve ustavnih in konvencijskih pravic.

6. Ustavno sodišče je v postopku odločanja o ustavni pritožbi vpogledalo v spis Sodnega sveta št. Su 558/2018 in Sodni svet zaprosilo za podatke o pridobivanju mnenj oddelkov Vrhovnega sodišča v postopkih imenovanj za vsaj zadnjih deset imenovanih sodnikov Vrhovnega sodišča.

7. Odgovor stranke z interesom in odgovor Sodnega sveta je Ustavno sodišče vročilo pritožnici, ki se je nanju odzvala. Pritožnica ponavlja, da ni ustavnopravno dopustnega razloga, da se vsi prijavljeni kandidati, na katere se mnenje oddelkov na vsak način nanaša in na katere izbiro vpliva, z vsebinskimi razlogi mnenja oddelka ne bi mogli seznaniti in se o njih izjaviti oziroma navesti dejstva in okoliščine, ki bi jim lahko bile, glede na razloge tega mnenja, v korist.

8. Odgovor Sodnega sveta je Ustavno sodišče poslalo tudi stranki z interesom, ki nanj ni odgovorila.

B.

9. V skladu z ustaljeno ustavnosodno presojo posameznik, ki kandidira na sodniško funkcijo, nima pravice do zasedbe takšnega položaja, ima pa pravico, da se zanj poteguje pod enakimi pogoji kot drugi kandidati. Ustavno sodišče je presojalo, ali je (prvo) stališče Vrhovnega sodišča, da Sodni svet pritožnici ni bil dolžan vročiti mnenja oddelka in s tem omogočiti, da se o mnenju izjavi, skladno z 22. členom Ustave.

10. Postopek izbire najprimernejšega kandidata pred Sodnim svetom pomeni diskrecijsko odločanje, pri katerem je sodna kontrola odločitve Sodnega sveta omejena. Iz odločitve o izbiri mora biti razvidno, ali (i) predlagani kandidat izpolnjuje zakonske pogoje in kriterije za sodniško funkcijo, na katero kandidira, ter (ii) kateri so vsebinski razlogi, ki utemeljujejo izbiro konkretne osebe. Vsebinski razlogi za izbiro najprimernejšega kandidata morajo temeljiti na objektivnih merilih, s katerimi se izkazujeta strokovna usposobljenost in osebnostna primernost izbranega kandidata. Tudi ESČP poudarja, da mora biti postopek transparenten in pravičen ter mora upoštevati vse profesionalne odlike kandidatov, pri tem pa diskrecija ne sme biti zlorabljen. Zahteva, da morajo odločitve glede izbire oziroma imenovanj sodnikov temeljiti na objektivnih, transparentnih in zgolj strokovnih merilih, izhaja tudi iz mednarodnopравnih dokumentov, ki kljub svoji nezavezujoči pravni obliki pomenijo standarde in merila, ki so neodtujljivi v vsaki demokratični družbi.

11. Sodni svet odloča o pravici kandidata, da se za funkcijo vrhovnega sodnika poteguje v poštenem (ustavnoskladnem in zakonitem) postopku pod enakimi pogoji kot drugi kandidati. V tem obsegu je kandidatom (pritožnici) zoper odločitev o izbiri zagotovljeno tudi sodno varstvo v upravnem sporu. Pritožnica trdi, da je bil postopek izbire nepošten zato, ker ji ni bilo vročeno mnenje oddelka Vrhovnega sodišča o tem, kateri izmed kandidatov je najprimernejši.

12. Po mnenju Ustavnega sodišča bi lahko pritožnica svojo pravico, da na položaj vrhovne sodnice kandidira v poštenem postopku, učinkovito zavarovala z vpogledom v spis Sodnega sveta št. Su KS 54/2018, v katerem je tudi mnenje oddelka Vrhovnega sodišča. Na ta način bi ji bilo omogočeno, da se prepriča tudi, ali odločitev Sodnega sveta temelji na objektivnih merilih, s katerimi se izkazujeta strokovna usposobljenost in osebnostna primernost izbranega kandidata. Zgolj slednje je lahko predmet sodne kontrole v postopku pred Vrhovnim sodiščem. Sodni preizkus odločitve Sodnega sveta namreč ne obsega presoje, kateri izmed več kandidatov, ki izpolnjujejo zakonske pogoje in kriterije, je strokovno in osebnostno najprimernejši za zasedbo funkcije, pač pa zgolj presojo poštenosti postopka.

13. Postopek pred Sodnim svetom je pošten (22. člen Ustave), če je transparenten in če izbira temelji na objektivnih merilih, s katerimi se izkazujeta strokovna usposobljenost in osebnostna primernost izbranega kandidata. Pritožnica ni trdila, da ji je bil vpogled v spis Sodnega sveta št. Su KS 54/2018, v katerem je tudi mnenje oddelka Vrhovnega sodišča, onemogočen. Pritožnica tudi ni trdila, da je izbira najprimernejšega kandidata temeljila na kriterijih, ki jih Sodni svet ne bi smel upoštevati. Tega ne trdi niti v ustavni pritožbi.

14. Glede na vse navedeno je bila transparentnost in s tem poštenost postopka pred Sodnim svetom pritožnici zagotovljena z možnostjo vpogleda v spis Sodnega sveta. Stališče Vrhovnega sodišča, po katerem Sodni svet ni bil dolžan omogočiti, da se pritožnica izjavi o mnenju oddelka, zato ne krši 22. člena Ustave, ki pritožnici zagotavlja pošten postopek pred Sodnim svetom.

C.

15. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi prvega odstavka 59. člena ZUstS in petega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11 in 70/17) v sestavi: predsednik dr. Rajko Knez ter sodnici in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Rok Čeferin, dr. Dunja Jadek Pensa, dr. Špelca Mežnar in Marko Šorli. Sodnik

dr. Marijan Pavčnik in sodnica dr. Katja Šugman Stubbs sta bila pri odločanju o zadevi izločena. Ustavno sodišče je odločbo sprejelo soglasno. Sodnica Mežnar je dala pritrtilno ločeno mnenje.

dr. Rajko Knez
Predsednik

Vprašanja

- Kaj je diskrecijsko odločanje?
- Ali odločanje Sodnega sveta pomeni odločanje o pravici posameznika in ali je slednjemu zato treba zagotoviti enaka procesna jamstva kot v kontradiktornem postopku?
- Ali je Sodni svet dolžan vročiti mnenja o drugih kandidatih vsem kandidatom? Če da, kakšne so pravne posledice take zahteve z vidika pravice do zasebnosti?
- Kakšna je razlika med vprašanjem, kdo je najprimernejši kandidat, in vprašanjem, ali je bil postopek izbire pošten?
- Ali lahko nezmožnost vplivanja kandidata na mehke kriterije (npr. ocena kolegov) pomeni kršitev pravice do poštenega postopka?

Sklep Ustavnega sodišča Ps-1/22-39 z dne 10. marca 2022 (»Protiustavnost politične stranke«)

Ps-1/22-39
10. 3. 2022

SKLEP

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus pobude Viljema Vilija Kovačiča, Ljubljana, in drugih na seji 10. marca 2022

sklenilo:

1. Pobuda za začetek postopka za oceno protiustavnosti programa politične stranke Levica in delovanja političnih strank Levica in Socialni demokrati se zavrne kot očitno neutemeljena.

2. Politična stranka Socialni demokrati sama nosi svoje stroške postopka.

Obrazložitev

A.

1. Pobudnik vlaga pobudo za začetek postopka za oceno protiustavnosti programa politične stranke Levica in delovanja političnih strank Levica in Socialni demokrati (v nadaljevanju SD). V zvezi s politično stranko SD navaja, da se ni distancirala od nekdanjih zločinskih Komunistične partije (v nadaljevanju KP) ter Zveze komunistov Jugoslavije (v nadaljevanju ZKJ) in Zveze komunistov Slovenije (v nadaljevanju ZKS), kar naj bi kazala z mnogimi ravnanji. Sklicuje se na izjavo poslanca Državnega zbora Marka Koprivca z leta 2019, da so SD ponosni nasledniki Zveze komunistov. Vodstvo stranke in člani naj bi ob raznih dogodkih, predvsem dogodkih stranke, pogosto prikazovali simbole Komunistične partije Slovenije in Komunistične partije Jugoslavije, fotografije diktatorja Tita, zastave bivše komunistične Socialistične republike Slovenije (v nadaljevanju SRS) z rdečo zvezdo, zastave Socialistične federativne republike Jugoslavije (v nadaljevanju SFRJ), uniforme pionirjev in ostale simbole totalitarizma. Predsednica stranke SD Tanja Fajon in njen nekdanji predsednik Dejan Židan naj bi se priklonila Borisu Kidriču, predsedniku komunistične vlade v času najhujših zločinov po drugi svetovni vojni. Pobudnik meni, da je stranka SD pravna naslednica teh organizacij.

2. Pobudnik očita protiustavnost določbi programa stranke Levica, ki govori o družbeni in skupnostni lastnini produkcijskih sredstev (str. 6 programa), in določbi v poglavju *Gospodarski odnosi*, ki govori o ciljih Levice, ki da se zavzema za odpravo kapitalizma in uvedbo gospodarjenja, ki bo zagotavljalo blaginjo vseh prebivalcev (aktivnih in neaktivnih), brez ogrožanja življenjskega okolja (ekosocialistično gospodarstvo) in bo temeljilo na treh stebrih: delavskem upravljanju, družbeni in skupnostni lastnini ter demokratičnem planiranju (str. 20 programa). Protiustavni naj bi bili tudi določba volilnega programa stranke Levica, ki ga je sprejela za državnozborske volitve 2018, ki govori o zaustavitvi privatizacijskih postopkov, oblikovanju novih, pravičnih kriterijev za odprte denacionalizacijske postopke in reviziji že opravljenih denacionalizacijskih postopkov (str. 20 volilnega programa), ter določba, da se v svobodni družbi svoboda ne sme končati na pragu delovnega mesta; vsi, ki ustvarjajo družbeno bogastvo, bi morali imeti glas pri njegovem upravljanju (str. 22 volilnega programa). Pobudnik opozarja tudi na zapis na spletni strani Levice o razbitju prevelikih bank in skladov.

3. Protiustavni cilji delovanja stranke Levica naj bi izhajali iz objav državnozborskega poslanca Levice Mihe Kordiša na njegovem Facebook profilu ("*Stanovanja za vse: razlastimo kapitaliste!*", "*Petkov cincin za svobodo. Fašiste - pučiste moramo nagnati iz oblasti, preden izropajo vse,*

kar ni pribito", "Očitata nam, da hočemo odpraviti vašo lastnino. Vsekakor, to hočemo") in njegove objave na Twitter profilu Levice ("Navsezadnje so bili socialisti tisti, ki so (...) popeljali slovenski narod, skupaj z drugimi jugoslovanskimi narodi v svetlo bodočnost, v kateri smo dobili industrijsko bazo, ki je poprej ni bilo"). Pobudnik opozarja tudi na objavo stranke Levica na njeni spletni strani o naukih oktobrske revolucije in objavo poslanke Levice Violete Tomič na Facebook profilu veleposlaništva Venezuele (uradno ime Bolivarska republika Venezuela) o izražanju spoštovanja in podpore stranke Levica venezuelskemu ljudstvu in njihovi nesmrtni revoluciji.

4. Pobudnik zatrjuje, da ima stranka Levica v svojem programu zapisane cilje, ki so v direktnem nasprotju s 33., 67. in 69. členom Ustave, s tem pa tudi v nasprotju s 1., 2., 3. in 15. členom Ustave ter celotnim IV. poglavjem Ustave, ki govori o državni ureditvi. Meni, da v navedenih objavah stranke Levica lahko prepoznavamo povečevanje političnih sistemov doma in v tujini, ki jih je Ustavno sodišče že razglasilo za nedemokratske in zločinske. Tudi stranka SD naj bi s tem, ko se ni distancirala od bivšega totalitarnega režima, ravnala protiustavno in kršila 1., 2., 3., 33., 67. in 69. člen Ustave ter celotno IV. poglavje Ustave. Pobudnik meni, da Ustava zahteva, da se stranke, ki se ne distancirajo od totalitarne ureditve pred letom 1990, prepove.

5. Pobudnik še navaja, da Republika Slovenija, če dovoli delovanje takšnih strank, ravna v nasprotju s Konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP) oziroma sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP). Sklicuje se na odločitev ESČP v zadevi *Le Comité d'organisation et d'enregistrement du Parti communiste Roumain proti Romuniji* z dne 30. 11. 2021, s katero naj bi ESČP zavrglo pritožbo zoper zavrnitev registracije Komunistične stranke Romunije (v nadaljevanju KPR), ker naj se ta ne bi distancira od bivše komunistične stranke in komunizma.

6. Pobudnik opozarja tudi na prakso nemškega Zveznega ustavnega sodišča (v nadaljevanju BVerfG), po kateri naj bi se politične stranke prepovedalo, če so ideološko skrajne, če imajo agresivno ali sovražno držo in če imajo realne možnosti za uresničitev programa. Meni, da bi bilo treba stranko Levica prepovedati tudi na podlagi teh meril.

7. Pravni interes pobudnik utemeljuje z navedbami, da je državljan, volivec, publicist, blogger, predsednik več društev in lastnik dvanajstih parcel v skupni velikosti 2.5 hektarja, hiše in vikenda. Politični stranki, katerih protiustavnost zatrjuje, naj bi napovedovali razlastitev lastnikov večjega premoženja in izražali naklonjenost oblastem, ki naj bi že razlastinile lastnike zemljišč (npr. SD izraža naklonjenost Borisu Kidriču, Levica pa

Nicolásu Maduri v Venezueli). Oblasti, katerim stranki izražata naklonjenost, naj bi preganjale publiciste, politične nasprotnike in predsednike društev, kot so tista, ki jih vodi pobudnik (društvo Davkoplačevalci se ne damo itd.). Če bi ti dve stranki prišli na oblast, naj bi bilo ogroženo njegovo premoženje, varnost, življenje in uresničevanje svobode izražanja. Pobudnik navaja, da sta stranki močni v politiki Republike Slovenije in da je verjetnost, da bosta na oblasti, realna. Ustavnemu sodišču predlaga, naj izvede javno obravnavo.

8. Stranka SD v odgovoru na pobudo navaja, da ji pobudnik očita izražanje naklonjenosti oblastem, ki naj bi že razlastnile lastnike zemljišč, pri čemer ne izkaže konkretne nevarnosti, da se bo to zgodilo prav njemu oziroma ne izkaže, kako naj bi domnevno protiustavno delovanje stranke neposredno posegalo v njegov pravni položaj. Pobudnik naj ne bi navedel niti, kako naj bi odločitev Ustavnega sodišča pripomogla k izboljšanju njegovega pravnega položaja. Zatrjeval naj bi le škodo, ki bi lahko potencialno nastala (razlastitev, preganjanje drugače mislečih, drugi posegi v ustavne pravice), če bi stranka prišla na oblast, za kar pa naj bi bila brez dvoma potrebna sprememba ustavne in zakonske ureditve, v primeru razlastitve in drugih posegov v pravice pa bi imel na voljo redne sodne postopke, v katerih bi lahko zavaroval svoj pravni položaj.

9. Stranka SD zatrjuje, da niti sodna praksa BVerfG niti odločitev ESČP, na katero se sklicuje pobudnik, v konkretni zadevi nista uporabljivi, saj so bistvene okoliščine povsem drugačne. Opozarja tudi na poročilo Beneške komisije, iz katerega naj bi izhajalo, da zgolj mirno prizadevanje za spremembo ustavnega reda ali nasprotovanje temu redu (ki pa v konkretnem primeru ni podano in dokazano) še ne zadostuje za prepoved politične stranke. Zatrjuje, da je SD uveljavljena politična stranka, ki je nastala z združitvijo levih, socialdemokratskih in socialističnih strank 29. 5. 1993, ko so se v Združeno listo socialnih demokratov združile takratna Socialdemokratska prenova, Delavska stranka, Socialdemokratska unija in skupini iz Socialistične stranke Slovenije in DeSUS – Demokratična stranka upokojencev Slovenije. Na svojem 5. kongresu 2. 4. 2005 naj bi se stranka preimenovala v Socialne demokrate. Z zmago na volitvah leta 2008, na pragu največje gospodarske in finančne krize po 2. svetovni vojni, naj bi stranka prvič v demokratični zgodovini Republike Slovenije sestavila socialdemokratsko vlado. Že prej pa naj bi aktivno sodelovala pri oblikovanju ustavnega reda Republike Slovenije, najprej z vodilno vlogo pri sprejemanju ustavnih dopolnil v letu 1989, ki so omogočili miren prehod v demokracijo in prve večstrankarske volitve, s podporo plebiscitu in razglasitvi neodvisnosti Republike Slovenije s sprejetjem Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 1/91 – v nadaljevanju TUL) leta 1991, nato pa z aktivno podporo pripravi in sprejetju nove Ustave Republike Slovenije. Stranka

SD poudarja, da ni nikoli nasprotovala Ustavi in tudi ni poskušala spremeniti ustavnega reda, vsa njena dosedanja ravnanja dokazujejo, da je ustavni red, utemeljen na demokraciji, spoštovanju človekovih pravic in svoboščin ter drugih ustavnih vrednotah, aktivno soustvarjala. Vse od sprejetja nove Ustave Republike Slovenije naj bi zagovarjala in uresničevala vrednote, kot so solidarnost, svoboda, strpnost, demokracija, človekove pravice in trajnostni razvoj, ki se uresničujejo skozi varstvo socialnih, ekonomskih in političnih pravic, zavzemanje za enakost in enakopravnost spolov, upor slovenskega naroda zoper nacizem in fašizem ter prizadevanje za razvoj človekovih pravic in mednarodnega prava. To naj bi izhajalo tudi iz programa politične stranke, ugotovitve njegove protiustavnosti pa pobudnik niti ne zahteva. Ne glede na identičen način delovanja od ustanovitve stranke dalje naj delovanje stranke ne bi bilo sporno, zato ni videti objektivnih razlogov, da bi bilo sporno sedaj.

10. Stranka SD zanika navedbe, da se ni nikoli distancirala od totalitarnih režimov. Iz vrednot, ki jih stranka zasleduje, naj bi izhajalo, da so to vrednote demokratične družbene ureditve in nimajo s totalitarnimi režimi nič skupnega. Pri tem naj bi bilo pomembno, da je bila vloga ZKS v osemdesetih letih 20. stoletja bistveno drugačna od ravnanj komunističnih partij v vzhodnoevropskih državah. ZKS naj bi bila ob civilni družbi pomemben generator družbenih in demokratičnih sprememb, še posebej po letu 1986, ko je njeno vodenje prevzel Milan Kučan in drugi prenovitelji, ki naj bi znotraj partije načrtovali in spodbujali uvajanje demokracije, pluralizma, človekovih pravic in "socialdemokratizacijo" same ZKS. ZKS naj bi bila v Sloveniji dejavnik demokratičnih sprememb, kar naj bi bilo zgodovinsko dokazano z demokratizacijo družbenega življenja, svobodnejšo javno razpravo, pa tudi s sprejetjem ustavnih dopolnil k Ustavi Socialistične republike Slovenije leta 1989, ki so omogočila sestop z oblasti in prve večstrankarske volitve. To naj ne bi bila ravnanja pod pritiskom, temveč zavestna reformna prizadevanja takratne ZKS. Prav te okoliščine naj bi ustvarile pomemben moralni kapital, ki je *Zvezi komunistov Slovenije – Stranki demokratične prenove* na prvih demokratičnih volitvah prinesel celo relativno zmago in legitimnost za sooblikovanje demokratičnega političnega življenja. Po mnenju stranke SD je že iz navedenega jasno, da se je stranka že pred prvimi demokratičnimi volitvami zavezala k demokratičnemu programu in evropskemu povezovanju ter se distancirala od nekdanjega režima.

11. Po mnenju stranke SD pobudnik pogostega prikazovanja simbolov KP, ZKS oziroma ZKJ, fotografije diktatorja Tita, zastave bivše komunistične SRS z rdečo zvezdo, zastave SFRJ, uniforme pionirjev in ostale simbole totalitarizma z ničemer ni izkazal. Stranka SD poudarja, da se je ESČP v sodbi v zadevi *Vajnai proti Madžarski* z dne 8. 7. 2008 že opredelilo do prepovedi nošenja rdeče peterokrake zvezde.

12. Stranka SD navaja tudi, da pobudnik ni uspel pojasniti, zakaj sploh meni, da naj bi bilo "nedistanciranje" od komunističnih strank (po njegovi oceni) totalitarnih režimov kot tako sploh v nasprotju s slovenskim ustavnim redom, še toliko bolj upoštevajoč dejstvo, da se stranki ne očitajo nobena konkretna ravnanja, s katerimi naj bi vsaj potencialno ogrožala obstoj in delovanje slovenske demokratične ureditve. Poklon Francu Rozmanu Stanetu in Borisu Kidriču po mnenju stranke SD nikakor ne more pomeniti podpore komunističnim totalitarnim režimom, saj naj bi bili pomembni zgodovinski osebnosti. Stranka SD meni, da komunizem ne pomeni *a priori* totalitarnega režima. V skladu z jezikovno razlago iz Slovarja slovenskega knjižnega jezika naj bi komunizem pomenil "brezrazredno gospodarsko-družbeno ureditev, ki temelji na podružbljenju proizvodjalnih sredstev, želji po odpravi izkoriščanja in delitvi dobrin po potrebah." V skladu s to definicijo naj bi bilo treba razlagati v pobudi izpostavljene besede Marka Koprivca, da so SD ponosni nasledniki Zveze komunistov. Teh besed po mnenju SD ne gre razlagati v smislu, da se s tem povečuje po mnenju nekaterih pripadnikov desnega političnega pola komunistični totalitarni režim v nekdanji Jugoslaviji, temveč da stranka deluje v skladu z zavezo, ki jo je *Zveza komunistov Slovenije – Stranka demokratične prenove* podala že leta 1990 in se s tem distancirala od nekdanjega režima. Tudi iz samega nadaljevanja izjave poslanca Marka Koprivca, kot je razvidna na spletni strani Nove24TV, kar naj bi kot dokaz predlagal pobudnik, naj bi izhajalo, da je poslanec v nadaljevanju izrecno povedal, da so SD kot ponosni nasledniki ZKS leta 1996 sprejeli deklaracijo, kjer jasno in nedvoumno obsojajo povojne poboje, ki so bili zločin. Celotna izjava, na katero se sklicuje pobudnik, naj bi sama po sebi pomenila distanciranje stranke od tistega, kar je bilo v zvezi z delovanjem ZKJ najslabšega oziroma zavržnega.

13. Stranka SD še navaja, da politične stranke odgovarjajo za ravnanje svojih članov samo, če obstajajo dokazi, da so člani delovali s strankino pomočjo ali da je bilo njihovo ravnanje posledica programa stranke ali njenih političnih ciljev. Zgolj dejstvo, da je poslanec Marko Koprivc član stranke, po mnenju SD še ne zadošča za tovrsten zaključek, pobudnik pa prav tako ne izkaže navodila stranke, da bi poslanec v njenem imenu podal predmetno izjavo, še manj pa izkaže, da je bila njegova izjava v skladu s programom stranke in njeno politično agendo.

14. Stranka SD Ustavnemu sodišču predlaga, naj zadevo obravnava absolutno prednostno, in zahteva povračilo stroškov postopka. Meni, da je pobuda očitno neutemeljena in vložena izključno z namenom blatenja stranke v predvolilnem času.

15. Stranka Levica v odgovoru navaja, da je obravnavana pobuda značilna za delovanje politične desnice v Republiki Sloveniji, ki – odkar je prišla na oblast – poskuša z vsemi sredstvi utišati ali odstraniti vse, ki se z njo ne strinjajo ali ovirajo njihove poskuse podrejanja vseh vidikov družbe. Po mnenju Levice namen pobude očitno ni nič drugega kot z neutemeljenimi obtožbami proti strankama Levica in SD vplivati na volilno kampanjo in izide volitev ter v ta namen zlorabiti Ustavno sodišče. Zato predlaga, naj Ustavno sodišče še pred začetkom volilne kampanje zavrne pobudo in na tak način prepreči vsakršen dvom o legitimnosti izida.

16. Ustavno sodišče je odgovora SD in Levice poslalo pobudniku, ki navaja, da razlog za vložitev pobude niso prihajajoče volitve v Državni zbor, temveč dejstvo, da se na vseh volitvah do sedaj vprašanje protiustavnosti delovanja oziroma aktov strank SD in Levica ni izpostavljalo oziroma je bilo spregledano, čeprav je odnos do nasilja in zločinov predhodnikov katerekoli politične stranke zelo ključno vprašanje naše sedanjosti in je pomembno tudi zaradi prihodnosti naših zanamcev. Nasprotovanje čaščenju likov in dejanjem nosilcev preteklega totalitarnega sistema komunizma (kot naj bi bil Boris Kidrič) s strani najvišjih predstavnikov strank SD in Levica naj bi temeljilo na resoluciji Evropskega sveta iz leta 2009 in drugi, ponovljeni resoluciji v septembru 2019, ki naj bi izrecno opozarjala na nujnost distanciranja od malikov komunizma in to predvsem zaradi mladih, ki zgodovine ne poznajo, ter zaradi njihove in naše skupne prihodnosti. Resoluciji naj ravno po zaslugi SD in Levice niti po petih poizkusih v Državnem zboru ne bi bili izglasovani. Pobudnik navaja, da stranka SD vztrajno nagovarja prav mlade. Da naj bi poistovetenje s totalitarnimi simboli v Republiki Sloveniji med mladino prav po zaslugi strank SD in Levice postalo že skoraj obredno, naj bi dokazovali protesti, ki s čaščenjem likov nasilnežev in zločincev rezultirajo tudi v sedanjem slovenskem pouličnem nasilju oziroma protestih. Pobudnik vztraja, da iz dejanj strank SD in Levica izhajajo, da se nista distancirali od bivšega totalitarnega sistema. Trditev v ugovoru stranke SD, da za totalitarne prakse pobudnik v pobudi ne navaja dokazov, naj bi bila cinična negacija realnosti. Pobudnik še navaja, da ne želi uveljavljati prepovedi delovanja nobene od obeh strank, pač pa predlaga nujne popravljalne ukrepe, ki pa naj ne bodo samo neobvezujoči in zgolj verbalne narave.

17. Pobudi pobudnika Viljema Vilija Kovačiča so se pridružili pobudnice in pobudniki Marko Jerak, Kozina, Jožef Pintarič, Benedikt, Igor Dekleva, Postojna, Matjaž Rogel, Ljubljana, Jožef Tomažič, Celje, Vitomir Tepeš, Ljubljana, Rudi Regancin, Zagorje ob Dravi, Ljudmila Regancin, Zagorje, Jožica Pevec, Šmarje – Sap, Suzana Kvas, Dob, Anton Tori, Zagorje, Marija Tori, Zagorje, Marko Vrtačnik, Zagorje, Olga Vrtačnik, Zagorje, Iva Pavlin Žurman, Solkan, in Jirek Kočica, Ljubljana.

B. – I.

18. Pravica do zbiranja in združevanja iz 42. člena Ustave je temeljna človekova pravica, ki omogoča svobodno izražanje mnenj, oblikovanje politične volje in samoorganiziranost. Pravica do združevanja, ki vključuje tudi pravico do ustanavljanja političnih strank in njihovega delovanja, pomeni izhodišče za večstrankarski politični sistem, brez katerega svobodna demokratična družba ne more obstajati. Eden od ciljev pravice do zbiranja in združevanja je tudi varstvo oziroma uresničevanje pravice do svobode izražanja iz prvega odstavka 39. člena Ustave. To še toliko bolj velja za politične stranke zaradi njihove bistvene vloge pri zagotavljanju pluralizma političnih mnenj in delovanja demokracije. Tudi pravica do svobode izražanja je torej neposredno povezana z demokratično obliko vladavine (1. člen Ustave).

19. Ustava nima posebnih določb o političnih strankah. Omenja jih zgolj v povezavi s prepovedjo članstva poklicnih pripadnikov obrambnih sil in policije v političnih strankah (četrti odstavek 42. člena Ustave), v zvezi z nezdržljivostjo sodniške funkcije (133. člen Ustave), nezdržljivostjo funkcije državnega tožilca (136. člen Ustave), nezdržljivostjo funkcije ustavnega sodnika (166. člen Ustave) in v določbi o pristojnostih Ustavnega sodišča, v kateri določa, da Ustavno sodišče (med drugim) odloča o protiustavnosti aktov in delovanja političnih strank (deseta alineja prvega odstavka 160. člena Ustave).

20. Drugi odstavek 3. člena Ustave določa, da ima v Republiki Sloveniji oblast ljudstvo (načelo ljudske suverenosti). Državljanke in državljani jo izvršujejo neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno. V sodobnih demokratičnih ureditvah ljudstvo v pretežni meri izvršuje oblast posredno prek predstavnikov, ki so izvoljeni na volitvah. Kandidate na volitvah postavljajo skoraj izključno politične stranke. Politične stranke omogočajo tudi njihovo izvolitev, kajti zunajstrankarski kandidati imajo bistveno manjše možnosti, da bi bili izvoljeni. Tako so volitve nepredstavljive brez aktivne udeležbe svobodno ustanovljenih in delujočih političnih strank. Sodobna parlamentarna demokracija ne more delovati brez političnih strank, ki delujejo kot posrednik med družbo in državo ter družbi in državljanom omogočajo demokratičen vpliv na delovanje države. Politične stranke so z oblikovanjem politične volje, s svojo vlogo pri kandidiranju in s svojo vlogo pri odločanju v parlamentu postale nujen posrednik med volivci in parlamentom. Ker je torej delovanje političnih strank nujno povezano z uresničevanjem načela ljudske suverenosti, je treba političnim strankam zagotoviti svobodo pri ustanavljanju, pri njihovih programih, pri njihovem delovanju in pri njihovem vplivanju na oblikovanje politične volje. Država mora zagotavljati učinkovito udejanjanje teh predpostavk, sicer pa se mora vzdržati posegov ali

vplivov v področje političnih strank. Prepoved njihovega delovanja je lahko le skrajni ukrep (*ultima ratio*).

21. V obravnavani zadevi gre za postopek odločanja o domnevni protiustavnosti aktov in delovanja političnih strank Levica in SD. Glede na zgoraj navedena izhodišča mora Ustavno sodišče ugotoviti, ali zatrjevanja pobudnika o domnevni protistavnosti posameznih določb programa stranke Levica in domnevni protiustavnosti delovanja strank SD in Levica pomenijo take protiustavnosti, ki zahtevajo razveljavitev aktov oziroma prepoved konkretnega delovanja strank Levica in SD ali celo njun izbris iz registra političnih strank.

22. V skladu z deseto alinejo prvega odstavka 160. člena Ustave je Ustavno sodišče pristojno odločati o protiustavnosti aktov in delovanja političnih strank. Podrobnejšo ureditev te pristojnosti določa Zakon o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21 – v nadaljevanju ZUstS). Postopek se lahko začne s pobudo (prvi odstavek 68. člena ZUstS). V pobudi ali zahtevi morajo biti navedeni sporni akti oziroma dejanske okoliščine protiustavnega delovanja politične stranke (drugi odstavek 68. člena ZUstS). Ustavno sodišče protiustaven akt politične stranke z odločbo razveljavi, protiustavno delovanje politične stranke pa prepove z odločbo (tretji odstavek 68. člena ZUstS). Z dvotretjinsko večino glasov vseh sodnikov lahko Ustavno sodišče odredi izbris politične stranke iz registra (četrty odstavek 68. člena ZUstS).

23. Ustavno sodišče je vsebino te pristojnosti oziroma merila presoje protiustavnosti delovanja političnih strank in njihovih aktov delno že opredelilo v odločbi št. Up-301/96. Iz te odločbe izhajajo, da je pri opredeljevanju pojma "protiustavnega delovanja" potrebna tolerantnost in da ne zadošča, če politična stranka ne priznava ustavnega reda ali ga odklanja oziroma mu nasprotuje. Po stališču Ustavnega sodišča iz te odločbe je potrebno aktivno nastopanje z namenom uničiti (odstraniti) veljavni ustavni red. Gola kritika ni dovolj, pri čemer ni pomembno, ali je kritika stvarna in utemeljena. Dokazati je potrebno resno nevarnost ogrožanja temeljnih predpostavk svobodne demokratične družbe (15. točka obrazložitve). Ustavno sodišče je poudarilo, da zaradi posebnega pomena političnih strank za obstoj svobodne demokratične države ni možna njihova izključitev iz političnega življenja že takrat, ko se z legalnimi sredstvi borijo proti posameznim predpisom ali celo tudi proti posameznim ustavnim institucijam. Taka izključitev je dopustna šele takrat, ko hočejo takšne stranke omajati temeljne vrednote svobodne demokratične ustavne države (16. točka obrazložitve).

24. Ustavno sodišče je v tej odločbi (12. točka obrazložitve) poudarilo, da je o svobodni demokratični družbi mogoče govoriti le v ureditvi, "ki ob izključitvi vsakršnega nasilja in samovolje predstavlja družbeni red pravne države na podlagi samoodločbe ljudstva glede na voljo večine ter svobodo in enakost. K temeljnim načelom takega reda je treba šteti vsaj še naslednje ključne predpostavke: spoštovanje človekovih pravic, določenih v Ustavi, pravico posameznika do življenja, nedotakljivost osebnostnih pravic, suverenost ljudstva, delitev oblasti, odgovornost vlade in zakonitost delovanja izvršilne oblasti, neodvisnost sodišč, večstrankarski politični sistem in enake možnosti za vse politične stranke s pravico do oblikovanja opozicije in delovanja v njej v skladu z Ustavo." Vse te ustavne vrednote služijo preprečevanju zlorabe oblasti in v končni fazi varstvu dostojanstva posameznika.

25. Ustavno sodišče je že poudarilo, da je v središču ustavnega reda Republike Slovenije človekovo dostojanstvo (angl. *human dignity*, nem. *Menschenwürde*), ki je temeljno vrednostno in pravno izhodišče slovenske demokracije. Iz TUL, preambule Ustave in iz številnih ustavnih določb izhaja, da je človekovo dostojanstvo temeljna vrednota, ki prežema ves pravni red in ima zato tudi objektivni pomen pri delovanju oblasti tako v konkretnih postopkih kot tudi pri sprejemanju predpisov. Po vsebini gre pri človekovem dostojanstvu za predpostavko, da ima vsak človek enako in absolutno notranjo vrednost, ki mu pripada prav zato, ker je človek. Spoštovanje človekovega dostojanstva zato pomeni varstvo osebne vrednosti posameznika pred neupravičenimi posegi in zahtevami države in družbe.

26. Človekovo dostojanstvo je kot posebno ustavnopravno načelo neposredno utemeljeno že v 1. členu Ustave, ki Republiko Slovenijo opredeljuje kot demokratično republiko. Načelo demokratičnosti (s katerim so najtesneje povezana tudi druga ustavna načela, kot so načela pravne države iz 2. člena Ustave in načelo delitve oblasti iz drugega stavka drugega odstavka 3. člena Ustave) po svoji vsebini in pomenu presega opredelitev državne ureditve kot zgolj formalne demokracije, v kateri se zakoni in drugi predpisi sprejemajo po večinskem pravilu. Nasprotno, načelo demokratičnosti vsebinsko opredeljuje Republiko Slovenijo kot ustavno demokracijo, torej kot državo, v kateri je ravnanje oblastnih organov pravno omejeno z ustavnimi načeli ter človekovimi pravicami in temeljnimi svoboščinami, in to prav zato, ker sta človek in njegovo dostojanstvo v središču njenega obstoja in delovanja. V ustavni demokraciji je človek subjekt in ne objekt oblastnega delovanja, njegova (samo)uresničitev kot človeka pa je temeljni namen demokratične ureditve. Resnično demokratična je samo takšna državna ureditev, v kateri je spoštovanje človekovega dostojanstva temeljno vodilo delovanja države. Kot temeljna vrednota ima človekovo dostojanstvo normativni izraz v številnih določbah Ustave, zlasti

je konkretizirano prek določb, ki zagotavljajo posamezne človekove pravice in temeljne svoboščine; te so namenjene prav varstvu različnih vidikov človekovega dostojanstva.

27. Spoštovanje človekovega dostojanstva vključuje ohranitev osebne individualnosti, identitete in integritete posameznika ter temeljno pravno enakost (prepoved diskriminacije). V tej luči se kot temeljno jedro svobodne demokratične ureditve kažejo vrednote, ki jih Ustava varuje v 63. členu. V skladu s to ustavno določbo je protoustavno vsakršno spodbujanje k narodni, rasni, verski ali drugi neenakopravnosti ter razpihovanje narodnega, rasnega, verskega ali drugega sovraštva in nestrpnosti (prvi odstavek 63. člena Ustave). Prav tako je protoustavno vsakršno spodbujanje k vojni in nasilju (drugi odstavek 63. člena Ustave). Gre za ustavni določbi, ki ne naslavljata zgolj oblastnih organov, temveč izrecno naslavlja vsakogar. Te prepovedi se torej nanašajo tudi na politične stranke. Politična stranka, ki bi si prizadevala za neenakopravnost in diskriminacijo določenih družbenih skupin, spodbujala sovraštvo, nasilje ali celo vojno, bi ogrožala človekovo dostojanstvo kot izhodišče svobodne demokratične ureditve. Ta ustavna določba torej določa tiste temeljne ustavne vrednote svobodne demokratične družbe, ki jih tudi politične stranke kljub svojemu pomenu za obstoj svobodne demokratične družbe in v njenem okviru za uresničevanje načela ljudske suverenosti ne smejo ogrožati.

28. Stranka bi zgoraj opisane okvire dopustnega ravnanja prestopila, če bi s svojim delovanjem ali svojimi akti ogrožala najbolj temeljne ustavne vrednote, ki se nanašajo na spoštovanje človekovega dostojanstva iz 1. člena Ustave in so jedro svobodne demokratične ureditve. Ogrožanje teh vrednot mora biti resno in neposredno v smislu konkretne ogroženosti navedenih vidikov človekovega dostojanstva kot temeljnega vodila svobodne demokratične ureditve.

29. Kolikor gre za (nenasilno) zavzemanje stranke za določene cilje, je resna ogroženost vrednot iz 63. člena Ustave izkazana, če stranka z aktivnimi dejanji sistematično in načrtno deluje v smeri uresničitve ciljev, ki so v nasprotju z vrednotami iz 63. člena Ustave. Obstajati morajo konkretni in navzven razvidni znaki (dejstva), iz katerih je mogoče sklepati na realno možnost, da bo stranka uspešna na volitvah in posledično pri uresničitvi protoustavnih ciljev. To pa ne pomeni, da je treba s prepovedjo delovanja stranke čakati toliko časa, da bi stranka sama ali v sodelovanju z drugimi strankami prevzela oblast (državno ali lokalno) in začela uresničevati protoustavne cilje. Tudi delovanje stranke, ki je v opoziciji, ali celo stranke, ki ne uspe prestopiti parlamentarnega praga, lahko pomeni resno grožnjo temeljnim ustavnim vrednotam.

30. Poleg tega je odločilen še način delovanja politične stranke. Stranka si za svoje cilje ne sme prizadevati z ustavno nedopustnimi sredstvi. Stranka, tudi če na ustavno dopusten način propagira Ustavi nasprotne cilje, deluje v okvirih ustavno dopustne tolerance. Kot protiustavna pa je prepovedana sistematična in načrtna uporaba kakršnegakoli nasilja, groženj ali drugih oblik ustrahovanja. Uporaba neposrednega ali posrednega nasilja, ki zasleduje cilje stranke, že sama po sebi upravičuje domnevo, da obstaja neposredna grožnja za spoštovanje človekovega dostojanstva kot temelja demokracije.

31. Dejstvo, da si stranka prizadeva spodkopati temeljne ustavne vrednote svobodne demokratične ureditve, mora izhajati iz njenih dejanj oziroma dejanj njenih organov, lahko pa tudi iz sistematičnih in načrtnih dejanj njenih članov ali celo simpatizerjev, če so v njihovih dejanjih jasno prepoznavni cilji stranke oziroma je stranka njihova dejanja sprejela za svoja.

32. Glede na zgoraj navedena merila mirno zavzemanje za spremembo določene ustavne ureditve ali za sprejetje protiustavne zakonske ureditve, ki se ne nanaša na jedro svobodne demokratične ureditve (1. člen v zvezi s 63. členom Ustave), ne more pomeniti protiustavnosti delovanja oziroma akta politične stranke, ki bi zahtevalo razveljavitev akta stranke, prepoved njenega delovanja ali celo njen izbris iz registra političnih strank. Eden od bistvenih pogojev za obstoj in delovanje demokratične družbene ureditve je vzpostavitev in omogočenje svobodne javne razprave o vprašanih, ki jih izpostavljajo različni svetovnonazorski in politični tokovi ob soočanju različnih mnenj. Ta razprava lahko vključuje tudi izražanje grobih in provokativnih stališč, ki v delu družbe niso sprejeta z odobravanjem. To so zahteve pluralizma, strpnosti in splošne razgledanosti, brez katerih ni mogoče govoriti o demokratični družbi. Še posebej široke meje svobode izražanja pa je treba dopustiti v okviru politične razprave. Kot izhaja iz sodne prakse ESČP, namreč svobodna politična razprava tvori temelj vsake demokratične družbene ureditve. Politična razprava sme biti zato omejevana le v izjemnih primerih. Glede na navedeno ni mogoče upravičiti ustavnosodne intervencije Ustavnega sodišča glede dopustnosti delovanja politične stranke, ki pri svojem delovanju ostaja v dopustnih okvirih uveljavljanja svobode izražanja, samo zato, ker morebiti kritizira veljavno ustavno ureditev ali njene posamezne dele oziroma si na nenasilen način prizadeva za njihovo spremembo. Prepoved delovanja politične stranke namreč ne sme biti sredstvo za prepoved izražanja določenega svetovnega nazora, političnih stališč in prepričanj ali celo političnih ideologij. Prepoved delovanja stranke zgolj zaradi njenega morebitnega nasprotovanja veljavni pravni ureditvi bi pomenila nedopusten poseg v temelje pluralnega političnega sistema in kaznovanje stranke ter njenih članov zaradi ravnanja, ki se nanaša izključno na uresničevanje pravice do svobode izražanja v okviru politične razprave. Končno pa bi tako razumevanje

domnevne protiustavnosti delovanja stranke pomenilo, da se Ustava nikoli ne bi smela spremeniti, saj bi bilo kakršnokoli prizadevanje za ustavne spremembe nedopustno. Pri tem pa se je treba zavedati tudi nevarnosti zlorabe prava z namenom izločanje protikandidatov iz volilne tekme oziroma nasploh iz političnega življenja.

B. – II.

33. Pobudnik politični stranki SD očita protiustavno delovanje, ker naj se ne bi distancirala od bivšega totalitarnega režima oziroma od KPJ in KPS, kar naj bi izhajalo iz dejanj vodstva in članov te stranke. S svojim delovanjem naj bi kršila 1., 2., 3., 33., 67. in 69. člen Ustave ter celotno IV. poglavje Ustave o državni ureditvi. Kot dejanske okoliščine protiustavnega delovanja te stranke pobudnik navaja, da naj bi vodstvo in člani SD predvsem na dogodkih stranke pogosto prikazovali simbole bivšega totalitarnega režima in se priklonili Borisu Kidriču, predsedniku komunistične vlade v času najhujših zločinov po drugi svetovni vojni. Zatrjuje, da je stranka SD pravna naslednica KPJ in KPS, kar naj bi izhajalo tudi iz izjave poslanca stranke SD Marka Koprivca, da so SD ponosni nasledniki ZKS.

34. Stranki Levica pobudnik prav tako očita protiustavno delovanje, ker naj bi se zavzemala za uvedbo družbene lastnine in naj bi povelečevala totalitarne sisteme doma in v tujini, ki naj bi jih Ustavno sodišče že razglasilo za nedemokratske in zločinske. Kot dejanske okoliščine protiustavnega delovanja te stranke navaja zapise njenega člana Mihe Kordiša na družbenih omrežjih, v katerih se zavzema za nacionalizacijo podjetij in stanovanj, zapis na spletni strani stranke Levica o naukih oktobrske revolucije in zapis poslanke Državnega zbora Violete Tomič o podpori venezuelskemu ljudstvu in njihovi nesmrtni revoluciji. Navedene izjave naj bi bile v nasprotju s 1., 2., 3., 33., 67. in 69. členom Ustave ter celotnim IV. poglavjem Ustave.

35. Poleg protiustavnosti delovanja stranke Levice pobudnik zatrjuje protiustavnost posameznih določb programa stranke Levica o družbeni in skupnostni lastnini produkcijskih sredstev ter delavskem upravljanju. Protiustavni naj bi bili tudi določbi volilnega programa stranke Levica za državnozborske volitve leta 2018 o zaustavitvi privatizacijskih postopkov, oblikovanju novih, pravičnih kriterijev za odprte denacionalizacijske postopke in reviziji že opravljenih ter o upravljanju družbenega bogastva s strani vseh, ki ga ustvarjajo. Pobudnik zatrjuje, da so tudi te določbe programa v nasprotju s 33., 67. in 69. členom Ustave, s tem pa tudi v nasprotju s 1., 2., 3. in 15. členom Ustave ter celotnim IV. poglavjem Ustave.

36. Pri presoji protiustavnosti delovanja in aktov politične stranke Ustavno sodišče torej upošteva naslednja merila: 1) ali politična stranka ogroža temeljne ustavne vrednote iz 63. člena Ustave, ki se nanašajo na spoštovanje načela človekovega dostojanstva iz 1. člena Ustave in so jedro svobodne demokratične ureditve; 2) ali je ogrožanje resno; stranka mora z aktivnimi dejanji sistematično in načrtno delovati v smeri uresničitve ciljev, ki so v nasprotju z vrednotami iz 63. člena Ustave; obstajati mora realna možnost za uresničenje teh ciljev; 3) ali stranka deluje na ustavno nedopusten način oziroma z ustavno nedopustnimi sredstvi; prepovedana je uporaba nasilja, groženj ali drugih oblik ustrahovanja; 4) ali protiustavnost delovanja politične stranke izhaja iz njenih dejanj oziroma dejanj njenih organov oziroma iz sistematičnih in načrtnih dejanj njenih članov ali celo simpatizerjev, če so v njihovih dejanjih jasno prepoznavni cilji stranke oziroma je stranka njihova dejanja sprejela za svoja.

37. Pobudnik političnima strankama SD in Levica očita, da se s svojimi dejanji, Levica pa tudi s svojim programom, nista distancirali od povojnega totalitarnega komunističnega režima, ki so ga zaznamovale obsežne in grobe kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin. To naj bi izhajalo iz izjav nekaterih članov strank, uporabe simbolov bivšega totalitarnega režima na dogodkih (stranke SD), izražanja spoštovanja nekaterim osebnostim iz tega režima ter zavzemanja za odpravo zasebne lastnine produkcijskih sredstev oziroma uvedbo družbene lastnine na teh sredstvih in uvedbo delavskega upravljanja.

38. Ne da bi ugotavljalo, ali so pobudnikove navedbe dejanskih okoliščin domnevno protiustavnega delovanja stranke Levica dovolj konkretizirane in resnične (ali je s predloženimi dokazi uspel dokazati njihovo resničnost), Ustavno sodišče ocenjuje, da kakršnokoli zavzemanje bodisi v programu stranke bodisi z izjavami oziroma dejanji (članov) stranke za drugačno gospodarsko-družbeno ureditev, vključno z ideologijo, ki bi temeljila na družbeni lastnini proizvodnih sredstev in delavskem upravljanju podjetij, ne bi bilo protiustavno delovanje oziroma akt, ker ne bi pomenilo ogrožanja človekovega dostojanstva v zvezi s temeljnimi ustavnimi vrednotami iz 63. člena Ustave.

39. Tudi morebitna uporaba simbolov komunističnega sistema na dogodkih stranke (SD), ki ni oblastni organ in ne izvršuje oblastnih dejanj, in morebitno izražanje naklonjenosti osebnostim tega sistema, ne bi pomenilo spodbujanja k narodni, rasni, verski ali drugi neenakopravnosti niti razpihovanja narodnega, rasnega, verskega ali drugega sovraštva niti spodbujanja k vojni in nasilju. Enako velja za izjavo poslanca, da je stranka SD ponosna naslednica ZKS. Gre za izražanje njegovega političnega prepričanja, zaradi katerega niso ogrožene temeljne ustavne vrednote svobodne demokratične družbe, ki jih varuje 63. člen

Ustave. Z ustavnopravnega vidika je povsem nekaj drugega, če določene protiustavne vrednote zagovarjajo in podpirajo posamezniki oziroma skupine posameznikov v okviru svojega osebnega (političnega) prepričanja, kot če se s temi vrednotami prek simbolov poistoveti oblast pri sprejemanju splošnih ali posamičnih oblastnih odločitev.

40. Na podlagi očitkov pobudnika o dejanjih strank SD in Levica, tudi če bi bila resnična, oziroma na podlagi izpodbijanih določb programa Levice ni mogoče ugotoviti, da se stranki nista distancirali od ideologije bivšega totalitarnega režima na način, da bi iz očitane zavzemanja in delovanja izhajala kakršnakoli grožnja ustavnim vrednotam iz 63. člena Ustave. Pobudnik ne navaja nobenih konkretnih ravnanj ali določb aktov teh dveh strank, zaradi katerih bi bile ogrožene temeljne ustavne vrednote svobodne demokratične ureditve iz 63. člena Ustave. Poleg tega očitana dejanja strank SD in Levica očitno ne pomenijo ustavno nedopustnega načina delovanja z uporabo sile ali groženj. Glede na navedeno so očitno neutemeljene navedbe pobudnika, da očitana dejanja pomenijo protiustavno delovanje strank SD in Levica oziroma da so protiustavne izpodbijane določbe programa Levice.

41. Pobudnik se pri utemeljevanju protiustavnosti delovanja strank SD in Levica oziroma programa stranke Levica sklicuje na odločitev v zadevi *Le Comité d'organisation et d'enregistrement du Parti communiste Roumain proti Romuniji*, s katero naj bi ESČP zavrglo pritožbo zoper odločitev romunskih oblasti o zavrnitvi registracije KPR, ker naj se ta ne bi distancirala od bivše komunistične stranke in komunizma. Meni, da gre za primerljivo zadevo in da bi moralo Ustavno sodišče v skladu s stališči ESČP prepovedati delovanje političnih strank SD in Levica.

42. Z navedeno odločitvijo je tričlanski senat ESČP odločil, da se pritožba zoper odločitev romunskih organov o zavrnitvi vpisa KPR na seznam političnih strank razglasi za nedopustno. Odločitev ESČP ni primerljiva z obravnavano zadevo. V tisti zadevi je šlo za registracijo nove politične stranke, medtem ko gre v obravnavani zadevi za dalj časa delujoči politični stranki. Za zavrnitev registracije KPR je obstajalo več razlogov, ne zgolj nedistanciranje od bivšega totalitarnega sistema. KPR ni zadostila niti formalnim zahtevam glede registracije stranke, ki jih predvideva romunski nacionalni zakon, saj ni odprla bančnega računa, ni vodila seznama članov stranke in tudi ni spoštovala načina delovanja na nacionalni oziroma lokalni ravni. Poleg tega je za zavrnitev obstajalo tudi več vsebinskih razlogov, med drugim tudi, da sta statut in program KPR dopuščala totalitarne in ekstremistične ukrepe, ki bi lahko ogrozili nacionalno varnost, in sta pomenila nevarnost za demokratične vrednote. ESČP je kot zadnje ugotovilo še, da KPR ni prekinila vezi z nekdanjo KPR (imela je skoraj enak simbol, enako ime, enako organizacijo in enako

politično ideologijo). Senat ESČP je ob tem pojasnil, da zgodovinski kontekst, zaznamovan z izkušnjo totalitarnega komunizma v Romuniji ali marksistične ideologije, sam po sebi ne more upravičiti nujnosti ukrepa prepovedi registracije politične stranke, saj stranke s komunistično doktrino v Romuniji že obstajajo. Po prepričanju ESČP je bilo ključno, da so nacionalna sodišča želela preprečiti, da bi politična organizacija, ki je z vzpostavitvijo totalitarnega režima dolgo časa resno zlorabljala svoj položaj, v prihodnosti zlorabila svoje pravice, in so na ta način hotela preprečiti napade na državno varnost oziroma na temelje demokratične družbe. Cilj zavrnitve registracije je bila želja preprečiti posebej resno (četudi zgolj potencialno možno) zlorabo, ki bi pomenila spodkopavanje načel pravne države in temeljev demokracije. Odločitev senata ESČP o zavrnitvi pritožbe torej temelji na upoštevanju več različnih formalnih in vsebinskih razlogov v specifičnih romunskih okoliščinah za zavrnitev registracije KPR, katere namen je bil preprečiti napade na državno varnost oziroma na temelje demokratične družbe. Ustavno sodišče je že ugotovilo, da enakih ali podobnih razlogov v obravnavanem primeru očitno ni oziroma jih pobudnik sploh ni zatrjeval.

43. Pobudnik opozarja tudi na prakso BVerfG, po kateri naj bi se stranke prepovedalo, če so ideološko skrajne, če imajo agresivno ali sovražno držo in če imajo realne možnosti za uresničitev programa. Omenja sodbo BVerfG, s katero je to sodišče prepovedalo Komunistično stranko Nemčije (v nadaljevanju KPD).

44. Tudi pobudnikove navedbe, da bi bilo treba stranko Levica prepovedati v skladu z merili iz sodne prakse BVerfG oziroma razveljaviti izpodbijane določbe njenega programa, so očitno neutemeljene. Iz novejše sodne prakse tega sodišča namreč izhajajo izjemno stroga merila za prepoved politične stranke. Tako je BVerfG v sodbi št. 2 BvB 1/13 ugotovilo, da Nacionalna demokratska stranka Nemčije (v nadaljevanju NPD) deluje v smeri ukinitve svobodne demokratične ureditve, ki jo zagotavlja nemška ustava, in jo želi nadomestiti z avtoritarno nacionalno državo, ki zagovarja idejo etnično opredeljene "narodne skupnosti" (nem. *Volksgemeinschaft*). Ugotovilo je tudi, da politični koncept NPD ne spoštuje človekovega dostojanstva in je nezdržljiv z načelom demokracije. Ker pa je ocenilo, da ni bilo konkretnih in tehtnih indicev za to, da bo to njeno prizadevanje tudi uspešno, je kljub zgoraj navedenim ugotovitvam kot neutemeljeno zavrnilo zahtevo Zveznega sveta (*Bundesrat*) za ugotovitev protiustavnosti NPD. BVerfG je v tej sodbi izrecno navedlo, da ne vztraja pri stališču iz sodbe o prepovedi KPD, kjer prepovedi stranke ni pogojevalo s tem, da mora obstajati razumna možnost, da bi stranka v bližnji prihodnosti lahko uresničila svoj protiustavni namen (odločba BVerfGE 5, 85 <143>). Pri tem Ustavno sodišče dodaja, da v obravnavani zadevi ni izpolnjen že prvi pogoj, torej

nespoštovanje človekovega dostojanstva, za prepoved delovanja politične stranke oziroma razveljavitev njenega akta.

45. Glede na vse navedeno očitana dejanja strank SD in Levice oziroma izpodbijane določbe programa Levice očitno ne ogrožajo vrednot človekovega dostojanstva, ki jih varuje 63. člen Ustave, in prav tako ne pomenijo ustavno nedopustnega načina delovanja. Zato so navedbe pobudnika o protiustavnosti delovanja strank SD in Levica ter posameznih določb programa stranke Levica očitno neutemeljene in je Ustavno sodišče pobudo zavrnilo.

46. Zaradi očitne vsebinske neutemeljenosti pobudnikovih navedb se Ustavno sodišče ni ukvarjalo z vprašanjema, ali pobudnik izkazuje pravni interes in ali pobuda vsebuje vse sestavine v skladu z drugim odstavkom 24.b člena ZUstS.

47. Ker je Ustavno sodišče zavrnilo pobudo zaradi očitne neutemeljenosti, ni sledilo predlogu pobudnika, naj opravi javno obravnavo.

48. Stranka SD priglaša stroške odgovora. Po prvem odstavku 34. člena ZUstS nosi v postopku pred Ustavnim sodiščem vsak udeleženec svoje stroške postopka, če Ustavno sodišče ne odloči drugače. Ker niso podani razlogi za drugačno odločitev, je Ustavno sodišče odločilo, kot izhaja iz 2. točke izreka tega sklepa.

C.

49. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi drugega odstavka 26. člena in prvega odstavka 34. člena ZUstS ter tretje alineje tretjega odstavka v zvezi s petim odstavkom 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11, 70/17 in 35/20) v sestavi: predsednik dr. Matej Accetto ter sodnici in sodniki dr. Rok Čeferin, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Rajko Knez, dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik, dr. Rok Svetlič, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Točko 1 izreka je sprejelo s šestimi glasovi proti trem. Proti so glasovali sodniki Jaklič, Svetlič in Šorli. Točko 2 izreka je sprejelo soglasno. Sodnika Jaklič in Svetlič sta dala odklonilni ločeni mnenji, sodnica Mežnar pa pritrdilno ločeno mnenje.

dr. Matej Accetto

Predsednik

Vprašanja

- Zakaj je Ustavno sodišče v tej zadevi izdalo sklep in ne odločbe?
- Kako Ustavno sodišče razlaga pojem protiustavno delovanje politične stranke in zakaj zgolj politični cilji, ki so usmerjeni proti obstoječemu ustavnemu redu, ne zadostujejo za ugotovitev protiustavnosti?
- Kakšne sankcije lahko doletijo protiustavno politično stranko?
- Kako Ustavno sodišče opredeljuje vlogo političnih strank v 1. in 3. členu Ustave? Katere ustavne vrednote so po njegovi presoji ključne za legitimno delovanje političnih strank?
- V sklepu se Ustavno sodišče sklicuje na temeljno vlogo človekovega dostojanstva kot izhodišča ustavne demokracije. Kako to vrednoto povezuje s 63. členom Ustave in kako to vpliva na presojanje dopustnosti ciljev političnih strank?
- Ali je možno politično stranko prepovedati zgolj na podlagi domnevne moralne ali zgodovinske kontinuitete z nedemokratičnim režimom? Utemeljite z uporabo konkretnih točk sklepa.
- Sklep Ustavnega sodišča govori o tem, da je prepoved delovanja politične stranke skrajni ukrep (*ultima ratio*). Kako je ta standard konkretiziran in kakšne so njegove pravne posledice?
- Kako razlikujemo med političnim govorom posameznega poslanca in uradnim delovanjem stranke? Katere pravne posledice ima ta ločitev za presojo protiustavnosti?
- Primerjajte presojo Ustavnega sodišča v tej zadevi s sodbo nemškega Zveznega ustavnega sodišča v zadevi NPD (odločba št. 2 BvB 1/13 z dne 17. januarja 2017). Katere bistvene podobnosti in razlike se kažejo v presoji nevarnosti za ustavni red?
- Ali odločbe tujih ustavnih sodišč zavezujejo slovensko ustavno sodišče?
- V čem se odločitev ESČP v zadevi *Le Comité d'organisation et d'enregistrement du Parti communiste Roumain proti Romuniji* bistveno razlikuje od okoliščin primera v Sloveniji? Kako te razlike vplivajo na pravno relevantnost primera za slovenski kontekst?
- Analizirajte ustavnopravni pomen izražanja političnih idej, ki vključujejo kritiko kapitalistične ureditve in zagovarjanje alternativnih oblik lastnine. Kje Ustavno sodišče postavi mejo med dopustnim ideološkim zavzemanjem in protiustavnim posegom v človekovo dostojanstvo ali druge temeljne ustavne vrednote?

Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-416/19-32 z dne 16. marca 2023 (»Varstvo vodovarstvenih območij«)

U-I-416/19-32
16. 3. 2023

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobudo dr. Uroša Stepišnika, Ljubljana, na seji 16. marca 2023

O d l o č i l o :

1. Četrty odstavek 32. člena Zakona o fitofarmaceutskih sredstvih (Uradni list RS, št. 83/12), kolikor se nanaša na najožja vodovarstvena območja z najstrožjim vodovarstvenim režimom, ter 3. točka tretjega odstavka 74. člena in prvi odstavek in 2. točka drugega odstavka 76. člena Zakona o vodah (Uradni list RS, št. 67/02, 57/08, 57/12, 100/13, 40/14, 56/15 in 65/20), kolikor se nanašajo na najožja vodovarstvena območja z najstrožjim vodovarstvenim režimom, so v neskladju z Ustavo.

2. Člena 22 in 23 Uredbe o vodovarstvenem območju za vodno telo vodonosnika Ljubljanskega polja (Uradni list RS, št. 43/15, 181/21 in 60/22) sta v neskladju z Ustavo.

3. Državni zbor in Vlada morata ugotovljeno protiustavnost odpraviti v roku enega leta po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.

4. Do odprave ugotovljene protipravnosti iz 1. in 2. točke izreka se fitofarmacevtska sredstva ne smejo uporabljati na delu najožjih vodovarstvenih območij z najstrožjim vodovarstvenim režimom (VVO I) na območju vodonosnika Ljubljanskega polja, in sicer na petmetrskem varovalnem pasu okoli območja zajetja (VVO 0).

Obrazložitev

A.

1. Pobudnik izpodbija v izreku navedene določbe Uredbe o vodovarstvenem območju za vodno telo vodonosnika Ljubljanskega polja (v nadaljevanju Uredba), Zakona o fitofarmacevtskih sredstvih (v nadaljevanju ZFFS-1) in Zakona o vodah (v nadaljevanju ZV-1), kolikor se nanašajo na najožja vodovarstvena območja z najstrožjim vodovarstvenim režimom (v nadaljevanju VVO I) oziroma na prepovedi in omejitve opravljanja kmetijske dejavnosti na teh območjih. Zatrjuje, da so v neskladju s 34., 35., 70.a in 72. členom ter z drugim odstavkom 120. člena Ustave. V neskladju naj bi bile tudi s točko c) drugega odstavka 11. člena Direktive 2009/128/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. oktobra 2009 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti za doseganje trajnostne rabe pesticidov (UL L 309, 24. 11. 2009 – v nadaljevanju Direktiva 2009/128/ES). Pobudnik navaja, da se kot prebivalec Ljubljane oskrbuje s pitno vodo iz osrednjega vodovodnega sistema, katerega vodni vir je podzemna voda peščeno-prodnih vodonosnikov Ljubljanskega polja in Ljubljanskega barja, konkretno iz vodarne Kleče. Izpodbijana zakonska ureditev izvršilni oblasti daje podlago za določanje zaščitnih pasov oziroma vodovarstvenih območij, kjer je zaradi zaščite pitne vode prepovedana ali omejena uporaba fitofarmacevtskih sredstev, oziroma za določanje prepovedi in omejitev vodovarstvenega režima v zvezi z uporabo fitofarmacevtskih sredstev pri kmetijski dejavnosti. Izpodbijane določbe Uredbe dovoljujejo, da se na VVO I pod določenimi pogoji uporabljajo nekatera fitofarmacevtska sredstva. Pobudnik meni, da iz Ustave izhaja prepoved uporabe vseh fitofarmacevtskih sredstev na VVO I. Trdi, da izpodbijani predpisi neposredno, brez potrebe po nadaljnjem posamičnem aktu, vplivajo na kakovost vode (z

vidika prehajanja fitofarmaceutskih sredstev v pitno vodo, ki jo uporablja pobudnik za pitje, pripravo hrane, umivanje in druge namene) in pomenijo izpostavljenost tveganju morebitne katastrofalne škode zaradi nesreče oziroma razlitja fitofarmaceutskih sredstev. S tem naj bi neposredno vplivali na njegovo zdravje, telesno in duševno integriteto, možnost dostopa do zdrave pitne vode, raven zaužitih toksičnih snovi in s tem na prognozo življenjske dobe. Pobudnik meni, da ima pravni interes za izpodbijanje določb vseh treh predpisov (določb obeh zakonov, ki sta podlaga za Uredbo, kot tudi določb Uredbe, ki določa režim uporabe fitofarmaceutskih sredstev na VVO I) kot skupka pravil, ki določajo pravni režim, namenjen njegovemu varovanju pred zdravstvenimi tveganji zaradi uporabe fitofarmaceutskih sredstev na VVO I, iz katerega se oskrbuje s pitno vodo. Iz Uredbe naj bi sicer izhajalo, da je bila izdana na podlagi prvega odstavka v zvezi s tretjim odstavkom 74. člena ZV-1, a pobudnik meni, da je bil podlaga za njeno sprejetje tudi četrti odstavek 32. člena ZFfS-1. Prilaga poročilo Javnega podjetja Voka Snaga – spremljanje zdravstvene ustreznosti pitne vode št. 2132-19/20295-19/98591 z dne 26. 9. 2019. Navaja, da poročilo o analizi vode iz vodarne Kleče ugotavlja navzočnost posameznih pesticidov, katerih uporabo dopušča aktualni Seznam prepovedanih aktivnih snovi, ki naj bi bil objavljen zgolj na spletu. Trdi, da je navzočnost teh pesticidov v vodi iz Kleč neposredna posledica dejstva, da Uredba na VVO I v neskladju z Ustavo ne prepoveduje uporabe vseh fitofarmaceutskih sredstev. Opozarja na članek Maje Prijatelj Videmšek z naslovom "Tudi nevarnost jedrske nesreče je majhna. Dokler se ne zgodi.", objavljen v časopisu Delo 7. 9. 2019. Prilaga tudi kopijo prispevka dr. Brigitte Jamnik, objavljenega v rubriki Pisma bralcev, brez navedbe vira in datuma objave.

2. Pobudnik zatrjevano neskladje izpodbijanih predpisov z načelom legalitete iz drugega odstavka 120. člena Ustave utemeljuje s prepričanjem, da imajo izpodbijane zakonske določbe preskopo normativno vsebino, medtem ko naj bi izpodbijana člena Uredbe samostojno, izvorno in originarno, brez vsebinske podlage v zakonu, določala celotno ključno normativno vsebino glede uporabe fitofarmaceutskih sredstev na vodovarstvenih območjih. Tako naj bi v celoti reševala konflikt med človekovimi pravicami uporabnikov vode in gospodarsko pobudo kmetov, katerega izvorna ureditev naj bi bila po Ustavi pridržana zakonodajni veji oblasti. Pobudnik opozarja, da točka c) drugega odstavka 11. člena Direktive 2009/128/ES brezpogojno zahteva, naj države članice določijo varovalna območja za površinske in podzemne vode, ki se uporabljajo za pridobivanje pitne vode, kjer se pesticidi ne smejo uporabljati ali shranjevati. V skladu s pravom Evropske unije (v nadaljevanju EU) bi bila zato, tako meni pobudnik, le popolna prepoved uporabe pesticidov na VVO I. Po pobudnikovem mnenju sta izpodbijani določbi Uredbe, ki uporabo nekaterih pesticidov pod določenimi pogoji na VVO I dovoljujeta, v direktnem nasprotju z Direktivo 2009/128/ES. Enako naj bi veljalo tudi za izpodbijane zakonske

določbe, ki naj ne bi vsebovale obvezne vsebine prava EU in naj bi posledično izvršilni veji oblasti omogočale, da uporabo fitofarmaceutskih sredstev uredi po svoje. Pobudnik meni, da citirana določba Direktive 2009/128/ES smiselno varuje enake pravice uporabnikov pitne vode kot človekove pravice iz 34., 35., 70.a in 72. člena Ustave, in zatrjuje neskladje izpodbijane ureditve tudi s temi določbami Ustave. Pobudnik Ustavnemu sodišču predlaga, naj ugotovi protiustavnost izpodbijanih določb in določi način izvršitve odločbe tako, da se do odprave protiustavnosti na VVO I fitofarmaceutska sredstva ne uporabljajo.

3. Pobudnik je pobudo dopolnil z zatrjevanjem neskladja izpodbijanih določb Uredbe s 154. členom Ustave. Po 22. členu Uredbe naj bi pristojna ministrstva redno letno pripravila in na spletnih straneh ministrstva, pristojnega za okolje, objavila Seznam prepovedanih fitofarmaceutskih sredstev na VVO I. Na ta seznam se sklicuje tudi 23. člen Uredbe. Pobudnik opozarja, da ta seznam, kljub temu, da gre za bistven sestavni del predpisa, ki edini pove, česa se na VVO I ne sme uporabljati, nikoli ni bil objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije. To po prepričanju pobudnika pomeni, da ta seznam sploh ne velja in so pod pogoji iz 23. člena Uredbe na VVO I dovoljena prav vsa fitofarmaceutska sredstva.

4. Vlada je na poziv Ustavnega sodišča odgovorila na navedbe v pobudi glede izpodbijanih določb Uredbe in podala mnenje o navedbah v preostalem delu pobude. Predlagala je zavrženje pobude, podredno pa zavrnitev pobude kot neutemeljene. Meni, da prvi in tretji odstavek 74. člena ZV-1 nista v neskladju z drugim odstavkom 120. člena Ustave, da zakonska ureditev primerno varuje vodna telesa, namenjena oskrbi prebivalstva s pitno vodo, in da Uredba pravic oziroma obveznosti ne ureja izvorno in hkrati ostaja znotraj opredeljenega zakonskega okvirja. Neutemeljeni naj bi bili tudi očitki o neskladju s 34., 35., 70.a in 72. členom Ustave. Vlada pojasnjuje, da se vodovarstveno območje določi na podlagi meril iz Pravilnika o kriterijih za določitev vodovarstvenega območja (Uradni list RS, št. 64/04, 5/06, 58/11 in 15/16), ki ga pobudnik ne izpodbija. Opozarja na območje zajetja (VVO 0), ki je ograjeni del vodovarstvenega območja neposredno ob zajetju, kjer se zagotavlja varovanje zajetja pred neposrednim poškodovanjem objektov zajetja in pred neposrednim vnosom onesnaževal v zajetje ali njegovo bližino. V tem delu naj bi bilo dovoljeno samo vzdrževanje ter obnavljanje objektov in naprav, ki služijo zajetju. Vlada opisuje režime na najožjih, ožjih in širših vodovarstvenih območjih (VVO I, VVO II, VVO III) ter navaja, da tudi popolna prepoved uporabe fitofarmaceutskih sredstev na način, kot predlaga pobudnik, sama po sebi ne bi pripomogla k zmanjšanju tveganja za onesnaženje pitne vode na območju vodnega vira. Vlada ne soglaša z očitkom, da so izpodbijani predpisi normativno preskopi, in meni, da je treba upoštevati vse vidike upoštevanih predpisov s področja pitne vode. V zvezi z očitkom o neskladnosti

izpodbijanih predpisov z Direktivo 2009/128/ES Vlada pojasnjuje, da ZFFS-1 v 32. členu prenaša v slovenski pravni red 11. člen Direktive 2009/128/ES, ki od držav članic zahteva sprejetje ustreznih ukrepov za varovanje vodnega okolja in zalog pitne vode pred vplivom pesticidov. Navaja, da so ukrepi podrobneje predpisani s Pravilnikom o pravilni uporabi fitofarmaceutskih sredstev (Uradni list RS, št. 71/14, 28/18, 56/22 in 155/22), dobršen del ukrepov pa z zakonodajo o vodah, konkretno za Ljubljansko polje z izpodbijano Uredbo. Vlada tudi navaja, da Evropska komisija na prenos navedene direktive ni imela pripomb. Četrti odstavek 32. člena ZFFS-1, ki ministra, pristojnega za vode, pooblašča, da v soglasju z ministrom, pristojnim za kmetijstvo, določi zaščitne pasove, kjer je zaradi zaščite voda in okolja prepovedana ali omejena uporaba fitofarmaceutskih sredstev, po oceni Vlade ne posega v pravice posameznika. Zakon namreč teh območij ne more določno predvideti vnaprej, ker so odvisna od lege zemljišča, bližine vode, vrste zemljine, vrste fitofarmaceutskih sredstev ter drugih okoliščin in dejavnikov. Vlada pojasnjuje, da je merilo zmanjšanje tveganja za onesnaževanje voda in za vodne organizme, zato je treba preveriti, kje se lahko razglasita zaščitni pas in zaščiteno območje. Dodaja, da ZV-1 prepoveduje uporabo pesticidov na območju površinskih vodnih teles (65. člen) in določa režime pri varovanju virov pitne vode na vodovarstvenem območju (74. člen). Konkretni dogodek, ki ga navaja pobudnik, ko naj bi uporabnik uporabljal fitofarmaceutska sredstva na vodovarstvenem območju VVO I, Vlada opredeli kot kršitev posameznika, ki jo mora obravnavati pristojni organ v ustreznem (inšpekcijskem) postopku. Vlada še pojasnjuje, da seznam fitofarmaceutskih sredstev, ki se ne smejo uporabljati na območjih VVO I, ne temelji na ZFFS-1, ampak se določa glede na lastnosti posameznih snovi, ki se ocenjujejo v postopku dajanja fitofarmaceutskih snovi v promet, na podlagi Uredbe o izvajanju uredb (ES) in (EU) o dajanju fitofarmaceutskih sredstev v promet (Uradni list RS, št. 5/15, 59/19 in 9/20 – v nadaljevanju Uredba/15). V skladu s petim in sedmim odstavkom 5. člena Uredbe/15 naj bi imela Uprava za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin za izvajanje tretjega odstavka 36. člena Uredbe (ES) št. 1107/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. oktobra 2009 o dajanju fitofarmaceutskih sredstev v promet in razveljavitvi direktiv Sveta 78/117/EGS in 91/414/EGS (UL L 309, 24. 11. 2009, v nadaljevanju Uredba 1107/2009/ES) zaradi določitve dodatnih ukrepov za omejevanje tveganja za zdravje ljudi, živali ali okolje ob uporabi fitofarmaceutskih sredstev v Republiki Sloveniji možnost zahtevati, naj vlagatelj v vlogi za registracijo fitofarmaceutskih sredstev navede dodatne podatke glede varstva površinskih in podzemnih vod ter varstva vodnih organizmov, ptic, sesalcev in čebel. Če varne uporabe fitofarmaceutskih sredstev z dodatnimi ukrepi ni mogoče zagotoviti, naj se registracija tega fitofarmaceutskega sredstva ne bi odobrila, Uprava za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin pa naj bi o tem obvestila Evropsko komisijo. Vlada tudi dodaja, da ne drži pobudnikova trditev, da uvrstitev aktivnih snovi na seznam aktivnih snovi, ki jih je prepovedano uporabljati na

najožjih vodovarstvenih območjih, pomeni, da je vse druge snovi, ki niso na seznamu, dovoljeno uporabljati. Pojasnjuje, da je v Republiki Sloveniji dovoljena uporaba le tistih aktivnih snovi v fitofarmaceutskih sredstvih, ki so odobrene za uporabo v Republiki Sloveniji z veljavno odločbo o registraciji. Aktivnih snovi, katerih uporaba ni odobrena na ravni EU ali v Republiki Sloveniji, pa ni dovoljeno uporabljati nikjer v Republiki Sloveniji, ne samo na najožjih vodovarstvenih območjih. Vlada dodaja, da iz predloženih poročil izhaja zdravstvena ustreznost analiziranega vzorca vode skladno s Pravilnikom o pitni vodi (Uradni list RS, št. 19/04, 35/04, 26/06, 92/06, 25/09, 74/15 in 51/17), za zagotavljanje zdravstvene ustreznosti vode pa naj bi bil odgovoren upravljavec vodovoda, ki mora zagotoviti ustrezen nadzor nad vodo in obdelavo vode tudi v morebitnih izrednih okoliščinah, ko bi lahko prišlo do onesnaženja vodnih virov s fitofarmaceutskimi sredstvi. Vlada opozarja tudi, da je navzočnost aktivnih snovi iz fitofarmaceutskih sredstev v vodi spremenljiva in povezana z naravnimi pogoji; na navzočnost neželenih aktivnih snovi v podzemni vodi lahko znatno vplivata npr. količina padavin in začetek rastne dobe rastlin.

5. Pobudnik v odgovoru na odgovor in mnenje Vlade meni, da Vladi njegovih argumentov ni uspelo omajati. Glede razlogov Vlade v zvezi s 120. členom Ustave pobudnik opozarja na novejšo presojo Ustavnega sodišča v zvezi z načelom zakonitosti. Posebej izpostavlja odločbi št. U-I-79/20 z dne 13. 5. 2021 (Uradni list RS, št. 88/21, in OdlUS XXVI, 18) in št. U-I-8/21 z dne 16. 9. 2021 (Uradni list RS, št. 167/21, in OdlUS XXVI, 29). Sklicuje se na svoje navedbe v pobudi in dodaja, da Vlada lahko sprejema predpise, ki zakon tehnično dopolnjujejo, razčlenjujejo in podrobneje opredeljujejo, le, če je zakonodajalec pred tem z zakonom zagotovil okvir in usmeritve za nadaljnje podzakonsko urejanje. V obravnavani zadevi naj bi izpodbijane zakonske določbe izvršilni veji oblasti narekovale le določitev zaščitnih pasov s prepovedjo ali omejitvijo rabe fitofarmaceutskih sredstev in vodovarstvenega režima. Način, na katerega bo izvršilna veja oblasti to naredila, ali bo uporabo fitofarmaceutskih sredstev prepovedala ali zgolj omejila, na katerih območjih in kako, če sploh, bo notranje razdelila vodovarstvena območja z različnimi vodovarstvenimi režimi, je po mnenju pobudnika protiustavno prepuščen tej veji oblasti. Pobudnik ponovno poudarja, da mora konflikt med človekovimi pravicami porabnikov vode in gospodarsko pobudo kmetov v celoti razrešiti zakonodajalec. Hkrati delno popravlja svoje navedbe iz pobude s trditvijo, da izpodbijani predpisi posegajo v njegove človekove pravice iz 34., 35., 70.a in 72. člena Ustave in ne zgolj urejajo načina njihovega uresničevanja. Dopuščanje uporabe toksičnih snovi, ki prehajajo v pitno vodo, naj bi bil namreč poseg v navedene pravice. Pobudnik se izjavi tudi o navedbi Vlade, da ne razlikuje med VVO 0 in VVO I. Že v pobudi naj bi navedel, da je območje zajetja sestavni del VVO I z najstrožjim vodovarstvenim režimom, kjer naj bi Uredba v 22. in 23. členu protiustavno dovoljevala uporabo nekaterih fitofarmaceutskih sredstev, Direktiva 2009/128/ES pa naj

bi zahtevala vsaj en zaščitni pas, kjer se pesticidi ne smejo uporabljati ali shranjevati. Pobudnik meni, da sporni predpis ustvarja neposredno tveganje za nesrečo, razlitje ali kumulativno naraščanje ravni pesticidov v pitni vodi čez dovoljene ravni, kar naj bi se v vodarni Kleče že zgodilo. Ko gre za zdravje in življenje posameznika, naj bi bilo tudi latentno tveganje poseg v pravni položaj, pa tudi sicer naj bi vsebnost določene, čeprav dopustne ravni pesticidov v pitni vodi, ki jo povzročajo izpodbijane določbe Uredbe (ker dovoljuje uporabo fitofarmaceutskih sredstev na VVO I), neposredno učinkovala na pravni položaj pobudnika. Učinki tudi dopustnih fitofarmaceutskih sredstev na zdravje naj bi bili namreč nejasni, negotovi, kumulativni in naj jih ne bi bilo mogoče spregledati. Pobudnik je prepričan, da bi prepoved uporabe fitofarmaceutskih sredstev bistveno zmanjšala tako redno navzočnost teh sredstev v pitni vodi kot tudi tveganje za nastanek katastrofalne nesreče.

6. Vlada je svoje mnenje dopolnila še s pojasnili glede uporabe atrazina in linurona, katerih uporaba naj bi bila v Republiki Sloveniji prepovedana, in metazaklora, katerega uporaba naj bi bila prepovedana na najožjih vodovarstvenih območjih. Na seznam fitofarmaceutskih sredstev, prepovedanih za uporabo na najožjih vodovarstvenih območjih, naj bi bile uvrščene tiste ustrezno registrirane aktivne snovi, vsebovane v dovoljenih in registriranih fitofarmaceutskih sredstvih, ki bi lahko pomenile nevarnost spiranja v podzemno vodo. Napotuje na prvi odstavek 11. člena Direktive 2009/128/ES, ki je v slovenski pravni red prenesena z ZFfS-1, ki v prvem odstavku državam članicam nalaga, naj zagotovijo sprejetje ustreznih ukrepov za varovanje vodnega okolja in zaloga pitne vode, ki podpirajo ustrezne določbe Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2000/60/ES z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike (UL L 327, 22. 12. 2000 – v nadaljevanju Direktiva 2000/60/ES) in Uredbe 1107/2009/ES ter so skladni z njimi. Vlada pojasnjuje, da mora država članica ukrepe za zaščito vodnega okolja določiti ob upoštevanju obeh navedenih dokumentov, in dodaja, da to ne pomeni absolutne prepovedi uporabe vseh fitofarmaceutskih sredstev na vodovarstvenem območju. Vlada še opozarja na možnost nastanka neenakih položajev za uporabnike v kmetijstvu, do katerih bi lahko prišlo s prepovedjo uporabe fitofarmaceutskih sredstev, medtem ko bi na istem območju ostala dovoljena uporaba drugih, lahko tudi znatno bolj nevarnih kemičnih snovi.

7. Na pobudo je odgovoril tudi Državni zbor. Uvodoma opozarja, da Ustavno sodišče ni pristojno za presojo skladnosti predpisov z direktivami EU. Meni, da ZFfS-1 in ZV-1 vsebujeta dovolj določna merila za podzakonsko urejanje zaščitnih pasov oziroma vodovarstvenega območja, kjer je prepovedana (ali omejena) uporaba fitofarmaceutskih sredstev za zaščito voda, in za določitev vodovarstvenega režima na teh območjih, ki

vključuje tudi prepovedi in omejitve pri opravljanju dejavnosti, kot tudi, da ima izvršilna oblast na voljo dovolj natančne kriterije za omejitve in prepoved uporabe fitofarmaceutskih sredstev, pri čemer mora izhajati tudi iz ciljev in namena zakona. Državni zbor pojasnjuje, da četrti odstavek 32. člena ZFfS-1 predstavlja prenos točke c) drugega odstavka 11. člena Direktive 2009/128/ES, in dodaja, da iz nje izhaja obveznost določitve zaščitnih pasov, kjer je uporaba fitofarmaceutskih sredstev prepovedana, ZFfS-1 pa poleg obvezne določitve zaščitnih pasov, kjer je uporaba fitofarmaceutskih sredstev prepovedana, dodatno določa še določitev zaščitnih pasov, kjer je uporaba fitofarmaceutskih sredstev omejena. Opozarja na 3. točko 2. člena Direktive 2009/128/ES, po kateri določbe te direktive državam članicam ne preprečujejo uporabe previdnostnega načela pri omejevanju ali prepovedi uporabe pesticidov v določenih okoliščinah ali na določenih območjih. Opozarja tudi na 2. člen in drugi odstavek 9. člena ZFfS-1. Državni zbor ocenjuje, da izpodbijani četrti odstavek 32. člena ZFfS-1 daje pravno podlago za podzakonski predpis za obvezno določitev zaščitnih pasov, pri čemer je treba upoštevati, da se (i) določijo zaščitni pasovi (ii) s prepovedjo in tudi omejitvami, pri tem pa je treba (iii) zagotoviti čim večje zmanjšanje tveganja onesnaževanja voda, ki ga povzročajo zanašanje, spiranje ali odtekanje fitofarmaceutskih sredstev na območjih, ki se uporabljajo za oskrbo s pitno vodo. Poudarja, da zaščitni pasovi niso določeni samo za to, da se zagotovi čim večje zmanjšanje onesnaževanja, temveč tudi za to, da se zagotovi čim večje zmanjšanje tveganja, da do onesnaženja sploh pride. Meni, da gre za strokovno vprašanje in da je zato smiselna ureditev na podzakonski ravni. Državni zbor tudi meni, da ZFfS-1 določa vsebinski okvir podzakonskega urejanja dovolj jasno in določno, podzakonski predpis pa mora pri podrobnejšem urejanju materije slediti tudi namenom in ciljem zakona, med drugim zagotavljanju visoke ravni varstva zdravja ljudi in živali ter varovanja okolja, podrobnejšim ciljem, določenim z nacionalnim akcijskim programom Vlade, ter uporabi previdnostnega načela pri omejevanju ali prepovedi uporabe pesticidov v določenih okoliščinah ali na določenih območjih. Pojasnjuje, da je previdnostno načelo splošno načelo slovenskega okoljskega prava, ki velja za vso področno okoljsko zakonodajo in za t. i. mejna področja, in da z vključitvijo v Pogodbo o delovanju Evropske unije (prečiščena različica, UL C 202, 7. 6. 2016 – v nadaljevanju PDEU) predstavlja avtonomno načelo okoljske politike EU. Izčrpna merila za podzakonsko urejanje vodovarstvenega režima (ki vključuje tudi določitev vodovarstvenega območja in ukrepe ter prepovedi in omejitve na tem območju) po mnenju Državnega zbora vsebuje tudi ZV-1. Državni zbor pojasnjuje, da Vlada skladno s Pravilnikom o kriterijih za določitev vodovarstvenega območja določi vodovarstvena območja. V aktu Vlade se med drugim določi tudi vodovarstveni režim, ki vključuje ukrepe, prepovedi in omejitve na vodovarstvenem območju in posameznih notranjih območjih ter prepovedi ali omejitve opravljanja dejavnosti, ki bi lahko ogrozile količinsko ali kakovostno stanje vodnih virov.

Členi 74 do 76 ZV-1, tako meni Državni zbor, vsebujejo vse potrebne elemente za ustavnoskladno uporabo. Zagotoviti je treba (i) preventivno varstvo (ii) za vodna telesa, ki se že uporabljajo ali pa se šele bodo uporabljala za oskrbo s pitno vodo, in določiti (iii) varovanje pred obremenjevanjem, ki (iv) bi lahko vplivalo na zdravstveno ustreznost vode ali njeno količino. Državni zbor dalje pojasnjuje, da (v) določitev vodovarstvenih pasov ni opcijska, temveč obvezna, sestavni del vodovarstvene uredbe pa je (vi) določitev vodovarstvenega območja in vodovarstvenega režima (ukrepov, prepovedi in omejitev), pri čemer je ukrepe mogoče stopnjevati glede na oddaljenost od zajema pitne vode. Državni zbor tudi v tem primeru poudarja, da mora biti podzakonski predpis izdan, upoštevajoč namene in cilje zakona ter načelo previdnosti. Državni zbor v nadaljevanju s povzemanjem pojasnil na spletni strani Ministrstva za okolje in prostor opredeljuje pojem zajetje (VVO 0) in ugotavlja, da je bil pred uveljavitvijo Uredbe v veljavi strožji vodovarstveni režim. Pojasnjuje, da je bila na podlagi Uredbe o vodovarstvenem območju za vodno telo vodonosnika Ljubljanskega polja (Uradni list RS, št. 120/04) na najožjem vodovarstvenem območju (VVO I) in na podobmočjih ožjega območja s strogim vodovarstvenim režimom dovoljena uporaba fitofarmaceutskih sredstev, če je šlo za sredstva, ki jih je dovoljeno uporabljati v skladu s predpisi, ki urejajo ekološko pridelavo travinj ali pridelavo kmetijskih rastlin. Hkrati poudarja, da se pri tem ne osredotoča na strokovno pravilnost določitve prepovedi glede uporabe fitofarmaceutskih sredstev. Državni zbor pojasnjuje, da je izpodbijana Uredba ena od trinajstih vodovarstvenih uredb, s katerimi se vodovarstveni režim ureja na enak način, strožji vodovarstveni režim pa velja na območju Rižane in Jezerskega.

8. Državni zbor navaja, da izpodbijana zakonska ureditev predstavlja izpeljavo 34., 35., 70.a in 72. člena Ustave. Pojasnjuje, da ZFfS-1 in ZV-1 določata zakonski okvir za podrobnejše podzakonsko urejanje varstva vode, ki se uporablja za pitno vodo, pred onesnaženjem; ZFfS-1 tako zagotavlja zaščito voda in v ta namen predvideva določitev zaščitnih pasov s prepovedmi ali omejitvami uporabe fitofarmaceutskih sredstev, da se doseže čim večje zmanjšanje tveganja onesnaženja vode, ki se uporablja za pitno vodo, ZV-1 pa določa splošno varstvo vodnih teles, ki se uporabljajo za pitno vodo, tako da se z Uredbo Vlade določi zavarovanje teh vodnih teles pred obremenjevanjem, ki bi lahko vplivalo na zdravstveno ustreznost vode ali njeno količino, z določitvijo vodovarstvenih območij. Državni zbor meni, da država kot skrbnik okolja z ZFfS-1 in ZV-1 izpolnjuje tako svojo dolžnost skrbeti za zdravo življenjsko okolje (drugi odstavek 72. člena Ustave) kot tudi svojo primarno obveznost, ki izhaja iz ustavne pravice do pitne vode. Navaja, da mora 70.a člen Ustave v minimalnem obsegu zagotavljati vsaj jedro pravice do pitne vode, kar pomeni, da država neposredno ne posega v uresničevanje te pravice, si pa prizadeva ustvarjati minimalne pogoje za njeno uresničevanje v javnem in zasebnem sektorju s ciljem

varstva človekovega dostojanstva in naravnega bogastva. Državni zbor meni, da je določanje zaščitnih pasov in vodovarstvenega območja strokovno vprašanje, odvisno od več predpostavk in dejanskih okoliščin, zato abstraktno urejanje tega vprašanja ni mogoče in je potrebno odločanje z izvršilnimi predpisi. Področje varstva pri uporabi fitofarmaceutskih sredstev je podvrženo tudi intenzivnemu urejanju na ravni EU, kar terja hitro in strokovno odzivanje.

9. Pobudnik v odgovoru na dopolnitev mnenja Vlade ponavlja svoje trditve, da sklicevanje 22. člena Uredbe na le na spletnih straneh objavljeni (in zato neveljavni) Seznam prepovedanih aktivnih snovi v praksi pomeni, da so na VVO I dovoljena prav vsa v Republiki Sloveniji registrirana fitofarmaceutska sredstva, kar pomeni še hujše in intenzivnejše neskladje Uredbe z Direktivo 2009/128/ES ter s tem s 34., 35., 70.a in 72. členom Ustave, kot bi bilo podano, če bi vsaj vsakokratni seznam pravno učinkoval. Pobudnik zato ne razume, zakaj Vlada na to odgovarja z navajanjem aktivnih učinkovin, ki jih je v Republiki Sloveniji prepovedano uporabljati oziroma ki naj bi jih bilo prepovedano uporabljati na VVO I, pa prepoved po mnenju pobudnika zaradi neveljavnosti vsakokratnega seznama ne velja. Pobudnik dalje trdi, da že jezikovna razlaga točke c) 11. člena Direktive 2009/128/ES (tj. njene dikcije "kjer se pesticidi ne smejo uporabljati ali shranjevati") očitno pomeni, da mora v pravu države članice obstajati vsaj en zaščitni pas oziroma območje, kjer se noben pesticid niti v minimalni količini ne sme uporabljati ali shranjevati. Meni, da te prepovedi ni mogoče obiti z umetno ustvarjenim zelo majhnim območjem znotraj ograje vodarne (VVO 0 kot del VVO I), kjer je uporaba fitofarmaceutskih sredstev prepovedana. Trdi, da je taka prepoved zgolj navidezna, ker zajema le območje vodarne, kjer se ne kmetuje, hkrati pa Uredba nobenemu akterju, ki se dejansko ukvarja s kmetijstvom, na nobenem območju brezpogojno ne prepoveduje rabe fitofarmaceutskih sredstev. Pobudnik dalje meni, da sklicevanje na Direktivo 2000/60/ES Vladi ne more pomagati, in dodaja, da morebitne neenakosti v škodo kmetov po razveljavitvi izpodbijanih aktov med uporabniki kemičnih snovi Vlada ni konkretizirala, pa tudi sicer bi jo lahko sama sanirala s spremembo ali predlogom Državnemu zboru "za spremembo morebitnih predpisov, ki menda pooblaščajo za uporabo teh snovi na VVO I".

10. Pobudnik Državnemu zboru odgovarja, da Ustavno sodišče ne le sme, pač pa tudi mora v okviru razlage domačih predpisov in pri razlagi Ustave upoštevati tudi sekundarno pravo EU. Glede načela legalitete pobudnik ponavlja, da izpodbijani predpisi v neskladju z drugim odstavkom 120. člena Ustave povedo le "kaj" (zavaruj pitno vodo pred fitofarmaceutskimi sredstvi), celoten "koga" (seznam dovoljenih fitofarmaceutskih sredstev) in "kako" (pogoji in merila za uporabo fitofarmaceutskih sredstev na VVO-I) pa

prepuščajo Uredbi. Pobudnik je prepričan, da je zakonodajalec načelo legalitete dolžan spoštovati tudi, ko gre za implementacijo prava EU, kolikor to ne ovira učinkovitosti tega, in dodaja, da v obravnavani zadevi ne gre za tak primer. Skrajno diskutabilen se pobudniku zdi argument, da je določanje zaščitnih pasov in vodovarstvenega območja strokovno vprašanje, ki terja urejanje s podzakonskim aktom. Konflikt interesov mora biti, tako meni pobudnik, v temelju zakonsko rešen. Pobudnik ne nasprotuje temu, da se konkretni zaščitni pasovi glede na naravne okoliščine geografsko določijo z uredbo, njihove temeljne značilnosti pa bi morale biti zakonsko določene, saj ne gre za novo ali neraziskano znanstveno tematiko. Četudi bi Ustavno sodišče presodilo, da se na VVO I posamezna fitofarmaceutvska sredstva lahko uporabljajo, pobudnik meni, da je v neskladju z drugim odstavkom 120. člena Ustave to, da ni celotna vsebina 22. in 23. člena Uredbe urejena že v zakonu, saj ne gre za materijo in spoznanja, ki se zelo hitro spreminjajo, kot npr. določeni zdravstveni ukrepi. Konkretno sezname prepovedanih ali dovoljenih fitofarmaceutvskih sredstev ter širine ali umestitve posameznih zaščitnih pasov pa bi bilo po mnenju pobudnika mogoče urejati tudi podzakonsko.

11. Ustavno sodišče je pobudo s sklepom št. U-I-416/19 z dne 16. 6. 2022 sprejelo in do končne odločitve zadržalo izvrševanje 22. člena Uredbe, kolikor dovoljuje uporabo fitofarmaceutvskih sredstev na najožjih vodovarstvenih območjih iz a) točke tretjega odstavka 2. člena Uredbe, in 23. člena Uredbe.

B. – I.

Izhodišča za presojo

12. Varstvo voda pred onesnaževanjem s fitofarmaceutskimi sredstvi urejata ZV-1 in ZFfS-1, v širšem smislu pa tudi zakon, ki ureja varstvo okolja. ZV-1 ureja upravljanje morja, celinskih in podzemnih voda ter vodnih in priobalnih zemljišč, kar obsega varstvo in urejanje voda ter odločanje o njihovi rabi. Cilj upravljanja voda in priobalnih zemljišč je med drugim doseganje dobrega stanja voda in drugih, z vodami povezanih ekosistemov ter spodbujanje trajnostne rabe voda ob upoštevanju dolgoročnega varstva razpoložljivih vodnih virov in njihove kakovosti (2. člen ZV-1). Ob upoštevanju temeljnih načel varstva okolja, upravljanje voda in priobalnih zemljišč med drugim temelji tudi na načelu dolgoročnega varstva kakovosti in smotrne rabe razpoložljivih vodnih virov (2. točka 3. člena ZV-1); rabo in druge posege v vode, vodna in priobalna zemljišča ter med drugim tudi kmetijska zemljišča pa je treba programirati, načrtovati in izvajati tako, da se ne poslabšuje stanje voda (prim. prvi odstavek 5. člena ZV-1). Dolžnost varovanja kakovosti in količine voda, skladno s pogoji, ki jih določajo zakon in drugi predpisi, ZV-1 nalaga

vsakomur. Cilj ZFfS-1 pa je uporaba fitofarmaceutskih sredstev na način, ki omogoča razvoj trajnostnega in konkurenčnega kmetijstva ter zagotavlja visoko raven zdravja ljudi in živali ter varovanje okolja, uvajanje integriranega varstva rastlin pred škodljivimi organizmi in spodbujanje alternativnih pristopov in tehnik na področju njihovega zatiranja (2. člen ZFfS-1). Zakon Vladi nalaga sprejetje nacionalnega akcijskega programa za doseganje trajnostne rabe fitofarmaceutskih sredstev, katere namen je zmanjševanje tveganj in vplivov uporabe fitofarmaceutskih sredstev na zdravje ljudi in okolje, zmanjševanje potrebe po uporabi fitofarmaceutskih sredstev in spodbujanje rabe fitofarmaceutskih sredstev, ki se ne razvrščajo kot nevarna za vodno okolje (drugi odstavek 9. člena ZFfS-1).

13. Spodbujanje in usmerjanje takšnega družbenega razvoja, ki omogoča dolgoročne pogoje za človekovo zdravje, počutje in kakovost njegovega življenja ter ohranjanje biotske raznovrstnosti, poudarja tudi ZVO-2 (prvi odstavek 4. člena ZVO-2, enako že prvi odstavek 2. člena ZVO-1). Tako opredeljeni namen varstva okolja sledi sodobnemu razumevanju varstva okolja, ki izhaja iz številnih mednarodnih instrumentov, katerih podpisnica je Republika Slovenija. Tudi EU je z namenom doseči visoko raven varstva okolja in izboljšanja njegove kakovosti opredelila trajnostni razvoj kot enega izmed temeljnih načel svojega delovanja.

14. Obveznosti prava EU, ki jih mora država uveljaviti na področju varstva pitne vode, vključno z opredelitvijo posebnih vodovarstvenih območij, izhajajo iz Direktive 2000/60/ES, katere cilj je ohraniti in izboljšati vodno okolje v EU s poudarkom na kakovosti podzemnih voda (devetnajsta uvodna izjava, prim. tudi 1. člen Direktive 2000/60/ES), med drugim tudi s postopnim zmanjševanjem emisij nevarnih snovi v vodo (dvaindvajseta uvodna izjava). Direktiva uvodoma ugotavlja, da je voda, drugače kot ostali tržni proizvodi, dediščina, ki jo je treba varovati, braniti in obravnavati kot tako (prva uvodna izjava). Poudarja, da obveznost doseganja dobrega stanja podzemne vode zahteva zgodnje ukrepanje in stalno dolgoročno načrtovanje varstvenih ukrepov zaradi naravne zakasnitve pri njenem tvorjenju in obnavljanju (osemindvajseta uvodna izjava). Sklicujoč se še na 191. člen PDEU poudarja, da mora okoljska politika EU prispevati k uresničevanju ciljev ohranjanja, varovanja in izboljšanja kakovosti okolja ob varčni in razumni rabi naravnih virov, temeljiti pa mora na previdnostnem načelu in na načelih preprečevanja. Direktiva 2000/60/ES med drugim v tretjem odstavku 7. člena zavezuje države članice, da se izognejo poslabšanju kakovosti pitne vode in s tem zmanjšajo stopnjo čiščenja, ki je potrebna za proizvodnjo pitne vode, v ta namen pa lahko določijo tudi vodovarstvena območja za ta vodna telesa. Podzemno vodo kot dragocen naravni vir (tudi) za oskrbo z vodo, namenjeno prehrani ljudi, dodatno varuje tudi Direktiva

2006/118/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o varstvu podzemne vode pred onesnaževanjem in poslabšanjem (UL L 372, 27. 12. 2006 – v nadaljevanju Direktiva 2006/118/ES). Okvir za doseganje trajnostne rabe pesticidov z zmanjševanjem tveganj in vplivov uporabe pesticidov na zdravje ljudi in okolje določa Direktiva 2009/128/ES. Uvodoma opozarja na možna tveganja pri uporabi pesticidov in ugotavlja, da je za pesticide še posebej občutljivo vodno okolje. Posebno pozornost namenja preprečevanju onesnaževanja površinskih in podzemnih voda, tudi z uporabo ustreznih ukrepov, kot so določitev zaščitnega pasu in varstvenega območja ali posaditev žive meje vzdolž površinskih voda, da bi se zmanjšala izpostavljenost vodnih teles zanašanju škropiva, drenaži in odtekanju. Velikost zaščitnih pasov bi morala biti odvisna zlasti od značilnosti tal in pesticidov ter kmetijstva na zadevnih območjih. Uporaba pesticidov na območjih črpanja pitne vode ali vzdolž prometnih poti, kot so železniške proge, ali na neprepustnih ali zelo prepustnih površinah lahko poveča tveganje onesnaženja vodnega okolja. Na takih območjih bi bilo treba uporabo pesticidov zmanjšati, kolikor je mogoče, ali jo po potrebi popolnoma odpraviti (petnajsta uvodna izjava). Uredba 1107/2009/ES, ki med drugim določa pravila za odobritev aktivnih snovi, varoval ali sinergistov, ki jih vsebujejo fitofarmacevtska sredstva ali so sestavljena iz njih, ter pravila za pomožna sredstva in dodatke, ne posega v Direktivo 2009/128/ES in Direktivo 2000/60/ES, kar je izrecno navedeno v sedeminštirideseti uvodni izjavi Uredbe 1107/2009/ES, pa tudi drugi odstavek 55. člena navedene uredbe določa, da se mora pravilna uporaba fitofarmacevtskih sredstev skladati z določbami Direktive 2009/128/ES. Namen Uredbe je zagotoviti visoko raven varstva zdravja ljudi in živali ter varovanja okolja in hkrati varovati konkurenčnost kmetijstva skupnosti (osma uvodna izjava in tretji odstavek 1. člena), njene določbe pa temeljijo na previdnostnem načelu, da bi zagotovili, da aktivne snovi ali sredstva, dani v promet, nimajo škodljivega vpliva za zdravje ljudi ali okolje. Državam članicam se zlasti ne sme onemogočiti uporaba previdnostnega načela, kadar obstaja znanstvena negotovost glede tveganja za zdravje ljudi ali živali ali za okolje, ki ga predstavljajo fitofarmacevtska sredstva, ki naj bi bila odobrena na njihovem ozemlju (četrti odstavek 1. člena Uredbe 1107/2009/ES). Uredba 1107/2009/ES torej ureja drugačna vprašanja kot Direktiva 2009/128/ES; prva odgovarja na vprašanje, katera fitofarmacevtska sredstva se lahko tržijo v državah članicah EU, druga pa pojasni, kje in na kakšen način se ta lahko uporabljajo oziroma kje in na kakšne načine se ne smejo uporabljati. Oba predpisa se zato dopolnjujeta in ne izključujeta. Pomen varstva voda na splošno, torej tudi pitne vode, je poudarjen tudi v Direktivi 2004/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode (UL L 143, 30. 4. 2004). V pojem okoljske škode spada tudi voda (poleg tal ter zavarovanih živalskih in rastlinskih vrst). Glede vode direktiva v 2. členu določa, da okoljska škoda pomeni vsako škodo z večjim škodljivim vplivom na ekološko,

kemično in/ali količinsko stanje in/ali ekološki potencial voda, kakor je opredeljeno v Direktivi 2000/60/ES, razen škodljivih vplivov, kadar se uporablja sedmi odstavek 4. člena navedene direktive. To je modernejši pristop prava varstva okolja, kajti okoljsko škodo definira kot škodo brez lastnika (torej na okolju samem) in zato tudi ni predvideno odškodninsko varstvo, temveč varstvo s preventivnimi ukrepi in, kadar škoda nastane, z zahtevo po *restitutio in integrum*, torej povrnitvi v prvotno oziroma referenčno stanje. Varuje tako kvantitativne kot kvalitativne spremembe vode in zavezuje potencialnega povzročitelja, da sprejme vse preventivne ukrepe, da do poškodbe vodnih teles ne pride.

15. Ustavno sodišče, zavedajoč se pomena občutljivosti okolja in pomena skrbi zanj tudi za prihodnje generacije, je izhodišča za presojo predpisov s področja varstva okolja začrtalo v odločbi št. U-I-182/16. V ta okvir sodi tudi varstvo pravice do pitne vode. Čeprav je varovanje okolja širši pojem, izhodišča za presojo, opredeljena v odločbi št. U-I-182/16, nedvomno veljajo tudi za obravnavano zadevo.

16. Ustavno sodišče v citirani odločbi ugotavlja, da Ustava varovanje okolja zagotavlja v več določbah. Izhodišče za normativno varstvo okolja je že v splošnih določbah Ustave. Iz njenega prvega odstavka 5. člena namreč izhaja dolžnost države, da skrbi za ohranjanje naravnega bogastva in ustvarja možnosti za skladen civilizacijski in kulturni razvoj. Navedena dolžnost je izpeljana v več določbah poglavja o gospodarskih in socialnih razmerjih. Gre predvsem za 70. do 73. člen Ustave, ob njih pa so za varstvo okolja pomembni tudi 67., 69. in 74. člen Ustave. Ugotovitev, da je varstvo okolja urejeno v več določbah Ustave, ne pomeni, da Ustava varstvu okolja ne zagotavlja vsaj enake ravni varstva kot zavezujoči mednarodnopravni instrumenti oziroma pravo EU. Možnost, da bi bila raven varstva okolja, zagotovljena po Ustavi, nižja od zahtevane ravni varstva po mednarodnopravnih instrumentih, preprečujeta 8. člen in peti odstavek 15. člena Ustave, oziroma ko gre za zahteve, izvirajoče iz prava EU, 3.a člen Ustave. Hkrati pa obveznost države, da zagotavlja visoko raven varstva človekovih pravic, s katerimi se varujeta narava in okolje, izhaja tudi iz prvega odstavka 5. člena Ustave, katerega posebej pomembno sporočilo je, da državi nalaga pozitivne dolžnosti (aktivno ravnanje) pri varovanju človekovih pravic. Ob tem je pomembno poudariti tudi, da pravica do zdravega življenjskega okolja iz 72. člena Ustave, ki je vsebinsko najtesneje povezana z varstvom okolja kot takega, čeprav je umeščena v poglavje o gospodarskih in socialnih razmerjih, uživa enako varstvo, kot gre pravicam, navedenim v poglavju o človekovih pravicah.

17. Dolžnost zagotavljanja visoke ravni varstva okolja, kot ene temeljnih, ustavno zavarovanih vrednot, imajo po Ustavi tako zakonodajna kot tudi izvršilna in sodna oblast. Ustava omogoča različne pristope k varovanju okolja, ki se lahko izvedejo na zakonodajni

ravni. Vendar pa je treba zahtevo po zdravem življenjskem okolju razumeti v širšem kontekstu pozitivne dolžnosti države glede ohranjanja narave in varovanja okolja kot takega. Ne gre le za dobrobit človeka. Vez med varovanjem okolja in za človeka zdravim okoljem je seveda tesna. Dobrobit posameznika tako sedanje kot tudi prihodnjih generacij je neločljivo povezana z varovanjem okolja. Pri poseganju v okolje pa gre za konstantni trk interesov posameznikov, oblasti in okolja samega, le da slednje svojega interesa ne more zastopati samo. Zato je temeljnega pomena zahteva prvega stavka drugega odstavka 72. člena Ustave, ki državi nalaga skrb za zdravo življenjsko okolje.

18. Prvega odstavka 72. člena Ustave ni mogoče razlagati brez drugega odstavka istega člena, ki državi nalaga skrb za zdravo življenjsko okolje in s tem številne pozitivne obveznosti. Tudi Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) v okviru pozitivne obveznosti države zahteva preventivno delovanje in vnaprejšnjo presojo posegov v okolje (tudi varovanje vodnih virov). Prav tako pravila EU zahtevajo visoko raven varstva okolja in upoštevanje okolja, skladno z načelom celovitosti, pri vseh politikah, torej v postopkih sprejemanja pravil z vseh področij, ki so v pristojnosti EU. Da bi zagotovili dolgoročno varovanje okolja, je tako treba slediti konceptu trajnostnega oziroma vzdržnega razvoja, ki naj tudi prihodnjim generacijam zagotovi zdravo okolje in ohranjeno naravo; torej sožitje bivanja človeštva z okoljem in naravo. To je tudi ena najpomembnejših nalog za človeštvo, saj obstajajo dovolj prepričljivi znanstveni argumenti, da je tehnološki razvoj v zadnjih približno 70 letih negativno vplival na okolje in naravo. Zakonodajalec mora torej slediti cilju visoke ravni varovanja okolja tudi za prihodnje generacije in regulirati izhodišča visoke ravni varovanja okolja, ki so v slovenski pravni red pretežno prevzeta tudi iz mednarodnih instrumentov in s pravili EU. Prav slednja pa s harmonizacijskimi pravili (predvsem s pravili, vsebovanimi v številnih direktivah) pomembno določa tudi izvedbena pravila, ki naj zadostijo visoki ravni varstva okolja in s tem omenjenim določbam Ustave.

19. Zaradi občutljivosti vodnega okolja nasploh, posebej pa območij črpanja pitne vode, za fitofarmacevtska sredstva, vprašanje uporabe fitofarmacevtskih sredstev na najožjem vodovarstvenem območju odpira tudi pomembna ustavnopravna vprašanja z vidika pravice do pitne vode iz 70.a člena Ustave. Pitna voda se namreč, med drugim, varuje tudi z določitvijo vodovarstvenih območij in vodovarstvenih režimov. Vodovarstvena območja so tista območja, kjer v naravi nad vodnimi telesi ali ob njih izvajamo različne gospodarske dejavnosti, zaradi katerih obstaja možnost prehajanja različnih kemijskih, mikrobioloških ali drugih onesnaževal vanje. Z namenom varovanja vodnih virov je gospodarske aktivnosti treba ustrezno prilagoditi, da v največji možni meri preprečimo prehajanje onesnaževal v vode. Raba pesticidov ima pomembno vlogo v kmetijski

proizvodnji, saj ohranja zdravje rastlin in preprečuje njihovo uničenje zaradi bolezni in okužb, po drugi strani pa lahko pesticidi, naneseni na kulturne rastline, zaradi zanašanja škropiva, drenaže in odtekanja prehajajo v tla, v površinske vode in v podtalnico. Raba fitofarmaceutskih sredstev na vodovarstvenih območjih prinaša tveganja za njihov pojav v površinskih ali podtalnih vodah. To vpliva na funkcijo habitata in prispeva k izgubi biotske raznovrstnosti, vključno z izgubami populacij žuželk, vpliva na sestavo tal in na zagotavljanje čiste pitne vode, odpira pa tudi vrsto vprašanj o škodljivih vplivih fitofarmaceutskih sredstev na zdravje ljudi.

Izpodbijana ureditev

20. Pobudnik izpodbija četrti odstavek 32. člena ZFfS-1 ter 3. točko tretjega odstavka 74. člena ter prvi odstavek in 2. točko drugega odstavka 76. člena ZV-1, kolikor na najožjih vodovarstvenih območjih z najstrožjim vodovarstvenim režimom dovoljujejo uporabo fitofarmaceutskih sredstev, ter 22. in 23. člen Uredbe. Pobudnik za izpodbijane določbe zatrjuje neskladje s 34., 35., 70.a in 72. členom, drugim odstavkom 120. člena in 154. členom Ustave.

21. ZFfS-1, ZV-1 in Uredba so hkrati izvedbeni predpisi, s katerimi so se v nacionalni pravni red prenesle obveznosti prava EU, ki izhajajo iz Direktive 2009/128/ES, vključno z njeno c) točko drugega odstavka 11. člena, ki določa:

"Člen 11

Posebni ukrepi za varovanje vodnega okolja in pitne vode

1. Države članice zagotovijo, da se sprejmejo ustrezni ukrepi za varovanje vodnega okolja in zalog pitne vode pred vplivom pesticidov. Ti ukrepi podpirajo in so skladni z ustreznimi določbami Direktive 2000/60/ES in Uredbe (ES) št. 1107/2009.

2. Ukrepi iz odstavka 1 vključujejo:

[...]

c) uporabo metod za zmanjševanje tveganja, ki do najmanjše možne mere zmanjšujejo tveganje onesnaženja izven kraja tretiranja, ki ga povzročajo zanašanje škropiva, drenaža in odtekanje. To vključuje določitev ustrezno velikih zaščitnih pasov za varovanje neciljnih vodnih organizmov in varovalnih območij za površinske in podzemne vode, ki se uporabljajo za pridobivanje pitne vode, kjer se pesticidi ne smejo uporabljati ali shranjevati;

[...]"

22. Navedena določba direktive državam članicam nalaga uporabo takšnih metod za zmanjševanje tveganja, ki do najmanjše možne mere zmanjšujejo tveganje onesnaženja izven kraja tretiranja, ki ga povzročajo zanašanje škropiva, drenaža in odtekanje. To vključuje tudi določitev ustrezno velikih zaščitnih pasov za varovanje neciljnih vodnih organizmov in varovalnih območij za površinske in podzemne vode, ki se uporabljajo za pridobivanje pitne vode, kjer se pesticidi ne smejo uporabljati ali shranjevati.

23. Četrty odstavek 32. člena ZFfS-1 pooblašča ministra, pristojnega za vode, da v soglasju z ministrom, pristojnim za kmetijstvo, določi zaščitne pasove, kjer je prepovedana ali omejena uporaba fitofarmaceutskih sredstev, za zaščito voda in za čim večje zmanjšanje tveganja onesnaženja voda, ki ga povzročajo zanašanje, spiranje ali odtekanje fitofarmaceutskih sredstev na območjih, ki se uporabljajo za oskrbo s pitno vodo. Za zavarovanje vodnega telesa, ki se uporablja za odvzem pitne vode ali je namenjeno za javno oskrbo s pitno vodo, pred onesnaževanjem ali drugimi vrstami obremenjevanja, ki bi lahko vplivale na zdravstveno ustreznost voda ali njeno količino, Vlada določi vodovarstveno območje (prvi odstavek 74. člena ZV-1). Po 3. točki tretjega odstavka istega člena hkrati določi ukrepe, prepovedi ali omejitve na vodovarstvenem območju in posameznih notranjih območjih. Tako je določen vodovarstveni režim. V skladu s prvim odstavkom 76. člena ZV-1 se na vodovarstvenem območju med drugim lahko omejijo ali prepovejo dejavnosti, ki bi lahko ogrozile količinsko in kakovostno stanje vodnih virov, pri čemer 2. točka drugega odstavka navedenega člena določa, da se omejitve iz prvega odstavka nanašajo na "prepoved ali omejitve" opravljanja dejavnosti.

24. Izpodbijani četrty odstavek 32. člena ZFfS-1, prvi odstavek 74. člena ZV-1, 3. točka tretjega odstavka 74. člena in prvi odstavek 76. člena ZV-1 določajo:

"32. člen

(varovanje vodnega okolja in pitne vode)

[...]

(4) Za zaščito voda in za čim večje zmanjšanje tveganje onesnaženja voda, ki ga povzročajo zanašanje, spiranje ali odtekanje FFS na območjih, ki se rabijo za oskrbo s pitno vodo, ter za zmanjševanje tveganja za vodne organizme, ki ga lahko povzroči zanašanje, spiranje ali odtekanje FFS v površinske in podzemne vode, minister, pristojen za vode, v soglasju z ministrom, določi zaščitne pasove, kjer je prepovedana ali omejena uporaba FFS."

"74. člen

(vodovarstveno območje)

(1) Da se zavaruje vodno telo, ki se uporablja za odvzem ali je namenjeno za javno oskrbo s pitno vodo pred onesnaževanjem ali drugimi vrstami obremenjevanja, ki bi lahko vplivalo na zdravstveno ustreznost voda ali na njeno količino, vlada določi vodovarstveno območje.

[...]

(3) V aktu iz prvega odstavka tega člena se določi zlasti:

[...]

3. ukrepe, prepovedi in omejitve na vodovarstvenem območju in posameznih notranjih območjih (v nadaljnjem besedilu: vodovarstveni režim),

[...]"

"76. člen

(vodovarstveni režim)

(1) Na vodovarstvenem območju se lahko omejijo ali prepovejo dejavnosti, ki bi lahko ogrozile količinsko ali kakovostno stanje vodnih virov, ali zaveže lastnike ali druge posestnike zemljišč na vodovarstvenem območju, da izvršijo ali dopustijo izvršitev ukrepov, s katerimi se zavaruje količina ali kakovost vodnih virov."

25. Uredba nadalje določa vodovarstvena območja za vodno telo vodonosnika Ljubljanskega polja (v nadaljevanju VVO), ki se uporablja za oskrbo prebivalcev z vodo za Mestno občino Ljubljana (delno tudi za občini Dol pri Ljubljani in Škofljica), ter vodovarstveni režim na tem območju. VVO po 2. členu Uredbe sestavljajo notranja območja z območij zajetij, ki se delijo na (1) najožja VVO z najstrožjim vodovarstvenim režimom, znotraj katerih so območja zajetij (VVO I), (2) ožja VVO, ki se delijo na podobmočja s strogim in manj strogim vodovarstvenim režimom (VVO II A in VVO II B), ter (3) širša VVO, ki se delijo na podobmočja z milejšim in milim režimom (VVO III A in VVO III B).

26. Znotraj območja VVO I je tudi območje VVO 0. Na območju tega zajetja (točka a) tretjega odstavka 2. člena Uredbe) je prepovedano opravljanje dejavnosti, ki bi lahko vplivale na spremembo lastnosti ali na skladnost in zdravstveno ustreznost pitne vode ali na delovanje sistema oskrbe s pitno vodo. Med drugim je prepovedana tudi uporaba fitofarmaceutskih sredstev (drugi odstavek 5. člena Uredbe). Na VVO I (torej izven VVO 0, a znotraj VVO I) je za zatiranje škodljivih organizmov na kmetijskih zemljiščih prepovedana uporaba fitofarmaceutskih sredstev, ki vsebujejo aktivne snovi s Seznamom prepovedanih aktivnih snovi (prvi odstavek 22. člena Uredbe), ki ga, upošteva več

kriterijev, pripravijo vsako leto do konca novembra ministrstva, pristojna za kmetijstvo, okolje in zdravje (drugi odstavek 22. člena Uredbe). Seznam se objavi na spletni strani ministrstva, pristojnega za okolje (tretji odstavek 22. člena Uredbe). Če seznam ni izdelan v roku iz drugega odstavka 22. člena Uredbe, se še naprej uporablja zadnji objavljeni seznam (četrti odstavek 22. člena Uredbe). Se pa na VVO I škodljivi organizmi lahko zatirajo s fitofarmaceutskimi sredstvi, ki ne vsebujejo aktivnih snovi s seznama in katerih uporaba je dovoljena v skladu s predpisi, ki urejajo fitofarmaceutska sredstva, pod pogoji, ki jih določata prvi in drugi odstavek 23. člena Uredbe.

27. Izpodbijani 22. in 23. člen Uredbe določata:

"22. člen

- (1) Na najožjih VVO je za zatiranje škodljivih organizmov na kmetijskih zemljiščih prepovedana uporaba FFS, ki vsebujejo aktivne snovi s Seznama prepovedanim aktivnih snovi (v nadaljnjem besedilu: seznam).
- (2) Seznam pripravi ministrstvo, pristojno za kmetijstvo, v sodelovanju z ministrstvom, pristojnim za okolje, in ministrstvom, pristojnim za zdravje, vsako leto najpozneje do konca novembra za naslednje leto na podlagi preveritve vseh FFS, registriranih v Republiki Sloveniji, in ob upoštevanju podatkov o potencialu za spiranje aktivnih snovi v podzemno vodo, pridobljenih ob registraciji FFS, podatkov pri ocenjevanju aktivnih snovi na ravni Evropske unije ter na podlagi upoštevanja rezultatov monitoringa pitne vode za obravnavano območje iz predhodnega leta, ki ga zagotavlja ministrstvo, pristojno za zdravje, in rezultatov monitoringa stanja voda za obravnavano območje iz predhodnega leta, ki ga zagotavlja Agencija Republike Slovenije za okolje.
- (3) Seznam je objavljen na spletni strani ministrstva, pristojnega za okolje.
- (4) Če seznam ni izdelan v roku iz drugega odstavka tega člena, se do njegove objave uporablja zadnji objavljeni seznam."

"23. člen

- (1) Na najožjih VVO se škodljivi organizmi lahko zatirajo s FFS, ki ne vsebujejo aktivnih snovi s seznama in katerih uporaba je dovoljena v skladu s predpisi, ki urejajo FFS, pod naslednjimi pogoji:
 - uporaba FFS mora biti dopolnilni ukrep drugim nekemijskim ukrepom varstva rastlin (mehanski, biološki in biotehnični ukrepi),

- prednost ima uporaba tistih kemijskih ukrepov in tistih FFS, ki jih je dovoljeno uporabljati v skladu s predpisi, ki urejajo ekološko pridelavo kmetijskih pridelkov,
 - med sezonami oziroma v sezoni je treba menjavati FFS (aktivne snovi), ko je za posamezne škodljive organizme na voljo več razpoložljivih in po učinkovitosti primerljivih FFS, in
 - na kmetijskih zemljiščih se lahko FFS uporabljajo po setvi in po vzniku kmetijskih rastlin in plevela oziroma po presajanju kmetijskih rastlin in po vzniku plevela.
- (2) Ne glede na četrto alinejo prejšnjega odstavka je uporaba FFS, ki ne vsebujejo aktivnih snovi s seznama in katerih uporaba je dovoljena v skladu s predpisi, ki urejajo FFS, na najožjih VVO na kmetijskih zemljiščih brez zelene odeje po setvi pred vznikom kmetijskih rastlin in plevela oziroma pred presajanjem kmetijskih rastlin in pred vznikom plevela dovoljena, če gre za gojenje vrtnin, za katere ni na voljo FFS za uporabo po vzniku kmetijskih rastlin oziroma po presajanju in hkrati iz ocene tveganja glede onesnaževanja podzemne vode v postopku registracije FFS izhaja, da je tveganje za onesnaževanje vode s tem FFS sprejemljivo."

B. – II.

Presoja četrtega odstavka 32. člena ZFfS-1, kolikor se nanaša na najožja vodovarstvena območja z najstrožjim vodovarstvenim režimom, ter 3. točke tretjega odstavka 74. člena in 2. točke drugega odstavka 76. člena ZV-1, kolikor se nanašata na najožja vodovarstvena območja z najstrožjim vodovarstvenim režimom z vidika 70.a člena Ustave

28. Po prvem odstavku 70.a člena Ustave ima vsakdo pravico do pitne vode. Predmet varovanja je pitna voda, ki je temeljna dobrina za človekovo življenje in zagotavljanje dostojnega življenjskega standarda. Posamezniku zagotavlja pravico do pitne vode v smislu zdravstveno neoporečne vode, sprejemljive po videzu, vonju in okusu, kot tudi dostop do pitne vode, ki za posameznika ne pomeni prehude ekonomske obremenitve. Pravica do pitne vode, zlasti tisti njen vidik, ki zagotavlja zdravstveno neoporečno vodo, se ne osredotoča le na zagotavljanje pitne vode sedanjih, temveč zlasti tudi prihodnim generacijam. Pitna voda je omejen in ranljiv naravni vir, ki je bistvenega pomena za ohranjanje življenja, razvoja in okolja. Njeno učinkovitejše upravljanje zahteva celosten pristop, ki povezuje tako družbeni kot tudi gospodarski razvoj pri varovanju naravnih ekosistemov. Člen 70a Ustave državi narekuje prizadevanje ustvarjati minimalne pogoje za uresničevanje jedra pravice do pitne vode tako v javnem kot v zasebnem

sektorju s ciljem varstva človekovega dostojanstva in naravnega bogastva med drugim tudi tako, da se z onesnaževanjem ne posega v uresničevanje te pravice.

29. Minimalne zahteve za zdravstveno ustreznost pitne vode ureja Pravilnik o pitni vodi, izdan na podlagi Zakona o zdravstveni ustreznosti živil in izdelkov ter snovi, ki prihajajo v stik z živili (Uradni list RS, št. 52/2000 in 42/02 – v nadaljevanju ZZUZIS). Živilo je namreč vse, kar ljudje uporabljajo za prehranske namene v nepredelani, polpredelani ali predelani obliki, vključno s pitno vodo in pijačami (drugi odstavek 2. člena ZZUZIS). Pitna voda po tem zakonu je med drugim tudi voda iz javnih sistemov za oskrbo s pitno vodo (peti odstavek 2. člena ZZUZIS). Pravilnik o pitni vodi v skladu z Direktivo Sveta 98/83/ES z dne 3. novembra 1998 o kakovosti vode, namenjene za prehrano ljudi (UL L 330, 5. 12. 1998 – v nadaljevanju Direktiva 98/83/ES), določa zahteve, ki jih mora izpolnjevati pitna voda z namenom varovanja zdravja ljudi pred škodljivimi učinki zaradi onesnaženja pitne vode. Ta pitno vodo opredeljuje kot vodo v njenem prvotnem stanju ali po pripravi, namenjeno pitju, kuhanju, pripravi hrane ali za druge gospodinjske namene, ne glede na njeno poreklo in ne glede na to, ali se dobavlja iz vodovodnega omrežja sistema za oskrbo s pitno vodo, cistern ali kot predpakirana voda. Pitna voda je tudi vsa voda, ki se uporablja za proizvodnjo živil in promet z njimi (2. člen Pravilnika o pitni vodi). Cilj Direktive 2020/2184, ki ureja kakovost vode, namenjene za prehrano ljudi, je varovanje zdravja ljudi pred škodljivimi vplivi vsakršnega onesnaženja vode, namenjene za prehrano ljudi, z zagotavljanjem, da je zdravstveno ustrezna in čista (1. člen), tj. brez mikroorganizmov in parazitov ter brez snovi, ki lahko v količini ali koncentraciji predstavljajo morebitno nevarnost za zdravje ljudi, in skladna z minimalnimi zahtevami, navedenimi v Prilogi I (4. člen). Državam članicam nalaga določitev vrednosti za parametre, navedene v Prilogi I, ki veljajo za vodo, namenjeno za prehrano ljudi, pri čemer tako določene vrednosti parametrov ne smejo biti manj stroge od vrednosti, določenih v Prilogi I (5. člen).

30. Iz ustavnosodne presoje izhaja, da se pravica do zdravega življenjskega okolja varuje s standardi oziroma normami, ki zagotavljajo, da ne pride do vplivov na okolje, ki bi bili tako prekomerni, da bi ogrožali zdravje ljudi. Vendar je treba, ko gre za pravico do pitne vode, upoštevati tisti njen vidik, ki pitno vodo zagotavlja ne le sedanjim, temveč zlasti prihodnjim generacijam. Načelo trajnostnega razvoja namreč narekuje spodbujanje takega gospodarskega in socialnega razvoja družbe, ki pri zadovoljevanju potreb sedanje generacije upošteva enake možnosti zadovoljevanja potreb prihodnjih ter omogoča dolgoročno ohranjanje okolja. Zato zgolj dejstvo, da odvzeti vzorci danes ustrezajo v Pravilniku o pitni vodi določenim parametrom, ne zadošča za zaključek o ustavni skladnosti izpostavljenosti nižjim koncentracijam

pesticidov namreč z zdravstvenega vidika ni zanemarljiva in lahko prispeva k nastanku nekaterih bolezenskih stanj. Vlada tudi ne trdi, da izpodbijana podzakonska ureditev temelji na izjemi, predvideni v točki b) tretjega odstavka 6. člena Direktive 2006/118/ES, ki je prevzeta tudi v drugi alineji prvega odstavka 22. člena Uredbe o stanju podzemnih voda (Uradni list RS, št. 25/09, 68/12, 66/16), po kateri lahko države članice brez poseganja v strožje zahteve druge zakonodaje EU iz ukrepov za preprečevanje oziroma omejevanje vnosov onesnaževal v podzemno vodo izvzamejo vnose tistih onesnaževal, ki se po mnenju pristojnih organov pojavljajo v tako majhnih količinah in koncentracijah, da niti sedaj niti v prihodnje ne predstavljajo tveganja za poslabšanje kakovosti podzemne vode.

31. Pobudnik neskladje izpodbijane ureditve s 70.a členom Ustave utemeljuje tudi z zatrjevanjem njenega neskladja z Direktivo 2009/128/ES. Ustavno sodišče mora pri presoji predpisov, ki pomenijo izvajanje prava EU, na podlagi tretjega odstavka 3.a člena Ustave upoštevati primarno in sekundarno zakonodajo EU in sodno prakso Sodišča Evropske unije (v nadaljevanju SEU). Ustava ne ureja natančneje niti časovnega niti hierarhičnega položaja pravil, ki na podlagi tretjega odstavka 3.a člena Ustave vstopajo v slovenski ustavni red. Iz navedene določbe Ustave izhaja zahteva, da morajo vsi državni organi, tudi Ustavno sodišče, pravo EU pri izvrševanju svojih pristojnosti uporabljati v skladu s pravno ureditvijo te organizacije. Učinek prava EU v notranjem pravnem redu je torej odvisen od vsakokratnih pravil, ki urejajo delovanje EU. Gre za temeljna načela prava EU, ki so zapisana v PEU in PDEU ali jih je v sodni praksi razvilo SEU. Države članice so jim zavezane slediti. Tudi zaradi tretjega odstavka 3.a člena Ustave so temeljna načela, ki opredeljujejo razmerje med notranjim pravom in pravom EU, hkrati tudi notranja ustavnopravna načela, ki zavezujejo z močjo Ustave.

32. Najpomembnejše temeljno načelo je načelo primarnosti prava EU, ki pomeni, da ima v primeru nasprotja med pravom EU in pravom držav članic pravo EU prednost pri uporabi pred pravom držav članic. Druga temeljna načela prava EU, ki urejajo razmerje med pravom EU in nacionalnim pravom, so npr. načelo lojalnega sodelovanja, vključno z načelom skladne razlage (tretji odstavek 4. člena PEU), načelo neposredne uporabe prava EU, načelo neposrednega učinka prava EU, načelo prenosa pristojnosti (prvi odstavek 5. člena PEU), načelo subsidiarnosti (tretji odstavek 5. člena PEU) in načelo sorazmernosti (četrti odstavek 5. člena PEU). Ta načela kot notranja ustavnopravna načela zavezujejo Ustavno sodišče pri izvrševanju njegovih pristojnosti v okviru pravnih razmerij, ki zadevajo pravo EU. Ustavno sodišče mora v postopku presoje predpisov pri razlagi nacionalnega prava (Ustave in drugih predpisov) upoštevati pravo EU, in sicer tako, kot

izhaja iz aktov EU oziroma kot se je razvilo v praksi SEU. Nacionalno pravo mora razlagati v luči prava EU, da se zagotovi njegova polna učinkovitost.

33. V obravnavanem primeru to pomeni, da bo Ustavno sodišče tako Direktivo 2009/128/ES kot tudi druge zgoraj navedene upoštevne direktive upoštevalo pri razlagi izpodbijanih določb ZFfS-1, ZV-1 in Uredbe ter pri presoji njihove skladnosti s pravico do pitne vode iz 70.a člena Ustave.

34. Direktiva 2009/128/ES v točki c) drugega odstavka 11. člena državam članicam v okviru sprejemanja ustreznih ukrepov za varovanje vodnega okolja in zalog pitne vode pred vplivom pesticidov v skladu z določbami Direktive 2000/60/ES in Uredbe 1107/2009/ES nalaga uporabo metod za zmanjševanje tveganja, ki do najmanjše možne mere zmanjšujejo tveganje onesnaženja izven kraja tretiranja (zaradi zanašanja škropiva, drenaže in odtekanja). Za doseg tega cilja direktiva med drugim državam članicam narekuje določitev ustrezno velikih zaščitnih pasov za varovanje neciljnih vodnih organizmov ter varovalnih območij za površinske in podzemne vode, ki se uporabljajo za pridobivanje pitne vode, kjer se pesticidi ne smejo uporabljati ali shranjevati. Povedano drugače, med ukrepi za zmanjševanje tveganja onesnaženja površinskih in podzemnih voda, ki se uporabljajo za pridobivanje pitne vode, Direktiva 2009/128/ES državam članicam nalaga tudi določitev ustrezno velikih zaščitnih pasov, kjer se pesticidi ne smejo uporabljati. Upoštevne določbe direktive (predvsem točka c) drugega odstavka 11. člena) so dovolj jasne glede določanja območij, kjer fitofarmaceutskih sredstev ni dovoljeno uporabljati. To prepoved je treba razumeti kot odraz previdnostnega načela, vtkanega v zakonodajo EU na področju uporabe fitofarmaceutskih sredstev. Izhajajoč iz previdnostnega načela, ko gre za vprašanje varstva podzemnih voda, ki se uporabljajo za pridobivanje pitne vode, pred onesnaženjem s fitofarmaceutskimi sredstvi, Ustavno sodišče ne sme spregledati možnosti nastanka časovno oddaljenih posledic. Posledice onesnaženja oziroma izpostavljenosti fitofarmaceutskim sredstvom se namreč praviloma ne pojavijo takoj oziroma niso takoj zaznavne. Direktiva 2009/128/ES celo sama določa, da njene določbe državam članicam ne preprečujejo uporabe previdnostnega načela pri omejevanju ali prepovedi uporabe pesticidov v določenih okoliščinah ali na določenih območjih. Ureditev registracije in trženja fitofarmaceutskih sredstev z Uredbo 1107/2009/ES sama po sebi ne pomeni, da je vsa tako odobrena in registrirana pravna sredstva na področju EU dovoljeno in varno uporabljati povsod in brez omejitev. Znanstvena spoznanja o nevarnosti fitofarmaceutskih sredstev za ljudi, živali in okolje, vključno z viri pitne vode, terjajo součinkovanje direktiv, ki zadevno področje obravnavajo vsaka s svojega zornega kota oziroma predmeta urejanja. Cilje Direktive 2009/128/ES glede varovanja zdravja ljudi in varstva okolja pred tveganji, povezanimi z rabo pesticidov,

je v največji možni meri možno zasledovati le z izvajanjem in ustreznim uveljavljanjem celotnega t. i. "svežnja o pesticidih". Ko gre za varstvo virov pitne vode pred vnašanjem fitofarmaceutvskih sredstev, je treba Direktivo 2009/128/ES nujno razumeti kot dopolnitev Uredbe 1107/2009/ES, kar ne nazadnje poudarjata tako Uredba (sedeminštirideseta uvodna izjava in 55. člen) kot Direktiva 2009/128/ES (prvi odstavek 11. člena). Znanstvena dognanja, na katerih temelji Uredba in ki zožujejo previdnostno načelo, torej ne izničijo posebnega varstva za območja pitne vode, ki ga zapoveduje Direktiva 2009/128/ES.

35. Točka c) drugega odstavka 11. člena Direktive 2009/128/ES je bila v slovenski pravni red prenesena s četrtem odstavkom 32. člena ZFfS-1, ki pooblašča ministra, pristojnega za vode, da v soglasju z ministrom, pristojnim za kmetijstvo, določi zaščitne pasove, kjer je prepovedana ali omejena uporaba fitofarmaceutvskih sredstev, za zaščito voda in za čim večje zmanjšanje tveganja onesnaženja voda, ki ga povzročajo zanašanje, spiranje ali odtekanje fitofarmaceutvskih sredstev na območjih, ki se uporabljajo za oskrbo s pitno vodo.

36. Primerjava določb pokaže, da Direktiva 2009/128/ES zahteva ustrezno velike zaščitne pasove, kjer se pesticidi ne smejo uporabljati ali shranjevati (kljub temu da je sicer njihova uporaba dovoljena skladno z Uredbo 1107/2009/ES), ZFfS-1 pa ureja zaščitne pasove, kjer je prepovedana ali omejena uporaba fitofarmaceutvskih sredstev. Načelo skladne razlage izpodbijane zakonske določbe četrtega odstavka 32. člena ZFfS-1 terja takšno njeno razlago, po kateri mora(jo) obstajati zaščitni pas(ovi), kjer je uporaba fitofarmaceutvskih sredstev prepovedana, s ciljem zagotovitve čim večje učinkovitosti ukrepov za varovanje vodnega okolja in zalog pitne vode pred vplivom fitofarmaceutvskih sredstev pa je uporaba fitofarmaceutvskih sredstev na širšem območju lahko tudi omejena. Takšno razlago zagovarja tudi Državni zbor, ko pojasnjuje, da iz Direktive 2009/128/ES izhaja obveznost določitve zaščitnih pasov, kjer je uporaba fitofarmaceutvskih sredstev prepovedana, ZFfS-1 pa poleg obvezne določitve zaščitnih pasov, kjer je uporaba fitofarmaceutvskih sredstev prepovedana, dodatno določa še določitev zaščitnih pasov, kjer je uporaba fitofarmaceutvskih sredstev omejena. Ni dvoma, da popolna prepoved uporabe ali shranjevanja fitofarmaceutvskih sredstev (ki jih je sicer dovoljeno uporabljati na drugih območjih) na najožjem vodovarstvenem območju zagotavlja višjo raven varstva vodnih virov oziroma bolj zmanjšuje tveganje za onesnaženje kot zgolj njuna omejitev. Ker je takšna razlaga izpodbijane zakonske določbe ZFfS-1, ki v večji meri varuje jedro pravice do pitne vode za sedanjo in prihodnje generacije, možna, četrti odstavek 32. člena ZFfS-1 ni v neskladju z Ustavo z vidika 70.a člena.

37. Na enak način je v luči prava EU možno razlagati tudi izpodbijani 3. točko tretjega odstavka 74. člena in 2. točko drugega odstavka 76. člena ZV-1, ki Vlado pooblašata, da za zavarovanje vodnega telesa, ki se uporablja za odvzem pitne vode ali je namenjeno za javno oskrbo s pitno vodo, pred onesnaževanjem ali drugimi vrstami obremenjevanja, ki bi lahko vplivale na zdravstveno ustreznost voda ali njeno količino, določi vodovarstveni režim, tj. ukrepe, prepovedi ali omejitve na vodovarstvenem območju in posameznih notranjih območjih, pri čemer se na vodovarstvenem območju med drugim lahko omeji ali prepove opravljanje dejavnosti, ki bi lahko ogrozile količinsko in kakovostno stanje vodnih virov. Zakon tudi tu med ukrepi za zaščito vodnih virov navaja prepovedi ali omejitve, pri čemer besedne zveze "prepovedi ali omejitve" v luči prava EU ni mogoče razlagati, da bi bila Vladi prepuščena odločitev, ali se bo pri določanju vodovarstvenega režima odločila za eno ali drugo obliko ukrepov; v njeni diskreciji je lahko le odločitev, da poleg popolne prepovedi na najožjem vodovarstvenem območju za dosego višje ravni varstva vodnih virov na širših vodovarstvenih območjih dodatno določi še omejitve pri opravljanju v obravnavanem primeru kmetijske dejavnosti in z njo povezane uporabe fitofarmaceutskih sredstev. Točka 3 tretjega odstavka 74. člena in 2. točka drugega odstavka 76. člena ZV-1 glede na navedeno nista v neskladju s 70.a členom Ustave, saj omogočata razlago, ki zasleduje višjo raven varstva vodnega okolja in zalog pitne vode pred vplivom pesticidov za sedanjo in prihodnje generacije.

38. Ločeno pa je treba odgovoriti na vprašanje, ali so izpodbijane določbe skladne tudi z vidika drugega odstavka 120. člena Ustave in ali torej nudijo zadostno podlago in okvir delovanja izvršilne veje oblasti. To presojo je Ustavno sodišče naredilo v nadaljevanju.

B. – III.

Presoja četrtega odstavka 32. člena ZFfS-1, kolikor se nanaša na najožja vodovarstvena območja z najstrožjim vodovarstvenim režimom, 3. točke tretjega odstavka 74. člena in 2. točke drugega odstavka 76. člena ZV-1, kolikor se nanašata na najožja vodovarstvena območja z najstrožjim vodovarstvenim režimom, ter 22. in 23. člena Uredbe z vidika načela legalitete (drugi odstavek 120. člena Ustave)

Presoja izpodbijanih zakonskih določb

39. Pobudnik zatrjuje tudi neskladje izpodbijanih določb z načelom legalitete iz drugega odstavka 120. člena Ustave. Meni, da imajo izpodbijane zakonske določbe preskopo normativno vsebino, oziroma natančneje, da ne vsebujejo obvezne vsebine prava EU in posledično omogočajo izvršilni veji oblasti, da celotno ključno normativno vsebino glede

uporabe fitofarmaceutskih sredstev na vodovarstvenih območjih uredi po svoje in s tem v celoti reši konflikt med človekovimi pravicami uporabnikov vode in gospodarsko pobudo kmetov, katerega izvorna ureditev naj bi bila po Ustavi pridržana zakonodajni veji oblasti. Izpodbijani določbi Uredbe naj bi izvirno (originarno), brez vsebinske podlage v zakonu in v direktnem nasprotju z Direktivo 2009/128/ES določali celotno ključno normativno vsebino glede uporabe fitofarmaceutskih sredstev na vodovarstvenih območjih.

40. Direktiva je za vsako državo članico, na katero je naslovljena, zavezujoča glede cilja, ki ga je treba doseči (drugi odstavek 288. člena PDEU), vendar prepušča nacionalnim organom izbiro oblike in metod prenosa v nacionalni pravni red. Države članice lahko za prenos direktive sprejmejo poseben zakon, lahko jo prenesejo z novelo obstoječih predpisov ali s podzakonskim aktom. Direktiva od držav članic ne zahteva, da njene določbe v nacionalno zakonodajo prenesejo dobesedno; države članice lahko pri prenosu upoštevajo svojo terminologijo, institute in posebnosti svojega pravnega reda. Morajo pa biti upoštevne določbe v nacionalnem pravnem redu dovolj natančne in jasne, da se lahko upravičenci nanje sklicujejo. Vendar pa države pri implementaciji niso samo dolžne upoštevati ciljev, določenih v pravnem aktu EU, temveč morajo v največji možni meri izbrati takšno implementacijo, ki je tudi ustavnoskladna. Podzakonski predpis, s katerim je direktiva implementirana v notranji pravni red, mora imeti podlago v nacionalni zakonodaji. Presoja, ali mora biti direktiva implementirana z zakonom ali s podzakonskim predpisom, je zato ustavnopravno vprašanje, ki se presoja po drugem odstavku 120. člena Ustave.

41. Po drugem odstavku 120. člena Ustave morajo upravni organi opravljati svoje delo v okviru in na podlagi Ustave in zakona. Načelo vezanosti delovanja državnih organov na Ustavo in zakon ter v tem okviru legalitetno načelo pri izdaji podzakonskih predpisov sta kot temeljni ustavni načeli v tesni povezanosti z načeli demokratične in pravne države (1. in 2. člen Ustave). Kar zadeva normativno dejavnost državne uprave, pomenita, da je ta pri izdajanju podzakonskih predpisov vsebinsko vezana na Ustavo in zakon. Iz legalitetnega načela izhajata dve zahtevi: (1) podzakonski predpisi in posamični akti izvršilne oblasti so lahko sprejeti le *na podlagi zakona*, kar pomeni, da morajo temeljiti na (dovolj določni) vsebinski podlagi v zakonu, (2) poleg tega pa morajo biti *v okviru zakona*, kar pomeni, da ne smejo preseči njegovega možnega pomena.

42. Iz ustaljene presoje Ustavnega sodišča izhaja, da izvršilna oblast za svoje delovanje potrebuje dovolj jasno in natančno zakonsko ureditev tistih vprašanj, katerih urejanje sodi v izključno pristojnost zakonodajalca. V naravi stvari je, da zakoni kot osrednji splošni

pravni akti urejajo vse tiste zadeve, ki so poglavitne, temeljne, osrednje za določen pravni sistem, a hkrati niso tako pomembne, da bi bile urejene že v Ustavi. Sem nedvomno sodi urejanje pravic in obveznosti, saj to področje urejanja že po 87. členu Ustave sodi v izključno pristojnost zakonodajalca. Izvršilna oblast teh vprašanj ne sme originarno (izvirno) urejati. Pooblastila za tako urejanje ji ne sme dati niti zakon. Vso stvarino, ki bodisi po Ustavi bodisi zaradi svojega pomena sodi v domet zakonskega urejanja, sme urejati le zakonodajalec z zakonom, izvršilni oblasti pa sme prepustiti le, da s splošnimi predpisi zakonsko materijo tehnično dopolnjuje, razčlenjuje in podrobneje opredeljuje. Kadar zakonodajalec izvršilno oblast pooblasti za izdajo podzakonskega predpisa, mora prej v temelju sam urediti vsebino, ki naj bo predmet predpisa, ter določiti okvire in usmeritve za njeno podrobnejše podzakonsko urejanje. V zakonu morajo biti jasno izraženi ali iz njega nedvomno razvidni namen zakonodajalca in vrednostna merila za izvrševanje zakona. Golo oziroma *bianco* pooblastilo izvršilni oblasti (tj. pooblastilo, ki ni dopolnjeno z vsebinskimi kriteriji) pomeni opustitev obveznega pravnega urejanja s strani zakonodajalca, ki ni v skladu z ustavnim redom.

43. Načelo vezanosti izvršilne oblasti na zakon izključuje možnost, da bi izvršilna veja oblasti brez zakonskih okvirov samostojno urejala tudi vprašanja, ki sodijo v polje zakonodajalca. Uredba je po svoji pravni naravi podzakonski predpis, ki ga lahko izda Vlada za izvrševanje zakonov in drugih predpisov, kar predpostavlja njeno vsebinsko vezanost na zakon, ko gre za prenos direktive v nacionalni pravni red, pa tudi na pravo EU. Uredba ne sme v vsebinskem smislu določati ničesar brez zakonske podlage in zunaj vsebinskih okvirov, ki morajo biti v zakonu izrecno določeni ali iz njega vsaj z razlago ugotovljivi. Zakon mora postaviti temeljne okvire omejitev in v tem obsegu jih lahko podzakonski akt le podrobneje uredi. Zakonske norme morajo zato izvršilni veji oblasti dajati vsebinsko jasen in zadosten okvir za njeno delovanje, saj ta s podzakonskimi predpisi, ki so vsebinsko vezani na zakon, ne sme izvirno urejati vprašanj, ki niso urejena v zakonu.

44. Zahteva po določnosti zakonske podlage je še posebej stroga, kadar gre za normativno urejanje načina uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin oziroma za njihovo normativno omejevanje. Iz drugega odstavka 15. člena Ustave namreč izhaja, da je dovoljeno način uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin predpisati le z zakonom, kar še toliko bolj velja za omejevanje človekovih pravic. To že samo po sebi pomeni, da je lahko predpis, s katerim se izvirno urejajo človekove pravice in temeljne svoboščine, le zakon. Podrobnejše urejanje manj pomembnih, tehničnih vprašanj v zvezi z določitvijo načina uresničevanja določene človekove pravice ali temeljne svoboščine

oziroma v zvezi z njenim omejevanjem lahko zakonodajalec prepusti izvršilni oblasti, vendar mora v zakonu določiti dovolj določna merila za tako urejanje.

45. Kot navedeno, četrti odstavek 32. člena ZFfS-1 pooblašča ministra, pristojnega za vode, da v soglasju z ministrom, pristojnim za kmetijstvo, določi zaščitne pasove, kjer je prepovedana ali omejena uporaba fitofarmaceutvskih sredstev, za zaščito voda in za čim večje zmanjšanje tveganja onesnaženja voda, ki ga povzročajo zanašanje, spiranje ali odtekanje fitofarmaceutvskih sredstev na območjih, namenjenih za oskrbo s pitno vodo. Tudi izpodbijani 3. točka tretjega določila 74. člena in 2. točka drugega določila 76. člena ZV-1 Vlado pooblaščata, da za zavarovanje vodnega telesa, ki se uporablja za odvzem pitne vode ali je namenjeno za javno oskrbo s pitno vodo, pred onesnaževanjem ali drugimi vrstami obremenjevanja, ki bi lahko vplivale na zdravstveno ustreznost voda ali njeno količino, določi vodovarstveni režim, tj. ukrepe, prepovedi ali omejitve na vodovarstvenem območju in posameznih notranjih območjih (3. točka tretjega določila 74. člena ZV-1), pri čemer se na vodovarstvenem območju med drugim lahko omeji ali prepove opravljanje dejavnosti, ki bi lahko ogrozile količinsko in kakovostno stanje vodnih virov (2. točka drugega določila 76. člena ZV-1). Zakona torej v izpodbijanih določbah s t. i. izvršilno klavzulo pristojnega ministra oziroma Vlado pooblaščata, da na vodovarstvenih območjih določi vodovarstveni režim. Izvršilna klavzula (zakonska določba, ki nalaga izdajo izvršilnih predpisov v določenem roku) pomeni le, da zakonodajalec izdaje izvršilnih predpisov ni prepustil (v celoti) presoji izvršilne oblasti, temveč ji je z zakonom naložil, da določena vprašanja mora urediti, in ji je za to določil tudi rok. Izvršilne klavzule so lahko pri nalaganju oziroma pooblašcanju za izdajo izvršilnih predpisov splošnejše (npr. ne določajo natančno, kaj je treba urediti z izvršilnim predpisom) ali konkretne (natančno določajo materijo, ki jo sme izvršilni predpis urejati). Katero vrsto izvršilne klavzule bo zakonodajalec v posameznem primeru izbral, sodi v polje njegove proste presoje. Pri tem je omejen le z ustavno opredeljenimi razmerji med zakonodajno in izvršilno oblastjo. Ker že načelo delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave) izključuje možnost, da bi upravni organi spreminjali ali samostojno urejali zakonsko materijo, izvršilna klavzula ne sme vsebovati pooblastil, na podlagi katerih bi izvršilni predpisi lahko vsebovali določbe, za katere ni že v zakonu podlage, zlasti pa ne smejo izvršilnemu predpisu prepustiti samostojnega urejanja pravic in obveznosti.

46. Ustavno sodišče je torej izpodbijane zakonske določbe presojalo z vidika 70.a člena Ustave in neskladja z Ustavo ni ugotovilo. Presodilo je, da je v luči prava EU možna razlaga, ki zagotavlja raven varstva pitne vode, ki ga ta določba Ustave zahteva. Ta ugotovitev pa sama po sebi ne pomeni, da so določbe ustavnoskladne tudi z vidika drugega določila 120. člena Ustave. Glede načina implementacije direktiv EU v notranje pravo je

Ustavno sodišče že sprejelo stališče, da mora država, poleg tega, da v največji možni meri upošteva cilje, določene v pravnem aktu EU, izbrati tudi z Ustavo skladen način implementacije. Izpodbijane zakonske določbe urejajo pomembna vprašanja s področja varstva okolja oziroma natančneje varstva vidnih virov, namenjenih oskrbi prebivalstva s pitno vodo, posredno pa tudi s področja varovanja javnega zdravja. Med drugim urejajo način izvrševanja pravice do pitne vode na eni strani in svobodne gospodarske pobude izvajalcev kmetijske dejavnosti na najožjem vodovarstvenem območju na drugi strani. Ustavno sodišče zato ocenjuje, da je z vidika načela legalitete v takšnih primerih posebej pomembno, da izvršilna klavzula izvršilne veje oblasti glede vprašanj, ki naj jih uredi, ne pušča v dvomu, v kakšnih okvirih se ureditev mora oziroma sme gibati. Navedeno velja toliko bolj, ko prosto uresničevanje ene pravice nujno terjaja omejitve druge, in obratno, ko torej, kot poudarja tudi pobudnik, obstaja konflikt interesov. Čeprav je Ustavno sodišče presodilo, da je zakonske določbe, ki v obravnavanem primeru pomenijo izvršilno klavzulo, skladno s pravom EU možno razlagati tako, da se zahteva vsaj en zaščitni pas, kjer je uporaba fitofarmaceutskih sredstev prepovedana, in je s pravom EU (v tem primeru predvsem s točko c) drugega odstavka 11. člena Direktive 2009/128/ES) omejena tudi izvršilna oblast, je treba pritrditi pobudniku, da izpodbijane zakonske določbe z dikcijo "prepovedana ali omejena uporaba fitofarmaceutskih sredstev" končno odločitev, ali bo uporabo fitofarmaceutskih sredstev na najožjem vodovarstvenem območju prepovedala ali zgolj omejila, vendarle prepuščajo Vladi. Iz drugega odstavka 120. člena Ustave ne izhaja, da bi moral zakonodajalec vse podrobnosti pravic urediti z zakonom. Podrobnejše urejanje pravic in obveznosti zakonodajalec lahko, kot rečeno, prepusti podzakonskemu predpisu, mora pa, zlasti ko gre za podzakonsko urejanje, prej v temelju sam urediti vsebino, ki naj bi bila predmet predpisa, ter določiti okvire in usmeritve za njeno podrobnejše podzakonsko urejanje, tako da je pravnemu subjektu njegov položaj znan oziroma predvidljiv že na podlagi zakona. Pritrditi je sicer treba Državnemu zboru, da tako ZFfS-1 kot ZV-1 določata okvir in usmeritve za podzakonsko urejanje, vendar pa Ustavno sodišče ocenjuje, da vprašanje, kakšen vodovarstveni režim, ko gre za uporabo fitofarmaceutskih sredstev na kmetijskih zemljiščih, mora veljati na najožjem vodovarstvenem območju, zakona puščata odprto.

47. Kot navedeno, je izvršilna oblast pri sprejemanju podzakonskih aktov dolžna v največji možni meri slediti ciljem direktive, ki jo prenaša v nacionalni pravni red, oziroma je z njimi omejena. Hkrati mora biti, ko ravna na podlagi zakonskega pooblastila, njeno polje delovanja zamejeno že z zakonom, sicer je izvršilna oblast lahko v položaju, ko bi s sledenjem zahtevam prava EU prekoračila pooblastila, ki ji jih daje zakon. Zato ugotovitev iz prejšnje točke obrazložitve, da vprašanje prepovedi ali omejitve uporabe fitofarmaceutskih sredstev na kmetijskih zemljiščih, ki ležijo na najožjem vodovarstvenem

območju, tako v ZFfS-1 kot v ZV-1 ostaja odprto, ne spremeni dejstva, da Direktiva 2009/128/ES državam članicam med metodami za zmanjševanje tveganja, ki do najmanjše možne mere zmanjšujejo tveganje onesnaženja izven kraja tretiranja, ki ga povzročajo zanašanje škropiva, drenaža in odtekanje, izrecno narekuje tudi določitev ustrezno velikih varovalnih območij za površinske in podzemne vode, ki se uporabljajo za pridobivanje pitne vode, kjer se pesticidi ne smejo uporabljati ali shranjevati. Pritrditi je treba Državnemu zboru, ko navaja, da mora podzakonski predpis pri podrobnejšem urejanju materije slediti tudi namenom in ciljem zakona, med drugim zagotavljanju visoke ravni varstva zdravja ljudi in živali ter varovanja okolja, ciljem, določenim z nacionalnim akcijskim programom Vlade, ter pri omejevanju ali prepovedi uporabe pesticidov v določenih okoliščinah ali na določenih območjih upoštevati previdnostno načelo. Vendar navedeno ob izhodišču, da je lahko predpis, s katerim se izvorno urejajo človekove pravice in temeljne svoboščine, le zakon, v obravnavanem primeru ne zadošča. Ker je zakonodajalec v izpodbijanih zakonskih določbah opustil urejanje vodovarstvenega režima na najožjem vodovarstvenem območju, kjer je dovoljena kmetijska dejavnost, ki bi moralo biti urejeno z zakonom, in ga v bistvenem delu prepustil urejanju s podzakonskimi predpisi, so četrti odstavek 32. člena ZFfS-1, kolikor se nanaša na najožja vodovarstvena območja z najstrožjim vodovarstvenim režimom, ter 3. točka tretjega odstavka 74. člena in 2. točka drugega odstavka 76. člena ZV-1, kolikor se nanašata na najožja vodovarstvena območja z najstrožjim vodovarstvenim režimom, v neskladju z drugim odstavkom 120. člena Ustave.

Presoja izpodbijanih podzakonskih določb

48. Uredba v prvem odstavku 22. člena za zatiranje škodljivih organizmov na kmetijskih zemljiščih, ki ležijo na najožjih vodovarstvenih območjih, prepoveduje uporabo fitofarmaceutskih sredstev, ki vsebujejo aktivne snovi s Seznama prepovedanih aktivnih snovi. Tega letno pripravijo pristojna ministrstva na podlagi preveritve vseh fitofarmaceutskih sredstev, registriranih v Republiki Sloveniji, in ob upoštevanju podatkov o potencialu za spiranje aktivnih snovi v podzemno vodo, pridobljenih ob registraciji fitofarmaceutskih sredstev, podatkov pri ocenjevanju aktivnih snovi na ravni EU ter na podlagi upoštevanja rezultatov monitoringa pitne vode in rezultatov monitoringa stanja voda za obravnavano območje iz predhodnega leta. Seznam je objavljen na spletni strani ministrstva, pristojnega za okolje. Če novi seznam ni izdelan pravočasno, se do njegove objave še naprej uporablja zadnji objavljen seznam (drugi, tretji in četrti odstavek 22. člena Ustave).

49. Prepoved uporabe fitofarmaceutskih sredstev, ki vsebujejo aktivne snovi s seznama, na najožjih vodovarstvenih območjih po drugi strani pomeni, da je na teh območjih za zatiranje škodljivih organizmov dovoljena uporaba tistih fitofarmaceutskih sredstev, ki aktivnih snovi s seznama ne vsebujejo in katerih uporaba je hkrati dovoljena v skladu s predpisi, ki urejajo fitofarmaceutska sredstva. Uredba takšno uporabo dopušča v prvem odstavku 23. člena pod dodatnimi pogoji, da gre za dopolnilni ukrep drugim nekemijskim (mehanskim, biološkim in biotehničnim) ukrepom varstva rastlin, pri čemer ima prednost uporaba kemijskih ukrepov in fitofarmaceutskih sredstev, ki jih je dovoljeno uporabljati v ekološki pridelavi kmetijskih pridelkov, da se med sezonami oziroma v sezoni menjajo fitofarmaceutska sredstva (aktivne snovi), ko je za posamezne škodljive organizme na voljo več razpoložljivih in po učinkovitosti primerljivih fitofarmaceutskih sredstev, uporaba fitofarmaceutskih sredstev na kmetijskih zemljiščih pa je, razen v izjemnih primerih, določenih v drugem odstavku tega člena, omejena le določeno časovno obdobje. Krajše povedano, Uredba na najožjem vodovarstvenem območju ne določa popolne prepovedi uporabe fitofarmaceutskih sredstev in je kot taka že iz tega razloga v nasprotju z izpodbijanimi zakonskimi določbami, če se razlagajo v skladu s pravom EU.

50. Vlada v zvezi s tem opozarja na območja zajetij, ki so določena okrog črpalnih vrtin (drugi odstavek 2. člena Uredbe) in ležijo znotraj najožjih vodovarstvenih območij z najstrožjim vodovarstvenim režimom (točka a) tretjega odstavka 2. člena Uredbe). Na območju zajetja je prepovedana gradnja, razen gradnje, ki je namenjena za javno oskrbo prebivalcev s pitno vodo in za katero je pridobljeno vodno soglasje (prvi odstavek 5. člena Uredbe). Prav tako je na območju zajetja prepovedano opravljanje dejavnosti, ki bi lahko vplivale na spremembo lastnosti ali skladnost in zdravstveno ustreznost pitne vode ali na delovanje sistema oskrbe s pitno vodo, kot so odlaganje odpadkov, skladiščenje nevarnih snovi, uporaba fitofarmaceutskih sredstev, uporaba gnojil, soljenje utrjenih površin zunaj urejenega območja odvajanja padavinske odpadne vode, vzdrževanje vozil in parkiranje gradbenih strojev, razen če gre za dejavnosti za javno oskrbo prebivalcev s pitno vodo (drugi odstavek 5. člena Uredbe). Na območju zajetja (VVO 0), ki je del najožjega vodovarstvenega območja (VVO I), res velja popolna prepoved uporabe fitofarmaceutskih sredstev, vendar je treba ugotoviti, da je (i) območje zajetja ograjeni del vodovarstvenega območja neposredno okoli zajetja, tj. objekta, namenjenega neposredno za odvzem vode iz vodnega telesa, in da (ii) imajo v ta del dostop samo pooblaščenice osebe, ki izvajajo obvezno občinsko gospodarsko javno službo oskrbe s pitno vodo. Kmetijska dejavnost se na območju zajetja že po naravi stvari ne izvaja, zato tu praviloma ni potrebe po uporabi fitofarmaceutskih sredstev. Prepoved uporabe fitofarmaceutskih sredstev na tem območju je sicer brez dvoma ustrezna, ni pa je, tudi v luči prava EU, mogoče razumeti v smislu (zadostnega) prizadevanja za zagotavljanje najvišje ravni skrbi za zavarovanje

vodnih teles, ki so namenjena za oskrbo s pitno vodo oziroma zmanjševanje tveganj morebitnih negativnih vplivov kmetijske dejavnosti na kakovost (pitne) vode, kot izhaja iz pravice do pitne vode iz 70.a člena Ustave (glej 19. točko te obrazložitve te odločbe). Prepoved uporabe fitofarmaceutskih sredstev na (praviloma površinsko manjšem) območju, kjer njihova uporaba po naravi stvari ni potrebna, ne more nadomestiti prepovedi uporabe fitofarmaceutskih sredstev na najožjem vodovarstvenem območju, kjer je izvajanje kmetijske dejavnosti dovoljeno in se ta sredstva tudi uporabljajo. Šele dejanska uporaba fitofarmaceutskih sredstev namreč lahko ogrozi podzemno vodo, ki služi kot vir pitne vode. Glede na navedeno je prvi odstavek 22. člena Uredbe v neskladju s prvim odstavkom 120. člena Ustave.

51. Drugi, tretji in četrti odstavek 22. člena Uredbe določajo merila za pripravo, objavo in uporabo seznama, 23. člen pa določa možnost in pogoje uporabe na najožjih VVO tistih fitofarmaceutskih sredstev, ki ne vsebujejo določenih aktivnih snovi. Kot take vodovarstvenega režima na najožjem VVO ne urejajo samostojno in skupaj s prvim odstavkom 22. člena tvorijo zaključeno celoto. Ob ugotovitvi o neskladju prvega odstavka 22. člena Uredbe z drugim odstavkom 120. člena Ustave navedene določbe izgubijo samostojni pomen. Ugotovitev o neskladju prvega odstavka 22. člena Uredbe z drugim odstavkom 120. člena Ustave se zato nujno razteza tudi na drugi, tretji in četrti odstavek 22. člena in na 23. člen Uredbe.

52. Ustavno sodišče na tem mestu poudarja, da odločitev o neskladju 22. in 23. člena Uredbe z drugim odstavkom 120. člena Ustave sama po sebi ne pomeni, da se mora prepoved uporabe fitofarmaceutskih sredstev na kmetijskih zemljiščih nujno nanašati na celotna območja VVO I, kot so trenutno opredeljena na podlagi Pravilnika o kriterijih za določitev vodovarstvenega območja. Ustavno sodišče se s to odločbo ne opredeljuje do vprašanja velikosti posameznih zaščitnih pasov oziroma varovalnih območij za podzemne vode, ki se uporabljajo za pridobivanje pitne vode, kjer bi morala veljati popolna prepoved, zahtevana po točki c) drugega odstavka 11. člena Direktive 2009/128/ES. Navedeno velja tudi za območje zdaj določenega VVO I, kjer se izvaja tudi kmetijska dejavnost. Ali je celotno območje VVO I predmet zahteve iz točke c) drugega odstavka 11. člena Direktive 2009/128/ES, Ustavno sodišče ne more odgovoriti. Gre za strokovno vprašanje, ki presega pristojnosti Ustavnega sodišča. Odločitev Ustavnega sodišča pomeni le, da prepoved uporabe fitofarmaceutskih sredstev zgolj na območju zajetja (VVO 0), kjer se kmetijska dejavnost že sicer ne izvaja, za varstvo vodnega okolja in zalog pitne vode pred vplivom pesticidov v smislu zahtev Direktive 2009/128/ES ne zadošča, ne opredeljuje pa se do določitve ustrezne površine notranjih območij vodovarstvenega območja oziroma njihovih podobmočij.

B. – IV.**Presoja tretjega odstavka 22. člena Uredbe z vidika 154. člena Ustave**

53. Pobudnik zatrjuje tudi neskladje 22. in 23. člena Uredbe s 154. členom Ustave, ker seznam prepovedanih aktivnih snovi, kljub temu da gre za bistven sestavni del predpisa, ki edini določa, česa se na VVO I ne sme uporabljati, nikoli ni bil objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije. Slednje po prepričanju pobudnika pomeni, da seznam sploh ne velja in da so pod pogoji iz 23. člena Uredbe na VVO I dovoljena prav vsa fitofarmaceutvska sredstva.

54. Tretji odstavek 22. člena Uredbe določa, da je seznam objavljen na spletni strani ministrstva, pristojnega za okolje, zato je Ustavno sodišče štelo, da pobudnik vlaga pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti zgolj te določbe. Očitek je presojalo kljub predhodni ugotovitvi o neskladju 22. člena Uredbe z drugim odstavkom 120. člena Ustave.

55. Člen 154 Ustave določa, da morajo biti predpisi objavljeni, preden začnejo veljati (prvi stavek prvega odstavka 154. člena), in da se državni predpisi objavijo v državnem uradnem listu (drugi odstavek 154. člena). V skladu z Zakonom o Uradnem listu Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 112/05 – uradno prečiščeno besedilo, 102/07 in 109/09 – ZUL) je uradno glasilo, v katerem se objavljajo državni predpisi, Uradni list Republike Slovenije.

56. Temeljni namen prvega odstavka 154. člena Ustave je zagotoviti pravno varnost državljanov. Tisti, ki se ga predpis tiče, mora imeti možnosti, da se z vsebino predpisa vnaprej seznanijo.

57. Ustavno sodišče je že večkrat ocenjevalo, ali je treba izpodbijati akt šteti za predpis, in če ga je treba, pod kakšnimi pogoji. V primeru, ko tak akt ni zakon, so za oceno ključni materialni kriteriji. Pri tem iz več odločitev Ustavnega sodišča izhaja, da je, ne glede na (ne)izpolnjevanje formalnih pogojev, treba šteti za predpis akt, v katerem so vsebovane splošne in abstraktne pravne norme, s katerimi se urejajo pravice in obveznosti pravnih subjektov, oziroma ki vsebuje pravila, ki navzven povzročajo pravne učinke (t. i. eksterno delovanje).

58. Upoštevajoč navedeno, seznamu ni mogoče odreči statusa predpisa. Vendar pa je pri presoji, ali je bil seznam objavljen na način, ki izpolnjuje zahteve iz drugega odstavka 154. člena Ustave, bistveno, da je bil način njegove objave določen z Uredbo, ki pa je bila

objavljena v Uradnem listu Republike Slovenije. Ta je v tretjem odstavku 22. člena, kot navedeno, določala, da je seznam objavljen na spletni strani ministrstva, pristojnega za okolje. S tem je bila zahteva iz 154. člena Ustave izpolnjena. Treba je upoštevati, da gre za akt, ki vsebuje strokovna pravila, namenjena ožjemu krogu naslovljencev, ki so bili na obstoj teh pravil in na to, da jih morajo upoštevati, opozorjeni v zakonih in podzakonskem predpisu, ki ureja njihovo dejavnost, ter da se seznam, upoštevajoč aktualne podatke o lastnostih fitofarmaceutskih sredstev in monitoringa pitne vode in stanja voda, letno posodablja. Ob ključni ugotovitvi, da je bil način objave seznama na spletu določen z Uredbo, ki je bila objavljena v Uradnem listu Republike Slovenije, poleg tega tudi ni nepomembno, da objava na osrednjem spletnem mestu državne uprave gov.si zagotavlja enostaven in hiter dostop do informacij širokemu krogu uporabnikov.

59. Glede na navedeno tretji odstavek 22. člena Uredbe ni v neskladju s 154. členom Ustave.

60. Ker je Ustavno sodišče ugotovilo neskladje izpodbijanih določb z drugim odstavkom 120. člena Ustave, ni posebej presojalo še očitkov pobudnika o neskladju s 34., 35. in 72. členom Ustave.

B. – V.

Odločitev in določitev načina izvršitve odločbe

61. Ustavno sodišče je na podlagi prvega odstavka 48. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21 – v nadaljevanju ZUstS) izdalo ugotovitveno odločbo (1. in 2. točka izreka), saj izpodbijanih določb ni mogoče razveljaviti ali odpraviti. Odprava ali razveljavitev bi namreč pomenila, da do sprejetja nove zakonske in podzakonske ureditve sporna vprašanja sploh ne bi bila urejena, s čimer bi bil povzročen še bolj protiustaven položaj od tega, ki je ugotovljen s to odločbo. Ustavno sodišče je skladno z drugim odstavkom 48. člena ZUstS Državnemu zboru in Vladi naložilo, naj ugotovljeno protiustavnost iz 1. in 2. točke izreka odpravita v roku enega leta po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije (3. točka izreka). Državni zbor in Vlada bosta dolžna ob upoštevanju stališč iz te odločbe zagotoviti ustrezen vodovarstveni režim v zvezi z uporabo fitofarmaceutskih sredstev na najožjih vodovarstvenih območjih.

62. Da bi Ustavno sodišče do odprave ugotovljene protiustavnosti zavarovalo pravico do pitne vode iz 70.a člena Ustave, je na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS določilo tudi način izvršitve odločbe (4. točka izreka). Odločilo je, da se do odprave ugotovljene protiustavnosti iz 1. in 2. točke izreka fitofarmaceutska sredstva, opredeljena v ZFfS-1 in Uredbi 1107/2009/ES, na delu najožjih vodovarstvenih območij, opredeljenih v točki a) tretjega odstavka 2. člena Uredbe (VVO I), na območju vodonosnika Ljubljanskega polja ne smejo uporabljati. Poleg že sedaj veljavne prepovedi fitofarmaceutskih sredstev na območju zajetja (VVO 0) je uporabo vseh fitofarmaceutskih sredstev začasno prepovedalo še na petmetrskem varovalnem pasu okoli območja zajetja. Obseg varovalnega pasu je, kot je Ustavno sodišče pojasnilo v 52. točki obrazložitve, strokovno vprašanje, zato zakonodajalec oziroma izvršilna oblast na obseg varovalnega pasu, opredeljenega v načinu izvršitve, nista vezana. Za potrebe te odločbe je Ustavno sodišče obseg varovalnega pasu določilo ob upoštevanju splošnih ukrepov za zmanjševanje tveganja za vodno okolje, ki jih je treba upoštevati ne glede na oceno tveganja posameznega fitofarmaceutskega sredstva. Uporabilo je kriterij za zaščito površinskih voda drugega reda, ki znaša 5 metrov tlorisne širine od meje brega. Ustavno sodišče se zaveda, da prepoved uporabe fitofarmaceutskih sredstev na delu najožjega vodovarstvenega območja pomeni omejitev za izvajanje kmetijske dejavnosti na teh območjih. S takim načinom izvršitve zato zgolj začasno in v najmanjši možni meri – do sprejetja zakonske in podzakonske ureditve – posega v obstoječo podzakonsko ureditev.

C.

63. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi prvega odstavka 48. člena in drugega odstavka 40. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Matej Accetto ter sodnice in sodniki dr. Rok Čeferin, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Neža Kogovšek Šalamon, dr. Rajko Knez, dr. Špelca Mežnar, dr. Rok Svetlič, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Točko 1 izreka je sprejelo z osmimi glasovi proti enemu. Proti je glasoval sodnik Accetto. Ustavno sodišče je 2., 3. in 4. točko izreka sprejelo soglasno. Sodnik Accetto je dal delno pritrdilno, delno odklonilno ločeno mnenje.

dr. Matej Accetto
Predsednik

Vprašanja

– Zakaj se je Ustavno sodišče v tem primeru odločilo za izdajo ugotovitvene odločbe?

- Kako Ustavno sodišče razlaga pravico do pitne vode iz 70.a člena Ustave in kakšen pomen ima ta pravica na presojo okoljskih predpisov?
- Pojasnite razliko med načelom trajnostnega razvoja in previdnostnim načelom. Kako sta ti načeli upoštevani v odločbi?
- Kako je Ustavno sodišče uporabilo 3.a člen Ustave v povezavi z načelom primarnosti prava EU?
- Zakaj Ustavno sodišče meni, da prepoved uporabe fitofarmaceutskih sredstev zgolj na območju zajetja (VVO 0) ne zadošča za ustavnoskladno varstvo pitne vode?
- Kdaj mora biti predpis objavljen v Uradnem listu RS in zakaj to po mnenju Ustavnega sodišča v danem primeru ne velja za seznam prepovedanih aktivnih snovi?

Odločba Ustavnega sodišča št. U-I- 772/21-37 z dne 1. junija 2023 (»Sodniške plače«)

U-I-772/21-37
1. 6. 2023

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Sodnega sveta, na seji 1. junija 2023

O d l o č i l o :

1. V neskladju z Ustavo so:

- četrti, peti in šesti odstavek 5. člena Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 108/09 – uradno prečiščeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11, 46/13, 50/14, 82/15, 67/17, 84/18, 204/21 in 139/22), kolikor se nanašajo na usklajevanje sodniških plač;
- drugi odstavek 10. člena v zvezi s Prilogo 1 in Prilogo 3 Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 108/09 – uradno prečiščeno

besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11, 46/13, 50/14, 82/15, 67/17, 84/18, 204/21 in 139/22), kolikor se nanašajo na sodnike.

2. **Državni zbor mora ugotovljeno neskladje odpraviti v roku šestih mesecev po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.**
3. **Drugi in tretji odstavek 23. člena ter 32.b člen Zakona o sistemu plač v javnem sektorju niso v neskladju z Ustavo.**
4. **Zahteva za oceno ustavnosti 32.a člena Zakona o sistemu plač v javnem sektorju ter 164. člena, drugega in devetega odstavka 166. člena, drugega odstavka 167. člena, drugega odstavka 168. člena, drugega odstavka 172. člena, drugega odstavka 173. člena, prvega odstavka 177. člena ter prvega odstavka 179. člena Zakona za uravnoteženje javnih financ (Uradni list RS, št. 40/12, 105/12, 85/14, 95/14, 90/15, 102/15 in 72/19) se zavrže.**
5. **Postopek za oceno ustavnosti 53. člena Zakona o sodniški službi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 91/09, 33/11, 46/13, 63/13, 69/13 – popr. in 17/15) se ustavi.**

Obrazložitev

A.

1. Sodni svet (predlagatelj) vlaga zahtevo za oceno ustavnosti predpisov, ki se nanašajo na ureditev materialnega položaja sodnikov. V zahtevi in njeni dopolnitvi izpodbija drugi odstavek 10. člena v zvezi s Prilogo 3 Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (v nadaljevanju ZSPJS) ter drugi in tretji odstavek 23. člena, 24., 32.a in 32.b člen tega zakona, 164. člen, drugi in deveti odstavek 166. člena, drugi odstavek 167. člena, drugi odstavek 168. člena, drugi odstavek 172. člena, drugi odstavek 173. člena, prvi odstavek 177. člena in prvi odstavek 179. člena Zakona za uravnoteženje javnih financ (v nadaljevanju ZUJF) ter 53. člen Zakona o sodniški službi (v nadaljevanju ZSS). Predlagatelj zatrjuje neskladje izpodbijane ureditve z 2., 3., 14., 23. in 125. členom Ustave. Zaradi neizpolnjevanja zahteve po (materialni) neodvisnosti sodnikov je izpodbijana ureditev po njegovem mnenju tudi v neskladju s pravom Evropske unije (v nadaljevanju EU).

2. Predlagatelj zatrjuje, da je izpodbijana ureditev o uvrstitvi sodnikov v plačne razrede v neskladju z načelom delitve oblasti (drugi stavek drugega odstavka 3. člena Ustave). Navaja, da plače sodnikov niso urejene primerljivo s plačami funkcionarjev drugih dveh vej oblasti. Sklicujoč se na podatke o plačah funkcionarjev, ki naj bi izhajali iz dopisa Ministrstva za javno upravo (v nadaljevanju MJU) z dne 15. 7. 2021, navaja, da je bila v letu 2020 mediana (statistični parameter, ki podaja srednjo vrednost statističnega znaka) plačnega razreda, v katerega so bili uvrščeni funkcionarji izvršilne oblasti (skupaj s predsednikom republike), 61, mediana plačnega razreda, v katerega so bili uvrščeni funkcionarji zakonodajne oblasti, 57, mediana plačnega razreda, v katerega so bili uvrščeni funkcionarji sodne oblasti, pa le 53. Še večje razlike naj bi bile pri modusu (statistični parameter, ki pove, katera vrednost v porazdelitvi nastopa največkrat) plačnega razreda, ki naj bi bil pri funkcionarjih izvršilne oblasti (skupaj s predsednikom republike) 61, pri funkcionarjih zakonodajne oblasti 60 in pri funkcionarjih sodne oblasti 52. Razliko v plačnem položaju funkcionarjev utemeljuje predlagatelj tudi s sklicevanjem na podatke o povprečni bruto plači funkcionarjev v letu 2020. Navaja, da je za funkcionarje izvršilne veje oblasti (skupaj s predsednikom republike) ta znašala 4.917,00 EUR, za funkcionarje zakonodajne veje oblasti 4.284,00 EUR in za funkcionarje sodne veje oblasti 3.815,00 EUR. To naj bi pomenilo, da je bila povprečna mesečna bruto plača funkcionarjev izvršilne veje oblasti za približno 29 odstotkov (kar je skoraj tretjina) višja od povprečne mesečne bruto plače funkcionarjev sodne veje oblasti, pri čemer naj bi bili v izračun všteti tudi dodatki. V zvezi z utemeljevanjem nedopustnih razlik med plačami sodnikov in funkcionarjev drugih dveh vej oblasti se predlagatelj sklicuje še na izjavo predstavnika MJU v delovni skupini za ureditev plačnega položaja sodnikov 12. 7. 2019, iz katere naj bi izhajalo, da je bila povprečna plača v sodstvu takrat nižja od povprečne plače v drugih dveh vejah oblasti (sodna veja oblasti naj bi imela za 20 odstotkov nižjo plačo). Predlagatelj navaja, da se razmerja med plačami funkcionarjev tudi v letu 2021 niso izboljšala. Poudarja, da so povprečne plače funkcionarjev zakonodajne in izvršilne veje oblasti na tako visoki ravni, kot so plače vrhovnih sodnikov svetnikov, sodniki na prvi in drugi stopnji pa naj bi bili degradirani v nasprotju z načelom delitve oblasti.

3. Izpodbijani ureditvi predlagatelj očita tudi neskladje z načelom sodniške neodvisnosti iz 125. člena Ustave. Opozarja, da je del sodniške neodvisnosti tudi materialna neodvisnost sodnikov. Sklicuje se na stališča slovenskega in drugih ustavnih sodišč, stališča Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) in Sodišča Evropske unije (v nadaljevanju SEU) ter na številne mednarodne instrumente s področja neodvisnosti sodnikov. Predlagatelj meni, da mora biti materialni položaj sodnika primeren oziroma takšen, da je sodnik varovan pred pritiski, ki bi lahko vplivali na njegovo odločanje, oziroma mora ustrezati dostojanstvu poklica in obsegu sodnikove odgovornosti. Opozarja

na sklepne predloge generalnega pravobranilca SEU v zadevi *Associação Sindical dos Juízes Portugueses proti Tribunal de Contas*, iz katerih naj bi izhajalo, da mora biti plača sodnika dovolj visoka in stabilna ter se ne sme ločiti od ekonomske in socialne resničnosti in zlasti ne od povprečnega življenjskega standarda v državi. Navaja tudi, da je zaradi omejitev v zvezi z nezdržljivostjo sodniške funkcije z drugimi poklici možnost pridobitve drugih dohodkov sodnikov manjša, in opozarja, da drugi funkcionarji v zvezi z možnostjo opravljanja drugega dela nimajo tako strogih omejitev, kot veljajo za sodnike.

4. Predlagatelj zatrjuje, da slovenski sodniki ne prejemajo plačila, ki bi, upoštevaje družbene, ekonomske in finančne razmere v državi, ustrezalo naravi in odgovornostim funkcije, ki jo opravljajo. Navaja, da se pojem plačila ne nanaša le na plačo, temveč obsega širši socialno-ekonomski položaj sodnikov, to je tudi druge prejemke, povezane z delom, in različne socialne prejemke, s posebnim poudarkom na starostni pokojnini. Meni, da slovenski sodniki prejemajo očitno prenizko plačilo, na kar naj bi kazala celostna obravnava po različnih kriterijih. Zatrjuje, da se je v Republiki Sloveniji vzpostavil sistem, ki je sodnike kot posebno ustavno kategorijo, kar se tiče njihovega materialnega položaja, potisnil ne le nižje od funkcionarjev drugih dveh vej oblasti, temveč celo nižje od večine javnih uslužbencev.

5. Predlagatelj navaja, da so plače sodnikov v obdobju 2012–2020 naraščale občutno in bistveno počasneje kot plače v javnem sektorju (v javnem sektorju naj bi se plače povišale za 25,37 odstotka, sodnikom pa le za 5,68 odstotka, kar naj bi pomenilo 4,4-krat počasnejšo rast). Še bistveno hitreje naj bi se povečevale plače v državni upravi, in sicer za 37,5 odstotka v letih 2015–2020, kar naj bi pomenilo 6,6-krat hitrejšo rast kot pri sodnikih. Predlagatelj opozarja tudi na to, da je v letu 2015 povprečna bruto plača sodnika v Republiki Sloveniji znašala 2,2-kratnik povprečne mesečne plače v državi, decembra 2020 pa le 1,9-kratnik bruto plače v državi, plača sodnika na Okrajnem sodišču v Ljubljani pa le 1,55-kratnik povprečne bruto plače v državi. Pomenljivi naj bi bili tudi podatki, ki se nanašajo na povprečno mesečno bruto plačo pri pravnih osebah (v javnem in zasebnem sektorju skupaj). Ta naj bi se v obdobju 2015–2020 povečala za 21,68 odstotka, plača sodnikov pa le za 5,68 odstotka.

6. Predlagatelj opozarja tudi na to, da rast plač sodnikov ne sledi rasti cen življenjskih stroškov. Navaja, da je rast cen življenjskih stroškov v obdobju 2010–2020 znašala 12,2 odstotka, v obdobju 2012–2020 pa 8,6 odstotka. Zatrjuje, da od leta 2008 dalje pada realna vrednost plač sodnikov. Plače sodnikov naj bi se večkrat celo znižale. Vrednost plačnih razredov po plačni lestvici naj bi bila enaka že od 1. 9. 2016. Kupna moč sodnikov naj bi močno slabela, zaradi visoke stopnje inflacije v letu 2022 pa naj bi se to stanje še

poslabšalo. Predlagatelj opozarja, da se Beneška komisija v okviru Evropskih standardov o neodvisnosti sodstva sklicuje na Mnenje Posvetovalnega sveta evropskih sodnikov št. 1, 62. točka, v katerem naj bi bilo zavzeto stališče o pomenu zakonskih določb, ki preprečujejo zniževanje sodniških plač oziroma zagotavljajo njihovo *de facto* rast z rastjo življenjskih stroškov. Predlagatelj navaja, da slovenska zakonodaja takih določb ne pozna, poleg tega pa naj ta standard ne bi bil izpolnjen niti dejansko. Sklicuje se tudi na odločbo nemškega Zveznega ustavnega sodišča št. 2 BVL 4/18 z dne 4. 6. 2022, iz katere naj bi izhajalo, da je indeks cen življenjskih potrebščin eden od kriterijev pri presoji ustavnosti plačne ureditve sodnikov, in na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-60/06, U-I-214/06, U-I-228/06 z dne 7. 12. 2006 (Uradni list RS, št. 1/07, in OdlUS XV, 84 – v nadaljevanju odločba št. U-I-60/06), iz katere naj bi izhajalo, da visoko stopnjo neodvisnosti uživa le sodnik, čigar višina prihodkov ni le primerna, temveč tudi stabilna.

7. Po mnenju predlagatelja kaže na slab finančni položaj sodnikov tudi primerjava plač sodnikov s plačami javnih uslužbencev. Predlagatelj opozarja, da lahko javni uslužbenci dosežejo 57. plačni razred, kar je plačni razred višjega sodnika po dveh napredovanjih, in navaja, da številni sodniki tega plačnega razreda v svoji karieri ne bodo nikoli dosegli. Dodaja, da prejemki javnih uslužbencev večinoma bistveno presegajo prejemke sodnikov tudi zaradi različnih dodatkov, ki so si jih izborili v okviru socialnih pogajanj.

8. Sklicujoč se na Poročilo Evropske komisije Sveta Evrope za učinkovitost pravosodja (v nadaljevanju CEPEJ) št. 26, izdano leta 2018, predlagatelj opozarja tudi na to, da na področju sodniških plač Republika Slovenija negativno odstopa od evropskega povprečja. Povprečna bruto plača sodnika začetnika v Republiki Sloveniji naj bi v letu 2016 znašala le 1,72 količnika povprečne bruto plače v državi, količnik povprečja vseh držav Sveta Evrope pa je bil 2,46. V Republiki Sloveniji naj bi izstopal tudi velik zaostanek pri absolutnih vrednostih, saj je letna bruto plača okrajnega sodnika začetnika znašala 32.828,00 EUR, povprečje v državah članicah Sveta Evrope pa je bilo 50.529,00 EUR.

9. Predlagatelj zatrjuje, da je plačni sistem destimulativen za prihod najkvalitetnejših pravnikov v sodni sistem, kar naj bi prav tako ogrožalo obstoj neodvisnega delovanja sodstva. Poudarja, da so se v letih 2015–2020 za 21,27 odstotka povečale plače višjih pravosodnih svetovalcev in za 11,85 odstotka plače pravosodnih svetnikov. Plača pravosodnih svetnikov naj bi bila v letu 2020 tudi za 5,11 odstotka višja od izhodiščnega plačnega razreda sodnika začetnika. To naj bi pomenilo, da te osebe, čeprav naj bi bile perspektivni kadri, niso stimulirane za vstop v sodniške vrste. V zvezi s tem se predlagatelj sklicuje na stališče Ustavnega sodišča iz odločbe št. U-I-159/08 z dne 11. 12. 2008 (Uradni list RS, št. 120/08, in OdlUS XVII, 71), 26. točka obrazložitve, po katerem mora biti

sodnikom zagotovljen takšen položaj, da bodo za izvajanje sodne oblasti kandidirali najboljši pravniki. Opozarja tudi na to, da se, upoštevaje razliko v zahtevnosti dela in zanemarljivo razliko v plači, na prosta mesta na okrožnih sodiščih prijavlja sorazmerno nizko število okrajnih sodnikov. Dodaja, da se zaradi slabega plačila sodnikov na prosta sodniška mesta prijavlja tudi relativno malo kandidatov iz vrst odvetnikov, in se sklicuje na primer, ko naj bi se odvetnik zaradi prenizkega plačila odpovedal kandidaturi za mesto okrožnega sodnika.

10. Izpodbijanim zakonskim določbam o dodatkih k sodniškim plačam, povračilu stroškov iz naslova dela in nekaterih drugih prejemkih sodnikov očita predlagatelj neskladje s 14. členom Ustave. To neskladje naj bi bilo podano zato, ker naj bi bili dodatki k plači in druga plačila iz naslova dela, ki jih prejemajo sodniki, urejeni drugače oziroma določeni v nižjih zneskih in odstotkih, kot so urejeni za javne uslužbence, čeprav naj bi šlo za istovrstne prejemke. Zakonodajalec naj bi brez razumnega razloga različno uredil enake položaje. Različno naj bi bili urejeni položajni dodatek, dodatek za delo v posebnih pogojih, regres za prehrano med delom, odpravnina ob odhodu v pokoj, nadomestilo za zadržanost z dela zaradi bolezni, jubilejna nagrada, nadomestilo za ločeno življenje, povračilo stroškov prevoza na delo in z dela, dnevnice za službeno potovanje v državi, kilometrina za uporabo lastnega avtomobila v državi. Po mnenju predlagatelja bi morali sodnikom pripadati tudi dodatek za specializacijo, magisterij ali doktorat, dodatek za mentorstvo, dodatek za nezdržljivost ter dodatek za delo v rizičnih razmerah. Ob tem predlagatelj poudarja, da plača nima oziroma ne sme imeti nobenega vpliva na povračilo stroškov v zvezi z delom oziroma na plačilo drugih prejemkov.

11. Zahteva in njena dopolnitev sta bili poslani v odgovor Državnemu zboru, ki nanju ni odgovoril. Mnenje o zahtevi in nato še mnenje o njeni dopolnitvi je Ustavnemu sodišču poslala Vlada.

12. Vlada navaja, da zaradi povišanja plač javnih uslužbencev in drugih pravic javnih uslužbencev iz naslova delovnega razmerja (npr. dodatki, delovna uspešnost, napredovanje), do katerih funkcionarji praviloma niso upravičeni (izjema velja za pravosodne funkcionarje, ki jim pripadajo dodatek za delovno dobo, položajni dodatek, dodatek za dvojezičnost, dodatek za delo v manj ugodnem delovnem času in za pripravljenost), prihaja do zmanjševanja razlik med plačami funkcionarjev in javnih uslužbencev. Pojasnjuje, da lahko javni uslužbenci na najvišjih uradniških delovnih mestih, npr. pravosodni svetniki ali svetniki v pravosodju, z napredovanji dosežejo ali celo presežejo plačne uvrstitve funkcij okrajnega in celo okrožnega sodnika. Vendar pa naj bi, upoštevaje odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-60/06, določanje višine sodniških

prejemkov, če se pri tem ne posega v ustavne pravice posameznikov, sodilo v polje proste presoje zakonodajalca, odločitvi zakonodajalca v zvezi s tem pa naj bi bilo neskladje s 125. členom Ustave mogoče očitati le, če bi bila višina teh prejemkov določena očitno neprimerno. Dejstvo, da se plače sodnikov za razliko od plač javnih uslužbencev niso spremenile (povišale), po mnenju Vlade ne more pomeniti, da bi bila ureditev sodniških prejemkov očitno neprimerna. Plače, ki jih prejema sodniki, po mnenju Vlade ne morejo pomeniti, da je materialni položaj sodnikov sporen z vidika finančne (materialne) neodvisnosti sodnikov in da bi se lahko v tej zvezi govorilo o izpostavljenosti sodnikov različnim (političnim) pritiskom in korupciji.

13. Glede zatrjevanega neskladja izpodbijane ureditve z načelom delitve oblasti, ker plačni položaj sodnikov naj ne bi bil urejen primerljivo s plačnim položajem funkcionarjev drugih dveh vej oblasti, Vlada opozarja na realizacijo odločb Ustavnega sodišča št. U-I-60/06 in št. U-I-159/08, s katerima je bila ugotovljena protiustavnost izpodbijane ureditve iz tega razloga. Poudarja, da se razmerja med plačnimi razredi sodniških funkcij in plačnimi razredi funkcij drugih dveh vej oblasti niso več spreminjala. Vlada opozarja, da je treba ob primerjanju ureditve plačnega položaja nosilcev sodne veje oblasti in nosilcev drugih dveh vej oblasti upoštevati razlike med funkcijami sodne in drugih dveh vej oblasti. Navaja, da za sodnike velja sistem napredovanja, v okviru katerega lahko dosežejo višje plačne uvrstitve. Poleg tega naj bi sodniki poleg osnovne plače in dodatka za delovno dobo, ki pripada vsem funkcionarjem, prejeli še dodatek za dvojezičnost, položajni dodatek in dodatek za delo v manj ugodnem delovnem času ter za pripravljenost. Funkcionarji drugih dveh vej oblasti, za razliko od sodnikov, tudi naj ne bi imeli trajnega mandata in hierarhične organiziranosti funkcij. Vlada pojasnjuje, da so najvišje funkcije v vseh treh vejah oblasti (predsednik, predsednik vlade, predsednik državnega zbora, predsednik vrhovnega sodišča) uvrščene v isti, to je 65. plačni razred.

14. Po mnenju Vlade so neutemeljeni tudi očitki predlagatelja o neskladju izpodbijane ureditve s 14. členom Ustave, ker naj bi za sodnike veljala drugačna ureditev dodatkov k plači, povračil stroškov v zvezi z delom in drugih prejemkov iz naslova dela, kot naj bi veljala za javne uslužbence. Vlada opozarja na različnost položaja funkcionarjev in javnih uslužbencev. Meni, da nekoliko nižji dodatki sodnikov ne morejo pomeniti, da bi bila ureditev v neskladju s 14. členom Ustave. Poudarja, da je višina nekaterih dodatkov za javne uslužbence posledica pogajanj z reprezentativnimi sindikati javnega sektorja. Opozarja tudi, da se dodatki, ki niso določeni v nominalni višini, obračunavajo glede na urno postavko osnovne plače, ki je za javne uslužbence praviloma nižja kot za sodnike. Navaja še, da ni mogoče zaključiti, da bi za nekaj odstotkov nižji dodatek lahko vplival na odločanje sodnika v konkretnem primeru. Tudi razlike glede drugih plačil iz naslova dela

naj bi bile posledica kolektivnih pogajanj. V zvezi z zatrjevano protiustavno ureditvijo nadomestila za čas odsotnosti zaradi bolezni ali poškodbe izven dela za sodnike Vlada navaja, da nadomestilo sodnikov ni nižje, kot velja za javne uslužbence. Sicer pa Vlada opozarja, da so bile z uveljavitvijo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 139/22 – v nadaljevanju ZSPJS-AA) razlike v ureditvi plačila stroškov in drugih prejemkov iz naslova dela za sodnike in javne uslužbence odpravljene. Prav tako naj bi po uveljavitvi ZSPJS-AA sodnikom pripadali dodatki za delo ponoči, za delo v nedeljo in za delo na dan, ki je z zakonom določen kot dela prost dan, v enaki višini, kot je določena za javne uslužbence.

15. V zvezi z ZSPJS-AA opozarja Vlada tudi na to, da je na podlagi tega zakona s 1. 10. 2022 prišlo do 4,5-odstotne uskladitve vrednosti plačnih razredov v plačni lestvici iz Priloge 1 ZSPJS, kar velja tudi za sodnike. Dodaja, da bo s 1. 4. 2023 v plačni lestvici dodan še en plačni razred in da se bodo uvrstitve sodnikov v plačne razrede povišale za en plačni razred.

16. Predlagatelj v odgovoru na mnenji Vlade navaja, da je zahtevo vložil zaradi neskladja aktualne zakonske ureditve prejemkov sodnikov z 2., 3., 14., 23. in 125. členom Ustave ter tudi zaradi neskladja s pravom EU, zlasti z drugim pododstavkom prvega odstavka 19. člena, 2. členom in prvim pododstavkom tretjega odstavka 4. člena Pogodbe o Evropski uniji (prečiščena različica, UL C 202, 7. 6. 2016 – v nadaljevanju PEU). Sklicujoč se na sodbo SEU v zadevi *Associação Sindical dos Juízes Portugueses proti Tribunal de Contas*, C-64/16, z dne 27. 2. 2018 predlagatelj navaja, da se glede na *ratione materiae* predmetna zadeva nanaša na drugi pododstavek prvega odstavka 19. člena in 2. člen PEU, saj se nanaša na področja, ki jih ureja pravo EU, ne glede na položaj, v katerem konkretno sodišče Republike Slovenije izvaja to pravo v smislu prvega odstavka 51. člena Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (UL C 202, 7. 6. 2016 – v nadaljevanju Listina). Iz navedene sodbe naj bi izhajalo, da morajo sodniški prejemki ustrezati pomembnosti sodniške funkcije, ker naj bi bilo to neločljivo povezano z neodvisnostjo sodnikov. Ker naj bi v Republiki Sloveniji obstajale sistemske napake glede nagrajevanja sodnikov, naj zahtevam prava EU ne bi bilo zadoščeno.

17. Predlagatelj navaja, da je zahtevo primarno vložil zaradi ustavno nedopustnega nesorazmerja med prejemki sodnikov in funkcionarjev drugih dveh vej oblasti in zato, ker naj bi bili prejemki sodnikov tudi v objektivnem pogledu očitno neprimerni. Veljavna zakonska ureditev višine sodniških prejemkov naj ne bi bila v skladu z zahtevo, da morajo biti prejemki sodnikov takšni, da varujejo sodnike pred pritiski, ki bi lahko vplivali na njihovo odločanje, in da morajo ustrezati vlogi sodnikov in njihovim odgovornostim. Da

naj ureditev sodniških prejemkov ne bi ustrezala vlogi sodstva v družbi, naj bi izhajalo tudi iz primerjave med prejemki slovenskih in evropskih sodnikov, iz primerjave prejemkov sodnikov s prejemki nekaterih javnih uslužbencev in iz tega, da so sodniki zaradi spoštovanja zahteve po nezdržljivosti omejeni pri pridobivanju morebitnih dodatnih virov dohodka.

18. Predlagatelj opisuje ureditev materialnega položaja sodnikov vse od prenove plačnega sistema v javnem sektorju dalje. Zatrjuje, da je uvrstitev sodnikov v enoten plačni sistem javnega sektorja popolnoma neustrezna zakonska rešitev urejanja prejemkov sodnikov, saj naj bi bila ureditev prejemkov sodnikov v preveliki meri odvisna od socialnega dialoga med Vlado in sindikati javnega sektorja, katerih člani sodniki ne morejo biti. Poleg tega naj bi bilo sodstvo omejeno tudi v pravnih možnostih varstva svojega položaja, ker naj bi imelo na voljo le vložitev zahteve. Predlagatelj navaja tudi, da ustavnost zakonske ureditve, ki je v uporabi od leta 2012 dalje, še ni bila preizkušena, ampak je predmet obravnave te zahteve.

19. Glede zatrjevanih protiustavnih nesorazmerij med plačami sodnikov in funkcionarjev drugih dveh vej oblasti predlagatelj navaja, da je zakonsko določena razlika med najnižje uvrščenim sodnikom (47. plačni razred) in najnižje uvrščenim poslancem (55. plačni razred) kot najbolj tipično funkcijo zakonodajne oblasti kar 8 razredov; razlika med najnižje uvrščenim sodnikom in najnižje uvrščenim ministrom (62. plačni razred) kot najbolj tipično funkcijo izvršilne oblasti pa kar 15 plačnih razredov. Najnižja možna uvrstitev ministra naj bi celo presegala najvišjo možno uvrstitev sodnika v okviru rednih sodišč (vrhovni sodnik svetnik je uvrščen v 61. plačni razred), z izjemo predsednika in podpredsednika Vrhovnega sodišča. Poleg tega naj bi bil svetovalec predsednika republike (55. plačni razred) uvrščen kar osem plačnih razredov višje kot najnižje uvrščeni sodnik (47. plačni razred), državni sekretar pa celo 12 plačnih razredov višje (59. plačni razred).

20. Predlagatelj opozarja tudi na to, da so lahko na podlagi izpodbijane ureditve tako ministri kot državni sekretarji uvrščeni v višji plačni razred od izhodiščnega, do česar naj bi prišlo tako v času sedanje kot prejšnje Vlade, ko naj bi bili ti funkcionarji uvrščeni v najvišji možni plačni razred, torej ministri v 64. plačni razred, državni sekretarji pa v 61. plačni razred. Ob tem dodaja, da lahko ministri in državni sekretarji tako visoke plačne razrede pridobijo na podlagi gole uvrstitve s strani predsednika Vlade oziroma Vlade, sodniki pa lahko višje uvrstitve dosežejo le na podlagi strogega sistema napredovanja.

21. V zvezi s primerjavo materialnega položaja sodnikov s poslanci opozarja predlagatelj tudi na to, da poslancem na podlagi 29. člena Zakona o poslancih (Uradni list RS, št. 112/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 39/11, 48/12 in 17/22 – v nadaljevanju ZPos) pripada mesečni pavšalni znesek za pokrivanje stroškov pri opravljanju funkcije v zvezi z delom v volilni enoti (v nadaljevanju mesečni pavšalni znesek). Šlo naj bi za pavšalni prejemek iz naslova povračila stroškov za delo z volivci, ki se ne prikazuje v okviru njihove plače. Znesek pavšala, ki ga prejme posamezni poslanec, naj bi bil odvisen od oddaljenosti stalnega prebivališča poslanca od sedeža Državnega zbora. Po Sklepu o določitvi mesečnega pavšala za pokrivanje stroškov pri opravljanju funkcije poslanca Državnega zbora v zvezi z delom v volilni enoti z dne 12. 4. 2012, ki ga je izdala mandatno-volilna komisija, naj bi poslancem glede na oddaljenost stalnega bivališča od sedeža Državnega zbora pripadal mesečni znesek od 500,00 do 800,00 EUR. Ta znesek naj bi poslancu pripadal ne glede na dejanske stroške, saj naj teh ne bi bilo treba izkazovati, od tega zneska pa poslancu tudi naj ne bi bilo treba plačevati davkov in prispevkov. Poslancem in generalnemu sekretarju Državnega zbora naj bi bilo na voljo tudi 49 službenih stanovanj po neprofitni najemnini, na podlagi 28. člena ZPos pa naj bi imeli tudi pravico do povračila stroškov za izobraževanje, ki naj bi, upošteva Sklep o izobraževanju poslancev z dne 12. 4. 2012 in Sklep o spremembi Sklepa o izobraževanju poslancev z dne 25. 10. 2018, lahko znašali do 800,00 EUR letno, pri čemer naj bi ta sredstva poslanci lahko porabili tudi za nakup avdio-video izobraževalnih pripomočkov. Predlagatelj opozarja še na prvi odstavek 13. člena ZPos, po katerem sme poslanec po obvestilu pristojnemu delovnemu telesu Državnega zbora samostojno ali v delovnem razmerju opravljati dejavnost, vendar največ v obsegu, ki ne presega petine polnega delovnega časa, potrebnega ali določenega za redno opravljanje dejavnosti, če gre za opravljanje zahtevnejših strokovnih, znanstvenih, pedagoških ali raziskovalnih del. Predlagatelj navaja, da sodniki naštetih prejemkov in možnosti opravljanja drugih dejavnosti nimajo. Dodatke, do katerih naj bi bili upravičeni, naj bi lahko prejemala le peščica sodnikov.

22. Predlagatelj preroka sklicevanje Vlade, da so razlike med plačnimi razredi sodnikov in predstavnikov drugih dveh vej oblasti utemeljene zaradi možnosti napredovanja sodnikov v višje plačne razrede. Navaja, da določen plačni razpon obstaja tudi pri funkcijah drugih dveh vej oblasti, pri čemer so lahko ti funkcionarji v najvišje plačne razrede uvrščeni brez ugotavljanja njihovih sposobnosti. Bistven po oceni predlagatelja je tudi podatek, da lahko sodnik najnižje stopnje na podlagi napredovanja doseže največ 51. plačni razred oziroma okrajni sodnik svetnik 52. plačni razred, najnižji plačni razred poslanca oziroma ministra pa naj bi bil 55. oziroma 62. plačni razred in ministra 62. plačni razred. Najvišji plačni razred, ki ga lahko – po praviloma več letih dela – doseže okrajni sodnik, naj bi bil tako

povsem nesorazmeren s plačnimi razredi, v katere naj bi bili lahko takoj ob izvolitvi oziroma imenovanju uvrščeni funkcionarji izvršilne in zakonodajne veje oblasti.

23. Sklicevanje Vlade na to, da so najvišji predstavniki vseh treh vej oblasti uvrščeni v isti plačni razred, pomeni po mnenju predlagatelja zgolj navidezno primerljivost.

24. Neutemeljeno po mnenju predlagatelja je tudi sklicevanje Vlade na to, da so sedanje razlike med plačnimi razredi sodnikov in funkcionarjev drugih dveh vej oblasti utemeljene zaradi organiziranosti sodišč na različnih ravneh. Odgovor na ta argument naj bi izhajal že iz odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-60/06. Iz njene obrazložitve po mnenju predlagatelja izhaja, da organiziranost sodišč na različnih ravneh sicer lahko utemeljuje različno visoko določene plačne razrede posameznih sodniških funkcij, ne more pa npr. utemeljiti razlik med najnižje uvrščenimi predstavniki vseh treh vej oblasti, niti ne tega, da je npr. najvišje uvrščena nepoložajna sodniška funkcija uvrščena nižje (v 61. plačni razred) kot najnižja možna uvrstitev ministra (62. plačni razred) kot tipičnega predstavnika izvršilne veje oblasti.

25. V zvezi s sklicevanjem Vlade na trajnost sodniškega mandata predlagatelj navaja, da je Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-60/06 navedlo, da način izvolitve in trajanje mandata v določeni meri sicer lahko vplivata na višino funkcionarjeve plače, ne upravičujeta pa tako velikih razlik med plačnimi razredi (in dejanskimi prejemki, ki jih omogoča zakonodaja) funkcij posameznih vej oblasti. Upoštevati naj bi bilo treba, da gre za funkcionarje različnih vej oblasti, z različnimi, a enako pomembnimi pristojnostmi v sistemu delitve oblasti. Trajni mandat naj bi bil določen zaradi varstva neodvisnosti sodstva in po mnenju predlagatelja ne more biti razlog za to, da prejemki sodnikov niso ustrezno primerljivi s prejemki funkcionarjev drugih dveh vej oblasti.

26. Predlagatelj vztraja pri trditvi, da so prejemki sodnikov določeni očitno neprimerno. Ponovno opozarja, da lahko določeni javni uslužbenci po prejemkih celo presežejo sodnike. Posebej omenja delovno mesto svetnika v pravosodju in delovno mesto pravosodnega svetnika, ki naj bi lahko z napredovanji dosegla 52. oziroma 55. plačni razred, kar naj bi bilo več, kot lahko doseže katerikoli sodnik prve stopnje. Opozarja tudi na to, da bo s 1. 4. 2023 odpravljena zakonska omejitev, da lahko javni uslužbenci dosežejo (zgolj) 57. plačni razred.

27. Da sodniki prejemajo očitno prenizko plačilo, izhaja po mnenju predlagatelja tudi iz tega, da naj bi bilo vedno več sodnikov upravičenih do socialnih transferjev, kot so otroški dodatki, državne štipendije za otroke iz družin sodnikov, subvencionirana plačila vrtcev

in šolske prehrane, pogoste pa naj bi bile tudi težave s kreditno sposobnostjo sodnikov. Vse to naj bi bila tudi posledica stroge zakonske ureditve (ne)združljivosti sodniške funkcije z ostalimi (zlasti pridobitnimi) dejavnostmi. V zvezi s tem se predlagatelj sklicuje na konkreten primer dveh dolgoletnih okrajnih sodnikov, uvrščenih v 50. in 51. plačni razred, ki imata tri otroke, družina pa naj bi prejela otroški dodatek in državno štipendijo za enega otroka. Predlagatelj navaja, da gre v obeh primerih za uveljavljanje pravic iz javnih sredstev, v zvezi s katerima se natančno ugotavlja materialni položaj družine. Poudarja, da družina glede obeh pravic sodi v dohodkovni razred, ki ni niti blizu meje, ki jo je država določila za upravičenost do pridobitve teh pravic. Ob tem dodaja, da je država sama določila prag za upravičenost do posameznih socialnih prejemkov, kar pomeni, da je s tem sama posredno priznala, da so plače sodnikov neustrezne.

28. Predlagatelj posebej opozarja tudi na Mnenje Posvetovalnega sveta evropskih sodnikov št. 21 (2018) o preprečevanju korupcije med sodniki, iz katerega naj bi izhajalo, da so primerne plače, pokojnine in drugi socialni prejemki, obvladljiva delovna obremenitev, ustrezno delujoča infrastruktura in varnost zaposlitve tako za sodnike kot za sodno osebje pomembno jamstvo v boju proti korupciji v sodstvu. Opozarja tudi na Poročilo CEPEJ z dne 5. 10. 2022 (s podatki za leto 2020), iz katerega naj bi glede povprečne bruto plače sodnikov v primerjavi s povprečno bruto plačo v posamezni državi članici Sveta Evrope za Republiko Slovenijo izhajali še slabši rezultati, kot so izhajali iz predhodnega poročila. Slovenski sodnik začetnik naj bi v letu 2020 prejel 1,5-kratnik slovenske povprečne bruto plače, povprečje v državah članicah Sveta Evrope pa naj bi bilo 2,3-kratnik. Slovenski sodnik na najvišji instanci naj bi v letu 2020 prejel 2,9-kratnik slovenske povprečne bruto plače, povprečje ostalih držav pa naj bi bilo 4,5-kratnik. Tako sodniki začetniki kot sodniki na najvišji instanci naj bi sodili med najslabše plačane sodnike v državah članicah Sveta Evrope. Ob tem predlagatelj opozarja tudi na dejstvo, da višina plače sodnika (in v zvezi z njo plačanih prispevkov) vpliva tudi na višino njegove pokojnine in seveda tudi na druge prejemke (različna nadomestila plače).

29. Predlagatelj nasprotuje tudi navedbam Vlade o dopustnosti razlik med višino dodatkov javnih uslužbencev in sodnikov zaradi različnosti položaja funkcionarjev in javnih uslužbencev. Poudarja, da razlike v višini dodatkov dodatno dokazujejo očitno neprimernost prejemkov sodnikov kot celote. Navaja, da Vlada po eni strani trdi, da so sodniki zaradi dodatkov, ki jih prejemajo, privilegirani v primerjavi s funkcionarji drugih dveh vej oblasti, po drugi strani pa skuša prikazati, da razlike v višini istovrstnih dodatkov sodnikov in javnih uslužbencev niso pomembne oziroma bistvene.

30. V zvezi z navedbami Vlade, da so bile z ZSPJS-AA odpravljene razlike med prejemki sodnikov in javnih uslužbencev, predlagatelj navaja, da niso bile odpravljene razlike v razmerju do plačnega položaja funkcionarjev drugih dveh vej oblasti. Prav tako naj ne bi bila popravljena razmerja do večine javnih uslužbencev, saj so bili povišan deležni vsi, ker pa je šlo za povišanje v odstotnih točkah, naj bi se v absolutni številki nesorazmerje le še povečalo.

31. Predlagatelj posebej opozarja tudi na to, da se stališče Vlade o primernosti prejemkov sodnikov, zavzeto v mnenju v tej zadevi, razlikuje od stališč, ki jih predstavniki Vlade podajajo v javnosti in na sestankih s Sodnim svetom ter predstavniki sodstva.

32. V zvezi s sklicevanjem predlagatelja na mesečni pavšalni znesek poslancev je Ustavno sodišče pridobilo pojasnila Državnega zbora oziroma njegove mandatno-volilne komisije. Mandatno-volilna komisija poudarja, da je ureditev poslanskega pavšala odraz specifičnega ustavnega položaja poslancev, iz katerega izhaja tudi posebna narava njihovega dela. Navaja, da Sklep o določitvi mesečnega pavšala za pokrivanje stroškov pri opravljanju funkcije poslanca Državnega zbora v zvezi z delom v volilni enoti z dne 12. 4. 2012 v 3. členu določa, da poslanci mesečni pavšal prejemajo namensko za pokrivanje materialnih stroškov, nastalih pri opravljanju funkcije poslanca v zvezi z delom v volilni enoti, ter opredeljuje tudi dopustne namene porabe teh stroškov. Pojasnjuje, da navedeni sklep v 4. členu poslance zavezuje k letnemu poročanju, pri čemer poročilo vsebuje tako navedbe o aktivnostih v zvezi z delom v volilni enoti v preteklem letu kot o nastalih stroških in njihovi namenski porabi, k čemur jih zavezuje 3. člen navedenega sklepa. Iz zakonske opredelitve naj bi izhajalo, da gre pri tem prejemku za povračilo stroškov v pavšalnem znesku, katerega izračun temelji na povprečnih stroških, zato se poraba teh sredstev ne izkazuje z verodostojnimi listinami (npr. računi). Delo poslancev naj ne bi bilo omejeno le na sedež Državnega zbora, temveč ga poslanci opravljajo tudi na terenu. Skladno z ZPos je poslanski pavšal nadomestilo za pokrivanje stroškov za delo v volilni enoti in ne dodatni dohodek v katerikoli obliki. Poslanci za delo v volilni enoti niso upravičeni do kakršnihkoli drugih povračil stroškov (dnevnice, kilometrin, službenih avtomobilov in podobno). Opravljanje funkcije poslanca v volilni enoti in s tem povezani stroški so tako nujni element ustavne ureditve, ki temelji na načelu, da je Republika Slovenija demokratična republika (1. člen Ustave), in na načelu, da ima v Republiki Sloveniji oblast ljudstvo, ki jo državljani in državljanke izvršujejo z volitvami (drugi odstavek 3. člena Ustave). Poleg tega temelji na ustavnih določbah, da so poslanci izvoljeni predstavniki ljudstva, ki niso vezani na kakršnakoli navodila (prvi odstavek 82. člena Ustave) in ki za opravljanje svoje funkcije dobivajo plačo ali nadomestilo, ki sta določena z zakonom (95. člen Ustave). Poslanci svojega poslanskega mandata brez povračila normiranih stroškov za opravljanje funkcije poslanca v volilni enoti ne bi mogli izvrševati, saj so materialna sredstva, ki med drugimi

aktivnostni poslancem zagotavljajo tudi strokovno in administrativno pomoč v volilni enoti (35. člen ZPos), bistvena za poslansko neodvisnost in samostojnost, ki je odraz ustavne zahteve po nevezanosti poslanca na kakršnakoli navodila.

33. Predlagatelj v odgovoru na ta pojasnila navaja, da vztraja pri tem, da je treba pri ugotavljanju višine prejemkov oziroma dohodkov poslancev upoštevati tudi *sui generis* dohodek poslancev, t. i. poslanski pavšal. V zvezi s sklicevanjem Državnega zbora na to, da je ureditev poslanskega pavšala odraz specifičnega ustavnega položaja poslancev, iz katerega izhaja tudi posebna narava dela poslancev, predlagatelj navaja, da imajo tudi sodniki specifičen ustavni položaj in je tudi naravo njihovega dela mogoče opredeliti kot posebno. Neodvisno opravljanje sodniške funkcije naj bi bil nujno element slovenske ustavne ureditve, zlasti njenega 2. člena. Tudi za sodnike naj bi veljalo, da je temelj svobodnega, neodvisnega in neoviranega opravljanja sodniške funkcije ustrezen materialni položaj sodnikov. Predlagatelj opozarja tudi na to, da je ZPos *lex specialis* za določitev nezanimarljivega mesečnega dohodka poslancev, katerega višino in pogoje za njegovo pridobitev si v skladu s 30. členom ZPos določijo poslanci sami. Meni, da je treba poslanski pavšal presojati po vsebini in ne zgolj na podlagi poimenovanja oziroma formalne opredelitve. Tudi če iz njegovega poimenovanja izhaja, da ne gre za del plače, to po mnenju predlagatelja še ne pomeni, da prejemek ne vpliva na višino dohodka, ki ga poslanec prejme za svoje delo. V zvezi s tem predlagatelj opozarja na odločitev Upravnega sodišča št. I U 2134/2018 z dne 23. 2. 2021, iz katere naj bi izhajalo stališče, da poslanski pavšal pomeni dohodek. Predlagatelj navaja tudi, da stroški, katerih pokrivanju naj bi bil namenjen poslanski pavšal, niso izkazani, ampak poslanci mandatno-volilno komisijo le enkrat letno obveščajo o aktivnostih v zvezi z delom v volilni enoti, preveritve porabe mesečnega pavšalnega zneska pa poročila ne omogočajo.

B. – I.

Izpodbijana ureditev

34. Predlagatelj izpodbija določbe več zakonov, s katerimi je urejen materialni položaj sodnikov.

35. Pretežni del zahteve je usmerjen v izpodbijanje ureditve, s katero je določena osnovna plača sodnikov. Predlagatelj navaja, da izpodbija drugi odstavek 10. člena v zvezi s Prilogo 3 ZSPJS. Drugi odstavek 10. člena ZSPJS določa, da so uvrstitve posameznih funkcij v plačne razrede in razponi možnih napredovanj v višji plačni razred določeni v Prilogi 3 tega zakona. S to prilogo so torej določeni uvrstitve posameznih funkcij v plačne razrede

in možni razponi teh napredovanj. Vendar pa iz vsebine zahteve izhajajo, da predlagatelj ne nasprotuje le golim uvrstitvam sodniških funkcij v plačne razrede kot takšnim (zgolj to je lahko bistveno le z vidika primerjave plačnih uvrstitev sodnikov in funkcionarjev drugih dveh vej oblasti), temveč tudi višini osnovne plače sodnikov. Višina osnovne plače sodnikov ni določena le z uvrstitvijo sodniških funkcij v plačne razrede, temveč tudi z vrednostjo plačnih razredov, ta pa je določena s plačno lestvico iz Priloge 1 ZSPJS. Glede na to je Ustavno sodišče štelo, da predlagatelj v zvezi z ureditvijo osnovne plače sodnikov ne izpodbija le 10. člena ZSPJS v zvezi s Prilogo 3, temveč tudi v zvezi s Prilogo 1 tega zakona.

36. Predlagatelj v zahtevi opisuje razvoj ureditve plač sodnikov vse od uveljavitve ZSPJS, ki je uvedel nov plačni sistem v javnem sektorju. Vendar pa iz vsebine zahteve izhajajo, da je predlagatelj v izhodišču izpodbijal ureditev o uvrstitvi sodniških funkcij v plačne razrede, kot je bila določena s 16. členom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 91/09 – v nadaljevanju ZSPJS-L), in ob vložitvi zahteve veljavno plačno lestvico. Med postopkom pred Ustavnim sodiščem se je ta ureditev spremenila. S 1. 10. 2022 je začela veljati prehodna plačna lestvica, ki se je začela uporabljati pri plači za oktober 2022 in se je uporabljala do 31. 3. 2023 (glej 10. člen ZSPJSS-AA), s 1. 4. 2023 pa sta se začeli uporabljati novi Priloga 1 in Priloga 3 ZSPJS (glej prvi in drugi odstavek 12. člena ZSPJS-AA). Že s prehodno plačno lestvico so bile določene višje vrednosti plačnih razredov. Te vrednosti je povzela tudi nova Priloga 1 ZSPJS. Ta je k obstoječim plačnim razredom dodala še nov, 66. plačni razred. Z novo Prilogo 3 ZSPJS so bile določene nove uvrstitve funkcij v plačne razrede, s čimer so bile vse sodniške funkcije uvrščene za en plačni razred višje. Navedeno pomeni, da se je plačni položaj sodnikov med postopkom pred Ustavnim sodiščem izboljšal. Ne glede na to pa je predlagatelj Ustavnemu sodišču sporočil, da še vedno vztraja pri izpodbijanju ureditve o plačah sodnikov. Glede na navedeno je Ustavno sodišče štelo, da so predmet presoje v tej zadevi drugi odstavek 10. člena v zvezi s sedaj veljavnima Prilogo 1 in Prilogo 3 ZSPJS.

37. Predlagatelj v okviru zatrjevanj o neskladju zakonske ureditve plačnega položaja sodnikov s 125. členom Ustave poudarja tudi to, da slovenska zakonodaja ne pozna določb, ki bi preprečevale zniževanje sodniških plač oziroma bi zagotavljale *de facto* rast sodniških plač z rastjo življenjskih stroškov. Navedeno pomeni očitok o protiustavnosti ureditve o usklajevanju sodniških plač. Usklajevanje plač, določenih z ZSPJS, torej tudi sodniških plač, je urejeno s četrnim, petim in šestim odstavkom 5. člena ZSPJS. Glede na to je Ustavno sodišče štelo, da predlagatelj izpodbija tudi navedene določbe 5. člena ZSPJS.

38. Predlagatelj navaja, da izpodbija tudi drugi in tretji odstavek 23. člena, 24., 32.a in 32.b člen ZSPJS ter 164. člen, drugi in deveti odstavek 166. člena, drugi odstavek 167. člena, drugi odstavek 168. člena, drugi odstavek 172. člena, drugi odstavek 173. člena, prvi odstavek 177. člena in prvi odstavek 179. člena ZUJF. Gre za zakonske določbe, ki se nanašajo na ureditev dodatkov k sodniški plači, ureditev povračil stroškov, do katerih so upravičeni sodniki, in ureditev nekaterih drugih prejemkov, ki pripadajo sodnikom.

39. V zvezi s tem delom zahteve Ustavno sodišče ugotavlja, da čeprav predlagatelj navaja, da izpodbija tako 24. kot 32.b člen ZSPJS, dejansko nasprotuje le vsebini 32.b člena ZSPJS. Člen 24 ZSPJS je namreč splošna določba o položajnem dodatku. V prvem odstavku tega člena je podana definicija tega pojma, v drugem odstavku je določeno, koliko najmanj in koliko največ sme znašati ta dodatek, v tretjem odstavku tega člena pa je določeno, da se višina položajnega dodatka za funkcionarje določi z zakonom, za javne uslužbence pa kriterije za določitev višine določi Vlada z uredbo. Višina položajnega dodatka sodnikov je nato urejena z 32.b členom ZSPJS. Ker predlagatelj ne nasprotuje ureditvi položajnega dodatka kot takšni, temveč ga moti le to, da sodniki položajnega dodatka ne prejemajo v enaki višini kot javni uslužbenci, je Ustavno sodišče štelo, da predlagatelj dejansko izpodbija le 32.b člen ZSPJS. Na tem mestu Ustavno sodišče pojasnjuje še, da je zahtevo za oceno ustavnosti 53. člena ZSS predlagatelj med postopkom umaknil.

B. – II.

Upravičenost Sodnega sveta za vložitev zahteve

40. Predlagatelj vlaga zahtevo na podlagi desete alineje 4. točke prvega odstavka 23. člena Zakona o sodnem svetu (Uradni list RS, št. 23/17 ZSSve). Po tej zakonski določbi je Sodni svet pristojen podajati zahteve za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov, če posegajo v ustavni položaj ali ustavne pravice sodstva.

41. Z izpodbijanimi zakonskimi določbami je urejen materialni položaj sodnikov. Kot takšne se te določbe dotikajo materialne neodvisnosti sodnikov. Ta je, kot je podrobneje pojasnjeno v nadaljevanju, eden izmed bistvenih vidikov sodniške neodvisnosti, varovane s 125. členom Ustave. Glede na to izpodbijane zakonske določbe posegajo v ustavnopravni položaj sodstva oziroma sodnikov in jih je predlagatelj načeloma upravičen izpodbijati.

42. To nedvomno velja za tiste izpodbijane zakonske določbe, ki jih predlagatelj tudi izpodbija z vidika neskladja z načelom sodniške neodvisnosti iz 125. člena Ustave ali katere druge ustavne določbe, ki v temelju opredeljuje ustavnopravni položaj sodstva in sodnikov. Zastavilo pa bi se lahko vprašanje, ali je predlagatelj upravičen izpodbijati tudi tiste zakonske določbe, ki sicer določajo materialni položaj sodnikov in s tem ustavnopravno varovano materialno neodvisnost sodnikov, vendar jim predlagatelj očita neskladje s kakšno splošno določbo Ustave, ki se v osnovi ne nanaša le na varstvo ustavnega položaja sodstva in sodnikov. Gre za drugi in tretji odstavek 23. člena ter 32.a in 32.b člen ZSPJS ter 164. člen, drugi in deveti odstavek 166. člena, drugi odstavek 167. člena, drugi odstavek 168. člena, drugi odstavek 172. člena, drugi odstavek 173. člena, prvi odstavek 177. člena in prvi odstavek 179. člena ZUJF, ki jim predlagatelj očita neskladje z drugim odstavkom 14. člena Ustave.

43. Vendar pa Ustavnemu sodišču v tej zadevi na navedeno vprašanje ni treba odgovoriti. Kot je pojasnjeno v nadaljevanju, namreč predlagatelj večine zakonskih določb, ki jim očita neskladje z načelom enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave, ni upravičen izpodbijati že zato, ker so med postopkom pred Ustavnim sodiščem prenehale veljati in za njihovo nadaljnjo presojo niso izpolnjeni pogoji iz drugega odstavka 47. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21 – v nadaljevanju ZUstS). Glede še veljavnih zakonskih določb, ki jim predlagatelj očita neskladje z drugim odstavkom 14. člena Ustave, pa je treba ugotoviti, da niso v neskladju s to določbo Ustave. Navedeni odločitvi lahko Ustavno sodišče sprejme, ne da bi se moralo posebej ukvarjati še z vprašanjem, ali je predlagatelj te zakonske določbe iz zgoraj navedenega razloga sploh upravičen izpodbijati.

B. – III.

Presoja ureditve o plačnih uvrstitvah sodnikov (drugi odstavek 10. člena v zvezi s Prilogo 1 in Prilogo 3 ZSPJS)

44. Pretežni del zahteve je usmerjen v izpodbijanje ureditve, s katero so določene osnovne plače sodnikov. Gre za ureditev, s katero so določeni plačni razredi sodnikov in vrednost teh plačnih razredov (drugi odstavek 10. člena v zvezi s Prilogo 1 in Prilogo 3 ZSPJS).

45. Bistvena očitka, s katerima predlagatelj izpodbija to ureditev, sta njeno neskladje z načelom delitve oblasti (drugi stavek drugega odstavka 3. člena Ustave) in z načelom sodniške neodvisnosti (125. člen Ustave). Na neskladje izpodbijane ureditve z načelom delitve oblasti se predlagatelj sklicuje zaradi zatrtjevanja ustavno nedopustnih razmerij med

plačnimi razredi sodnikov in plačnimi razredi funkcionarjev drugih dveh vej oblasti. Z načelom sodniške neodvisnosti pa naj bi bila, strnjeno povzeto, izpodbijana ureditev v neskladju zato, ker naj bi bilo plačilo sodnikov določeno očitno prenizko.

46. S pojmom osnovna plača sodnikov je mišljena plača brez upoštevanja dodatkov k plači, različnih povračil stroškov, ki nastanejo v zvezi z delom, in drugih prejemkov, do katerih so upravičeni sodniki. Pri tem je z vidika primerjave plačnega položaja sodnikov in funkcionarjev drugih dveh vej oblasti bistven le drugi odstavek 10. člena v zvezi s Prilogo 3 ZSPJS, s katero so določeni plačni razredi posameznih funkcij, z vidika presoje skladnosti ureditve materialnega položaja sodnikov z načelom sodniške neodvisnosti pa je upoštevna tudi Priloga 1 ZSPJS, s katero je določena vrednost plačnih razredov.

47. Ustavno sodišče na tem mestu poudarja, da je z vidika presoje skladnosti izpodbijane ureditve z obema navedenima ustavnima določbama načeloma upoštevna ureditev materialnega položaja sodnikov in z njimi primerjanih funkcionarjev drugih dveh vej oblasti v celoti. Na materialni položaj sodnikov in nosilcev drugih dveh vej oblasti namreč ne vpliva le njihova osnovna plača, temveč plača kot celota in tudi vsi drugi prejemki oziroma materialne ugodnosti, do katerih so upravičeni funkcionarji.

48. Ne glede na navedeno pa se je, kar se tiče sodnikov, Ustavno sodišče pri presoji skladnosti ureditve njihovega materialnega položaja z ustavnima načeloma sodniške neodvisnosti in delitve oblasti osredotočilo (le) na ureditev osnovne plače sodnikov. Glede na veljavno ureditev namreč drugi deli plače sodnikov oziroma drugi prejemki sodnikov niso takšne narave oziroma nimajo tako bistvenega vpliva na materialni položaj sodnikov, da bi jih bilo treba pri ugotavljanju ureditve njihovega materialnega položaja dodatno upoštevati. Drugi prejemki, do katerih so upravičeni sodniki, pomenijo namreč praviloma le povračilo določenih stroškov, ki nastanejo sodniku v zvezi z delom (npr. regres za prehrano, povračilo stroškov prevoza na delo in z dela, dnevnice, kilometrina za uporabo lastnega vozila v službene namene), in kot takšni dejansko ne izboljšajo njihovega materialnega položaja, ali pa gre za prejemke, do katerih so sodniki upravičeni le enkrat oziroma občasno (npr. odpravnina ob upokojitvi, jubilejna nagrada). Enako velja glede večine dodatkov k sodniški plači; ti so namreč vezani na določene okoliščine oziroma pogoje dela in pripadajo le sodnikom, ki delajo v teh okoliščinah oziroma pogojih (dodatek za dvojezičnost, dodatek za delo v manj ugodnem delovnem času in dodatek za pripravljenost), ali pa sodnikom, ki imajo poleg opravljanja sodniške funkcije še kakšno drugo zadolžitev, ki bistveno vpliva na njihovo delo (položajni dodatek). Zato ne pomenijo splošne ureditve materialnega položaja sodnikov. Drugače bi načeloma lahko veljalo glede dodatka za delovno dobo (25. člen ZSPJS). Ta namreč pripada vsem

sodnikom in kot tak pomeni redni dohodek vseh sodnikov. Zato z vidika ugotavljanja materialnega položaja sodnikov načeloma ni zanemarljiv. Vendar pa upošteva višino tega dodatka, vsaj kar se tiče večine sodnikov, prejemek iz tega naslova ne pomeni tako bistvenega izboljšanja materialnega položaja sodnikov, da bi ga bilo treba posebej upoštevati pri ugotavljanju skladnosti ureditve materialnega položaja sodnikov z Ustavo. Poleg tega, kot je razvidno iz nadaljevanja te odločbe, presoja skladnosti ureditve materialnega položaja sodnikov z načelom sodniške neodvisnosti v tej zadevi temelji na merilu, z vidika katerega zadošča osredotočenost na osnovno plačo sodnikov. Bistveno za presojo skladnosti ureditve materialnega položaja sodnikov s tem ustavnim načelom v tej zadevi je namreč vprašanje ohranjanja realne vrednosti prejemkov sodnikov. Odgovor na to vprašanje pa je mogoče podati že na podlagi podatkov o gibanju sodniških osnovnih plač. Tudi osnova za odmero dodatka za delovno dobo je namreč osnovna plača sodnikov (glej tretji odstavek 25. člena ZSPJS). Prav tako pa dodatka za delovno dobo ni treba posebej upoštevati z vidika zatrjevanje neskladnosti ureditve materialnega položaja sodnikov z načelom delitve oblasti. Dodatek za delovno dobo pripada namreč v enaki višini vsem funkcionarjem (tretji odstavek 23. člena ZSPJS). To pa pomeni, da se, ker se navedeni dodatek odmeri v odstotku od osnovne plače, razmerje med prejemki različnih funkcionarjev odraža že ob primerjavi njihovih osnovnih plač.

Presoja z vidika skladnosti z načelom neodvisnosti sodnikov (125. člen Ustave)

49. Ustavno sodišče je presojo skladnosti ureditve osnovne plače sodnikov z Ustavo najprej osredotočilo na vprašanje skladnosti te ureditve z načelom (materialne) sodniške neodvisnosti. Presoja s tega vidika pomeni namreč temeljni preizkus skladnosti ureditve materialnega položaja sodnikov z Ustavo. Presoja z vidika tega načela izhaja namreč iz ureditve plačnega položaja sodnikov kot takšnega oziroma iz ureditve plačnega položaja sodnikov samega po sebi. V okviru presoje skladnosti ureditve plačnega položaja sodnikov z načelom delitve oblasti pa gre (zgolj) za primerjavo ureditve materialnega položaja sodnikov z ureditvijo materialnega položaja funkcionarjev drugih dveh vej oblasti. Povedano drugače, z vidika presoje skladnosti ureditve materialnega položaja sodnikov z načelom sodniške neodvisnosti, kot je podrobneje razvidno iz obrazložitve te odločbe, je upoštevni več ustavnih zahtev oziroma meril. Ustrežno razmerje med ureditvijo materialnega položaja sodnikov in funkcionarjev drugih dveh vej oblasti, ki je upoštevno z vidika načela delitve oblasti, pa je le eden od elementov, ki kaže na to, ali so plače sodnikov urejene skladno z Ustavo.

50. Ustava načelo neodvisnosti sodnikov opredeljuje v 125. členu. Ta določa, da so sodniki pri opravljanju sodniške funkcije neodvisni ter vezani samo na Ustavo in zakon. Neodvisnost sodnikov kot človekovo pravico zahteva tudi prvi odstavek 23. člena Ustave, ki med drugim določa, da mora biti sodišče, ki odloča o pravicah in obveznostih posameznikov ter o obtožbah zoper njih, neodvisno. Ob navedeni splošni ustavni zahtevi po neodvisnosti Ustava določa tudi posamezne institucionalne predpostavke sodniške neodvisnosti. Gre za določbe o trajnosti sodniške funkcije (129. člen Ustave), prenehanju in odvzemu sodniške funkcije (132. člen Ustave), nezdružljivosti sodniške funkcije (133. člen Ustave) in imuniteti sodnika (134. člen Ustave).

51. Med določbami Ustave, ki so pomembne z vidika načela neodvisnosti sodnikov, je treba posebej omeniti tudi načelo delitve oblasti (drugi stavek drugega odstavka 3. člena Ustave). Ustavno sodišče je že večkrat zavzelo stališče, da načelo neodvisnosti sodnikov temelji na načelu delitve oblasti. Z načelom delitve oblasti je zapovedana organizacija državne oblasti, v kateri se zakonodajna, izvršilna in sodna oblast izvršujejo neodvisno druga od druge in v kateri so med posameznimi vejami oblasti vzpostavljena taka razmerja, da nobena ne more pridobiti prevlade nad drugima dvema (sistem zavor in ravnovesij). Pri delitvi državne oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno oblast ne gre za razmerje nadrejenosti ali podrejenosti, temveč za razmerje omejevanja in sodelovanja enakovrednih vej oblasti, ki vsaka deluje v okviru lastnega položaja in lastnih pristojnosti. Izhodišče pri urejanju mehanizmov nadzora in ravnotežja med vejami oblasti mora biti ustavnopravna enakopravnost zakonodajne, izvršilne in sodne oblasti. Razmerja med njimi morajo biti postavljena tako, da nista ogroženi relativna neodvisnost in integriteta posamezne veje oblasti pri izvajanju njene funkcije.

52. Pravica do neodvisnega sodnika zavzema pomembno mesto tudi v katalogih človekovih pravic in temeljnih svoboščin v drugih modernih ustavah in številnih mednarodnih instrumentih. Vsebujeta jo 10. člen Splošne deklaracije človekovih pravic (Uradni list RS, št. 24/18, MP, št. 3/18) in 1. točka 14. člena Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah (Uradni list SFRJ, št. 7/71, in Uradni list RS, št. 35/92, MP, št. 9/92). Med človekove pravice jo uvrščata tudi EKČP (prvi odstavek 6. člena EKČP) in Listina (drugi odstavek 47. člena Listine). SEU poudarja, da je zahteva po neodvisnosti sodišč del bistvene vsebine pravice do učinkovitega sodnega varstva in temeljne pravice do poštenega sojenja, ki ima poglaviten pomen kot garant varstva vseh pravic, ki jih imajo pravni subjekti na podlagi prava EU, in ohranitve skupnih vrednot držav članic, ki so navedene v 2. členu PEU, zlasti vrednote pravne države.

53. Kot je Ustavno sodišče že večkrat poudarilo, na ustavno načelo neodvisnosti sodnikov ni mogoče gledati kot na privilegij sodnikov. Neodvisnost sodnikov je bistvena predpostavka zagotavljanja varstva pravic oseb, ki so udeležene v sodnih postopkih. Zagotovitev pravice do sodnega varstva, katere sestavni del je tudi pravica do neodvisnega sodnika, lahko pomeni bistveno predpostavko za možnost uresničitve vseh drugih pravic. Uresničitev načela neodvisnosti sodnikov zato služi predvsem tistim, ki potrebujejo sodno varstvo svojih pravic. Neodvisnost sodnikov je tudi predpogoj za njihovo nepristranskost v konkretnih sodnih postopkih, kar vse krepi tudi legitimnost sodstva ter zaupanje javnosti v njegovo delovanje.

54. Neodvisnost sodstva ima več vidikov. Poleg individualne neodvisnosti sodnikov mora biti zagotovljena tudi neodvisnost sodstva kot celote (t. i. kolektivna neodvisnost, ki se nanaša na primer na vprašanja v zvezi z možnostjo sodelovanja sodstva pri odločanju o določitvi sredstev za poslovanje sodišč, pri sprejemanju odločitev v zvezi s pomožnim osebjem na sodiščih, tehnično opremljenostjo sodišč in vzdrževanjem sodnih stavb ter pri odločanju o odgovornosti svojih članov), saj se posegi v neodvisnost sodstva kot celote nujno odražajo v neodvisnosti posameznih sodnikov. V zvezi z neodvisnostjo sodnika kot posameznika sta pomembni tako funkcionalna kot organizacijska neodvisnost. Medtem ko se funkcionalni vidik nanaša na neodvisnost sodnika pri sojenju, gre pri organizacijskem vidiku za ustrezno varstvo sodniškega mandata in ureditev pogojev za izvrševanje sodniške funkcije. Omenjena vidika sodniške neodvisnosti se poskušata zagotoviti z različnimi sredstvi, med katerimi velja omeniti predvsem pravila o imenovanju in razrešitvi sodnikov, o trajnem mandatu sodnikov, o imuniteti sodnikov in o nezdržljivosti sodniške funkcije. Na sodniško neodvisnost pomembno vpliva tudi ureditev sistema izobraževanja in nagrajevanja sodnikov (materialna neodvisnost sodnikov). Kot poseben vidik neodvisnosti sodnikov je treba omeniti tudi notranjo neodvisnost sodnikov, pri kateri gre za neodvisnost sodnika v razmerju do drugih sodniških kolegov oziroma nadrejenih.

55. Sporen v tej zadevi je materialni vidik sodniške neodvisnosti. Predlagatelj zatrjuje, da je plačilo sodnikov urejeno očitno prenizko. Upošteva družbene, ekonomske in finančne razmere v državi, naj to plačilo ne bi ustrezalo naravi in odgovornostim funkcije, ki jo sodniki opravljajo.

56. Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da materialna varnost sodnikov pomeni eno od temeljnih jamstev sodniške neodvisnosti.

57. Ustavno sodišče ob tem, ne da bi se podrobneje ukvarjalo z vprašanjem, na koga vse se to nanaša, dodaja, da ustavnopravno varstvo neodvisnosti in s tem tudi materialne neodvisnosti sicer ni zagotovljeno le sodnikom. Iz dosedanje ustavnosodne presoje npr. že izhaja, da je ustavno varstvo (materialne) neodvisnosti zagotovljeno tudi državnim tožilcem, prav tako pa tudi funkcionarjem varuha človekovih pravic. Vendar pa je Ustavno sodišče v obeh navedenih primerih poudarilo, da Ustava navedenim funkcionarjem glede (materialne) neodvisnosti ne zagotavlja enakih jamstev, kot za sodnike izhajajo iz 125. člena Ustave. Iz dosedanje ustavnosodne presoje že izhaja, da je razlog za različen ustavnopravni položaj varstva (materialne) neodvisnosti sodnikov v oblastni funkciji sodnikov kot nosilcev sodne veje oblasti. Gre za posebne pristojnosti oziroma poseben pomen, ki ga ima sodna veja oblasti.

58. Klasična funkcija sodišč oziroma sodnikov je razsojanje o pravicah in obveznostih posameznikov iz njihovih zasebnih razmerij ter ugotavljanje odgovornosti in izrekanje kazni za storjena kazniva dejanja. Poleg tega ima sodna oblast v sistemu delitve oblasti, kot ga je vzpostavila Ustava, določen poseben položaj, ki se odraža v močno poudarjeni vlogi nadzora, zlasti nad izvršilno oblastjo. V sistemu delitve oblasti je sodstvo pravna oblast. Čeprav morajo vsi državni organi pri svojem delovanju spoštovati pravo, je vendarle to še posebej naloga sodne oblasti, saj prav sodstvo v konkretnih primerih zavezuječe pove, kaj je pravo. V tem smislu ima sodstvo odločilen pomen za uresničevanje načel pravne države iz 2. člena Ustave, ki v najsplošnejšem pomenijo, da je državna oblast omejena s pravom in se izvaja v skladu s pravom (t. i. vladavina prava). Medtem ko načelo delitve oblasti samo po sebi temelji na ločevanju, nadzoru in sodelovanju treh vej oblasti, pa skupaj z načelom omejene oblasti, ki izhaja iz načel pravne države, poudarja posebno vlogo sodne oblasti. Sodna oblast je pogoj za učinkovito omejevanje državne oblasti, torej za delovanje države kot ustavne demokracije. Z drugimi besedami, sodna oblast ima vlogo t. i. hrbtenice pravnega sistema. Če ta ne deluje ali ne deluje nepristransko in učinkovito, je ogroženo delovanje sistema delitve oblasti in družbe kot celote.

59. Glede na navedeno je sodnikom še posebej pomembno zagotoviti ustrezna jamstva kot garancijo za njihovo neodvisnost pri opravljanju sodne funkcije. Upošteva njihovo posebni ustavnopravni položaj, jim je treba zagotoviti še temu položaju ustrezno visoko raven ustavnopravnega varstva neodvisnosti. To velja tudi za varstvo njihove materialne neodvisnosti. Ustrezno nagrajevanje sodnikov je namreč predpogoj, da se lahko sodnik v celoti posveti sodniški službi oziroma njenemu poslanstvu.

60. V zvezi s presojo skladnosti ureditve materialnega položaja sodnikov z Ustavo je treba najprej poudariti, da je Ustavno sodišče že sprejelo stališče, da sodi določanje višine plač javnih uslužbencev in funkcionarjev (med njimi sodnikov) načeloma v polje proste presoje zakonodajalca. Vrednotenje posameznih delovnih mest oziroma funkcij, vključno z odločitvami za spremembo uveljavljenih plačnih razmerij, je prepuščeno plačni politiki zakonodajalca. Ustavno sodišče lahko v odločitve zakonodajalca na področju uvrščanja posameznih funkcij v plačne razrede poseže samo, če izpodbijana ureditev krši Ustavo. Pri tem lahko odločitvi zakonodajalca glede višine sodniških prejemkov Ustavno sodišče neskladje s 125. členom Ustave očita le, če bi bila višina prejemkov sodnikov določena očitno neprimerno.

61. Na omenjeno polje proste presoje zakonodajalca pri določanju plačne politike se v svojem mnenju o zahtevi, v katerem preroka očitke predlagatelja o neskladnosti izpodbijane ureditve plač sodnikov s 125. členom Ustave, sklicuje tudi Vlada. Vendar pa pri tem spregleda, da navedbe predlagatelja merijo prav na to, da je plačilo sodnikov določeno očitno prenizko. To pomeni zatrjevanje, da je višina prejemkov sodnikov določena očitno neprimerno, kar pa je, kot je bilo že navedeno, bistven očitek z vidika načela sodniške neodvisnosti.

62. Predlagatelj nasprotuje naslednji ureditvi osnovnih sodniških plač. Okrajni sodniki so v izhodišču uvrščeni v 48. plačni razred (kar znese 2.907,45 EUR bruto plače) in lahko z napredovanjem dosežejo 52. plačni razred (kar znese 3.401,31 EUR bruto plače), če pa pridobijo naziv okrajni sodnik svetnik, so uvrščeni v 53. plačni razred (kar znese 3.537,36 EUR bruto plače). Okrožni sodniki so v izhodišču uvrščeni v 51. plačni razred (kar znese 3.270,49 EUR bruto plače) in z napredovanjem lahko dosežejo 54. plačni razred (kar znese 3.678,86 EUR bruto plače), če pa pridobijo naziv okrožni sodnik svetnik, so uvrščeni v 55. plačni razred (kar znese 3.826,01 EUR bruto plače). Višji sodniki so v izhodišču uvrščeni v 56. plačni razred (kar znese 3.979,04 EUR bruto plače) in z napredovanjem lahko dosežejo 58. plačni razred (kar znese 4.303,74 EUR bruto plače), če pa pridobijo naziv višji sodnik svetnik, so uvrščeni v 59. plačni razred (kar znese 4.475,88 EUR bruto plače). Vrhovni sodniki so uvrščeni v 61. plačni razred (kar znese 4.841,11 EUR bruto plače), ob pridobitvi naziva vrhovni sodnik svetnik pa so uvrščeni v 62. plačni razred (kar znese 5.034,77 EUR bruto plače) (glej Prilogo 3 in Prilogo 1 ZSPJS).

63. Pri presoji tega, ali so sodniške plače določene očitno neprimerno in so kot takšne v neskladju z načelom sodniške neodvisnosti, se Ustavno sodišče praviloma ne more opreti zgolj na višino osnovne plače sodnika. Višina sodniških prejemkov sama po sebi še ne pove, ali je z njo zagotovljena materialna neodvisnost sodnikov. Oceno o očitni

neprimernosti ureditve osnovnih sodniških plač lahko Ustavno sodišče praviloma poda le na podlagi upoštevanja več meril, ki sama po sebi ali pa kot celota kažejo na to, ali je plača sodnikov v skladu z zahtevami, ki v zvezi z materialno neodvisnostjo sodnikov izhajajo iz ustavnega načela sodniške neodvisnosti.

64. V zvezi z določitvijo ustavnih zahtev, ki izhajajo iz načela (materialne) sodniške neodvisnosti, je treba najprej ugotoviti, da Ustava vsebine načela sodniške neodvisnosti (in s tem tudi njenega materialnega vidika) izrecno ne določa. Nekatero predpostavko sodniške neodvisnosti izhajajo iz posameznih zgoraj naštetih drugih določb Ustave (prvi odstavek 129. člena, 132., 133. in 134. člen Ustave). Poleg tega si je pri zapolnjevanju vsebine tega ustavnega načela mogoče pomagati tudi z različnimi mednarodnimi akti, katerih predmet je konkretizacija načela sodniške neodvisnosti. V kontekstu obravnavane zadeve, v kateri je poudarjen materialni vidik sodniške neodvisnosti, so upošteveno izhodišče Temeljna načela Združenih narodov o neodvisnosti in samostojnosti sodstva, Priporočilo Odbora ministrov Sveta Evrope št. R (94) 12 o neodvisnosti, učinkovitosti in vlogi sodnikov (v nadaljevanju Priporočilo o neodvisnosti, učinkovitosti in vlogi sodnikov), Evropska listina o zakonski ureditvi položaja sodnikov (Evropska listina o statutu sodnikov) in Priporočilo Odbora ministrov Sveta Evrope št. CM/Rec (2010)12. Poleg tega se je mogoče opreti tudi na posamezna mnenja in akte Posvetovalnega sveta evropskih sodnikov, npr. na Mnenje št. 1 (2001) o standardih, ki se nanašajo na neodvisnost sodstva in nepremakljivost sodnikov, Mnenje št. 2 (2002) o financiranju in vodenju sodišč v zvezi z učinkovitostjo sodstva in s členom 6 EKČP, Magno Carto sodnikov in Mnenje št. 21 (2018) o preprečevanju korupcije v sodstvu. Omeniti kaže tudi stališča Beneške komisije. Upoštevati pa je mogoče tudi standarde sodniških stanovskih organizacij (npr. Evropska sodniška listina, Splošna listina o položaju sodnikov), ki odražajo skupna stališča predstavnikov sodstva različnih držav o vprašanih, povezanih s sodniško neodvisnostjo. Ne glede na to, da ti akti niso bili sprejeti v obliki mednarodnopravno zavezujočih instrumentov, lahko pri določanju vsebine 125. člena Ustave služijo kot razlagalno orodje. Gre namreč za uveljavljene standarde in merila, ki so neodtujljivi v vsaki demokratični družbi.

65. Iz navedenih aktov izhajajo v zvezi z materialnim vidikom sodniške neodvisnosti naslednje zaveze oziroma stališča:

- Temeljna načela položaja sodnikov morajo biti določena v najvišjem normativnem aktu države, normativna raven celotne ureditve tega področja pa ne sme biti nižja od zakonske. Zahteva po zakonski ureditvi se nanaša tudi na ureditev sodniških prejemkov.

- Sodniki so po svojih predstavnikih in po svojih združenjih udeleženi pri sprejemanju odločitev, ki zadevajo upravljanje sodišč in določanje proračunskih sredstev zanje, in enako pri izvrševanju teh odločitev, tako na državni kakor na lokalni ravni. Na enak način jim je omogočeno, da dajo mnenje o vsaki spremembi predpisov, ki urejajo sodniško službo in izhodišča za določanje višine njihovih prejemkov ter njihovo socialno varnost.
- Država mora sodstvu zagotoviti zadostna sredstva za korektno opravljanje njegove funkcije.
- Plačilo sodnikov mora biti primerno oziroma zadostno, tako da jim je zagotovljena dejanska ekonomska neodvisnost.
- Sodniki, ki opravljajo sodniško funkcijo poklicno, so upravičeni do plačila v višini, ki mora biti določena tako, da jih štiti pred pritiski, katerih namen je vplivati na njihovo odločanje in tudi njihovo ravnanje v okviru njihovih pristojnosti nasploh, s čimer sta ogroženi njihovi neodvisnost in nepristranskost.
- Plačilo sodnikov mora ustrezati dostojanstvu sodniškega poklica in teži odgovornosti sodnikov.
- Potrebne so posebne zakonske določbe o varstvu sodniških plač pred znižanjem in o rasti plač sorazmerno z rastjo življenjskih stroškov.
- Ustrezno mora biti poskrbljeno tudi za dohodkovno varnost sodnikov v primeru nastopa socialnih rizikov.

66. Pri zapolnjevanju vsebine načela sodniške neodvisnosti je mogoče upoštevati tudi v zvezi s tem načelom izoblikovana stališča ESČP. Poleg tega pa pri presoji skladnosti izpodbijane ureditve z načelom sodniške neodvisnosti iz 125. člena Ustave ni mogoče spregledati, da, kot je bilo že navedeno, zahteva po zagotovitvi neodvisnosti sodnikov izhaja tudi iz prava EU. Po stališču SEU morajo v skladu z načelom lojalnega sodelovanja iz prvega pododstavka tretjega odstavka 4. člena PEU in kot to določa drugi pododstavek prvega odstavka 19. člena PEU, države članice vzpostaviti pravna sredstva, potrebna za to, da se pravnim subjektom zagotovi spoštovanje njihove pravice do učinkovitega sodnega varstva na področjih, ki jih ureja pravo EU. Za zagotovitev tega varstva je ključna ohranitev neodvisnosti organa, ki zagotavlja takšno varstvo, kot to potrjuje drugi odstavek 47. člena Listine, v katerem je med zahtevami v zvezi s temeljno pravico do učinkovitega pravnega sredstva omenjen dostop do neodvisnega sodišča. Glede na to je treba pri razlagi 125. člena Ustave upoštevati tudi koncept (materialne) neodvisnosti sodnikov, izoblikovan v pravu EU oziroma sodni praksi SEU. Pri tem kaže poudariti, da je po stališču SEU to, da sodniki prejemajo plačo, ki ustreza pomembnosti funkcije, ki jo izvajajo, jamstvo, ki je neločljivo povezano z neodvisnostjo sodnikov.

67. Glede na vse navedeno Ustavno sodišče ocenjuje, da iz ustavnega načela neodvisnosti sodnikov (125. člen Ustave), kar se tiče materialne neodvisnosti sodnikov, izhajajo (vsaj) naslednje ustavne zahteve:

- Dohodki morajo sodnika varovati pred pritiski, ki bi lahko vplivali na njegovo odločanje.
- Dohodki sodnikov morajo biti primerne višine za zagotavljanje njihovih osebnih oziroma družinskih potreb. Sodnik, čigar dohodki ne dosegajo primerne višine za zadovoljevanje njegovih osebnih oziroma družinskih potreb, je namreč bolj izpostavljen različnim političnim pritiskom in koruptivnosti.
- Dohodki sodnikov morajo biti v skladu z dostojanstvom sodniškega poklica in ustrezati vlogi sodnikov in njihovim odgovornostim. Ob tem zakonodajalec pri določanju dohodkov sodnikov ne sme spregledati strogih pogojev, ki jih morajo izpolnjevati posamezniki, da lahko postanejo sodniki.
- Pri določanju dohodkov sodnikov mora zakonodajalec upoštevati tudi stroge omejitve, ki veljajo za sodnike v zvezi z možnostjo iskanja drugih virov zaslužka. Gre za omejitve, ki pomenijo udejanjanje načela nezdržljivosti sodniške funkcije kot enega od elementov sodniške neodvisnosti. Namen teh omejitev ni le v preprečevanju nasprotja interesov pri sojenju, temveč gre za odraz celovitega poslanstva sodniške službe in sodnikov. S tem se želi doseči, da se sodnik poklicno posveti le sojenju. To pa se mora odraziti tudi v prejemkih sodnika. Pri tem iz Ustave ne izhaja zahteva po določitvi posebnega dodatka k plači sodnikov iz tega naslova, temveč zadošča, da se navedena omejitev odrazi v ustrezni višini osnovne plače sodnika.
- Dohodki sodnikov morajo biti relativno stabilni. Ta zahteva se nanaša tako na ustrezno varstvo sodnikov pred formalnim znižanjem njihovih plač kot tudi na zahtevo po usklajevanju sodniških plač, ki preprečuje *de facto* znižanje sodniških plač.
- Oceno o morebitni očitni neprimernosti višine sodniških plač je treba vpeti tudi v kontekst gospodarskega razvoja države in s tem razvoja življenjskega standarda v državi, tako da dohodki sodnikov za tem razvojem ne zaostajajo.

68. Glede na navedeno je treba v okviru presoje ureditve osnovnih plač sodnikov z načelom sodniške neodvisnosti preveriti, ali je izpodbijana ureditev v skladu z navedenimi ustavnimi zahtevami. Pri tem za ugotovitev, da je izpodbijana ureditev v neskladju z načelom sodniške neodvisnosti, kolikor gre za posebej bistveno zahtevo, zadostuje že ugotovitev neskladja z eno izmed teh zahtev. Oceno skladnosti ureditve s temi zahtevami je mogoče podati na podlagi upoštevanja različnih meril, ki so upoštevana z vidika vsake

posamezne izmed njih. Ustavno sodišče se bo v tej zadevi osredotočilo zlasti na tista merila, ki jih poudarja predlagatelj.

Očitki predlagatelja o znižanju realne vrednosti sodniških plač

69. Predlagatelj opozarja, da rast plač sodnikov ne sledi rasti cen življenjskih stroškov oziroma stopnji inflacije in da je kupna moč sodnikov močno oslabela. Vprašanje relativne stabilnosti sodniških plač oziroma ohranjanje njihove realne vrednosti je eno izmed meril, ki lahko že samo po sebi kaže na to, da plače sodnikov niso v skladu z načelom sodniške neodvisnosti iz 125. člena Ustave. Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da varstvo pred znižanjem sodnikove plače v času trajanja mandata in v tem okviru tudi varstvo pred dokajšnjim padcem njene realne vrednosti pomeni enega izmed bistvenih elementov sodniške neodvisnosti. Zgolj sodnik, čigar materialni položaj je varovan v največji možni meri, lahko namreč deluje zares neodvisno. V tem smislu pomeni omenjeno jamstvo predvsem ukrep, s katerim se skuša preprečiti, da bi bili sodniki pri odločanju podvrženi pritiskom za upoštevanje meril, ki ne temeljijo na Ustavi in zakonu. Poleg tega stabilen materialni položaj sodnikov omogoča tudi visoko stopnjo njihove neodvisnosti v najširšem smislu (varstvo pred pritiski strank, javnosti ...).

70. Oceno o tem, ali je prišlo do ustavno nedopustnega padca realne vrednosti sodniških plač, je mogoče opreti na primerjavo stopnje rasti sodniških plač v določenem obdobju in stopnje rasti cen življenjskih potrebščin oziroma stopnje inflacije v tem obdobju. Če rast plač sodnikov v tem obdobju upošteveno (dokaj) zaostane za stopnjo inflacije, je mogoče govoriti o ustavno nedopustnem padcu realne vrednosti sodniških plač in posledičnem neskladju izpodbijane ureditve z načelom sodniške neodvisnosti iz 125. člena Ustave. Ob tem kot rast osnovne plače sodnikov ni mogoče upoštevati morebitnih povišanj osnovne plače sodnikov zaradi napredovanja. Povišanje plače v takšnem primeru namreč ni odraz uskladitve sodniških plač in s tem ohranjanja njihove realne vrednosti, temveč posledica povišanja oziroma ohranjanja realne vrednosti sodnikove plače zaradi zasluženega napredovanja sodnika.

71. Ustavno sodišče je kot obdobje primerjave v tej zadevi upoštevalo obdobje od 1. 6. 2012 do konca maja 2023. Datum 1. 6. 2012 je kot izhodiščni datum izbralo zato, ker je predlagatelj v osnovi izpodbijal ureditev o uvrstitvi sodnikov v plačne razrede, ki se je začela uporabljati tega dne. Kot zaključni datum pa je Ustavno sodišče konec maja 2023 izbralo zato, ker gre za zadnji datum, do katerega so v času presoje znani podatki o rasti cen življenjskih potrebščin oziroma o stopnji inflacije v Republiki Sloveniji. Hkrati to

obdobje vključuje vsa z ZSPJS-AA predvidena povišanja sodniških plač, ki jih ni mogoče zanemariti pri ugotavljanju, ali so plače sodnikov rasle skladno z rastjo inflacije.

72. Podatke o stopnji inflacije v navedenem obdobju je Ustavno sodišče pridobilo s pomočjo t. i. kalkulatorja, objavljenega na spletni strani SURS. Od SURS je pred tem pridobilo informacijo, da je navedeni kalkulator zanesljivo in natančno orodje, ki ga je mogoče uporabiti za preračun inflacije v poljubnih obdobjih. Ustavno sodišče je ugotovilo, da je stopnja inflacije v obdobju od začetka junija 2012 do konca maja 2023 znašala 25,4 odstotka. Podatki o stopnji rasti sodniških plač v tem obdobju izhajajo iz predpisov, s katerimi je bila določena osnovna plača sodnikov v tem obdobju. Navedene podatke pa je Ustavnemu sodišču poslalo tudi MJU. Sporočilo je, da so se v obdobju od 1. 6. 2012 do vključno 1. 4. 2023 izhodiščne osnovne plače sodniških funkcij glede na stanje na dan 1. 6. 2012 najprej povišale za 4,5 odstotka (dvig plačnih razredov plačne lestvice za 4,5 odstotka s 1. oktobrom 2022) in za dodatne 4 odstotke s 1. aprilom 2023 (dvig uvrstitev funkcij za en plačni razred s 1. aprilom 2023). Gre sicer za podatke do 1. 4. 2023, ki pa so upoštevni, ker se osnovne plače sodnikov po tem datumu niso več spreminjale.

73. Navedeno pomeni, da je bila stopnja inflacije v primerjanem obdobju bistveno višja od stopnje rasti sodniških plač. Plače sodnikov v primerjanem obdobju so torej celo zelo občutno izgubile svojo realno vrednost. Kot takšne so očitno neprimerne. Zato je izpodbijana ureditev že iz tega razloga v neskladju z načelom sodniške neodvisnosti iz 125. člena Ustave. Ob navedenem Ustavno sodišče dodaja, da se zaveda, da bi bila stopnja rasti sodniških plač, če bi se kot začetni datum obdobja primerjave upošteval datum pred 1. 6. 2012, še manjša. S 1. 6. 2012 je namreč začela veljati plačna lestvica po ZUJF (235. člen in Priloga 1 ZUJF), s katero so bile vrednosti plačnih razredov znižane.

Drugi očitki predlagatelja o neskladju izpodbijane ureditve osnovnih sodniških plač s 125. členom Ustave

74. Ugotovitev neskladja izpodbijane ureditve osnovnih plač sodnikov z načelom sodniške neodvisnosti iz 125. člena Ustave že iz navedenega razloga pomeni, da se Ustavnemu sodišču do nadaljnjih očitkov predlagatelja, s katerimi utemeljuje neskladje izpodbijane ureditve s to ustavno določbo, niti ne bi bilo treba opredeliti. Da ob odpravljanju ugotovljene protiustavnosti ne bi bili spregledani določeni drugi z vidika zagotavljanja materialne neodvisnosti sodnikov prav tako upoštevni vidiki, pa se je Ustavno sodišče v nadaljevanju na načelni ravni opredelilo tudi do drugih očitkov predlagatelja o neskladju izpodbijane ureditve osnovnih sodniških plač s 125. členom Ustave. To pomeni, da se je opredelilo (le) do tega, ali so očitki, ki jih uveljavlja predlagatelj, sploh lahko upoštevni z

vidika načela sodniške neodvisnosti, ni pa se spuščalo v konkretno presojo utemeljenosti teh očitkov v obravnavani zadevi.

75. Predlagatelj navaja, da rast plač sodnikov zaostaja za rastjo povprečne plače v državi, v javnem sektorju, v državni upravi in za rastjo plač drugih zaposlenih na sodiščih. Na načelni ravni se Ustavno sodišče strinja, da so lahko, glede na to, da iz načela sodniške neodvisnosti izhaja tudi zahteva, da dohodki sodnikov sledijo splošnemu gospodarskemu razvoju oziroma razvoju splošnega življenjskega standarda v državi, ki se odrazi tudi v višini plač zaposlenih v državi oziroma na ožjem zaposlitvenem področju, to upoštevni očitki z vidika skladnosti ureditve sodniških plač z načelom sodniške neodvisnosti. Upoštevno zaostajanje rasti plač sodnikov za rastjo povprečne plače v državi oziroma v javnem sektorju ali v njegovem ožjem, s sodniki še tesneje povezanim segmentom, kolikor niso za ta odstopanja izkazani utemeljeni razlogi, kaže namreč na očitno neprimernost sodniških plač in s tem na neskladje ureditve, s katero so določene plače sodnikov, s 125. členom Ustave.

76. Vpogled v to, ali so plače sodnikov določene očitno neprimerno, lahko daje tudi podatek o razmerju med plačo sodnikov na posameznih stopnjah sodstva in povprečno plačo v državi. Ureditev sodniških plač, ki ne zagotavlja ustreznih razmerij med plačami sodnikov in plačami drugih v državi, namreč ni skladna z ustavno zahtevo, da mora biti plača sodnika v skladu z dostojanstvom sodniškega poklica oziroma mora ustrezati vlogi sodnikov in njihovim odgovornostim. V zvezi s tem se predlagatelj sklicuje na očitno neprimernost ureditve sodniških plač in njihovo posledično neskladje s 125. členom Ustave zato, ker naj bi povprečna bruto plača sodnika začetnika v Republiki Sloveniji v letu 2020 znašala 1,5-kratnik slovenske povprečne bruto plače, povprečje te vrednosti v državah članicah Sveta Evrope pa naj bi bilo 2,3-kratnik, in ker naj bi slovenski sodnik na najvišji instanci v letu 2020 prejemal 2,9-kratnik slovenske povprečne bruto plače, povprečje te vrednosti v drugih državah pa naj bi bilo 4,5-kratnik. Upoštevanje ureditev v tujih državah je lahko sicer pomembna orientacijska okoliščina pri urejanju sodniških plač. Kljub temu, da iz 125. člena Ustave ne izhaja zahteva po primerljivosti ureditve plač slovenskih sodnikov z ureditvijo plač sodnikov v drugih državah, Ustavno sodišče ocenjuje, da bi ureditev, po kateri bi povprečna plača sodnika začetnika res znašala le 1,5-kratnik povprečne plače v državi, povprečna plača sodnika na najvišji instanci pa le 2,9-kratnik povprečne plače v državi, dejansko pomenila, da plače sodnikov ne ustrezajo dostojanstvu in odgovornostim sodniškega poklica in so kot takšne očitno neprimerne ter v neskladju z načelom sodniške neodvisnosti.

77. Poleg tega je lahko z vidika presoje, ali plače sodnikov ustrezajo dostojanstvu sodniškega poklica in vlogi sodnikov ter njihovim odgovornostim, upoštevna ne le primerjava med plačami sodnikov in povprečno plačo v državi, temveč tudi primerjava razmerij med plačami sodnikov in zaposlenih na določenem ožjem, s sodniki bolj povezanem zaposlitvenem segmentu, npr. primerjava plač sodnikov s plačami zaposlenih v javnem sektorju ali celo v samem sodstvu. Ob tem Ustavno sodišče, ne da bi se spuščalo v vprašanje konkretne določitve ustavno še sprejemljivih razmerij, dodaja, da mora biti z vidika vloge, ki jo imajo sodniki v družbi, in upošteva njihovo odgovornost, zagotovljeno ustrezno (dovolj visoko) razmerje med izhodiščno plačo v javnem sektorju in plačami sodnikov.

78. Prav tako z vidika presoje, ali plače sodnikov ustrezajo dostojanstvu sodniškega poklica in so posledično v skladu z načelom sodniške neodvisnosti, ni zanemarljiva primerjava med plačami sodnikov in plačami zaposlenih s primerljivimi kvalifikacijami, kot jih imajo sodniki, ter s primerljivo odgovornostjo in vlogo, kot jo imajo sodniki, ne glede na to, ali gre za zaposlene v javnem oziroma v zasebnem sektorju. Pri tem je gotovo še posebej upoštevna primerjava plač sodnikov s plačami v drugih poklicih, za katere sta zahtevana pravna izobrazba in pravniški državni izpit.

79. V zvezi z navedenim se predlagatelj izrecno sklicuje na primerjavo med plačami sodnikov in javnih uslužbencev, še posebej tistih, zaposlenih na sodiščih. Navaja, da plače sodnikov naj ne bi dosegale niti plač nekaterih javnih uslužbencev. Glede teh navedb Ustavno sodišče uvodoma poudarja, da iz nobene določbe Ustave ne izhaja splošna zahteva, da morajo biti plače funkcionarjev, med katere sodijo tudi sodniki, višje od plač (vseh) javnih uslužbencev. Ne glede na to pa je lahko z vidika 125. člena Ustave upoštevno sklicevanje predlagatelja na primerjavo plačnega položaja sodnikov s plačnim položajem javnih uslužbencev, zaposlenih na rednih sodiščih. V sami naravi dela teh javnih uslužbencev je namreč pomoč sodnikom rednih sodišč pri opravljanju njihove funkcije, kar jih uvršča hierarhično nižje od sodnikov. Glede na to pa bi ugotovitev, da sodnikom dejansko pripadajo nižje osnovne plače kot (njim podrejenim) javnim uslužbencem, kazala na to, da plače sodnikov ne ustrezajo dostojanstvu sodniškega poklica oziroma vlogi sodnikov in njihovim odgovornostim in so kot takšne očitno neprimerne ter v neskladju z načelom sodniške neodvisnosti.

80. V določeni meri je lahko z vidika načela sodniške neodvisnosti iz 125. člena Ustave upoštevno tudi to, če zaradi prenizkih plač sodnikov ni dovolj zanimanja za opravljanje sodniške službe, na kar prav tako opozarja predlagatelj. Tudi določitev višine sodniških plač na tako nizki ravni, da iz tega razloga ni ustreznega zanimanja za vstop v sodniško

službo, namreč ni v skladu z zahtevo, da mora plača sodnika ustrezati dostojanstvu sodniškega poklica oziroma vlogi sodnikov in njihovim odgovornostim. To še posebej velja v primeru, ko so nizke plače sodnikov vzrok za to, da se za opravljanje sodniške službe ne prijavljajo (več) najboljši pravniki.

81. K navedenemu Ustavno sodišče dodaja, da predlagatelj navedenih okoliščin ni dovolj določno izkazal. Podatke v zvezi s tem je Ustavno sodišče pridobilo od Vrhovnega sodišča. Vrhovno sodišče je v dopisu z dne 26. 4. 2023 Ustavnemu sodišču sporočilo, da je bilo leta 2013 (od avgusta dalje) razpisanih sedem sodniških mest, na katera se je prijavilo 66 kandidatov; leta 2014 je bilo razpisanih 15 sodniških mest, na katera se je prijavilo 148 kandidatov; leta 2015 je bilo razpisanih 22 sodniških mest, na katera se je prijavilo 172 kandidatov; leta 2016 je bilo razpisanih 23 sodniških mest, na katera se je prijavilo 273 kandidatov; leta 2017 je bilo razpisanih 28 sodniških mest, na katera se je prijavilo 313 kandidatov; leta 2018 je bilo razpisanih 53 sodniških mest, na katera se je prijavilo 517 kandidatov; leta 2019 je bilo razpisanih 30 sodniških mest, na katera se je prijavilo 380 kandidatov; leta 2020 je bilo razpisanih 19 sodniških mest, na katera se je prijavilo 285 kandidatov; leta 2021 je bilo razpisanih 41 sodniških mest, na katera se je prijavilo 568 kandidatov; leta 2022 je bilo razpisanih 31 sodniških mest, na katera se je prijavilo 377 kandidatov; v letu 2023 pa je bilo (do 25. 4. 2023) razpisanih 10 sodniških mest, na katera se je prijavilo 110 kandidatov. Na podlagi navedenega Ustavno sodišče ugotavlja, da je bilo povprečno število prijavljenih kandidatov na posamezno razpisano sodniško mesto v vseh navedenih letih približno 11, kar je težko opredeliti kot očitno prenizko število. Poleg tega je bilo povprečno število prijavljenih kandidatov na posamezno prosto sodniško mesto v zadnjih letih (to je letih 2020, 2021, 2022 in 2023) celo višje. Res pa je, da se navedeni podatki, kot izhaja iz dopisa Vrhovnega sodišča, nanašajo na število razpisanih sodniških mest in število prijavljenih kandidatov na vseh stopnjah sodišč. Iz podatkov, ki jih je za leta 2020, 2021, 2022 in 2023 Vrhovno sodišče poslalo posebej glede sodišč prve stopnje, pa, zlasti glede okrožnih sodišč, izhajajo nekoliko drugačni rezultati. V letu 2020 se je na razpisanih 24 prostih mest okrožnih sodnikov prijavilo 209 kandidatov, na razpisana štiri prosta mesta okrajnih sodnikov pa 82 kandidatov. V letu 2021 se je na razpisanih 16 prostih mest okrožnih sodnikov prijavilo 145 kandidatov, na razpisanih 24 prostih mest okrajnih sodnikov pa 296 kandidatov. V letu 2022 se je na razpisanih 23 prostih mest okrožnih sodnikov prijavilo 154 kandidatov, na razpisanih 12 prostih mest okrajnih sodnikov pa 130 kandidatov. V letu 2023 se je na razpisanih devet prostih mest okrožnih sodnikov prijavilo 74 kandidatov, na razpisano eno prosto mesto okrajnega sodnika pa 36 kandidatov. To pomeni, da je bilo povprečno število prijavljenih kandidatov na mesta okrajnih sodnikov relativno visoko, na mesta okrožnih sodnikov pa se je, povprečno gledano, prijavljalo manj kot 10 kandidatov. Iz podatkov, ki se nanašajo na

razpise na posameznih okrajnih in okrožnih sodiščih v navedenih letih (preglednica kot priloga k omenjenemu dopisu Vrhovnega sodišča), sicer izhaja, da se navedena ugotovitev ne nanaša na vse razpise in da se je res majhno število kandidatov (celo manj kot pet) prijavilo le na nekaj razpisov. Ne glede na navedeno pa ni mogoče spregledati, da je zlasti v letih 2021 in 2022 opazno poraslo število razpisov na prosta mesta okrožnih sodnikov, na katera se je prijavilo manj kot 10 kandidatov. To je glede na ugled, ki bi ga morala uživati sodniška služba, relativno nizko število, ki bi lahko bilo tudi posledica prenizkega plačila.

82. Zanimanje za sodniško službo je pomemben pokazatelj odnosa tako javnosti kot drugih vej oblasti do sodstva. Bolj ko je sodniška služba cenjena, večji ko je njen ugled v družbi, več kandidatov lahko zanima. In obratno. Na vlogo sodstva v družbi vplivajo različni dejavniki, nedvomno tudi sodniki sami z dostojanstvenim, nepristranskim in kakovostnim opravljanjem dela. Vsekakor pa na vlogo sodstva v družbi in zagotavljanje dostojanstva sodniškega poklica vpliva tudi ustrezno nagrajevanje sodniškega dela. S tem se lahko vzdržuje zadostno zanimanje za sodniško službo in dosega stanje brez generacijskih vrzeli. Na te je treba paziti oziroma jih vnaprej preprečevati. V prejšnji točki obrazložitve omenjeni kazalniki, ki ne odražajo velikega zanimanja za razpisana prosta mesta sodnikov, so zato lahko pomemben pokazatelj tudi glede vprašanja nagrajevanja. Ni mogoče izključiti, da lahko ugotovljeno daljše obdobje zaostajanja rasti sodniških plač za rastjo cen življenjskih potrebščin in morebitno neskladje izpodbijane ureditve sodniških plač z Ustavo tudi iz drugih razlogov, ki so lahko upoštevni z vidika materialne sodniške neodvisnosti (glej 69. točko obrazložitve in naslednje), vplivata tudi na upad zanimanja za sodniško službo.

83. Z vidika načela sodniške neodvisnosti ni povsem neupoštevno niti sklicevanje predlagatelja na to, da naj bi bilo vedno več sodnikov oziroma njihovih družin upravičenih do socialnih transferjev in da imajo sodniki težave s kreditno sposobnostjo. Ustavno sodišče, ne da bi se spuščalo v preverjanje dejanske utemeljenosti teh trditev, na načelni ravni ugotavlja, da bi upravičenost sodnikov do socialnih transferjev, ki so odvisni od materialnega položaja posameznika oziroma njegove družine, lahko kazala na to, da dohodki sodnikov ne zadostujejo za zagotavljanje osebnih oziroma družinskih potreb sodnika, kar je ena od zahtev, ki v zvezi z materialno neodvisnostjo sodnikov izhajajo iz 125. člena Ustave. Vendar pa Ustavno sodišče, ne da bi se pri tem opredeljevalo do narave socialnih transferjev, na katere se sklicuje predlagatelj v tej zadevi (otroški dodatek, državna štipendija, subvencionirano plačilo vrtcev in prehrane učencev in dijakov), ob tem poudarja, da je lahko sklicevanje na očitno neprimernost sodniških plač, ker so sodniki upravičeni do posameznih socialnih transferjev, z vidika 125. člena Ustave upoštevno

samo, če ni upravičenost sodnikov do posameznih socialnih transferjev posledica tega, da je pravica do posameznega socialnega transferja že sama po sebi urejena tako, da je dostopna širokemu krogu oseb, to je tudi osebam z relativno visokimi dohodki, ali pa je upravičenost do posameznega socialnega transferja pričakovana posledica konkretnega položaja posameznih sodnikov. Kar se tiče sklicevanja predlagatelja na to, da na očitno neprimernost sodniških plač kaže tudi okoliščina, da naj sodniki ne bi bili kreditno sposobni, Ustavno sodišče najprej ugotavlja, da gre za pavšalne trditve. K temu pa dodaja, da ob presojanju navedenega ne bi bilo mogoče spregledati, da je lahko upravičenost do kredita posledica spleta okoliščin posameznega primera (npr. v odvisnosti od vrste in višine kredita).

Presoja z vidika skladnosti z načelom delitve oblasti (drugi stavek drugega odstavka 3. člena Ustave)

84. Predlagatelj zatrjuje tudi, da obstajajo ustavno nedopustne razlike med plačnimi razredi sodniških funkcij in plačnimi razredi funkcij zakonodajne in izvršilne veje oblasti, zaradi česar naj bi bila ureditev osnovnih plač sodnikov tudi v neskladju z načelom delitve oblasti (drugi stavek drugega odstavka 3. člena Ustave). Glede na to, da je Ustavno sodišče ugotovilo že neskladje te ureditve z načelom sodniške neodvisnosti (125. člen Ustave), se mu v presojo navedenih očitkov niti ne bi bilo treba spuščati. Ker pa je vprašanje skladnosti izpodbijane ureditve z navedenim ustavnim načelom celo primarno vprašanje, ki ga izpostavlja zahteva, poleg tega pa je načelo delitve oblasti eno izmed bistvenih ustavnih načel, s katerimi je določen ustroj slovenske državne ureditve, je Ustavno sodišče izpodbijano ureditev osnovnih plač sodnikov presodilo tudi s tega vidika.

85. Predlagatelj izpostavlja zlasti primerjavo med plačnimi razredi funkcij sodnikov, poslancev in ministrov, na kar se je pri presoji osredotočilo tudi Ustavno sodišče. Ob tem kaže pojasniti, da predlagatelj plačne uvrstitve sodniških funkcij primerja tudi s plačno uvrstitvijo funkcij državnega sekretarja in svetovalca predsednika republike, kar pa z vidika načela delitve oblasti ne more biti upoštevno. Gre namreč za neoblastveni funkciji, zaradi česar sklicevanje nanju ni bistveno z vidika presoje skladnosti izpodbijane ureditve z načelom delitve oblasti.

86. Drugi odstavek 3. člena Ustave določa, da ima v Republiki Sloveniji oblast ljudstvo. Državljanke in državljani jo izvršujejo neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno. Kot je bilo že navedeno, pri delitvi državne oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno oblast ne gre za razmerje nadrejenosti ali podrejenosti, temveč za razmerje omejevanja in sodelovanja enakovrednih vej oblasti, ki vsaka deluje v

okviru lastnega položaja in lastnih pristojnosti. Izhodišče pri urejanju mehanizmov nadzora in ravnotežja med vejami oblasti mora biti ustavnopravna enakopravnost zakonodajne, izvršilne in sodne oblasti.

87. Ustavnopravna enakovrednost sodne oblasti v primerjavi z zakonodajno in izvršilno oblastjo med drugim zahteva, da se položaj sodne oblasti in sodnikov kot nosilcev te oblasti obravnava in ureja ustrezno primerljivo z drugima dvema vejama oblasti, tako da so zagotovljeni neodvisnost sodnikov ter integriteta in dostojanstvo sodne oblasti. Pri tem zahteva po uravnoteženosti posameznih vej oblasti predpostavlja tudi primerljivo plačilo po statusu medsebojno primerljivih funkcionarjev različnih vej oblasti. Tri veje oblasti morajo biti namreč enakopravne tudi glede materialnega statusa njihovih funkcionarjev. Pri tem ne gre za zahtevo po popolni izenačenosti, temveč za relativno primerljivost. Ureditvi o uvrstitvi sodniških funkcij v plačne razrede je neskladje z načelom delitve oblasti iz drugega stavka drugega odstavka 3. člena Ustave mogoče očitati (le), če vzpostavlja bistvena nesorazmerja med plačnimi razredi funkcij sodnikov v primerjavi s plačnimi razredi funkcij izvršilne in zakonodajne veje oblasti.

88. Očitke o ustavno nedopustnih razmerjih med plačnim položajem sodnikov in plačnim položajem funkcionarjev drugih dveh vej oblasti opira predlagatelj na več meril. V osnovi se sklicuje na primerjavo mediane plačnega razreda funkcionarjev sodne veje oblasti ter funkcij zakonodajne in izvršilne veje oblasti; primerjavo modusa plačnega razreda funkcij vsake od vej oblasti; primerjavo povprečnih bruto plač funkcionarjev vsake od vej oblasti; in na primerjavo uvrstitev funkcij sodne, izvršilne in zakonodajne veje oblasti v plačne razrede po Prilogi 3 ZSPJS. Kar zadeva primerjavo ureditve materialnega položaja sodnikov in poslancev, predlagatelj posebej opozarja še na nekatere prejemke oziroma ugodnosti poslancev, ki naj bi še izboljševale materialni položaj poslancev (mesečni pavšalni znesek za pokrivanje stroškov poslanca pri opravljanju funkcije v zvezi z delom v volilni enoti; 49 službenih stanovanj, ki naj bi bila na voljo poslancem; povračilo stroškov za izobraževanje poslancev; zatrjevano ugodnejši položaj poslancev glede možnosti opravljanja drugih dejavnosti).

89. V zvezi s prvimi štirimi merili (mediana in modus plačnih razredov funkcionarjev posamezne veje oblasti; povprečna plača funkcionarjev posamezne veje oblasti in dejanske uvrstitve funkcij v plačne razrede po ZSPJS) Ustavno sodišče ugotavlja, da so z različnih vidikov vsa upoštevana. Vendar pa se je z vidika primerjave plačnega položaja posameznih funkcionarjev vseh treh vej oblasti, kar je bistvo spora v tej zadevi, najbolj objektivno opreti na merilo primerjave uvrstitev posameznih funkcij sodne, zakonodajne in izvršilne veje oblasti v plačne razrede po Prilogi 3 ZSPJS, seveda ob dodatnem upoštevanju

morebitnih drugih prejemkov funkcionarjev, ki bistveno vplivajo na njihov osnovni materialni položaj. V merilih mediane plačnega razreda posamezne veje oblasti, modusa plačnega razreda posamezne veje oblasti in povprečne plače predstavnikov posamezne veje oblasti se namreč odrazi (le) primerjava med plačnim položajem posameznih vej oblasti kot celote. Pri tem je treba upoštevati, da je sodstvo organizirano na različnih ravneh, pri čemer je največ sodnikov prve stopnje, katerih plače so nižje od plač višjih in vrhovnih sodnikov. To gotovo vpliva na nižjo uvrstitev sodstva kot celote. Tudi sicer ni jasno, ali so bili pri izračunu podatkov o mediani, modusu in povprečni plači funkcionarjev posameznih vej oblasti upoštevani samo plačni razredi primerjanih funkcij (poslanci, sodniki in ministri) ali pa tudi plačni razredi drugih funkcij, ki so po Prilogi 3 ZSPJS uvrščene med funkcije zakonodajne, izvršilne in sodne veje oblasti. Glede funkcije predsednika republike pa je sicer jasno, da je vključena v pripravo po navedenih merilih, vendar pa primerjava med plačnim razredom te funkcije in plačnimi razredi funkcij sodnikov ni predmet te zahteve.

90. Na podlagi veljavne zakonske ureditve (uporabljati se je začela 1. 4. 2023) so ministri uvrščeni v 63. do 65. plačni razred, poslanci pa v 56. do 63. plačni razred. Plačne uvrstitve sodnikov so bile predstavljene že v 62. točki obrazložitve te odločbe.

91. Po mnenju predlagatelja je v neskladju z načelom delitve oblasti ureditev, po kateri znaša razlika med najnižje uvrščenim sodnikom (48. plačni razred) in najnižje uvrščenim poslancem (56. plačni razred) kot najbolj tipično funkcijo zakonodajne oblasti kar osem plačnih razredov; razlika med najnižje uvrščenim sodnikom in najnižje uvrščenim ministrom kot najbolj tipično funkcijo izvršilne oblasti (63. plačni razred) pa kar 15 plačnih razredov. Sporno z vidika omenjenega ustavnega načela je po mnenju predlagatelja tudi to, da najnižja možna uvrstitev ministra (63. plačni razred) presega celo najvišjo možno uvrstitev sodnika v okviru rednih sodišč (vrhovni sodnik svetnik je uvrščen v 62. plačni razred), z izjemo predsednika in podpredsednika vrhovnega sodišča. V zvezi s tem predlagatelj opozarja tudi na to, da so lahko na podlagi izpodbijane ureditve ministri (in državni sekretarji) na podlagi odločitve predsednika Vlade oziroma Vlade takoj uvrščeni v višji plačni razred od izhodiščnega, sodniki pa lahko višje uvrstitve dosežejo le na podlagi strogega sistema napredovanja. Do tega naj bi prišlo tako v času sedanje kot prejšnje Vlade. Kot je bilo že navedeno, opozarja predlagatelj tudi na nekatere druge prejemke in ugodnosti poslancev, ki bi jih bilo treba po njegovem mnenju upoštevati pri ugotavljanju materialnega položaja poslancev, s katerim se bo primerjala ureditev osnovnih plač sodnikov.

92. Z vprašanjem skladnosti razmerij med plačnimi uvrstitvami sodnikov in plačnimi uvrstitvami nosilcev drugih dveh vej oblasti se je Ustavno sodišče že večkrat ukvarjalo. Z odločbo št. U-I-60/06 je presojalo ustavnost Odloka o plačah funkcionarjev (Uradni list RS, št. 14/06 – OdPF). Ugotovilo je, da navidezno primerljivost plačnih razredov funkcij zakonodajne in izvršilne oblasti na eni strani ter funkcij sodne oblasti na drugi strani ustvarja le relativno visoka uvrstitev nekaterih najvišjih položajnih funkcij sodne oblasti, dejansko pa obstajajo med plačnimi razredi funkcij sodne oblasti v primerjavi z drugima dvema vejama oblasti opazne razlike. Zaradi obstoja protiustavnih nesorazmerij med plačnimi razredi funkcij različnih vej oblasti je Ustavno sodišče izpodbijani ureditvi očitalo neskladje z načelom delitve oblasti iz drugega stavka drugega odstavka 3. člena Ustave. Po tej ureditvi so znašale razlike med najnižje uvrščeno funkcijo okrajnega sodnika in najnižje uvrščeno funkcijo poslanca oziroma ministra 16 oziroma 23 plačnih razredov. Funkcija vrhovnega sodnika je komaj dosegala najnižje uvrščeno funkcijo zakonodajne oblasti, funkcija vrhovnega sodnika svetnika pa jo je le za en plačni razred presegala. Ti sodni funkciji sta bili uvrščeni celo sedem oziroma šest plačnih razredov nižje kot najnižje uvrščena funkcija izvršilne oblasti.

93. Z namenom odprave ugotovljenih protiustavnosti je zakonodajalec sprejel Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 57/07 – ZSPJS-G) in z njim plačne razrede funkcij sodne oblasti uvrstil nekoliko višje. To ureditev je Ustavno sodišče presojalo z odločbo št. U-I-159/08 in odločilo, da so uzakonjena plačna razmerja med funkcionarji različnih vej oblasti z vidika drugega stavka drugega odstavka 3. člena Ustave še vedno nesprejemljiva. Po tej ureditvi so znašale razlike med najnižje uvrščeno funkcijo okrajnega sodnika in najnižje uvrščeno funkcijo poslanca oziroma ministra 15 oziroma 22 plačnih razredov, plačni razred vrhovnega sodnika pa je bil izenačen s plačnim razredom funkcije najnižje uvrščenega poslanca.

94. Odziv zakonodajalca na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-159/08 je bil v sprejetju ZSPJS-L. Ta je v 16. členu uzakonil višje plačne uvrstitve sodniških funkcij. Zaradi takratnega obdobja ekonomske krize je zakonodajalec v 17. členu ZSPJS-L določil še prehodne nižje plačne uvrstitve sodnikov. Po 16. členu ZSPJS-L je bila razlika med najnižje uvrščenim okrajnim sodnikom in najnižje uvrščenim poslancem oziroma ministrom osem oziroma 15 plačnih razredov, najnižje uvrščeni vrhovni sodnik pa je za pet plačnih razredov presegal najnižje uvrščenega poslanca. Po prehodni ureditvi iz 17. člena ZSPJS-L so bile razlike v plačnih razredih med najnižje uvrščeno funkcijo okrajnega sodnika in najnižje uvrščeno funkcijo poslanca oziroma ministra 12 oziroma 19 razredov, funkcija vrhovnega sodnika pa je bila uvrščena dva plačna razreda višje kot funkcija najnižje uvrščenega poslanca.

95. Uveljavitev ZSPJS-L je skušala preprečiti skupina poslancev in poslank Državnega zbora, ki je vložila zahtevo za razpis zakonodajnega referendumu o tem zakonu. Vendar pa je Ustavno sodišče v postopku po prvem odstavku 21. člena Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 26/07 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZRLI), začetem z zahtevo Državnega zbora, z odločbo št. U-II-2/09 z dne 9. 11. 2009 (Uradni list RS, št. 91/09, in OdlUS XVIII, 50) odločilo, da bi z zavrnitvijo tega zakona na referendumu nastale protiustavne posledice. Pri tem se je glede na takrat veljavno zakonsko ureditev odločanja Ustavnega sodišča o dopustnosti referendumu in v zvezi z njo sprejeto presojo moralo Ustavno sodišče opredeliti tudi do vprašanja ustavnosti zakona, o katerem se je želel sprožiti referendum. V zvezi s tem je v 19. točki obrazložitve navedene odločbe Ustavno sodišče sprejelo stališče, da zakonodajalec z ZSPJS-L odpravlja protiustavnost, ugotovljeno z odločbama Ustavnega sodišča št. U-I-60/06 in št. U-I-159/08 (z njima je bilo ugotovljeno (tudi) neskladje izpodbijane ureditve o uvrstitvi funkcij sodnikov v plačne razrede z načelom delitve oblasti), in stališče, da bi zavrnitev ZSPJS-L na referendumu pomenila ustavnopravno nevzdržno nadaljevanje protiustavnega stanja.

96. Z vprašanjem ustavnosti plačnih razmerij med sodniki, poslanci in ministri, kot so bila določena s 17. členom ZSPJS-L, se je Ustavno sodišče posebej ukvarjalo še v odločbi št. U-I-15/14. V tej zadevi je presojalo ustavnost drugega odstavka 9. člena Zakona o interventnih ukrepih (Uradni list RS, št. 94/10 – v nadaljevanju ZIU) v delu, v katerem se je nanašal na sodnike. S tem zakonom je bila podaljšana uporaba plačnih uvrstitev, določenih s 17. členom ZSPJS-L kot prehodno ureditvijo. V obrazložitvi te odločbe je Ustavno sodišče navedlo, da se kot osrednje v tej zadevi izpostavlja vprašanje, ali so bila plačna razmerja med funkcionarji treh vej oblasti v času veljavnosti izpodbijane zakonske določbe, ki je odkazovala na uporabo 17. člena ZSPJS-L, v skladu z načelom delitve oblasti. Upošteva, da je šlo le za prehodno ureditev, je štelo, da so ta razmerja z vidika ustavne zahteve po ustavnopravni enakovrednosti vseh treh vej oblasti sprejemljiva. Pri tem je upoštevalo tudi, da so bile dejansko razlike med plačami sodnikov in poslancev ter ministrov še nekoliko manjše, ker ministri in poslanci, glede na to, da se jim še ni odpravila zadnja tretjina nesorazmerij v osnovnih plačah (prvi odstavek 9. člena ZIU), še niso bili upravičeni do polne osnovne plače plačnih razredov, v katere so bili uvrščeni.

97. Plačna razmerja med sodniki, poslanci in ministri, kot so določena s sedaj veljavno in izpodbijano Prilogo 3 ZSPJS, ki se uporablja od 1. 4. 2023, so še vedno takšna, kot so bila določena s 16. členom ZSPJS-L. Kot je bilo pojasnjeno, se je z vprašanjem skladnosti plačnih razmerij med sodniki, poslanci in ministri, kot so bila določena s 16. členom ZSPJS-L (in so enaka tudi po sedaj veljavni plačni ureditvi), Ustavno sodišče vsaj posredno že ukvarjalo v omenjeni odločbi št. U-II-2/09 glede dopustnosti referendumu, v okviru

katere se je v skladu s takrat ustaljeno ustavnosodno presojo moralo (posredno) opredeliti tudi do vprašanja ustavnosti ZSPJS-L, o katerem se je želel sprožiti referendum. V 19. točki obrazložitve navedene odločbe je Ustavno sodišče sprejelo stališče, da zakonodajalec z ZSPJS-L odpravlja protiustavnost, ugotovljeno z odločbama Ustavnega sodišča št. U-I-60/06 in št. U-I-159/08, s katerima je bilo ugotovljeno (tudi) neskladje izpodbijane ureditve o uvrstitvi funkcij sodnikov v plačne razrede z načelom delitve oblasti.

98. Glede na to se lahko zastavi vprašanje, ali je Ustavno sodišče v zadevi št. U-II-2/09 že presodilo, da je (bila) ureditev plačnih razmerij med funkcionarji treh vej oblasti, kot so bila določena s 16. členom ZSPJS-L in so enaka tudi po sedaj izpodbijani ureditvi, v skladu z načelom delitve oblasti. Vendar pa Ustavnemu sodišču na vprašanje, kaj točno je pomenila (posredna) presoja ustavnosti 16. člena ZSPJS-L v zadevi št. U-II-2/09, v tej zadevi ni treba odgovoriti. Kot je razvidno iz nadaljevanja, je treba namreč pri presoji v tej zadevi upoštevati določene nove vidike, s katerimi Ustavno sodišče v zadevi št. U-II-2/09 ni bilo soočeno in ki dejansko pomenijo, da gre za presojo drugačne ureditve, kot je bila predmet presoje v zadevi št. U-II-2/09, oziroma za presojo ureditve z vidikov, ki v navedeni zadevi niso bili obravnavani. Takšen pristop, ki dovoljuje oziroma celo zahteva upoštevanje v obravnavani zadevi izpostavljenih novih vidikov, utemeljuje tudi okoliščina, da je lahko bila glede na zahtevano hitrost odločanja Ustavnega sodišča v referendumskih zadevah presoja ustavnosti zakona ZSPJS-L v zadevi št. U-II-2/09 nujno omejena le na takrat posebej izpostavljena vprašanja.

99. Ob tem Ustavno sodišče že na tem mestu kot neutemeljene zavrača navedbe predlagatelja, da že iz odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-60/06 izhaja, da niso utemeljene nobene razlike med najnižje uvrščenimi predstavniki vseh treh vej oblasti. V odločbi št. U-I-60/06 je namreč Ustavno sodišče res navedlo, da organiziranost sodišč na različnih ravneh, ki načeloma sicer lahko utemelji različno visoko določene plačne razrede posameznih sodniških funkcij, ne more utemeljiti tega, da so vse nepoložajne sodniške funkcije uvrščene nižje kot najnižje uvrščene funkcije drugih dveh vej oblasti oziroma da sta tudi najvišje uvrščeni nepoložajni sodniški funkciji uvrščeni nižje kot najnižje uvrščena funkcija izvršilne oblasti oziroma komaj dosežata (presegata) plačni razred najnižje uvrščene funkcije zakonodajne oblasti (81. točka obrazložitve). Vendar pa to pomeni, da je Ustavno sodišče za neskladno z načelom delitve oblasti štelo le to, da nobena nepoložajna funkcija sodnikov ni dosegala uvrstitve funkcij drugih dveh vej oblasti, ne pa tega, da bi morali biti najnižje uvrščeni predstavniki vseh treh vej oblasti uvrščeni v iste plačne razrede. V zvezi s tem ne gre spregledati, da gre v sodstvu za karierni sistem, v okviru katerega se plačni položaj sodnikov z napredovanjem vendarle približuje plačnemu položaju predstavnikov drugih dveh vej oblasti oziroma se z njim izenačuje ter ga na višjih

ravnih sodstva tudi presega. Pri tem Ustavno sodišče poudarja, da okoliščina morebiti prenizkega plačila sodnikov začetnikov ne more biti razlog za ugotovitev neskladja plačne ureditve sodnikov z načelom delitve oblasti, lahko pa je očitno prenizko določena plača sodnikov sporna z vidika načela sodniške neodvisnosti.

Primerjava s poslanci Državnega zbora

100. Nov vidik, ki ga izpostavlja predlagatelj v zvezi s primerjavo plačnih uvrstitev sodnikov in poslancev, je trditev, da je treba pri presoji skladnosti plačnih uvrstitev sodnikov z načelom delitve oblasti upoštevati tudi različne prejemke oziroma ugodnosti, do katerih naj bi bili upravičeni poslanci (sredstva za izobraževanje, službena stanovanja, manj stroga pravila o nezdružljivosti, upravičenost do mesečnega pavšalnega zneska za pokrivanje stroškov v zvezi z opravljanjem funkcije v volilni enoti). Ustavno sodišče se mora v nadaljevanju opredeliti do teh novih vidikov.

101. Kar se tiče sklicevanja predlagatelja na sredstva, do katerih so poslanci upravičeni iz naslova izobraževanja, ta pravica poslancev izhaja iz sedme alineje 28. člena ZPos. Po 30. členu ZPos določi pogoje in višino tega prejemka Državni zbor oziroma njegovo pristojno delovno telo. Iz 2. člena Sklepa mandatno-volilne komisije Državnega zbora o izobraževanju poslancev z dne 12. 4. 2012, spremenjenega s Sklepom z dne 25. 10. 2018, izhaja, da znaša višina sredstev za izobraževanje poslancev 800,00 EUR na posameznega poslanca letno. S 4. členom tega sklepa je določeno, da so sredstva namenska in se lahko uporabijo za seminarje, tečaje (računalniški, jezikovni in podobno), simpozije, delavnice in druge podobne oblike funkcionalnega izobraževanja ter za nakup avdio-video pripomočkov. Ustavno sodišče ugotavlja, da kolikor gre za dejansko povračilo stroškov izobraževanj poslancev, ti praviloma ne morejo pomeniti prejemka poslanca, ki bi ga bilo treba upoštevati pri ugotavljanju njegovega plačnega položaja. Sporna bi lahko bila morda le možnost nakupa avdio-video izobraževalnih pripomočkov. Glede na to, da znesek 800,00 EUR, kolikor lahko iz tega naslova porabijo poslanci, ne pomeni zneska, ki bi lahko bistveno prispeval k mesečnim prejemkom poslancev, in upošteva, da predlagatelj ne pojasni, kako je s sredstvi za izobraževanje sodnikov, pa je mogoče ta prejemek v kontekstu analize primerjave materialnega položaja sodnikov in poslancev zanemariti.

102. Kar se tiče sklicevanja predlagatelja na to, da naj bi bilo poslancem na voljo 49 službenih stanovanj po neprofitni najemnici, Ustavno sodišče ugotavlja, da tudi te navedbe niso bistvene z vidika primerjave materialnega položaja sodnikov in poslancev. Očitno je, da stanovanja ne more dobiti vsak poslanec. Poleg tega predlagatelj ni izkazal, da bi poslanec stanovanje dobil neodvisno od določenih kriterijev, ki morda kažejo na to,

da posamezni poslanci bolj kot drugi potrebujejo stanovanje v kraju sedeža Državnega zbora (npr. zaradi oddaljenosti od njihovega stalnega prebivališča). Prav tako pa predlagatelj ni pojasnil, ali so določena stanovanja po neprofitni najemnini morda na voljo tudi sodnikom.

103. Z vidika presoje skladnosti ureditve plačnih razmerij med sodniki in poslanci z načelom delitve oblasti je načeloma lahko upoštevno tudi sklicevanje predlagatelja na to, da se pri določanju teh razmerij ni upoštevala zatrjevano večja omejenost sodnikov pri možnosti opravljanja drugih del (nezdružljivost sodniške funkcije). Vendar pa se Ustavnemu sodišču s temi očitki ni treba podrobneje ukvarjati, ker so, kot je razvidno iz nadaljevanja, za presojo zadoščale že druge ugotovitve.

104. Večjo pozornost je treba posvetiti sklicevanju predlagatelja na upravičenost poslancev do mesečnega pavšalnega zneska za pokrivanje stroškov v zvezi z opravljanjem funkcije v volilni enoti. Gre za pravico, določeno z drugim odstavkom 29. člena ZPos, pri čemer je določitev višine tega prejemka in pogojev za upravičenost prepuščena Državnemu zboru oziroma njegovemu pristojnemu delovnemu telesu (30. člen ZPos). Mandatno-volilna komisija Državnega zbora je v zvezi s tem sprejela Sklep o določitvi mesečnega pavšalnega zneska za pokrivanje stroškov pri opravljanju funkcije poslanca Državnega zbora v zvezi z delom v volilni enoti z dne 12. 4. 2012. Iz 2. člena tega sklepa izhaja, da znaša znesek, ki ga prejme posamezni poslanec iz tega naslova, od 500,00 do 800,00 EUR mesečno. Višina je odvisna od oddaljenosti stalnega prebivališča poslanca od sedeža Državnega zbora. Iz 3. člena tega sklepa izhaja, da poslanci ta znesek prejemajo za pokrivanje materialnih stroškov, in sicer za stroške obiskov v volilni enoti, uporabe prostorov izven prostorov poslanske pisarne, obveščanja o aktivnostih v volilni enoti (srečanja s krajani – obvestila o sestankih, obveščanje v medijih in podobno), reprezentance ob organiziranju sej in razgovorov v volilni enoti, prevozne stroške v okviru obiskov v volilni enoti in do volilne enote, stroške priprave in distribucije gradiva, predstavitev v medijih ali na drug krajevno določen način, prenočevanja, dnevnic, drugih aktivnosti, povezanih z opravljanjem funkcije poslanca v volilni enoti.

105. Predlagatelj navaja, da naj bi poslanci ta znesek prejeli ne glede na izkazanost stroškov. S tem dejansko zatrjuje, da ne gre (le) za povračilo stroškov, ki nastanejo poslancem v zvezi z delom v volilni enoti, temveč za dodaten prejemek poslancev, ki ga je treba upoštevati ob primerjavi ureditve materialnega položaja poslancev in sodnikov.

106. V zvezi s tem je, kot je bilo že navedeno, Ustavno sodišče pridobilo odgovor Državnega zbora, ki ga je pripravila mandatno-volilna komisija, prejelo pa je tudi odgovor predlagatelja na ta pojasnila. Ustavno sodišče se strinja z navedbami predlagatelja, da je treba naravo mesečnega pavšalnega zneska poslancev presoјati po njegovi vsebini in ne zgolj na podlagi poimenovanja tega prejemka oziroma njegove formalne opredelitve. Tudi če iz poimenovanja tega prejemka izhaja, da ne gre za del plače, to še ne pomeni, da po vsebini to ne more biti prejemek, ki ga je treba šteti za redni dohodek poslancev in ga upoštevati pri primerjavi ureditve materialnega položaja poslancev in sodnikov. V zvezi s tem Ustavno sodišče načeloma pritrjuje stališču Državnega zbora, da iz drugega odstavka 29. člena ZPos izhaja, da je ta prejemek namenjen pokrivanju stroškov poslancev za delo v volilni enoti. Strinja se tudi s stališčem Državnega zbora, da morajo biti poslanci zaradi narave svojega dela upravičeni do povračila stroškov z delom v volilni enoti. Poleg tega na načeloma stroškovno naravo tega prejemka kaže tudi 3. člen Sklepa o določitvi mesečnega pavšalnega zneska za pokrivanje stroškov pri opravljanju funkcije poslanca Državnega zbora v zvezi z delom v volilni enoti, v katerem je določeno, za pokrivanje katerih stroškov se lahko porabi mesečni pavšalni znesek poslancev.

107. Vendar pa ob navedenem ni mogoče spregledati opozorila predlagatelja, da niti iz ZPos niti iz navedenega sklepa ne izhaja, da bi morali poslanci nastanek teh stroškov tudi dejansko izkazati. V 4. členu navedenega sklepa je sicer določeno, da morajo poslanci o aktivnostih v zvezi z delom v volilni enoti enkrat letno (oziroma ob koncu mandata) v roku 30 dni po zaključku koledarskega leta (oziroma poslanskega mandata) obvestiti mandatno-volilno komisijo (sicer se jim do izpolnitve te obveznosti poslanski pavšal ne izplačuje), ne pa, da bi morali dejansko izkazati izvajanje teh aktivnosti, in še manj, da bi morali izkazati dejanski nastanek stroškov v zvezi s tem in o nastalih stroških predložiti kakršnakoli dokazila. Prav tako ni normativno določeno niti to, kako aktiven mora biti poslanec v volilni enoti, da je lahko upravičen do mesečnega pavšalnega zneska, niti to, da v času daljše odsotnosti oziroma neopravljanja funkcije (npr. med parlamentarnimi počitnicami) poslanec ne prejme mesečnega pavšalnega zneska. V zvezi s tem je neutemeljeno sklicevanje Državnega zbora na to, da zakon govori o povračilu pavšalnega zneska stroškov, zaradi česar ni treba, da bi bil nastanek teh stroškov tudi izkazan oziroma dokazan. Za to, da bi lahko trdili, da navedeni prejemek dejansko pomeni (le) povračilo stroškov, ne pa da lahko pomeni (tudi) dodatno plačilo poslancev, bi bilo namreč po oceni Ustavnega sodišča nujno prav to, da bi poslanci nastanek teh stroškov izkazali. V skladu z veljavno ureditvijo, ki tega ne zahteva, pa lahko poslanci mesečni pavšalni znesek prejemajo ne glede na dejansko nastale stroške iz 3. člena Sklepa o določitvi mesečnega pavšalnega zneska za pokrivanje stroškov pri opravljanju funkcije poslanca Državnega zbora v zvezi z delom v volilni enoti oziroma ne glede na njihovo dejansko višino. V

skrajnem primeru lahko to pomeni, da so poslanci upravičeni do tega prejemka ne glede na to, ali jim stroški v zvezi z opravljanjem funkcije v volilni enoti sploh nastanejo oziroma kako visoki so v posameznem mesecu. Ob takšni normativni ureditvi je treba navedeni prejemek upoštevati v okviru primerjave ureditve materialnega položaja poslancev in sodnikov.

108. Ob upoštevanju mesečnega pavšalnega zneska znašajo razlike med plačnimi razredi najnižje uvrščenih sodnikov in najnižje uvrščenih poslancev, odvisno od višine pavšala, od 11 do skoraj 13 plačnih razredov. Vrhovni sodnik oziroma vrhovni sodnik svetnik ob upoštevanju te okoliščine poslance v izhodiščnem plačnem razredu z najnižjim mesečnim pavšalom presegata le še za dva oziroma tri plačne razrede, s poslanci v izhodiščnem plačnem razredu z najvišjim mesečnim pavšalom pa sta že skoraj izenačena. To po oceni Ustavnega sodišča pomeni bistvena nesorazmerja med plačnim položajem sodnikov in poslancev.

109. V že omenjeni zadevi št. U-I-15/04 je sicer Ustavno sodišče kot skladno z načelom delitve oblasti spoznalo ureditev, po kateri so bile razlike med najnižje uvrščeno funkcijo okrajnega sodnika in najnižje uvrščeno funkcijo poslanca 12 plačnih razredov, funkcija vrhovnega sodnika pa je bila uvrščena dva plačna razreda višje kot funkcija najnižje uvrščenega poslanca. Vendar pa je Ustavno sodišče ob tem poudarilo, da je takšna ureditev sprejemljiva z vidika načela delitve oblasti, ker gre za prehodno ureditev (sprejeto zaradi ekonomske krize v državi) in ker so bile dejansko razlike med plačami sodnikov ter poslancev in ministrov še nekoliko manjše, ker ministri in poslanci, glede na to, da se jim še ni odpravila zadnja tretjina nesorazmerij v osnovnih plačah, še niso bili upravičeni do polne osnovne plače plačnih razredov, v katere so bili uvrščeni. V obravnavani zadevi pa ne gre za takšen primer.

110. Poleg tega je treba v okviru presoje skladnosti izpodbijane ureditve o plačnih uvrstitvah sodnikov z načelom delitve oblasti kot nov vidik upoštevati tudi okoliščino, da izpodbijana ureditev omogoča, da se poslanci (lahko tudi večina izmed njih) uvrstijo v višje plačne razrede in ne v izhodiščni plačni razred funkcije poslanca (uvrščajo se lahko v 56. do 63. plačni razred). Večina poslancev aktualnega sklica Državnega zbora tudi dejansko ni uvrščena v izhodiščni plačni razred funkcije poslanca. S Sklepom mandatno-volilne komisije Državnega zbora o določitvi plačnih razredov za poslance Državnega zbora in o njihovi uvrstitvi v plačne razrede z dne 11. 9. 2014, ki ga je Ustavnemu sodišču posredoval Državni zbor, je namreč določeno, da obstaja pet plačnih skupin poslancev, pri čemer so poslanci uvrščeni v naslednje plačne razrede: poslanci iz prve skupine v 62. (sedanji 63.) plačni razred, poslanci iz druge skupine v 60. (sedanji 61.) plačni razred, poslanci iz tretje

skupine v 57. (sedanji 58.) plačni razred, poslanci iz četrte skupine v 56. (sedanji 57.) plačni razred in poslanci iz pete skupine v 55. (sedanji 56.) plačni razred. Pri tem v prvo skupino sodi poslanec, ki je vodja poslanske skupine več kot 20 poslancev; v drugo skupino poslanec, ki je vodja poslanske skupine, ki ima do vključno 20 poslancev, in poslanec, ki je predsednik delovnega telesa Državnega zbora; v tretjo skupino poslanec, ki je namestnik vodje poslanske skupine (poslanska skupina, ki ima več kot 20 poslancev, ima dva namestnika; poslanska skupina, ki ima do vključno 20 poslancev, ima enega namestnika); v četrto skupino sodi poslanec, ki je podpredsednik delovnega telesa Državnega zbora; v peto skupino pa sodijo drugi poslanci. Iz podatkov, ki jih je Ustavnemu sodišču posredoval Državni zbor, izhaja, da je v aktualni sestavi Državnega zbora le pet poslancev uvrščenih v peto plačno skupino, največ poslancev (50) je v četrti plačni skupini (sedaj 57. plačni razred), trije poslanci so v tretji plačni skupini (sedaj 58. plačni razred), 26 poslancev je v drugi plačni skupini (sedaj 61. plačni razred), pet poslancev pa je v prvi plačni skupini (sedaj 63. plačni razred).

111. Navedeno pomeni, da na podlagi izpodbijane ureditve dejansko prihaja do precej večjih razlik med plačnim položajem sodnikov in poslancev, kot jih pokaže primerjava med plačnim razredom funkcije okrajnega sodnika in plačnim razredom najnižje uvrščenega poslanca, na kar je bila osredotočena dosedanja ustavnosodna presoja. To še dodatno kaže na neskladje izpodbijane ureditve z načelom delitve oblasti. Pri tem ni bistveno, da lahko z napredovanjem tudi sodniki dosežejo višje plačne razrede, ker gre v tem primeru za doseženo napredovanje, poslanci pa so lahko v navedene višje plačne razrede uvrščeni takoj. Zanimariti je mogoče tudi dejstvo, da sodijo v višje plačne skupine poslanci, ki imajo določene dodatne zadolžitve (podpredsednik oziroma predsednik delovnega telesa Državnega zbora, namestnik ali vodja poslanske skupine). Glede na to, da te položaje zasedajo praktično vsi poslanci (le pet jih je v peti plačni skupini), je treba namreč šteti, da so ta dela vpeta v samo naravo poslanske funkcije, in prejemkov iz tega naslova ni mogoče šteti za prejemke, ki jih ni treba upoštevati pri ugotavljanju osnovnega plačnega položaja poslancev.

112. Ob tem Ustavno sodišče pojasnjuje še to, da je neutemeljeno tudi sklicevanje Vlade na to, da so razlike med plačnimi uvrstitvami sodnikov in funkcionarjev drugih dveh vej oblasti utemeljene zaradi hierarhične organiziranosti sodišč, trajnosti sodniškega mandata in možnosti napredovanja sodnikov. Navedene okoliščine sicer lahko utemeljijo določene razlike, ne pa bistveno prevelikih razlik. Upošteva se navedena nova vidika, pa gre v primeru izpodbijane razlike za prav takšne razlike.

113. Glede na navedeno je izpodbijana ureditev, kar se tiče plačnih razmerij med poslanci in sodniki, v neskladju z načelom delitve oblasti.

Primerjava z ministri

114. Nov vidik, kar se tiče presoje plačnih razmerij med sodniki in ministri, ki ga Ustavno sodišče ni posebej upoštevalo v zadevi št. U-II-2/09, pomenijo navedbe predlagatelja, da najnižja možna uvrstitev ministra (po 1. 4. 2023 je to 63. plačni razred) celo presega najvišje uvrščeno nepoložajno sodniško funkcijo, to je funkcijo vrhovnega sodnika svetnika (po 1. 4. 2023 je uvrščen v 62. plačni razred). Te navedbe je namreč treba razumeti kot zatrjevanje predlagatelja, da je v skladu z načelom delitve oblasti le ureditev, po kateri najvišje uvrščena nepoložajna funkcija sodne oblasti (vrhovni sodnik oziroma vrhovni sodnik svetnik) ni uvrščena nižje od najnižje uvrščenega ministra. Gre torej za nasprotovanje ureditvi, po kateri vrhovni sodnik (svetnik) za dva plačna razreda (en plačni razred) zaostaja za najnižje uvrščenim ministrom in za štiri (tri) plačne razrede za najvišje uvrščenim ministrom.

115. Do razmerja med plačnimi razredi vrhovnih sodnikov (svetnikov) in ministrov se je Ustavno sodišče do sedaj izrecno opredelilo v odločbi št. U-I-60/06. V 81. točki obrazložitve te odločbe, ki se je nanašala na presojo skladnosti izpodbijane ureditve z načelom delitve oblasti, je Ustavno sodišče (v okviru odgovora na navedbe Vlade, da so nižje plačne uvrstitve pri sodnikih tudi posledica tega, da so le sodišča organizirana na različnih ravneh) sprejelo stališče, da organiziranost sodišč na različnih ravneh ne more utemeljiti tega, da so z izjemo predsedniških in podpredsedniških sodniških funkcij vse druge sodniške funkcije uvrščene nižje kot najnižje uvrščene funkcije drugih dveh vej oblasti oziroma da sta tudi najvišje uvrščeni nepoložajni sodniški funkciji uvrščeni nižje kot najnižje uvrščena funkcija izvršilne oblasti.

116. Tako oblikovano stališče je načeloma res mogoče razumeti tako, kot da iz načela delitve oblasti izhaja zahteva, da najvišje uvrščena nepoložajna sodniška funkcija (vrhovni sodnik svetnik) ne sme biti uvrščena nižje kot najnižje uvrščena funkcija ministra. Vendar pa upošteva splošno zahtevo, ki izhaja iz načela delitve oblasti, to je zahtevo po primerljivosti plačila po statusu medsebojno primerljivih funkcionarjev različnih vej oblasti, navedenega stališča ne gre razumeti tako ozko. Kot je bilo že navedeno, z vidika načela delitve oblasti zadošča, da je za medsebojno primerljive funkcije določeno primerljivo plačilo. Uvrstitvi sodniških funkcij v plačne razrede je neskladje z načelom delitve oblasti iz drugega stavka drugega odstavka 3. člena Ustave mogoče očitati (le), če vzpostavlja bistvena nesorazmerja med plačnimi razredi funkcij sodnikov v primerjavi s

plačnimi razredi funkcij izvršilne in zakonodajne veje oblasti. Navedenim zahtevam glede primerljivosti pa ureditev, po kateri najvišje uvrščeni nepoložajni sodniški funkciji (vrhovni sodnik svetnik in vrhovni sodnik) le za en oziroma dva plačna razreda zaostajata za najnižje uvrščenim ministrom, ustreza.

117. To velja tudi ob upoštevanju navedb predlagatelja, da so lahko ministri takoj uvrščeni v višje plačne razrede in da so bili oziroma so v najvišji plačni razred (sedaj 65. plačni razred) uvrščeni ministri tako sedanje kot prejšnje Vlade. Tudi ob upoštevanju navedenega namreč razlike med plačnimi uvrstitvami vrhovnih sodnikov (svetnikov) in ministrov niso tako visoke (štiri oziroma tri plačne razrede), da bi lahko govorili o bistvenih nesorazmerjih med plačnimi uvrstitvami sodnikov in ministrov. Poleg tega pa ne kaže spregledati, da so lahko določene razlike med plačnimi uvrstitvami ministrov in vrhovnih sodnikov utemeljene tudi zato, ker je za funkcijo ministra še posebej značilen element vodenja, ki lahko upraviči določene razlike v plačilu.

118. Glede na navedeno izpodbijani ureditvi plačnih razmerij med sodniki in ministri ni mogoče očitati neskladja z načelom delitve oblasti.

B. – IV.

Presoja četrtega do šestega odstavka 5. člena ZSPJS (usklajevanje sodniških plač)

119. Ustavno sodišče se je v tej zadevi že ukvarjalo z očitki predlagatelja o neusklajevanju sodniških plač z rastjo cen življenjskih potrebščin. Presojalo je ustavnost padca vrednosti sodniških plač v določenem obdobju. Vendar pa predlagatelj v zvezi s problematiko usklajevanja sodniških plač izpostavlja še drug, z vidika načela neodvisnosti sodnikov prav tako zelo pomemben očitek, in sicer da slovenska zakonodaja ne vsebuje določb, ki bi dejansko zagotavljale redno usklajevanje sodniških plač.

120. Ustavno sodišče je, kot je bilo pojasnjeno, že zavzelo stališče, da ima ključno vlogo pri zagotavljanju sodniške neodvisnosti tudi relativna stabilnost sodniških plač. Znižanje sodniških plač, prepovedano s 125. členom Ustave, lahko povzroči tudi dokajšen padec njihove realne vrednosti. Zato iz 125. člena Ustave izhaja tudi zahteva, v skladu s katero mora zakonodajalec predvideti ustrezne mehanizme, ki bodo to preprečevali. V zvezi s tem Ustavno sodišče poudarja, da navedene visoke zahteve za zagotovitev varstva (materialne) neodvisnosti sodnikov izhajajo iz prav posebnega ustavnega položaja in pomena sodne veje oblasti in s tem sodnikov (glej 57. do 59. točko obrazložitve te odločbe).

121. Ustavno sodišče je ureditev o usklajevanju sodniških plač že presojalo. S takrat veljavnim četrtem odstavkom 5. člena ZSPJS je bilo določeno, da se vrednosti plačnih razredov (iz Priloge 1 ZSPJS) usklajujejo praviloma enkrat letno in da se višina uskladitve dogovori s kolektivno pogodbo za javni sektor, pri čemer se pogajanja pričnejo najkasneje do 1. maja in se praviloma zaključijo najkasneje 30 dni pred rokom, določenim za predložitev predloga državnega proračuna Državnemu zboru. Ustavno sodišče je ugotovilo neskladje takšne ureditve s 125. členom Ustave. V obrazložitvi odločbe je navedlo, da izpodbijana določba sicer določa, da se vrednosti plačnih razredov po ZSPJS usklajujejo praviloma enkrat letno. Vendar pa s tem, ko določitev konkretne višine uskladitve prepušča ureditvi s kolektivno pogodbo za javni sektor, dejansko uskladitev veže na sklenitev takšnega dogovora med strankami kolektivne pogodbe za javni sektor. Glede na to, da je sklenitev takšne kolektivne pogodbe odvisna od vsakokratnega dogovora strank kolektivne pogodbe, katerega sklenitev je lahko tudi negotova in pri sklepanju katerega sodniki niti ne morejo sodelovati, takšna ureditev ne ustreza zahtevam v zvezi z usklajevanjem sodniških plač.

122. Izpodbijana ureditev je drugačna. Usklajevanje plač je urejeno s četrtem do šestim odstavkom 5. člena ZSPJS. Te določbe določajo:

- "(4) Vrednosti plačnih razredov se usklajujejo praviloma enkrat letno. Višina uskladitve mora biti enaka za javne uslužbenke in funkcionarje.
- (5) Višina uskladitve vrednosti plačnih razredov za javne uslužbenke se določi s kolektivno pogodbo za javni sektor. Višina uskladitve vrednosti plačnih razredov za funkcionarje pa se, po predhodnem usklajevanju s funkcionarji, določi s tem zakonom.
- (6) Pogajanja in usklajevanja iz prejšnjega odstavka se pričnejo najkasneje do 1. maja in se praviloma zaključijo 30 dni pred rokom, določenim za predložitev predloga državnega proračuna Državnemu zboru."

123. Po veljavni ureditvi se višina uskladitve plačnih razredov za funkcionarje (in s tem za sodnike) določa po predhodnem usklajevanju s funkcionarji. To kaže na večjo vključenost funkcionarjev v ta proces, kar pomeni odpravo protiustavnosti, ugotovljene z odločbo št. U-I-159/08. Vendar pa četrti odstavek 5. člena ZSPJS še vedno določa, da se sodniške plače (le) praviloma uskladijo enkrat letno. S tem ni zagotovljeno, da bo v primeru dokajšnjega padca realne vrednosti sodniških plač tudi dejansko prišlo do uskladitve sodniških plač. To pa pomeni, da ni izpolnjena zgoraj navedena ustavna zahteva, po kateri mora zakonodajalec predvideti mehanizme, ki bodo preprečevali dokajšen padec realne vrednosti sodniških plač. Skladna s to zahtevo bi bila le ureditev, ki bi za primer, ko bi prišlo do dokajšnjega padca realne vrednosti sodniških plač, sama določala njihovo

uskladitev. Pri tem bi moralo biti predvideno periodično preverjanje morebitnega nastanka navedene okoliščine, ki se ne bi smelo izvajati v prevelikih časovnih razmikih. Ker to ni zagotovljeno, so četrti odstavek 5. člena ZSPJS in z njim povezana peti in šesti odstavek tega člena, kolikor se nanašajo na sodnike, v neskladju z načelom sodniške neodvisnosti iz 125. člena Ustave.

B. – V.

Presoja ureditve o dodatkih k plači sodnikov, nekaterih drugih prejemkih sodnikov in povračilih stroškov sodnikov v zvezi z delom

124. Predlagatelj izpodbija tudi zakonske določbe, s katerimi so urejeni dodatki k plači sodnikov (drugi in tretji odstavek 23. člena, 32.a in 32.b člen ZSPJS) in nekateri drugi prejemki sodnikov ter povračila stroškov sodnikov v zvezi z delom (164. člen, drugi odstavek 166. člena, drugi odstavek 167. člena, drugi odstavek 168. člena, deveti odstavek 169. člena, drugi odstavek 172. člena, drugi odstavek 173. člena, prvi odstavek 177. člena in prvi odstavek 179. člena ZUJF).

125. Z uveljavitvijo ZSPJS-AA so 164. člen, drugi in deveti odstavek 166. člena, drugi odstavek 167. člena, drugi odstavek 168. člena, drugi odstavek 172. člena, drugi odstavek 173. člena, prvi odstavek 177. člena in prvi odstavek 179. člena ZUJF prenehali veljati, 32.a člen ZSPJS pa prav tako ne velja več v izpodbijani obliki, temveč je bil spremenjen na način, za katerega se je zavzemal predlagatelj (funkcionarji in javni uslužbenci so zdaj glede dodatka, ki ga ureja ta zakonska določba, izenačeni).

126. Nastopila je situacija iz drugega odstavka 47. člena ZUstS, po kateri presoja Ustavno sodišče izpodbija ureditev, ki ne velja več, le, če ni izkazano, da so odpravljene posledice njene protiustavnosti. Ta pogoj pa v tej zadevi ni izpolnjen.

127. Predlagatelj je Ustavnemu sodišču sicer sporočil, da kljub prenehanju veljavnosti izpodbijanih zakonskih določb vztraja pri zahtevi, ker naj bi bila odločitev pomembna zaradi zagotovitve ustavnega standarda neodvisnosti sodstva ter zaradi potrebe po postavitvi meja v zvezi z načelom enakosti, ki jih je treba upoštevati pri ureditvi povračila stroškov in drugih prejemkov sodnikov v zvezi z delom ter pri ureditvi dodatkov k sodniški plači. Odločitev Ustavnega sodišča naj bi tudi preprečila ponovitev sporne situacije. K navedenemu predlagatelj dodaja, da trenutno ne vodi nobenega postopka, v katerem bi pravno podlago pomenila katera od ne več veljavnih določb, da pa ne more izključiti, da so pred rednimi sodišči že v teku postopki, katerih predmet so zahtevki, ki

temeljijo na kateri od takšnih določb. Zavrženje zahteve bi bilo po mnenju predlagatelja neprimerno tudi zaradi potencialnih (odškodninskih ali obogatitvenih zahtevkov) sodnikov na podlagi morebitne ugotovitve protiustavnosti spornih določb.

128. S temi navedbami predlagatelj ne more izkazati pravovarstvene potrebe za nadaljevanje postopka za presojo ne več veljavnih zakonskih določb. Pristojnost Sodnega sveta za vložitev zahteve za oceno ustavnosti predpisov, ki se nanašajo na ustavni položaj in ustavne pravice sodstva, je treba razumeti kot instrument, namenjen temu, da se iz pravnega reda izločijo predpisi, ki na protiustaven način urejajo ustavni položaj sodstva in sodnikov. S prenehanjem veljavnosti so bile izpodbijane določbe iz pravnega reda izločene. S tem je bil namen, zaradi katerega je Sodnemu svetu dana pristojnost vložitve zahteve, izpolnjen. Zagotovitvi sprejetja ustavnoskladnih rešitev v konkretnih sodnih postopkih, ki so se oziroma se morda bodo vodili na podlagi navedenih zatrjevano ustavno neskladnih zakonskih določb, so namenjena druga pravna sredstva (vložitev zahteve sodišča oziroma vložitev pobude posameznika skupaj z ustavno pritožbo). Zahteva Sodnega sveta pa tudi ni instrument, s katerim bi lahko Sodni svet zaradi preprečitve sprejetja morebitne enake ureditve dosegel zgolj načelno izrekanje Ustavnega sodišča o morebitni protiustavnosti ne več veljavnih predpisov. To pomeni, da Sodni svet ni upravičen izpodbijati ne več veljavnih zakonskih določb, ki naj bi posegale v ustavni položaj sodstva in sodnikov.

129. Glede na navedeno je treba zahtevo za začetek postopka za oceno ustavnosti 32.a člena ZSPJS ter 164. člena, drugega in devetega odstavka 166. člena, drugega odstavka 167. člena, drugega odstavka 168. člena, drugega odstavka 172. člena, drugega odstavka 173. člena, prvega odstavka 177. člena in prvega odstavka 179. člena ZUJF zavreči.

130. To pomeni, da so od določb, ki jih predlagatelj izpodbija zaradi neskladja z načelom enakosti pred zakonom, ker naj bi sodnike brez razumnih razlogov postavljale v drugačen položaj od javnih uslužbencev, v veljavi le še drugi in tretji odstavek 23. člena ter 32.b člen ZSPJS. Presojo skladnosti izpodbijane ureditve z načelom enakosti pred zakonom mora zato Ustavno sodišče usmeriti na te zakonske določbe.

131. S 23. členom ZSPJS so določene vrste dodatkov k plači javnih uslužbencev in funkcionarjev. Prvi odstavek 23. člena ZSPJS določa, da javnim uslužbencem pripadajo položajni dodatek, dodatek za delovno dobo, dodatek za mentorstvo, dodatek za specializacijo, magisterij ali doktorat, če to ni pogoj za zasedbo delovnega mesta, dodatek za dvojezičnost, dodatki za manj ugodne delovne pogoje, ki niso upoštevani v vrednotenju delovnega mesta in naziva, dodatki za nevarnost in posebne obremenitve, ki niso

upoštevane v vrednotenju delovnega mesta in naziva, ter dodatki za delo v manj ugodnem delovnem času. Drugi odstavek 23. člena ZSPJS določa, da funkcionarjem ne pripadajo dodatki, razen dodatka za delovno dobo. Tretji odstavek 23. člena ZSPJS pa določa, da ne glede na prejšnji odstavek sodnikom in državnim tožilcem pripadajo tudi dodatki za dvojezičnost, položajni dodatek, dodatek za delo v manj ugodnem delovnem času ter za pripravljenost. Z 32.b členom ZSPJS je določena višina položajnega dodatka za sodnike (in državne tožilce).

132. Kot je mogoče razumeti zahtevo, predlagatelj 32.b členu ZSPJS očita neskladje z načelom enakosti pred zakonom, ker naj bi bila ureditev tega dodatka za javne uslužbence določena bolj ugodno, kot je določena za sodnike. Drugemu in tretjemu odstavku 23. člena ZSPJS pa očita neskladje z načelom enakosti zato, ker sodniki niso upravičeni do dodatka za specializacijo, magisterij ali doktorat; dodatka za mentorstvo; dodatka za nezdružljivost in dodatka za delo v rizičnih razmerah, pri čemer predlagatelj položaj sodnikov ponovno primerja s položajem javnih uslužbencev. Ker javni uslužbenci dodatka za nezdružljivost ne prejemaajo, predlagatelj pa zatrjuje, da gre za neenako obravnavo, je sklicevanje na ta dodatek v kontekstu primerjave ureditve dodatkov javnih uslužbencev in sodnikov neupoštevno. Bistveni pa so lahko očitki o protiustavni ureditvi drugih dodatkov.

133. Drugi odstavek 14. člena Ustave zagotavlja splošno enakost pred zakonom. V skladu z ustaljeno ustavnosodno presojo načelo enakosti pred zakonom zahteva, da je treba v bistvenem enake položaje obravnavati enako, v bistvenem različne položaje pa različno. Če zakonodajalec v bistvenem enake položaje ureja različno ali v bistvenem različne položaje ureja enako, mora za to obstajati razumen razlog, stvarno povezan s predmetom urejanja (ustavno dopusten razlog). Za presojo o tem, katere podobnosti in razlike v položajih so bistvene, je treba izhajati iz predmeta pravnega urejanja.

134. Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da je zaradi različnega pravnega statusa funkcionarjev in javnih uslužbencev načeloma ustavno dopustno različno urejati njihove plače in zato ni podano neskladje izpodbijane ureditve z načelom enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave. Ustavno načelo enakosti pred zakonom namreč zavezuje zakonodajalca zgolj k enaki obravnavi enakih oziroma v bistvenem podobnih primerov, položaj sodnikov kot funkcionarjev v službenem razmerju pa, kar se tiče njihovega plačnega položaja, po stališču Ustavnega sodišča ni primerljiv s položajem javnih uslužbencev. Takšno stališče je Ustavno sodišče sprejelo npr. v zvezi s sklicevanjem sodnikov na drugačno varstvo plačnega položaja funkcionarjev in javnih uslužbencev ob prehodu na nov plačni sistem (92. točka obrazložitve odločbe št. U-I-60/06); v zvezi s

sklicevanjem državnih tožilcev na to, da se dodatek za delovno dobo zaenkrat znižuje le funkcionarjem, ne pa tudi javnim uslužbencem, in na to, da ni predvidena sočasna uveljavitev nove plačne ureditve za funkcionarje in javne uslužbence (134. točka obrazložitve odločbe št. U-I-60/06). Navedeno velja tudi v primeru ureditve v tej zadevi spornih dodatkov. Glede na to drugi in tretji odstavek 23. člena ter 32.b člen ZSPJS niso v neskladju z Ustavo.

B. – VI.

Odločitev Ustavnega sodišča

135. Iz navedenega izhaja, da drugi odstavek 10. člena v zvezi s Prilogo 1 in Prilogo 3 ZSPJS, kolikor se nanašajo na sodnike, niso v skladu z Ustavo. Enako velja za četrti, peti in šesti odstavek 5. člena ZSPJS.

136. Zakon, ki ni v skladu z Ustavo, lahko Ustavno sodišče v celoti ali delno razveljavi (43. člen ZUstS). Če Ustavno sodišče oceni, da je zakon ali drug predpis protiustaven zato, ker določenega vprašanja, ki bi ga moral urediti, ne ureja ali ga ureja na način, ki ne omogoča razveljavitve oziroma odprave, sprejme o tem ugotovitveno odločbo (prvi odstavek 48. člena ZUstS).

137. V obravnavani zadevi je Ustavno sodišče izdalo ugotovitveno odločbo (1. točka izreka). Razveljavitev določb, s katerimi sta urejeni osnovna plača sodnikov in usklajevanje sodniških plač, bi namreč pomenila, da to sploh ne bi bilo več urejeno z zakonom, zaradi česar razveljavitev teh določb sploh ni mogoča.

138. Odločba Ustavnega sodišča v tem primeru pomeni, da se bo morala do izdaje novih plačnih predpisov, s katerimi bo moral zakonodajalec odpraviti ugotovljene protiustavnosti, še naprej uporabljati izpodbijana plačna ureditev. Ustavno sodišče se ni odločilo za določitev načina izvršitve odločbe po drugem odstavku 40. člena ZUstS, s katerim bi za čas do odprave ugotovljenih protiustavnosti samo uredilo vprašanja v zvezi z ureditvijo sodniških plač. Odprava ugotovljenih protiustavnosti zahteva namreč kompleksen razmislek o ureditvi sodniških plač in plač drugih funkcionarjev ter ne nazadnje vseh drugih zaposlenih, ki prejemajo plače iz javnih sredstev, ki ga morajo načeloma opraviti za to pristojni organi. V ta okvir sodi tudi določitev ureditve, s katero bo zagotovljeno usklajevanje sodniških plač.

139. Da bi ugotovljeno protiustavno stanje trajalo čim krajši čas, je Ustavno sodišče zakonodajalcu določilo najkrajši možni rok, v katerem bo lahko zakonodajalec po presoji Ustavnega sodišča z gotovostjo odpravil ugotovljene protiustavnosti. Odločilo je, da mora zakonodajalec ugotovljene protiustavnosti odpraviti v roku šestih mesecev (2. točka izreka). Upoštevalo je, da sta zakonodajalec in Vlada že dalj časa seznanjena z obravnavano problematiko, zaradi česar naj bi bilo za pripravo in sprejetje nove ureditve potrebno manj časa.

140. Glede drugega in tretjega odstavka 23. člena in 32.b člena ZSPJS je Ustavno sodišče odločilo, da niso v neskladju z Ustavo (3. točka izreka).

141. Zahtevo za začetek postopka za oceno ustavnosti 32.b člena ZSPJS ter 164. člena, drugega in devetega odstavka 166. člena, drugega odstavka 167. člena, drugega odstavka 168. člena, drugega odstavka 172. člena, drugega odstavka 173. člena, prvega odstavka 177. člena in prvega odstavka 179. člena ZUJF je Ustavno sodišče iz zgoraj navedenih razlogov zavrglo (4. točka izreka).

142. Ob vložitvi zahteve je predlagatelj izpodbijal tudi 53. člen ZSS v delu, v katerem se nanaša na pravico sodnikov do plačila nadomestila plače za zadržanost z dela zaradi bolezni ali poškodbe, ki ni povezana z delom. Vendar pa je med postopkom pred Ustavnim sodiščem predlagatelj zahtevo v tem delu umaknil. Zato je Ustavno sodišče postopek za oceno ustavnosti v tem delu ustavilo (5. točka izreka).

C.

143. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 48. in 21. člena ter prvega in drugega odstavka 25. člena ZUstS ter druge alineje tretjega odstavka v zvezi s petim odstavkom 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11, 70/17 in 35/20) v sestavi: predsednik dr. Matej Accetto ter sodnici in sodniki dr. Rok Čeferin, dr. Rajko Knez, dr. Neža Kogovšek Šalamon, dr. Špelca Mežnar in dr. Rok Svetlič. Odločbo je sprejelo soglasno. Sodnica Kogovšek Šalamon je dala pritrdilno ločeno mnenje.

dr. Matej Accetto
Predsednik

Vprašanja

- Kateri elementi sestavljajo ustavnopravno načelo neodvisnosti sodstva in kako je z njim povezano vprašanje primerne plačila sodnikov?
- Ali ustavno načelo delitve oblasti pomeni tudi medsebojno neodvisnost vej oblasti glede določanja višine plač sodnikov?
- Kaj je sodni svet in zakaj lahko vlaga zahteve za presojo ustavnosti in zakonitosti? Jih lahko vlaga glede vseh splošnih in abstraktnih pravnih aktov?
- Lahko Ustavno sodišče poseže v plačna razmerja, ki jih ureja zakon? Argumentirajte!
- Katere očitke ureditve sodniških plač je izpostavilo Ustavno sodišče?
- Ali so nizke sodniške plače problem za delovanje pravosodnega sistema? Zakaj?
- Kako obravnavana odločba dopolnjuje predhodno presojo ureditve sodniških plač v odločbah U-I-60/06 in U-II-2/09?
- Zakaj Ustavno sodišče ni samo popravilo neustavnosti?
- Ali Ustavno sodišče s to odločbo prestopa meje svoje pristojnosti in se vmešava v pristojnosti zakonodajalca?

Odločba Ustavnega sodišča št. U-I- 56/21-16 z dne 7. decembra 2023 (»Vmešavanje v nadzor državne meje«)

U-I-56/21-16

7. 12. 2023

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobudo Andreja Šiška, Maribor, in drugih, na seji 7. decembra 2023

O d l o č i l o :

1. Členi 1, 2 in 3 Zakona o dopolnitvah Zakona o nadzoru državne meje (Uradni list RS, št. 139/20) ter 1. in 2. člen Zakona o dopolnitvah Zakona o varstvu javnega reda in miru (Uradni list RS, št. 139/20) niso v neskladju z Ustavo.
2. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti 4. člena Zakona o dopolnitvah Zakona o nadzoru državne meje in 3. člena Zakona o dopolnitvah Zakona o varstvu javnega reda in miru se zavrže.

Obrazložitev

A.

1. Predmet ustavne presoje sta dve zakonski noveli. Zakon o dopolnitvah Zakona o nadzoru državne meje (v nadaljevanju ZNDM-2E) pod grožnjo denarne sankcije prepoveduje določena ravnanja posameznikov ob državni meji. Zakon o dopolnitvah Zakona o varstvu javnega reda in miru (v nadaljevanju ZJRM-1A) pa kot prekršek določa nošenje določenih oblačil in predmetov na način, ki vzbuja videz izvajanja nalog uradnih in vojaških oseb oziroma vzbuja videz policijske ali vojaške sile, katere delovanje nima podlage v zakonu. Obe zakonski noveli določata, da se sme za te prekrške v hitrem postopku izreči tudi višja globa od najnižje predpisane.

2. Pobudniki, ki so fizične osebe, so člani Civilne iniciative Prostovoljna obrambna skupnost svobodnih ljudi Dežele Štajerske - Štajerska varda oziroma drugih civilnih iniciativ slovenskih zgodovinskih dežel, povezanih v civilno iniciativo Zedinjena Slovenska varda. Ta naj bi po navedbah pobudnikov štela več kot 1200 članov. Navedeni združenji nista registrirani kot pravni osebi. Dva pobudnika – Hervardi društvo za ohranjanje domoljubnih tradicij in Zveza domoljubnih društev Hervardi – sta pravni osebi, ki sta v skladu z Zakonom o društvih (Uradni list RS, št. 64/11 – uradno prečiščeno besedilo – ZDru-1) registrirani kot društvo oziroma zveza društev. Pobudniki navajajo, da se združujejo in delujejo na podlagi Ustave in Splošne deklaracije človekovih pravic (Človekove pravice, Zbirka mednarodnih dokumentov, I. del, Univerzalni dokumenti, Društvo za ZN za Republiko Slovenijo, Ljubljana 1995, str. 1). Ukvarjali naj bi se s športnimi dejavnostmi, kot sta airsoft in paintball, pri dejavnostih naj bi uporabljali uniforme z oznakami, grbi in zastavami ter znamenji hierarhije, nosili pa naj bi tudi replike pušk – airsoft, paintball puške oziroma paintball pištrole. Tako oblečeni in opremljeni naj bi skrbeli za samopromocijo ter se fotografirali ob zgodovinskih spomenikih (npr. pri kipu generala Rudolfa Maistra v Mariboru in pri spomeniku padlim borcem Pohorskega bataljona na Osankarici). Poglavitni namen njihovega združevanja naj bi bilo varnostno samoorganiziranje državljanov. Pobudnika, organizirana kot društvo, naj bi se ukvarjala s filmom, televizijo in gledališkimi predstavami, pa tudi s humanitarnimi in komercialnimi nameni. Pobudniki svoj pravni interes za vložitev pobude utemeljujejo z okoliščino, da bi sicer morali izzvati postopek o prekršku, da bi lahko dosegli presojo ustavnosti izpodbijanih predpisov.

3. Pobudniki v obširni pobudi med drugim zatrjujejo, da jim je z izpodbijanim zakonom kršena človekova pravica do svobodnega združevanja iz drugega odstavka 42. člena Ustave. Iz predloga novel zakonov naj bi bilo namreč jasno razvidno, da je bil namen zakonodajalca, da ovira, oteži in onemogoči delovanje vard. Pravica do svobodnega združevanja naj bi zagotavljala vsem, da se prostovoljno povezujejo s podobno mislečimi zaradi izražanja in uresničevanja skupnih ciljev. Protiustavno naj bi bilo, da katerakoli skupnost ljudi ne bi smela uporabljati svojih simbolov, grbov, zastav ali drugih znakov. Varnostno samoorganiziranje, ki naj bi ga zakonodajalec nameraval inkriminirati, naj bi bilo posameznikova naravna in ustavna pravica, tako kot pravica do varnosti iz 34. člena Ustave. Prebivalci Republike Slovenije, ki živijo ob njeni južni meji, naj zaradi nezakonitih migracij ne bi imeli zagotovljene varnosti, zato naj bi jim pomagali pobudniki kot prostovoljna obrambna skupnost. Drugi odstavek 123. člena Ustave naj bi državljanom dajal pravico, da sodelujejo pri obrambi države na drug način kot z opravljanjem vojaške obveznosti, 145. člen Ustave pa naj bi državljanom dajal pravico do samoupravnega združevanja na področju družbenih dejavnosti. Tudi Dopolnilni protokol k Ženevskim konvencijam naj bi omogočal legalno samoorganiziranje državljanov. Pobudniki se sklicujejo tudi na 3. člen Zakona o obrambi (Uradni list RS, št. 103/04 – uradno prečiščeno besedilo, 95/15 in 139/20 – v nadaljevanju ZObr), ki določa pravico do civilne obrambe kot nevojaške oblike obrambe, ki jo med drugim izvajajo državljanji. Opozarjajo, da pri svojih dejavnostih ne nosijo orožja in da zato niso paravojaška organizacija, prav tako naj ne bi bili politična organizacija.

4. Pobudniki smiselno zatrjujejo, da izpodbijane določbe niso v skladu z načelom zakonitosti iz 28. člena Ustave. Ne bi naj bilo jasno, kaj v kontekstu 11.a člena Zakona o varstvu javnega reda in miru (Uradni list RS, št. 70/06 in 139/20 – v nadaljevanju ZJRM-1) pomeni "obnašanje, ravnanje, gibanje in zadrževanje na določenem javnem ali zasebnem kraju". Šlo naj bi za arbitrarno odločitev vsakega posameznega policista, ki bi obravnaval konkreten, domnevno sporni dogodek, domnevni kršitelj pa naj niti ne bi mogel vedeti, ali je storil prekršek. Prav tako naj ne bi bilo jasno, kaj pomenita zakonski dikciji "z uporabo opreme in pripomočkov" in "vzbujanje videza, da izvaja naloge uradnih ali vojaških oseb". Zadnja dikcija naj ne bi bila razumljiva glede na raznolikost uradnih oseb, kot ta pojem opredeljuje 99. člen Kazenskega zakonika (Uradni list RS, št. 50/12 – uradno prečiščeno besedilo, 6/16 – popr., 54/15, 38/16, 27/17, 23/20, 91/20, 95/21, 186/21 in 16/23 – v nadaljevanju KZ-1), in glede na raznolikost njihovih nalog. Sporno naj bi bilo tudi, da lahko posameznik zakonske znake prekrška izpolni že s svojim videzom, ne da bi storil konkretno dejanje in ne da bi opravljal naloge uradnih oseb. Prekršek naj tako ne bi bil dejansko opravljanje nalog uradnih oseb, temveč že vzbujanje videza. Zakon naj bi tudi nesorazmerno omejeval ravnanje posameznikov, saj naj bi

prepovedoval gibanje na zasebnem in javnem kraju, torej povsod. Prav tako naj ne bi bilo jasno, kako se preverja obstoj vtisa hierarhične ureditve skupine. V zvezi s četrtem odstavkom 11.a člena ZJRM-1 pobudniki opozarjajo, da ni jasen obseg izjem od siceršnje prepovedi nošenja maskirnih oblačil, uniform ali oblačil, podobnih uniformi uradnih ali vojaških oseb. Nejasno naj bi bilo, kaj pomeni uporaba v "druge komercialne namene", pa tudi, ali je v takem primeru pripadnikom vard dovoljena uporaba maskirnih oblačil, kadar snemajo resničnostni šov. Z vidika kršitve načela zakonitosti pobudniki izpodbijajo tudi drugi in tretji odstavek 4. člena Zakona o nadzoru državne meje (Uradni list RS, št. 35/10 – uradno prečiščeno besedilo, 5/17, 68/17, 47/19, 139/20, 161/21, 29/22 in 76/23 – v nadaljevanju ZNDM-2). Opozarjajo, da je v skladu s 6. členom Zakona o nalogah in pooblastilih policije (Uradni list RS, št. 15/13, 23/15 – popr., 10/17 in 47/19 – v nadaljevanju ZNPPol) tudi opazovanje ena izmed oblik opravljanja policijskih nalog, da pa zgolj opazovanje ne pomeni namena nadzora državne meje na način, ki je enak ali podoben policijskim nalogam pri izvajanju nadzora državne meje. Ne bi naj bilo jasno, kako bi policisti na kraju morebitnega spornega dogodka ocenjevali namen posameznika, ki zgolj opazuje državno mejo in dogajanje v njeni neposredni bližini, v primeru nezakonitih prehodov meje pa o tem obvešča policijo.

5. Pobudniki uveljavljajo tudi protiustavnost 27.a člena ZJRM-1 in 49.a člena ZNDM-2, ker naj ne bi bilo obrazloženo, zakaj se za te prekrške v hitrem prekrškovnem postopku lahko izreče višja globa od najnižje predpisane, za druge prekrške pa ne. Člen 49a ZNDM-2 naj ne bi bil jasen, saj naj bi ZNDM-2 predpisoval samo enotne globe, ne pa glob v razponu.

6. Ustavno sodišče je na podlagi prvega odstavka 26. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21 – v nadaljevanju ZUstS) pobudo poslalo Državnemu zboru kot nasprotnemu udeležencu. Nasprotni udeleženec meni, da pobudniki ne izkazujejo pravnega interesa za vložitev pobude, saj naj ne bi navedli, katera človekova pravica jim je bila z izpodbijanimi določbami odvzeta ali kršena. Prekrškovne določbe naj ne bi imele neposrednega pravnega učinka. Pobuda naj bi vsebovala številne pravno nepomembne navedbe, ki naj bi utemeljevale dopustnost vard in naj bi po vsebini pomenile politični pamflet. Po mnenju nasprotnega udeleženca je določneje izražen zgolj očitek nejasnosti 11.a člena ZJRM-1 in 4. člena ZNDM-2, ki pa naj ne bi bil utemeljen. Ker naj bi določbi obravnavali širok spekter različnih možnih ravnanj, naj bi sicer uporabljali nekatere splošne formulacije in pojme, vendar naj bi bilo njihov pomen mogoče nedvoumno ugotoviti z ustaljenimi metodami razlage. Tako naj bi bilo nedvoumno mogoče ugotoviti, ali določene okoliščine in ravnanje spadajo v okvir vzbujanja videza ravnanja uradnih ali vojaških oseb ter na

katere uradne ali vojaške osebe se to nanaša. V zvezi z izpodbijanima 49.a členom ZNDM-2 in 27.a členom ZJRM-1 pa nasprotni udeleženec opozarja, da okoliščina, da globa ni določena v razponu, pomeni zgolj, da se upošteva splošna zgornja meja za globo, ki se lahko izreče posamezniku (prva alineja drugega odstavka 17. člena Zakona o prekrških, Uradni list RS, št. 29/11 – uradno prečiščeno besedilo, 21/13, 111/13 in 32/16 – ZP-1).

7. Mnenje o pobudi je dala tudi Vlada. Meni, da pobudniki niso izkazali pravnega interesa za vložitev pobude, saj naj ne bi navedli, na kakšen način izpodbijane zakonske določbe posegajo v njihov pravni položaj. Namen zakonodajalca ob sprejemanju izpodbijanih zakonskih določb naj bi bil uresničiti pravico do varnosti ljudi in pravico do dostojanstva z varovanjem posameznikov pred dejanji drugih posameznikov in skupin, ki posegajo v telesno in duševno celovitost ter ovirajo izvrševanje pravic in dolžnosti ljudi, državnih organov, organov samoupravnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil. Policija naj ljudem zaradi dejanj, opisanih v izpodbijanih določbah, ne bi mogla učinkovito zagotavljati spoštovanja dostojanstva in pravice do varnosti, posameznikom, ki izvajajo taka dejanja, pa naj tega ne bi mogla preprečiti. Pomen zakonskih znakov navedenih prekrškov naj bi bilo mogoče ugotoviti z razlago izpodbijanih določb, ob upoštevanju namena zakonodajalca. Zato naj bi bil očitek pobudnikov o nejasnosti izpodbijanih določb neutemeljen. Nejasnosti, ki bi se lahko pojavile ob uresničevanju teh določb v praksi, pa naj bi bile predmet konkretnih prekrškovnih postopkov. V zvezi z očitki protiustavnosti 27.a člena ZJRM-1 in 49. člena ZNDM-2 pa Vlada pojasnjuje, da bo prekrškovni organ kljub navedenemu pooblastilu pri izreku globe še vedno dolžan upoštevati splošna pravila za odmero sankcije. Glede drugih očitkov pa Vlada meni, da se do njih ne more opredeliti, ker naj bi bili presplošni.

8. Ustavno sodišče je odgovor nasprotnega udeleženca in mnenje Vlade poslalo prvopodpisanemu pobudniku Andreju Šišku kot skupnemu pooblaščenцу za sprejemanje pisanj (41. člen Poslovnika Ustavnega sodišča, Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11, 70/17 in 35/20). Na navedbe nasprotnega udeleženca in Vlade je prvopodpisani pobudnik dal odgovor, da vztraja pri navedbah v pobudi.

B. – I.

Glede pravnega interesa in pogojev za sprejem pobude

9. Pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti lahko da, kdor izkaže pravni interes ob vložitvi pobude (prvi odstavek 24. člena ZUstS). Po drugem odstavku navedenega člena je pravni interes podan, če predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih

pooblastil, katerega oceno pobudnik predlaga, neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma v njegov pravni položaj.

10. V skladu z ustaljeno ustavnosodno presojo se šteje, da splošni predpis neposredno posega v pravice, pravne interese oziroma pravni položaj pobudnika, če bi pobudnik izdajo posamičnega akta lahko dosegel le tako, da bi izpolnil znake prekrška. Izpodbijani 1., 2. in 3. člen ZNDM-2E ter 1. in 2. člen ZJRM-1A v njih opisana ravnanja opredeljujejo kot prekrške ter za njih predvidevajo denarne sankcije. Pobudniki bi torej izdajo posamičnega akta, ki bi ga lahko izpodbijali pred Ustavnim sodiščem, lahko dosegli samo z izpolnitvijo v navedenih določbah opredeljenih znakov prekrškov. Ker nikogar ni dovoljeno siliti, da stori prekršek samo zato, da bi dosegel presojo ustavnosti prekrškovnih določb, imajo pobudniki pravni interes za začetek postopka za oceno ustavnosti 1., 2. in 3. člena ZNDM-2E ter 1. in 2. člena ZJRM-1A.

11. Izpodbijani 4. člen ZNDM-2E določa, da se sme za prekrške, ki jih določa ta zakonska novela, izreči globa tudi v znesku, ki je višji od najnižje predpisane globe. Izpodbijani 3. člen ZJRM-1A določa enako za prekrške iz ZJRM-1A. Navedeni določbi sta torej postopkovni in ne učinkujeta neposredno. V takih primerih se lahko pobuda vloži šele po izčrpanju pravnih sredstev zoper posamični akt, izdan na podlagi izpodbijane ureditve, hkrati z ustavno pritožbo, pod pogoji iz 50. do 60. člena ZUstS. To stališče je podrobneje obrazloženo v sklepu Ustavnega sodišča št. U-I-275/07 z dne 22. 11. 2007 (Uradni list RS, št. 110/07, in OdlUS XVI, 82). Iz razlogov, navedenih v citiranem sklepu Ustavnega sodišča, pobudniki ne izkazujejo pravnega interesa za začetek postopka za oceno ustavnosti izpodbijanih 4. člena ZNDM-2E in 3. člena ZJRM-1A. Ustavno sodišče je zato pobudo v tem delu zavrglo (2. točka izreka).

12. Glede drugih izpodbijanih določb je Ustavno sodišče pobudo sprejelo, ker je ocenilo, da odpira pomembna ustavnopravna vprašanja z vidika načela zakonitosti iz 28. člena Ustave in splošne svobode ravnanja iz 35. člena Ustave. Glede na izpolnjene pogoje iz četrtega odstavka 26. člena ZUstS je nadaljevalo odločanje o stvari sami.

13. Drugi očitki pobudnikov, kot na primer, da naj bi bile navedbe v zakonodajnih predlogih napačne, da naj bi bili iz postopka sprejemanja zakona načrtno izključeni, da naj bi bil ZNDM-2E sprejet brez zahtevane večine ter da naj bi bile izpodbijane določbe v nasprotju s 35. in 36. členom Zakona o organiziranosti in delu v policiji (Uradni list RS, št. 15/13, 11/14, 86/15, 77/16, 77/17, 36/19, 200/20, 172/21, in 141/22 – ZODPol) in z resolucijo o nacionalni varnosti, so očitno neutemeljeni. Iz Ustave ne izhajajo obveznost države zagotoviti udeležbo javnosti v vseh postopkih sprejemanja zakonov. Opredelitev

določenega ravnanja posameznikov ob meji kot prekrška ne pomeni urejanja vrste, obsega in organizacije obrambe nedotakljivosti in celovitosti državnega ozemlja. Ustavno sodišče tudi ni pristojno presoјati medsebojne skladnosti dveh zakonov ali zakonskih določb, razen če bi bila zaradi neskladja kršena načela pravne države (2. člen Ustave). Takšen očitok pa iz navedb pobudnikov ne izhaja.

B. – II.

Načelo zakonitosti

14. Eno od temeljnih načel pravne države (2. člen Ustave) je, da morajo biti zakonske norme jasne, razumljive in nedvoumne. Zahteva po določnosti pravnih norm velja še strožje, ko gre za norme, ki opredeljujejo kaznivo ravnanje. Ustava v prvem odstavku 28. člena določa, da nihče ne sme biti kaznovan za dejanje, za katero ni zakon določil, da je kaznivo, in ni zanj predpisal kazni, še preden je bilo dejanje storjeno. Ta ustavna določba, ki ureja načelo zakonitosti v kazenskem pravu, 1) prepoveduje določanje kaznivih dejanj in kazni s podzakonskimi akti ali z običajnim pravom (*nullum crimen, nulla poena sine lege scripta*) ter 2) prepoveduje povratno veljavo predpisov, ki določajo kazniva dejanja in kazni zanje (*nullum crimen, nulla poena sine lege praevia*). Ta ustavna določba nalaga tudi 3) zakonodajalcu, da kaznivo dejanje in kazen zanj opredeli jasno in določno (*nullum crimen, nulla poena sine lege certa*), ter 4) sodiščem, da se pri ugotavljanju obstoja kaznivih dejanj in izrekanju kazni vzdržijo sklepanja po analogiji (*nullum crimen, nulla poena sine lege stricta*). Zahteva po določni opredelitvi kaznivega ravnanja mora biti spoštovana tudi pri določanju prekrškov.

15. Ustavni zahtevi *lex certa* in *lex stricta* imata dvojni namen. Po eni strani zagotavljata, da je samo zakonodajalec tisti, ki na abstraktni in splošni ravni odloča o tem, kaj je kaznivo. Ti ustavni zahtevi tako preprečujeta, da bi izvršilna in sodna oblast določali abstraktne in splošne pogoje za kaznovanje posameznikov. Zakonodajalec je tisti, ki je demokratično legitimiran sprejemati odločitve o tem, v kolikšnem obsegu in na katerih področjih se bodo uporabila sredstva kaznovalnega prava. Po drugi strani pa navedeni ustavni zahtevi varujeta osebe, na katere se kaznovalne določbe nanašajo. Za posameznika mora biti predvidljivo, kakšne posledice lahko ustvarja njegovo voljno ravnanje, vedeti mora, kje je meja, s katero je zakonodajalec zarisal polje kaznivosti. Zato mora zakonodajalec besedilo kaznovalne določbe oblikovati tako, da lahko posameznik praviloma že na podlagi besedila predvidi, ali je določeno ravnanje kaznivo ali ne.

16. Idealno bi bilo, če bi zakonodajalec kaznovalne norme formuliral tako, da bi jih bilo mogoče razumeti le na en sam način, in pri tem izključil vrednostne ocene. Zaradi zahtev po splošnosti in abstraktnosti kaznovalnih določb pa je neizbežno, da v nekaterih primerih nastane dvom, ali določeno ravnanje izpolnjuje zakonske znake kaznivega ravnanja. Tudi v takšnih primerih mora biti v pravni normi dana trdna in zanesljiva podlaga za sodno odločanje. Če je mogoče z ustaljenimi metodami razlage jasno ugotoviti vsebino prepovedanih ravnanj, je dopustna tudi uporaba nedoločenih in pomensko odprtih pravnih pojmov. Dopustna je tudi uporaba blanketnih kazensko-pravnih norm, če predpis, na katerega napoti blanketna norma, ostane v okviru napotitve in omogoča utesnjujočo razlago, skladno z načeli kazenskega prava. Vsebinska opredelitev takšnih pravnih pojmov je predvsem stvar sodne prakse. Če sodišča določeno zakonsko normo razlagajo enotno in utesnjeno, odpadejo tudi ustavnopravni pomisleki, ki bi obstajali zaradi jezikovno sicer širše opredelitve posameznega zakonskega znaka. Zakonska določba, ki bi pri ekstenzivni razlagi, upoštevala vse jezikovne pomene njenega besedila, zajela tudi primere, ki jih zakonodajalec ni želel inkriminirati, tako ni v nasprotju z načelom zakonitosti, če jo je mogoče razlagati tudi zožujoče. Prvi odstavek 28. člena Ustave tako sodiščem nalaga, da s sodno prakso odpravijo negotovosti glede področja uporabe zakonske norme tako, da široko opredeljene zakonske znake čim bolj natančno določijo in konkretizirajo. Ta dolžnost sodišč je pomembna zlasti v primerih, ko lahko naslovnik norme prepozna zgolj možnost, da bo kaznovan, sodna praksa pa lahko da zanesljivo podlago za uporabo kaznovalne norme.

17. Tudi 7. člen Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP) zagotavlja dostopnost in predvidljivost kazenskih določb za njihove naslovnike ter vsebuje prepoved analogije. Namen 7. člena EKČP je zagotoviti učinkovite varovalke pred samovoljnim pregonom, obsodbo in kaznovanjem. V skladu s 7. členom EKČP mora biti posameznik sposoben, da iz besedila zadevne določbe – po potrebi s pomočjo njene razlage s strani sodišč ali s pomočjo pravnega nasveta – razbere, katera dejanja ali opustitve so kaznive. ESČP pa upošteva, da je v vsakem pravnem sistemu, vključno s kaznovalnim, nujno prisoten element sodne razlage, ne glede na to, kako jasno je oblikovana zakonska določba. Posamezne nejasnosti bo vedno treba razjasniti in jih prilagoditi spreminjajočim se okoliščinam. Zapisano pravo mora biti tudi takšno, da se lahko prilagaja spremenjenim družbenim razmeram. ESČP upošteva tudi, da je postopen razvoj kazenskega prava v sodni praksi trdno zasidran in nujni del pravne tradicije. Člena 7 EKČP zato ni mogoče razlagati tako, da bi prepovedoval postopen razvoj sodne prakse, če je tak razvoj v skladu z bistvom kaznivega ravnanja in ga je bilo mogoče razumno predvideti. ESČP od nacionalnih sodišč zahteva, naj s posebno skrbnostjo pojasnijo elemente kaznivega dejanja

tako, da je to predvidljivo in združljivo z njegovim bistvom. Predvidljivost je v veliki meri odvisna od vsebine zadevnega instrumenta, področja, ki naj bi ga pokrival, ter števila in statusa oseb, na katere je naslovljen. ESČP tako preveri, ali je obstajala pravna podlaga za pritožnikovo obsodbo, zlasti pa se mora prepričati, ali je bil rezultat, do katerega so prišla zadevna nacionalna sodišča, združljiv s ciljem in namenom te določbe.

Presoja 1., 2. in 3. člena ZNDM-2E z vidika načela zakonitosti

18. Členi 1, 2 in 3 ZNDM-2E se glasijo:

"1. člen

V Zakonu o nadzoru državne meje (Uradni list RS, št. 35/10 – uradno prečiščeno besedilo, 15/13 – ZNPPol, 5/17, 68/17 in 47/19) se 4. člen spremeni tako, da se glasi:

"4. člen

(nadzor državne meje in prepovedana ravnanja)

- (1) Za nadzor državne meje je pristojna policija.
- (2) Prepovedano je vsakršno ravnanje posameznika ali skupine najmanj dveh oseb, ki se z namenom nadzora državne meje izvaja na način, ki je enak ali podoben oblikam opravljanja policijskih nalog pri izvajanju nadzora državne meje, ali ki ovira policijo pri izvajanju nadzora državne meje.
- (3) Prepovedano je tudi vsako ravnanje pravne osebe ali posameznika, ki pomeni spodbujanje dejanj iz prejšnjega odstavka, njihovo organiziranje ali vsako drugo ravnanje, ki pomeni omogočanje dejanj iz prejšnjega odstavka."

2. člen

Za 46. členom se doda nov 46.a člen, ki se glasi:

"46.a člen

- (1) Z globo najmanj 1.000 eurov se za prekršek kaznuje posameznik, ki z namenom nadzora državne meje ravna na način, ki je enak ali podoben oblikam opravljanja policijskih nalog pri izvajanju nadzora državne meje, ali ki ovira policijo pri izvajanju nadzora državne meje (drugi odstavek 4. člena).

(2) Če je dejanje iz prejšnjega odstavka storjeno v skupini najmanj dveh oseb, se posameznik kaznuje z globo najmanj 1.500 eurov."

3. člen

V 48. členu se v prvem odstavku pred 1. točko doda nova 1. točka, ki se glasi:

"1. ki spodbuja ravnanje posameznikov ali skupin k nadzoru državne meje na način, ki je enak ali podoben oblikam opravljanja policijskih nalog pri izvajanju nadzora državne meje, ali ki ovira policijo pri izvajanju nadzora državne meje, ali organizira tak nadzor ali ga kako drugače omogoča (tretji odstavek 4. člena);".

Dosedanje 1. do 5. točka postanejo 2. do 6. točka."

19. Iz zakonodajnega predloga je razvidno, da je namen zakona inkriminirati ravnanje posameznikov in skupin, ki se nepooblaščno vmešavajo v nadzor državne meje. Njihova ravnanja bi v skrajni obliki lahko prešla v izvrševanje nalog, ki so v izključni pristojnosti državnih organov. S tem bi lahko bila ogrožena tudi javna varnost, saj bi bil lahko policist pri opravljanju nalog nadzora državne meje v stiku s tako osebo zaveden in bi lahko zaradi lastne varnosti uporabil nesorazmerna prisilna sredstva. Objekt varstva inkriminacijskih norm je tako javna varnost, ki je lahko ogrožena, če nepooblašcene osebe ravnaajo, kot da bi imele pooblastilo za nadzor državne meje, saj lahko s tem tretje osebe spravijo v zmotu in ovirajo policiste pri varovanju meje.

20. V zakonodajnem predlogu je sicer pojasnjeno, da se v delo policistov ob meji vmešavajo predvsem pripadniki vard in vaških straž. Izpodbijanih določb pa kljub temu ni mogoče razlagati kot inkriminacije le določenih skupin. S kaznovalnim pravom se ne inkriminirajo osebnost in posameznikove značilnosti, temveč dejanja, s katerimi posameznik po svoji volji ali s svojo malomarnostjo pušča dokazljivo konkretno in specifično sled v zaznavnem svetu. Samo taki učinki kaznivih ravnanj so lahko predmet določnega dokazovanja in predmet spora, v katerem imata obe stranki možnost dokazovati krivdo oziroma nedolžnost. Glede na zakonsko besedilo izpodbijane določbe inkriminirajo: 1) ravnanje, ki je enako ali podobno oblikam opravljanja policijskih nalog pri izvajanju nadzora državne meje (objektivni zakonski znak), pri čemer mora storilec imeti namen izvajati nadzor državne meje (subjektivni zakonski znak), 2) ravnanje, ki ovira policijo pri izvajanju nadzora državne meje, in 3) spodbujanje k ravnanju pod točkama 1) in 2). Zakonske znake teh kaznivih ravnanj lahko izpolnijo posameznik ali skupine najmanj dveh oseb.

21. Pobudniki ne pojasnijo, zakaj naj bi bila z vidika načela zakonitosti sporna inkriminacija oviranja policije pri izvajanju naloge nadzora državne meje oziroma inkriminacija spodbujanja posameznikov ali skupin k takemu ravnanju. Ker pobudniki ne navajajo konkretnih razlogov za utemeljitev protiustavnosti te inkriminacije, Ustavno sodišče njene skladnosti z zahtevami 28. člena Ustave ni presojalo. Očitki pobudnikov so usmerjeni predvsem v inkriminacijo ravnanja, ki je enako ali podobno oblikam opravljanja policijskih nalog pri izvajanju nadzora državne meje.

22. Katera ravnanja so enaka ali podobna oblikam opravljanja policijskih nalog pri izvajanju nadzora državne meje, je mogoče razbrati iz ZNPPol. ZNPPol v 1. točki 3. člena opredeljuje policijsko nalogo kot nalogo, predpisano s tem ali drugim zakonom, ki se opravlja z uporabo policijskih pooblastil ali z drugimi uradnimi dejanji. Med policijske naloge spada po peti alineji prvega odstavka 4. člena ZNPPol tudi nadzor državne meje. Po 2. točki 3. člena ZNPPol je policijsko pooblastilo z zakonom določen ukrep, ki policistom omogoča opravljanje policijskih nalog in s katerim se praviloma posega v človekove pravice ali temeljne svoboščine ali druge pravice. Policijska pooblastila so urejena v III. poglavju ZNPPol in naštetja v prvem odstavku 33. člena ZNPPol. Ta določa, da smejo policisti pri opravljanju policijskih nalog med drugim zbirati obvestila, vabiti, opozarjati, ukazovati, ugotavljati identiteto oseb in tudi izvesti identifikacijski postopek. Z izvajanjem pooblastil policisti na zakonit način omejujejo pravice in svoboščine posameznikov, kadar je to treba za izvedbo posamezne naloge.

23. Člen 6 ZNPPol določa oblike opravljanja policijskih nalog, ki so opazovanje, patroljiranje, interveniranje, zaseda, poostreni nadzor in varnostna akcija. Opazovanje in patroljiranje sta osnovni obliki opravljanja policijskih nalog, katerih namen je navzočnost policistov na določenem območju ob določenem času zaradi preventivnega delovanja ter hitrega odzivanja na morebitne varnostne pojave. Ti obliki se izvajata v tako imenovanih območjih ali okoliših, ki so zaradi svojih značilnosti zaokrožena celota. Pri opazovanju in patroljiranju, pri katerih policisti naloge opravljajo peš, je to območje zaokrožena celota nekaj ulic ali določen del lokalne skupnosti, pri patroljiranju z vozili ali s konji pa je območje temu primerno širše in lahko zajema tudi več naselij. Interveniranje je oblika opravljanja policijskih nalog, katere namen je posredovanje policistov ob nastanku varnostnega dogodka ali po njem. Policisti pri interveniranju s policijskimi pooblastili vzpostavljajo javni red, preprečujejo kazniva dejanja ali prekrške ali prijemajo njihove storilce ter opravljajo prve nujne ukrepe, povezane z zbiranjem dokazov, ki bodo omogočili uspešno procesiranje morebitnih storilcev. Interventna dejavnost je ena najpomembnejših oblik opravljanja policijskih nalog, saj zahteva vnaprejšnjo pripravljenost policije na take dogodke, primerno ozemeljsko organiziranost in hitro

odzivnost na varnostne razmere. Ta oblika opravljanja policijskih nalog se praviloma izvaja s patroljami, v katerih sta vsaj dva policista. Zahtevnejše oblike opravljanja policijskih nalog z vidika številčnosti, upravičenosti in organiziranosti so zasede, poostreni nadzori in varnostne akcije, ki so usmerjene v konkretno preprečevanje ali identificiranje ravnanj, oseb in dokazov, kar bo podlaga za nadaljnje kazenske ali prekrškovne postopke. Te oblike opravljanja policijskih nalog se izvajajo, ko so že ugotovljeni indici o prepovedanih ravnanjih ter vzpostavljeni strokovni argumenti in pogoji za njihovo uporabo.

24. Oblike policijskega dela opredeljujejo način, kako policija opravlja policijske naloge, in so strokovni standard za vsakodnevne dejavnosti policistov. So pogoj za opravljanje temeljnih dolžnosti policije, ki jih sestavljajo zagotavljanje varnosti posameznikov in skupnosti, spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter krepitev pravne države. Svoj temelj imajo v zakonsko opredeljenih nalogah policije, pri katerih pa se lahko s policijskimi pooblastili posega tudi v človekove pravice in temeljne svoboščine. Razlika med policijskimi pooblastili in oblikami policijskega dela pa je, da se s slednjimi neposredno ne posega v človekove pravice in temeljne svoboščine.

25. Po presoji Ustavnega sodišča določbe ZNPPol z uporabo ustaljenih metod razlage dajejo sodiščem zadostno podlago, da v sodni praksi vzpostavijo ločnico med ravnanjem, ki je enako ali podobno oblikam policijskega dela pri nadzoru državne meje in izpolnjuje objektivne zakonske znake prekrška po 1. členu ZNDM-2E, ter ravnanjem, ki teh znakov ne izpolnjuje. Pri tem je treba med drugim upoštevati, da sta obliki policijskega dela pri nadzoru državne meje tudi opazovanje in patroljiranje, ki sama po sebi ne zahtevata uporabe policijskih pooblastil, s katerimi bi se posegalo v človekove pravice in temeljne svoboščine. Z vidika načela zakonitosti bo sodna praksa zato morala zagotoviti zožujočo razlago, kdaj je neko ravnanje enako ali podobno opazovanju in patroljiranju, da ne bo inkriminirano tudi ravnanje posameznikov, ki bi bili ob meji iz razlogov, nepovezanih z nadzorom državne meje. Enako velja tudi za opredelitev zakonskega znaka spodbujanja k nadzoru državne meje na način, ki je enak ali podoben oblikam opravljanja policijskih nalog pri izvajanju nadzora državne meje. Zgolj zahteva po zožujoči razlagi objektivnih zakonskih znakov določene zakonske norme pa ne pomeni, da bi bila takšna norma v neskladju z načelom zakonitosti iz 28. člena Ustave.

26. Za izvršitev prekrška po 1. členu ZNDM-2E (ravnanja, ki je enako ali podobno oblikam opravljanja policijskih nalog pri izvajanju nadzora državne meje) se poleg naklepa zahteva še poseben namen storilca, in sicer namen izvajati nadzor državne meje. Po mnenju pobudnikov naj ne bi bilo jasno, kako se bo ocenjeval namen posameznika, ki opazuje državno mejo in dogajanje v njeni neposredni bližini.

27. Načelo zakonitosti zahteva, da sme sodišče posameznika sankcionirati le za dejanje, ki izpolnjuje vse zakonske znake prekrška. Presoja, ali storilčevo ravnanje ustreza zakonskim znakom prekrška, pa je mogoča samo, če je ravnanje izraženo s konkretnimi okoliščinami. Ta zahteva ne velja le za zakonske znake prekrška, ki neposredno sestavljajo opredelitev kaznivega ravnanja, ampak tudi za krivdo, ki jo zakon zahteva pri storilcu prekrška. Subjektivni in objektivni zakonski znaki prekrška so različni in samostojni elementi prekrška, katerih izpolnitev mora sodišče ugotoviti. Glede na navedena ustavnopravna izhodišča je treba pri presoji, ali gre za prekršek po 1. členu ZNDM-2E, posebej konkretizirati in obrazložiti tudi, ali je izpolnjen subjektivni zakonski znak "namen izvajati nadzor državne meje". Pri tem so v pomoč tudi zakonske opredelitve namena, s katerim policisti opravljajo nadzor državne meje (2. člen ZNDM-2), in oblike nadzora državne meje, urejene v ZNDM-2 in v Uredbi (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (UL L 77, 23. 3. 2016 – v nadaljevanju Zakonik o schengenskih mejah). Informativen je predvsem prvi odstavek 13. člena Zakonika o schengenskih mejah, ki določa, da je glavni namen varovanja meja preprečevanje nezakonitih prehodov meja, odvracanje čezmejne kriminalitete in izvedba ukrepov proti osebam, ki so prestopile mejo nezakonito. Ker so modalitete nadzora državne meje podrobno zakonsko urejene in je zato v zakonski ureditvi mogoče najti podlago za ugotavljanje namena izvajati nadzor državne meje, zgolj dvom pobudnikov, kako bo sodišče ugotavljalo tak namen, ne zadostuje za utemeljitev protiustavnosti izpodbijanih določb z vidika 28. člena Ustave.

28. Glede na navedeno je Ustavno sodišče presodilo, da 1., 2. in 3. člen ZNDM-2E niso v neskladju z načelom zakonitosti iz 28. člena Ustave (1. točka izreka).

Presoja 1. in 2. člena ZJRM-1A z vidika načela zakonitosti

29. Člena 1 in 2 ZJRM-1A se glasita:

"1. člen

V Zakonu o varstvu javnega reda in miru (Uradni list RS, št. 70/06) se v 11. členu za drugim odstavkom dodajo novi tretji, četrti in peti odstavek, ki se glasijo:

"(3) Kdor nosi, razkazuje ali uporablja predmete iz prejšnjega odstavka na način, ki vzbuja videz, da izvajajo naloge uradnih ali vojaških oseb, se kaznuje z globo od 500 do 1.000 eurov.

- (4) Če je prekršek iz prejšnjega odstavka storjen v skupini najmanj dveh oseb, se posameznik kaznuje z globo od 1.000 do 2.000 eurov.
- (5) Ne glede na drugi, tretji in četrti odstavek tega člena se lahko predmeti iz drugega odstavka tega člena nosijo, razkazujejo ali uporabljajo kot rekvizit za film, televizijo, gledališke predstave, druge javne nastope, humanitarne, kulturnozgodovinske, reklamne in druge komercialne namene v skladu s predpisi, ki urejajo področje uporabe uniforme, položajnih oznak in simbolov uradnih organov ali vojaških oseb ali nastopajočih na prireditvah, katerih del programa je nošenje, razkazovanje ali uporaba predmetov iz drugega odstavka tega člena in ki so organizirane v skladu z zakonom, ki ureja javna zbiranja."

2. člen

Za 11. členom se doda nov 11.a člen, ki se glasi:

"11.a člen

(uporaba maskirnih oblačil, uniform ali drugih oblačil, podobnih uniformi)

- (1) Kdor nosi maskirna oblačila, uniformo ali oblačila, podobna uniformi uradnih ali vojaških oseb, in s svojim obnašanjem, ravnanjem, gibanjem in zadrževanjem na določenem javnem ali zasebnem kraju ali z uporabo opreme ali pripomočkov vzbuja videz, da izvaja naloge uradnih ali vojaških oseb, se kaznuje z globo od 500 do 1.000 eurov.
- (2) Če je prekršek iz prejšnjega odstavka storjen v skupini najmanj dveh oseb, se posameznik kaznuje z globo od 1.000 do 2.000 eurov.
- (3) Posameznik v skupini najmanj dveh oseb, ki nosi maskirna oblačila, uniformo ali oblačila, podobna uniformi uradnih ali vojaških oseb, in s svojim obnašanjem, ravnanjem, gibanjem in zadrževanjem na določenem javnem ali zasebnem kraju in z uporabo simbolov, grbov, zastav ali z ustvarjanjem vtisa hierarhične ureditve skupine ali uporabo vozil, na katerih so nameščene prepoznavne oznake, ali z uporabo opreme ali pripomočkov vzbuja videz, da gre za policijsko ali vojaško silo, katere delovanje nima podlage v zakonu, se kaznuje z globo od 1.500 do 2.500 eurov.
- (4) Ne glede na prvi, drugi ali tretji odstavek tega člena se maskirna oblačila, uniforma ali oblačila, podobna uniformi uradnih ali vojaških oseb, in druga oprema ali pripomočki lahko nosijo kot rekvizit za film, televizijo, gledališke predstave, druge javne nastope, humanitarne, kulturnozgodovinske, reklamne in druge komercialne namene v skladu s predpisi, ki urejajo področje uporabe uniforme, položajnih oznak in simbolov uradnih organov ali vojaških oseb ali nastopajočih na prireditvah, katerih del programa

je nošenje, razkazovanje ali uporaba predmetov iz prvega in tretjega odstavka tega člena in ki so organizirane v skladu z zakonom, ki ureja javna zbiranja.«."

30. Novi tretji odstavek 11. člena ZJRM-1 inkriminira 1) nošenje, razkazovanje oziroma uporabo 2) dekorativnega orožja, imitacije orožja, orožja, ki je namenjeno za alarm, signaliziranje, ali drugih predmetov, ki so po videzu podobni orožju, pa se v skladu z zakonom, ki ureja razvrstitev in kategorizacijo orožja, ne štejejo za orožje, 3) na način, ki vzbuja videz izvajanja nalog uradnih ali vojaških oseb. Po mnenju pobudnikov je navedena inkriminacija sporna z dveh vidikov: prvič, ker naj ne bi bila razumljiva zaradi raznolikosti uradnih oseb, ter drugič, ker naj bi bilo sporno, da lahko posameznik zakonske znake prekrška izpolni že s svojim videzom, ne da bi storil konkretno dejanje.

31. Po presoji Ustavnega sodišča prvi vidik, ki ga izpostavljajo pobudniki, ne vzbuja pomislekov z vidika načela zakonitosti iz 28. člena Ustave. Opredelitev uradne osebe po prvem odstavku 99. člena KZ-1 je široka in med drugim vključuje različne predstavnike zakonodajne, izvršilne in sodne oblasti ter druge osebe, ki opravljajo posamezne uradne naloge na podlagi (pod)zakonskih pooblastil. Samo manjše število uradnih oseb pa je pooblaščen, da pri opravljanju svojih nalog uporablja orožje (npr. policisti oziroma pravosodni policisti).

32. V zvezi z drugim vidikom, ki ga izpostavljajo pobudniki, pa je treba upoštevati ustaljeno ustavnosodno presojo. Ustavno sodišče je že odločilo, da je bil v neskladju z Ustavo prvi odstavek 35. člena tedaj veljavnega Zakona o policiji (Uradni list RS, št. 3/06 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZPol), ker je policistom dajal pooblastilo za ugotavljanje identitete osebe, ki s "svojim obnašanjem, ravnanjem, videzom ali zadrževanjem na določenem kraju ali ob določenem času vzbuja sum, da bo izvršila, izvršuje ali je izvršila prekršek ali kaznivo dejanje". Ustavno sodišče je pojasnilo, da izpodbijana zakonska določba ni v skladu z načelom jasnosti in pomenske določljivosti predpisov kot enem izmed načel pravne države iz 2. člena Ustave, ker ne vsebuje podrobnejših meril, kdaj je posamezna od navedenih okoliščin (obnašanje, ravnanje, videz ali zadrževanje) lahko zadostna podlaga za vzbuditev suma izvršitve kaznivega ravnanja.

33. Zahteve po določnosti inkriminacijske norme, ki izhajajo iz načela zakonitosti iz 28. člena Ustave, so strožje kot zahteve po jasnosti in pomenski določljivosti predpisov, ki izhajajo iz 2. člena Ustave. Zato zgolj sklicevanje inkriminacijske norme na videz posameznika, brez nadaljnje konkretizacije zakonskega znaka, z vidika načela zakonitosti iz 28. člena Ustave ne zadostuje. Drugače kot prvi odstavek 35. člena tedaj veljavnega ZPol tretji odstavek 11. člena ZJRM-1 vsebuje elemente za natančnejšo določitev, kakšen videz

se zahteva za izpolnitev zakonskega znaka prekrška – gre za videz izvajanja nalog uradnih ali vojaških oseb. Vzbujanje videza, da se izvajajo naloge uradnih ali vojaških oseb, je treba ugotavljati v vsakem konkretnem primeru na podlagi drugih okoliščin (obnašanje, ravnanje, opozarjanje, ukazovanje ipd.). Takšen videz se lahko ustvari samo z aktivnim ravnanjem, enakim ali podobnim izvajanju nalog uradnih ali vojaških oseb. Navedeno izhaja tudi iz predloga zakona, ki opisuje primere konkretnih ravnanj posameznikov in skupin, ki so bila razlog za izpodbijano zakonsko novelo, kot so obhodi državne meje z namenom preprečevanja nezakonitih prehodov prebežnikov. Sodišča se lahko pri razlagi, katera ravnanja vzbuja videz izvajanja nalog uradnih in vojaških oseb, oprejo na zakone, ki podrobno opisujejo njihove naloge (kot so na primer ZNPPol, ZNDM-2 oziroma ZObr).

34. Okoliščina, da izpodbijana določba uporabi besedno zvezo "vzbuja videz", ne pomeni, da bi bilo sankcioniranje posameznika odvisno zgolj od subjektivnih zaznav posameznega prekrškovnega organa. Kot pojasni Slovar slovenskega knjižnega jezika, so videz z vidom zaznane lastnosti, značilnosti česa – je tisto, kar se kaže na zunaj. Ali posameznik ravna tako, da vzbuja videz opravljanja nalog uradnih in vojaških oseb, se presoja z vidika tistih, ki jih inkriminacijska norma varuje. Presoja se torej z vidika povprečnega posameznika, ki ga lahko takšno ravnanje vznemiri, zavede in mu povzroči napačne predstave o pristojnostih storilca. Ob takšni zožujoči razlagi tretji odstavek 11. člena ZJRM-1 ni neskladen z načelom zakonitosti iz 28. člena Ustave.

35. Prekršek po prvem odstavku 11.a člena ZJRM-1 stori tisti, kdor nosi maskirna oblačila, uniformo ali oblačila, podobna uniformi uradnih ali vojaških oseb, in s svojim obnašanjem, ravnanjem, gibanjem in zadrževanjem na določenem javnem ali zasebnem kraju ali z uporabo opreme ali pripomočkov vzbuja videz, da izvaja naloge uradnih ali vojaških oseb. Za izpolnitev zakonskih znakov navedenega prekrška morata biti torej izpolnjena dva kumulativna pogoja: prvič, storilec mora *nositi maskirna oblačila, uniformo ali uniformi podobna oblačila*, ter drugič, storilec mora *vzbujati videz izvajanja nalog uradnih ali vojaških oseb*. Prvi pogoj je z vidika 28. člena Ustave dovolj določen. Maskirno oblačilo je takšno, da prikrije gibanje osebe, ki jo nosi, oziroma prikrije, kje je ta oseba. Slovar slovenskega knjižnega jezika opredeli uniformo kot oblačilo, ki je po blagu in kroju enotno za vse pripadnike določene skupine. Okoliščina, da so uniforme in maskirna oblačila lahko različni, ne vpliva na jasnost navedenih opredelitev. V zvezi z drugim pogojem pa zakon predvideva dva alternativna načina vzbujanja takšnega videza: 1) obnašanje, ravnanje, gibanje in zadrževanje na določenem javnem ali zasebnem kraju oziroma 2) uporabo opreme ali pripomočkov. Ustavno sodišče ugotavlja, da je prva opredelitev načina vzbujanja videza uradne ali vojaške osebe sicer široka. Vendar to ni edina okoliščina, na podlagi katere je

mogoče ugotavljati, kdaj posameznik vzbuja videz izvajanja nalog uradnih ali vojaških oseb. Z vidika zahtev po določnosti inkriminacijske norme je bistveno, da so naloge uradnih in vojaških oseb, za katere je značilno nošenje maskirnih oblačil ali uniform (tu gre predvsem za vojake, policiste oziroma pravosodne policiste), določene v zakonu. Tudi v zvezi z drugo alternativo – uporaba opreme ali pripomočkov – je mogoče šteti, da zakon govori o tisti opremi in pripomočkih, ki jih pri izvajanju nalog uporabljajo uradne in vojaške osebe. Zato je za presojo, kdaj inkriminirano ravnanje lahko zavaja, da gre za uradne ali vojaške osebe, dovolj razlagalnega gradiva. Tako kot to velja za tretji odstavek 11. člena ZJRM-1, so tudi zakonski znaki prekrška iz prvega odstavka 11.a člena ZJRM-1 lahko izpolnjeni samo ob ugotovljenem aktivnem ravnanju storilca, videz pa se presoja z vidika povprečnega posameznika.

36. Prekršek po tretjem odstavku 11.a člena ZJRM-1 stori posameznik v skupini najmanj dveh oseb, ki nosi maskirna oblačila, uniformo ali oblačila, podobna uniformi uradnih ali vojaških oseb, in s svojim obnašanjem, ravnanjem, gibanjem in zadrževanjem na določenem javnem ali zasebnem kraju in z uporabo simbolov, grbov, zastav ali z ustvarjanjem vtisa hierarhične ureditve skupine ali uporabo vozil, na katerih so nameščene prepoznavne oznake, ali uporabo opreme ali pripomočkov vzbuja videz, da gre za policijsko ali vojaško silo, katere delovanje nima podlage v zakonu. Za izpolnitev zakonskih znakov tega prekrška se tako zahteva izpolnitev treh pogojev. Prvi pogoj je, da je storilec *v skupini najmanj dveh oseb*. Drugi pogoj je, da storilec *nosi maskirna oblačila, uniformo ali oblačila, podobna uniformi uradnih ali vojaških oseb*. Tretji pogoj pa je, da storilec *vzbuja videz, da gre za policijsko ali vojaško silo, katere delovanje nima podlage v zakonu*. Po zakonski opredelitvi mora posameznik tak videz vzbujevati z 1) obnašanjem, ravnanjem, gibanjem in zadrževanjem na določenem javnem ali zasebnem kraju in 2) z uporabo simbolov, grbov, zastav ali z ustvarjanjem vtisa hierarhične ureditve skupine ali uporabo vozil, na katerih so nameščene prepoznavne oznake, ali uporabo opreme ali pripomočkov. Kumulativno naštevanje samostalnikov obnašanje, ravnanje, gibanje in zadrževanje samo po sebi ne zadostuje za dovolj določno opredelitev zakonskega znaka prekrška. Iz takšnega naštevanja pa izhaja, da se za izpolnitev zakonskih znakov zahteva aktivno ravnanje storilca. Zakon predvideva, da mora biti dodatno izpolnjen eden izmed alternativno naštetih načinov vzbujevanja videza, in sicer mora storilec uporabljati simbole, grbe, zastave; ustvarjati vtis hierarhične ureditve skupine; uporabljati vozila, na katera so nameščene prepoznavne oznake; oziroma uporabljati opremo ali pripomočke. Pobudniki sicer menijo, da izraz "uprabljati opremo ali pripomočke" ni dovolj določen. Vendar tudi te besedne zveze ni mogoče razlagati ločeno od drugih zakonskih znakov in jo je treba razlagati tako, da gre za tisto opremo in pripomočke, ki jih uporabljajo milice oziroma

paravojaške sile. Vsi navedeni načini vzbujanja videza so tako dovolj določno opredeljeni, da je z njihovo pomočjo mogoče ločiti kaznivo ravnanje od nekaznivega.

37. Pobudniki izpodbijajo tudi četrti odstavek 11.a člena ZJRM-1, ki določa izjeme od siceršnje prepovedi uporabe maskirnih oblačil, uniform ali podobnih oblačil uradnih ali vojaških oseb ter druge opreme in pripomočkov. Uporaba takih oblačil in predmetov je tako dovoljena kot rekvizit za film, televizijo, gledališke predstave, druge javne nastope, humanitarne, kulturnozgodovinske, reklamne in druge komercialne namene v skladu s predpisi, ki urejajo področje uporabe uniforme, položajnih oznak in simbolov uradnih organov ali vojaških oseb ali nastopajočih na prireditvah, katerih del programa je nošenje, razkazovanje ali uporaba predmetov iz prvega in tretjega odstavka tega člena in ki so organizirane v skladu z zakonom, ki ureja javna zbiranja. Pobudniki navajajo, da ni pojasnjeno, kaj pomeni uporaba v druge komercialne namene. Takšen očitek ne utemeljuje neskladja izpodbijane določbe z vidika 28. člena Ustave. Iz izpodbijane določbe je razvidno, da gre za uporabo analogije *intra legem* kot sklepanje po podobnosti znotraj posameznega kaznovalnega pravila. V kaznovalnem pravu je uporaba analogije *intra legem* lahko utemeljena zaradi pestrosti dogajanj v dejanskem življenju in raznolikosti življenjskih položajev, s katerimi ni mogoče zajeti vseh pojavnih oblik določenega kaznivega ravnanja ali – kot v tem primeru – vseh pojavnih oblik izjem od kaznivosti. Gre za pomensko odprto tehniko določanja izvršitvenih ravnanj posameznega kaznivega dejanja, ki pa sama po sebi še ne pomeni, da je bilo s tem kršeno načelo zakonitosti iz prvega odstavka 28. člena Ustave. Analogija *intra legem* je dovoljena ob predpostavki, da za tako sklepanje že samo pravilo vsebuje dovolj določna merila. Navedena predpostavka je v konkretnem primeru izpolnjena. Iz namena zakona jasno izhaja, da med izjeme spadata javno nastopanje in snemanje za umetniške, izobraževalne, dobrodelne, razvedrilne in reklamne namene.

38. Glede na navedeno je Ustavno sodišče odločilo, da 1. in 2. člen ZJRM-1A nista v neskladju z načelom zakonitosti iz 28. člena Ustave (1. točka izreka).

B. – III.

Presoja izpodbijanih zakonskih določb z vidika splošne svobode ravnanja iz 35. člena Ustave

39. Pobudniki zatrjujejo tudi, da naj bi jim bili z izpodbijanim zakonom kršeni človekova pravica do svobodnega združevanja iz drugega odstavka 42. člena Ustave in pravica do varnostnega samoorganiziranja. Izpodbijane zakonske določbe v svobodo združevanja ne

posegajo, saj pobudnikom ne prepovedujejo združevanja v organizacije oziroma delovanja v njih, temveč jim prepovedujejo le določena ravnanja. V zvezi z zatrjevano kršitvijo pravice do varnostnega samoorganiziranja pa je Ustavno sodišče že pojasnilo, da človekova pravica do varnosti iz 34. člena Ustave državi nalaga dolžnost zagotavljati najvišjo mogočo razumno dosegljivo stopnjo varnosti njenih prebivalcev. Člen 34 Ustave tako državo zavezuje, da sprejme primerne ukrepe za varovanje ljudi znotraj svoje jurisdikcije. Sodelovanje prebivalstva pri zagotavljanju varnosti je eden od temeljev demokracije, ki je obstajal veliko prej kot pa organizirano in specializirano zagotavljanje varnosti v smislu policijske dejavnosti. Iz pravice do varnosti iz 34. člena Ustave tako izhaja tudi pravica posameznikov, da sodelujejo pri zagotavljanju lastne varnosti in da tako sami aktivno preprečujejo protipravne posege v njihovo zasebno sfero. Izpodbijana ureditev posameznikom uresničevanja te pravice ne preprečuje. Izpodbijane določbe samo prepovedujejo določena ravnanja, za katera je zakonodajalec ocenil, da posegajo v pravice tretjih oseb oziroma zmanjšujejo učinkovitost policije. Ustavno sodišče je zato te očitke pobudnikov presodilo z vidika splošne svobode ravnanja iz 35. člena Ustave.

40. Ustava v 34. in 35. členu varuje človekovo osebno dostojanstvo, osebnostne pravice, njegovo varnost in zasebnost. Pravica do osebnega dostojanstva posamezniku zagotavlja priznanje njegove vrednosti, ki mu gre kot človeku in iz katere izvira njegova sposobnost samostojnega odločanja. Iz te človekove lastnosti pa izvira tudi jamstvo osebnostnih pravic kot tistih elementov posameznikove osebnosti, ki niso varovani z drugimi določbami Ustave (s svobodo vesti, izražanja itn.), a je šele skupaj z njimi posamezniku dana možnost, da se svobodno razvija in oblikuje svoje življenje v skladu z lastnimi odločitvami. Člen 35 Ustave s tem, ko jamči nedotakljivost človekove telesne in duševne celovitosti ter njegove zasebnosti in osebnostnih pravic, zagotavlja tudi t. i. splošno svobodo ravnanja ljudi. Pravica do splošne svobode ravnanja daje posamezniku pravico, da "razpolaga sam s seboj" in s tem, kar mu je kot osebi lastno, brez zunanjih vplivov. Za posameznika je namreč pomembno, da izbere svoj življenjski slog, da razvije svojo osebnost in da živi življenje, kot se sam odloči. V tej ustavni pravici je zajeto tudi načelo, da je v pravni državi človeku dovoljeno vse, kar ni prepovedano, in ne obratno. S tem ko zakonodajalec opredeli določeno ravnanje kot kaznivo in določi sankcijo zanj, poseže v splošno svobodo ravnanja iz 35. člena Ustave. Zato tudi izpodbijana ureditev posega v to človekovo pravico pobudnikov.

41. Pri presoji, ali je poseg dopusten, mora Ustavno sodišče naprej presoditi, ali temelji na ustavno dopustnem razlogu (tretji odstavek 15. člena Ustave). Kot izhaja iz zakonodajnega gradiva, je namen oziroma cilj ZNDM-2E zagotoviti učinkovitejše varovanje državne meje, učinkovito izvajanje dolžnosti in nalog policije ter učinkovito vodenje prekrškovnih

postopkov, ki so neposredno povezani z zagotavljanjem varnosti posameznikom in skupnosti. Namen oziroma cilj ZJRM-1A pa je zagotoviti učinkovitejše varovanje javnega reda in miru, učinkovito izvajanje dolžnosti in nalog policije ter učinkovito vodenje prekrškovnih postopkov. Iz navedenega izhaja, da ustavno dopusten cilj za takšen poseg v splošno svobodo ravnanja izhaja iz varstva pravic drugih (tretji odstavek 15. člena Ustave), predvsem iz varstva pravice posameznika do dostojanstva in varnosti (34. člen Ustave).

42. Ustavno sodišče mora presoditi tudi, ali je takšen poseg v človekove pravice in temeljne svoboščine v skladu s splošnim načelom sorazmernosti kot enim izmed načel pravne države (2. člen Ustave). Oceno skladnosti izpodbijane ureditve s splošnim načelom sorazmernosti opravi Ustavno sodišče na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti, ki obsega presojo primernosti, nujnosti in sorazmernosti v ožjem pomenu.

43. Pri presoji, ali je ocenjevani poseg primeren za dosego zasledovanega cilja, je treba preveriti, ali je ta cilj s posegom dejansko mogoče doseči. Kot je bilo že pojasnjeno, izpodbijane določbe ZNDM-2E prepovedujejo, da bi posamezniki, sami ali v skupinah, z namenom nadzora državne meje ravnali kot policisti pri nadzoru državne meje oziroma da bi ovirali policiste pri izvajanju nadzora državne meje. Iz predloga ZNDM-2E izhaja, da so se v praksi taka ravnanja izkazala za škodljiva, ker so v javnosti vzbujala napačne predstave o pooblastilih teh posameznikov ali skupin oziroma so omejevala učinkovitost policije pri izvajanju nadzora državne meje. Izpodbijane določbe ZJRM-1A pa prepovedujejo, da bi posamezniki, sami ali v skupinah, nosili določene predmete ter pri tem ravnali kot uradne ali vojaške osebe oziroma da bi nosili maskirna oblačila, uniforme ali uniformam podobna oblačila ter pri tem ravnali kot policijska ali vojaška sila, ki nima podlage v zakonu. V predlogu ZJRM-1A je zapisano, da inkriminirana ravnanja v javnosti povzročajo napačne predstave o pristojnostih storilcev, posamezniki so ob takih dejanjih vznemirjeni oziroma se počutijo ogrožene. Inkriminirana ravnanja lahko v javnosti ustvarjajo zmedo, vznemirjajo tretje osebe, pa tudi razvrednotijo ali zmanjšajo pomen delovanja uradnih in vojaških oseb ter posledično države kot take. Glede na navedeno je določitev takih ravnanj za kazniva primeren ukrep za zagotavljanje pravice posameznikov do dostojanstva in varnosti iz 34. člena Ustave.

44. V okviru preizkusa nujnosti posega Ustavno sodišče presoja, ali je poseg nujen (potrben) v smislu, da cilja ni mogoče doseči brez posega nasploh (kateregakoli) oziroma da cilja ni mogoče doseči brez ocenjevanega (konkretnega) posega s kakšnim drugim, ki bi bil po svoji naravi blažji. Te zahteve so glede izpodbijane ureditve izpolnjene. Zakonodajalec je v predlogih obeh zakonov pojasnil, da so sicer nekatera ravnanja, ki so

predmet inkriminacije, že sedaj opredeljena kot kazniva, a samo, če pri posamezniku povzročijo občutek ponižanosti, ogroženosti, prizadetosti ali strahu. Ker pa naj se ljudje ne bi želeli izpostavljati v uradnih postopkih državnih organov, naj policija ne bi mogla uvesti prekrškovnega postopka. Prav tako z vidika preprečevanja ogrožanja varnosti in okrnitve avtoritete uradnih oseb ne zadostuje dotedanja ureditev, po kateri je kaznivo šele, če je storilec opravil kakšno dejanje, ki ga je upravičena opraviti samo uradna ali vojaška oseba. Po presoji Ustavnega sodišča je s tem izpolnjen pogoj nujnosti izpodbijane ureditve.

45. Da izpodbijana določba preстане test sorazmernosti, mora biti izpolnjen tudi pogoj sorazmernosti v ožjem pomenu. Pri sorazmernosti v ožjem pomenu gre za presojo, ali je teža posledic ocenjevanega posega v prizadeto človekovo pravico proporcionalna vrednosti zasledovanega cilja oziroma koristim, ki bodo zaradi posega nastale.

46. Za moderno državo je značilno, da razpolaga z monopolom fizične prisile, s katerim prepreči ali odvrne vedenje in ravnanje, ki neposredno ogrožata javno varnost ljudi, javni red in mir. Tradicionalno je policija eden od državnih organov, ki ima z zakonom podeljeno pooblastilo, da s tem monopolom v skrajnih primerih tudi razpolaga. Policija je organ izvršilne veje oblasti, ki v okviru sistema nacionalne varnosti skrbi za podsystem notranje varnosti – pristojna je za javno varnost, vzdrževanje reda in miru ter uveljavljanje zakonov na ozemlju države. Z učinkovitim delom policije se tako zagotavlja tudi varstvo človekove pravice do varnosti iz 34. člena Ustave. Razumno je stališče zakonodajalca, da je učinkovitost policijskega dela lahko ovirana, če se nepooblaščeni posamezniki vključujejo v delo policije na način, da jih je mogoče zamenjati z uradnimi ali vojaškimi osebami. Razumno je tudi stališče, da lahko takšna ravnanja povzročijo vznemirjenje in nelagodje. Po drugi strani pa izpodbijana ureditev nedvomno vpliva na življenjski slog pobudnikov, saj jim prepoveduje nošenje določenih oblačil, znakov pripadnosti, ponaredkov orožja in podobno, pa tudi določena ravnanja, ki jih pobudniki štejejo za koristne. Pobudniki v zvezi s tem opozarjajo tudi na širok domet izpodbijanih določb ZJRM-1A, saj prepovedujejo ravnanja na javnih in zasebnih površinah. Pri tem pa je treba upoštevati, da zakon prepoveduje "vzbujanje videza", kar pomeni, da so dejanja lahko inkriminirana samo, če se izvajajo na tistih zasebnih površinah, ki so dostopna tudi javnosti, ne pa na primer v intimnosti doma. Pomembno je tudi, da že načelo zakonitosti iz 28. člena Ustave zahteva ozko opredelitev zakonskih znakov, ki jih vsebuje izpodbijana ureditev. Glede na navedeno Ustavno sodišče ocenjuje, da je teža posledic, ki jih ima prepoved takih ravnanj za splošno svobodo ravnanja posameznika, sorazmerna s koristmi izpodbijane ureditve za zagotovitev učinkovitega dela policije pri zagotavljanju varnosti,

pa tudi s koristmi za pravice tretjih oseb, ki jih taka ravnanja zmedejo oziroma vznemirjajo. Zato izpodbijana ureditev prestane tudi test sorazmernosti v ožjem pomenu.

47. Ustavno sodišče je zato odločilo, da 1., 2. in 3. člen ZNDM-2E ter 1. in 2. člen ZJRM-1A niso v neskladju s splošno svobodo ravnanja iz 35. člena Ustave (1. točka izreka).

C.

48. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena in tretjega odstavka 25. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Matej Accetto ter sodnice in sodniki dr. Rok Čeferin, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Rajko Knez, dr. Neža Kogovšek Šalamon, dr. Špelca Mežnar, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Ustavno sodišče je 1. točko izreka sprejelo s šestimi glasovi proti enemu. Proti je glasovala sodnica Šugman Stubbs. Ustavno sodišče je 2. točko izreka sprejelo soglasno. Sodnik Šorli je dal pritrdilno ločeno mnenje.

dr. Matej Accetto
Predsednik

Vprašanja

- Kdaj je podan pravni interes za vložitev pobude za presojo ustavnosti oz. zakonitosti?
- Kdaj in pod katerimi pogoji ima posameznik pravni interes za vložitev pobude za oceno ustavnosti prekrškovne določbe?
- Ali prepoved določenih ravnanj posameznikov ob meji pomeni poseg v pravico do združevanja?
- Kaj pomeni načelo zakonitosti in kako se razlikuje od načela jasnosti norm?
- Ali je dopustna uporaba odprtih pravnih pojmov v kaznovalnem pravu? Če da, pod katerimi pogoji in v kakšnem obsegu?
- Kako Ustavno sodišče razume besedno zvezo vzbuja videz izvajanja nalog uradnih ali vojaških oseb?
- Katera ravnanja po presoji Ustavnega sodišča pomenijo nedopustno posnemanje policijskih nalog pri nadzoru državne meje?
- Kako se presoja obstoj subjektivnega elementa (namernega delovanja) pri določanju relevantnega prekrškovnega ravnanja?
- Ali izpodbijane določbe posegajo v splošno svobodo ravnanja? Če da, kako?

- Kako Ustavno sodišče uporablja strogi test sorazmernosti pri presoji posega v splošno svobodo ravnanja?
- Ali lahko določba, ki inkriminira zgolj videz določenega ravnanja, preneha test načela zakonitosti?
- Ali iz pravice do varnosti izhaja tudi pravica posameznika do varnostnega samoorganiziranja?

Odločba Ustavnega sodišča št. Up-472/20-23 z dne 14. februarja 2024 (»Meje svobode izražanja na spletu«)

Up-472/20-23
14. 2. 2024

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku odločanja o ustavni pritožbi Mojce Šetinc Pašek, Škofljica, ki jo zastopa Stojan Zdolšek, odvetnik v Ljubljani, na seji 14. februarja 2024

odločilo:

Sodba Vrhovnega sodišča št. II Ips 75/2019 z dne 6. 2. 2020 se razveljavi in zadeva se vrne Vrhovnemu sodišču v novo sojenje.

Obrazložitev

A.

1. Pritožnica je s tožbo z dne 1. 7. 2016 zahtevala od nasprotnega udeleženca (tedaj toženca) plačilo odškodnine v višini 6.000 EUR s pripadajočimi zakonskimi zamudnimi

obrestmi, in sicer za duševne bolečine, ki jih je trpela zaradi razžalitve z naslednjo njegovo objavo na družbenem omrežju Twitter z dne 21. 3. 2016: "Na neki FB strani javne hiše ponujajo poceni usluge odsluženih prostitutk Evgenije C in Mojce PŠ. Eno za 30 EUR, drugo za 35 EUR. #ZvodnikMilan."

2. Sodišče prve stopnje je z zamudno sodbo z dne 25. 10. 2016 pritožničnemu tožbenemu zahtevku v pretežnem delu ugodilo (le v obrestnem delu je bil zahtev deloma zavrnjen). Nasprotni udeleženec je vložil predlog za vrnitev v prejšnje stanje, vendar je bil ta pravnomočno zavrnjen. Višje sodišče je zavrnilo tudi pritožbo nasprotnega udeleženca zoper zamudno sodbo in potrdilo sodbo sodišča prve stopnje. Zoper pravnomočno ugodilno sodbo je nasprotni udeleženec vložil predlog za dopustitev revizije. Vrhovno sodišče je s sklepom št. II DoR 52/2019 z dne 1. 4. 2019 dopustilo revizijo (i) glede procesnega vprašanja, ali so bile nasprotnemu udeležencu z vročitvijo tožbe na način, da se je sodno pisanje po poteku 15-dnevnega roka za njegov prevzem na pošti vrnilo sodišču, ker je bil njegov hišni predalčnik v splošnem sicer uporaben, vendar za konkretno sodno pisanje premajhen, zagotovljene zadostne možnosti za izjavljanje v postopku s tem, ko je bil nasprotni udeleženec na vrnitev sodne pošiljke sodišču opozorjen le s tipskim obvestilom, v katerem je bilo navedeno, da bo pisanje vrnjeno sodišču, če naslovnik predalčnika nima ali je ta neuporaben; ter (ii) glede materialnopravnega vprašanja pravilnosti presoje nižjih sodišč, da je nasprotni udeleženec s sporno objavo nedopustno posegel v pritožnične osebne pravice. S sodbo št. II Ips 75/2019 z dne 6. 2. 2020 je Vrhovno sodišče na prvo vprašanje odgovorilo pritrdilno; na drugo pa, da je zmotna materialnopravna presoja nižjih sodišč o prekomernem posegu nasprotnega udeleženca v pritožnične osebne pravice. Po presoji Vrhovnega sodišča gre pri sporni izjavi za visoko varovano politično izražanje, zaradi česar bi njegovo omejevanje nesorazmerno hudo poseglo v svobodo izražanja ne le nasprotnega udeleženca, marveč v svobodo izražanja na družbenih omrežjih, kot je Twitter, nasploh. Zato je Vrhovno sodišče ugodilo reviziji nasprotnega udeleženca ter spremenilo izpodbijano pravnomočno sodbo tako, da je pritožničin tožbeni zahtev v celoti zavrnilo.

3. Po presoji Vrhovnega sodišča pritožnične navedbe v tožbi (da je šlo pri sporni izjavi za odziv na prispevek Evgenije Carl v oddaji Dnevnik z istega dne, v katerem je novinarka poročala, da so se med člani Facebook skupine Legija smrti znašli tudi vidni člani stranke SDS, katere predsednik je nasprotni udeleženec) zadoščajo za oceno, da gre pri spornem zapisu za politično izražanje. Kajti šlo naj bi za izražanje o pomembni družbeni temi, to je o (ne)pristranskosti uredniške politike dnevnoinformativnega programa javne radiotelevizije. Upošteva se ne le temo, pač pa predvsem osebo izjavitelja, ki je bil v tistem času poslanec Državnega zbora, vodja največje opozicijske stranke (SDS) in mnenjski

voditelj, ki ima na Twitterju 39.600 sledilcev, gre po oceni Vrhovnega sodišča pri spornem tvitu za politični govor *par excellence*, ki uživa najvišjo možno stopnjo varstva. Vrhovno sodišče se pri tem sklicuje na sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) v zadevah *Makaraduli proti Nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji* z dne 19. 7. 2018 (61. in 66. točka obrazložitve), *Karácsony in drugi proti Madžarski* z dne 17. 5. 2016 (137. točka obrazložitve) ter *Castells proti Španiji* z dne 23. 4. 1992 (42. točka obrazložitve).

4. Vrhovno sodišče je pri tehtanju pravic v koliziji upoštevalo tudi družbeni položaj s sporočilom prizadete osebe. Poudarilo je, da je bila pritožnica v času objave sporne izjave urednica dnevnoinformativnih oddaj na nacionalni radioteleviziji, ki je kot taka nosila tudi institucionalno odgovornost. Po presoji Vrhovnega sodišča je zato pritožnica – enako kot nasprotni udeleženec – javna oseba, pri teh pa so meje dovoljene kritike širše kot pri zasebnikih, zlasti kadar se kritika nanaša na njihovo delo. Pri tem se je sklicevalo na sodbe ESČP v zadevah *Thoma proti Luksemburgu* z dne 29. 3. 2001 (47. točka obrazložitve), *Milisavljević proti Srbiji* z dne 4. 4. 2017 (40. točka obrazložitve) ter *Grebneva in Alisimchik proti Rusiji* z dne 22. 11. 2016 (58. točka obrazložitve). Vrhovno sodišče je pri svoji presoji za pomembno štelo še okoliščino, da je pomenila sporna izjava odziv nasprotnega udeleženca na predhodno ravnanje pritožnice oziroma novinarke Evgenije Carl, ki je v že omenjeni televizijski oddaji izpostavila člane politične stranke, katere predsednik je nasprotni udeleženec. Pri tem se je sklicevalo na sodbo ESČP v zadevi *Sanocki proti Poljski* z dne 17. 7. 2007.

5. Vrhovno sodišče je veliko težo pripisalo tudi okoliščini, da je šlo pri sporni izjavi za izražanje na Twitterju, to je na spletnem družbenem omrežju, na katerem naj bi se oblikovala specifična subkultura izražanja in komuniciranja. Vrhovno sodišče je v okviru tega merila upoštevalo po eni strani način nastajanja sporočil na Twitterju (praviloma naj bi šlo za ekspresivne, zelo kratke, hitre, tudi pikre, zajedljive, nemalokrat prostaške odzive, napisane v pogovornem stilu, brez poglobljenega razmisleka) in po drugi strani način, kako uporabniki Twitterja sprejemajo informacije, objavljene na njem (ti naj bi tvite brali hitro in naj jih ne bi preučevali; razumeli pa naj bi jih v kontekstu, ki je specifičen za to družbeno omrežje). Upošteva je navedene posebne okoliščine komuniciranja na Twitterju, po oceni Vrhovnega sodišča pri presoji protipravnosti sporne izjave ni pravilen jezikovnoanalitičen pristop, ampak je treba izhajati iz tega, kakšen je bil hipni učinek objave na povprečnega uporabnika oziroma sledilca.

6. Glede oblike sporne izjave je Vrhovno sodišče poudarilo, da svoboda izražanja varuje tudi izjave, ki žalijo, šokirajo, vznemirjajo, če so te del razprave o vprašanju, ki je v javnem interesu. Le če je avtorju izjave šlo zgolj za žalitev in zaničevanje, naj tudi pri satiričnih političnih izjavah protipravnost ne bi bila izključena. Za oceno protipravnosti sporne izjave tako po presoji Vrhovnega sodišča ne zadošča njena morebitna žaljivost, ampak je treba oceniti, kakšno vsebinsko sporočilo je govorec z žaljivo izjavo hotel posredovati ter kakšen je družbeni in politični kontekst izjave. Kajti ko gre za visoko varovan politični govor, naj bi bilo treba poleg vsebine varovati tudi obliko izjave. Vrhovno sodišče poudarja, da pravice do svobode izražanja ni dopustno omejiti zgolj zato, ker bi se nasprotni udeleženec lahko odzval na drugačen, manj žaljiv način. Tako stališče naj bi že sprejelo tudi Ustavno sodišče v odločbi št. Up-614/15 z dne 21. 5. 2018 (Uradni list RS, št. 44/18, in OdlUS XXIII, 23, 21. točka obrazložitve).

7. Prav zato, ker je šlo za izjavo na Twitterju, po oceni Vrhovnega sodišča zgolj to, da je nasprotni udeleženec s twitom objavil le satirično, sarkastično ter za pritožnico žaljivo prispodobo, verbalno karikaturu, ne pa tudi obsežnejšega vsebinskega odziva na televizijsko oddajo, ne zadošča za oceno o njegovem izključnem namenu zaničevanja in razvrednotenja pritožnice. Kajti po presoji Vrhovnega sodišča je povprečen sledilec razumel, da se je sporni zapis nanašal na pritožnično delo urednice dnevnoinformativnega programa na nacionalni radioteleviziji in da pomeni očitek o njeni pristranskosti. Povprečen razumen sledilec naj bi torej razumel, da se sporni zapis ni nanašal na pritožnično zasebno življenje, da ga torej ni mogoče razumeti dobesečno. Zato naj sporne izjave ne bi bilo mogoče oceniti za posebej žaljivo. Sicer pa naj bi se politična žalitev pogosto razširila na osebno področje in po stališču ESČP, izraženem med drugim v sodbi v zadevi *Mladina d. d. Ljubljana proti Sloveniji* (46. točka obrazložitve), naj bi bila takšna tveganja nujna za svobodno razpravljanje o idejah, ki pomenijo zagotovilo demokratične družbe. Tudi Ustavno sodišče naj bi v odločbi št. Up-614/15 poudarilo, da je opredeljevanje pomena sporne izjave s stališča prestrogih meril nezdržljivo s svobodo izražanja.

8. Vrhovno sodišče je poudarilo, da imajo družbena omrežja v sodobni družbi vedno večjo vlogo pri omogočanju lažjega dostopa javnosti do informacij in tudi pri njihovem učinkovitem razširjanju ter da so lahko ravno zato, kot tudi iz razloga, ker je objavljene izjave težko povsem odstraniti z medmrežja, posledice kršitve v primeru posega v pravice posameznika bistveno hujše. Vrhovno sodišče se je tudi strinjalo s pritožnico, da nasprotni udeleženec ni slehernik, ampak predsednik največje opozicijske stranke in mnenjski voditelj, zaradi česar so njegove izjave deležne bistveno večje pozornosti in so predmet bolj poglobljenih analiz s strani sledilcev, političnih analitikov, pa tudi drugih medijev.

Zato naj bi jih bilo treba obravnavati drugače kot nepremišljene, pogosto vulgarne odzive anonimnih posameznikov prek spleta, ki imajo zamejen domet. Vendar je treba po presoji Vrhovnega sodišča v tej zadevi večjo težo pripisati okoliščini, da je šlo za visoko varovano politično izražanje vodje največje opozicijske stranke o pomembni politični temi, in to na specifičnem družbenem omrežju Twitter, s specifičnim slogom in načinom izražanja, katerega omejevanje naj bi imelo toliko večje zastraševalne učinke (*chilling effect*). Vrhovno sodišče je zaključilo, da je treba glede na vse navedeno v tej koliziji človekovih pravic dati prednost razsvetlenskemu načelu, da samo svobodna razprava o pomembnih družbenih temah omogoča približevanje resnici. Glede na to po presoji Vrhovnega sodišča nasprotni udeleženec s sporno izjavo ni protipravno posegel v pritožnične človekove pravice.

9. Pritožnica Vrhovnemu sodišču očita kršitev ustavnih procesnih jamstev iz 22., 23. in 25. člena Ustave. Poudarja, da nasprotni udeleženec sploh ni odgovoril na tožbo. Sklicujoč se na drugi odstavek 214. člena Zakona o pravdnem postopku (Uradni list RS, št. 73/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08 in 10/17 – v nadaljevanju ZPP), meni, da je treba zato šteti za neprerekana vsa v tožbi navedena dejstva (o tem, da je zapis objektivno žaljiv, da ni šlo za kritiko njenega dela, ampak za zaničevanje pritožnice kot osebe, ter da izjava ne prispeva k javni razpravi). Kajti po mnenju pritožnice so "žaljivost", "namen sporočila" ter "razumevanje zapisa s strani povprečnega bralca" dejanska in ne pravna vprašanja, zato naj jih Vrhovno sodišče ne bi smelo drugače presojati. Vrhovno sodišče naj bi svojo odločitev kljub temu oprlo na dejstva, ki naj bi bila v nasprotju s tistimi, ki jih je pritožnica navedla v tožbi in ki jih je v sodbi povzelo sodišče prve stopnje. Tako ravnanje Vrhovnega sodišča naj bi bilo arbitrarno, pomenilo naj bi tudi arbitraren odstop od njegove ustaljene presoje, (i) po kateri resničnosti tožbenih trditev, ki jih sodišče prve stopnje povzame v dejansko podlago zamudne sodbe, s pravnimi sredstvi ni mogoče izpodbijati (tako sodba Vrhovnega sodišča št. II Ips 457/2008 z dne 14. 10. 2010) in (ii) po kateri je Vrhovno sodišče pri odločanju o reviziji glede dejanskega stanja vezano na ugotovitve nižjih sodišč (tako sodbi Vrhovnega sodišča št. II Ips 29/2019 z dne 5. 12. 2019 in št. II Ips 237/2018 z dne 7. 11. 2019). Kajti Vrhovno sodišče naj bi drugače od nižjih sodišč, in to ne da bi opravilo glavno obravnavo, zaključilo, da sporni zapis nasprotnega udeleženca ni pretirano žaljiv, ker da ga je treba razumeti kot prisposodbo, usmerjeno v kritiko pritožničinega dela, ter da kot tak prispeva k javni razpravi o (ne)pristranskosti uredniške politike RTV Slovenija, pri čemer naj bi bila vsebina zapisa skladna s subkulturo komunikacije na Twitterju in zato v opisanem pomenu razumljiva tudi povprečnemu sledilcu. S tem naj bi Vrhovno sodišče mimo postavljenih navedb strank v korist nasprotnega udeleženca samo ugotavljalo dejansko stanje (glede teme sporne izjave ter vpliva uporabljenega medija), kar naj bi bilo nesprejemljivo tudi z vidika pritožnične pravice do nepristranskega sojenja iz prvega odstavka 23. člena Ustave. Pritožnica naj bi v tožbi sicer res zapisala, da je pomenil

zapis nasprotnega udeleženca odziv na prispevek novinarko Evgenije Carl v oddaji Dnevnik 21. 3. 2016, v katerem je novinarka poročala, da so se med člani Facebook skupine Legija smrti znašli tudi vidni člani stranke SDS, katere predsednik je nasprotni udeleženec. Vendar po prepričanju pritožnice taka dejanska podlaga tožbe ne zadošča za sklep, da je odziv nasprotnega udeleženca pomenil prispevek k razpravi v splošnem interesu, ko pa naj vsebina njegovega odziva ne bi imela zveze s temo, saj v njem nasprotni udeleženec ni zanikal ali dopolnjeval dejstev iz omenjenega prispevka. Zaradi spremembe pravnomočne sodbe na taki, po mnenju pritožnice novi dejanski podlagi naj bi Vrhovno sodišče kršilo tudi pritožnično pravico do pravnega sredstva iz 25. člena Ustave.

10. Pritožnica uveljavlja tudi kršitev pravice do osebnega dostojanstva iz 34. člena Ustave in osebnostnih pravic iz 35. člena Ustave. Vrhovnemu sodišču očita, da je ustavnopravno pomembna merila presoje, ki sta jih za primer kolizije pravice do svobode izražanja na eni strani ter pravice do časti in dobrega imena na drugi strani izoblikovali Ustavno sodišče in ESČP, napačno ovrednotilo, upošteva pri tem kontekst celotne zadeve ter pomen njene pravice do časti in ugleda. Pritožnica se sicer strinja, da je v okviru pravno varovane svobode izražanja dopustna določena stopnja pretiravanja, provokacije in celo uporaba objektivno žaljivih izrazov, dokler gre za legitimno izražanje mnenj v skladu z namenom pravice do izražanja. Vendar poudarja, da v tem okviru niso varovane žaljive izjave, katerih primarni namen je napad na osebnost oškodovanca, sramotitev, ponižanje ali zasmehovanje. Pritožnica meni, da vodi v obravnavani zadevi upoštevanje vseh ustavnopravno upoštevanih meril presoje do sklepa o nedopustnem posegu nasprotnega udeleženca v njene osebnostne pravice.

11. Po mnenju pritožnice je Vrhovno sodišče napačno ocenilo, da zapis nasprotnega udeleženca prispeva k razpravi v javnem interesu. Pritožnica poudarja, da nasprotni udeleženec v zapisu ni niti z besedo omenil njenega novinarskega dela, zavoda RTV Slovenija ali prispevka Evgenije Carl, niti ni navedel spletne povezave do navedenega prispevka. V tem naj bi se obravnavana zadeva v bistvenem razlikovala od zadeve *Grebneva in Alisimchik proti Rusiji*. Jasno vsebinsko povezavo med žaljivimi izjavami ter delom odgovornega urednika razvedrilnih oddaj na RTV Slovenija, na katerega so se izjave nanašale, naj bi v 24. točki obrazložitve odločbe št. Up-614/15 kot bistveno izpostavilo tudi Ustavno sodišče. V obravnavani zadevi pa po mnenju pritožnice povprečen bralec spornega zapisa ni mogel razumeti kot kritiko pristranskosti uredniške politike na RTV Slovenija. Čeprav zapisa ni razumel dobesedno, naj bi si na njegovi podlagi naslikal podobo pritožnice kot nemoralne in neprivlačne osebe brez časti in dostojanstva, ne pa podobe pristranske novinarko. Zato pritožnica vztraja, da spornega zapisa ni mogoče razumeti kot kritiko njenega dela (*ad rem*), ampak kot neposredni napad nasprotnega

udeleženca nanjo (*ad personam*), ki ni mogel, in to ne glede na osebo izjavitelja, prispevati k razpravi v javnem interesu.

12. Pritožnica meni, da je Vrhovno sodišče napačno ovrednotilo tudi merilo "položaj osebe, na katero se izjava nanaša". Poudarja, da sama za razliko od nasprotnega udeleženca ni javna oseba *par excellence*, ampak zgolj relativna javna oseba. Zato naj bi bila dolžna trpeti le kritiko na račun svojega dela, ne pa na račun svoje osebnosti. Pritožnica se pri tem sklicuje na sodbo v zadevi *Khadija Ismayilova proti Azerbajdžanu* (št. 3), v kateri je ESČP prav tako obravnavalo razžalitev novinarko s strani politika. Pritožnica Vrhovnemu sodišču očita, da je merila, ki jih je ESČP izoblikovalo za varstvo svobode medijev, nekritično uporabilo v diametralno nasprotnem položaju, v katerem je žaljiv zapis uperjen zoper novinarko in urednico. Novinarsko delo naj bi bilo nedvomno podvrženo javni kritiki. Vendar naj bi se bilo treba hkrati zavedati pomena neodvisnega novinarstva v demokratični družbi. Pritožnica meni, da bi se morali politiki izogibati osebnim napadom in obračunavanjem z novinarji zaradi njihovega kritičnega poročanja, saj naj bi to pomenilo svojevrstno obliko pritiska na novinarje, ki naj bi lahko privedla do podobnega zastraševalnega učinka, kot ga povzročijo obsodbe zaradi posegov v čast in dobro ime. Sklicuje se na sodbo ESČP v zadevi *Andreas Wabl proti Avstriji* z dne 21. 3. 2000, iz katere naj bi izhajalo, da so meje dopustne kritike novinarjev s strani nosilcev oblasti bistveno ožje kot meje dopustne kritike nosilcev oblasti s strani novinarjev. Pritožnica meni, da v tej zadevi pravica nasprotnega udeleženca do svobode izražanja ni v koliziji le z njeno pravico do časti in dobrega imena, ampak tudi z njeno pravico do svobode izražanja kot novinarke.

13. Pritožnica nasprotuje tudi vrednotenju merila "predhodnega ravnanja osebe", kot ga je opravilo Vrhovno sodišče. Poudarja, da so ob upoštevanju tega merila zelo žaljive izjave po presoji ESČP sprejemljive le v primerih, ko gre za odzive na izrazito sporne, provokativne predhodne izjave nosilcev oblasti. Tak naj bi bil položaj v zadevah, ki jih je ESČP obravnavalo v sodbah *Oberschlick proti Avstriji* (št. 2) z dne 1. 7. 1997 in *Mladina d. d. Ljubljana proti Sloveniji*. ESČP naj po drugi strani ne bi ugotovilo kršitve pravice do svobode izražanja kljub obsodbi novinarko zaradi razžalitve političarke pred domačimi sodišči v sodbi v zadevi *Tammer proti Estoniji* z dne 6. 2. 2001. Po prepričanju pritožnice njeno predhodno ravnanje v tej zadevi oziroma ravnanje novinarko Evgenije Carl ni upravičevalo uporabe tako žaljivih izrazov. Ne le zato, ker naj sporni prispevek ne bi bil žaljiv niti do nasprotnega udeleženca niti do stranke SDS, ampak predvsem zato, ker nasprotni udeleženec v tem postopku ni niti zatrjeval niti dokazal, da bi bile novinarkine izjave v prispevku neresnične ali da bi bil prispevek nekorekten, žaljiv ali pristranski. Pritožnica meni, da bi lahko nasprotni udeleženec, če bi res želel odpreti razpravo o vsebini

prispevka ali o kvaliteti njenega novinarskega oziroma uredniškega dela, to storil z bistveno manj žaljivimi izjavami ter na bistveno bolj vsebinski način, denimo z zahtevo po objavi popravka ali z daljšo izjavo za javnost.

14. Pritožnica nasprotuje tudi vrednotenju merila "vsebina, oblika in posledice izjave", kot ga je opravilo Vrhovno sodišče. Napačno naj bi bilo stališče Vrhovnega sodišča, da je šlo pri sporni izjavi za satirično kritiko njenega dela in da naj bi takšnemu slogu izražanja, kot je lastno Twitterju, pripadalo posebno varstvo tudi zaradi preprečevanja zastraševalnega učinka. Iz spornega zapisa naj ne bi izhajalo, da gre za satiro. Tudi sicer naj Twitter ne bi bil tipično mesto za objavo satiričnih vsebin. V tem naj bi se ta primer bistveno razlikoval od primera, ki ga je ESČP obravnavalo v zadevi *Grebneva in Alisimchik proti Rusiji*, v kateri naj bi bil sporni članek objavljen v rubriki, ki je bila v celoti posvečena takim vsebinam. Skrajno nenavadno je po mnenju pritožnice tudi sklicevanje Vrhovnega sodišča na posebno subkulturo komuniciranja na Twitterju, ki naj bi vključevala prostaška in brez resnega razmisleka objavljena sporočila. Čeprav naj bi bili tviti sicer res krajši, jim po mnenju pritožnice na splošno prostaškosti ni mogoče pripisati. Predvsem pa naj bi bilo absurdno enačenje prostaških odzivov s pravno varovanim žanrom oziroma slogom pisanja. Pritožnica meni, da se od vsakega posameznika, še posebej pa od vidnega politika, pričakuje, da pred javno objavo sporočila premisli, ali to ustreza minimalnim pravnim in etičnim standardom demokratične družbe, saj je to nujen pogoj za vzdrževanje kulturne javne razprave. Po pritožničinem mnenju tudi ne obstajajo razumni razlogi za sklepanje, da naj bi povprečen bralec Twitterja izjavo politika, objavljeno s tvitom, vzel manj resno ter razumel drugače od njegovih izjav, podanih prek drugih komunikacijskih kanalov. Prav tako naj ne bi obstajali razlogi za to, da bi pravo zaradi specifičnih lastnosti tega komunikacijskega kanala varovalo tudi prostaške in nepremišljene izjave. Zato po mnenju pritožnice okoliščina objave spornega zapisa na Twitterju ne more biti odločilna za varstvo tega zapisa. Ta okoliščina naj bi bila nasprotno pomembna z vidika pritožničnih osebnostih pravic, saj naj bi imela objava v takem mediju velik vpliv in posledice glede na to, da je tam dostopna vsakomur in da je imel nasprotni udeleženec v spornem času skoraj 40.000 sledilcev, ki so objavo delili na svojem zidu, ter da so sporno izjavo povzemali tudi drugi mediji. Ker naj bi sporna izjava dosegla zelo širok krog ljudi, naj bi bile posledice posega nasprotnega udeleženca v pritožnično čast in dobro ime še toliko hujše.

15. Glede na vse navedeno naj bi nosilno stališče izpodbijane sodbe, da pomeni sporna izjava nasprotnega udeleženca dopustno, v okviru 39. člena Ustave varovano izražanje, kršilo pritožnični človekovi pravici iz 34. in 35. člena Ustave. Pritožnica Ustavnemu sodišču zato predlaga, naj njeni ustavni pritožbi ugotovi ter izpodbijano sodbo spremeni

tako, da revizijo nasprotnega udeleženca zavrne, oziroma podrejeno pritožnica predlaga razveljavitev izpodbijane sodbe in vrnitev zadeve Vrhovnemu sodišču v ponovno sojenje.

16. Ustavno sodišče je 15. 7. 2020 prejelo pisanje nasprotnega udeleženca, da sta se o protipravnosti njegove izjave izjavila tudi dva ugledna tuja pravnik, in sicer profesor evropskega prava človekovih pravic na Pravni fakulteti Bristol Gavin Phillipson ter profesorica ustavnega in medijskega prava in svobode tiska na Univerzi Utah RonNell Andresen Jones. Oba naj bi bila mnenja, da take izjave ni mogoče šteti za protipravno, če tvit ni mišljen dobesedno, ampak kot metafora. Nasprotni udeleženec prilaga članek, objavljen na SiolNET 11. 7. 2020, ter hkrati predlaga vpogled v video, objavljen na internetu.

17. Ustavno sodišče je s sklepom senata št. Up-472/20 z dne 19. 6. 2023 sprejelo pritožnično ustavno pritožbo v obravnavo. V skladu s prvim odstavkom 56. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21 – v nadaljevanju ZUstS) je o sprejemu obvestilo Vrhovno sodišče. Na podlagi drugega odstavka 56. člena ZUstS je bila ustavna pritožba poslana nasprotnemu udeležencu, ki je nanjo odgovoril.

18. Nasprotni udeleženec meni, da bi pomenila ugoditev pritožnični ustavni pritožbi nedopusten poseg v njegovo pravico do svobode izražanja iz 39. člena Ustave, saj naj bi sporna izjava pomenila njegov odziv na dolgotrajno skrajno žaljivo poročanje obeh v tuitu omenjenih novinark RTV Slovenija o njem osebno in o politični stranki SDS, ki ji predseduje. Sporni komentar naj bi se zato nanašal na "medijsko prostitucijo". Sicer pa se nasprotni udeleženec v celoti sklicuje na svoje navedbe iz ustavne pritožbe št. Up-950/21, ki jo je Ustavno sodišče prav tako sprejelo v obravnavo in v kateri je predmet presoje sodba Vrhovnega sodišča št. II Ips 22/2021 z dne 1. 9. 2021, ki obravnava isti historični dogodek (le da je Vrhovno sodišče tam sprejelo diametralno nasprotno odločitev o njegovem prekomernem posegu v čast in dobro ime novinark Evgenije Carl). Osrednji argument nasprotnega udeleženca iz te vloge je, da sporna izjava glede na njen sporočilni pomen (o pristranski politiki osrednjih medijev) ustreza pojmu visoko varovane politične izjave, upošteva pri tem ne le njeno vsebino, ampak tudi širši kontekst zadeve. Tega naj bi predstavljala ne le okoliščina, da je šlo pri spornem tuitu za ekspresiven odziv nasprotnega udeleženca na televizijski prispevek Evgenije Carl (s čimer naj bi bil povprečni sledilec seznanjen – če ne prej, prek medijev, ki so poobjavili sporni tvit; sicer pa je to, da je šlo za odziv na sporni prispevek, navajala že pritožnica v tožbi), ampak tudi splošno znano dejstvo o medijski neuravnoteženosti v Republiki Sloveniji, o katerem piše tudi vrhovni sodnik Jan Zobel v odklonilnem ločenem mnenju k sodbi Vrhovnega sodišča št.

II Ips 22/2021. Že upoštevanje takega širšega konteksta zadeve naj bi zadoščalo za sklep, da je imel nasprotni udeleženec za sporno izjavo zadostno podlago v dejstvih. Nasprotni udeleženec je prepričan, da mu pravica do svobode izražanja dovoljuje izjavljanje takih stališč (ne glede na njihovo resničnost), saj ta varuje tudi slog izražanja. Ker je šlo za objavo na Twitterju, za katerega sta značilna specifična subkultura izražanja ter komuniciranje, ki naj bi bilo primerljivo z živahno polemično debato, naj bi bila njegova izjava, čeprav neprijetna, tudi zato deležna posebej visoke stopnje varstva. Posebej visoko stopnjo varstva pa naj bi uživala njegova izjava tudi zato, ker jo je izjavil kot opozicijski poslanec in ker se je nanašala na delo novinark javne RTV. Od novinarjev naj bi se namreč pričakoval visok tolerančni prag v zvezi s kritiko njihovega dela. To naj bi še posebej veljalo za novinarja javne RTV, ker naj bi imeli avdiovizualni mediji neposrednejši in močnejši vpliv na oblikovanje političnih in nazorskih usmeritev prejemnikov njihovih uslug. Glede na navedeno nasprotni udeleženec meni, da sankcioniranje spornega tvita ne bi bilo ustavno sprejemljivo, saj bi se zažiralo v samo ustavno varovano jedro njegove pravice do svobode izražanja.

19. Pritožnica se je odzvala na odgovor nasprotnega udeleženca. Trdila je, da so njegove navedbe o domnevno dolgotrajnem skrajno žaljivem poročanju obeh novinark RTV Slovenija o njem neresnične in protispisne. Poudarila je, da nasprotni udeleženec takih trditev v sodnem postopku tudi sicer ni podal ali jih dokazal, saj na tožbo sploh ni odgovoril, zaradi česar je bila izdana zamudna sodba. Ob pomanjkanju ustrezne trditvene podlage naj sodišče ne bi moglo samo ugotavljati morebitnega širšega konteksta spornega zapisa. Zato naj bi bile omenjene navedbe nasprotnega udeleženca neupoštevne. Kljub temu je pritožnica dodala, da prispevek Evgenije Carl ni bil žaljiv niti do nasprotnega udeleženca osebno niti do stranke SDS. Pritožnica je pojasnila, da je novinarka pred pripravo prispevka prosila vse v njem omenjene člane stranke SDS za odzive, te pa naj bi v prispevku tudi dosledno povzela. Po mnenju pritožnice je zato pravilno stališče Vrhovnega sodišča iz sodbe št. II Ips 22/2021, da navedeni prispevek nasprotnemu udeležencu ni dal povoda za tako grob in žaljiv osebni napad nanjo.

20. Pritožnica je 5. 1. 2024 predložila Ustavnemu sodišču sodbo Vrhovnega sodišča št. I Ips 14840/2016 z dne 13. 12. 2023, s katero je bila zavrnjena zahteva za varstvo zakonitosti nasprotnega udeleženca (tam obsojenca), vložena zoper pravnomočno sodbo Okrožnega sodišča v Celju št. VII K 14840/2016 z dne 25. 2. 2022, s katero je bil nasprotni udeleženec za isti historični dogodek, kot je predmet obravnave v tem postopku ustavne pritožbe, spoznan za krivega storitve dveh kaznivih dejanj razžalitve po prvem in drugem odstavku 158. člena Kazenskega zakonika (Uradni list RS, št. 50/12 – uradno prečiščeno besedilo, 6/16 – popr., 54/15, 38/16, 27/17, 23/20, 91/20, 95/21, 186/21 in 16/23 – KZ-1) ter

zato obsojen na pogojno obsodbo, v kateri mu je bila za vsako kaznivo dejanje določena kazen dveh mesecev zapora in zatem enotna kazen treh mesecev zapora ter preizkusna doba v trajanju enega leta.

B. – I.

Presoja zadeve z vidika 22., 23. in 25. člena Ustave

21. Pritožnica trdi, da je Vrhovno sodišče kršilo ustavna procesna jamstva iz 22., 23. in 25. člena Ustave s tem, ko naj bi v njeno škodo arbitrarno spremenilo pravnomočno odločitev nižjih sodišč, in to na podlagi drugačne presoje dejanskega stanja zadeve, čeprav naj bi bilo Vrhovno sodišče po zakonu vezano na dejanske ugotovitve nižjih sodišč (to naj bi še posebej veljalo za izdajo sodbe v zamudnem postopku), tako stališče pa naj bi izhajalo tudi iz njegove ustaljene presoje. Ti pritožnični očitki bi lahko bili pomembni z vidika 22. in 25. člena Ustave.

22. Po ustaljeni presoji Ustavnega sodišča iz 22. člena Ustave med drugim izhaja tudi prepoved sodniške samovolje, ki je prekršena tedaj, ko je sodna odločba že na prvi pogled očitno napačna oziroma ko je sodišče sploh ne utemelji s pravnimi argumenti, zaradi česar je utemeljen sklep stranke, da sodišče ni odločalo na podlagi zakona, pač pa na podlagi kriterijev, ki pri sojenju ne bi smeli priti v poštev – torej povsem samovoljno. Po ustaljeni presoji Ustavnega sodišča 25. člen Ustave zagotavlja načelo instančnosti, katerega bistvena vsebina je v tem, da lahko organ druge stopnje presoja odločitev prvostopenjskega organa z vidika vseh vprašanj, ki so pomembna za odločitev o pravici ali obveznosti. To pomeni, da je pravica do pritožbe kršena tedaj, ko Vrhovno sodišče sodbo opre na ugotovitve, ki niso bile predmet dvostopenjskega sodnega preverjanja; medtem ko je pravica do pritožbe spoštovana, če je podlaga za spremembo (pravnomočne) sodbe samo drugačna pravna presoja dejanskega stanja, ugotovljenega v (pravnomočni) sodbi.

23. Pritožnica sicer utemeljeno navaja, da je institut zamudne sodbe po 318. členu ZPP izraz afirmativne litiskontestacije (tj. neovrgljive domneve, da toženec priznava tožnikove trditve, na katere je oprt zahtevke), kar pomeni, da sodišče v zamudnem postopku ne preizkuša resničnosti tožnikovih dejanskih navedb. Vendar pa ta institut ne pomeni priznanja pravilnosti tožnikovih pravnih stališč ali celo utemeljenosti njegovega zahtevka. Pritožnica zmotno meni, da Vrhovno sodišče v izpodbijani sodbi ni sprejelo kot resničnih vseh njenih dejanskih trditev (o tem, kako se glasi sporna izjava; na koga se nanaša; kdo je izjavitelj; da gre za odziv na televizijski prispevek novinarko Evgenije Carl; da je šlo za objavo na družbenem omrežju Twitter; da je profil nasprotnega udeleženca v celoti javen;

da je javnost v spornem zapisu prepoznala pritožnico; da je izjava pritožnico močno psihično pretresla). Vrhovno sodišče je le drugače od nižjih sodišč ocenilo pravna vprašanja. Pri tem ni arbitrarna njegova presoja, da gre pri vprašanjih, (i) kakšen je sporočilni pomen sporne izjave, (ii) ali je sporni zapis pretirano žaljiv, (iii) kakšen je pri oceni dopustnosti sporne izjave vpliv uporabljenega medija, (iv) ali sporna izjava prispeva k razpravi v javnem interesu in (v) ali je izkazan namen zaničevanja, za pravna vprašanja. Očitno neutemeljeni so zato tako pritožnični očitki o arbitrarnem neupoštevanju zakona s strani Vrhovnega sodišča oziroma o njegovem arbitrarnem odstopu od ustaljenega stališča, da je pri odločanju o reviziji glede dejanskega stanja vezano na ugotovitve nižjih sodišč, kot tudi pritožnični očitki o kršitvi pravice do pravnega sredstva iz 25. člena Ustave.

B. – II.

Presoja zadeve z vidika 34. in 35. člena Ustave

Splošna izhodišča presoje

24. Pritožnica trdi, da je Vrhovno sodišče kršilo njeno pravico do časti in dobrega imena, ker je ni ustrezno uravnovesilo s pravico nasprotnega udeleženca do svobode izražanja.

25. Po ustaljeni presoji Ustavnega sodišča pravica do osebnega dostojanstva iz 34. člena Ustave in jamstvo nedotakljivosti osebnostnih pravic iz 35. člena Ustave skupaj varujeta posameznikovo pravico, da se mu prizna vrednost, ki jo ima kot človek, in vrednost, ki jo je pridobil z legitimnim razvojem svoje osebnosti (v očeh družbe), torej pravico do časti in dobrega imena oziroma ugleda. Svoboda izražanja pa je v splošnem varovana v okviru prvega odstavka 39. člena Ustave. V obravnavanem primeru gre torej za kolizijo dveh človekovih pravic. Ker nobena od njiju ni absolutna, brezmejna, lahko nosilca svoji pravici uresničujeta z zoženim dometom, tako da pri izvrševanju pravice enega ne pride do prekomernega posega v pravico drugega. Skladno z ustaljeno ustavnosodno presojo mora sodišče v primerih take kolizije človekovih pravic odločiti, kakšno naj bo glede na konkretne okoliščine posameznega primera njuno sobivanje. Sodišče mora obseg izvrševanja vsake od nasproti si stoječih pravic zmanjšati na tisto mero, ki je nujna zaradi uresnitve človekove pravice drugega (t. i. metoda praktične konkordance). Presoja, ali izvrševanje ene pravice že nesorazmerno omejuje izvrševanje druge, terja vrednostno tehtanje pomena obeh pravic in teže posega, oboje ob upoštevanju vseh okoliščin konkretnega primera. Iz ustavnosodne presoje in judikature ESČP izhaja, da je odločanje sodišč v tovrstnih primerih izrazito vrednostno in poudarjeno kontekstualno.

26. Ustavno sodišče v primeru kolizije človekovih pravic do časti in dobrega imena na eni strani in svobode izražanja na drugi strani v postopku z ustavno pritožbo preizkuša najprej, ali so sodišča pri sojenju opravila tehtanje pravic v koliziji, torej ali niso ene od ustavnih pravic nemara prezrla. Če so tehtanje opravila, Ustavno sodišče preizkuša, ali so pri tem upoštevala ustavnopravno odločilne okoliščine oziroma merila, izoblikovana v presoji Ustavnega sodišča in ESČP, med katera sodijo predvsem naslednje okoliščine: (i) ali je sporna izjava prispevala k razpravi v javnem interesu; (ii) kakšna je družbena vloga naslovnika izjave; (iii) v kakšnem kontekstu je bila izjava izrečena; (iv) ali je morebiti pomenila odziv na predhodno ravnanje naslovnika izjave; (v) kakšne so vsebina, oblika in posledice izjave; (vi) kolikšna je resnost naložene sankcije. Če tovrstnih meril oziroma ustavnopravno pomembnih okoliščin sodišča pri svoji presoji niso prezrla, Ustavno sodišče presoja končno tudi, ali so jih glede na pomen in cilj upoštevanih človekovih pravic ustrezno ovrednotila.

27. Iz izpodbijane sodbe izhaja, da se je Vrhovno sodišče zavedalo soobstoja in kolizije pritožnične pravice do časti in dobrega imena na eni strani ter pravice nasprotnega udeleženca do svobode izražanja na drugi strani. Vrhovno sodišče je tudi upoštevalo ustavnopravno pomembne okoliščine oziroma merila, ki so se v primerih tovrstne kolizije človekovih pravic izoblikovala v sodni praksi, predvsem ESČP in Ustavnega sodišča. Vendar pritožnica Vrhovnemu sodišču očita, da teh ustavnopravno pomembnih meril presoje ni ustavnopravno ustrezno ovrednotilo. Po mnenju pritožnice je v izpodbijani sodbi ustavnopravno sporno predvsem vrednotenje (i) prispevka sporne izjave k razpravi v javnem interesu; (ii) družbene vloge pritožnice, še posebej v razmerju do družbene vloge nasprotnega udeleženca; (iii) pritožničinega predhodnega ravnanja ter (iv) vsebine, oblike in posledic sporne izjave. Glede na to mora Ustavno sodišče opraviti preizkus izpodbijane sodbe Vrhovnega sodišča z vidika ustreznega vrednotenja omenjenih meril presoje, upoštevaje pri tem vsebino in domet kolidirajočih človekovih pravic ter okoliščine primera kot celote.

O stopnji varstva političnega izražanja opozicijskega poslanca

28. Vrhovno sodišče je pri tehtanju človekovih pravic v koliziji odločilno težo pripisalo okoliščini, da gre v tej zadevi za visoko varovano politično izražanje (politični govor *par excellence*), upoštevaje pri tem ne le temo (to je vprašanje (ne)pristranskosti uredniške politike dnevnoinformativnega programa javne radiotelevizije, kar je pomembna politična tema), ampak predvsem osebo izjavitelja. Kot je poudarilo Vrhovno sodišče, je namreč nasprotni udeleženec ne le pomemben mnenjski voditelj, ampak je bil v času spornega izjavljanja vodja največje opozicijske stranke in poslanec Državnega zbora. Pritožnica po

drugi strani poudarja, da tudi izjavljanje politika, opozicijskega poslanca, ni neomejeno, še posebej ne v razmerju do novinarja in še posebej ne v primeru, ko naj bi sporna izjava pomenila osebni napad nanjo. V takem primeru naj bi šlo za izvajanje pritiska na novinarje, ki kritično poročajo o družbenem dogajanju, kar naj bi imelo podobne zastraševalne učinke kot njihova morebitna obsodba zaradi nedopustnega posega v čast in dobro ime druge osebe.

29. Ustavno sodišče ustaljeno pripisuje velik pomen svobodi izražanja izvoljenega predstavnika ljudstva in poudarja visoko raven dopustnosti pisanja o političnih vprašanjih in o zadevah javnega pomena. Tudi po presoji ESČP mnenjske izjave politikov v okviru splošne svobode izražanja, zagotovljene v prvem odstavku 10. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP), izstopajo. Politična razprava tvori jedro demokratične družbe, zato jo je dopustno omejevati le izjemoma. Posegi v tovrstne izjave so podvrženi enakim zahtevam sorazmernosti kot posegi v svobodo tiska oziroma medijev. Omejitev svobode izražanja izvoljenega predstavnika ljudstva, ki je v svoji izjavi načel pomembno družbeno temo, je zato podvržena še posebej skrbni presoji. To velja še posebej, ko gre za izjavljanje opozicijskega poslanca.

30. Vrhovno sodišče v izpodbijani sodbi utemeljuje, da gre v tej zadevi za politični govor *par excellence*, ki uživa najvišjo možno stopnjo varstva, predvsem iz razloga, ker gre za politično izjavljanje opozicijskega poslanca. Sklicuje se na sodbe ESČP v zadevah *Makraduli proti Nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji*, *Karácsony in drugi proti Madžarski* in *Castells proti Španiji*. Izjave izvoljenih predstavnikov ljudstva, ki opozarjajo na težave volivcev in branijo njihove interese, uživajo – kot je pojasnjeno že v prejšnji točki obrazložitve te odločbe – visoko stopnjo varstva. Vendar je tudi stopnja varstva njihove pravice do svobode izražanja odvisna od celotnega konteksta posamezne zadeve. Tako po oceni Ustavnega sodišča pri pripisovanju posebej velike teže pravici do svobode izražanja opozicijskega poslanca v zadevah, na katere se sklicuje Vrhovno sodišče, ni bila brez pomena okoliščina, da je šlo tam vsakič za kritično izjavo opozicijskega poslanca v razmerju do vladajoče stranke oziroma do visokih vladnih uradnikov, torej do oblasti. V obravnavani zadevi pa ne gre za tak primer. Sporen zapis nasprotnega udeleženca je bil naperjen proti novinarkama, ki nista bili predstavnici oblasti. Merila iz zadev, na katere se sklicuje Vrhovno sodišče, torej v obravnavani zadevi niso neposredno uporabljiva.

31. Pri presoji dopustnosti uveljavljanja svobode izražanja tako ni pomemben le status avtorja izjave, ampak tudi druge okoliščine primera. Tako je pomembno, kakšni so vsebina in oblika ter širši kontekst sporne izjave, in v tem okviru med drugim tudi, zoper koga je

ta izjava uperjena ter kako je nanj učinkovala. Tudi po presoji ESČP so poslančeve meje dopustne kritike širše v razmerju do vlade kot v razmerju do zasebnega državljana ali celo do drugega politika. Predvsem pa je izraženo mnenje izvoljenega predstavnika ljudstva visoko varovano le, dokler prispeva k razpravi o pomembni družbeni temi, dokler torej ne vsebuje žaljivih izjav *ad personam*, ki ne prispevajo k razpravi v javnem interesu. Pri tem Ustavno sodišče poudarja, da položaj politika oziroma poslanca ni olajševalna okoliščina, ko gre za govor, ki spodbuja sovraštvo, ki temelji na verskih, etničnih ali kulturnih predsodkih in ki je grožnja socialnemu miru in politični stabilnosti v demokratičnih državah. Zelo pomembno za politike, ko se izražajo v javnosti, je, da se izogibajo komentarjem, ki spodbujajo nestrpnost. Njihova dolžnost je braniti demokracijo in njena načela.

32. Stopnja varstva svobode izražanja nasprotnega udeleženca v zvezi s spornim tvitom je torej odvisna predvsem od vprašanja, ali je nasprotni udeleženec z njim načel javno razpravo o družbeno pomembni temi oziroma ali je imel za sporno izjavo zadostno podlago v dejstvih. V tem okviru pa je predvsem pomembno, ali je ostrino njegovega odziva upravičevalo predhodno ravnanje pritožnice, upošteva pri tem tako njen družbeni položaj kot tudi širši kontekst zadeve, med drugim tudi vrsto medija, ki ga je nasprotni udeleženec uporabil.

O družbeni vlogi pritožnice kot naslovnice izjave

33. Pritožnica Vrhovnemu sodišču očita, da ni ustavnopravno ustrezno ovrednotilo merila, kako intenzivnemu posegu v svoje osebne pravice se mora podvreči glede na svoj družbeni položaj. Vrhovno sodišče je v izpodbijani sodbi poudarilo, da je bila pritožnica v času objave spornega tvita urednica dnevnoinformativnih oddaj na nacionalni radioteleviziji in je kot taka nosila tudi institucionalno odgovornost. Po presoji Vrhovnega sodišča je zato pritožnica – enako kot nasprotni udeleženec – javna oseba, pri teh pa so meje dopustne kritike širše kot pri zasebnikih, zlasti kadar se kritika nanaša na njihovo delo. Vrhovno sodišče se pri tem sklicuje na sodbo ESČP v zadevi *Thoma proti Luxemburgu* z dne 29. 3. 2001. Pritožnica po drugi strani zatrjuje, da sama za razliko od nasprotnega udeleženca ni absolutna javna oseba, ampak zgolj relativna javna oseba. Zato naj bi bila dolžna trpeti le kritiko na račun svojega dela, ne pa na račun svoje osebnosti. Sklicuje se na sodbo ESČP v zadevi *Khadija Ismayilova proti Azerbajdžanu* (št. 3). Po mnenju pritožnice so meje dopustne kritike novinarjev s strani nosilcev oblasti tudi sicer bistveno ožje kot meje dopustne kritike nosilcev oblasti s strani novinarjev. Sklicuje se na sodbo ESČP v zadevi *Andreas Wabl proti Avstriji*.

34. Ustavno sodišče je že poudarilo pomen razlikovanja med t. i. absolutno in relativno javnimi osebami, pri čemer med prve sodijo politiki in druge osebe, ki se javno udeležujejo, med druge pa v javnosti manj izpostavljene osebe, ki so dolžne trpeti blažje posege v svoje osebne pravice. Med slednje je Ustavno sodišče med drugim uvrstilo zgodovinarja, ki v širšem časovnem obdobju, v katerem je bil objavljen sporni članek, ni opravljal nobene javne funkcije in se je le občasno politično udeleževal (glej odločbo št. Up-417/16, 25. točka obrazložitve), in denimo gospodarstvenika, predsednika slovenske smučarske zveze, člana strateškega sveta za bančne zadeve pri nekdanjem ministru za finance (glej odločbo št. Up-538/20, 59. točka obrazložitve). Javni uslužbenci se na splošno sicer prav tako ne izpostavljajo namerno pogledu javnosti kot politiki. Vendar Vrhovno sodišče utemeljeno poudarja, da pritožnica ni bila navadna javna uslužbenka, ampak je kot odgovorna urednica dnevnoinformativnega programa RTV Slovenija nosila tudi institucionalno odgovornost. Tudi Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da mora zaradi velikega pomena javne razprave o določenem vprašanju večjo stopnjo tolerantnosti do kritike v zvezi s svojim delom pokazati javni uslužbenec, ki nastopa v funkciji odgovornega urednika (tedaj sicer razvedrilnih oddaj) na nacionalni televiziji (glej odločbi št. Up-584/12, 11. točka obrazložitve, in št. Up-614/15, 19. točka obrazložitve). Ni torej mogoče trditi, kot meni pritožnica, da so meje dopustne kritike politika v razmerju do novinarja ne glede na vse okoliščine posameznega primera postavljene bistveno ožje kot meje dopustne kritike novinarja v razmerju do politika. Kako so postavljene, je odvisno od konkretnih okoliščin posameznega primera.

O vsebini in širšem kontekstu izjave

35. Pri uravnoteženju pravice do svobode izražanja na eni strani in pravice do časti in dobrega imena na drugi strani pomeni vprašanje, ali je sporne izjave mogoče šteti za prispevek k razpravi o temi v javnem interesu, eno od pomembnejših meril presoje. Po presoji Vrhovnega sodišča pritožnične navedbe v tožbi (da je sporni tvit pomenil odziv nasprotnega udeleženca na prispevek Evgenije Carl v oddaji Dnevnik z istega dne, v katerem je novinarka poročala, da so se med člani Facebook skupine Legija smrti znašli tudi vidni člani politične stranke SDS, katere predsednik je nasprotni udeleženec) zadoščajo za oceno, da pomeni sporna izjava tako visoko varovano politično izražanje. Nasprotni udeleženec naj bi namreč z njo načel pomembno družbeno temo o (ne)pristranskosti uredniške politike dnevnoinformativnega programa javne RTV. Pri tem naj bi nasprotni udeleženec sicer uporabil satirično, sarkastično ter za pritožnico osebno žaljivo prisposodbo, verbalno karikaturu, vendar naj bi s tem političnim izražanjem ostal v mejah sprejemljive kritike, upošteva pri tem še dve ustavnopravno pomembni okoliščini, (i) da je šlo za izražanje opozicijskega poslanca, in to (ii) na družbenem omrežju. Pritožnica

po drugi strani zatrjuje, da izjava nasprotnega udeleženca ne prispeva k razpravi o temi v javnem interesu, saj v njej niso niti z besedo omenjeni njeno novinarsko delo, zavod RTV Slovenija ali novinarski prispevek Evgenije Carl, niti ni nasprotni udeleženec izjavi dodal spletne povezave do navedenega prispevka. V tem naj bi se ta primer bistveno razlikoval od primera, ki ga je ESČP obravnavalo v sodbi v zadevi *Grebnova in Alisimbik proti Rusiji*, v katerem je bil oškodovani državni tožilec v novinarskem članku sicer zmerjan s prostitutko, vendar naj bi bilo iz vsebine članka jasno razvidno, da gre za kritiko njegovega dela, pri čemer so bili navedeni tudi razlogi za kritiko. Pritožnica vztraja, da spornega zapisa nasprotnega udeleženca ni mogoče razumeti kot kritiko njenega dela (*ad rem*), ampak kot neposredni napad nanjo (*ad personam*). Sklicuje se na sodbo ESČP v zadevi *Khadija Ismayilova proti Azerbajdžanu* (št. 3).

36. Ustavno sodišče pritruje stališču Vrhovnega stališča, da razprava o položaju, vlogi in avtonomnosti medijev nedvomno pomeni razpravo o pomembni družbeni temi. Ustavno sodišče na načelni ravni pritruje tudi stališču Vrhovnega sodišča, da je treba politiku, kadar je deležen provokativne kritike s strani novinarja, priznati pravico varovati svoj ugled in ugled svoje stranke, zato se lahko tudi on, tako kot novinar, kritično in provokativno odzove na novinarjeve obtožbe. Predvsem pa je pomembno, da lahko opozicijski poslanec načne tako pomembno družbeno temo, kot je vprašanje domnevne politične pristranskosti uredniške politike dnevnoinformativnega programa javne RTV. A paziti je treba, da se ta sicer pomembna družbena tema ne zlorabi za osebni napad na novinarja z namenom njegove diskreditacije. Glede na pritožnične očitke v tej zadevi je treba oceniti prav to, namreč, ali je nasprotni udeleženec s spornim tvitom kljub njegovi *prima facie* objektivni žaljivosti argumentirano načel to pomembno družbeno temo ali pa jo je predvsem zlorabil za žalitev pritožnice.

37. Sporna izjava, ki etiketira pritožnico z "odsluženo prostitutko", z gledišča nepristranske, razumne in povprečne javnosti pomeni objektivno žaljivo vrednostno sodbo. Vendar zajema po ustaljeni presoji ESČP, začevši s sodbo v zadevi *Handyside proti Združenemu kraljestvu* z dne 7. 12. 1976 (glej 49. točko obrazložitve), svoboda izražanja tudi izjave, ki žalijo, pretresajo ali motijo državo ali katerikoli del družbe. To so zahteve pluralizma, strpnosti in široke razgledanosti, brez katerih ni demokratične družbe. Po ustaljeni presoji ESČP dopušča svoboda izražanja tudi možnost zateči se k določeni stopnji pretiravanja ali celo provokacije, torej k uporabi pretiranih izjav. Tudi Ustavno sodišče ustaljeno poudarja, da izražanje nepriljubljenega ali celo žaljivega mnenja samo po sebi ne zadošča za oceno o njegovi nedopustnosti, temveč je treba presoditi, ali je za sporno izjavo, ki je prepoznana kot žaljiva vrednostna sodba, obstajala zadostna dejanska podlaga (zaradi česar jo je mogoče šteti za še sprejemljivo kritiko) ali ne (zaradi česar je

mogoč sklep, da je bila podana z namenom zaničevanja). Ta presoja je odvisna zlasti od konteksta, v katerem je bila izjava podana. V tem okviru pa ima pomembno težo tako predhodno ravnanje tistega, na katerega se izjava nanaša, kot tudi narava oziroma značaj izražanja, na primer, ali gre za politično izmenjavo mnenj, satirično izražanje ali izražanje v živi polemični debati. Za oceno tega, ali je sporni tvit pomenil sicer žaljivo, vendar še dopustno polemično izražanje mnenja ali pa je šlo po drugi strani za nedopustno zaničevanje pritožnice, je torej pomembno oceniti: (i) kakšno je bilo razumevanje spornega tvita s strani nepristranske, razumne in povprečne javnosti, upošteva je pri tem tudi širši kontekst zadeve; (ii) ali je imel nasprotni udeleženec za svojo vrednostno sodbo zadostno podlago v dejstvih, v tem okviru pa, ali je bil pri svojem grobem odzivu izzvan s predhodnim ravnanjem pritožnice; in (iii) kakšne stopnje varstva (visoke, kot velja za živo, neposredno komunikacijo, ali nižje, kot velja za pisno izražanje) je deležna sporna izjava glede na to, da je bila objavljena na družbenem omrežju Twitter oziroma zdaj X (Ustavno sodišče bo pri omembi tega družbenega omrežja v nadaljevanju uporabljalo ime X). Ta merila presoje se med seboj prepletajo, zato jih ni mogoče vrednotiti povsem ločeno.

38. Vrhovno sodišče meni, da je povprečen sledilec nasprotnega udeleženca razumel sporni tvit kot očitek pritožnici, da je pri delu urednice dnevnoinformativnega programa RTV Slovenija pristranska. Čeprav nasprotni udeleženec skupaj s tvitom ni objavil še dodatnega vsebinskega odziva na televizijsko oddajo, naj subjektivni motiv zaničevanja ne bi bil izkazan, saj naj bi bilo treba upoštevati posebnosti izražanja na družbenem omrežju X, pri čemer naj bi bilo že glede na navedbe pritožnice v tožbi, da je šlo za odziv nasprotnega udeleženca na že omenjeni televizijski prispevek, mogoče šteti, da je šlo za politično izražanje.

39. Ustavno sodišče pritrjuje stališču Vrhovnega sodišča, da povprečna razumna javnost (čeprav jo Ustavno sodišče pojmuje širše kot Vrhovno sodišče – o tem več v 41. točki obrazložitve te odločbe) spornega tvita kljub odsotnosti obsežnejšega vsebinskega odziva nasprotnega udeleženca na zanj sporni televizijski prispevek ni razumela dobesedno (kot sta menili nižji sodišči), ampak da je nasprotni udeleženec z uporabo pojmov "odslužena prostitutka", ki "ponuja poceni usluge na neki FB strani javne hiše", in s pripisom k izjavi #Zvodnik Milan uporabil prisposodbo, s katero je izrazil svoje mnenje o pritožnici in delovanju javne RTV. Ne drži torej, kot meni pritožnica, da si je povprečen razumen bralec na podlagi spornega tvita naslikal zgolj podobo nemoralne in neprivlačne osebe brez časti in dostojanstva, ne pa tudi podobe politično pristranske novinarko oziroma odgovorne urednice. Po presoji Ustavnega sodišča je bil sporni tvit zmes obojega, tako kritike domnevne pristranskosti javnega medija ter njegovih novinark in urednic kot tudi poskusa osebne diskreditacije pritožnice. Nasprotni udeleženec namreč pri izražanju svojega

mnenja o pritožnici izraza "prostitutka" ni navezal na pritožnično delo, ampak je z uporabo izrazov, kot so "odslužena prostitutka", ki "nudi poceni usluge", in tudi navedbo cene teh uslug *ad personam* še stopnjeval žaljivost svoje izjave nasproti pritožnici. Glede na visoko stopnjo žaljivosti uporabljenih izrazov in dejstvo, da nasprotni udeleženec ni izkazal, da bi imel za tako grobe izjave zadostno podlago v dejstvih (o tem podrobneje v naslednjih točkah obrazložitve te odločbe), je po oceni Ustavnega sodišča povprečna razumna javnost razumela sporočilni pomen sporne izjave tudi oziroma predvsem kot poskus diskreditacije in sramotitve pritožnice kot novinarka in ženske (o tem več v 53. točki obrazložitve te odločbe).

40. Za oceno ustavne sprejemljivosti sporne, objektivno žaljive vrednostne sodbe je bistveno predvsem, v kakšen kontekstu je bila ta izrečena oziroma ali je imel nasprotni udeleženec za svojo negativno vrednostno sodbo o pritožnici zadostno podlago v dejstvih. Nasprotni udeleženec v zvezi s sporno izjavo ob sami objavi tvita ni podal nobenega drugega vsebinskega konteksta, kot da je omenil "FB stran neke javne hiše" in "#Zvodnika Milana". Strinjati se je sicer mogoče s stališčema Vrhovnega sodišča, da izjavitelju na družbenem omrežju X ni treba obširno razlagati, za kakšen odziv gre pri njegovi izjavi, ter da vsebine tvita ni mogoče razlagati na tradicionalen način. Tudi po presoji Ustavnega sodišča je torej treba v okviru konteksta zadeve pri objavah na družbenem omrežju, kot je X, upoštevati posebnosti komuniciranja na taki interaktivni spletni platformi. Vrhovno sodišče je zato utemeljeno upoštevalo, da so zapisi na družbenem omrežju X ne le stilistično posebni, ampak tudi zelo omejeni v številu (tisti čas zgolj na 140) znakov. Vendar obstajajo med obširnim vsebinskim odzivom na eni strani in odzivom brez skorajda vsakršnega vsebinskega konteksta na drugi strani tudi vmesne nianse. Nasprotni udeleženec, kot poudarja pritožnica, svojega odziva ni dodatno vsebinsko pojasnil niti z objavo hiperpovezave na sporni televizijski prispevek (s čimer bi povabil bralce, da si sami ustvarijo mnenje o domnevni pristranski drži pritožnice v zvezi s konkretnim televizijskim prispevkom) ali denimo s kakšno drugo vsebinsko obrazložitvijo, ki bi jo lahko podal v morebitnem nadaljnjem (ali predhodnem) nizu tvitov. Stališče Vrhovnega sodišča, da pomeni sporni zapis politično izražanje, ki naj bi ga izzval televizijski prispevek novinarka Evgenije Carl z istega dne, je namreč oprto (razen na vsebino same sporne izjave) zgolj na tožbene navedbe pritožnice, ne pa tudi na kakšne dodatne ugotovitve, do katerih bi sodišče morebiti lahko prišlo (ob ustreznih ugovornih navedbah nasprotnega udeleženca) na podlagi vsebine nadaljnjega ali predhodnega niza njegovih tvitov. Prav te okoliščine so namreč lahko – enako kot ključnik ali denimo emotikoni – pomembne pri ovrednotenju pomena spornega tvita.

41. Vrhovno sodišče je v okviru širšega konteksta sporne izjave sicer upoštevalo pritožnične tožbene navedbe, da je tweet pomenil odziv nasprotnega udeleženca na pritožnično predhodno ravnanje, to je na televizijski prispevek Evgenije Carl z istega dne, ki ga je odobrila kot odgovorna urednica, v katerem so bili izpostavljeni nekateri člani politične stranke, katere predsednik je nasprotni udeleženec. To, da je šlo za odziv na določen televizijski prispevek, je ob branju spornega twita verjetno lahko zaznala tudi povprečna razumna javnost. Vendar tej (kljub omembi "FB strani javne hiše" in kljub ključniku #ZvodnikMilan, ki kažeta na politični kontekst izjave v smislu že večkrat izraženega mnenja nasprotnega udeleženca o domnevni politični pristranskosti novinarjev RTV Slovenija) ni mogel biti poznan konkretniji kontekst zadeve (ne le z vidika vprašanja, za odziv na kateri televizijski prispevek konkretno je šlo, ampak predvsem z vidika vprašanja, kaj je bilo v njem za nasprotnega udeleženca tako spornega, da je upravičevalo tako grob odziv) glede na to, da širšega konteksta zadeve nasprotni udeleženec po že obrazloženem podrobneje ni pojasnil. Pri razumevanju pomena sporne izjave s strani povprečne razumne javnosti je namreč treba izhajati iz standarda "povprečnega razumnega bralca", ki ni podrobno, ampak le površno seznanjen z aktualnimi družbenimi temami. Pri tem po presoji Ustavnega sodišča standarda "povprečnega razumnega bralca", čeprav gre za objavo na družbenem omrežju X, vsaj v obravnavanem primeru, ko gre za tweet pomembnega mnenjskega politika na odprtem profilu, ki je predmet nadaljnjih objav in komentarjev ter povzemanj v medijih, ni mogoče razumeti tako ozko, da bi zajemal zgolj povprečnega sledilca nasprotnega udeleženca (kot ga je razumelo Vrhovno sodišče), ampak zajema širšo povprečno razumno javnost (torej vsakogar, ki se je lahko seznanil s spornim tweetom, neodvisno od tega, ali gre za sledilca, ali za osebo, ki ima odprt račun na tem družbenem omrežju, ali za osebo, ki se je seznanila s spornim tweetom prek njegovih poobjav v drugih medijih).

42. Ne le, da nasprotni udeleženec ob sami objavi twita oziroma neposredno zatem javnosti ni pojasnil, čemu tak njegov grob odziv, tega ni pojasnil niti v postopku pred sodišči, saj ni odgovoril na tožbo. Tako niti v pravdi ni pojasnil, kaj v spornem televizijskem prispevku je bilo zanj tako žaljivega, da se je nanj tako grobo odzval. V postopku pred sodiščem prve stopnje se denimo ni branil z ugovori, da bi bile v spornem prispevku objavljene neresnične, nepreverjene informacije ali da bi bil ta nekorekten do politične stranke SDS oziroma do njenih članov. Zato Ustavno sodišče ne more upoštevati njegovih navedb iz odgovora na ustavno pritožbo, da naj bi sporni tweet pomenil odziv na dolgotrajno skrajno žaljivo poročanje pritožnice oziroma druge novinarko iz spornega twita o njem oziroma njegovi stranki. Ta primer tako ni primerljiv s primerom, ki ga je ESČP obravnavalo v sodbi v zadevi *Sanocki proti Poljski* z dne 17. 7. 2007, na katero se sklicuje Vrhovno sodišče in v kateri je ESČP sprejelo stališče, da je treba politiku, kadar je

deležen pretirane, provokativne kritike, priznati pravico varovati svoj ugled in ugled svoje stranke. Zgolj navedba pritožnice v tožbi, da je šlo pri spornem tvidu za odziv nasprotnega udeleženca na televizijski prispevek novinarko Evgenije Carl, v katerem je ta poročala, da so se med člani Facebook skupine Legija smrti znašli tudi vidni člani politične stranke SDS, katere predsednik je nasprotni udeleženec, pa po oceni Ustavnega sodišča še ne utemeljuje sklepa o obstoju zadostne dejanske podlage za tako žaljivo vrednostno sodbo nasprotnega udeleženca o pritožnici. Ta okoliščina sama po sebi namreč ne razkriva, da bi bil nasprotni udeleženec z omenjenim televizijskim prispevkom zaradi visoke stopnje njegove provokativnosti izzvan k podaji tako grobe izjave o pritožnici.

43. Tudi vztrajanje nasprotnega udeleženca pri njegovem stališču o domnevni politični pristranskosti javne RTV ne more utemeljiti sklepa o obstoju zadostne dejanske podlage za tako žaljive izjave, uperjene zoper konkretno novinarko. Najprej zato, ker Ustavno sodišče ne sprejema teze nasprotnega udeleženca, da je domnevna politična pristranskost javne RTV splošno znano, notorično dejstvo, ki je skladno s 4. točko prvega odstavka 318. člena ZPP lahko ovira za izdajo zamudne sodbe. Da je neko dejstvo notorično, mora namreč o njem obstajati splošen družbeni konsenz – tako dejstvo mora biti torej znano neomejeni množici ljudi ter mora biti preprosto in zanesljivo preverljivo. Sklicevanje nasprotnega udeleženca na domnevno splošno znano dejstvo politične pristranskosti novinarjev javne RTV pa ne more utemeljiti sklepa o obstoju zadostne dejanske podlage za sporni tvid tudi zato, ker tudi ta okoliščina sama po sebi ne bi mogla upravičiti tako grobega odziva nasprotnega udeleženca na konkretni televizijski prispevek. Iz danega konteksta zadeve namreč izhaja, da je sporni televizijski prispevek odpiral pomembno družbeno temo (tj. o razraščanju sovraštva ter o morebitni vpletenosti predstavnikov politične stranke v skrajne desničarske organizacije oziroma na drugi strani o strpnosti in pluralizmu kot družbenih vrednotah) in da je nasprotni udeleženec s spornim tvidom (upoštevaje takšne navedbe pritožnice v tožbi) sicer odreagiriral na obtožbe iz prispevka (da naj bi bili vidni člani njegove stranke člani Facebook skupine Legija smrti, ki naj bi spodbujala sovraštvo), vendar ne z zatrjevanjem dejstev, ki bi se nanašala na konkretni televizijski prispevek in ki bi tako lahko razodela, ali je imela novinarka za tako poročanje zadostno podlago v dejstvih ali ne, ampak zgolj z žaljivimi očitki zoper pritožnico kot novinarko in žensko. Na nasprotnemu udeležencu kot izjavitelju objektivno žaljivih izjav o pritožnici je bilo namreč dokazno breme, da vsaj v pravdi dokaže spornost televizijskega prispevka, na katerega bi se smel zato odzvati na posebej grob način.

44. Vrhovno sodišče utemeljuje svoje stališče o še sprejemljivi kritiki pritožničnega dela kljub uporabi objektivno žaljivega izraza "prostitutka" s sklicevanjem na po njegovi oceni primerljiva primera, ki ju je ESČP obravnavalo v sodbah v zadevah *Milisaavljević proti*

Srbiji in Grebneva in Alisimchik proti Rusiji. Vendar nobena od teh zadev ni v vseh bistvenih prvinah primerljiva z obravnavano. To velja še posebej za zadevo *Milislavjević proti Srbiji*, ki je primerljiva z obravnavano le v prvini, da je bila tudi tam relativno javna oseba v zvezi s svojim delom označena za prostitutko. V zadevi *Grebneva in Alisimchik proti Rusiji* je bil izraz prostitutka sicer prav tako uporabljen v zvezi z institucionalno odgovornostjo naslovnika izjave (tam javnega tožilca), ESČP pa je zaradi obsodbe novinarja za tako izjavo pred domačimi sodišči ugotovilo kršitev 10. člena EKČP. Vendar ne le, da je šlo v omenjeni zadevi za objavo v očitno satiričnem prispevku v ruskem tedniku v času parlamentarnih volitev, ampak je bil ob zmerjanju lokalnega tožilca s prostitutko že tam podan širši kontekst zadeve. V obravnavanem primeru ti prvini nista podani (glej 47. točko in 40. do 43. točko obrazložitve te odločbe). Omenjena primera pa nista primerljiva z obravnavanim tudi zato, ker nasprotni udeleženec ni uporabil zgolj izraza prostitutka, s katerim je izrazil svoje mnenje o domnevni politični pristranskosti javne RTV, ampak je žaljivost svoje izjave še stopnjeval s pridevnikom "odslužena", z zapisom, da "ponuja poceni usluge" ter z navedbo cen teh spolnih uslug (več o tem v 53. točki obrazložitve te odločbe).

45. Doslej navedeno napeljuje na sklep (kot ga je sprejelo Vrhovno sodišče pri presoji odškodninske odgovornosti nasprotnega udeleženca v razmerju do novinarke Evgenije Carl v sodbi št. II Ips 22/2021), da obe izjavi po vsebini, slogu in sporočilni moči nista bili primerljivi. Nasprotni udeleženec namreč ni dokazal, da bi se zaradi posebej visoke stopnje provokativnosti televizijskega prispevka Evgenije Carl lahko tako grobo odzval nanj, in to z ostjo, uperjeno zoper konkretno osebo. Odpiranje pomembne družbene teme, kot je opozarjanje na spodbujanje sovraštva, nasilja in nestrpnosti ter problematiziranje sovražnih ideologij in gibanj, pri čemer naj bi bili v eno od njih vključeni tudi člani politične stranke, katere predsednik je nasprotni udeleženec, pa samo po sebi očitno ne more pomeniti provokativnega ravnanja, ki bi lahko upravičevalo tako grob odziv nasprotnega udeleženca. Ta primer torej zaradi neizkazane izzivalnosti predhodnega ravnanja pritožnice, na katerega se je odzval nasprotni udeleženec, ni primerljiv s primerom, ki ga je ESČP obravnavalo v zadevi *Mladina d. d. Ljubljana proti Sloveniji*. Ta primer iz istega razloga, pa tudi zaradi pomanjkanja močne vsebinske navezave sporne izjave na predhodno ravnanje pritožnice ni primerljiv s primerom, ki ga je Ustavno sodišče obravnavalo v odločbi št. Up-614/15, na katero se prav tako sklicuje Vrhovno sodišče. A za sprejetje dokončnega stališča glede ustavnopravno ustreznega uravnoteženja kolidirajočih pravic v tej zadevi mora Ustavno sodišče oceniti še, kakšen pomen ima pri presoji obravnavanega primera okoliščina, da je šlo za izražanje politika na družbenem omrežju X.

O pomenu posebnosti izražanja na družbenem omrežju X

46. Vrhovno sodišče pripisuje posebej veliko težo okoliščini, da je šlo za izražanje na družbenem omrežju X, za katero naj bi bila značilna ne le izjemno kratka sporočila, tviti, ampak tudi spontanost, lahkotno vzdušje v komunikaciji, zaradi česar naj bi bile te, praviloma ekspresivne izjave pogosto pikre, zajedljive, prostaške, napisane v pogovornem slogu, brez poglobljenega razmisleka. Po presoji Vrhovnega sodišča uživa sporna izjava kljub zbadljivosti in sarkazmu visoko stopnjo varstva med drugim prav zaradi spontanega načina komunikacije na tem družbenem omrežju, ker naj bi lahko imela obsodba za sporni tvit, s katerim je nasprotni udeleženec izrazil satirično, sarkastično prisposodbo, verbalno karikaturu, neželene zastraševalne učinke za tak način izražanja na družbenih omrežjih. Pritožnica po drugi strani meni, da sporna izjava ne pomeni satirične kritike njenega dela in da X tudi ni tipično mesto za objavo satiričnih, kot tudi ne prostaških vsebin. V tem naj bi se ta primer bistveno razlikoval od primera, ki ga je ESČP obravnavalo v zadevi *Grebneva in Alisimchik proti Rusiji*, v kateri naj bi bil sporni članek objavljen v rubriki, ki je bila v celoti posvečena takim vsebinam.

47. Ustavno sodišče je v okviru konteksta zadeve upoštevalo tudi posebnosti izražanja na družbenem omrežju X. Prevlada pogovornega ter pogosto ekspresivnega, hiperboličnega izražanja na družbenem omrežju nedvomno vpliva na to, kako povprečna razumna javnost razume določen tvit. Vendar to ne pomeni, da je zato treba posebej široko varovati vsako, še tako vulgarno, zoper konkretno osebo uperjeno mnenje na družbenem omrežju, neupoštevaje pri tem posebne okoliščine posameznega primera. Po presoji Ustavnega sodišča ni mogoče trditi, da uživa izjavljanje na družbenem omrežju X na splošno posebej visoko stopnjo varstva zgolj zato, ker naj bi bilo zanj značilno satirično ali hiperbolično izražanje. Če iz vsebine tvita ne izhaja očitni namen zabavljanja oziroma ni očitno, da naj bi šlo za satiro, se lahko od uporabnika družbenega omrežja pričakuje, da to okoliščino vsaj ustrezno nakaže, denimo s ključnikom (#). Ker nasprotni udeleženec tega ni storil, in kar je še pomembneje, ker povprečna razumna javnost takšnega očitnega humornega tona v spornem tvitu (ne glede na (ne)uporabo ustreznega ključnika) glede na uporabljene grobe, žaljive izraze ni mogla zaznati, ni mogoče pritrčiti stališču Vrhovnega sodišča, da je očitno šlo zgolj za satirično prisposodbo, ki ji kljub odsotnosti dodatnega vsebinskega odziva nasprotnega udeleženca ni mogoče očitati namena zaničevanja, ko pa je vendarle šlo za objavo na družbenem omrežju X. Pritožnica ima tako prav, da se ta primer bistveno razlikuje od primera, ki ga je ESČP obravnavalo v sodbi v zadevi *Grebneva in Alisimchik proti Rusiji*, ker je bil sporni prispevek (s kolažem fotografij) objavljen v nizu serije objav stripov, in to v rubriki, katere ime je že samo po sebi dalo vedeti, da gre za objavo s humoristično vsebino (glej 59. točko obrazložitve navedene sodbe ESČP).

48. Po presoji Ustavnega sodišča tudi ni mogoče na splošno trditi, da gre pri izražanju na družbenem omrežju X iz razloga, ker se njegovi uporabniki na njem pogosto s kratkimi sporočili odzivajo na aktualno družbeno dogajanje, vedno za obliko spontanega izražanja, ki je primerljivo z izražanjem v živi, neposredni razpravi, ki je po ustaljeni presoji ESČP deležno višje stopnje varstva. Ustavno sodišče se sicer strinja z načelnim stališčem, da bi bilo za svobodo izražanja še posebej škodljivo, če bi se od izjavitelja zahtevalo, da tudi pri spontanem izražanju pretehta vsako svojo besedo. A hkrati poudarja, da bi bilo po drugi strani za osebne pravice posameznikov pretirano omejujoče stališče, da je izjavljanje na družbenem omrežju X vedno primerljivo z živo, neposredno razpravo. Nasprotno, komunikacija na družbenem omrežju X daje (za razliko od izražanja v živi, neposredni razpravi) izjavitelju praviloma na razpolago čas za razmislek. Le od izjavitelja samega je torej odvisno, kako hitro se bo odzval na aktualno družbeno dogajanje. Zato se zdi to izražanje primerljivejše s pisnim izražanjem, pri katerem se zahteva večja stopnja razmisleka in zadržanosti. Sicer pa je treba vprašanje, ali določena izjava na družbenem omrežju pomeni spontani, *ad hoc* odziv v razgreti razpravi in je zato deležna višje stopnje varstva, presojati v luči vsakokratnih okoliščin posameznega primera. V tej zadevi niti vsebina spornega tvita niti druge okoliščine primera ne utemeljujejo sklepa o spontanosti izjave nasprotnega udeleženca. Sporni tweet je sicer pomenil neposredni odziv nasprotnega udeleženca na novinarski prispevek RTV Slovenija z istega dne, vendar pa tega, da bi šlo pri tem za povsem nepremišljen odziv v afektu, primerljiv s spontanim odzivom v živi razpravi, že njegova vsebina in oblika ne nakazuje. Ta glede na uporabljeni ključnik (#) in formulacijo izjave, ki naj ima kot sarkastična prisposodba poseben učinek na javnost, prej kaže na določeno stopnjo premišljenosti izjave (upoštevaje pri tem tudi dejstvo, da je bila ta tisti čas omejena na zgolj 140 znakov, zato je bilo treba tako prisposodbo še posebej premišljeno oblikovati). Takšen sklep pa v tej zadevi utemeljuje še posebej širši kontekst zadeve. Dejstvo namreč je, da gre pri nasprotnem udeležencu za pomembnega mnenjskega voditelja, spretnega govornika, ne le nasploh, ampak tudi v "X-skupnosti", ki se je nedvomno zavedal (ali pa bi se vsaj moral zavedati) sporočilnega pomena svoje izjave, ki je presegel zgolj mnenje o domnevni politični pristranskosti pritožnice. Prav ta okoliščina pomeni eno od posebej pomembnih okoliščin presoje v tej zadevi. Od takšnega govornika se namreč lahko še toliko bolj pričakuje, da bo premislil, kdaj in na kakšen način se bo z objavo svojega mnenja na družbenem omrežju odzval na neko aktualno družbeno temo (več o tem v naslednji točki obrazložitve te odločbe). Poleg tega sklepa o spontanem izjavljanju nasprotnega udeleženca tistega večera nasprotuje tudi okoliščina, da v sodnem postopku ni bil ugotovljen obstoj nadaljnega (ali predhodnega) niza tweetov nasprotnega udeleženca, ki bi morebiti lahko kazali na to, da bi vendarle šlo za ekspresivno odzivanje nasprotnega udeleženca v okviru razgrete politične razprave.

O odgovornosti politikov pri vodenju politične razprave na družbenih omrežjih

49. Okoliščina, da je nasprotni udeleženec dolgoleten politik z znatnim vplivom na javno mnenje in vodja največje opozicijske stranke, je pri tehtanju kolidirajočih pravic v tej zadevi še posebej pomembna. Vendar ne le v smislu, kot jo je za odločilno štelo Vrhovno sodišče. Ta okoliščina je posebej pomembna z vidika ocene, kakšna raven izražanja na družbenem omrežju, kot je X, je za tako osebo še lahko sprejemljiva. Kot je poudarilo Vrhovno sodišče, tviti nasprotnega udeleženca niso deležni le bežnega preleta kot tviti pogosto celo anonimnih posameznikov, ampak so predmet bolj poglobljenih analiz in razprav ter poobjav. Poleg tega, čeprav so zapisi na družbenem omrežju X pogosto spontani, stilistično posebni ter omejeni v številu znakov in čeprav se na družbenih omrežjih pogosto uporablja ne le pogovorni, ampak tudi vulgaren jezik, to ne pomeni, da je na družbenem omrežju dovoljeno grobo žaliti brez vsakršnega vsebinskega konteksta, še posebej ne, ko gre za primer enosmernega izražanja mnenja pomembnega mnenjskega voditelja, kot je nasprotni udeleženec. Drži sicer, da je kultura izražanja na družbenih omrežjih v splošnem žal nizka. ESČP je zato že štelo, da so lahko učinki vulgarne izjave na družbenem omrežju v posameznem primeru tudi zato – ne le iz razloga, ker gre denimo za komentar na manj branem blogu – manj hudi, kot se morda lahko zdi na prvi pogled zaradi uporabe tega spletnega orodja, ki omogoča lahkotno, obsežno in hitro širjenje žaljivih izjav. Vendar po presoji Ustavnega sodišča stališče, da je zaradi specifičnosti izražanja na družbenem omrežju X merilo presoje ustavne sprejemljivosti žaljivih izjav "internetna govornica", nikakor ne more veljati za izražanje pomembnega mnenjskega voditelja, politika, ki ima na tem družbenem omrežju skoraj 40.000 sledilcev. Zaradi politikove prepoznavnosti in avtoritete imajo njegove besede večji odmev in s tem tudi vpliv na javno oblikovanje mnenja. Zato nosijo politiki – drugače od zasebnikov – tudi po presoji ESČP posebno odgovornost pri vodenju politične razprave na družbenih omrežjih. Politiki so namreč pri opravljanju svoje javne funkcije dolžni varovati demokracijo in njena načela. Tudi po presoji Ustavnega sodišča je politik odgovoren za to, da prispeva k ustvarjanju strpnega, kulturnega družbenega okolja na družbenem omrežju. Pomembno je torej razlikovati na eni strani med množico posameznikov, ki s svojimi izjavami načeloma ne dosega širše javnosti, ter na drugi strani politiki, odločevalci, ki so pomembni generatorji javne razprave in ki zato nosijo največjo javno odgovornost za posledice svojih dejanj. Izpodbijana sodba Vrhovnega sodišča tega ne upošteva. Čeprav načelno pritrudi pritožnici, da nasprotni udeleženec ni slehernik, ampak pomemben mnenjski voditelj, čigar izjave je treba obravnavati drugače kot nepremišljene, pogosto vulgarne odzive pogosto anonimnih posameznikov prek spleta, ki imajo zamejen domet, po oceni Vrhovnega sodišča kljub temu pretehta, da je šlo za politično izražanje opozicijskega poslanca. Pri tem pa Vrhovno sodišče v premajhni meri upošteva, da

svoboda izražanja tudi v primeru, ko jo uveljavlja izvoljeni predstavnik ljudstva, ni absolutna človekova pravica. Od tako pomembnega politika in mnenjskega voditelja se tudi pri zapisu tvita in še posebej v primeru, ko gre za enosmerno podajanje mnenja, in ne za izjavljanje v spontani razgreti razpravi, ki bi bila primerljiva z živo neposredno razpravo, pričakuje večja stopnja skrbnosti pri izbiri in uporabi besed. Po oceni Ustavnega sodišča za svobodo izražanja nasprotnega udeleženca kot vidnega politika in pomembnega mnenjskega voditelja ni pretirano omejujoče pričakovanje, da pred objavo tvita, s katerim enosmerno izraža svoje mnenje, četudi gre za odziv na televizijski prispevek z istega dne, premisli, kakšen bo učinek njegove izjave in ali ta ustreza minimalnim pravnim in etičnim standardom demokratične družbe, saj je to nujen pogoj za vzdrževanje kulturne javne razprave. Po mnenju Ustavnega sodišča uporaba komunikacijskega kanala X po že navedenem izjavitelju to omogoča, saj narava tega spletnega orodja od izjavitelja praviloma ne terja hipnih reakcij, ampak ima izjavitelj možnost, da o vsebini svojega odziva razmisli in ga oblikuje tako, da ne poseže nedopustno v človekove pravice drugih oseb.

50. Ustavno sodišče se mora tako opredeliti še do pritožničinega temeljnega očitka iz ustavne pritožbe, da je bil primarni namen nasprotnega udeleženca v njenem ponižanju, zaničevanju, in ne v spodbujanju javne razprave o domnevni politični pristranskosti novinarjev javne RTV.

O namenu zaničevanja, sramotenja drugega

51. Po ustaljeni presoji Ustavnega sodišča je za sklep, da je bila izjava podana z namenom zaničevanja, ključna ugotovitev, da se taka izjava ne nanaša več na predmet javne razprave in predhodno ravnanje oškodovanca, ampak je v ospredju žalitev oziroma blatenje prizadete osebe. Zaničljiva izjava mora tudi zunaj političnega konteksta polemične in pretirane kritike pomeniti osebno ponižanje. Bistvena značilnost take izjave je osebna žalitev, pri kateri je predmet javne razprave potisnjen v ozadje. Pretirana in žaljiva kritika sama po sebi, brez obstoja drugih posebnih okoliščin, še ne pomeni izražanja, ki bi ga bilo mogoče označiti za zaničevanje. Sklep, da je bila določena izjava podana z namenom zaničevanja, je po oceni Ustavnega sodišča mogoč tedaj, ko je izkazan tudi subjektivni namen izjavljajočega, da z izjavo predvsem poniža prizadeto osebo.

52. Tudi po presoji ESČP žaljiv jezik ne sodi pod zaščito 10. člena EKČP, če pomeni brezobzirno zaničevanje posameznika oziroma če je edini ali prevladujoči namen izjavitelja v sramotenju naslovnika izjave. Po presoji ESČP je za tako končno oceno bistveno, ali je izjavitelj s sporno, čeprav žaljivo, lahko celo vulgarno izjavo načel pomembno temo v

javnem interesu, pri čemer je imel zanjo zadostno podlago v dejstvih, ali pa je šlo po drugi strani kljub na videz obrambni naravi sporne izjave le za poskus diskreditacije nasprotnika.

53. Vrhovno sodišče utemeljuje, da pomeni sporna izjava, čeprav gre za negativno vrednostno sodbo o pritožnici, zaradi njenega sporočilnega pomena še sprejemljivo kritiko in ne zaničevanja pritožnice, upošteva pri tem tudi širši kontekst zadeve. Pri tem se sklicuje na stališče ESČP in Ustavnega sodišča (izraženo med drugim v sodbah ESČP v zadevah *Mladina d. d. Ljubljana proti Sloveniji* in *Tuşalþ proti Turčiji* ter v odločbi Ustavnega sodišča št. Up-584/12), da je zaradi vsebine visoko varovanega političnega govora nasprotnega udeleženca oblika varovana tako kot vsebina. Vendar že zaradi tega, ker nasprotni udeleženec niti ob sami sporni objavi niti kasneje v pravdi ni izkazal, da je imel za tako grob odziv, uperjen zoper pritožnico, zadostno podlago v dejstvih, ne gre za primerljive primere. Sporne izjave same po sebi namreč povprečen razumen bralec po že obrazloženem v 39. točki obrazložitve te odločbe ni razumel le kot prispodobe, s katero je nasprotni udeleženec izrazil svoje mnenje o domnevni pristranskosti uredniške politike dnevnoinformativnega programa javne RTV, ampak glede na uporabljene izraze in splošen ton sporne izjave predvsem kot zmerljivko, uperjeno zoper osebo pritožnice. Za izkaz zaničevalnega namena sicer ni nujno odločilna uporaba vulgarnih izrazov samih po sebi, ampak tudi okoliščina, da nasprotni udeleženec s takšno osebno zmerljivko, podano brez vsebinskega odziva na konkretni televizijski prispevek, očitno ni mogel prispevati k razpravi v splošnem interesu. Nasprotni udeleženec namreč z njo ni argumentirano odprl pomembne družbene teme o domnevni politični pristranskosti novinarjev RTV Slovenija, ampak je svojo ost kritike usmeril predvsem zoper novinarko. Pri tem je zlorabil pritožnično osebno okoliščino, torej njen spol, ter ji z navezovanjem te osebne okoliščine na družbeno stigmatizirano prostitucijo pripisal nemoralne lastnosti. S takšno izjavo nasprotni udeleženec ni le poskušal odvzeti legitimnosti pritožničinemu novinarskemu delu, ampak je pritožnico očrnil in ponižal tudi kot žensko. Nasprotni udeleženec namreč ni uporabil le izraza "prostitutka", ampak izraze, kot so "odslužena prostitutka", ki ponuja "poceni usluge", pri čemer je navedel tudi cene teh uslug, kar očitno kaže na njegov zaničevalni namen. Nasprotni udeleženec je torej temo domnevne "politične pristranskosti javne RTV" uporabil kot izgovor za osebni napad na pritožnico in tudi na novinarko Evgenijo Carl, ki sta pripravili kritičen prispevek o njegovi politični stranki. Taka njegova izjava glede na uporabljen sramotilni jezik in glede na pomanjkanje širšega vsebinskega konteksta ni pomenila prispevka k razpravi o sicer pomembni družbeni temi. Glede na navedeno sporne izjave ne glede na osebo izjavitelja po presoji Ustavnega sodišča ni mogoče šteti za visoko varovano politično izražanje.

54. S stališčem Vrhovnega sodišča, da je šlo pri sporni izjavi le za satirično kritiko pritožničnega dela, izraženo v obliki prispodobe, zaradi česar naj bi takšnemu slogu izražanja, čeprav gre za žaljivo izražanje, pripadalo posebno varstvo, upošteva pri tem posebnosti izražanja na družbenem omrežju X ter dejstvo, da naj bi nasprotni udeleženec s sporno izjavo načel pomembno družbeno temo, torej ni mogoče soglašati. Pritožnica utemeljeno uveljavlja, da če je nasprotni udeleženec s spornim tvitom res želel odpreti pomembno temo o njeni domnevni politični pristranskosti, potem bi to lahko izrazil na bistveno bolj vsebinski, predvsem pa na bistveno manj žaljiv način. Vrhovno sodišče je v izpodbijani sodbi sicer zavrnilo takšen argument pritožnice, sklicujoč se na stališče Ustavnega sodišča iz odločbe št. Up-614/15, da pravice do svobode izražanja ni dopustno omejiti zgolj zato, ker bi se pritožnik na ravnanje tožnika lahko odzval na drugačen, nežaljiv način. Vendar po že obrazloženem (glej opombo 53 te odločbe) primera nista primerljiva. Drugače kot v navedenem primeru je v obravnavanem primeru vsebinska navezava spornih izjav na predhodno ravnanje pritožnice zelo šibka (zgolj sklic na Facebook stran RTV ter uporaba ključnika #ZvodnikMilan – glej 40. do 42. točko obrazložitve te odločbe). Poleg tega gre za sramotilno, zaničevalno izražanje politika, pomembnega mnenjskega voditelja, na družbenem omrežju, ki ima ne le za pritožnico kot novinarko ženskega spola, ampak tudi za demokratično družbo nasploh, posebej škodljive posledice (več o tem v 56. točki obrazložitve te odločbe). Glede na navedeno ni mogoče pritrditi Vrhovnemu sodišču, da pri tehtanju kolidirajočih pravic v tej zadevi ni upošteveno tudi, ali bi se lahko nasprotni udeleženec izrazil na bistveno manj žaljiv način. To vprašanje je ob pomanjkljivem vsebinskem kontekstu sporne izjave ter ob upoštevanju osebe izjavitelja in na drugi strani pritožnice še posebej pomembno.

O učinkih sporne izjave

55. Poleg tega, kot poudarja tudi Vrhovno sodišče, so lahko posledice žaljivih izjav, objavljenih na družbenih omrežjih, zaradi njihovega učinkovitega razširjenja, kot tudi zmožnosti shranjevanja, bistveno hujše kot pri drugih oblikah izjavljanja. Žaljivi prispevki na spletu so neomejenemu krogu uporabnikov spleta dostopni v zelo dolgem časovnem obdobju, kar pomeni zelo intenziven poseg v pravico do časti in dobrega imena razžaljene osebe. To velja še posebej za objave nasprotnega udeleženca kot dolgoletnega politika, nekdanjega predsednika vlade, s širokim krogom političnih podpornikov, ki so prav zaradi njegove družbene vplivnosti deležne posebne pozornosti in so predmet analiz s strani sledilcev, političnih analitikov, pa tudi drugih medijev. Kljub temu Vrhovno sodišče pomenu učinka razširjanja izjave ni pripisalo nobene teže, čeprav je pritožnica v tožbi poudarila ne le, da ima nasprotni udeleženec 39.600 sledilcev, ampak tudi, da so njegove objave zaradi odprtega profila dostopne vsem uporabnikom svetovnega spleta in da so

sporni objavi sledili odzivi pristašev nasprotnega udeleženca ter medijske poobjave spornega tvita v več člankih. Takšne izjave pa imajo lahko, upoštevaje pri tem na eni strani družbeno vlogo nasprotnega udeleženca ter na drugi strani vlogo pritožnice, predvsem pa okoliščino, da je šlo za sramotilno izjavljanje na družbenem omrežju, škodljive posledice ne le za pritožničin ugled, ampak tudi za družbo nasploh.

56. V današnji družbi je zaznaven močan porast verbalnih napadov na novinarke na podlagi njihovega spola. K temu so pomembno prispevale vedno večja razpoložljivost in dostopnost ter uporaba spleta in družbenih omrežij. Rezultati številnih raziskav so namreč pokazali, da spletno nadlegovanje, namenjeno novinarkam, temelji predvsem na njihovem spolu, kar med drugim vključuje seksistične žaljivke. Takšni spletni napadi ne posegajo le v osebno dostojanstvo žensk, temveč lahko povzročijo in povzročajo, da se te umaknejo iz javnega in političnega življenja, kar spodkopava pravico do svobode govora in mnenja v demokratični družbi. Še posebej, ko gre za sramotilne spletne napade na novinarke, ti ne prizadenejo le njihovih pravic do osebnega dostojanstva ter časti in ugleda, ampak – prek poskusa utišanja kritičnih novinarskih glasov – tudi javni interes do obveščenosti s strani različnih medijev. To ima lahko resne posledice za javno razpravo in medije ter končno, zaradi spodbujanja predsodkov do žensk kot tradicionalno zapostavljene družbene skupine, za demokracijo in razvoj nasploh. Tudi zaradi varstva javnega interesa po medijskem pluralizmu, ki je pomemben za vzpostavljanje in ohranjanje javne debate ter za uresničevanje ustavne demokracije, in zaradi varstva javnega interesa po vključujoči in enakopravni družbi je torej treba žaljivim seksističnim tvitom vplivnih oseb zoper novinarke postaviti strožje meje. Zaradi velikega vpliva žaljivega, pogosto tudi sovražnega izražanja na družbenih omrežjih na demokratično družbo (še posebej s strani oseb iz ekonomskih in političnih centrov moči) je torej pomembno, da se prepreči širjenje sramotilnega seksističnega govora in s tem utrjevanje sistemske prikrajšanosti žensk. Govor, ki ga zaznamujejo stereotipi na račun žensk, namreč vpliva na njihovo družbeno podobo in s tem na njihovo sodelovanje v demokratični družbi. Take potencialno škodljive družbene učinke ima po presoji Ustavnega sodišča glede na njen zaničljivi in seksistični ton in glede na sposobnost njenega razširjanja, upoštevaje pri tem tako osebo izjavitelja kot tudi medij, ki ga je uporabil, tudi sporna izjava nasprotnega udeleženca.

57. Vrhovno sodišče je pri tehtanju kolidirajočih pravic v tej zadevi pripisalo posebno težo okoliščini, da bi imela lahko odločitev, ki bi sankcionirala sporni tweet, nesprejemljive škodljive učinke za svobodo (spontanega) izražanja na družbenih omrežjih, kot je X, nasploh (t. i. *chilling effect*). Drži sicer, da je treba iz razloga, ker je splet postal eno od primarnih sredstev za uresničevanje svobode izražanja posameznika, skrbno presojati omejevanje svobode izražanja na njem, saj ima lahko obsodba za objave na njem

zastraševalni učinek, kar predstavlja nevarnost samocenzure. A po presoji Ustavnega sodišča je treba v tej zadevi pripisati bistveno večjo težo okoliščini, da lahko tudi dopuščanje sramotilnih seksističnih izjav vplivnega politika o novinarki na družbenem omrežju hudo prizadene ne le osebnostne pravice novinarke, ampak da lahko to samoomejujoče vpliva na svobodo izražanja drugih družbeno angažiranih žensk, ker bi se te v strahu pred nesankcionirano izpostavljenostjo podobnim žaljivkam morebiti umaknile iz javne razprave. Predvsem pa lahko dopuščanje tako grobih izjav vplivnega politika spodbudi širjenje takega sramotilnega govora na družbenih omrežjih. Po presoji Ustavnega sodišča lahko torej tudi zavrnilna sodba v odškodninski pravdi v takem primeru pomeni nevarnost za svobodno izmenjavo mnenj v demokratični družbi in za demokratično družbo nasploh. Kajti za demokracijo ni škodljivo le, če se varuhinje javnega interesa, kot so novinarke, ne upajo javno izjavljati zaradi strahu pred "kaznovanjem" s pravnomočno sodno določbo, ampak tudi, če imajo strah pred zasebno diskriminacijo (t. i. *silencing effect*).

Sklepno

58. Ker v tej zadevi ni šlo za primer spontanega izražanja, primerljivega z živo, neposredno politično razpravo, ki je bolj varovano, saj ga ni mogoče preoblikovati, uglasiti, ampak za izražanje na družbenem omrežju X, ki se nasploh, še posebej pa ob upoštevanju konkretnih okoliščin primera, zdi bližje pisnemu izražanju mnenja, pri katerem se praviloma zahteva večja mera razmisleka in skrbnosti pri izbiri in uporabi besed, tako vulgarno izražanje ne more uživati visoke stopnje varstva. To velja še posebej, ko gre za vplivnega politika in pomembnega mnenjskega voditelja, čigar izjave imajo večjo težo in s tem tudi sposobnost, da v večji meri prizadenejo ugled naslovnika izjave. Čeprav naj bi sporna izjava nasprotnega udeleženca pomenila odziv na predhodno ravnanje pritožnice in novinarke Evgenije Carl (glede katerega nasprotni udeleženec ni izkazal, da bi pomenilo provokativno, izzivalno ravnanje, ki bi upravičevalo njegov grobi odziv) in čeprav naj bi ta na prvi pogled odpirala razpravo o pomembni družbeni temi, to je o domnevni politični pristranskosti novinarjev RTV Slovenija, sprožitev neargumentirane javne razprave na to temo ne more upravičiti sporne negativne vrednostne sodbe o pritožnici. Ta je namreč pomenila predvsem blatenje, razvrednotenje in sramotitev pritožnice kot novinarke ženskega spola ter spodbujanje predsodkov o njej v njenem poklicnem in družbenem okolju. Ustavno sodišče je že večkrat poudarilo, da imajo novinarji oziroma pravne osebe, ki se poklicno ukvarjajo z javnim obveščanjem, ključno vlogo v demokratični družbi pri širjenju informacij o zadevah v javnem interesu. Zato v obravnavani zadevi ne le učinkovito varstvo osebnostnih pravic pritožnice (za katero imajo take spletne objave bistveno daljnosežnejše posledice, kot če bi šlo za neposredno politično razpravo ali, po

drugi strani, za tvit posameznika, ki nima takšnega vpliva kot tvit nasprotnega udeleženca), ampak tudi javni interes terja (glej 56. in 57. točko obrazložitve te odločbe), da se pri tehtanju kolidirajočih pravic prizna pritožničnim osebnostnim pravicam toliko večja teža. Tako zasnovano izhodišče za tehtanje kolidirajočih pravic pravice nasprotnega udeleženca do svobode izražanja ne utesnjuje prekomerno, saj je bil njegov prispevek k razpravi v javnem interesu prav s spornim tvitom zanemarljivega pomena.

59. Glede na vse navedeno se izkaže, da je Vrhovno sodišče v nasprotju z ustavnopravnimi standardi v korist nasprotnega udeleženca in v pritožnično škodo pripisalo odločilno težo okoliščini, da je šlo pri sporni izjavi za izražanje izvoljenega predstavnika ljudstva, pomembnega politika in mnenjskega voditelja, in to na družbenem omrežju X. Vrhovno sodišče tudi ni ustavnopravno ustrezno ovrednotilo okoliščine, da je šlo za posebej žaljivo izražanje o novinarki. Res je sporni, objektivno žaljivi tvit na prvi pogled načeljal pomembno družbeno temo, vendar ne na argumentiran način, temveč predvsem z namenom osramotitve in diskreditacije pritožnice kot novinarke in ženske. Nasprotni udeleženec bi nedvomno lahko na manj žaljiv način izrazil svoje mnenje o domnevni politični pristranskosti novinarjev RTV Slovenija. Takšno manj žaljivo izražanje terjajo tako njegov družbeni položaj kot tudi položaj pritožnice, predvsem pa vedno večji vpliv družbenih omrežij na oblikovanje mnenja v sodobni demokratični družbi. V kontekstu objav na družbenih omrežjih torej družbene spremembe terjajo vzpostavitev drugačnega ravnovesja med varstvom svobode izražanja na eni strani in zaščite posameznika pred posegi v čast in dobro ime na drugi strani vsaj v primeru, ko gre za primer enosmernega izražanja zaničevalnega mnenja vplivnega politika o novinarki na podlagi njenega spola.

60. Vrhovno sodišče je torej z neustreznim ovrednotenjem pomena žaljivega izjavljanja vplivnega mnenjskega voditelja, opozicijskega poslanca, na družbenem omrežju o novinarki izhodišče presoje zasnovalo pretirano omejujoče za pritožnično pravico do časti in dobrega imena. S tem je sprejelo odločitev, ki ni v skladu s 34. in 35. členom Ustave. Glede na to je Ustavno sodišče izpodbijano sodbo razveljavilo in zadevo vrnilo Vrhovnemu sodišču v ponovno odločanje.

C.

61. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi prvega odstavka 59. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Matej Accetto ter sodnice in sodniki dr. Rok Čeferin, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Rajko Knez, dr. Neža Kogovšek Šalamon, dr. Špelca Mežnar, dr. Rok Svetlič, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Odločbo je sprejelo s šestimi glasovi proti trem. Proti so glasovali sodniki Jaklič,

Svetlič in Šorli. Sodniki Jaklič, Svetlič in Šorli so dali odklonilna ločena mnenja, sodnik Accetto pa pritrdilno ločeno mnenje.

dr. Matej Accetto

Predsednik

Vprašanja

- Kako je Ustavno sodišče opredelilo razmerje med svobodo političnega izražanja ter pravico do časti in dobrega imena v konkretnem primeru?
- Katere kriterije je Ustavno sodišče uporabilo pri tehtanju med svobodo izražanja in varstvom osebnostnih pravic?
- Kako je Ustavno sodišče ocenilo pomen konteksta in narave izražanja na družbenih omrežjih pri presoji dopustnosti sporne izjave? Kako pa Vrhovno sodišče?
- Kako je Ustavno sodišče obravnavalo status tožnice kot javne osebe in kako je to vplivalo na presajo dopustnosti kritike?
- Kakšna je bila presoja sodišča glede morebitnega zastraševalnega učinka (angl. *chilling effect*) na svobodo izražanja?
- Ali je po presoji Ustavnega sodišča dopustno, da politični govor vključuje pretiravanje, provokacijo ali celo šokantne izraze? V katerih mejah?

Odločba Ustavnega sodišča št. Up-97/20-27 z dne 4. aprila 2024 (»**Obrazložitev sodne odločbe**«)

Up-97/20-27
4. 4. 2024

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku odločanja o ustavni pritožbi družbe TEKSTILNA TOVARNA OKROGLICA, d. o. o., Volčja Draga, ki jo zastopa Odvetniška družba Čeferin in partnerji, o. p., d. o. o., Grosuplje, na seji 4. aprila 2024

O d l o č i l o :

1. **Sklep Višjega sodišča v Ljubljani št. V Cpg 442/2019 z dne 29. 8. 2019 in sklep Okrožnega sodišča v Ljubljani št. IV Pg 543/2015 z dne 18. 4. 2019 se razveljavita in zadeva se vrne Okrožnemu sodišču v Ljubljani v novo odločanje.**
2. **Nasprotna stranka iz gospodarskega spora sama nosi svoje stroške postopka z ustavno pritožbo.**

Obrazložitev

A.

1. Pritožnica je pri Okrožnem sodišču v Ljubljani vložila predlog za obnovo postopka, v katerem je bil pravnomočno zavrnjen njen zahtevek za izbris znamke "x-tra tapes". Sodišče prve stopnje je predlog za obnovo postopka zavrnilo. Presodilo je, da dokazi, ki jih je pritožnica predložila v predlogu za obnovo postopka, ter dejstva, ki jih je dokazovala s temi dokazi, niso subjektivno nova dejstva in dokazi in da pritožnica ni izkazala, da novih dejstev in dokazov ni mogla navesti brez svoje krivde pred pravnomočnim zaključkom prejšnjega postopka. Sodišče prve stopnje je odločilo tudi, da pritožnica v predlogu za obnovo postopka ni navajala takšnih novih dejstev in dokazov, ki bi lahko pripeljali do zanj ugodnejše odločitve. Opredelilo se je tudi do pravočasnosti predloga za obnovo postopka in pojasnilo, da je predlog tudi prepozen. Višje sodišče je zavrnilo pritožbo pritožnice. Pojasnilo je, da je sodišče prve stopnje pravilno uporabilo procesne določbe in ni kršilo pritožničinih ustavnih in konvencijskih pravic. Glede očitkov pritožnice, da je sodišče prve stopnje v utemeljitev svoje odločitve o zavrnitvi predloga za obnovo postopka dobesedno prepisalo navedbe tožene stranke, argumente pritožnice pa povsem prezrlo, je Višje sodišče zavzelo stališče, da ni podana kršitev določb postopka, če se je sodišče prve stopnje v obrazložitvi sklepa naslonilo na razloge, ki jih je v svojih vlogah navajala že tožena stranka. Kot je pojasnilo Višje sodišče, je odločilno, ali so razlogi pravilni ali ne, razlogom sodišča prve stopnje pa je pritožbeno sodišče pritrdilo. Vrhovno sodišče je zavrnilo predlog pritožnice za dopustitev revizije.

2. Pritožnica zatrjuje kršitev 22. in 23. člena Ustave. Sodišče prve stopnje naj bi v obrazložitev svojega sklepa dobesedno prepisalo trditve tožene stranke iz njene vloge z dne 29. 10. 2018 in naj se pri tem ne bi opredelilo do trditve pritožnice. Sodišče prve stopnje naj bi trditve pritožnice v celoti prezrlo. Ob analizi dobesednih ponavljanj se po mnenju pritožnice jasno izkaže, da sklep sodišča prve stopnje nima kakovosti sodne odločbe, saj naj bi argumentacija sodišča povsem izostala. Pritožnica se ne strinja s stališčem Višjega sodišča, da lahko sodišče kopira navedbe strank, če so utemeljene. Po prepričanju pritožnice je sodišče dolžno pojasniti, zakaj so navedbe pravilne, ter do navedb, s katerimi se sicer strinja, zavzeti svoje lastno stališče. Pritožnica se v ustavni pritožbi sklicuje na ustavnosodno presojo, ki se nanaša na varstvo po 22. in 23. členu Ustave, in sicer v zvezi s prepovedjo sodniške samovolje oziroma arbitrarnosti, ustrezno obrazložitvijo sodnih odločb ter zahtevo po celoviti vsebinski sodni kontroli. Izpostavlja še vprašanje nepristranskosti sojenja v obravnavani zadevi.

3. Ustavno sodišče je s sklepom senata št. Up-97/20 dne 9. 1. 2024 ustavno pritožbo sprejelo v obravnavo. O sprejemu ustavne pritožbe je v skladu s prvim odstavkom 56. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21 – v nadaljevanju ZUstS) obvestilo Višje sodišče v Ljubljani, v skladu z drugim odstavkom istega člena ZUstS pa je ustavno pritožbo poslalo v odgovor nasprotni stranki iz gospodarskega spora.

4. Nasprotna stranka iz gospodarskega spora (v nadaljevanju nasprotna stranka) v odgovoru na ustavno pritožbo uvodoma navaja, da pooblastilo pritožnice za zastopanje v postopku pred Ustavnim sodiščem ni posebno, kot tudi ne žigosano s strani pritožnice. Zahteva izločitev sodnika dr. Roka Čeferina in sodnice dr. Špelce Mežnar. V nadaljevanju zatrjuje, da v obravnavani zadevi ne gre za pomembno pravno vprašanje, temveč zgolj za vprašanje kakovosti obrazložitve sodnih odločb, o čemer naj bi se Ustavno sodišče že večkrat izreklo. Pritožnica naj svojih trditev, da se sodišče prve stopnje ni opredelilo do njenih navedb, ne bi konkretizirala ne v pritožbi ne v predlogu za dopustitev revizije niti v ustavni pritožbi, zaradi česar naj bi bili ti očitki po vsebini neizčrpani. Dobesedni prepisi sodišča prve stopnje naj bi bili predvsem stališča iz sodnih odločb v primerljivih zadevah ter citati pravnih stališč, ki jih je v svojem odgovoru na predlog za obnovo postopka navajala nasprotna stranka.

5. Nasprotna stranka se v nadaljevanju odgovora na ustavno pritožbo opredeljuje do posameznih točk izpodbijanega sklepa sodišča prve stopnje in pojasnjuje, zakaj v posameznem primeru naj ne bi šlo za golo prepisovanje navedb nasprotne stranke iz njenega odgovora na predlog za obnovo postopka. Tako naj bi sodišče prve stopnje v prvem odstavku točke 5.1 obrazložitve svojega sklepa le povzelo nekaj navedb nasprotne stranke o tem, da je pritožnica procesno gradivo, ki ga je predložila predlogu za obnovo postopka, v postopku že uveljavljala. Pri tem naj bi sodišče prve stopnje s svojimi sodnimi številkami označilo omenjeno dokumentacijo (npr. list. št. A 42, A46, A 48), kar naj bi pomenilo, da ni šlo za golo prepisovanje navedb nasprotne stranke. V drugem odstavku točke 5.1 obrazložitve izpodbijanega sklepa sodišča prve stopnje naj bi sodišče zgolj citiralo stališče sodne prakse, na katero naj bi v svoji vlogi opozorila nasprotna stranka, ter samo izpostavilo še stališče pravne teorije. V tretjem odstavku točke 5.1 obrazložitve naj bi sodišče le povzelo ugotovitev nasprotne stranke, kdaj je odločba sodišča prve stopnje postala pravnomočna, sodišče pa naj glede na jasno pravnomočnost odločbe ne bi moglo ugotoviti česa drugega. V točki 5.2 obrazložitve izpodbijanega sklepa sodišča prve stopnje naj bi sodišče povzelo ugovore nasprotne stranke ter jih samo tudi presodilo, kar naj bi izhajalo iz zapisa sodišča "*Takšno sosledje dogodkov tudi sodišče utrjuje v prepričanju [...]*". Sodišče prve stopnje naj bi nadalje v točki 5.2 obrazložitve izpodbijanega sklepa ponovno samo

označilo listine z navedbo listovne številke, česar nasprotna stranka v svojem odgovoru na predlog za obnovo postopka naj ne bi navajala. Sodišče naj bi prav tako ugotovilo in navedlo več razlogov, zakaj pritožnica ni izkazala, da izjave Patricije Gulič ni mogla podati pred prvim narokom. Del teh razlogov naj ne bi bil dobesedno prepisan iz vloge tožene stranke. Sodišče naj bi v točki 5.2 obrazložitve tudi povzelo stališča iz ustaljene sodne prakse, na katera naj bi v odgovoru na predlog za obnovo postopka opozorila nasprotna stranka, ter pri tem samo dodalo sklic na pravno teorijo. V točki 5.3 obrazložitve naj bi sodišče prve stopnje povzelo navedbo nasprotne stranke o trditvah pritožnice iz predloga za obnovo postopka, nato pa naj bi o vsebini elektronske korespondence zapisalo 16 vrstic lastne argumentacije. V nadaljevanju te točke obrazložitve naj bi povzelo procesno gradivo pritožnice in argumentiralo, kaj naj bi iz tega gradiva izhajalo. Nasprotna stranka poudarja, da naj bi sodišče prve stopnje predlog za obnovo postopka lahko zavrnilo že na podlagi neizpoljenosti ene od predpostavk za obnovo postopka, kot npr. da ne gre za nova dejstva in dokaze. V točki 6.1 obrazložitve naj bi sodišče prve stopnje pravilno ugotovilo, da je pritožnica na novo predložila le prepis zvočnega posnetka glavne obravnave pri Okrožnem sodišču v Slovenj Gradcu, in pri tem navedlo še listovno številko listine, ki je nasprotna stranka naj ne bi navajala. V nadaljevanju naj bi samo zaključilo, da je listina nedopustna, ker je nastala po pravnomočnosti sodne odločbe. Kljub tej ugotovitvi naj bi sodišče navedlo še dodatne razloge za zavrnitev predloga za obnovo postopka v zvezi s predloženimi zapisniki zaslišanja Evgena Keteja. Pri tem naj bi deloma sledilo razlogom, ki jih je navedla nasprotna stranka v odgovoru na predlog za obnovo postopka, ki pa naj ne bi bili nepravilni. V točki 6.2 obrazložitve naj bi sodišče sledilo ugovorom nasprotne stranke, da je pritožnica za zaposlitev Evgena Keteja pri nasprotni stranki vedela že v času sojenja na prvi stopnji, ter samo naredilo zaključek, da pri tem ne gre za novo dejstvo, za katero pritožnica ni vedela pred pravnomočnim koncem postopka. Nasprotna stranka poudarja, da pritožnica ni izpodbijala nobene ugotovitve ali razlogov sodišča prve stopnje iz te točke. Sodišče naj bi se na razloge, ki jih je nasprotna stranka navedla v odgovoru na predlog za obnovo postopka, utemeljeno oprlo tudi v točki 6.3 obrazložitve izpodbijanega sklepa sodišča prve stopnje, saj naj pritožnica nikoli ne bi uveljavljala, da so te ugotovitve in zaključki sodišča napačni. V 7. točki obrazložitve naj bi sodišče prve stopnje svojo ugotovitev, da odločitvi sodišča prve stopnje in Višjega sodišča iz pravnomočno zaključenega postopka ne temeljita zgolj na izpovedi Siniše Gogiča, oprlo tudi na svoje lastne razloge. Prav tako naj bi bil sodišču lasten zaključek 7. točke obrazložitve izpodbijanega sklepa. V 8. točki obrazložitve izpodbijanega sklepa naj bi sodišče prve stopnje pri povzemanju navedb nasprotne stranke spremenilo datum vložitve predloga za obnovo postopka, kar naj bi potrjevalo, da sodišče ni kar prepisovalo navedb in razlogov nasprotne stranke. Prav tako naj bi razloge, ki jih je navedla nasprotna stranka, preučilo in

se do njih opredelilo, na primer tako, da je navedlo, na kateri listovni številki je razvidno določeno dejstvo.

6. Nasprotna stranka še navaja, da izpodbijani sklep obsega kar 23 strani, v okviru katerih naj bi se sodišče opredelilo tudi glede očitkov pritožnice o procesnih kršitvah, medtem ko naj bi bil za pritožnico sporni del sklepa le manjši del obrazložitve. Povzemanje pravne podlage in stališč sodne prakse naj ne bi moglo pomeniti kršitve Ustave, četudi gre pri tem za sklicevanje na stališča in razloge, na katere je opozorila ena od pravnih strank v svojih vlogah. To naj bi veljalo tudi za druge razloge, ki jih v vlogah navajajo stranke in s katerimi se sodišče strinja. V nasprotnem primeru naj bi se temeljito spremenil celoten pravni sistem po Zakonu o pravdnem postopku (Uradni list RS, št. 73/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08 in 10/17 – v nadaljevanju ZPP), v skladu s katerim morajo glede na razpravno načelo stranke navesti dejstva, na katera opirajo svoje zahteve, in predlagati dokaze, s katerimi ta dejstva dokazujejo. Sodišču prve stopnje naj bi bilo moč očitati pristranskost le, če bi nekritično prepisalo razloge tožene stranke, ne da bi pri tem preverilo materialne predpise, sodno prakso in pravno teorijo. Z ugoditvijo ustavni pritožbi naj bi dosegli zgolj to, da bi sodišče prve stopnje v novi obrazložitvi moralo paziti, da ne bi prepisalo kakšnega pravilnega argumenta nasprotne stranke, vključno s pravno podlago, sodno prakso ali drugo utemeljeno navedbo nasprotne stranke. Nasprotna stranka priglašča stroške odgovora na ustavno pritožbo in zahteva njihovo povrnitev.

7. Pritožnica v odgovoru na odgovor nasprotne stranke navaja, da je preglednica dobesednih ujemanj med obrazložitvijo izpodbijanega sklepa sodišča prve stopnje in trditvami nasprotne stranke dovolj povedna sama zase. Vztraja pri tem, da bi moralo sodišče do navedb stranke, s katerimi se sicer strinja, zavzeti lastno stališče. Sodišče prve stopnje naj bi v obrazložitvi sklepa popolnoma nekritično dobesedno povzelo argumentacijo nasprotne stranke.

B. – I.

Glede ustreznosti pooblastila pritožnice za postopek z ustavno pritožbo in zahteve nasprotne stranke za izločitev dveh sodnikov

8. Ustavno sodišče mora najprej odgovoriti na očitke nasprotne stranke, da pooblastilo pritožnice za vložitev ustavne pritožbe ni bilo dano. Nasprotna stranka v zvezi s tem zatrjuje, da naj bi bilo pooblastilo pritožnice splošno, saj naj v njem ne bi bilo navedeno, da je dano za vložitev ustavne pritožbe. Pooblastilo naj bi bilo neustrezno tudi zaradi dejstva, ker ne vsebuje žiga pritožnice, čeprav naj bi pritožnica pri poslovanju uporabljala žig.

9. V skladu s tretjim odstavkom 50. člena ZUstS mora pritožnik, ki ga v postopku z ustavno pritožbo zastopa pooblaščenec, predložiti pooblastilo, ki je dano posebej za postopek z ustavno pritožbo. Ustavno sodišče ugotavlja, da je pritožnica v drugem odstavku pooblastila z dne 14. 1. 2020 odvetnikom Odvetniške družbe Čeferin in partnerji, o. p., d. o. o., Grosuplje, dala tudi posebno pooblastilo za zastopanje pred Ustavnim sodiščem. Očitek nasprotne stranke, da je pooblastilo pritožnice za zastopanje v postopku z ustavno pritožbo splošno, je tako neutemeljen.

10. ZPP, ki se v skladu s prvim odstavkom 6. člena ZUstS smiselno uporablja v postopku z ustavno pritožbo, veljavnosti pooblastila, ki ga za zastopanje pooblaščenec podeli zakoniti zastopnik pravne osebe, ne pogojuje z žigom pravne osebe (97. člen ZPP). Dejstvo, da na pooblastilu pritožnice za postopek z ustavno pritožbo ni žiga, tako ne vpliva na veljavnost pooblastila. Pooblastilo pritožnice je podpisal njen zakoniti zastopnik, Ustavno sodišče pa ni imelo razlogov, zaradi katerih bi dvomilo o pristnosti pooblastila. Ustavno sodišče glede na navedeno šteje, da je pritožnica ustavni pritožbi predložila ustrezno pooblastilo za postopek z ustavno pritožbo.

11. Nasprotna stranka je v odgovoru na ustavno pritožbo zahtevala izločitev sodnika dr. Roka Čeferina in sodnice dr. Špelce Mežnar. Ustavno sodišče je v zvezi s tem nasprotni stranki po prejemu njenega odgovora na ustavno pritožbo posredovalo dopis, v katerem ji je pojasnilo, da sta bila oba sodnika pri odločanju v zadevi izločena že pred sprejemom ustavne pritožbe v obravnavo.

B. – II.

Presoja izpodbijanih sklepov

12. Predmet presoje v obravnavani zadevi je sklep sodišče prve stopnje, s katerim je bil zavrnjen predlog pritožnice za obnovo postopka, v katerem je bil pravnomočno zavrnjen njen zahtevek za izbris znamke "x-tra tapes". Pritožnica je predlog za obnovo postopka vložila iz obnovitvenega razloga po 10. točki 394. člena ZPP, ki omogoča obnovo pravnomočno končanega postopka, če stranka izve za nova dejstva ali najde oziroma pridobi možnost uporabiti nove dokaze, na podlagi katerih bi lahko bila izdana zanjo ugodnejša sodba, če bi bila ta dejstva oziroma če bi bili ti dokazi uporabljeni v prejšnjem postopku. Drugi odstavek 395. člena ZPP določa še, da se sme zaradi okoliščin iz 10. točke 394. člena ZPP obnova postopka dovoliti le, če jih stranka brez svoje krivde ni mogla uveljavljati, preden je bil prejšnji postopek končan s pravnomočno sodno odločbo.

13. Pritožnica je predlogu za obnovo postopka priložila (i) izjavo Patricije Gulič z dne 5. 10. 2017 z elektronsko korespondenco Patricije Gulič iz leta 2011 in 2012; (ii) zapisnik o zaslišanju Evgena Keteja iz postopka pred Okrožnim sodiščem v Novi Gorici z dne 18. 8. 2016 (št. I Kpr 27773/2014) ter (iii) prepis zvočnega posnetka glavne obravnave pri Okrožnem sodišču v Slovenj Gradcu z dne 6. 9. 2018 (št. I Pg 122/2014). Sodišče prve stopnje je presojo utemeljenosti in pravočasnosti predloga za obnovo postopka opravilo v 5.–8. točki obrazložitve izpodbijanega sklepa, ki obsegajo skoraj 12 strani. V tem delu izpodbijanega sklepa je sodišče glede predloženih dokazov presojalo, ali gre pri posameznem dokazu in dejstvih, ki se z njimi dokazujejo, za subjektivno nova dejstva in dokaze; ali pritožnica novih dejstev in dokazov brez svoje krivde ni mogla navesti v prejšnjem postopku ter ali bi na podlagi teh dejstev in dokazov lahko bila za pritožnico izdana ugodnejša sodba. Glede izjave Patricije Gulič je sodišče to presojo opravilo pod 5. točko obrazložitve (str. 5–10 izpodbijanega sklepa sodišča prve stopnje), glede zapisnika o zaslišanju Evgena Keteja iz postopka pred Okrožnim sodiščem v Novi Gorici ter glede zvočnega posnetka glavne obravnave pri Okrožnem sodišču v Slovenj Gradcu pa pod 6. in 7. točko obrazložitve (str. 10–15 izpodbijanega sklepa sodišča prve stopnje). V 8. točki obrazložitve sklepa (str. 15–16 izpodbijanega sklepa sodišča prve stopnje) se je sodišče opredelilo še do pravočasnosti predloga za obnovo postopka. Sodišče prve stopnje je predlog za obnovo postopka zavrnilo. Višje sodišče je zavrnilo pritožbo pritožnice in potrdilo sklep sodišča prve stopnje. Pri tem je glede spornih prepisov v sklepu sodišča prve stopnje zavzelo stališče, da z naslonitvijo sodišča prve stopnje na razloge, ki jih je navajala nasprotna stranka v svoji vlogi, ni bila sama po sebi storjena nobena kršitev določb pravnega postopka, odločilno pa naj bi bilo, ali so razlogi pravilni ali ne.

14. Pritožnica sodišču prve stopnje očita, da je sklep o zavrnitvi predloga za obnovo postopka obrazložilo z dobesednimi prepisi navedb nasprotne stranke iz njenega odgovora na predlog za obnovo postopka z dne 29. 10. 2018. Pritožnica je v podkrepitev svojih navedb ustavni pritožbi priložila izvod sklepa sodišča prve stopnje z dne 18. 4. 2019, v katerem je na straneh 5–16 označila dele sklepa, ki so dobesedni prepisi navedb nasprotne stranke iz njenega odgovora na predlog za obnovo postopka z dne 29. 10. 2018.

15. Ustavno sodišče ob primerjavi izpodbijanega sklepa sodišča prve stopnje z odgovorom nasprotne stranke na predlog za obnovo postopka z dne 29. 10. 2018 ugotavlja, da izpodbijani sklep sodišča prve stopnje v delu, ki se nanaša na presojo predloga za obnovo postopka, v obsežnem delu sestavljajo prepisi navedb nasprotne stranke iz njenega odgovora na predlog za obnovo postopka. Pri tem Ustavno sodišče ugotavlja, da so prepisi tudi deli izpodbijanega sklepa, ki jih pritožnica kot takšnih ni označila, kot na primer del obrazložitve v zadnji vrstici na 6. strani izpodbijanega sklepa do vključno 6. vrstice prvega

odstavka na 7. strani izpodbijanega sklepa in del obrazložitve v prvih treh vrsticah zadnjega odstavka 8. točke obrazložitve na 16. strani izpodbijanega sklepa. Za prepis navedb gre po ugotovitvi Ustavnega sodišča tudi v primeru, ki ga je kot sodišču povsem lastnega v odgovoru na ustavno pritožbo izpostavila nasprotna stranka, to je v primeru zadnjega odstavka 7. točke obrazložitve na 15. strani izpodbijanega sklepa.

16. Ustavno sodišče glede prepisov nadalje ugotavlja, da so ti razporejeni drugače, kot si sledijo navedbe nasprotne stranke v njeni vlogi z dne 29. 10. 2018, kot tudi, da pri tem ne gre za prepis celotne vloge tožene stranke, temveč za selektivno izbrane dele omenjene vloge. Sodišče prve stopnje ponekod v prepisani tekst doda "*kot opozarja tudi tožena stranka*", "*kot tožena stranka opozarja*" ali podoben dostavek. Kot je nadalje razvidno iz nekaterih že citiranih delov obrazložitve sklepa sodišča prve stopnje, je sodišče pri prepisih navedb nasprotne stranke občasno izpustilo ali dodalo posamezno besedo ali več besed, pri sklicevanju na posamezne listine pa je dodalo listovno številko iz sodnega spisa. Tako na primer navedbam nasprotne stranke iz njene vloge z dne 29. 10. 2018: "*[...] tako in tako pa površnost, neskrbnost in malomarnosti pri zbiranju dokumentacije (kar izhaja iz izjave Patricije Gulič z dne 05.10.2017), ne more predstavljati opravičljivega razloga, da stranka teh listin naj ne bi podala že najpozneje na prvem naroku oz. do zaključka glavne obravnave v predmetni zadevi. [...]* Tožnica namreč (zmotno) meni, da naj bi bilo dovolj navesti, da njena priča ni predložila 'tega in tega' (čeprav gre celo za dolgoletno nadzornico tožnice) in da naj bi se potem kar v nedogled obnavljalo pravnomočno končane postopke.[...]" ustreza obrazložitev sodišča prve stopnje: "*Tako pa neskrbnost pri zbiranju dokumentacije (kar izhaja iz izjave Patricije Gulič z dne 05.10.2017, A 46), ne more predstavljati opravičljivega razloga, da stranka teh listin naj ne bi podala že najpozneje na prvem naroku oz. do zaključka glavne obravnave v predmetni zadevi. Tožnica namreč (zmotno) meni, da naj bi bilo dovolj navesti, da njena priča ni predložila 'tega in tega' in da naj bi se potem kar v nedogled obnavljalo pravnomočno končane postopke.*" Prav tako drži, da so nekateri prepisi navedb nasprotne stranke dobesedni citati iz sodne prakse, ki jih je v enakem besedilu v svojem odgovoru na predlog za obnovo postopka citirala tudi nasprotna stranka.

17. Obravnavana zadeva torej odpira vprašanje, ali je sodišče prve stopnje s tem, ko je v obrazložitvi sklepa o zavrnitvi predloga za obnovo postopka na zgoraj pojasnjeni način v obsežnem delu prepisalo navedbe nasprotne stranke iz njenega odgovora na predlog za obnovo postopka, kršilo katero od zatrjevanih ustavnih pravic pritožnice. Ustavno sodišče se do vprašanja, ali iz zahteve po obrazloženih sodnih odločbi, izdani v kontradiktornem pravnem postopku, izhaja tudi zahteva, da sodišče svojo odločitev obrazloži z njemu lastno ubeseditvijo, v dosedanji ustavnosodni presoji še ni opredelilo. V obravnavani zadevi je s tem vprašanjem soočeno v kontekstu postopka s predlogom za obnovo postopka, ki ga je pritožnica vložila na podlagi 10. točke 394. člena ZPP.

18. ZPP ureja institut obnove postopka kot izrednega pravnega sredstva v 394.–401. členu. Obnovitveni postopek poteka v treh fazah – v predhodnem postopku, razveljavitvenem postopku ter v primeru utemeljenega predloga še v nadomestitvenem postopku. V predhodnem postopku sodišče na abstraktni ravni presoja, ali je predlog za obnovo postopka dovoljen. Če je predlog prepozen, nepopoln ali nedovoljen, ga sodišče zavrže brez naroka, sicer pa ga v okviru druge faze postopka vroči nasprotni stranki v odgovor, s čimer zagotovi, da se vzpostavi kontradiktornost, in po prispetju odgovora ali po poteku roka za odgovor določi narok za obravnavanje predloga (drugi odstavek 398. člena ZPP). V razveljavitvenem postopku sodišče presoja, ali je predlog za obnovo postopka utemeljen, torej ali je obnovitveni razlog tudi konkretno podan. V razveljavitvenem postopku se vedno opravi narok, po naroku za obravnavanje predloga pa sodišče izda odločbo o predlogu (prvi odstavek 400. člena ZPP). Če je predlog za obnovo postopka utemeljen, sodišče razveljavi pravnomočno sodno odločbo, temu pa sledi še tretja faza (nadomestitveni postopek).

19. Iz dosedanje ustavnosodne presoje izhajajo, da je obrazložena sodna odločba bistveni del poštenega sodnega postopka, ki ga zagotavlja 22. člen Ustave. Zahteva po obrazloženosti sodni odločbi po eni strani izhajajo iz pravice stranke do izjavljanja kot sestavnega dela pravice do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave, ki strankam zagotavlja, da se v postopkih pred sodišči in drugimi organi v kontradiktornem postopku izjavijo glede okoliščin, pomembnih za odločitev, ter podajo svoja pravna naziranja. Obveznost sodišča, ki logično izhajajo iz te pravice stranke, je, da se z navedbami strank seznanijo, proučijo njihovo dopustnost in pravno relevantnost ter se do njih, če so dopustne in za odločitev pomembne, v obrazložitvi svoje odločbe opredelijo. Za zagotovitev ustavne pravice do poštenega sojenja kot tudi za zagotovitev zaupanja v sodstvo je namreč velikega pomena, da stranka, tudi če njenemu zahtevku ali pravnemu sredstvu ni ugodeno, lahko spozna, da se je sodišče z njenimi argumenti seznanilo in jih obravnavalo, in da ne ostane v dvomu, ali jih morda ni enostavno prezrlo.

20. Dolžnost obrazložiti sodno odločbo pa ni le sestavina pravice stranke do izjavljanja, temveč je tudi samostojna razsežnost pravice do poštenega postopka. Pravica do obrazložene sodne odločbe ima torej tudi samostojno naravo, ki izhajajo iz 22. člena Ustave. Ustavnopravni pomen obrazložitve namreč ni le v manifestaciji tega, da je sodišče izpolnilo svojo obveznost slišati. Njena izvorna vrednost je v zagotavljanju uvida v razloge za odločitev samega po sebi, in to predvsem stranki, ki v postopku odločanja o svoji pravici, obveznosti oziroma pravnem interesu ni bila uspešna. V tem se kaže avtonomna narava obrazloženosti kot samostojne razsežnosti pravice do poštenega postopka, ki je prav tako eden od vidikov enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave. Obrazložena sodna

odločba je torej bistveni del poštenega sodnega postopka, sodišče pa mora z njo na konkreten način in z zadostno jasnostjo opredeliti razloge, na podlagi katerih je sprejelo svojo odločitev.

21. Obrazložena sodna odločba je tako tudi zunanji izraz tega, da je pravnomočno sodišče o utemeljenosti zahtevka ali, kot v obravnavani zadevi, o utemeljenosti predloga za obnovo postopka odločilo na podlagi lastne presoje navedb strank, izvedenih dokazov kot tudi lastnega razumevanja postopkovnih in materialnih določb. Sodišču lastna presoja utemeljenosti zahtevka ali pravnega sredstva je lahko razvidna le tako, da se odraža navzven, to je prek obrazložitve. Navzven razviden in zaznaven proces presoje sodišča pa ni izpolnjen, kadar sodišče svojo presojo v obsežnem delu obrazloži z dobesednimi prepisi navedb oziroma z besedami ene od strank, pa čeprav se z njimi strinja. Navedeno ne pomeni, da se sodišče v svoji odločitvi ne sme opreti na navedbe strank, stališča pravne teorije ali na obstoječo sodno prakso. Pač pa se mora tudi v razlogovanju obrazložitve odražati, da je sodna odločba rezultat sodnikove lastne presoje.

22. V obravnavani zadevi ta zahteva po presoji Ustavnega sodišča ni bila spoštovana. Sodišče prve stopnje si je obrazložitev dela sklepa, v katerem je opravilo presojo utemeljenosti predloga za obnovo postopka, v zelo obsežnem delu na način, kot je pojasnjen v 16. točki obrazložitve te odločbe, izposodilo iz odgovora nasprotne stranke na predlog za obnovo postopka. Pri tem v nasprotju s trditvami nasprotne stranke ni šlo predvsem za prepise argumentov in stališč iz sodnih odločb v primerljivih zadevah ali stališč pravne teorije, temveč v veliki meri tudi za prepise, ki so pomenili vsebinsko presojo predloga pritožnice za obnovo postopka ter presojo njegove pravočasnosti. Ustavno sodišče zaradi njihove obsežnosti ne more povzeti vseh takšnih prepisov, zato v nadaljevanju za potrebe ponazoritve podaja le nekaj primerov. Sodišče prve stopnje je na primer v obrazložitvi točke 5.1 izpodbijanega sklepa zapisalo: "*V predmetni zadevi je odločba prvostopenjskega sodišča postala pravnomočna dne 05.07.2018, ko je bila pritožba tožnica zavržena, pri čemer je tožnica že pred tem izvedela za te listine in jih v pritožbi tudi uveljavljala in jih zato ne more znova v obnovi postopka.*" V naslednjem odstavku je sodišče zapisalo: "*V tem primeru tako ne gre za nova dejstva in dokaze, saj je tožnica vse to (neuspešno) uveljavljala že v pritožbenem postopku še pred pravnomočnostjo sodbe.*" V naslednjem odstavku pa je sodišče prve stopnje v zaključku točke 5.1 zapisalo: "*Tožnica dejansko skuša doseči od prvostopenjskega sodišča (ker ni uspela v postopku s pritožbo), da naj prvostopno sodišče dejansko ugotovi njeni pritožbi in drugače odloči na podlagi teh listin, ki jih je tožnica neuspešno uveljavljala že v pritožbenem postopku, pri čemer tožnica ni niti zatrjevala in izkazala, da za te listine in njihovo vsebino ne bi vedela že pred prvim narokom za glavno obravnavo oz. da jih pred tem brez svoje krivde naj ne bi mogla pridobiti in predložiti.*" Vsebinska presoja predloga za obnovo postopka je tudi zadnjih 20 vrstic prvega odstavka na 7. strani

izpodbijanega sklepa sodišča prve stopnje ali tretji odstavek na 9. strani izpodbijanega sklepa sodišča prve stopnje. Za prepis stališča sodne prakse ali pravne teorije tudi ne gre v delu obrazložitve v zadnjem odstavku na 10. strani ter v nadaljevanju prvega odstavka na 11. strani izpodbijanega sklepa sodišča prve stopnje.

23. Obrazložitev sklepa sodišča prve stopnje, s katerim je sodišče odločalo o utemeljenosti predloga pritožnice za obnovo postopka, tako glede na obsežne prepise navedb nasprotna stranke iz njenega odgovora na predlog za obnovo postopka z dne 29. 10. 2018 ne odraža sodišču lastne presoje utemeljenosti in pravočasnosti predloga. Sodišče prve stopnje je s tem kršilo pravico pritožnice iz 22. člena Ustave. Višje sodišče te kršitve ni prepoznalo, temveč je v izpodbijanem sklepu zavzelo stališče, da z naslonitvijo sodišča prve stopnje na razloge, ki jih je navajala nasprotna stranka v svoji vlogi, ni bila sama po sebi storjena nobena kršitev določb pravnega postopka, odločilno pa naj bi bilo, ali so razlogi pravilni ali ne. To stališče pa glede na navedeno prav tako pomeni kršitev 22. člena Ustave. Ustavno sodišče je tako izpodbijana sklepa Višjega sodišča ter sodišča prve stopnje razveljavilo in zadevo vrnilo v novo odločanje sodišču prve stopnje (1. točka izreka). Ker je Ustavno sodišče izpodbijana sklepa razveljavilo zaradi kršitve 22. člena Ustave, ni presojalo zatrjevane kršitve 23. člena Ustave.

24. Nasprotna stranka je v odgovoru na ustavno pritožbo priglasila stroške odgovora na pritožbo in zahtevala njihovo povrnitev. V skladu s prvim odstavkom 34. člena ZUstS nosi v postopku pred Ustavnim sodiščem vsak udeleženec svoje stroške, če Ustavno sodišče ne odloči drugače. Ta določba se po prvem odstavku 49. člena ZUstS uporablja tudi v postopku z ustavno pritožbo. Za drugačno odločitev bi morali obstajati posebej utemeljeni razlogi, teh pa nasprotna stranka ne navaja. Ustavno sodišče je zato o predlogu nasprotna stranke za povrnitev stroškov postopka z ustavno pritožbo odločilo, kot izhaja iz 2. točke izreka te odločbe. Ustavno sodišče še dodaja, da je stroške postopka z ustavno pritožbo priglasila tudi pritožnica, ki pa ni hkrati podala tudi zahtevka za njihovo povrnitev. Glede na navedeno Ustavno sodišče o stroških postopka pritožnice ni odločilo.

C.

25. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi prvega odstavka 59. člena in prvega odstavka 34. člena v zvezi s prvim odstavkom 49. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Matej Accetto ter sodnica in sodniki dr. Rajko Knez, dr. Neža Kogovšek Šalamon, dr. Rok Svetlič in Marko Šorli. Sodnik dr. Rok Čeferin in sodnica dr. Špelca Mežnar sta bila pri odločanju o tej zadevi izločena. Ustavno sodišče je odločbo sprejelo soglasno. Sodnik Svetlič je dal pritrdilno ločeno mnenje.

dr. Matej Accetto
Predsednik

Vprašanja

- Kaj pomeni, da mora biti sodna odločba rezultat sodnikove lastne presoje in kako se ta zahteva odraža v obrazložitvi sodne odločbe?
- Kako Ustavno sodišče razlikuje med dopustnim sklicevanjem sodišča na stališča strank in nedopustnim prepisovanjem njihovih navedb?
- Ali lahko sodišče prevzame pravno argumentacijo stranke in jo vključi v sodno odločbo? Če da, pod katerimi pogoji?
- Ali se lahko prepis stališča iz pravne teorije ali sodne prakse šteje kot sodišču lastna obrazložitev?

Odločba Ustavnega sodišča št. Up-1514/22-18 z dne 18. aprila 2024 (»Varstvo in zdravje pri delu v tujini«)

Up-1514/22-18
18. 4. 2024

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku odločanja o ustavni pritožbi Gorana Markoviča, Jesenice na Dolenjskem, ki ga zastopa Dušan Medved, odvetnik v Krškem, na seji 18. aprila 2024

O d l o č i l o :

Sodba Višjega delovnega in socialnega sodišča št. Pdp 219/2022 z dne 14. 4. 2022 v zvezi s sodbo Delovnega in socialnega sodišča v Ljubljani, Zunanjega oddelka v Brežicah, št. Pd 51/2019 z dne 4. 11. 2021 se razveljavi in zadeva se vrne Delovnemu in socialnemu sodišču v Ljubljani, Zunanjemu oddelku v Brežicah, v novo odločanje.

Obrazložitev

A.

1. Sodišče prve stopnje je v četrtem sojenju zavrnilo zahtevek pritožnika za plačilo odškodnine za nesrečo pri delu v znesku 13.223,06 EUR z zakonskimi zamudnimi obrestmi in sklenilo, da mora pritožnik toženki povrniti stroške postopka. Presodilo je, da tožena stranka kot pritožnikov formalni delodajalec ni organizirala dela na gradbišču, ni imela neposrednega nadzora nad pritožnikovim delom in ni bila tista, ki bi morala dati pritožniku navodila za varno delo na tem delovišču in ga opozoriti na nevarnosti pred začetkom dela. Zato po presoji sodišča ni odgovorna za škodo, ki je pritožniku nastala zaradi nezgode pri delu. Sodišče druge stopnje je pritožbi pritožnika delno ugodilo in znižalo prisojene stroške postopka, v preostalem delu pa je pritožbo zavrnilo in v nespremenjenem delu potrdilo sodbo sodišča prve stopnje ter odločilo, da stranki krijeta vsaka svoje pritožbene stroške. Vrhovno sodišče je zavrnilo predlog za dopustitev revizije.

2. Pritožnik zatrjuje kršitev 2., 14., 22., 23., 25., 50. in 66. člena Ustave. Nasprotuje stališču sodišč, da formalni delodajalec kljub neizpolnjevanju obveznosti iz naslova varstva pri delu ne odgovarja za škodo, ki jo je pritožnik utrpel pri delu na delovišču v tujini, kamor je bil napoten v skladu s pogodbo o zaposlitvi, ker formalni delodajalec ni bil dejanski delodajalec na delovišču. Sodišča naj bi pritožniku, ki se je poškodoval v tujini na zanj popolnoma tujem delovišču, kjer ni poznal nikogar in ni bil seznanjen z relacijami med ostalimi deležniki oziroma izvajalci na gradbišču, absurdno naložila iskanje krivca za njegovo poškodbo pri delu. Po prepričanju pritožnika je takšna presoja sodišč skregana z vsako normalno logiko in v popolnem nasprotju z namenom delovnopravne in odškodninske zakonodaje, ki naj bi ščitila delavca ter mu zagotavljala varno in ustrezno delovno okolje, za katero mora poskrbeti delodajalec, ne nazadnje tudi z varovanjem njegove pravice do duševne in telesne integritete kot odvisne in šibkejše stranke v razmerju. Šlo naj bi za jasna določila Zakona o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 52/16, 81/19, 15/22 in 114/23 – v nadaljevanju ZDR-1) in Zakona o varnosti in zdravju pri delu (Uradni list RS, št. 43/11 – v nadaljevanju ZVZD-1) ter tudi ustavna določila, ki naj jih sodišča ne bi upoštevala. Takšno stališče sodišč naj bi delavce na tujem gradbišču, na katerem ni prisoten njihov formalni delodajalec, postavljalo v neenakopraven položaj v primerjavi z delavci, ki se poškodujejo na tujem gradbišču, kjer njihov formalni delodajalec je prisoten.

3. Ustavno sodišče je s sklepom št. Up-1514/22 z dne 20. 11. 2023 ustavno pritožbo zoper sodbo sodišča druge stopnje v zvezi s sodbo sodišča prve stopnje sprejelo v obravnavo. V skladu s prvim odstavkom 56. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21 – v nadaljevanju ZUstS) je o sprejemu ustavne pritožbe obvestilo Višje delovno in socialno sodišče. Na podlagi drugega odstavka 56. člena ZUstS je ustavno pritožbo poslalo v odgovor toženi stranki iz delovnega spora kot nasprotni udeleženci.

4. Nasprotna udeleženka v odgovoru navaja, da je družba Stekloplan, d. o. o., od nje le najela dva delavca za montažo na delovišču v Turčiji (golo storitev). Družba Stekloplan naj ne bi bila podizvajalec nasprotne udeleženke, temveč naj bi bila podizvajalka izvajalca Woltz, GmbH, iz Nemčije, s katerim naj bi bila tudi lastniško povezana. Nasprotna udeleženka poudarja, da je družba Stekloplan na gradbišču v Turčiji izvajala, vodila in organizirala delo, dajala dnevna navodila za delo najetima delavcema nasprotne udeleženke in jima zagotavljala sredstva za delo. Nasprotna udeleženka naj ne bi imela v razmerju do njiju nobenih pooblastil. Skrb za varnost pri delu naj bi bila v celoti v domeni družb Stekloplan in Woltz. Pritožniku naj bi z neodgovornim ravnanjem in nepooblaščenno uporabo viličarja škodo povzročil direktor družbe Stekloplan Marjan Kelbič, ker naj ne bi bil usposobljen za upravljanje viličarja. Zato po mnenju nasprotne udeleženke vzročne zveze med ravnanjem Marjana Kelbiča in pritožnikovo poškodbo prsta ni mogoče povezati z njenim ravnanjem, saj je na gradbišču ni bilo. Prav tako naj ji ne bi bilo mogoče očitati protipravnega ravnanja in odgovornosti za nastalo škodo. Nasprotna udeleženka opozarja, da je pritožnik na podlagi istega škodnega dogodka vložil dve tožbi, in sicer poleg obravnavane z izpodbijanimi sodnimi odločitvami iz delovnega spora tudi tožbo v pravdni zadevi pred Okrajnim sodiščem v Krškem, ki se vodi pod opr. št. P 81/2014 in o kateri še ni bilo odločeno. Meni, da je logično, da je kot formalna delodajalka pritožniku izplačevala plačo, saj je bil pritožnik pri njej pravno formalno prijavljen v zavarovanje. Nasprotna udeleženka meni tudi, da pritožniku ni bila kršena pravica do socialne varnosti (50. člen Ustave), saj iz naslova nastale škode ni pridobil nobene pravice iz invalidskega zavarovanja in je kljub stisnjenju kazalca leve roke še vedno sam polno sposoben poskrbeti za svojo socialno varnost.

5. Ustavno sodišče je odgovor nasprotne udeleženke vročilo pritožniku, ki v odgovoru vztraja pri navedbah v ustavni pritožbi in navaja, da poskuša nasprotna udeleženka v pretežnem delu odgovora s svojo interpretacijo dejanskega stanja odvrniti odgovornost za pritožnikovo poškodbo na druge deležnike delovišča v Turčiji, kar pa ne more biti predmet presoje v postopku z ustavno pritožbo, v katerem se presojuje očitki o zatrtjevanih kršitvah človekovih pravic. Poudarja, da mora delodajalec, ki ni poskrbel za varno delovno okolje,

prevzeti odgovornost za škodo, ki je nastala delavcu, in da se lahko delavec v primeru nastale mu škode obrne na vse odgovorne deležnike na delovišču, pri čemer pa je v prvi vrsti odgovoren formalni delodajalec. Pritožnik poudarja, da se v postopkih pred rednimi sodišči kljub dolgotrajnosti sojenja in izvedbi številnih dokazov ni dokazalo, da bi nasprotna udeleženka poskrbela za varno delovno okolje pritožnika in kakšne so bile povezave, relacije oziroma odnosi med različnimi (tujimi) izvajalci oziroma podizvajalci na delovišču v Turčiji, kar je bila tudi nasprotna udeleženka. Pritožnik naj bi zgolj iz previdnosti vložil odškodninsko tožbo na Okrajnem sodišču v Krškem tudi proti dvema subjektoma slovenskega porekla, za katera naj bi po naključju izvedel, da sta bila v času nesreče poleg nemških, turških in drugih izvajalcev prisotna na delovišču v Turčiji. Navaja, da je bil ta pravi postopek, ki se vodi pod opr. št. P 81/2014, ves čas do sedaj prekinjen.

B.

6. Pritožnik je bil pri toženi stranki zaposlen na podlagi pogodbe o zaposlitvi za določen čas od 10. 8. do 9. 10. 2011 kot pomožni ključavničar I in je opravljal monerska dela. Iz 3. člena pogodbe o zaposlitvi izhaja, da se je delo opravljal v poslovnih prostorih na sedežu in izven sedeža delodajalca v Republiki Sloveniji, zaradi potreb delovnega procesa pa občasno tudi zunaj teh prostorov na deloviščih v tujini. Pritožnik se je v Turčiji, kamor ga je tožena stranka napotila na delo, 13. 9. 2011 v nezgodi poškodoval; jeklena konstrukcija komore, ki jo je hotel podložiti z leseno letvijo, mu je zaradi prehitrega spusta strojnika, ki je upravljal viličarja, na katerem je bila konstrukcija, padla na roko in mu huje stisnila prst, ker mu roke ni uspelo pravočasno umakniti. Zaradi poškodbe nobene stvari več ne more normalno delati, ker je prst trd, ni gibljiv in ga vseskozi boli. V zvezi s škodnim dogodkom je uveljavljal odškodnino po 184. členu Zakona o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 42/02 in 103/07 – v nadaljevanju ZDR), ki je veljal v času škodnega dogodka, enako določbo pa vsebuje 179. člen ZDR-1.

7. Glavni očitek pritožnika se nanaša na stališče sodišč, da formalni delodajalec ne odgovarja za škodo, ki jo je pritožnik utrpel pri delu na delovišču v tujini, kamor je bil napoten v skladu s pogodbo o zaposlitvi, ker ta ni bil dejanski delodajalec na delovišču, saj ni organiziral dela na gradbišču, ni imel neposrednega nadzora nad pritožnikovim delom in ni bil tisti, ki bi moral dati pritožniku navodila za varno delo na tem delovišču. Pritožnik zatrjuje, da je takšno stališče (med drugim) v neskladju z določbo o varstvu dela iz 66. člena Ustave.

8. Člen 66 Ustave določa, da država ustvarja možnosti za zaposlovanje in za delo ter zagotavlja njuno zakonsko varstvo. Pravica do varstva dela ima dva dela. Prvi določa, da

država ustvarja možnosti za zaposlovanje in delo, kar pomeni zlasti obveznosti države, usmerjene v doseganje čim višje stopnje zaposlenosti, zagotavljanje brezplačnih služb za zaposlovanje, poklicno usmerjanje in rehabilitacijo. Drugi del 66. člena Ustave se nanaša na obveznost države, da zagotovi zakonsko varstvo zaposlovanja in dela. Bistvo te določbe je, da se to varstvo v temelju ureja z zakonom. Po naravi stvari se ta ustavna določba nanaša le na zagotavljanje oziroma varstvo tistega dela, ki se opravlja v zdravem in za delavce varnem okolju. Ker gre za varstvo dela, to pomeni zlasti predpisovanje varovalnih norm in minimalnih pravic delavcev kot šibkejši strani v razmerju do delodajalcev. Varstvo zaposlovanja in dela se zagotavlja zlasti s predpisi delovnega in socialnega prava.

9. Čeprav pravica do varstva dela iz 66. člena Ustave velja za programsko normo, ki zavezuje državo, da sprejema ustrezne ukrepe, pa v drugem delu, v katerem zahteva zagotavljanje zakonskega varstva zaposlovanja in dela, hkrati pomeni človekovo pravico, ki državo zavezuje k varovanju tistih človekovih pravic, ki so povezane z opravljanjem dela in zaposlovanjem. Posamezniku (običajno delavcu) zagotavlja, da bo država to zavezo izpolnila ter mu zagotovila delo v varnem in zdravem delovnem okolju. Pravica do zagotavljanja dela v varnem delovnem okolju je vključena tudi v več mednarodnih instrumentov s področja človekovih pravic. Točka b) 7. člena Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (Uradni list SFRJ, MP, št. 7/71, in Uradni list RS, št. 35/92, MP, št. 9/92 – MPESKP) določa, da države pogodbenice priznavajo vsakomur pravico do pravičnih in ugodnih delovnih pogojev, ki zagotavljajo zdrave in varne delovne pogoje. Enako 3. člen Evropske socialne listine (spremenjene) (Uradni list RS, št. 24/99, MP, št. 7/99 – v nadaljevanju MESL) zavezuje države, da bodo zagotavljale učinkovito uresničevanje pravice do varnih in zdravih delovnih pogojev. Pravico vsakega delavca do zdravih in varnih delovnih pogojev ter delovnih pogojev, ki spoštujejo njegovo dostojanstvo, določa tudi prvi odstavek 31. člena Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (UL C 202, 7. 6. 2016 – v nadaljevanju Listina). Takšna obveznost države ne zavezuje le zakonodajalca, ki mora sprejemati zakone, s katerimi določa varovalne norme in minimalne pravice delavcev kot šibkejši strani v razmerju do delodajalcev, temveč tudi sodišča, ko v konkretnih primerih te norme razlagajo. Četudi je po dikciji 66. člena Ustave nosilka obveznosti za uresničevanje pravice do varstva dela država, pravica zagotavljati zdravo in varno delo že po svoji naravi predpostavlja tudi vzpostavitev obveznosti delodajalcev (in odgovornosti samih delavcev) za zagotovitev varnosti in zdravja delavcev v zvezi z delom.

10. Zakonodajalec je svojo obveznost zagotavljati delo v varnem delovnem okolju, ki izhaja iz 66. člena Ustave, uresničil z ZDR in z Zakonom o varnosti in zdravju pri delu (Uradni list RS, št. 56/99 in 64/01 – v nadaljevanju ZVZD), ki sta veljala v času škodnega dogodka. Obveznost zagotavljati varno delovno okolje je predpisana kot temeljna obveznost delodajalca v 43. členu ZDR, konkretizirana pa v ZVZD. Osnovno načelo glede pravic in obveznosti delodajalcev in delavcev v zvezi z varnim in zdravim delom je, da je delodajalec tisti, ki je odgovoren za varno in zdravo delo delavcev. Odgovornosti se delodajalec tako denimo ne more razbremeniti na način, da izvedbo strokovnih nalog prepusti strokovnemu delavcu ali (zunanji) strokovni službi ter strokovne naloge v zvezi z izvajanjem zdravstvenih ukrepov izvajalcu medicine dela, temveč je delodajalec sam odgovoren za izbiro ukrepov, ustrezno organiziranost in zagotovitev materialnih sredstev. Tudi obveznosti delavcev glede varnosti in zdravja pri delu ne vplivajo na načelo odgovornosti delodajalca (tretji odstavek 5. člena ZVZD). ZVZD poudarja, da so vse obveznosti delodajalca glede varnega in zdravega dela delavcev hkrati pravice slednjih (7. člen ZVZD), čeprav imajo tudi delavci dolžnost skrbeti za lastno varnost in zdravje ter za varnost in zdravje sodelavcev. Delavec ima pravico do dela in delovnega okolja, ki mu zagotavlja varnost in zdravje pri delu (prvi odstavek 8. člena ZVZD).

11. Z namenom zagotavljati delo v varnem in zdravem delovnem okolju mora delodajalec izvajati ukrepe, potrebne za zagotovitev varnosti in zdravja delavcev ter drugih oseb, ki so navzoče v delovnem procesu, vključno s preprečevanjem, odpravljanjem in obvladovanjem nevarnosti pri delu, obveščanjem in usposabljanjem delavcev, z ustrezno organiziranostjo in potrebnimi materialnimi sredstvi (prvi odstavek 5. člena ZVZD). ZVZD določa številne dolžnosti delodajalcev (in delavcev) v zvezi z varnim in zdravim delom ter ukrepi za zagotavljanje varnosti in zdravja pri delu, podrobneje pa so varnostni ukrepi določeni v podzakonskih aktih in aktih delodajalca. ZVZD posebej ureja ukrepe za zagotavljanje varnosti na skupnih deloviščih, tj. deloviščih, kjer dela hkrati opravlja dvoje ali več delodajalcev. Ti morajo s pisnim sporazumom določiti skupne ukrepe za zagotavljanje varnosti in zdravja pri delu ter delavca, odgovornega za izvajanje teh ukrepov (25. člen ZVZD).

12. Določbe o začasnem opravljanju dela v tujini vsebujeta tudi 211. in 212. člen ZDR. V skladu z navedenima zakonskima določbama mora biti možnost napotitve na delo v tujino določena v pogodbi o zaposlitvi, opredeljeni so upravičeni razlogi za odklonitev napotitve v tujino in dodatne obvezne sestavine pogodbe o zaposlitvi za delo v tujini.

13. Zakonodajalec je z namenom zagotavljanja varnega in zdravega delovnega okolja določil tudi odškodninsko odgovornost delodajalca, če je delavcu povzročena škoda pri delu ali v zvezi z delom, torej tudi pri nesreči pri delu. Ob kršitvi pravil o varnosti in zdravju pri delu delodajalec odgovarja za škodo, ki je nastala delavcu pri delu ali v zvezi z delom na podlagi prvega odstavka 184. člena ZDR; ta določa, da mora delodajalec po splošnih pravilih civilnega prava povrniti škodo, ki delavcu nastane oziroma je povzročena pri delu ali v zvezi z delom. Splošna pravila civilnega prava določajo, da je škodo drugemu dolžan povrniti tisti, ki jo povzroči, če ne dokaže, da je škoda nastala brez njegove krivde (prvi odstavek 131. člena Obligacijskega zakonika, Uradni list RS, št. 97/07 – uradno prečiščeno besedilo in 20/18 – v nadaljevanju OZ). Ne glede na krivdo se odgovarja za škodo od stvari ali dejavnosti, iz katerih izvira večja škodna nevarnost za okolico (drugi odstavek 131. člena OZ). Za škodo, ki jo povzroči delavec pri delu ali v zvezi z delom tretji osebi, odgovarja pravna ali fizična oseba, pri kateri je delavec delal takrat, ko je bila škoda povzročena, razen če dokaže, da je delavec v danih okoliščinah ravnal tako, kot je bilo treba (prvi odstavek 147. člena OZ). Za škodo, ki nastane zaradi nevarne stvari, odgovarja njen imetnik, za škodo, ki nastane zaradi nevarne dejavnosti, pa tisti, ki se z njo ukvarja (150. člen OZ).

14. V obravnavanem primeru je bil pritožnik na podlagi pogodbe o zaposlitvi napoten na delo na skupno delovišče v tujini, na katerem njegov delodajalec, s katerim je imel sklenjeno pogodbo o zaposlitvi in ki mu je izplačeval plačo, ni bil prisoten. Sodišči sta, nedvomno tudi v luči ustaljene sodne prakse Vrhovnega sodišča, presodili, da delodajalec zaradi odsotnosti ni bil dolžan izpolniti obveznosti iz naslova zagotavljanja varstva in zdravja pri delu v odnosu do pritožnika in da glede na vrsto dela, ki ga je pritožnik opravljal v tujini, ne odgovarja za škodo, ki jo je ta utrpel pri nesreči pri delu na tem delovišču. Sodišči sta v izpodbijanih sodbah pojem delodajalec v smislu ZVZD razložili v dveh pomenih, in sicer kot formalnega delodajalca v delovnopravnem smislu, s katerim ima delavec sklenjeno pogodbo o zaposlitvi, in širše kot dejanskega delodajalca, ki organizira delo na delovišču, ima nadzor nad delom delavcev in tem daje navodila za varno delo, čeprav z njimi nima sklenjenih pogodb o zaposlitvi. Pri tem sta se oprli na drugi odstavek 2. točke 3. člena ZVZD, v skladu s katerim za delodajalca šteje tudi oseba, ki na kakršnikoli drugi pravni podlagi zaposluje delavca, in na sodno prakso, ki je odškodninsko odgovornost v primerih skupnih delovišč razširila prek pojma delodajalec v formalnem smislu na t. i. dejanskega delodajalca kot tistega, ki odreja in organizira delo delavcem, ki sicer niso njegovi formalni zaposleni, a so delali po njegovih navodilih in pod njegovim nadzorom. Kadar sta formalni in dejanski delodajalec dve različni osebi (kot v obravnavanem primeru), po izpodbijanem stališču sodišč formalni delodajalec zato, ker na skupnem delovišču ni prisoten, ni dolžan izpolnjevati svojih obveznosti iz naslova

zagotavljanja varnega in zdravega dela v odnosu do tega delavca in ne odgovarja za škodo, ki jo njegov delavec utрпи pri nesreči pri delu na skupnem delovišču.

15. Po stališču sodišč je torej bila odločilna okoliščina za presojo odškodninske odgovornosti (tudi) formalnega delodajalca njegova fizična navzočnost na skupnem delovišču. Namen 2. točke 3. člena ZVZD, ki (med drugim) določa, da se kot delodajalec v smislu tega zakona šteje tudi oseba, ki na kakršnikoli drugi pravni podlagi zagotavlja delo delavcu, je, da krepí varstvo delavcev. Izpodbijano stališče pa v nasprotju s tem namenom izvzema odgovornost ravno tistega delodajalca, ki ga delovnoppravna zakonodaja primarno predvideva kot nosilca obveznosti zagotavljati zdravo in varno delovno okolje. Takšno stališče je v nasprotju z ustavno zahtevo po ustvarjanju pogojev za varno delo, saj omogoča, da se delodajalec, s katerim ima delavec sklenjeno pogodbo o zaposlitvi, v celoti (oziroma popolnoma) izogne izpolnjevanju obveznosti iz naslova zagotavljanja varnega in zdravega dela za napotene delavce in odgovornosti za škodo, ki jo ti utrpijo pri nesreči pri delu, že zgolj zato, ker na delovišču v času opravljanja dela ni dejansko prisoten. Pri tem sta na praktični ravni pomen te ustavne zahteve in problem odgovornosti delodajalcev še dodatno izostrena v primeru napotitev delavcev v tujino in še posebno v primeru napotitev v tretje države, v katerih vsaj praviloma niso varovani niti s pravom Evropske unije, ki zagotavlja minimalno raven varstva pravic napotениh delavcev. To pa ne pomeni, da odškodninsko odgovarja zgolj formalni in ne tudi dejanski delodajalec, kot tudi ne, da formalni delodajalec ne bi imel možnosti regresnih zahtevkov do morebitnih solidarnih odškodninskih zavezancev, ki pa v razmerju do delavca niso upoštevni.

16. S sprejetjem sporne razlage zakonskih določb sodišči tako nista zagotovili izvrševanja iz 66. člena Ustave izhajajoče obveznosti za zagotavljanje pogojev dela v varnem delovnem okolju. Zato sta kršili pritožnikovo pravico iz 66. člena Ustave.

17. Ustavno sodišče je na podlagi prvega odstavka 59. člena ZUstS izpodbijani sodbi razveljavilo in zadevo vrnilo sodišču prve stopnje v novo odločanje.

18. Ker je Ustavno sodišče izpodbijani sodbi razveljavilo že zaradi kršitve 66. člena Ustave, mu očitkov o kršitvah drugih človekovih pravic in temeljnih svoboščin ni bilo treba presoјati.

C.

19. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi prvega odstavka 59. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Matej Accetto ter sodnici in sodniki dr. Rok Čeferin, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Rajko Knez, dr. Neža

Kogovšek Šalamon, dr. Špelca Mežnar, dr. Rok Svetlič in Marko Šorli. Odločbo je sprejelo s šestimi glasovi proti dvema. Proti sta glasovala sodnika Jaklič in Svetlič.

dr. Matej Accetto
Predsednik

Vprašanja

- Kako Ustava ureja varstvo zaposlovanja in dela? Katere konkretne obveznosti nalaga državi?
- Kako Ustavno sodišče razlaga vsebino in pomen pravice do varnega in zdravega delovnega okolja?
- Kakšna je razlika med formalnim in dejanskim delodajalcem ter kako se odraža v sodni praksi?
- Zakaj je po presoji Ustavnega sodišča fizična odsotnost formalnega delodajalca z delovišča nezadosten razlog za izključitev njegove odškodninske odgovornosti?
- V čem je bistvena razlika med stališčem rednih sodišč in Ustavnega sodišča glede odgovornosti formalnega delodajalca?
- Kako se odločba Ustavnega sodišča navezuje na sistemsko dolžnost države zagotavljati zakonsko varstvo dela tudi za delavce, napotene v tujino?
- Ali je mogoče iz pravice do varnega dela izpeljati tudi dolžnost države, da učinkovito nadzoruje delodajalce? Utemeljite.

Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-8/24 z dne 30. maja 2024 (»Izvršitev odločbe U-I-772/21-37«)

U-I-8/24-23
30. 5. 2024

DOPOLNILNA ODLOČBA IN SKLEP

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Sodnega sveta, in v postopku, začetem s sklepom Ustavnega sodišča, v zvezi s svojo odločbo št. U-I-772/21 z dne 1. junija 2023, na seji 30. maja 2024

O d l o č i l o :

1. Zavrže se zahteva za oceno ustavnosti:

- četrtega, petega in šestega odstavka 5. člena Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 108/09 – uradno prečiščeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11, 46/13, 50/14, 82/15, 67/17, 84/18, 204/21 in 139/22), kolikor se nanašajo na usklajevanje sodniških plač;

- drugega odstavka 10. člena v zvezi s Prilogo 1 in Prilogo 3 Zakona o sistemu plač v javnem sektorju, kolikor se nanašajo na sodnike.

2. Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-772/21 z dne 1. 6. 2023 se izvrši na naslednji način:

- Pri izračunu plač sodnikov se za plačilo sodniške službe od 3. 1. 2024 do začetka uporabe zakonske ureditve, sprejete zaradi izvršitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-772/21, upoštevajo plačni razredi sodniških funkcij, kot so bili v veljavi na dan 1. 6. 2012, usklajeni s stopnjo rasti cen življenjskih potrebščin v obdobju od 1. 6. 2012 do 31. 12. 2023. Za uskladitev se uporabi uradni podatek Statističnega urada Republike Slovenije o rasti cen življenjskih potrebščin v upoštevnem obdobju. Plače, izračunane ob upoštevanju tako usklajenih plačnih razredov, se sodnikom prvič izplačajo pri izplačilu plač v septembru 2024 za opravljeno sodniško službo v avgustu 2024. Pri izplačilu te plače se sodnikom izplačajo tudi razlike med plačami, kot bi jih, upoštevaje na prej opisan način usklajene plačne razrede, sodniki prejeli za opravljeno sodniško službo v obdobju od 3. 1. 2024 do konca julija 2024, in plačami, ki so jih sodniki že prejeli oziroma jih bodo prejeli v obdobju od 3. 1. 2024 do konca julija 2024.
- Sredstva za izplačila sodniških plač v skladu s prejšnjo alinejo te točke izreka zagotovita Vlada oziroma Državni zbor.

Obrazložitev

A.

1. Sodni svet (v nadaljevanju predlagatelj) vlaga ponovno zahtevo za oceno ustavnosti zakonskih določb v zvezi s plačami sodnikov, katerih protiustavnost je Ustavno sodišče ugotovilo že z odločbo št. U-I-772/21 z dne 1. 6. 2023 (Uradni list RS, št. 72/23). Navaja, da bi se Državni zbor na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-772/21 moral odzvati s sprejetjem ustreznega zakona, s katerim bi odpravil izgubo realne vrednosti sodniških plač in uzakonil nadaljnje redno usklajevanje vrednosti plačnih razredov z inflacijo ter zagotovil primerljivost sodniških plač s poslanskimi, česar pa ni storil. S svojo neodzivnostjo naj bi zakonodajalec zelo hudo kršil najbolj temeljna ustavna načela, med katerimi predlagatelj izpostavlja načela pravne države, delitve oblasti in neodvisnosti sodstva, katerih spoštovanje naj bi bilo predpogoj za zagotavljanje človekove svobode in njegovih pravic. Predlagatelj meni, da je vsakokratna opustitev spoštovanja in izvrševanja sodnih odločitev

nedopustna oziroma ustavnopravno nevzdržna ter pomeni zanikanje vladavine prava, še toliko bolj nedopustno pa naj bi bilo, če katera izmed neizvršenih odločb Ustavnega sodišča zadeva zakonsko ureditev, ki prizadeva neodvisnost sodne oblasti. Ta naj bi bila namreč eden od temeljev ustavnega reda, ki je v celoti namenjen zagotavljanju človekove pravice do sodnega varstva.

2. Predlagatelj navaja, da Državni zbor ni izkazal še nobene pripravljenosti za odpravo ugotovljenih protiustavnosti, čeprav lahko zakonodajni postopek z vložitvijo predloga zakona sproži (tudi) vsak poslanec. Na poziv predlagatelja, ali namerava zakonodajalec izvršiti odločbo Ustavnega sodišča, se je 20. 9. 2023 odzvala predsednica Državnega zbora zgolj s pojasnilom zakonskih pristojnosti in zagotovilom, da bo Državni zbor, če bo prejel zakonske predloge v zvezi z odpravo protiustavnosti, pričel zakonodajni postopek.

3. Vzrok za neizpolnitev odločbe Ustavnega sodišča po mnenju predlagatelja ni v pretirani kompleksnosti obravnavanega vprašanja. Predlagatelj navaja, da je bil v času izdaje odločbe Ustavnega sodišča med predstavniki sodstva, Sodnega sveta in tožilstva ter ministrico za pravosodje in ministrico za javno upravo že dosežen Dogovor o ureditvi plač funkcionarjev sodne veje oblasti in državnotožilskih funkcionarjev, pri čemer je šlo za sklepno dejanje dalj časa trajajočih usklajevanj, ki pa ga Vlada potem ni podpisala, ker naj bi se čakalo na sprejetje novega zakona, ki bi uredil skupne temelje sistema plač v javnem sektorju. Predlagatelj meni, da ideja o (popolni) prenovi plačnega sistema v javnem sektorju sodi v domeno političnega interesnega usklajevanja in ne more biti alternativa ustavnopravno upoštevni argumentom. Politični cilji izvršilne veje oblasti oziroma vladajoče koalicije po mnenju predlagatelja ne morejo prevladati nad temeljnimi ustavnimi načeli, na katerih stoji državna ureditev, kot so načela pravne države, delitve oblasti in neodvisnosti sodnikov. Ob tem predlagatelj dodaja, da so sodniki kot vsi nosilci oblasti v službenem razmerju z državo in zato urejanje njihovega materialnega položaja ne more biti primerljivo z urejanjem položaja javnih uslužbencev.

4. Predlagatelj navaja, da predsednik Vlade in ministrica za pravosodje v javnosti sicer zatrjujeta, da se zavedata dolžnosti poskrbeti za odpravo ugotovljenih protiustavnosti, vendar to hkrati tudi povsem jasno odlagata v nedoločljivo prihodnost in odpravo povezujeta s celovitim urejanjem novega plačnega sistema. Ob tem predlagatelj pojasnjuje, da je bil 10. 1. 2024 s sindikati javnega sektorja podpisan Dogovor o uskladitvi vrednosti plačnih razredov plačne lestvice in datumu izplačila regresa za letni dopust v letu 2024 (Uradni list RS, št. 12/24 in 15/24 – v nadaljevanju Dogovor), pri čemer so se sindikati s podpisom sporazuma zavezali, da do 13. 9. 2024 ne bodo sprožili nobenih stavkovnih aktivnosti v zvezi z vsebino Dogovora, kar pa ne velja, če Vlada za katero od skupin javnih

uslužbencev ali **funkcionarjev** določi odpravo nesorazmerij v osnovnih plačah z učinkovanjem pred 13. 9. 2024 ali se dogovori zanjo. To po mnenju predlagatelja pomeni, da Vlada (in posledično Državni zbor) odločbe Ustavnega sodišča o protiustavnosti zakonske ureditve, ki ureja sodniške plače, ne namerava spoštovati najmanj do 13. 9. 2024.

5. Predlagatelj meni, da se v zvezi z neizvršitvijo odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-772/21 ni mogoče sklicevati na težek finančni položaj, v katerem naj bi se znašla država po avgustovskih poplavah, v zvezi s čimer izpostavlja nekatera ravnanja, ki so povzročila dodatno obremenitev državnega proračuna. Navaja, da sprejeti finančni načrt Državnega zbora za leti 2024 in 2025 za ca. 2,5 milijona EUR zvišuje proračunska sredstva za sofinanciranje političnih strank; da je bila v prvih osmih mesecih lanskega leta povprečna plača v podskupini E-1 Zdravniki in zobozdravniki za 684 EUR bruto (znesek vključuje tudi dodatke) višja kot v istem obdobju leta 2022 in da se bo po Zakonu o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2024 in 2025 (Uradni list RS, št. 123/23 in 12/24 – ZIPRS2425) redna uskladitev pokojnin in nadomestil iz invalidskega zavarovanja delno opravila že v januarju, in sicer za 8,2 odstotka.

6. Predlagatelj zatrjuje, da so s tem, ko se Državni zbor na odločbo Ustavnega sodišča ni odzval, sodstvo kot celota in sodniki kot posamezniki ostali brez učinkovitega ustavnosodnega varstva zoper samovoljno ravnanje zakonodajalca. Ustavnemu sodišču predlaga, naj v tej zadevi to varstvo začasno zagotovi samo z določitvijo načina izvršitve svoje odločbe. Zatrjuje, da neizvršitev odločbe ne pomeni le materialnega prikrajšanja sodnikov, temveč naj bi pomenila poglobljanje protiustavnega stanja celotne sodne veje oblasti in nastavke za ustavnopravno krizo pravne države. S tem, ko zakonodajalec ni izvršil odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-772/21, naj bi posredno postavil pod vprašaj neodvisnost vsakega posameznega sodnika v vsaki posamezni zadevi, ki mu je dodeljena v obravnavo, pri čemer je pravica do neodvisnega sodnika zahteva prava Evropske unije ter 6. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – EKČP). Določitev načina izvršitve je po mnenju predlagatelja edini način, da se zagotovi ustavnoskladno stanje. S tem naj se tudi ne bi poseglo v pravice drugih, temveč naj bi bila delna odprava nesorazmerij in delna izvršitev odločbe Ustavnega sodišča v javnem interesu. Zagotovitev materialne neodvisnosti sodnikov naj bi bila namreč pomembna zaradi varstva pred pritiski na sodnike, kar bi lahko vplivalo na njihovo odločanje. Predlagatelj opozarja tudi na to, da je preko 50 sodnikov spomladi 2023 vložilo pritožbe zoper odločbe predsednikov sodišč o njihovi uvrstitvi v plačne razrede po novi plačni lestvici in v njih (ponovno) opozorilo na protiustavnost zakonskih določb o plačah sodnikov, do odprave protiustavnega stanja s sprejetjem nove zakonodaje ali z določitvijo

načina izvršitve pa predlagatelj o teh pritožbah ne more odločiti, s čimer naj bi bila pritožnikom kršena pravica do ustreznega pravnega sredstva (oziroma sodnega varstva).

7. Predlagatelj navaja, da se zaveda, da drugi odstavek 40. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21 – v nadaljevanju ZUstS) pomeni (za zagotovitev ustavnosti sicer nujno) izjemo od dosledne ločitve funkcij različnih vej oblasti ter da mora o načinih izvršitve svojih odločb Ustavno sodišče odločati pazljivo in z ustrezno mero samoomejevanja. Dodaja, da mu je jasno tudi, da od Ustavnega sodišča (načeloma) ni mogoče zahtevati, naj prevzema zakonodajno pristojnost in ureja kompleksna življenjska razmerja, pri urejanju katerih ima Državni zbor praviloma široko polje proste (politične) presoje. Predlagatelj meni, da mora biti tako odločanje Ustavnega sodišča izjema, vendar pa naj bi obravnavana situacija utemeljevala tako izjemo. Poudarja tudi, da vsebuje odločba, ki bi jo moral Državni zbor izvršiti, vse potrebne napotke, ki zakonodajalcu omogočajo, da sprejme ustavnoskladno rešitev, glede na okoliščine pa je bil določen tudi razumen rok za izvršitev odločbe, zakonodajalec pa je samovoljno ni izvršil in povsem očitno čaka na predhodna ravnanja Vlade, do katerih ni prišlo.

8. V zahtevi predlagatelj pojasnjuje tudi to, na kakšen način naj se po njegovem mnenju določi način izvršitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-772/21. Ustavnemu sodišču predlaga, naj določi, da vsem sodnikom kot del plače pripada še dodatek za opravljanje sodniške funkcije v višini 1.071,59 EUR bruto, in sicer od 1. 6. 2023 dalje, to je od dne, ko je bila z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-772/21 ugotovljena protiustavnost ureditve sodniških plač. Dodatek takšne višine naj bi bil določen s Predlogom zakona o dodatku sodnikov in državnih tožilcev, ki naj bi ga pripravilo Ministrstvo za pravosodje, pa ni bil sprejet. Prejemanje takšnega dodatka naj bi delno izboljšalo materialni položaj sodnikov in delno odpravilo ugotovljeno protiustavnost. Višina dodatka naj bi pomenila razliko med najnižjo plačo okrajnega sodnika in najnižjo plačo poslanca (torej razliko med 48. in 56. plačnim razredom brez upoštevanja dodatnega mesečnega pavšalnega zneska, ki ga prejemale poslanci), kar naj bi pomenilo izenačitev vsaj na ravni osnovnih plač in razumen predlog začasne ureditve protiustavnega stanja. Prejemanje opisanega dodatka naj bi (deloma) odpravljalo bistvo ugotovljenih protiustavnih razmerij med plačnim položajem sodnikov in poslancev, ki naj bi bilo v tem, da razlika med plačnimi razredi najnižje uvrščenih sodnikov in najnižje uvrščenih poslancev obsega od 11 do skoraj 13 plačnih razredov. S tem dodatkom naj bi vrhovni sodnik oziroma vrhovni sodnik svetnik poslanca v izhodiščnem plačnem razredu (56.) z najnižjim mesečnim pavšalom (500,00 EUR) presegala za več kot sedem plačnih razredov, poslance v izhodiščnem plačnem razredu z najvišjim mesečnim pavšalom (800,00 EUR) pa za šest plačnih razredov, kar naj bi bilo

pomembno več kot dva oziroma tri plačne razrede, kar naj bi Ustavno sodišče ocenilo za premajhno razliko. Šlo naj bi tudi za (vsaj delno) odpravo realnega znižanja sodniških plač iz zadnjih desetih let na račun inflacije (omenjeni dodatek naj bi pomenil 36,8 odstotka vrednosti plačnega razreda najnižje uvrščenega okrajnega sodnika). Predlagatelj navaja, da je ministrica za pravosodje v enem od zadnjih intervjujev izjavila, da ima Vrhovno sodišče sredstva že zagotovljena v svojem proračunu, tako da dodatni finančni pritisk po njeni izjavi res ne bi bil velik, in sicer med dvema in tremi milijoni EUR za leti 2024 in 2025, kar naj bi pomenilo praktično enak znesek, kot so si ga poslanci zagotovili iz proračuna za politično delovanje strank.

9. Predlagatelj Ustavnemu sodišču predlaga, naj:

- ugotovi nadaljnji obstoj že ugotovljene protiustavnosti določb o plačah sodnikov in njihovem usklajevanju;
- določi, da funkcionarjem sodne oblasti, ki so sodniki in katerih funkcije so s Prilogo 3 Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (v nadaljevanju ZSPJS) uvrščene v plačno podskupino A3, poleg plače in drugih prejemkov pripada še dodatek za opravljanje sodniške funkcije v višini 1.071,59 EUR bruto mesečno za polni delovni čas;
- določi, da se plače sodnikov in dodatek za opravljanje sodniške funkcije usklajujejo na način, kot se bodo usklajevale plače v javnem sektorju (in ne le enkrat letno v višini 60 odstotkov stopnje rasti cen življenjskih potrebščin, kot je brez obrazložitve predlagano v predlogu zakona, ki ga je pripravilo Ministrstvo za pravosodje);
- določi, da se predlagana rešitev uporablja začasno od ugotovitve protiustavnosti 1. 6. 2023 do celovite ureditve plačnega sistema za sodnike.

10. Zahteva je bila poslana v odgovor Državnemu zboru. Ta nanjo ni odgovoril.

11. Mnenje o zahtevi je Ustavnemu sodišču poslala Vlada. V njem uvodoma izpostavlja, da spoštuje odločbe Ustavnega sodišča in si jih prizadeva uresničevati. V zvezi z neizvršitvijo odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-772/21 poudarja, da se zaveda protiustavnosti stanja na plačnem področju funkcionarjev v pravosodnem sistemu in išče ustrezne rešitve, da pa mora pri tem upoštevati tudi določene okoliščine, ki jih je predlagatelj prezrl.

12. Vlada najprej opisuje sistem določanja plač funkcionarjev in javnih uslužbencev po sedaj veljavni ureditvi. Navaja, da se plače funkcionarjev določajo z zakonom, plače javnih uslužbencev pa praviloma s kolektivnimi pogodbami, kar pomeni, da so predmet pogajanj

med Vlado in reprezentativnimi sindikati javnega sektorja. Dodaja, da se zahtevnost izvajanja funkcije, delovnih mest in nazivov odraža v uvrstitvi v plačne razrede, ti pa so vezani na za vse enotno plačno lestvico.

13. Vlada meni, da je treba primerljivost in ustreznost plačnih razmerij med vejami oblasti in v okviru posamezne veje oblasti zagotoviti preko osnovnih plač z uvrstitvijo v plačne razrede. Meni, da tega ni mogoče storiti brez celovite prenove uvrstitev sodnih in drugih funkcij v plačne razrede. Navaja, da se zaveda, da aktualna plačna razmerja med uvrstitvami funkcionarjev, kot tudi med plačami javnih uslužbencev in funkcionarjev, zahtevajo ponovno presojo ustreznosti, vendar meni, da pred sprejetjem nove plačne lestvice, predvidene z Zakonom o skupnih temeljih sistema plač v javnem sektorju, ki se pripravlja, vzpostavitev ustreznih razmerij ni mogoča. Z novo plačno lestvico, ki naj bi imela 67 plačnih razredov, z razponom 3 odstotke, naj bi bil odpravljen tako problem velikega števila delovnih mest, katerih izhodiščna plača je nižja od minimalne plače, kot problem enakega plačila javnih uslužbencev, katerih osnovna plača je pod višino minimalne plače, ne glede na to, da so uvrščeni v različne plačne razrede, odprla pa naj bi se tudi možnost odprave kompresije v zgornjem delu lestvice, to je odprava nesorazmerij med plačami funkcionarjev, direktorjev in javnih uslužbencev. Vlada opozarja tudi, da sedaj veljavna plačna lestvica bistveno otežuje tudi vzpostavitev ustreznih razmerij znotraj sodne veje oblasti, saj naj bi ob povišanju plač nižjih sodnikov prišlo do stiska (kompresije) v zgornjem delu. Ob navedenem Vlada zavrača očitke predlagatelja, da naj bi neodprava protiustavnosti ureditve sodniških plač pomenila uresničevanje ideje Vlade o popolni prenovi plačnega sistema v javnem sektorju, ki sodi v domeno političnega interesnega usklajevanja in kot taka ne more biti alternativa ustavnopravno upoštevni argumentom.

14. Vlada meni, da bi določitev načina izvršitve odločbe Ustavnega sodišča na način, da bi vsakemu sodniku pripadal dodatek za opravljanje sodniške funkcije v višini 1.071,59 EUR bruto mesečno za polni delovni čas, pomenila vzpostavitev neustreznih razmerij znotraj sodne veje oblasti, na kar naj bi opozorila že Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora v mnenju k predlogu Zakona o začasnem dodatku sodnikov in državnih tožilcev (EPA 573 – IX), pri čemer naj bi navedla tudi, da se s pavšalnim povečanjem plač ne da v celoti zasledovati niti cilja varstva pred realnim znižanjem plač vsem sodnikom zaradi inflacije. Vlada meni, da bi se z navedenim dodatkom porušila tudi razmerja med plačami sodnikov in funkcionarjev zakonodajne in izvršilne oblasti, na kar naj bi prav tako opozorila Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora. V zvezi s tem dodaja, da je Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-772/21 ugotovilo, da plačnim razmerjem med sodniki in ministri ni mogoče očitati neskladja z načelom delitve oblasti iz drugega stavka drugega odstavka 3. člena Ustave. Glede na navedeno Vlada poudarja, da je način izvršitve odločbe Ustavnega

sodišča št. U-I-772/21 zelo kompleksen in terja poglobljeno preučitev vseh dilem, ki se pojavijo v tej zvezi. Opozarja, da se tudi Ustavno sodišče zanj ni odločilo, pri čemer je zapisalo, da odprava ugotovljenih protiustavnosti zahteva kompleksen razmislek o ureditvi sodniških plač in plač drugih funkcionarjev ter ne nazadnje vseh drugih zaposlenih, ki prejemajo plače iz javnih sredstev, ki ga morajo načeloma opraviti za to pristojni organi (138. točka obrazložitve odločbe št. U-I-772/21).

15. Vlada navaja, da Zakon o skupnih temeljih sistema plač v javnem sektorju, ki je v pripravi, predvideva tudi enoten način usklajevanja vrednosti plačnih razredov plačne lestvice, katerega namen je zagotoviti, da bo v primeru padca realne vrednosti osnovnih plač prišlo do njihove uskladitve. V zvezi s padanjem realne vrednosti (sodniških) plač Vlada pojasnjuje tudi, da je bil za to, da bi se izognili nadaljnjemu padanju vrednosti plačnih razredov zaradi inflacije, dosežen Dogovor med vlado in reprezentativnimi sindikati javnega sektorja, v skladu s katerim se bo vrednost plačnih razredov s 1. 6. 2024 uskladila za 3,36 odstotka. To naj bi pomenilo tudi uskladitev vrednosti plačnih razredov, v katere so uvrščene funkcije sodnikov. S tem naj bi se preprečil padec njihovih vrednosti v enakem obsegu, kot to velja za javne uslužbence in druge funkcionarje in kot to dopuščajo javnofinančne zmožnosti. Ob navedenem Vlada dodaja, da Dogovor vsebuje tudi premik datuma začetka izvajanja prenove plačnega sistema in odprave nesorazmerij v osnovnih plačah, in sicer s 1. 1. 2024 na datum, ki bo skupaj z dinamiko dogovorjen v okviru usklajevanja novega zakona, ki bo urejal plačni sistem javnega sektorja oziroma pogajanj o odpravi nesorazmerij v osnovnih plačah.

16. Vlada na koncu mnenja znova poudarja, da aktivno pripravlja zakonske rešitve s ciljem čimprejšnje uresničitve ustavne odločbe v zvezi s plačami sodnikov, ob tem pa mora zasledovati tudi druge cilje: da se vzporedno z ureditvijo plač sodnikov odpravijo nesorazmerja v osnovnih plačah javnih uslužbencev in uredi plačni položaj vseh funkcionarjev ter se v okviru javnofinančnih zmožnosti izvede celovita prenova plačnega sistema javnega sektorja, pri čemer je njena implementacija zaradi posledic naravne ujme v avgustu 2023 glede na obseg škode nekoliko zamaknjena. Ne glede na to pa si bo prizadevala, da se v čim krajšem možnem času odpravijo protiustavnosti, ugotovljene v odločbi Ustavnega sodišča.

17. Predlagatelj v odgovoru na mnenje Vlade opozarja, da se Vlada sicer sklicuje na to, da si prizadeva za uresničevanje odločb Ustavnega sodišča, vendar pa iz njenih ravnanj ne izhaja, da namerava ustrezni plačni položaj sodnikov urediti pred letom 2025. Po mnenju predlagatelja vsebuje odgovor Vlade zgolj dva vsebinska argumenta, in sicer argument primerljivosti in ustreznosti razmerij med vejami oblasti in ustreznosti notranjih razmerij

ter argument spornosti predlaganega začasnega dodatka sodnikom z vidika načela delitve oblasti. V zvezi s prvim argumentom Vlade predlagatelj navaja, da predlagani dodatek k sodniški plači potencialno res spreminja notranja razmerja med plačami sodnikov na različnih položajih, vendar ne tako izrazito, da bi to lahko utemeljevalo zavrnitev predloga. Ključno naj bi bilo namreč to, da bi se s predlaganim dodatkom zmanjšala nesorazmerja med prejemki sodnikov in drugih funkcionarjev ter zmanjšal poseg v materialno neodvisnost sodnikov. V tem duhu naj bi predlagatelj podal tudi predlog usklajevanja sodniških plač. Aktualno stanje naj ne bi bilo več vzdržno, zato naj bi bilo treba protiustavno stanje odpraviti čimprej. V zvezi z drugim argumentom Vlade, da naj bi višina plače nekaterih sodnikov skupaj z dodatkom preseгла celo višino plačnih razredov najvišje uvrščenih funkcionarjev drugih vej oblasti, kar naj bi bilo sporno z vidika načela delitve oblasti, se predlagatelj sklicuje na mnenje Inštituta za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani (v nadaljevanju mnenje IPP PF). Predlagatelj opozarja, da je bila z mnenjem IPP PF seznanjena tudi Vlada. Navaja, da navedeno mnenje izrecno izpostavlja, da ob pravilni razlagi načela delitve oblasti ni mogoče trditi, da Ustava terja spoštovanje zahteve po primerljivosti plač med tremi vejami oblasti tudi v situaciji, ko bi bile sodniške plače nekaterih sodnih funkcionarjev lahko višje od plač funkcionarjev zakonodajne in izvršilne oblasti.

B. – I.

Odločanje o ponovni zahtevi za oceno ustavnosti ureditve sodniških plač

18. Predlagatelj vlaga zahtevo za oceno ustavnosti zakonske ureditve o uvrstitvi sodniških funkcij v plačne razrede in določitvi vrednosti plačnih razredov (drugi odstavek 10. člena v zvezi s Prilogo 1 in Prilogo 3 ZSPJS, kolikor se nanašajo na sodnike) ter o usklajevanju sodniških plač (četrti, peti in šesti odstavek 5. člena ZSPJS, kolikor se nanašajo na usklajevanje sodniških plač). Ustavno sodišče je z odločbo št. U-I-772/21 že ugotovilo neskladje te zakonske ureditve z Ustavo. Odločilo je, da mora Državni zbor ugotovljeno neskladje odpraviti v roku šestih mesecev po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije. Državni zbor odločbe Ustavnega sodišča ni izvršil ne v določenem roku ne do sedaj. Zato predlagatelj Ustavnemu sodišču predlaga, naj ugotovi nadaljnji obstoj že ugotovljene protiustavnosti določb o plačah sodnikov in njihovem usklajevanju ter določi način izvršitve svoje odločbe.

19. Na podlagi desete alineje 4. točke prvega odstavka 23. člena Zakona o sodnem svetu (Uradni list RS, št. 23/17 – ZSSve) je Sodni svet pristojen podajati zahteve za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov, če posegajo v ustavni položaj ali ustavne pravice

sodstva. Z izpodbijanimi zakonskimi določbami je urejen materialni položaj sodnikov. Ta je eden izmed bistvenih vidikov sodniške neodvisnosti, varovane s 125. členom Ustave. Glede na to izpodbijane zakonske določbe posegajo v ustavnopravni položaj sodstva oziroma sodnikov in jih je predlagatelj načeloma upravičen izpodbijati.

20. Predlagatelj v tej zadevi predlaga ponovno izdajo enake odločbe, kot jo je Ustavno sodišče že izdalo, to je izdajo odločbe, s katero bi Ustavno sodišče še enkrat ugotovilo neskladje izpodbijane zakonske ureditve z Ustavo. Predlaga sicer, naj Ustavno sodišče ugotovi ne le obstoj že ugotovljene protiustavnosti ureditve sodniških plač, temveč tudi njen nadaljnji obstoj, kar pa dejansko še vedno pomeni le predlog za izdajo ugotovitvene odločbe Ustavnega sodišča. Glede na to, da izdaja drugačne odločbe od ugotovitvene glede na naravo izpodbijane ureditve niti ni mogoča, saj bi razveljavitev določb, s katerimi sta urejena osnovna plača sodnikov in usklajevanje sodniških plač, pomenila, da to področje sploh ne bi bilo več urejeno z zakonom (glej 137. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-772/21), je podaja (zgolj) takšnega predloga tudi edina pričakovana. Vendar pa za vložitev takšne zahteve predlagatelju ni mogoče priznati procesnega upravičenja. Pristojnosti Sodnega sveta za vložitev zahteve namreč ni mogoče razumeti kot instrumenta za zasledovanje cilja, ki ga je predlagatelj že dosegel – ugotovitev protiustavnosti ureditve, katere protiustavnost je Ustavno sodišče na podlagi zahteve tega istega predlagatelja že ugotovilo (v konkretnem primeru v zadevi št. U-I-772/21).

21. Pristojnosti Sodnega sveta za vložitev ponovne zahteve za oceno ustavnosti ureditve, katere protiustavnost je Ustavno sodišče že ugotovilo, tudi ni mogoče utemeljiti s tem, da Državni zbor predhodne odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-772/21 ni izvršil. Ponovna ugotovitev protiustavnosti ureditve sodniških plač namreč ne bi prispevala k odpravi z odločbo št. U-I-772/21 ugotovljenih protiustavnosti ureditve sodniških plač in s tem k izboljšanju ustavnega položaja oziroma ustavnih pravic sodstva, zaradi česar je Sodnemu svetu podeljena možnost vlaganja zahtev. Vse do sedaj podane očitke predlagatelja v zvezi s protiustavnostjo ureditve sodniških plač je namreč Ustavno sodišče obravnavalo že v navedeni zadevi, stopnjevanje sankcij v smislu izdaje razveljavitvene namesto ugotovitvene odločbe pa, kot je bilo že navedeno, ni mogoče. Zakonodajalec bi bil moral oziroma mora odločitev Ustavnega sodišča izvršiti brez ponovne odločitve Ustavnega sodišča.

22. V zvezi s procesnim upravičenjem Sodnega sveta za vložitev obravnavane zahteve je neupoštevten tudi predlog predlagatelja, naj Ustavno sodišče določi način izvršitve odločbe, s katero je ugotovilo protiustavnost ureditve sodniških plač. Predlagatelj za vložitev takšnega predloga namreč ni procesno upravičen. Odločitev o tem, ali je treba v

odločbi, s katero je odločeno o ustavnosti nekega predpisa, ali po njeni izdaji določiti način izvršitve, sprejme Ustavno sodišče vselej le po uradni dolžnosti (*sua sponte*). To pa pomeni, da predlagatelj z vložitvijo takega predloga ne more utemeljevati upravičenosti za vložitev zahteve.

23. Glede na navedeno je Ustavno sodišče zahtevo zavrglo (1. točka izreka).

B. – II.

Glede nespoštovanja odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-772/21

24. Predlagatelj zatrjuje, da zakonodajalec s svojo neodzivnostjo zelo hudo krši najbolj temeljna ustavna načela, med katerimi izpostavlja načela pravne države, delitve oblasti in neodvisnosti sodstva, katerih spoštovanje naj bi bilo predpogoj za zagotavljanje človekove svobode in njegovih pravic.

25. Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-772/21 je bila objavljena v Uradnem listu Republike Slovenije, št. 72/23, z dne 3. 7. 2023. Z 2. točko izreka te odločbe je bilo določeno, da mora Državni zbor ugotovljeno neskladje z Ustavo odpraviti v roku šestih mesecev po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije. To pomeni, da bi morala biti odločba Ustavnega sodišča izvršena do 3. 1. 2024, Državni zbor pa je še vedno ni izvršil.

26. Pravno obveznost Državnega zbora, kadar Ustavno sodišče izda ugotovitveno odločbo, natančno določa drugi odstavek 48. člena ZUstS. Zakonodajalec mora protiustavnost, ugotovljeno z odločbo Ustavnega sodišča, odpraviti v roku, ki ga določi Ustavno sodišče. Nespoštovanje odločb Ustavnega sodišča ne le vzdržuje protiustavno stanje, temveč ga lahko tudi pogloblja. Ustavno sodišče je že večkrat pojasnilo, da so odločbe Ustavnega sodišča obvezne, da morajo tako dejansko učinkovati, kot take pa jih morajo vsi državni organi, vključno z zakonodajalcem, spoštovati in izvrševati. To pravilo izhaja že iz načela delitve oblasti (drugi stavek drugega odstavka 3. člena Ustave), izrecno pa je to določeno tudi v tretjem odstavku 1. člena ZUstS. Vsebina te obveznosti je v tem, da so vsi državni organi dolžni spoštovati in izvrševati odločbe, ki jih sprejme Ustavno sodišče kot najvišji organ sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Upoštevajoč ustavno določene pristojnosti Ustavnega sodišča (160. člen Ustave), pa je pristojnost Ustavnega sodišča tudi, da v teh okvirih razlaga Ustavo in njenim določbam daje pomen, s katerim se zagotavljata vladavina prava ter svobodna in demokratična družbena ureditev. Iz temeljnih ustavnih načel, da je Republika

Slovenija demokratična republika (1. člen Ustave) in pravna država (2. člen Ustave), v kateri se oblast izvršuje po načelu delitve oblasti (drugi stavek drugega odstavka 3. člena Ustave), izhaja, da je Republika Slovenija ustavna demokracija in ne država, v kateri bi lahko katerikoli državni organ (tudi zakonodajalec) štel odločitve Ustavnega sodišča za neobvezne, torej kot nekakšna priporočila. Če ne bi bilo tako, Ustavno sodišče posameznikom in pravnim osebam ne bi moglo zagotoviti učinkovitega varstva njihovega ustavnopravnega položaja. Državni zbor bi se na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-772/21 torej moral pravočasno odzvati s sprejetjem ustreznega zakona, česar pa ni storil. Zato je treba pritrditi predlagatelju, da zakonodajna neodzivnost Državnega zbora glede obveznosti, ki mu je bila naložena z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-772/21, pomeni kršitev načel pravne države (2. člen Ustave) in načela delitve oblasti (drugi stavek drugega odstavka 3. člena Ustave).

27. Ob navedenem pa Ustavno sodišče opozarja še na naslednje. Če katera veja oblasti ne izvrši odločbe Ustavnega sodišča, ki ureja položaj druge veje oblasti, s tem še posebej grobo krši načela pravne države in načelo delitve oblasti. Neizvršitev odločbe Ustavnega sodišča v takšnem primeru v načelo delitve oblasti ne posega le zaradi opustitve dolžnosti spoštovanja odločbe Ustavnega sodišča, temveč tudi po vsebini. Gre namreč za poseg v zahtevo po spoštovanju ustavno določenih razmerij med tremi vejami oblasti (zakonodajno, izvršilno in sodno), kot izhajajo iz načela delitve oblasti, katerega bistveni del je zahteva po obstoju zavor in ravnovesij, ki temelji na ustavnopravni prirejenosti (enakopravnosti) posameznih vej oblasti. Načelo delitve oblasti je v slovenskem ustavnem redu sama bit delovanja pravne države in njen nepogrešljivi element. Kršitev tega načela pomeni tudi kršitev 1. in 2. člena Ustave, iz katerih izhaja, da je Republika Slovenija demokratična in pravna država. Neupoštevanje ustavnopravne prirejenosti (enakopravnosti) posameznih vej oblasti kot izhodišča pri urejanju sistema zavor in ravnovesij med posameznimi vejami oblasti posega v sam ustroj delovanja pravne države, temelječe na načelu delitve oblasti.

28. Sodna veja oblasti je ena od treh enakovrednih vej oblasti, kar se mora odraziti tudi pri urejanju plačnega položaja njenih nosilcev, kolikor ta posega na ustavno raven. Vendar pa sodna veja oblasti svojih plač oziroma odprave protiustavnosti ureditve njihovega ustavnega položaja ne more urejati oziroma odpraviti sama. Odvisna je od Državnega zbora in Vlade (predvsem od Državnega zbora, ki z zakonom določi plače sodnikov, medtem ko lahko izvršilna veja oblasti zakonsko rešitev zgolj predlaga in jo kasneje, ko je zakon sprejet, izvršuje), ki lahko, nasprotno, plače svojih nosilcev oziroma njihov ustavni položaj urejata sama oziroma pri tem dovolj odločilno sodelujeta. Zato se mora Državni zbor, ko je soočen s tem, da mora izvršiti odločbo Ustavnega sodišča, ki se nanaša na

ugotovitev protiustavnosti ureditve ustavnega položaja nosilcev sodne veje oblasti, odzvati še posebej odločno. Neizvršitev odločbe Ustavnega sodišča, s katero je bila ugotovljena protiustavnost ureditve ustavnega položaja sodnikov, namreč pomeni očitno zapostavljanje in podrejanje sodne veje oblasti drugima dvema vejama oblasti – Vlade, ki kot predlagatelj zakonodajalcu ne predloži zakonodajnega predloga, s katerim bi izvršil odločbo Ustavnega sodišča, in zakonodajalca, ki (tudi sam) ne odpravi ugotovljene kršitve. Gre za poseg v ustavno predviden sistem delovanja med seboj prirejenih (enakopravnih) treh vej oblasti, ki je osnova, na kateri temeljita delovanje pravne države in njen pravni red. Zgoraj opisani ustavno vzpostavljen sistem zavor in ravnovesij med zakonodajno, izvršilno in sodno vejo državne oblasti onemogoča monopolizacijo oziroma zlorabo moči ene od vej oblasti. Z neizvršitvijo odločbe Ustavnega sodišča v tem primeru je ogroženo delovanje pravne države in njenih institucij, posledično pa je ogrožen tudi položaj posameznika, ki ga pravni red, temelječ na načelih pravne države, varuje oziroma mu omogoča varnost in predvidljivost njegovega položaja do oblasti in do drugih posameznikov. Zato je spoštovanje in izvrševanje odločb Ustavnega sodišča v takšnih primerih, kot je obravnavani, še toliko bolj pomembno.

B. – III.

Glede določitve načina izvršitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-772/21

29. Predlagatelj predlaga, naj Ustavno sodišče določi način izvršitve odločbe št. U-I-772/21. Drugi odstavek 40. člena ZUstS Ustavnemu sodišču dovoljuje začasen vstop na polje zakonodajalca s prehodno začasno odločitvijo, ki ni zakon, ima pa moč zakona, vendar zakonodajalec pri odpravi ugotovljene protiustavnosti nanjo vsebinsko ni vezan. S tem drugi odstavek 40. člena ZUstS pomeni (sicer za zagotovitev ustavnosti nujno) izjemo od dosledne ločitve funkcij različnih vej oblasti. Iz obstoja navedene izjeme ni dopustno izpeljevati zahteve po obstoju posebnih pravnih sredstev. Odločitev o tem, ali je treba v odločbi, s katero je odločeno o ustavnosti nekega predpisa, ali po njeni izdaji določiti tudi način izvršitve, sprejme Ustavno sodišče, kot je bilo že navedeno, vselej le po uradni dolžnosti (*sua sponte*).

30. Ustavno sodišče mora o načinu izvršitve svojih odločb odločati pazljivo in z ustrezno mero samoomejevanja. V sistemu delitve oblasti je Ustavno sodišče sicer res varuh ustavnosti, ki ima končno odgovornost za zagotavljanje, da vse veje oblasti ostajajo v okvirih Ustave, vendar mora tudi Ustavno sodišče spoštovati meje, ki izhajajo iz njegovega ustavnega položaja, in ne sme posegati v pristojnosti zakonodajne veje oblasti. Bistvena vsebina načela delitve oblasti ni le v tem, da nobena od vej oblasti ne posega v pristojnosti

druge, ampak tudi v tem, da nobena ne opušča dejavnosti, ki jih je znotraj svojega delokroga dolžna opraviti. To še zlasti velja za primer, ko ji je taka dolžnost naložena s sodno odločbo. Pravilo, da morajo državni organi in nosilci javnih pooblastil (tako kot tudi vse fizične in pravne osebe), vključno z zakonodajalcem, upoštevati, spoštovati in izvrševati sodne odločbe, tudi odločbe Ustavnega sodišča, je eden temeljnih postulatov pravne države. Nespoštovanje sodnih odločb pomeni zanikanje vladavine prava in vzpostavljanje pravno nevezane in neomejene oblasti.

31. Nespoštovanje odločbe Ustavnega sodišča ne more biti vedno razlog za določitev načina izvršitve. Od okoliščin primera, aktivnosti zakonodajalca, tehničnih značilnosti predpisa in kompleksnosti življenjskih razmerij je odvisno, ali bo Ustavno sodišče sploh začasno stopilo na polje zakonodajalca in določilo način izvršitve svoje odločbe.

32. Upoštevati je treba tudi, da Ustavno sodišče nima vedno ustreznih podatkov za zakonodajno normiranje oziroma da to zahteva posebne usklajevalne postopke različnih služb pristojnih organov izvršilne in zakonodajne oblasti ter specializirana znanja izven področja prava. Takšni so še zlasti primeri, ko odprava protiustavnosti zahteva kompleksnejše zakonodajno urejanje in je mogoče ugotovljeno protiustavnost odpraviti na več različnih načinov.

33. Vse navedeno je Ustavno sodišče upoštevalo pri odločanju v zadevi št. U-I-772/21, v kateri je ugotovilo protiustavnost ureditve sodniških plač. Upošteva je takratne okoliščine se je odločilo, da načina izvršitve (še) ne bo določilo. Takšno odločitev je Ustavno sodišče obrazložilo s tem, da odprava ugotovljenih protiustavnosti zahteva kompleksen razmislek o ureditvi sodniških plač in plač drugih funkcionarjev ter ne nazadnje vseh drugih zaposlenih, ki prejemajo plače iz javnih sredstev, ki ga morajo načeloma opraviti za to pristojni organi (138. točka obrazložitve odločbe št. U-I-772/21). Ustavno sodišče je torej izhajalo iz tega, da so sodniške plače del plačne ureditve celotnega javnega sektorja, ki je v postopku prenove in jo je praviloma smiselno urejati skupaj za vse zaposlene v javnem sektorju. Upoštevalo pa je tudi to, da je vsaj v delu, ki se nanaša na odpravo protiustavnih nesorazmerij med plačami poslancev in sodnikov, navedeno protiustavnost mogoče odpraviti na različne načine, izbira med njimi pa primarno gotovo sodi v pristojnost zakonodajalca. Glede na to je Ustavno sodišče izvršitev odločbe v celoti prepustilo zakonodajalcu.

34. S sprejetjem navedene odločitve je torej Ustavno sodišče iz navedenih razlogov pristalo na to, da se bo do izdaje novih plačnih predpisov, s katerimi bo zakonodajalec odpravil ugotovljene protiustavnosti ureditve sodniških plač, še naprej uporabljala

protiustavna ureditev. Odločilo je torej, da je za določitev plač sodnikov še vedno veljavna presojana ureditev. Vendar pa je trajanje takšnega protiustavnega stanja dopustilo le za določen čas. Za odpravo ugotovljene protiustavnosti je namreč zakonodajalcu dalo na voljo rok šestih mesecev, v tem obdobju pa bi zakonodajalec po oceni Ustavnega sodišča mogel in tudi moral sprejeti z Ustavo skladno ureditev sodniških plač. Takšen rok je Ustavno sodišče določilo, da bi ugotovljeno protiustavno stanje trajalo čim krajši čas. Upoštevalo je, da sta zakonodajalec in Vlada že dalj časa seznanjena z obravnavano problematiko, zaradi česar naj bi bilo za pripravo in sprejetje nove ureditve potrebno manj časa (139. točka obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-772/21).

35. Kljub temu Državni zbor odločitve Ustavnega sodišča še vedno ni izvršil. Ustavno sodišče ocenjuje, da nadaljnji obstoj protiustavnega stanja ni več sprejemljiv. Po poteku obdobja, ki ga je imel na voljo zakonodajalec za to, da bi na novo uredil plačni sistem v javnem sektorju in v okviru tega odpravil tudi ugotovljene protiustavnosti ureditve sodniških plač, tudi morebitno sklicevanje na to, da sodniških plač ni mogoče na novo urediti pred spremembo plačnega sistema v javnem sektorju v celoti, ne more več upravičiti nadaljnjega obstoja ugotovljenih protiustavnosti. Njihovi odpravi je treba po poteku navedenega obdobja po oceni Ustavnega sodišča dati absolutno prednost.

36. To lahko že samo po sebi terjaja intervencijo Ustavnega sodišča v smislu določitve načina izvršitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-772/21. Še posebej pa takšno ukrepanje Ustavnega sodišča narekuje teža posega v načelo delitve oblasti v obravnavani zadevi. Kot je že bilo pojasnjeno, pomeni neizvršitev odločbe Ustavnega sodišča, ki se nanaša na ugotovitev protiustavnosti ureditve plačnega položaja sodnikov kot nosilcev sodne veje oblasti, grobo zapostavljanje sodne veje oblasti s strani zakonodajne in izvršilne veje oblasti. Glede na to se je Ustavno sodišče odločilo, da s to dopolnilno odločbo vsaj delno sámo določi način izvršitve odločbe št. U-I-772/21. Pri tem prav opisana teža posega izvršilne in zakonodajne oblasti v načelo delitve oblasti kot temelj ustavne ureditve utemeljuje poseg Ustavnega sodišča na področje zakonodajalca tudi na način, kot ga Ustavno sodišče do sedaj na področju ureditve plač še ni uporabilo. Ob tem ni mogoče spregledati, da so morali sodniki, kot je to podrobneje pojasnjeno v odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-772/21, že večkrat zahtevati odpravo protiustavnosti v zvezi z ureditvijo svojih plač, Vlada in Državni zbor pa na zadnjo odločitev v zvezi s tem še vedno nista odreagirala tako, da bi z odločbo ugotovljeno protiustavnost ureditve sodniških plač že odpravila.

37. Ustavno sodišče ob tem poudarja, da se je omejilo le na odpravo enega od z odločbo št. U-I-772/21 ugotovljenih elementov protiustavnosti ureditve sodniških plač. Gre za odpravo protiustavnosti, ki se nanaša na ugotovitev, da so v obdobju od 1. 6. 2012 do konca maja 2023 plače sodnikov zelo občutno izgubile realno vrednost, kar je Ustavno sodišče ocenilo kot neskladno z načelom sodniške neodvisnosti iz 125. člena Ustave (glej drugo alinejo 1. točke izreka in 69.–73. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-772/21). Z določitvijo načina izvršitve zgolj v tem obsegu Ustavno sodišče sledi temu, da določitev načina izvršitve pomeni izjemo od dosledne ločitve funkcij različnih vej oblasti, zaradi česar mora biti Ustavno sodišče pri njegovem določanju pazljivo in nastopati z določeno mero samoomejevanja. Vendar pa vsaj z odpravo navedenega elementa protiustavnosti, glede katerega zakonodajalec nima veliko manevrskega prostora in ki pomeni odpravo protiustavnosti z vidika ugotovljene kršitve načela sodniške neodvisnosti, ki zagotavlja varstvo prav sodni veji oblasti, nikakor ni več mogoče odlašati. S tem bo Ustavno sodišče kar najmanj poseglo v pristojnost zakonodajalca, ki bo sicer sam moral sprejeti ureditev, s katero bo celostno izvršil odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-772/21. Ob navedenem Ustavno sodišče še posebej poudarja, da način izvršitve, določen s to dopolnilno odločbo, ne pomeni določanja plač sodnikov v smislu določanja višine plačila, ki naj pripada sodnikom za opravljanje sodniške službe, za urejanje česar je gotovo prvi poklican zakonodajalec. Način izvršitve se nanaša le na uskladitev plačnih razredov sodnikov s stopnjo rasti življenjskih stroškov, ki je povzročila zelo občutno izgubo njihove vrednosti, kar je Ustavno sodišče ocenilo za neskladno z načelom sodniške neodvisnosti iz 125. člena Ustave.

38. Z namenom odprave navedene protiustavnosti je Ustavno sodišče kot način izvršitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-772/21 določilo, da se pri izračunu plač sodnikov za plačilo sodniške službe od 3. 1. 2024 do začetka uporabe zakonske ureditve, sprejete zaradi izvršitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-772/21, upoštevajo plačni razredi sodniških funkcij, kot so bili v veljavi na dan 1. 6. 2012, usklajeni s stopnjo rasti cen življenjskih potrebščin v obdobju od 1. 6. 2012 do 31. 12. 2023. Pri izračunu stopnje rasti cen življenjskih potrebščin se uporabi uradni podatek Statističnega urada Republike Slovenije (v nadaljevanju SURS) o rasti cen življenjskih potrebščin v navedenem obdobju (glej prvi dve povedi prve alineje 2. točke izreka dopolnilne odločbe). Ustavno sodišče je torej določilo, da sodnikom od 3. 1. 2024 dalje pripadajo plače, obračunane upoštevaje plačne razrede, v katere so bile uvrščene sodniške funkcije na dan 1. 6. 2012, katerih vrednost je treba uskladiti s stopnjo rasti cen življenjskih potrebščin oziroma stopnjo inflacije v obdobju od 1. 6. 2012 do 31. 12. 2023. S tem bo zagotovljena ohranitev realne vrednosti sodniških plač oziroma plačnih razredov, na podlagi katerih se določajo, kot so bili v veljavi na dan 1. 6. 2012.

39. Ustavno sodišče je kot plačne razrede, ki jih je treba uskladiti s stopnjo inflacije in ki se bodo upoštevali pri izračunu sodniških plač na podlagi načina izvršitve, torej določilo plačne razrede, v katere so bile sodniške funkcije uvrščene na dan 1. 6. 2012. Za takšno rešitev se je odločilo zato, ker je s 1. 6. 2012 začela veljati (končna) ureditev sodniških plač, sprejeta kot odgovor na odločbo št. U-I-159/08, s katero je Ustavno sodišče že drugič ugotovilo protiustavnost ureditve sodniških plač in ki jo je v odločbi št. U-I-772/21 presojalo Ustavno sodišče. Zato je na ta dan veljavne plačne razrede sodniških funkcij treba šteti kot izhodiščne plačne razrede, ki jih je treba upoštevati pri ugotavljanju padca realne vrednosti sodniških plač in iz njih izhajati pri odpravi protiustavnosti iz tega naslova.

40. Ustavno sodišče pri tem pojasnjuje, da je pri odločanju upoštevalo tudi to, da bodo pri obračunu plač za junij 2024 uporabljene vrednosti plačnih razredov iz nove Priloge 1 ZSPJS, ki bodo pomenile tudi delno povišanje sodniških plač (2. člen Zakona o spremembi Zakona o sistemu plač v javnem sektorju, Uradni list RS, št. 38/24 – v nadaljevanju ZSPJS-AB). Vendar pa ta okoliščina v obravnavani zadevi ni pomembna. V delu, v katerem se način izvršitve nanaša na plače sodnikov do predvidenega povišanja plač sodnikov na podlagi ZSPJS-AB, navedena novela namreč še ni upoštevana. V delu, v katerem se način izvršitve nanaša na obdobje, ko bo oziroma bi po ZSPJS-AB prišlo do povišanja plač sodnikov, pa je način izvršitve še vedno potreben, ker tudi povišanje plač sodnikov na podlagi ZSPJS-AB še vedno ne bi pomenilo odprave protiustavnega stanja, ki se odpravlja z izbranim načinom izvršitve.

41. Ustavno sodišče pojasnjuje tudi, da opisani način izvršitve sicer pomeni uskladitev plačnih razredov sodnikov s celotno inflacijo v upoštevnem obdobju, kar celo presega zahtevo iz odločbe št. U-I-772/21, po kateri je ustavno nedopustno (le) upošteveno (dokajšnje) znižanje realne vrednosti sodniških plač (70. točka obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-772/21). Vendar pa je, glede na to, da še vedno ni izvršena prva alineja 1. točke izreka odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-772/21, ki se nanaša na ugotovitev protiustavnosti ureditve četrtega, petega in šestega odstavka 5. člena ZSPJS, kolikor ne zagotavlja, da bo v primeru dokajšnjega padca realne vrednosti sodniških plač tudi dejansko prišlo do njihove uskladitve (glej 123. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-772/21), določitev načina izvršitve na takšen način po oceni Ustavnega sodišča potrebna. Sodniške plače se namreč dolgo obdobje niso usklajevale z inflacijo in s tem je prišlo do velikega prikrajšanja pri plačah.

42. Glede obdobja, ki se upošteva pri izračunu stopnje inflacije, s katero je treba uskladiti prej navedene plačne razrede sodniških funkcij, je Ustavno sodišče kot izhodiščno točko tega obdobja določilo 1. 6. 2012. Kot je bilo že pojasnjeno, je to točka, ko je začela veljati

ureditev, presojana v zadevi št. U-I-772/21, iz katere je treba zato izhajati pri ugotavljanju padca realne vrednosti sodniških plač in odpravi protiustavnosti iz tega naslova. Kot zaključno točko upoštevnega obdobja za izračun stopnje inflacije, s katero je treba uskladiti sodniške plače, pa je Ustavno sodišče določilo konec leta 2023. Konec posameznega leta je namreč običajen čas, na katerega se veže ugotavljanje rasti oziroma padca plač v posameznem obdobju.

43. V zvezi z določitvijo načina izvršitve je treba pojasniti tudi, zakaj je Ustavno sodišče kot dan, od katerega dalje so sodniki upravičeni do plač, obračunanih upoštevaje način izvršitve iz te dopolnilne odločbe, določilo 3. 1. 2024. Gre za dan, do katerega bi moral Državni zbor izvršiti odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-772/21, z njeno nadaljnjo neizvršitvijo pa po oceni Ustavnega sodišča iz zgoraj navedenih razlogov vsaj v delu, na katerega se nanaša način izvršitve, ni več mogoče odlašati, zato se mora način izvršitve raztezati tudi na obdobje pred izdajo te dopolnilne odločbe.

44. V zvezi s tem bi se lahko zastavilo vprašanje, ali mora Ustavno sodišče pri tem slediti 43. členu ZUstS, po katerem začne razveljavitev zakona učinkovati naslednji dan po objavi odločbe o razveljavitvi oziroma po poteku roka, ki ga je določilo Ustavno sodišče, in 44. členu ZUstS, po katerem se zakon ali del zakona, ki ga je Ustavno sodišče razveljavilo, ne uporablja za razmerja, nastala pred dnem, ko je razveljavitev začela učinkovati, če do tega dne o njih ni bilo pravnomočno odločeno. Iz teh zakonskih določb namreč izhajajo, da odločitev, s katero Ustavno sodišče razveljavi zakon, učinkuje za naprej (*ex nunc*), to je za pravna razmerja, ki nastanejo po izdaji odločbe Ustavnega sodišča, za nazaj (*ex tunc*) pa se učinki takšne odločbe raztezajo le na do izdaje odločbe Ustavnega sodišča še nepravnomočno zaključena razmerja, kar se upoštevaje ustavnosodno presojo nanaša tudi na postopke z izrednimi pravnimi sredstvi in z ustavno pritožbo. Ta ureditev se sicer izrecno nanaša le na odločbe Ustavnega sodišča, s katerimi je razveljavljen zakon, vendar pa se smiselno uporablja tudi v primeru drugih načinov odločitve, npr. v zvezi z učinki ugotovitvenih odločb. Glede na to bi se torej lahko zastavilo vprašanje, ali mora navedeno veljati tudi za učinke načina izvršitve odločbe Ustavnega sodišča iz drugega odstavka 40. člena ZUstS. Če bi bil odgovor na to vprašanje pritrdilen, se način izvršitve odločbe Ustavnega sodišča ne bi mogel raztezati na obdobje pred izdajo te dopolnilne odločbe. Ob tem Ustavno sodišče opozarja, da je že v več primerih učinke svojih odločb z določitvijo načina izvršitve razširilo tudi na že pred izdajo odločbe Ustavnega sodišča pravnomočno zaključena razmerja, kar pomeni, da je načinu izvršitve dalo učinke za nazaj. Takšno ravnanje je Ustavno sodišče obrazložilo z obstojem posebnih razlogov, ki so preprečevali drugačno odločitev (sklicevalo se je npr. na načelo enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave in pravico do socialne varnosti iz prvega odstavka 50. člena Ustave, v obravnavani

zadevi pa neizvršitev odločbe Ustavnega sodišča pomeni posebno intenziven poseg v načelo delitve oblasti kot enega od temeljev slovenske ustavne ureditve). Upoštevati pa je treba tudi to, da Ustavno sodišče v primerih določitve načina izvršitve ne nastopa v svoji običajni, z Ustavo določeni vlogi, temveč v vlogi zakonodajalca, učinki njegovih odločitev pa niso urejeni z ZUstS. Zato Ustavno sodišče ob določanju načina izvršitve ni dolžno upoštevati 43. in 44. člena ZUstS, temveč je pri tem omejeno (le) s 155. členom Ustave. Po drugem odstavku 155. člena Ustave pa zakon lahko določi, da imajo posamezne njegove določbe učinek za nazaj, če to zahteva javna korist in če se s tem ne posega v pridobljene pravice. Ta pogoja sta v primeru v tej zadevi določenega načina izvršitve izpolnjena. Kot sledi iz zgoraj navedenega (27., 28. in 36. točka obrazložitve), je odprava protiustavnega stanja, h kateri stremi način izvršitve iz te dopolnilne odločbe, sama po sebi v javno korist, ker obravnava kršitev načela delitve oblasti, katerega bistveni del je zahteva po obstoju zavor in ravnovesij, ki temelji na ustavnopravni prirejenosti (enakopravnosti) posameznih vej oblasti. Način izvršitve pa tudi ne posega v nobene pridobljene pravice. Glede na to ne obstajajo razlogi, ki bi Ustavnemu sodišču preprečevali določitev učinkov načina izvršitve za obdobje pred njegovo formalno izdajo.

45. Prav tako pa se način izvršitve nanaša na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-772/21, ki je bila izdana že 1. 6. 2023. To pomeni, da bi lahko Ustavno sodišče način njene izvršitve določilo že takrat. To, da se za to možnost takrat še ni odločilo, ker ni moglo vedeti, da zakonodajalec odločbe ne bo izvršil, pa ne more pomeniti, da načina izvršitve sedaj ne sme določiti tudi za obdobje, ki sega sicer v čas pred njegovo določitvijo, vendar pa gre za obdobje po izdaji odločbe Ustavnega sodišča, v zvezi s katero se določa.

46. Ustavno sodišče je izrecno določilo tudi, do kdaj bo način izvršitve, določen s to dopolnilno odločbo, veljal. Določilo je, da se plače sodnikom po s to dopolnilno odločbo določenem načinu izvršitve obračunavajo in izplačujejo do začetka uporabe zakonske ureditve, ki bo sprejeta zaradi izvršitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-772/21. Z začetkom uporabe (in ne že golim sprejetjem) takšne zakonske ureditve bo način izvršitve prenehal veljati in se bodo plače sodnikom obračunavale in izplačevale po novi zakonski ureditvi. Ob tem Ustavno sodišče opozarja, da takšnega zakona seveda ne more pomeniti ZSPJS-AB, ki se na dan sprejetja te dopolnilne odločbe še niti ni začela uporabljati (2. člen ZSPJS-AB), poleg tega pa je Ustavno sodišče presodilo, da niti ne pomeni ustrezne odprave protiustavnosti, ki se odpravlja s tem načinom izvršitve (40. točka obrazložitve).

47. Ustavno sodišče je z načinom izvršitve, določenim v prvi alineji 2. točke izreka te dopolnilne odločbe, natančno določilo tudi, kdaj mora biti sodnikom prvič izplačana plača, obračunana upošteva je usklajene plačne razrede. Določilo je, da se tako določene

plače sodnikom prvič izplačajo pri izplačilu plače septembra 2024 za opravljeno sodniško službo v avgustu 2024 (tretja poved prve alineje 2. točke izreka dopolnilne odločbe). To pomeni, da bo prvo izplačilo plač sodnikom na podlagi načina izvršitve te dopolnilne odločbe izvršeno šele z izplačilom plače v septembru 2024. Z navedenim zamikom je Ustavno sodišče izvrševalcem te dopolnilne odločbe zagotovilo zadosten čas, da se na izplačilo plač v skladu z načinom izvršitve ustrezno pripravijo. Po mnenju Ustavnega sodišča pa imata Vlada in Državni zbor s tem tudi dovolj časa, da v celoti izpolnita svoje obveznosti, kot jih je Ustavno sodišče opredelilo v odločbi št. U-I-772/21. K temu Ustavno sodišče dodaja, da sta morala na to, da bodo za odpravo ugotovljenih protiustavnosti potrebna določena finančna sredstva, Državni zbor in Vlada računati že od izdaje odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-772/21, torej že skoraj eno leto.

48. Ustavno sodišče je z načinom izvršitve določilo tudi to, da se morajo ob izplačilu plače za opravljeno sodniško službo v avgustu 2024, torej septembra 2024, sodnikom izplačati tudi razlike med plačami, kot bi jih, upoštevaje način izvršitve, sodniki prejeli za opravljeno sodniško službo v obdobju od 3. 1. 2024 do konca meseca julija 2024, in plačami, ki so jih sodniki že prejeli oziroma jih bodo prejeli za opravljeno sodniško službo od 3. 1. 2024 do konca julija 2024 (četrti poved prve alineje 2. točke izreka dopolnilne odločbe). To pomeni, da bodo ob izplačilu plač v mesecu septembru 2024 sodniki morali prejeti tudi poračun razlike za nazaj, in sicer v višini razlike med plačami, ki jim pripadajo, upoštevaje z načinom izvršitve določeno vrednost plačnih razredov, v katere so bili uvrščeni na dan 1. 6. 2012, in plačami, ki so jih oziroma jih bodo dejansko prejeli za opravljeno sodniško službo od 3. 1. 2024 do konca meseca julija 2024.

49. V zvezi z načinom izvršitve, določenim s prvo alinejo 2. točke izreka te dopolnilne odločbe, Ustavno sodišče posebej opozarja še, da se ob odločanju o njem ni ukvarjalo tudi z vprašanjem, kaj bo uporaba tega načina izvršitve pomenila z vidika odprave obstoja z odločbo št. U-I-772/21 ugotovljenih protiustavnih plačnih razmerij med plačami sodnikov in poslancev. Izplačilo sodniških plač na podlagi navedenega načina izvršitve bo, ker bo pomenilo povišanje sodniških plač, v določeni meri sicer nedvomno poseglo tudi v razmerja med plačami sodnikov in poslancev (ter tudi ministrov oziroma oblastnih funkcij izvršilne veje oblasti). Vendar pa se Ustavnemu sodišču v tej zadevi še ni treba opredeliti do vprašanja, kaj to dejansko pomeni z vidika odprave obstoja navedenih protiustavnih razmerij med plačami sodnikov in poslancev. Na podlagi odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-772/21 mora namreč zakonodajalec ta razmerja na novo urediti. O tem, ali bo to storil na ustaven način, pa bo Ustavno sodišče odločalo šele v primeru morebitne zahteve za oceno ustavnosti takšne nove ureditve.

50. Ustavno sodišče je kot način izvršitve svoje odločbe določilo tudi, da morata Vlada oziroma Državni zbor, skladno s svojimi pristojnostmi, zagotoviti sredstva za izplačilo plač sodnikom v skladu s to dopolnilno odločbo (druga alineja 2. točke izreka dopolnilne odločbe). Za določitev takšnega načina izvršitve se je odločilo zato, ker je hotelo še posebej poudariti, da morata navedena organa poskrbeti, da bodo zahtevana sredstva zagotovo na voljo.

51. Ustavno sodišče posebej opozarja še na to, da se način izvršitve, določen s to dopolnilno odločbo, nanaša le na sodnike rednih sodišč. Gre namreč za določitev načina izvršitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-772/21, ki je bila izdana na podlagi zahteve Sodnega sveta, z njo pa je bila presojana ustavnost ureditve o plačah sodnikov rednih sodišč. To je že samo po sebi razlog zato, da se način izvršitve nanaša le nanje.

52. Ustavno sodišče se zaveda, da je z določitvijo načina izvršitve, ki bo pomenil zvišanje plač rednih sodnikov, vzpostavilo določeno neravnotežje med plačami rednih sodnikov in plačami drugih predstavnikov sodne oblasti, kamor sodijo tudi ustavni sodniki (prvi odstavek 1. člena ZUstS), za katere prav tako velja varstvo pred dokajšnjim padcem realne vrednosti njihovih plač iz 125. člena Ustave, čemur pa se s predmetnim načinom izvršitve ni moglo izogniti. Z morebitnim posegom tudi v ta del plačnega sistema, ki bi sicer zagotovil ohranitev obstoječih razmerij v okviru sodne veje oblasti, bi namreč Ustavno sodišče preseglo svoja pooblastila in v preveliki meri vstopilo na področje zakonodajalca, kar bi bilo ravno zaradi spoštovanja načela delitve oblasti, na katerem temelji ta odločba, nedopustno. Za odpravo teh neravnotežij bosta morala poskrbeti Vlada in Državni zbor, ki morata tako ali tako nemudoma začeti izvrševati odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-772/21 in ob tem celovito urediti tudi plačni sistem sodne oblasti.

53. Ustavno sodišče na koncu poudarja, da se zaveda tudi tega, da bodo z določitvijo načina izvršitve spremenjena tudi plačna razmerja med sodniki rednih sodišč in funkcionarji iz Priloge 3 ZSPJS, ki ne sodijo med funkcionarje sodne oblasti. To se bo odrazilo npr. v tem, da bo vrednost plačnega razreda predsednika Vrhovnega sodišča presegla vrednost plačnih razredov drugih najvišjih funkcionarjev v državi. Vendar pa je to nujna posledica ustavne zahteve po zagotovitvi varstva sodnikov pred dokajšnjim padcem realne vrednosti njihovih plač, čemur sledi izdani način izvršitve, ki velja do začetka uporabe zakonske ureditve, sprejete zaradi izvršitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-772/21.

C.

54. Ustavno sodišče je sprejelo to odločitev na podlagi 25. člena in drugega odstavka 40. člena ZUstS ter tretje alineje tretjega odstavka v zvezi s petim odstavkom 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11, 70/17 in 35/20) v sestavi: predsednik dr. Matej Accetto ter sodnice in sodniki dr. Rok Čeferin, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Rajko Knez, dr. Neža Kogovšek Šalomon, dr. Špelca Mežnar, dr. Rok Svetlič in dr. Katja Šugman Stubbs. Sodnik Marko Šorli je bil pri odločanju v tej zadevi izločen. Ustavno sodišče je 1. točko izreka sprejelo s sedmimi glasovi proti enemu. Proti je glasoval sodnik Knez. Ustavno sodišče je 2. točko izreka sprejelo s petimi glasovi proti trem. Proti so glasovali sodnici Kogovšek Šalomon in Mežnar ter sodnik Accetto. Sodnica Šugman Stubbs ter sodnik Jaklič sta dala pritrdilni ločeni mnenji. Sodnici Kogovšek Šalomon in Mežnar ter sodnika Accetto in Knez so dali delno odklonilna ločena mnenja.

dr. Matej Accetto
Predsednik

Vprašanja

- Kako Ustavno sodišče argumentira retroaktivne učinke določitve načina izvršitve relevantne odločbe? Bi se pri tem lahko pojavil kakšen pomislek?
- Ali lahko določitev načina izvršitve učinkuje retroaktivno? Če da, kako? Kateri pogoji morajo biti za to izpolnjeni?
- Kaj pomeni, da Ustavno sodišče odločitev o načinu izvršitve odločbe sprejme sua sponte?
- Kako Ustavno sodišče utemeljuje svojo pristojnost za določitev načina izvršitve lastne odločbe, če zakonodajalec ne ukrepa?
- Katera ustavna določila so po presoji Ustavnega sodišča kršena zaradi neizvršitve odločbe U-I-772/21?
- Kako odločba U-I-8/24 naslavlja ravnotežje med načelom delitve oblasti in načelom sodne neodvisnosti?
- Zakaj je Ustavno sodišče določilo konkreten datum (3. 1. 2024) kot začetek uporabe novega načina izračuna sodniških plač?
- Kaj pomeni, da Ustavno sodišče s svojo odločitvijo nastopi v vlogi zakonodajalca in kje so meje take vloge?

Sklep Ustavnega sodišča št. U-I-81/24 z dne 3. oktobra 2024 (»Priznanje Palestine«)

U-I-81/24
3. 10. 2024

SKLEP

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti, začetem z zahtevo Skupine poslank in poslancev Državnega zbora, na seji 3. oktobra 2024

Sklenilo:

Zahteva za oceno ustavnosti in zakonitosti Sklepa o priznanju neodvisnosti in suverenosti Države Palestina št. 007-01/24-11/12 z dne 4. 6. 2024 (Uradni list RS, št. 46/24) se zavrže.

Obrazložitev

1. Predlagatelj navaja, da je Državni zbor na 73. izredni seji dne 4. 6. 2024 sprejel Sklep o priznanju neodvisnosti in suverenosti Države Palestina št. 007-01/24-11/12 z dne 4. 6. 2024 (v nadaljevanju Sklep o priznanju Države Palestine). Zatrjuje, da je bil ta sklep sprejet

v neskladju s 184. členom Poslovnika Državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13, 38/17, 46/20, 111/21, 58/23 in 35/24 – v nadaljevanju PoDZ-1) ter s 1., 2., 44., 86., 89. in 94. členom Ustave. Predlagatelj zatrjuje, da Državni zbor po vložitvi njegovega drugega predloga za razpis referendumu ni upošteval 184. člena PoDZ-1. Ta naj bi določal, da je treba o predlogu za razpis referendumu odločati šele po poteku roka 30 dni od njegove vložitve. Državni zbor naj bi o njegovem drugem predlogu za razpis referendumu odločal na isti dan, kot je bil vložen, prav tako naj bi na isti dan sprejel tudi Sklep o priznanju Države Palestine. Zato predlagatelj meni, da je šlo za bistveno kršitev pravil sprejemanja Sklepa o priznanju Države Palestine ter zlorabo oblasti pri vodenju Državnega zbora.

2. Predlagatelj navaja, da naj bi se tega zavedala tudi predsednica Državnega zbora, ki naj bi v svoji izjavi potrdila, da je zavestno ravnala v nasprotju s preteklo parlamentarno prakso. Izjavila naj bi še, da namen 184. člena PoDZ-1 ne more biti v "ohlajanju glav" poslank in poslancev. Predlagatelj nasprotno meni, da je namen roka v tem, da se omogoči dodaten premislek o smotrnosti posvetovalnega referendumu. Poslancem naj bi bila zaradi neupoštevanja 30-dnevnega roka odvzeta možnost tehtnega premisleka o pomembnem zunanjepolitičnem vprašanju. Sklep o priznanju Države Palestine naj bi bil sprejet v nasprotju s 1. in 44. členom Ustave. Prav tako naj bi sprejet tudi v nasprotju s 94. členom Ustave, ki naj bi bil namenjen varovanju pravic oziroma položaja poslank in poslancev opozicije. Sklep o priznanju Države Palestine naj bi bil sprejet tudi v neskladju z 2. členom Ustave, saj naj bi bil Državni zbor pri njegovem sprejetju vezan na ustavna načela in pravila PoDZ-1. V obravnavani zadevi pa naj bi ravnal v nasprotju s prepovedjo zlorabe pravice, saj je pri sprejemanju Sklepa o priznanju Države Palestine ravnal arbitrarno oziroma je "zlorabil svojo moč". Predlagatelj predlaga, naj Ustavno sodišče zahtevo obravnava absolutno prednostno ter Sklep o priznanju Države Palestine razveljavi.

3. Predlagatelj pred Ustavnim sodiščem izpodbija Sklep o priznanju Države Palestine zaradi protiustavnosti postopka, po katerem je bil sklep sprejet. Temeljna procesna predpostavka za obravnavo zahteve je pristojnost Ustavnega sodišča. Pristojnost urejata 160. člen Ustave in 21. člen Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21 – v nadaljevanju ZUstS). Iz navedenih členov izhajajo, da je Ustavno sodišče pristojno za odločanje:

- o skladnosti zakonov z Ustavo,
- o skladnosti zakonov in drugih predpisov z ratificiranimi mednarodnimi pogodbami in s splošnimi načeli mednarodnega prava,

- o skladnosti podzakonskih predpisov z Ustavo in z zakoni,
- o skladnosti predpisov lokalnih skupnosti z Ustavo in z zakoni,
- o skladnosti splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil, z Ustavo, zakoni in podzakonskimi predpisi,
- o ustavnih pritožbah zaradi kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin s posamičnimi akti,
- o sporih glede pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi, in med samimi lokalnimi skupnostmi,
- o sporih glede pristojnosti med sodišči in drugimi državnimi organi,
- o sporih o pristojnostih med državnim zborom, predsednikom republike in vlado,
- o odgovornosti predsednika republike iz 109. člena Ustave in predsednika vlade ter ministrov iz 119. člena Ustave,
- o protiustavnosti aktov in delovanja političnih strank,
- o pritožbah v postopku potrditve poslanskih mandatov,
- v drugih zadevah, ki so mu naložene z zakoni.

4. Državni zbor je s sprejetjem Sklepa o priznanju Države Palestine v imenu Republike Slovenije priznal Državo Palestino kot neodvisno in suvereno državo. Priznanje je enostranski pravni akt, s katerim države sprejmejo že obstoječe dejstvo kot skladno z mednarodnim pravom. V primeru priznanja države je nastanek nove države tisto dejstvo, ki se ga prizna, hkrati pa priznanje pomeni izraz pripravljenosti za sodelovanje z novo državo. Sklep je svojevrsten (*sui generis*) politični in pravni akt, s katerim Republika Slovenija drugi družbeni skupnosti prizna, da ima značilnosti in je organizirana kot država, ter želi z njo sodelovati.

5. Iz 160. člena Ustave in 21. člena ZUstS izhajajo, da Ustavno sodišče nima pristojnosti za presojo sklepa o priznanju države. Sklep ni predpis, ki bi vseboval splošne in abstraktne pravne norme, ki bi urejale pravice in obveznosti pravnih subjektov ali bi povzročale pravne učinke navzven. Zakonodajalec Ustavnemu sodišču tudi v nobenem drugem zakonu ni podelil posebne pristojnosti za oceno ustavnosti in zakonitosti odločitve o priznanju nove države. Ustavno sodišče zato ni pristojno za oceno ustavnosti in zakonitosti Sklepa o priznanju Države Palestine. To pomeni, da tudi ni pristojno za oceno ustavnosti in zakonitosti postopka njegovega sprejetja (tretji odstavek 21. člena ZUstS). Glede na navedeno je Ustavno sodišče zahtevo zavrglo.

6. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi prvega odstavka 25. člena ZUstS in prve alineje tretjega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11, 70/17 in 35/20) v sestavi: predsednik dr. Matej Accetto ter sodnici in sodniki dr. Rok Čeferin, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Rajko Knez, dr. Neža Kogovšek Šalamon, dr. Špelca Mežnar, dr. Rok Svetlič in Marko Šorli. Sklep je sprejelo s petimi glasovi proti trem. Proti so glasovali sodniki Jaklič, Svetlič in Šorli. Sodnika Jaklič in Svetlič sta dala odklonilni ločeni mnenji.

dr. Matej Accetto

Predsednik

Vprašanja

- Zakaj je Ustavno sodišče zahtevo za presojo ustavnosti zavrglo?
- Zakaj je bil po mnenju vlagateljev zahteve Sklep o priznanju države Palestine neustaven?
- Ali Sklep o priznanju države Palestine spada na področje zunanje politike, kjer velja t. i. načelo političnega vprašanja (angl. *non-justiciability doctrine*)?

Odklonilno ločeno mnenje sodnika dr. Roka Svetliča (k sklepu št. U-I-81/24 z dne 3. oktobra 2024)

U-I-81/24-9
3. 10. 2024

Priznavanje držav: onstran ali tostran ustavnosodnega nadzora?

1. O tem, katero entiteto se odloči Državni zbor priznati kot suvereno državo, Ustavno sodišče ne more presojati. Toda upoštevati moramo, da priznanje države ni brez pravnih in političnih posledic in predstavlja stališče Republike Slovenije kot take. Zato spoštovanja predpisanega postopka pri sprejetju odločitve o priznanju neke države ni mogoče v naprej ločiti od vprašanja spoštovanja načel ustavne demokracije.

I.

2. Ustavna presoja ne zadeva le vsebine aktov, ki jih sprejme Državni zbor. Samostojen vidik presoje je tudi postopek, po katerem je bil akt z določeno vsebino sprejet. Če je akt sprejet s kršitvijo predpisanega postopka, to lahko prav tako vodi do ugotovitve protiustavnosti tega akta. Tako je Ustavno sodišče že večkrat odločilo o protiustavnosti zakonov.

3. Toda upoštevati je treba, da Ustavno sodišče nima neomejene možnosti nadzora dela Državnega zbora, saj ta sodi k drugi veji oblasti. Ustava v 160. členu in ZUstS v 21. členu urejata pristojnosti Ustavnega sodišča in določata, da je od vseh aktov, ki jih lahko sprejme Državni zbor, Ustavno sodišče pristojno le za presojo zakonov. Presoja sklepov (npr. o priznanju držav) ni naštetá med pooblastili Ustavnega sodišča.

4. Temu je sledilo Ustavno sodišče v tej zadevi. Ugotovilo je, da izpodbijani sklep ni splošni in abstraktni akt, da posledično sodišče ni pristojno za njegovo presojo, ter pobudo zavrglo. Toda s to odločitvijo, ki je sicer s formalnega stališča korektna, Ustavno sodišče hočeš nočeš sporoča še nekaj: da je Državni zbor postavljen v nekakšno ustavnopravno eksteritorialno, kjer je popolnoma prost pri bodočih kršitvah lastnih postopkov.

5. Resda je Poslovnik Državnega zbora interni akt samostojne veje oblasti, pri uporabi katerega pripade Državnemu zboru veliko avtonomije. Toda upoštevati moramo, da kršitev Poslovnika ni vedno samo kršitev internega akta zakonodajalca. Če se take kršitve začnejo ponavljati in če se pri tem rahljajo mehanizmi v zvezi z nadzorom oblasti, tedaj kršitev Poslovnika preraste v kršitev temeljnih načel ustavne demokracije.

6. Ocenjujem, da je ob upoštevanju vseh okoliščin ta odločitev – zlasti na ravni precedenčnega sporočila, ki ga ima za v bodoče – v konfliktu s 1. členom ZUstS, ki določa, da je "Ustavno sodišče najvišji organ sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti (...)".

7. Konstitutivni element ustavnosti pa je učinkovit medsebojni nadzor vseh vej oblasti. (3. člen Ustave). Temeljna nadzorna funkcija demokratičnih institucij je v zagotavljanju, da ne more nosilec politične moči uresničiti svojih interesov zgolj zato, ker ima moč. Izpolnjevanja te naloge pa si ne moremo predstavljati brez spoštovanja demokratičnih *procedur*. Ravno postopki so kraj, kjer je interes nosilca politične moči prisiljen stopiti pred javnost in se izpostaviti kritiki. Le na ta način demokratična oblast postane *legitima*, preneha biti *violenta* in postane *potestas*.

II.

8. Menim, da bi Ustavno sodišče moralo preseči gramatikalno razlago 160. člena Ustave in sprejeti zadevno pobudo v obravnavo ter odločiti glede protiustavnosti izpodbijanega sklepa. To v doktrinarnem smislu ne bi bilo nekaj novega, saj je Ustavno sodišče gramatikalno razlago 160. člena prebilo že večkrat.

9. V zvezi s tem je verjetno najbolj znana odločba št. Up-277/96, v kateri Ustavno sodišče ni presojalo individualnega akta, za kar je sicer pooblaščen, pač pa nasprotno, neaktivnost državnih organov, nerazumno počasno sojenje. Tega pooblastila, če vztrajamo pri gramatikalni razlagi 160. člena Ustave, Ustavno sodišče nima. Toda odločilo se je za teleološko interpretacijo 160. člena Ustave, kar je Ustavno sodišče utemeljilo takole: "Določbo 6. alineje prvega odstavka 160. člena Ustave je treba razlagati v kontekstu drugih ustavnih določb, zlasti določb četrtega odstavka 15. člena, 22. in 23. člena ter drugega odstavka 157. člena (...)« Kajti prav celota ustavne ureditve narekuje, da »je v primeru kolizije med njimi in dikcijo šeste alineje prvega odstavka 160. člena Ustave (torej iz "organizatoričnega" dela Ustave), ki ustavnosodno varstvo na podlagi ustavne pritožbe izrecno zagotavlja le zoper kršitve s posamičnimi akti in ne tudi z dejanji, treba dati prednost in s tem omogočiti ustavnosodno varstvo na podlagi ustavne pritožbe tudi zoper take kršitve."

10. V našem primeru bi bil interpretativni korak celo manjši kot v zadevi št. Up-277/96. Tam je razlaga razširila pooblastilo za presojo *aktov* tako široko, da je Ustavno sodišče vključilo samo nasprotje dejanskega stanu norme, tj. *odsotnost* akta. V našem primeru bi Ustavno sodišče vključilo v pooblastilo za presojo aktov ene narave zgolj še akte *druge narave* – poleg splošnih še posamične akte.

11. Poraja se tudi pomislek, ali po ustaljeni doktrini lahko Ustavno sodišče presoja ustavnost postopka sprejemanja nekega akta, koliko kršitve ne zadevajo ustavne materije. Kršitev Poslovnika načelno ne velja kot podlaga za ugotovitev protiustavnosti sprejetega akta. Toda to možnost ob kvalificirani kršitvi Poslovnika Ustavno sodišče eksplicitno dopušča: "Presojanje, ali je zakonodajalec spoštoval poslovniške določbe glede zakonodajnega postopka, ni v pristojnosti Ustavnega sodišča, če kršitev teh ne pomeni tudi kršitve Ustave." Menim, da bi na osnovi istih razlogov, ki so predstavljeni zgoraj v zvezi s teleološko interpretacijo, lahko utemeljili obstoj take kvalificirane situacije.

III.

12. Ustavodajalec si verjetno ni predstavljal, da bi lahko v delovanju Državnega zbora demokratične republike prišlo do prakse kršitev internih aktov in do slabitve nadzora oblasti po tej poti. Toda še težje si je predstavljati, sem trdno prepričan, da je ustavodajalec hotel, da Ustavno sodišče – v imenu spoštovanja prava – stoji križem rok, če se razvije patologija demokracije v ključni demokratični instituciji.

13. Priznanje države ni edini sklep, ki ga lahko sprejme DZ. In neupoštevanje 30-dnevnega roka pred odločanjem o referendumu ni edina kršitev, ki si jo pri priznavanju države lahko zamislimo. Sklep lahko, denimo, ne bi bil podprt z ustrežno večino, glasovanja lahko sploh ne bi opravili, sklep bi lahko sprejel kar kak odbor itd. S to odločitvijo Ustavno sodišče sporoča, da bi tudi v takih primerih – kot "najvišji organ sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti" – stalo ob strani.

14. Dobesedno branje Ustave ni vedno zagotovilo za spoštovanje "ustavnosti in zakonitosti". Lahko je prav nasprotno. To je v preteklosti Ustavno sodišče že večkrat spoznalo in prebilo gramatikalno razlago določil Ustave. Če bi v našem primeru naredili podobno, bi Ustavo v konkretni situaciji, tako menim, razložili na najboljši možen način. Odveč je pomislek, da bi s tem prekoračili svojo vlogo v demokratični ureditvi in posegli v avtonomijo zakonodajne veje oblasti. Ničesar ne bi preprečevali ali vsiljevali zakonodajalcu. Vse kar bi zahtevali, je, da spoštuje demokratična pravila. Svoja lastna pravila.

dr. Rok Svetlič
Sodnik

Vprašanja

- Menite, da je formalno pravilna odločitev lahko ustavno sporna zaradi simbolnega ali precedenčnega sporočila, kot opozarja sodnik v ločenem mnenju?
- Kako ocenjujete stališče, da sodišče z zavrženjem v takšnih primerih ustvari vtis, da je Državni zbor eksteritorialna cona brez pravnega nadzora?
- Je po vašem mnenju analogija z odločbo Up-277/96 (nerazumno počasno sojenje) primerna za razširitev pristojnosti Ustavnega sodišča v obravnavani zadevi?
- Menite, da lahko Ustava implicira varstvo postopkovne demokracije tudi tam, kjer ni izrecne pristojnosti Ustavnega sodišča?

Odločba Ustavnega sodišča št. Up-451/21-33 z dne 24. oktobra 2024 (»Postopkovni vidik pravice do življenja«)

Up-451/21-33
24. 10. 2024

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku odločanja o ustavni pritožbi Lidije Giuliatti Bajželj, Ljubljana, ki jo zastopa dr. Blaž Kovačič Mlinar, odvetnik v Ljubljani, na seji 24. oktobra 2024

odločilo:

Ustavna pritožba zoper sklep Okrožnega sodišča v Ljubljani št. II Ks 30320/2020 z dne 1. 3. 2021 se zavrne.

Obrazložitev

A.**Izpodbijana odločitev**

1. Pritožnica vlaga ustavno pritožbo zoper sklep, s katerim je Okrožno sodišče v Ljubljani zavrnilo njen predlog za izvedbo posameznih preiskovalnih dejanj po prvem odstavku 165. člena Zakona o kazenskem postopku (Uradni list RS, št. 176/21 – uradno prečiščeno besedilo in 53/24 – v nadaljevanju ZKP) zaradi kaznivega dejanja uboja po prvem odstavku 115. člena Kazenskega zakonika (Uradni list RS, št. 50/12 – uradno prečiščeno besedilo, 6/16 – popr., 54/15, 38/16, 27/17, 23/20, 91/20, 95/21, 186/21 in 16/23 – v nadaljevanju KZ-1), ki ga je pritožnica vložila kot oškodovanka kot tožilka (60. člen ZKP).

2. Pritožnica navaja, da je po prejemu sklepa Okrožnega državnega tožilstva v Ljubljani o zavrženju kazenske ovadbe zaradi kaznivega dejanja uboja njenega sina A. B. na Okrožno sodišče v Ljubljani kot oškodovanka vložila predlog za izvedbo petindvajsetih posameznih preiskovalnih dejanj in da je izvenobravnavni senat sodišča predlog na podlagi prvega odstavka 165. člena ZKP zavrnil. Zoper navedeno odločitev sodišča ni pravnega sredstva, zaradi česar naj bi v celoti ostal neraziskan in nepojasnen vzrok smrti njenega sina, prav tako naj ne bi bila ugotovljena morebitna pravna odgovornost tretjih oseb zanjo. Preiskavo sumljivih okoliščin v zvezi s smrtjo posameznika naj bi zahtevalo varstvo pravice do življenja iz 17. člena Ustave in 2. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP). Ob sklicevanju na sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) pritožnica zatrjuje, da bi morala biti preiskava domnevno sumljive smrti opravljena v skladu z vsemi zahtevami, ki izhajajo iz procesnega vidika pravice do življenja, torej po neodvisnosti, ustreznosti oziroma učinkovitosti, hitrosti in razumnem obsegu preiskave, ter ob zagotavljanju možnosti njenega nadzora s strani javnosti in sodelovanja oškodovancev. Pritožnica trdi, da organi odkrivanja in pregona niso opravili preiskovalnih dejanj, ki so bila nujna in potrebna za preiskavo vzroka smrti njenega sina, temveč so prehitro zaključili, da je bila smrt posledica zaužitja previsokega odmerka droge, posledično pa se je preiskava vodila zgolj v smeri potrditve te domneve. Prav tako naj ne bi preverili vseh informacij, ki sta jih posredovala starša pokojnika kot oškodovanca.

3. Okrožno sodišče v Ljubljani je predlog za izvedbo posameznih preiskovalnih dejanj zavrnilo z utemeljitvijo, da ni podan utemeljen sum, da je bilo storjeno kaznivo dejanje uboja po prvem odstavku 115. člena KZ-1. Po stališču sodišča sta se odsotnosti utemeljenega suma zavedala tudi oškodovanca kot tožilca, ki pa sta s predlaganimi

posameznimi preiskovalnimi dejanji želela najprej razjasniti vzrok in način sinove smrti, nakar bi predlagala še dodatna preiskovalna dejanja oziroma sprejela odločitev, ali bosta zahtevala uvedbo preiskave, čemur pa naj institut posameznih preiskovalnih dejanj po prvem odstavku 165. člena ZKP ne bi bil namenjen. Namen 165. člena ZKP naj bi bil v tem, da se v primerih, ko je bilo določeno kaznivo dejanje nedvomno storjeno, ne ve pa se, kdo je storilec, opravijo posamezna preiskovalna dejanja, s katerimi se zavarujejo dokazi, in odkrije storilec. Cilju, ki ga zasledujeta oškodovanca kot tožilca, torej da se s posameznimi preiskovalnimi dejanji šele ugotovi obstoj utemeljenega suma, je po stališču sodišča namenjen prvi odstavek 165.a člena ZKP, po katerem sme državni tožilec pred vložitvijo zahteve za preiskavo ali obtožnice brez preiskave predlagati preiskovalnemu sodniku, da opravi eno ali več preiskovalnih dejanj, če je to potrebno za njegovo odločitev, ali naj kazensko ovadbo zavrne ali začne kazenski pregon; ta možnost pa naj bi bila pridržana le državnemu tožilcu. Opisano razlikovanje položajev navedenih upravičenih tožilcev je po presoji sodišča zakonodajalec "omilil" s četrtem odstavkom 161. člena ZKP, po katerem mora državni tožilec, preden zavrne ovadbo za kaznivo dejanje, za katero je v zakonu predpisana kazen zapora več kot osem let, oškodovanca pisno seznaniti z namero, da bo zavrgel ovadbo, s čimer mu omogoči udeležbo v postopku in dá s tem možnost, da posreduje morebitne dodatne podatke in dokaze glede utemeljenosti suma ter na tak način predlaga tudi določena preiskovalna dejanja. Sodišče je poudarilo, da je tožilka v obravnavanem primeru oškodovanca kot tožilca pisno seznanila z namero, da bo zavrgla ovadbo, in ju poučila o njenih pravicah po omenjeni določbi. Predlagateljica sta se do namere tožilke obširno opredelila, vendar njune navedbe mnenja tožilke niso spremenile, saj je ta kazensko ovadbo s sklepom št. Ktn/11639/2019 z dne 21. 4. 2020 zavrgla. Ocenila je namreč, da ni podan utemeljen sum, da je neznan storilec storil naznanjeno kaznivo dejanje. Sodišče je nato ob povzemanju ugotovitev Inštituta za sodno medicino v Ljubljani (v nadaljevanju ISM) v zvezi s stanjem trupla, verjetnim vzrokom smrti in glede na odsotnost sledov oziroma okoliščin, ki bi kazale na povzročitev smrti pokojnika po tretji osebi, ter ob upoštevanju navedb oškodovancev glede okoliščin, ki bi lahko kazale na navzočnost tretjih oseb, pritrdilo presoji preiskovalne sodnice, da utemeljen sum kaznivega dejanja ni podan. Zlasti naj iz spisa ne bi izhajala vzročna zveza med nepojasnenimi oziroma neznanimi ravnanji tretjih oseb oziroma njihovo domnevno navzočnostjo v času in prostoru, v katerem naj bi prišlo do smrti njunega sina, ter njegovo smrtjo, zaradi česar naj ne bi bilo moč s stopnjo utemeljenega suma zaključiti, da je bil žrtev uboja.

4. Ustavno sodišče je s sklepom senata št. Up-451/21 z dne 4. 12. 2023 ustavno pritožbo sprejelo v obravnavo. O tem je bilo na podlagi prvega odstavka 56. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21 – v nadaljevanju ZUstS) obveščeno Okrožno sodišče v Ljubljani.

5. Na podlagi 5. člena ZUstS je Ustavno sodišče pridobilo spisa Okrožnega državnega tožilstva v Ljubljani št. Ktn/11639/2019 in Okrožnega sodišča v Ljubljani št. II Kpd 30320/2020 ter vpogledalo vanju.

B. – I.

Okvir ustavnosodne presoje in sprememba stališča

6. Ustava v 17. členu določa, da je človekovo življenje nedotakljivo. Človekovo življenje, njegova fizična in psihična celovitost ter dostojanstvo so vrednote, ki so v hierarhiji človekovih pravic najvišje in so kot take zavarovane v mnogih mednarodnih instrumentih. Posebno varstvo življenja tako med drugim zagotavljajo 2. člen EKČP, 2. člen Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (UL C 202, 7. 6. 2016), 3. člen Splošne deklaracije človekovih pravic in 6. člen Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah (Uradni list SFRJ, št. 7/71, in Uradni list RS, št. 35/92, MP, št. 9/92). Pravica do življenja je v Republiki Sloveniji zagotovljena na ustavni ravni. Gre za absolutno pravico, ki je na podlagi 16. člena Ustave ni dovoljeno začasno razveljaviti ali omejiti niti v vojnem ali izrednem stanju. Priznava se vsem živečim posameznikom.

7. Navedena pravica vsebuje tako materialni kot postopkovni vidik. Pravica do življenja je v prvi vrsti obrambna pravica posameznika, ki državi prepoveduje samovoljne oziroma namerne posege v človekovo življenje kot ustavnopravno varovano dobrino. Navedeni negativni vidik pravice iz 17. člena Ustave pomeni jedro (in enega od materialnih vidikov) pravice do življenja. S prepovedjo smrtne kazni iz 17. člena Ustava državi postavlja absolutno omejitev posegov v pravico do življenja. Sicer pa je vsak drug poseg države v navedeno pravico strogo podvržen pogoju nujnosti.

8. Materialni vidik pravice do življenja vsebuje tudi pozitivne obveznosti države v zvezi z varstvom življenja. Ustavno sodišče je že v odločbi št. Up-555/03, Up-827/04 obrazložilo, da te pozitivne obveznosti zavezujejo državo oziroma njene veje oblasti (sodno, zakonodajno in izvršilno) k aktivnemu ravnanju pri varstvu človekovih pravic in svoboščin ter da varstva človekovih pravic ne gre jemati le kot obveznosti, da se vzdrži ravnanj, ki bi posegala v človekove pravice ali jih omejevala, temveč državo zavezujejo tudi k aktivnemu

ravnanju, s katerim se ustvarjajo možnosti za čim učinkovitejše uresničevanje človekovih pravic. Pri tem varuje posameznika pred najhujšimi posegi v njegovo življenje, celovitost in dostojanstvo tudi s tem, da v kazenskem pravu tovrstne posege opredeli kot kazniva dejanja, ki jih preganja po uradni dolžnosti. Nevarnost za življenje posameznika je tako tudi eden od razlogov, zaradi katerih je dopustno na podlagi prvega odstavka 20. člena Ustave osebo pripreti, če je to neogibno potrebno za zagotovitev "varnosti ljudi". Pozitivne obveznosti države varovati življenje niso omejene le na področje kazenskega prava, ampak od države terjajo vzpostavitev zakonodajnega okvirja na širših področjih delovanja policije, pravosodnih organov, vojske in varnostnih organov, s čimer se varuje tudi nedotakljivost človekovega življenja in določajo pogoji za dopusten poseg vanj. Po ustavnosodni presoji na primer država pozitivne obveznosti iz materialnega vidika pravice do življenja izvršuje tudi s tem, da se odziva na epidemijo nalezljive bolezni in da po uradni dolžnosti upošteva eksteritorialni vidik te pravice pri odločanju o izgonu tujca. Tako vsebino materialnemu vidiku pravice do življenja pripisuje tudi ESČP, saj iz 2. člena EKČP po njegovi presoji ne izhaja izključno obveznost države, da se vzdrži namernega ali nezakonitega odvzema življenja, ampak tudi, da sprejme ustrezne (zakonodajne ali operativne) ukrepe za zaščito življenja oseb, ki so pod njeno pristojnostjo.

9. V sodni praksi ESČP se je razvil tudi procesni vidik pravice do življenja. Tega je ESČP izpeljalo iz 2. člena EKČP, po katerem je pravica vsakogar do življenja "zavarovana z zakonom". Procesna obveznost države je bila prvič formulirana v zvezi s presojo uporabe smrtonosne sile s strani državnih organov. ESČP je presodilo, da splošna pravna prepoved samovoljnega odvzema življenja s strani državnih organov v praksi ne bi bila učinkovita, če ne bi obstajal tudi postopek za presojo samovoljnosti in zakonitosti njihovega ravnanja, pri čemer je določbe 2. člena EKČP povezalo s 1. členom EKČP, po katerem pogodbenice priznavajo vsakomur, ki sodi v njihovo pristojnost, pravice in svoboščine, ki so opredeljene v prvem delu EKČP. Kasneje se je zahteva po preiskavi smrti v praksi ESČP razširila tudi na druge primere, v katerih smrt osebe ni bila neposredno pripisljiva ravnanju državnih organov. Šlo je predvsem za primere, v katerih se je pojavil sum, da je do smrti prišlo zaradi nasilnega ravnanja drugih posameznikov ali v sumljivih okoliščinah, ki nakazujejo, da je bilo storjeno kaznivo dejanje s posledico odvzema življenja. Zahtevo po preiskavi smrti v teh primerih je ESČP izpeljalo iz materialnega vidika pravice iz 2. člena EKČP, ki državi narekuje, da opredeli posege v življenje kot kazniva dejanja, ki se preganjajo po uradni dolžnosti, in organizira aparat organov, katerih naloge so preprečevanje, odkrivanje, pregon in kaznovanje odgovornih oseb za takšne posege. V teh primerih zahteva po učinkovitosti zakonskega okvirja, ki ga je država vzpostavila za zaščito življenja, implicira tudi obveznost izvedbe uradne preiskave smrti.

10. Razvoj procesnega vidika pravice do življenja v praksi ESČP upošteva tudi ustavnosodna presoja. Ustavno sodišče je v odločbi št. Up-555/03, Up-827/04, v kateri je sicer preiskavo smrti osebe v policijski akciji presojalo skozi prizmo četrtega odstavka 15. člena Ustave, povzelo sodno prakso ESČP in ocenilo, da iz nje izhaja, da mora država v okviru svojih pozitivnih obveznosti preprečevati nasilje, ki se konča s smrtjo osebe, dosledno izslediti domnevne storilce in opraviti preiskavo proti njim. Zato mora država, če je posameznik v času, ko je bil pod dejanskim fizičnim nadzorom represivnih organov, utrpel hujše poškodbe ali umrl, tudi verodostojno obrazložiti nastanek takih posledic ter v ta namen zagotoviti izvedbo postopkov, v katerih se v skladu z načelom neposrednosti raziščejo in ugotovijo vsa relevantna dejstva in okoliščine v zvezi z obravnavanim dogodkom, predvsem pa verjetni razlogi za smrt ali poškodbe posameznika. Ustavno sodišče je presodilo, da narava pravice, ki naj bi jo represivni organi kršili, vpliva tudi na vrsto pravnih sredstev (oziroma preiskave), ki jih je treba zagotoviti žrtvam.

11. V odločbi št. Up-1082/12 je Ustavno sodišče obravnavalo ustavno pritožbo zaradi zatrjevane kršitve procesnega dela pravice do življenja, ki jo je zato, ker življenje pritožnika v napadu neznanih storilcev ni bilo resno ogroženo, presojalo samo s procesnega vidika pravic iz 34. in 35. člena Ustave v zvezi s 26. členom Ustave (šlo je za odškodninsko pravdo). Ustavno sodišče je procesni vidik navedenih pravic razložilo enako, kot velja za procesni vidik pravice do življenja iz 17. člena Ustave, pri čemer je poudarilo, da v določenih primerih oblast bremeni pozitivna obveznost, da sama sprejme preventivne operativne ukrepe za zaščito posameznika, čigar življenje ali zdravje ogroža drug posameznik, da pa vedno obstaja dolžnost učinkovite uradne preiskave suma nasilne smrti oziroma drugačnega resnega nasilja zoper posameznika, ne glede na to, kdo je (domnevni) storilec, agent države ali drug posameznik. Ustava sicer žrtvi takega kaznivega dejanja ne daje pravice, ki bi utemeljevala njen zahtevek do države, do obtožbe ali celo obsodbe storilca. Vendar pa po presoji Ustavnega sodišča žrtev (ali svojci žrtve) v pravni državi upravičeno pričakuje, da bodo državni organi v njenem primeru in (tudi) v njeno korist zaradi zaščite njene (dejanske) varnosti in osebnega dostojanstva skrbno udeležili njihovo abstraktno in v javnem interesu določeno dolžnost preiskati in preganjati kazniva dejanja. Četudi so pooblastila in dolžnosti države v zvezi z zatiranjem kaznivih dejanj v javnem interesu, javni interes kot tak ne izključuje pomena dolžnosti države v razmerju do žrtve in je povsem očiten stik javnega in žrtvinega interesa v primerih naklepnih kaznivih dejanj zoper življenje in telo. V tem smislu se dolžnosti skrbne preiskave kaznivega dejanja zaradi javnega interesa pridruži po pomenu enaka dolžnost skrbne preiskave v razmerju do žrtve, za katero Ustava ne zahteva, da bi bila kakorkoli neposredno iztožljiva. Zato po presoji Ustavnega sodišča ni mogoče zanikati interesa žrtve kaznivega dejanja za učinkovito izpeljan predkazenski postopek, pri čemer je jasno, da se navedene pozitivne dolžnosti

države stopnjujejo skladno s pomenom prizadete kazenskopravno zavarovane vrednote žrtve kaznivega dejanja. Upoštevajoč ta izhodišča, lahko opustitve dolžnosti države na področju preiskave kaznivih dejanj pomenijo kršitev postopkovnega dela človekovih pravic iz 34. in 35. člena Ustave.

12. Način, kako država izpolni svoje obveznosti, ki izhajajo iz procesnega vidika pravice do življenja, je odvisen zlasti od okoliščin posameznega primera, pa tudi od tega, ali ga je mogoče pripisati ravnanju državnih organov in ali so s takim posegom kršene pozitivne ali negativne obveznosti države v zvezi z materialnim vidikom pravice do življenja. Ustavno sodišče je v odločbi št. Up-555/03, Up-827/04 zapisalo, da glede na tedanjo prakso ESČP zadošča preiskava smrti, ki je opravljena zunaj sodnih postopkov, pod pogojem, da je preiskava neodvisna in da prizadetim zagotavlja učinkovito udeležbo. Iz četrtega odstavka 15. člena Ustave, iz katerega je Ustavno sodišče izpeljalo vsebino procesnega vidika pravice do življenja, po stališču Ustavnega sodišča ne izhaja, da bi morala biti neodvisna preiskava smrti opravljena v okviru kazenskega postopka. Namen kazenskega postopka je po stališču iz citirane odločbe ugotoviti, ali je obdolženec storil kaznivo dejanje in ali je zanj kriv, ter mu, če je odgovor na ti vprašanji pritrديلen, izreči kazensko sankcijo. Zato glede na namen kazenskega postopka tega ni mogoče razširiti na preiskavo okoliščin smrti, niti ga šteti za nadomestilo take preiskave. Po drugi strani pa bi omejitev neodvisne preiskave samo na kazenski postopek izničila možnosti neodvisne preiskave državnega nasilja v primerih, ko posameznikom ni mogoče očitati storitve kaznivega dejanja ali ko so ovire za njegovo uvedbo. Tako v tej odločbi kot tudi v odločbi št. Up-1082/12 je Ustavno sodišče poudarilo, da zahteva po preiskavi smrti svojcem sicer ne daje pravice do obsodbe morebitnega storilca kaznivega dejanja. Tudi ESČP zagovarja stališče, da iz pravice do preiskave smrti ne izhaja pravica do kazenske obsodbe storilca ali pa do izreka določene sankcije v primeru takšne obsodbe, pri čemer se presoja ESČP v praksi ne omejuje le na predkazenski postopek, ampak ocenjuje tudi ravnanje sodišča, če je bil izveden kazenski postopek.

13. Iz 17. člena Ustave torej ne izhaja pravica do uvedbe kazenskega postopka kot sodnega postopka. To pa še ne pomeni, da preiskava smrti, ki jo v določenih okoliščinah zahteva procesni vidik pravice do življenja, ni povezana s kazenskim postopkom v širšem pomenu. Ta vključuje tudi predkazenski postopek in s tem izvajanje nalog in pooblastil organov, zadolženih za izvajanje funkcij odkrivanja in pregona kaznivih dejanj, katerih posledica je odvzem življenja, zlasti policije, državnega tožilstva in sodišča, kolikor je to v predkazenskem postopku pristojno za izvajanje ali odrejanje preiskovalnih dejanj. V tem smislu Ustavno sodišče pri presoji kršitve 17. člena Ustave v celoti upošteva sodno prakso ESČP, po kateri je vrsta preiskave, ki jo narekuje procesni vidik pravice iz 2. člena EKČP,

odvisna od okoliščin konkretnega primera. V določenih primerih lahko namreč civilni postopek pred sodiščem, ne glede na to, da bi tudi preiskava, opravljena v okviru (pred)kazenskega postopka, povsem ustrezala zahtevam, ki izhajajo iz procesnega vidika pravice do življenja, že zadosti pogojem, ki jih zahteva 2. člen EKČP. Ti primeri so povezani s pozitivno obveznostjo države iz materialnega vidika pravice do življenja, da vzpostavi delujoč in neodvisen sistem sodstva, v katerem ima žrtev, katere smrt je posledica ravnanja drugega posameznika, oziroma njeni svojci na voljo pravna sredstva, z uporabo katerih je mogoče ugotoviti relevantna dejstva in morebitno odgovornost posameznika za smrt drugega ter nakloniti pravično odškodnino. Obstoj takega sistema je nujen za izpolnitev pozitivne obveznosti države, da varuje življenje oseb pod njeno pristojnostjo. Ali bo država svoje pozitivne obveznosti izpolnila tako, da bo po uradni dolžnosti uvedla kazenski postopek ali pa zagotovila ustrezne možnosti preiskave smrti (le) v okviru civilnega postopka, je vprašanje pravnega sredstva, ki je načeloma prepuščeno oblastem. Dostop do civilnega sodnega postopka je (ali bi) na primer zadoščal za preiskavo smrti osebe, do katere je prišlo zaradi nenaklepnega ravnanja drugega posameznika pri porodu ali zdravljenju v (javni ali zasebni) bolnišnici, pri prometni nesreči, pri nesreči na gradbišču in v primerljivih položajih.

14. Vendar po praksi ESČP zahtevi po preiskavi smrti, ki izhaja iz procesnega vidika pravice iz 2. člena EKČP, država v določenih primerih ne more zadostiti drugače kot z izvedbo kazenske preiskave. Civilni postopek tako ne zadošča, kadar je podan sum, da je smrt nastopila zaradi samovoljnega ali nezakonitega ravnanja državnih organov, ali ko je bila oseba pod njihovo dejansko oblastjo, na primer zaradi prekomerne uporabe policijske sile ali med prestajanjem kazni zapora. V teh primerih kazenska preiskava ni potrebna le zaradi učinkovitega delovanja zakonodaje, če tako ravnanje hkrati pomeni storitev kaznivega dejanja, ampak tudi, ker so okoliščine smrti v takih primerih pogosto omejene na vednost državnih organov, zaradi česar pa je učinkovito uveljavljanje kakršnihkoli pravnih sredstev s strani svojcev pokojne osebe odvisno od ustrezne, neodvisne in nepristranske uradne preiskave. Kazenska preiskava smrti je po praksi ESČP prav tako potrebna, če obstaja začetni sum, da je v smrt vpleten državni agent ali da smrt ni posledica nenaklepnega ravnanja drugega posameznika, pa četudi tak sum po končani preiskavi ni potrjen. Navezne okoliščine, iz katerih izhaja zahteva po preiskavi smrti posameznika s kazenskopravnimi sredstvi, so torej zlasti v večji možnosti zagotovitve neodvisnosti uradne preiskave ravnanja državnih organov ali večji spoznavni vrednosti take preiskave. Ustavnosodna presoja je, upoštevajoč ta izhodišča, izoblikovala stališče, da državo bremeni dolžnost učinkovite uradne preiskave (suma) nasilne smrti oziroma (glede na kontekst zadeve) drugačnega resnega nasilja nad posameznikom, ne glede na to, kdo je (domnevni) storilec, agent države ali drug posameznik. Za skladnost ravnanja države s 17.

členom Ustave in 2. členom EKČP je pomembno tudi, da oblasti bremena preiskave ne prevalijo na svojce tako, da preiskavo na primer pogojujejo s prijavo kaznivega dejanja ali da svojcem nalagajo odgovornost za njen potek.

15. V praksi ESČP so bila oblikovana tudi vsebinska merila, ki jih mora izpolnjevati preiskava glede na zahteve, ki izvirajo iz procesnega vidika pravice do življenja. To so zahteve po njeni neodvisnosti (*independence*), ustreznosti (*adequacy*), sprotnosti in razumni hitrosti (*promptness, reasonable expedition*) ter možnosti nadzora javnosti in sodelovanja svojcev v preiskavi (*public scrutiny, participation of the next-of kin*). Iz dolžnosti, da zagotovi preiskavo, ki je ustrezna, za državo izhaja obveznost prizadevanja in ne obveznost rezultata. Navedena merila je Ustavno sodišče po vsebini povzelo že v odločbi št. Up-555/03, Up-827/04 (32. točka obrazložitve) in poudarilo, da jih je treba upoštevati pri presoji (ustreznosti) preiskave smrti osebe, do katere je prišlo medtem, ko je bila oseba pod oblastjo represivnih organov. V odločbi št. Up-1082/12 pa je Ustavno sodišče izrecno opredelilo ustavno zahtevan standard delovanja države s postopkovnega vidika človekovih pravic iz 34. in 35. člena Ustave (ki, kot je že bilo navedeno, ustreza postopkovnemu vidiku pravice iz 17. člena Ustave), in sicer je kot merilo presoje ravnanja policije (in tožilstva, ki policijo usmerja) v predkazenskem postopku opredelilo ravnanje "dobrega preiskovalca kaznivih dejanj". Navedeni standard je bil sicer opredeljen pri presoji ustavne pritožbe zoper pravnomočno zavrnitev odškodninskega zahtevka zoper državo, ker naj bi policija vodila (pred)kazenski postopek tako malomarno in neučinkovito, da naj bi bile zato prekršene ustavne pravice pritožnika. Vendar gre, kot je bilo navedeno, za ustavno zahtevani standard, ki je uporaben ne glede na to, ali za izpolnitev zahtev, ki izhajajo iz procesnega vidika pravice do življenja iz 17. člena Ustave, glede na okoliščine primera zadošča civilni postopek ali pa je treba izvesti kazensko preiskavo, ter tudi ne glede na to, zoper kateri posamični akt je vložena ustavna pritožba.

16. Glede vsebine ravnanja "dobrega preiskovalca kaznivih dejanj" iz odločbe št. Up-1082/12 sledi, da zahtevano ravnanje države opredeljujejo kriminalistična stroka, akumulirana, izkustveno oblikovana pravila dobrega policijskega dela in tudi zahteve po skrbnosti, vestnosti in prizadevnosti preiskovalca. Pri preiskovalnih dejanjih gre namreč za različne, sicer zakonsko določno urejene ukrepe, ki si jih sama odrejata policija oziroma tožilstvo ali jih na njuno pobudo odredi sodišče. Ustava in zakonodaja s postavljanjem različnih pogojev za odreditev in izvedbo preiskovalnih opravil (npr. stopnja suma, ali gre za dovolj resno kaznivo dejanje, in trajanje ukrepa) zaradi zaščite preiskovanca sicer omejujeta manevrski prostor preiskovalcev, a policija in tožilstvo imata vendarle, če so po njihovi oceni zakonski pogoji za te različne posege izpolnjeni, precejšen prostor svobodnega odločanja o tem, katere ukrepe bosta izvedla ali predlagala sodišču ter kdaj in v kakšnem

vrstnem redu jih bosta predlagala, predvsem pa tudi, na kakšen način bodo navedeni ukrepi opravljeni. Če se med preiskavo pojavijo ovire, ki otežujejo njen napredek, pa zahtevani standard skrbnosti in profesionalnosti prizadevanja od preiskovalcev zahteva, da naredijo vse, da bi zadevne ovire odpravili. Obligacija prizadevanja namreč po definiciji predpostavlja skrbnost in vestnost pri prizadevanju doseči postavljeni cilj. Zahteva po učinkovitosti preiskave zato vključuje dolžnost izvesti potrebna, razumno dosegljiva dejanja, ki vodijo do zadostnih dokazov o storilcu in o okoliščinah storitve kaznivega dejanja, vključno z izpovedbami prič in forenzičnimi dokazili.

17. Iz prakse ESČP o vsebini merila ustreznosti (*adequacy*) preiskave izhaja, da morajo državni organi izvesti vse razumne ukrepe za zavarovanje dokazov v zvezi z dogodkom ter med drugim pridobiti izjave očitidcev, zbrati forenzične dokaze in, kadar je primerno, opraviti obdukcijo, da se poškodbe popolnoma in natančno dokumentirajo ter objektivno analizirajo klinične ugotovitve, vključno z ugotovitvijo vzroka smrti. Če je do smrti prišlo zaradi uporabe sile s strani državnih organov, mora preiskava zagotoviti tudi možnost presoje, ali je bila njihova uporaba sile upravičena. Zaključki preiskave morajo biti zasnovani na temeljiti, objektivni in nepristranski oceni vseh relevantnih dejstev in dejavnikov, pri čemer lahko opustitev sledenja določeni očitni smeri raziskovanja v odločilni meri prepereči, da bo preiskava pripeljala do ugotovitev vseh okoliščin smrtnega dogodka ter morebitnih odgovornih oseb zanj. Če pomanjkljivost v preiskavi spodbija možnost ugotovitve vzroka smrti ali identitete morebitne odgovorne osebe, je indicirano, da zahtevani standard ravnanja ni izpolnjen. Sodelovanje svojcev mora biti zagotovljeno, kar pa ne pomeni, da morajo organi izvesti vsako preiskovalno dejanje, ki ga ti predlagajo.

18. Navedene premise je Ustavno sodišče upoštevalo tudi pri presoji obravnavane ustavne pritožbe. Pri tem se je odločilo, da spremeni svoje stališče iz odločbe št. Up-555/03, Up-827/04, po katerem je treba pravico do ustrezne in neodvisne preiskave dogodka, v katerem je oseba med akcijo državnih represivnih organov izgubila življenje, presojati po četrtem odstavku 15. člena Ustave, ki določa, da sta zagotovljena sodno varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravica do odprave posledic njihove kršitve. Že v odločbi št. Up-679/12 je namreč Ustavno sodišče obrazložilo, da je bil z odločbo št. Up-555/03, Up-827/04 poudarjen postopkovni vidik pravice do življenja iz 17. člena Ustave. Tudi ESČP je v zadevi *Šilih proti Sloveniji* presodilo, da se, četudi ima lahko opustitev ravnanj države v skladu z obveznostjo učinkovite preiskave posledice za pravico do učinkovitega pravnega sredstva, varovano v 13. členu EKČP, šteje procesna obveznost iz 2. člena EKČP za samostojno obveznost. Odvzem življenja ima namreč za nosilca pravice nepopravljive posledice, iz pravice do življenja pa ne izhaja pravica žrtve do uvedbe kazenskega postopka zoper posameznika niti v primeru, ko zahteva po

neodvisnosti in učinkovitosti narekuje preiskavo smrti s kazenskopравnimi mehanizmi. Zato Ustavno sodišče sprejema novo stališče, da je treba kršitev procesnega vidika pravice do življenja presoјati kot kršitev 17. člena Ustave in ne kot kršitev četrtega odstavka 15. člena Ustave.

B. – II.

Procesne predpostavke

19. Pritožnica vlaga ustavno pritožbo zoper sklep senata Okrožnega sodišča, ki je zavrnil zahtevo za izvedbo preiskovalnih dejanj, ki jo je pritožnica kot subsidiarna tožilka (60. člen ZKP) vložila na podlagi 165. člena ZKP. Po prvem odstavku 165. člena ZKP lahko upravičeni tožilec, če je storilec kaznivega dejanja neznan, predlaga preiskovalnemu sodniku, da opravi posamezna preiskovalna dejanja, za katera je glede na okoliščine primera smotrno, da jih opravi, še preden se uvede preiskava. Če se preiskovalni sodnik ne strinja s predlogom, zahteva, naj o tem odloči senat (šesti odstavek 25. člena ZKP). Ustavno sodišče je s sklepom št. Up-776/14 z dne 22. 6. 2017 (Uradni list RS, št. 59/17) spremenilo dotedanje stališče, po katerem subsidiarni tožilec ni bil upravičena oseba za vložitev ustavne pritožbe. Na novo je presodilo, da sme subsidiarni tožilec (oškodovanec kot tožilec) z ustavno pritožbo uveljavljati ustavno varstvo temeljnih procesnih jamstev v kazenskem postopku, ki jih za uveljavljanje njegovih civilnopravnih zahtevkov zagotavljajo Ustava, mednarodni instrumenti in ZKP, tudi zoper pravnomočno sodno odločbo, s katero je končan kazenski postopek. Toda obravnavana zadeva se razlikuje od tistih, v katerih je Ustavno sodišče presoјalo, ali je prišlo do kršitev procesnih pravic subsidiarnega tožilca; ne samo, da iz pravice do življenja ne izhaja pravica do uvedbe kazenskega postopka zoper posameznika, ampak je, če bi bilo treba preiskavo smrti opraviti s kazenskopравnimi sredstvi, vsebina navedene pravice tudi v tem, da oblasti bremena preiskave ne smejo prevaliti na svojce s tem, da bi na primer izvedbo preiskave pogojevale s prijavo kaznivega dejanja ali pa jim naložile odgovornost za njen potek. Po stališču ESČP v zadevah zoper Slovenijo zaradi kršitve procesnega vidika pravic iz 2. in 3. člena EKČP, v katerih je Vlada ugovarjala, da ima oškodovanec kot tožilec po ZKP možnost prevzeti pregon, pritožniki niso bili dolžni uporabiti tega pravnega mehanizma.

20. Čeprav z vidika pravice iz 17. člena Ustave ni bilo treba, da bi pritožnica kot subsidiarna tožilka začela postopek pred sodiščem, je kljub temu to storila, ustavno pritožbo pa vlaga zoper sklep, ki ga je sodišče izdalo na podlagi prvega odstavka 165. člena ZKP. Po ustaljeni ustavnosodni presoји je institut subsidiarnega tožilca korektiv monopola in morebitnih nepravilnih stališč državnega tožilca pri presoји, ali obstajajo pogoji za

kazenski pregon. Državni tožilec s tem, ko izda sklep o zavrženju kazenske ovadbe, namreč zameji obseg preiskave kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti (prvi odstavek 161. člena ZKP). Čeprav zavrženje kazenske ovadbe praviloma ne pomeni, da državni tožilec ne bi smel več zahtevati uvedbe kazenskega postopka za isto dejanje, je zavrženje kazenske ovadbe povezano z oceno, da ni več razumno zbirati obvestil in izvajati drugih preiskovalnih dejanj v predkazenskem postopku z namenom ugotavljanja okoliščin kaznivega dejanja in odkrivanja morebitnega storilca. V primerih, v katerih je potrebna neodvisna in učinkovita preiskava smrti s kazenskopravnimi sredstvi, navedeno zato omogoča sklep, da je pristojni organ, ki je s procesnega vidika pravice do življenja zavezan izvesti tako preiskavo, odločil, da je preiskava končana in da ni več razumno dosegljivih dejanj, ki bi lahko vodila do dokazov o storilcu in o okoliščinah storitve kaznivega dejanja.

21. Z vložitvijo zahteve za izvedbo preiskovalnih dejanj iz prvega odstavka 165. člena ZKP lahko subsidiarni tožilec ne glede na to, da pravica do vložitve take zahteve ne izhaja že iz 17. člena Ustave, zahteva odpravo nekaterih pomanjkljivosti preiskave smrti. Po stališču Okrožnega sodišča je pritožnica kot subsidiarna tožilka zahtevo za izvedbo posameznih preiskovalnih dejanj vložila z namenom, da bi se sum kaznivega dejanja uboja šele ugotovil, čemur naj prvi odstavek 165. člena ZKP ne bi bil namenjen. Cilju, da bi šele ugotovili obstoj utemeljenega suma, naj bi bil namenjen prvi odstavek 165.a člena ZKP, ki pa naj bi bil namenjen zgolj državnemu tožilcu. Skladnosti navedenih stališč z Ustavo pritožnica ne oporeka. Z vložitvijo zahteve iz prvega odstavka 165. člena ZKP po presoji Ustavnega sodišča sicer oškodovanec ne more opredeliti vseh pomanjkljivosti iz zahteve po neodvisni in učinkoviti preiskavi smrti, saj na primer ne more doseči, da bi državni organi vsa preiskovalna opravila izvedli po uradni dolžnosti, ali pospešiti predkazenskega postopka. Vendar bi pritožnica lahko izkazala, da je podan utemeljen sum, da je bilo storjeno kaznivo dejanje uboja in da je treba opraviti katero od predlaganih preiskovalnih dejanj. To bi s procesnega vidika pravice do življenja iz 17. člena Ustave pomenilo, da je prišlo do nasilne smrti in da so obstajala razumno dosegljiva dejanja, ki bi lahko vodila do dokazov o okoliščinah smrti in o storilcu, z izvedbo ali odreditvijo katerih bi sodišče lahko učinkovito opravilo ter nadomestilo dejanja, ki bi jih morala sicer opraviti že policija in državno tožilstvo. Ker se ustavna pritožba vloži zoper posamični akt, s katerim je državni organ odločil o pravici posameznika (prvi odstavek 50. člena ZUstS), je Ustavno sodišče predmetno ustavno pritožbo zoper sklep, izdan na podlagi prvega odstavka 165. člena ZKP, sprejelo v obravnavo, saj bi, če bi sodišče presojo o zavrnitvi predloga oprlo na stališča, ki niso združljiva s procesnim vidikom pravice do življenja iz 17. člena Ustave, to pomenilo (novo) kršitev navedene pravice.

22. Upoštevajoč vsebino premis iz dela B. – I. obrazložitve te odločbe in okoliščine, da je bila ustavna pritožba vložena zoper sklep senata o zavrnitvi predloga za izvedbo posameznih preiskovalnih dejanj iz prvega odstavka 165. člena ZKP, z vložitvijo katerega je pritožnica opredelila domnevne pomanjkljivosti preiskave smrti z vidika zahtev, ki izhajajo iz 17. člena Ustave in 2. člena EKČP, mora Ustavno sodišče presoditi, ali je prišlo do kršitve navedene človekove pravice.

B. – III.

Pomembne dejanske okoliščine obravnavane zadeve

23. Za celovito presojo obravnavane zadeve s procesnega vidika pravice do življenja iz 17. člena Ustave igrajo pomembno vlogo tudi dejanske okoliščine v zvezi s preiskovanjem smrti pritožničinega sina, ki so razvidne iz spisov Okrožnega državnega tožilstva št. Ktn/11639/2019 in Okrožnega sodišča v Ljubljani št. II Kpd 30320/2020, še posebej iz kazenske ovadbe in poročila št. 2300-3533877/1960505/9689910/2019 (1873344) z dne 30. 10. 2019, sklepa o zavrženju kazenske ovadbe Okrožnega državnega tožilstva v Ljubljani št. Ktn/11639/2019/LT/UR z dne 21. 4. 2020 in izpodbijanega sklepa.

24. Pritožnica je 16. 8. 2019 ob 23.00 prijavila pogrešanje svojega sina A. B., ki ga je nazadnje videla 15. 8. 2019 ob 18.45. Operater Telekom Slovenije je 19. 8. 2019 na podlagi 1. in 2. točke prvega odstavka 153. člena Zakona o elektronskih komunikacijah (Uradni list RS, št. 109/12, 110/13, 81/15 in 40/17 – v nadaljevanju ZEKom-1) policiji po njenem predlogu posredoval podatke, potrebne za ugotovitev zadnje lokacije mobilne številke pogrešanega imetnika A. B., in sicer je bila zadnja zabeležena zveza z navedeno mobilno številko 16. 8. 2019 ob 6.40 ID celica v bližini kraja Pot na Rakovo Jelšo v Ljubljani. Oče pogrešanega je 19. 8. 2019 obvestil policijo, da je v bližini kraja Pot na Rakovo Jelšo v Ljubljani v osebni avtomobilu našel mrtvega sina A. B. Na kraj je prišla zdravnica ZD Ljubljana, ki je potrdila smrt. Opravljen je bil ogled kraja dejanja skupaj s kriminalističnimi tehnikami, ki so med drugim ugotovili, da je bilo na voznikovem sedežu truplo pokojnega A. B., ki je bilo močno deformirano in v fazi razkrajanja. Pri ogledu trupla je bil na levi strani roke pod komolcem najden nameščen elastični trak z napisom "društvo Slovenija Hep NoHep", s katerim je bilo nakazano, da je šlo za injiciranje prepovedane droge s pomočjo brizge, ki je bila uporabljena najdena poleg desne roke (dlani) na sopotnikovem sedežu, najdena pa je bila še ena dodatna, že uporabljena igla brez brizge. Na sopotnikovem sedežu je bila najdena tudi aluminijasta folija, v kateri je bila bela grudasta kristalna snov. Pri ogledu je sodelovala tudi dr. M. Č. iz ISM, ki je navedla, da znakov nasilja ali kaznivega dejanja na truplu pokojnega ni zaznala, da je po prvih ugotovitvah smrt nastopila 15. 8.

2019 nekje po 24.00, z veliko verjetnostjo zaradi predoziranja s prepovedanimi drogami, in da je posledično odredila sanitarno obdukcijo. Med ogledom kraja dejanja so bili odvzeti tudi predmeti, ki so bili poslani v nadaljnjo analizo v Nacionalni forenzični laboratorij (v nadaljevanju NFL), med drugim injekcijska brizga z napisom Pic solution 5 ml z injekcijsko iglo, najdena poleg desne roke pokojnega na sprednjem desnem sedežu, še ena injekcijska igla, aluminijasta folija, v kateri je bila zavita bela grudasta snov (najdena na sprednjem desnem sedežu poleg desne roke, kasneje ugotovljeno, da gre za 2,68 grama kokaina), plastična škatlica z napisom Sample No. 7, v kateri so bili dva plastična ovoja, šestnajst velikih in štiri majhne tablete ter rdeč papirnat ovoj, v katerem je bilo šestnajst majhnih tablet. Pri pregledu širše okolice kraja najdbe vozila in trupla pokojnega je bila pribl. 100 metrov stran najdena zapuščena baraka brez vrat, v kateri so bili priročna postelja, steklenica nepopite vodke, osebni predmeti pokojnega (manjša toaletna torbica, v kateri so bile osebne stvari pokojnega in zaščitne gumijaste rokavice ter sledovi, ki so nakazovali na predhodno uživanje drog, to je tulec, s katerim se njuha droga heroin), od tam pa so bili odvzeti še drugi predmeti.

25. Ogled trupla se je nato nadaljeval 20. 8. 2019 v prostorih ISM Ljubljana, kjer je pri obdukciji trupla, ki jo je opravila dr. M. Č., izvedenka sodne medicine ISM Ljubljana, sodeloval tudi kriminalistični tehnik iz Policijske uprave Ljubljana, Sektorja kriminalistične policije zaradi dodatnega zavarovanja sledov. Pritožnica je 21. 8. 2019 ob podaji kazenske ovadbe tožilstvu predlagala tudi izvedbo sodne obdukcije, vendar ta ni bila izvedena, saj se je tožilstvo oprlo na poizvedbe pri predstojniku ISM, da sodna obdukcija glede na stanje trupla (tri dni po smrti ob avgustovskih visokih temperaturah okrog 34 °C) ne bi razkrila več, kot je bilo ugotovljeno ob sanitarni obdukciji. Iz obdukcijskega zapisnika izhaja, da zaradi močno napredovanih posmrtnih sprememb neposrednega vzroka smrti niso mogli ugotoviti, opravljene toksikološke preiskave so bile negativne, obducentka pa ni ugotovila znakov poškodb, ki bi nastale v času življenja in bi lahko pojasnile nastop smrti. Po mnenju ISM je smrt najverjetneje nastopila zaradi nenadnega zastoja srca, do česar je lahko prišlo iz nekega bolezenskega vzroka, zelo verjetna pa je tudi možnost, da je smrt nastopila zaradi odpovedi srca ob zaužitju kokaina.

26. Ker so bili rezultati glede prisotnosti drog v telesu pokojnega negativni, je ISM na pobudo policije podal dodatno mnenje glede interpretacije rezultatov, saj je bila ob pokojniku najdena prepovedana droga, skupaj s priborom za injiciranje. Na ISM so pojasnili, da so analizirali vzorec stegenske mišice, saj telesnih tekočin pokojnega ni bilo mogoče preiskati, ker jih ni bilo (urin, možganska tekočina, žolč) ali pa so bile zaradi razkroja trupla neuporabne (kri), da so psihoaktivne snovi po smrti izpostavljene razgradnji in redistribuciji v telesu, da nekatere substance iz trupla izginjajo hitro, druge pa

so dokazljive še po dolgem času, da na splošno velja, da kokain iz telesa po smrti izginja hitro in je s časom vse težje dokazljiv ter da dejstvo, da kokaina v vzorcu mišice pokojnega niso dokazali, nikakor ne pomeni, da pokojni pred smrtjo ni zaužil kokaina. Analiza zavarovanih bioloških sledi na držalu in notranjem delu uporabljene injekcijske brizge je pokazala, da imajo zavarovane sledi enak DNK profil kot pokojni, na zavarovani foliji, v kateri je bila najdena prepovedana droga, pa so bili prstni odtisi pokojnega.

27. Pritožnica je 21. 8. 2019 na policijo in državno tožilstvo podala kazensko ovadbo zaradi kaznivega dejanja uboja njenega sina po prvem odstavku 115. člena KZ-1. Poleg tega je policija na Okrožno državno tožilstvo v Ljubljani 30. 10. 2019 podala kazensko ovadbo zaradi kaznivega dejanja neupravičene proizvodnje in prometa s prepovedanimi drogami po prvem odstavku 186. člena KZ-1 zoper neznanega storilca, ki naj bi 15. 8. 2019 ob neugotovljeni uri na območju Rakove Jelše v Ljubljani A. B. dobavil in prodal najmanj neto 2,68 grama prepovedane droge kokain, in zaradi kaznivega dejanja tatvine po prvem odstavku 204. člena KZ-1 zoper neznanega storilca, ki naj bi med 15. 8. 2019 in 16. 8. 2019 do 6.40 v bližini naslova Ljubljana, Pot na Rakovo Jelšo, pokojnemu A. B. odtujil mobilni telefon znamke Samsung Galaxy S9+, korekcijska očala in usnjeno ročno zapestnico. V zvezi s kaznivim dejanjem uboja po prvem odstavku 115. člena KZ-1 je policija tožilstvu podala poročilo na podlagi desetega odstavka 148. člena ZKP, ker naj ne bi bil podan sum, da je bilo storjeno naznanjeno kaznivo dejanje. Okrožno državno tožilstvo v Ljubljani je ob upoštevanju, da je pritožnica podala kazensko ovadbo za kaznivo dejanje uboja po prvem odstavku 115. člena KZ-1, njeno kazensko ovadbo na podlagi prvega in petega odstavka 161. člena KZ-1 zavrglo, saj naj ne bi bil podan utemeljen sum, da bi neznan storilec storil kaznivo dejanje uboja. Pritožnico je tudi poučilo, da ima na podlagi 60. člena ZKP v zvezi s prvim odstavkom 165. člena ZKP pravico, da v roku 30 dni predlaga preiskovalnemu sodniku izvedbo posameznih preiskovalnih dejanj, za katera je glede na okoliščine primera smotrno, da jih opravi, še preden se uvede preiskava.

28. Policija je 23. 8. 2019 in 16. 1. 2020 opravila razgovor in zaslišanje z osebo A. T., za katero je bil podan sum, da je sinu pritožnice prodala nedovoljeno drogo, pri isti osebi pa je policija 18. 12. 2019 opravila tudi hišno preiskavo, vendar iskanih prepovedanih drog niso našli. Prav tako niso našli nobenih dokazov v smeri očitane kaznivega dejanja pri preiskavi zaseženih elektronskih naprav navedene osebe. Zaradi odsotnosti utemeljenega suma v smeri storitve kaznivega dejanja neupravičene proizvodnje in prometa s prepovedanimi drogami po prvem odstavku 186. člena KZ-1 je tožilka nato ovadbo zoper A. T. zavrgla. Ovadba glede kaznivega dejanja tatvine ostaja aktualna do odkritja storilca oziroma do zastaranja, ki bo nastopilo 19. 8. 2029.

B. – IV.

Ustavnosodna presoja

29. Procesni del pravice do življenja iz 17. člena Ustave državi nalaga dolžnost učinkovite uradne preiskave (suma) nasilne smrti oziroma drugačnega resnega nasilja nad posameznikom, in to ne glede na to, kdo je domnevni storilec, agent države ali drug posameznik. V tem okviru mora Ustavno sodišče najprej presoditi stališča sodišča iz izpodbijanega sklepa, ali so bili podani pogoji za izvedbo posameznih preiskovalnih dejanj v smeri suma, da je bil pokojni A. B. žrtev kaznivega dejanja uboja, torej nasilne smrti.

30. Sodišče je svojo odločitev, da zavrne predlog pritožnice za izvedbo posameznih preiskovalnih dejanj, oprlo na 165. člen ZKP in presodilo, da utemeljen sum kaznivega dejanja uboja po prvem odstavku 115. člena KZ-1 ni podan. Člen 165 ZKP izrecno ne določa utemeljenega suma kot dokaznega standarda, ki bi bil pogoj za izvedbo posameznih preiskovalnih dejanj po 165. členu ZKP, da lahko upravičeni tožilec v primeru neznanega storilca predlaga preiskovalnemu sodniku izvedbo posameznih preiskovalnih dejanj, za katera je glede na okoliščine primera smotrno, da jih opravi, še preden se uvede preiskava. Vendar sta sodna praksa in teorija enotni v razlagi, da navedeno predpostavlja obstoj utemeljenega suma, da je bilo določeno kaznivo dejanje storjeno, le storilec je (še) neznan. Zoper neznanega storilca namreč ni mogoče voditi kazenskega postopka, torej začeti (sodne) preiskave. Ta preiskovalna dejanja v primeru, ko gre za nepojasnjeno smrt, naj ne bi bila namenjena iskanju informacij ali dokazov, na podlagi katerih bi se šele potrdila verjetnost, da je smrt posledica kaznivega dejanja, ampak predvsem zavarovanju v primeru, ko je verjetnost, da je bilo storjeno kaznivo dejanje, že izkazana na ravni utemeljenega suma. Takšno stališče izvenobravnavnega senata ne vzbuja ustavnopravnih pomislekov.

31. Presojo, da utemeljen sum glede kaznivega dejanja uboja po prvem odstavku 115. člena ZKP ni podan, je sodišče oprlo na zapisnik o sanitarni obdukciji in na dodatno mnenje ISM, iz katerih, kot je bilo že navedeno, izhaja, da neposrednega vzroka smrti niso mogli ugotoviti, da je bila pri pregledu trupla ugotovljena sled injekcijskega vboda v predelu leve predkomolčne kotanje, da so bile opravljene toksikološke preiskave negativne, da obducentka ni ugotovila znakov poškodb, ki bi lahko nastale v času življenja in bi lahko pojasnile nastop smrti, izključena pa je bila tudi možnost, da bi pokojnik umrl zaradi tope poškodbe glave ali drugega dela telesa, poškodbe, ki bi bila povzročena z ostrim predmetom, zastrupitve z alkoholom, bolezenske krvavitve, pljučnice, rakavega obolenja itd. Po mnenju ISM je smrt najverjetneje nastopila zaradi nenadnega zastoja srca, do česar

je lahko prišlo iz nekega bolezenskega vzroka, zelo verjetna pa je tudi možnost, da je smrt nastopila zaradi odpovedi srca ob zaužitju kokaina. Pritožnica je sicer navedeno mnenje ISM izpodbijala s stališčem patologa dr. R. K., ki ga je sama angažirala, da negativni rezultat toksikološke preiskave na droge pomeni neizpodbiten dokaz, da v preiskovanem vzorcu pokojnika drog ni bilo in da pokojnik torej ni umrl zaradi zastrupitve z drogo (t. i. *overdose*). Sodišče je na pomislek v zvezi s tem, da v telesu pokojnega ni bilo prisotnih drog, čeprav so okoliščine najdbe trupla nakazovale na injiciranje prepovedanih drog, odgovorilo s sklicevanjem na dodatno pojasnilo ISM, da na splošno velja, da kokain iz telesa po smrti izginja hitro in je s časom vse težje dokazljiv, zato dejstvo, da kokaina v vzorcu mišice pokojnega niso dokazali, nikakor ne pomeni, da pokojni pred smrtjo ni zaužil kokaina. Presodilo je, da navedbe pritožnice o okoliščinah smrti, ki naj bi kazale na prisotnost tretjih oseb, glede na izvid obdukcije in ugotovitve ISM v zvezi s stanjem trupla, odsotnosti sledov oziroma okoliščin, ki bi govorile o možnem vzroku smrti po drugi osebi, utemeljenega suma ne morejo vzpostaviti. Upošteva vse navedeno, stališče sodišča, da vzročna zveza med nepojasnjenimi oziroma neznanimi ravnanji drugih oseb oziroma njihovo domnevno prisotnostjo v obravnavanem času in prostoru ter smrtjo pokojnika iz sodnega in tožilskega spisa ne izhaja, zaradi česar utemeljen sum, da je pokojni A. B. umrl nasilne smrti, povzročene s strani druge osebe, ni podan, po presoji Ustavnega sodišča ne vzbuja ustavnopravnih pomislekov z vidika 17. člena Ustave.

32. Po drugi strani pa je pritožnica že med policijsko preiskavo navajala določena dejstva in okoliščine, ki naj bi kazali, da je njen sin A. B. umrl v sumljivih okoliščinah. Negativen izvid toksikoloških preiskav naj bi namreč dokazoval, da ni šlo za predoziranje z drogo. Njen sin, ki naj bi sicer bil odvisnik, naj si droge ne bi injiciral, temveč naj bi jo njuhal, ker se je bal igel. Bil naj bi tudi levičar, v konkretnem primeru pa naj bi si glede na mesto vboda drogo injiciral z desno roko, s katero ni bil spreten. V nasprotju z vsebino zapisnika o ogledu naj v osebnem avtomobilu ne bi bilo aluminijaste folije ali zavitka, ki bi kazala, da naj bi si pritožnik sam vbrizgal odmerek droge. Poleg tega naj bi glede na poročilo NFL biološka sled z zgornjega dela injekcijske brizge (držala za vbrizg) vsebovala DNK pokojnika, vendar tudi alel tuje DNK, kar naj bi kazalo, da naj bi drogo pokojniku vbrizgal nekdo drug, na držalu brizge pa naj ne bi bilo prstnih odtisov pokojnika. Na truplu naj bi bila razvidna podplutba na levi roki, kri naj bi bila na majici v predelu reber na desni strani trupa, na desnem rokavu, pa tudi po notranjosti vozila. Na majici naj bi bile vidne sledi vlečenja, na fotografiji trupla v državnotožilskem spisu pa naj bi bile vidne poškodbe obraza. V okolici avtomobila naj bi bile sledi obuval in avtomobilskih pnevmatik, ki naj jih policisti med ogledom navkljub opozorilom pritožnice ne bi zavarovali ali dokumentirali. Povezavo druge osebe s smrtjo naj bi dokazovali tudi podatki o gibanju mobilnega telefona pokojnika na območju Rakove Jelše v obdobju pred potrjeno smrtjo

in tudi še po smrti, pri čemer sam telefon ni bil nikoli najden. Pokojnik naj bi v marcu, aprilu in juniju 2019 prejel grožnje po telefonu.

33. Vse naštete konkretne okoliščine smrti pritožničinega sina so tudi po presoji Ustavnega sodišča utemeljevale oceno, da je kljub odsotnosti utemeljenega suma v smeri kaznivega dejanja uboja vendarle šlo za smrt osebe v sumljivih okoliščinah. Posledično so obveznosti iz 17. člena Ustave od policije in tožilstva terjale, da opravita neodvisno in učinkovito preiskavo okoliščin smrti. Glede na okoliščine obravnavane zadeve je po stališču Ustavnega sodišča preiskava smrti v okviru mehanizmov predkazenskega postopka bila ustrezna, če ne celo edina učinkovita možnost, saj je obstajal sum, da je bila smrt povezana s storitvijo drugih kaznivih dejanj, prav tako je obstajala tudi potreba po preiskovalnih dejanjih, ki so značilna za delovanje organov odkrivanja in pregona kaznivih dejanj (po obdukciji, po forenzičnih preiskavah, hišni preiskavi itd.). Pri tem organi pregona v skladu s prakso ESČP ne smejo zlahka sprejeti domneve o dogodku, ki se najočitneje ponuja, temveč je treba odpravljati opustitve ali protislovja, ki se pojavijo med preiskavo, saj lahko neupoštevanje neke očitne smeri preiskovanja odločilno spodkoplje sposobnost preiskave, da se ugotovijo relevantne okoliščine primera in identiteta odgovornih oseb. Kljub navedenemu pa preiskovalni organi niso dolžni upoštevati prav vsakega predloga svojcev pokojne osebe. Ustavnopravno merilo za oceno preiskave smrti namreč je, ali so organi odkrivanja in pregona v primeru, da je bilo treba vzrok smrti preiskati s kazenskopравnimi sredstvi, ravnali v skladu s standardom dobrega preiskovalca kaznivih dejanj in standardi učinkovite preiskave iz sodne prakse ESČP.

34. Pritožnica je predlagala številna preiskovalna dejanja, ki bi po njenem mnenju morala biti opravljena, da bi policija in državno tožilstvo neodvisno in učinkovito preiskala okoliščine, v katerih je umrl njen sin. Večina od predlaganih preiskovalnih dejanj se sicer vsaj po vsebini prekriva s tistimi, ki jih je policija že opravila. V okviru ustavnosodne presoje o tem, ali je ravnanje organov odkrivanja in pregona kot celota ustrezalo pojmu neodvisne in učinkovite preiskave s procesnega vidika pravice do življenja iz 17. člena Ustave in 2. člena EKČP, ni naloga Ustavnega sodišča, da tako kot redno sodišče odloča o pogojih za izvedbo vsakega od petindvajsetih predlaganih preiskovalnih dejanj, ampak da oceni, ali sta policija oziroma državno tožilstvo opustila izvedbo kakšnega razumno dosegljivega dejanja, ki bi ga bilo treba opraviti, da bi se razjasnile sumljive okoliščine smrti.

35. Policija je po prijavi pritožnice, da je njen sin pogrešan, izvajala številne aktivnosti, da bi ga našla; poleg ukrepa na podlagi 153. člena ZEKom-1 je tako obvestila operativno-komunikacijski center, poizvedovala na reševalnih postajah in v zdravstvenih zavodih, klicala telefonsko številko pogrešanega in pošiljala SMS nanjo, razpisala iskanja osebe,

pregledala teren, na katerem bi glede na podatke svojcev in podatke o baznih postajah, preko katerih je bila vzpostavljena zveza z mobilnim telefonom, lahko pogrešani bil, ter opravila razgovor z osebami, ki bi lahko podale informacije o njegovi lokaciji. Na podlagi podatkov o baznih postajah je truplo sicer našel oče pokojnega, o njegovi najdbi pa je nato policija obvestila dežurno preiskovalno sodnico in okrožno državno tožilko. Policija je opravila ogled trupla in vozila, v katerem so našli pokojnega, ter širše okolice, odvzeti so bili tudi sumljivi predmeti ter zavarovane sledi za namen forenzičnih preiskav. Na podlagi odredbe zdravnice ISM, ki je opravljala mrliški pregled, pri katerem ni zaznala znakov nasilja ali kaznivega dejanja na truplu pokojnika, je bila opravljena sanitarna obdukcija. Zaradi morebitnega dodatnega zavarovanja sledov je bil pri obdukciji prisoten tudi kriminalistični tehnik. Ker se je pojavil tudi sum, da je bila smrt povezana s storitvijo kaznivega dejanja neupravičene proizvodnje in prometa s prepovedanimi drogami po 186. členu KZ-1, je policija za to kaznivo dejanje podala ovadbo, prav tako pa tudi ovadbo zaradi kaznivega dejanja tatvine, saj ob truplu ni bilo nekaterih pokojnikovih osebnih predmetov, med drugim mobilnega telefona. Policija je opravila tudi več razgovorov z osebami, ki bi lahko kaj vedele o smrti pritožničinega sina, vendar ni bilo nobene priče, ki bi lahko potrdila vzrok smrti ali podala kakšne koristne informacije. V preiskavi je policija opravila tudi razgovore z osebami, ki naj bi v preteklosti grozile pokojniku, vendar sumov o kaznivem dejanju uboja ni potrdila. Policisti so pregledali tudi nadzorne kamere ob poti, po kateri se je večer pred smrtjo gibal pritožničin sin A. B., vendar niso zaznali nobenih sumljivih okoliščin (na posnetkih je pritožničin sin sam, brez drugih oseb). Pri A. T., osumljenem za kaznivo dejanje neupravičene proizvodnje in prometa s prepovedanimi drogami, so policisti opravili tudi hišno preiskavo, vendar iskanih drog niso našli, posledično pa je tožilka ovadbo zoper njega zavrgla.

36. Glede predlagane vnovične toksikološke preiskave vzorca mišice, ki je bil pozitiven le na alkohol (etanol), ne pa tudi na mamila, kar naj bi po prepričanju pritožnice pomenilo, da pokojnik zanesljivo ni zaužil kokaina, je po presoji Ustavnega sodišča policija vložila razumen napor v odpravo tega protislovja preiskave. ISM je namreč zaprosila za dodatno mnenje, iz katerega pa jasno izhaja, da odsotnost kokaina v mišici pokojnega nikakor ne pomeni, da pred smrtjo ni zaužil kokaina. Dejstvo, da je s strani pritožnice angažirani patolog dr. R. K. sprejel drugačno interpretacijo rezultatov kot ISM, je sicer vneslo določen dvom v hipotezo, da je šlo za smrt zaradi droge, vendar pa policisti te hipoteze niso sprejeli kot edino možne, temveč so preiskovali tudi druge možne vzroke smrti in nato zlasti na podlagi rezultatov obdukcije, pa tudi številnih drugih okoliščin zaključili, da vzrok smrti ni znan. Nova toksikološka preiskava vzorca mišice, upoštevajoč, da pritožnica niti ne trdi, da bi bila prvič opravljena nestrokovno ali metodološko napačno, tako tudi po presoji Ustavnega sodišča ni pomenila potrebnega preiskovalnega dejanja.

37. Pritožnica je tudi trdila, da je na fotografijah, ki so bile posnete na kraju najdbe trupla, na majici v predelu reber na desni strani trupla in na več mestih v vozilu vidna kri, da so na majici vidne sledi vlečenja ter da je na levi roki trupla vidna podplutba. Navedeno naj bi kazalo na nasilno smrt, zaradi česar je pritožnica predlagala ponovno preiskavo vozila in odvzem kontaktnih sledov ter njihovo preiskavo. Policisti so ob ogledu kraja smrti opravili ogled vozila, prav tako so odvzeli vzorce za preiskavo bioloških sledi. Iz obdukcijskega zapisnika tako izhaja, da so bila oblačila pokojnika, med njimi rdeča majica s kratkimi rokavi in sive kratke hlače, prepojena z gnilobno tekočino, ki je pritožniku iztekala iz nosu in ust, koža zgornjih okončin pa je bila zeleno gnilobno obarvana, ponekod so bili na njej gnilobni mehurji. Upoštevajoč poročilo NFL o preiskavi bioloških sledi, je bila opravljena forenzična preiskava na prisotnost krvi na zavitku aluminijaste folije, ki je bil v avtomobilu, ter na zapestnici, ki je bila zavarovana s trupla med obdukcijo, in dejansko je bila najdena pokojnikova kri. Vendar pa je opravljena obdukcija sum o nasilni smrti, ki naj bi jo potrjevala prisotnost krvi v avtu, jasno ovrgla. Kot je pojasnil ISM, sodna obdukcija zaradi stanja trupla ne bi razkrila nič več, kot je sanitarna, zato je tudi po presoji Ustavnega sodišča razumno stališče, da se opravi le sanitarna obdukcija, pri čemer pa bi obducentka in navzoči kriminalistični tehnik kot strokovno usposobljeni osebi gotovo tudi pri sanitarni obdukciji zaznala morebitne poškodbe, zaradi katerih bi bila oblačila premočena s krvjo, zlasti upošteva dejstvo, da je bila odkrita celo lokacija vboda injekcijske igle, torej relativno majhne vbodne rane.

38. Domnevno protislovje v preiskavi naj bi po stališču pritožnice izhajalo tudi iz okoliščine, da naj bi rezultat DNK preiskave vzorca biološke sledi, ki je bil odvzet z držala injekcijske brizge, najdene in odvzete med ogledom, pokazal, da se je v vzorcu pojavil tuj DNK alel, kar naj bi kazalo na udeležbo druge osebe pri aplikaciji droge. Iz poročila NFL izhaja, da se te pritožnične navedbe nanašajo na opombo k rezultatu preiskave sledi držala injekcijske brizge, da je izolirana DNK količinsko skromnejša in da so opazne posledice stohastičnega efekta (neuravnovešenost alelskih signalov, alelski izpadi, pojav tujega alela). V tej opombi pa so po presoji Ustavnega sodišča zgolj na splošno opisane posledice t. i. stohastičnega efekta, do katerega lahko pride, če vzorci vsebujejo majhne količine DNK oziroma če iz različnih vzrokov ne gre za kvaliteten vzorec. Ko namreč analitik poskuša DNK kopirati z metodo PCR, je lahko posledica neuravnovešena zastopanost prisotnih alelov, v skrajnem primeru lahko pride do neželenih učinkov, kot so alelski izpadi, kar lahko otežuje razlago podatkov ali povzroči nepravilno poročilo o profilu DNK. Glede na rezultat preiskave DNK v obravnavani zadevi so izmed možnih posledic stohastičnega efekta nastali samo alelski izpadi, ni pa se, kot trdi pritožnica, pojavil tuj alel. S tega vidika se torej primerjava tega vzorca z najdenimi kontaktnimi sledmi v osebni avtomobilu,

kar je bilo eno izmed preiskovalnih dejanj, katerih izvedbo je predlagala pritožnica, ne kaže kot potrebna. Po presoji Ustavnega sodišča namreč ne gre za protislovje, ampak zgolj za pritožnično napačno interpretacijo rezultata preiskave DNK. Odsotnost prstnih odtisov pokojnika na držalu injekcijske brizge sicer podobno, kot je Ustavno sodišče ugotovilo že v zvezi s toksikološko preiskavo, res vnaša določene dvome v hipotezo smrti zaradi zaužitja droge in v tem kontekstu, da si je pokojnik sam vbrizgal kokain. Vendar je obveznost neodvisne in učinkovite preiskave smrti obveznost prizadevanja in ne rezultata, zato neuporabnost določene sledi še ne pomeni utemeljenosti očitka policiji, da ni ravnala v skladu z obveznostjo, da učinkovito preišče okoliščine smrti.

39. Za preiskavo smrti naj bi bili pomembni tudi podatki o lokaciji mobilnega telefona, katerega lastnica je bila pritožnica, njegov dejanski uporabnik pa je bil pokojnik, ter o vzpostavljenih klicih preko navedenega telefona, ki jih je pritožnica pridobila z vpogledom v uporabniški račun Google. Po stališču pritožnice je sumljivo, da se je telefon gibal na območju Rakove Jelše tudi po času, ko naj bi nastopila pokojnikova smrt, da telefon nikoli ni bil najden, da se je pokojnik glede na starejše podatke o lokacijah v preteklosti zadrževal predvsem v bližini enega od naslovov na Rakovi Jelši, nikoli pa na kraju, na katerem je bilo najdeno njegovo truplo, ter da je z navedenega naslova pokojnik opravil svoj poslednji telefonski klic. Zato naj bi bilo po mnenju pritožnice nujno odrediti izvedenstvo telekomunikacijske stroke in pregledati nadzorne kamere. Iz kazenske ovadbe policije izhaja, da je policija sama podrobno analizirala lokacije telefona za 15. 8. 2019 in 16. 8. 2019, pridobila pa je tudi posnetke nadzornih kamer P + R Ljubljana Barje in bencinskega servisa Petrol Barje, na katerih je razvidno gibanje pritožničinega sina na večer smrti. Na podlagi zbranih podatkov v preiskavi, tudi podatkov o lokaciji mobilnega telefona in stikih ter operativnih podatkov, s katerimi je policija že razpolagala, je policija preiskovala osebo A. T., ki je bivala na naslovu Pot na Rakovo Jelšo, osumljeno storitve kaznivega dejanja prometa s prepovedanimi drogami po 186. členu KZ-1, ker naj bi pokojniku prodala kokain. Vzporedno je tako policija vodila še predkazenski postopek za navedeno dejanje ter za kaznivo dejanje tatvine. Poleg tega je policija na državno tožilstvo v skladu s prvim odstavkom 149.b člena ZKP podala tudi tri pobude za pridobitev podatkov o komunikacijskem prometu preko telefonske številke, ki jo je uporabljal pritožnik, ki pa jih je državno tožilstvo zavrnilo. Zveze s pokojnikovo telefonsko številko so bile nato pridobljene po drugi poti, in sicer z vpogledom v uporabniški račun Google, policija pa je z osumljenim A. T. opravila tudi razgovor oziroma zaslišanje. Zaradi preiskovanja tatvine je bila na podlagi pobude policije in nato predloga državnega tožilstva pridobljena sodna odredba z dne 25. 10. 2019 za zavarovanje podatkov o komunikaciji preko mobilne številke, ki jo je uporabljal pritožnik, za tri mesece, kar pa ni bilo uspešno pri odkrivanju storilca, zato je policija podala ovadbo zaradi kaznivega dejanja tatvine zoper neznanega

storilca. Po presoji Ustavnega sodišča vse navedeno potrjuje, da je policija vložila razumne napore v razjasnitev dejstva izginotja telefona, ki je nedvomno sumljivo in kaže na prisotnost tretje osebe na kraju smrti A. B., vendar njihova prizadevanja niso obrodila sadov. S tem je policija svojo obveznost prizadevanja po neodvisni in učinkoviti preiskavi v delu glede analize podatkov s telefona po oceni Ustavnega sodišča izpolnila.

40. Poleg tega sta policija in državno tožilstvo, ki sta organa odkrivanja in pregona kaznivih dejanj, katerih posledica je smrt osebe, preiskavo smrti pokojnika opravila po uradni dolžnosti. Ne glede na to, da je sicer glas o pogrešanju osebe in najdbi trupla pokojnika prišel s strani svojcev ter da so ti sami pridobili in navedenim organom posredovali koristne informacije za preiskavo, po oceni Ustavnega sodišča ni mogoče reči, da je bilo na pritožnico prevaljeno breme preiskave, saj so bila ključna dejanja za preiskavo smrti (npr. obdukcija, forenzične preiskave in razgovori z osebami, hišna preiskava na naslovu osebe, ki naj bi pokojniku prodala drogo) izvedena po uradni dolžnosti, vloženi pa so bili tudi razumni napor, da bi bila odpravljena morebitna neskladja pri izsledkih preiskovalnih dejanj.

41. Pritožnici je bilo ves čas predkazenskega postopka zagotovljeno tudi sodelovanje s policijo, prav tako je bila sproti seznanjena z ugotovitvami preiskave. Policiji je podala mnogo informacij o svojem sinu, ki jih je policija ovrednotila, preverila in uporabila pri nadaljnjem preiskovanju. Iz kazenske ovadbe tako izhaja, da je bila pritožnica večkrat telefonsko in po elektronski pošti v stiku s kriminalistom glede poteka preiskave, pri čemer je bilo po komunikacijah 21. 8. in 26. 8. 2019 ocenjeno, da je pritožnica podala nova dejstva in okoliščine v zvezi s smrtjo, na podlagi katerih so bila opravljena še dodatna preiskovalna opravila. Pritožnica je v komunikaciji s policijo večkrat izrazila pomisleke o pravilnosti poteka in zaključkov preiskave, zato kazenska ovadba vsebuje tudi podroben opis vseh pojasnil, ki so jih policisti v zvezi s preiskavo smrti posredovali pritožnici. Možnost sodelovati pri preiskavi je bila pritožnici zagotovljena tudi na podlagi četrtega in petega odstavka 161. člena ZKP, saj iz sklepa o zavrženju kazenske ovadbe zaradi kaznivega dejanja uboja po 115. členu KZ-1 izhaja, da je državna tožilka oškodovancema poslala svojo pisno namero o zavrženju kazenske ovadbe, ki je vsebovala bistvene razloge za to odločitev, odgovor oškodovancev pa po oceni državne tožilke ni vseboval konkretnih podatkov in dokazov, da bi šlo glede na način ali sredstvo, s katerim naj bi bila povzročena po drugi osebi, za nasilno ali s kaznivim dejanjem povezano smrt posameznika. Upošteva se opisano ravnanje policije in tožilstva ob preiskovanju sumljive smrti pritožničinega sina je po presoji Ustavnega sodišča mogoče zaključiti, da je bila možnost sodelovanja pri preiskavi pritožnici zagotovljena v skladu s procesnimi zahtevami iz 17. člena Ustave.

42. Vsa navedena ravnanja ob preiskovanju tragičnega dogodka smrti pritožničnega sina po presoji Ustavnega sodišča kažejo, da sta policija in tožilstvo navedbe pritožnice, da je bil njen sin žrtev uboja, upoštevala z vso resnostjo, jih tudi obravnavala in preiskovala, vendar pa nista našla nobenih dokazov, ki bi takšen sum utemeljevali. Pri tem Ustavno sodišče ni spregledalo, da policija ob ogledu kraja najdbe trupla sicer ni zavarovala in ni dokumentirala sledi obuval, da očitno tudi ni analizirala vzorcev snovi iz avtomobila, za katere je pritožnica trdila, da so kri, ter da na slikah s kraja ogleda ni razvidno, da bi kokain, zasežen na prednjem sovoznikovem sedežu, dejansko bil zavit v aluminijasto folijo. Kljub navedenemu pa zlasti ob upoštevanju rezultatov obdukcije in celotnega aktivnega preiskovanja s strani policije in tožilstva v več smereh po stališču Ustavnega sodišča ni mogoče reči, da je bil odziv državnih oblasti v zvezi s smrtjo pritožničnega sina kot celota neustrezen in v neskladju z garancijami procesnega vidika pravice do življenja. Čeprav preiskava ni privedla do ugotovitve neposrednega vzroka smrti, kar je za svojce pokojnega gotovo še posebej obremenjujoče, pa po presoji Ustavnega sodišča opravljena preiskava glede na ustavnopravna merila ravnanja dobrega preiskovalca kaznivih dejanj oziroma merila učinkovitosti preiskave iz presoje ESČP ne vzbuja ustavnopravnih pomislekov. Glede na to, da gre v primeru preiskave kaznivih dejanj, katerih pregon se izvaja po uradni dolžnosti, za obligacijo prizadevanja in ne rezultata, policija in tožilstvo pa sta izvedla tista razumno dosegljiva dejanja, ki jih je bilo treba opraviti, da bi se razjasnile morebitne sumljive okoliščine smrti, sta s tem po presoji Ustavnega sodišča svojo obveznost po učinkoviti in neodvisni preiskavi sumljive smrti iz 17. člena Ustave ustavnoskladno izpolnila. Zato je Ustavno sodišče presodilo, da pritožnici pravica do nedotakljivosti življenja iz 17. člena Ustave ni bila kršena, in je njeno ustavno pritožbo zavrnilo.

C.

43. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi prvega odstavka 59. člena ZUstS in tretje alineje tretjega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11, 70/17 in 35/20) v sestavi: predsednik dr. Matej Accetto ter sodnici in sodniki dr. Rok Čeferin, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Rajko Knez, dr. Neža Kogovšek Šalamon, dr. Rok Svetlič, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Odločbo je sprejelo s petimi glasovi proti trem. Proti so glasovali sodniki Jaklič, Knez in Svetlič.

dr. Matej Accetto
Predsednik

Vprašanja

- Kateri sta dve razsežnosti (vidika) pravice do življenja in kako se razlikujeta v vsebini in učinkovanju?
- Kdaj je država dolžna izvesti preiskavo smrti s kazenskopravnimi mehanizmi in kdaj lahko zadosti pozitivni obveznosti tudi s civilnopravnimi sredstvi?
- Kaj pomenijo merila ustreznosti, neodvisnosti, promptnosti, javnega nadzora in sodelovanja svojcev v kontekstu preiskave smrti? Kako konkretno jih je Ustavno sodišče uporabilo?
- V čem je bistvena razlika med obveznostjo rezultata in obveznostjo prizadevanja države v okviru pozitivnih obveznosti glede postopkovnega vidika pravice do življenja?
- Ali mora država upoštevati vse preiskovalne predloge svojcev umrlega? Utemeljite odgovor na podlagi odločbe.
- Kako je Ustavno sodišče presojalo ravnanje policije in tožilstva z vidika standarda dobrega preiskovalca kaznivih dejanj?
- Kako je Ustavno sodišče presodilo pomen negativnega toksikološkega izvida v povezavi z drugimi forenzičnimi elementi primera?

Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-371/22-14 z dne 2. aprila 2025 (»Omnibus zakon«)

U-I-371/22-14
2. 4. 2025

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo skupine poslank in poslancev Državnega zbora, na seji 2. aprila 2025

O d l o č i l o :

Zakon za zmanjšanje neenakosti in škodljivih posegov politike ter zagotavljanje spoštovanja pravne države (Uradni list RS, št. 105/22) ni v neskladju z Ustavo.

Obrazložitev

A.

1. Skupina 35 poslank in poslancev Državnega zbora (v nadaljevanju predlagatelj) izpodbija Zakon za zmanjšanje neenakosti in škodljivih posegov politike ter zagotavljanje spoštovanja pravne države (v nadaljevanju ZZNŠPP). Navaja, da ZZNŠPP posega v 11 zakonov z različnih pravnih področij. Po mnenju predlagatelja naj bi bila takšna nomotehnična metoda (t. i. omnibus tehnika zakonodajnega noveliranja veljavne zakonodaje) dopustna zgolj v primeru enotnosti osrednje vsebine oziroma izhodišča zakonskega urejanja, istovrstnosti predlaganih zakonskih rešitev in njihove neločljive medsebojne povezanosti. Ker naj ZZNŠPP ne bi bil zakon take narave in zaradi pomanjkanja objektivne in stvarno utemeljene ocene razlogov za spremembe zakonske ureditve v relativno kratkem časovnem obdobju, naj bi bil izpodbijani zakon v neskladju z načelom zakonitosti, načelom sorazmernosti, načelom varstva zaupanja v pravo, načelom sorazmernosti in načelom pravne varnosti (2. člen Ustave), načelom enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave), uresničevanjem in omejevanjem pravice (15. člen Ustave) in načelom enakega varstva pravice (22. člen Ustave). Zakonodajalec naj bi podal zgolj subjektivno oceno sprememb, s čimer naj bi se postavili "pod vprašaj načelo zaupanja v pravo, zagotavljanje pravne kontinuitete in preprečitev pravne praznine". Predlagatelj zatrjuje tudi, da gre za nedopusten poseg v pravice, ki izvirajo iz instituta zakonodajnega referendumu (90. člen Ustave). Člen 5 ZZNŠPP naj bi namreč spreminjal prvi odstavek 31. člena Zakona o davku od dohodkov pravnih oseb (Uradni list RS, št. 117/06, 56/08, 76/08, 5/09, 96/09, 43/10, 59/11, 24/12, 30/12, 94/12, 81/13, 50/14, 23/15, 82/15, 68/16, 69/17, 79/18, 66/19 in 172/21 – v nadaljevanju ZDDPO-2/21), referendumu o zakonih o davkih pa na podlagi drugega odstavka 90. člena Ustave ni dopustno razpisati. ZZNŠPP bi sam po sebi lahko bil predmet referendumu, zaradi vključitve te spremembe davčnega zakona pa ne. Predlagatelj meni, da se s tem nedopustno posega v pravice, ki izhajajo iz zakonodajnega referendumu (44. in 90. člen Ustave).

2. V zvezi z 2. členom ZZNŠPP, ki je posegel v 46. člen Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Uradni list RS, št. 16/07 – uradno prečiščeno besedilo, 36/08, 58/09, 64/09 – popr., 65/09 – popr., 20/11, 47/15, 46/16 in 49/16 – popr., 123/21, 172/21 in 207/21 – v nadaljevanju ZOFVI/21), predlagatelj navaja, da gre za kršitev 2. člena Ustave, ker postavlja predstavnike delavcev v privilegiran položaj, saj se je število predstavnikov delavcev v svetih javnih zavodov (vrtcev in osnovnih šol) s treh ponovno povečalo na pet. Prej veljavna ureditev, po kateri so imeli v svetih javnih zavodov vrtcev in osnovnih šol ustanovitelj, delavci in starši po tri predstavnike, naj bi bila bolj stvarno utemeljena in uravnotežena, ker je sledila odgovornosti ustanovitelja za delovanje

zavoda, kakovost poslovanja, financiranje, vzdrževanje, varnost nepremičnine ter ugleda zavoda v javnosti. V nasprotju z 2. členom Ustave naj bi bila tudi prehodna ureditev, ki določa, da se v dveh mesecih po uveljavitvi ZZNŠPP v svet zavoda izvolita dva predstavnika delavcev, ker naj bi se s tem poseglo v trajajoča pravna razmerja oziroma upravičena pričakovanja.

3. S sprejetjem 10., 11., 12., 13., 14., 15. in 33. člena ZZNŠPP naj bi zakonodajalec v neskladju z načelom varstva zaupanja v pravo (2. člen Ustave) posegel v Zakon o organiziranosti in delu v policiji (Uradni list RS, št. 15/13, 11/14, 86/15, 77/16, 77/17, 36/19, 200/20 in 172/21 – v nadaljevanju ZODPol/21). Predlagatelj zatrjuje, da zakonodajalec očitno ne razume instituta usmerjanja policije s strani ministra oziroma usmerjanja s strani državnega tožilca v predkazenskem postopku. Meni, da bi moral zakonodajalec več navora vložiti v normativno ureditev nedvoumne distinkcije dveh različnih oblik usmerjanja in ne zgolj določiti časovni trenutek, ko pregon prevzame državni tožilec. Navaja, da bi sprejeta rešitev lahko vodila do zaključka, da lahko minister policijo usmerja v konkretnih kazenskih zadevah, vse dokler o tem ni obveščen državni tožilec, kar pa ne drži. Vse to naj bi bilo dodatno pojasnjeno v mnenjih Vlade v zadevah, ki jih Ustavno sodišče vodi pod št. U-I-77/20, št. U-I-823/21 in št. U-I-87/22.

4. V zvezi s 16. členom ZZNŠPP, s katerim je bilo dopolnjeno besedilo prvega odstavka 44. člena Zakona o tujcih (Uradni list RS, št. 91/21 – uradno prečiščeno besedilo in 95/21 – popr. – v nadaljevanju ZTuj-2/21) na način, da glede dokazovanja zmožnosti preživljanja študenta (tujca) v času študija oziroma izobraževanja ponovno zadostuje pisna izjava študentovih staršev oziroma zakonitega zastopnika, če so ga ti po pravu države, katere državljan je, dolžni preživljati, o tem, da bodo študenta v času študija oziroma izobraževanja preživljali, predlagatelj trdi, da gre za kršitev načela varstva zaupanja v pravo (2. člen Ustave), ker nova ureditev posega v izpolnjevanje zadostnih sredstev za preživljanje in omogoča morebitne zlorabe pisnih izjav.

5. Glede posegov v Gradbeni zakon (Uradni list RS, št. 199/21 – v nadaljevanju GZ-1/21) in Zakon o prevozih v cestnem prometu (Uradni list RS, št. 6/16 – uradno prečiščeno besedilo, 67/19 in 94/21 – v nadaljevanju ZPCP-2/21) predlagatelj navaja, da je podana kršitev načela varstva zaupanja v pravo, ker predlagatelj ZZNŠPP in zakonodajalec nista izkazala razumnega in stvarnega razloga za sprejetje zakonov, ki se navezujeta na navedeni področji, slednji pa tudi nista vsebinsko tako neločljivo povezani, da bi ju veljalo urejati v istem zakonu. Zakonodajalec naj bi v zvezi s spremembami ZPCP-2/21 kršil načelo zaupanja v pravo tudi zaradi izostanka prehodne ureditve, ker naj prizadetim subjektom ne bi omogočil, da bi se v razumnem roku pripravili na novo ureditev in prilagodili

spremenjenim pogojem za opravljanje dejavnosti prevoza potnikov v notranjem cestnem prometu.

6. V zvezi s posegi v Kazenski zakonik (Uradni list RS, št. 50/12 – uradno prečiščeno besedilo, 6/16 – popr., 54/15, 38/16, 27/17, 23/20, 91/20, 95/21 in 186/21 – v nadaljevanju KZ-1/21) predlagatelj zatrjuje, da je prišlo do kršitve načela varstva zaupanja v pravo s tem, ko se je črtalo besedilo, da se kaznivi dejanji prisiljenja in grožnje preganjata po uradni dolžnosti, če sta storjeni zoper uradne osebe (glede kaznivega dejanja prisiljenja) oziroma funkcionarje in njihove bližnje (glede kaznivega dejanja grožnje). Nova ureditev naj bi bila stvarno neutemeljena. Predlagatelj meni, da je primernejša ureditev, po kateri se takšni kaznivi dejanji preganjata po uradni dolžnosti zaradi pristojnosti, ki jih uradne osebe in funkcionarji opravljajo, ter zaradi generalno in specialno preventivnega vidika.

7. Predlagatelj navaja, da spremembe 17.a člena Zakona o orožju (Uradni list RS, št. 23/05 – uradno prečiščeno besedilo, 85/09 in 125/21 – v nadaljevanju ZOro-1/21), na podlagi katerih do nabave strelnega orožja ni več upravičen posameznik, ki predloži dokazilo, da je član strelske organizacije, ki ima status nevladne organizacije v javnem interesu na področju obrambe, člani športne strelske organizacije pa so upravičeni le še do nabave orožja iz 6.a in 7. točke kategorije A iz prvega odstavka 3. člena ZOro-1/21, kršijo načelo varstva zaupanja v pravo, ker posegajo v upravičena pričakovanja in tekoča pravna razmerja. V podporo svoji trditvi navaja, da naj bi na navedeno opozorila Zakonodajnoppravna služba Državnega zbora (v nadaljevanju ZPS), ter dodaja, da naj bi omejitev nabave orožja iz 8.a točke kategorije A iz prvega odstavka 3. člena ZOro-1/21 onemogočila vadbo športnim strelcem in omejila možnost njihove udeležbe na mednarodnih tekmovanjih. Na navedeno naj bi opozorila tudi Slovenska zveza za praktično strelstvo (v nadaljevanju SZPS), k razmisleku pa naj bi pozval tudi Olimpijski komite Slovenije (v nadaljevanju OKS). Predlagatelj navaja, da zoženje upravičenosti ne izhaja iz ciljev, namena in rešitev, ki so navedeni v obrazložitvi zakona, in da zainteresirana javnost, ki se je takšna vsebina dotika, ni imela možnosti sodelovati v postopku in podati svojega mnenja.

8. Državni zbor v odgovoru navaja, da nomotehnične smernice niso pravni predpis, kar pomeni, da njihovo neupoštevanje nima pravnih posledic samo po sebi, zato bi moral predlagatelj konkretizirati vzročno zvezo med neupoštevanjem nomotehničnih smernic in kršitvami naštetih določil Ustave. Tovrstnega pojasnila po mnenju Državnega zbora zahteva ne vsebuje. Državni zbor zavrača tudi očitek, da spremembe zakonov niso ustrezno pojasnjene, in navaja, da so vse spremembe obširneje predstavljene v 1. točki prvega poglavja Predloga zakona za zmanjšanje neenakosti in škodljivih posegov politike

ter zagotavljanje spoštovanja pravne države z dne 25. 4. 2022 (EPA: 2707-VIII – v nadaljevanju Predlog ZZNŠPP) ter v obrazložitvi k posameznim členom. V zvezi z očitkom o neskladju s 44. in 90. členom Ustave Državni zbor navaja, da bi do posega v navedeni človekovi pravici lahko prišlo le v primeru, če bi Državni zbor sprejel sklep o nedopustnosti razpisa referendumu o ZZNŠPP, kar pa se ni zgodilo. Zato po mnenju Državnega zbora do kršitev navedenih določb Ustave ni moglo priti.

9. V zvezi z 2. členom ZZNŠPP, ki je posegel v 46. člen ZOFVI/21, Državni zbor pojasnjuje, da bi bila predlagana ureditev lahko ustavno sporna le, če bi imel položaj predstavnikov delavcev znake prepovedane neenakosti iz 14. člena Ustave. Navaja, da zahteva ne vsebuje obrazložitve, zakaj naj bi bila ureditev nerazumna oziroma zakaj naj bi prekomerno posegala v pravice drugih ali v javni interes. Državni zbor še dodaja, da je k prej veljavni ureditvi ZPS podala pripombo, da pregled pravne ureditve kaže, da je vpliv ustanovitelja na področjih poslovanja in financiranja že po obstoječi ureditvi v znatni meri zagotovljen, zato bi sprememba sestave svetov vzgojno-izobraževalnih zavodov (s petih predstavnikov delavcev na tri) zahtevala izčrpnjšo obrazložitev z vidika pristoynosti sveta. Po mnenju Državnega zbora 2. člen ZZNŠPP prav tako ni v neskladju z načelom varstva zaupanja v pravo, saj prehodna ureditev ne posega v mandate že izvoljenih članov svetov javnih vrtcev in šol, kar pomeni, da ni prišlo do poslabšanja njihovega pravnega položaja, kar je nujen pogoj za ugotovitev kršitve načela varstva zaupanja v pravo.

10. Glede očitkov v zvezi z ZODPol/21 Državni zbor zatrjuje, da so navedbe predlagatelja pavšalne in da zakonodajalcu očitajo neznanje, namesto da bi pojasnjevale, zakaj naj bi bila veljavna ureditev v neskladju z 2. členom Ustave.

11. V zvezi s spremembo ZTuj-2/21 Državni zbor najprej opozarja, da iz navedb predlagatelja ni jasno, ali naj bi bila izpodbijana ureditev v nasprotju z načelom varstva zaupanja v pravo že zato, ker je nova, ali zato, ker spreminja pravni položaj posameznika. V prvem primeru kršitev tega načela po mnenju Državnega zbora ni podana, ker se ne navezuje na pravni položaj posameznika, v drugem primeru pa ne zato, ker izpodbijana določba položaj posameznika izboljšuje, saj mu omogoča, da dokazuje zadostna sredstva za preživljanje že na podlagi izjave staršev oziroma zakonitega zastopnika, medtem ko je prejšnja ureditev od posameznika zahtevala, da pred začetkom študija izkaže, da ima 4.826,16 EUR. Glede trditve predlagatelja, da naj bi spremenjena ureditev omogočala zlorabo, Državni zbor navaja, da je pavšalna. Izpostavlja še, da je veljavna ureditev prav tako skladna z Direktivo (EU) 2016/801 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. maja 2016 o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav za namene raziskovanja, študija, opravljanja pripravništva, prostovoljskega dela, programov izmenjave učencev ali izobraževalnih projektov in dela varušek *au pair* (UL L 132, 21. 5. 2016), ki prepušča

državam članicam odločitev o potrebnih dokazilih, s katerimi državljani tretjih držav izkazujejo, ali imajo zagotovljena sredstva za kritje stroškov preživljanja v času izobraževanja.

12. Glede GZ-1/21 in ZPCP-2/21 Državni zbor navaja, da so bili v obrazložitvi Predloga ZZNŠPP navedeni stvarni in razumni razlogi za spremembo ureditve. Glede navedbe predlagatelja, da naj bi bila podana kršitev načela varstva zaupanja v pravo, ker zakonodajalec ni uredil ustreznega prehodnega obdobja v povezavi s spremembami ZPCP-2/21, Državni zbor izpostavlja, da iz pojasnil Vlade izhaja, da ministrstvo, pristojno za prometno politiko, nima podatkov, da bi kakšno podjetje izvajalo novo obliko prevoza in plačevanja taksi prevozov preko digitalne platforme. Navedeno pomeni, da se spremenjene določbe ZPCP-2/21 v praksi niso uporabljale oziroma niso urejale pravnega položaja kateregakoli posameznika ali podjetja, ki bi se s spremembo določb ZPCP-2/21, ki jih določa ZZNŠPP, poslabšal. Zato po mnenju Državnega zbora kršitev načela varstva zaupanja v pravo ni podana.

13. V zvezi s spremembo KZ-1/21 Državni zbor navaja, da je pregon na predlog podvrsta pregona po uradni dolžnosti, saj je za pregon še vedno pristojen državni tožilec, ta pa ga lahko začne in izvrši le na predlog oškodovanca. Državni zbor poudarja, da kazenski pregon storilcev kaznivih dejanj po uradni dolžnosti ni pravica posameznika, temveč kaznovalna pravica države. Zato sprememba pregona kaznivih dejanj grožnje in prisiljenja na način, da se ti več ne preganjata po uradni dolžnosti brez predloga oškodovanca, ne krši načela zaupanja v pravo, saj ni poseženo v pravico posameznika, temveč se spreminja pravica države.

14. Glede sprememb 17.a člena ZOro-1/21 Državni zbor navaja, da se je z ZZNŠPP (9. in 31. člen) sledilo določbam Direktive (EU) 2021/555 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. marca 2021 o nadzoru nabave in posedovanja orožja (UL L 115, 6. 4. 2021 – v nadaljevanju Direktiva (EU) 2021/555), v skladu s katero so do orožja iz 6. in 7. točke razreda A kot tipski upravičenci določeni le člani športnih društev, sicer pa je izdaja dovoljenja posamezniku za strelno orožje pogojena na posamezne, izjemoma utemeljene primere. Temu naj bi sledile tudi spremembe ZOro-1/21, skladno s katerimi do nabave strelnega orožja ni več upravičen posameznik, ki predloži dokazilo, da je član strelske organizacije, ki ima status nevladne organizacije v javnem interesu na področju obrambe, člani športne strelske organizacije pa so upravičeni le še do nabave orožja iz 6.a in 7. točke kategorije A iz prvega odstavka 3. člena ZOro-1/21. Državni zbor navaja, da je predviden tudi ustrezen prehodni režim, ki je sicer krajši od režima, ki je bil predviden s 84. členom Zakona o orožju (Uradni list RS, št. 61/2000 – v nadaljevanju ZOro-1) v povezavi s

pridobitvijo nove orožne listine, vendar pa je po mnenju Državnega zbora krajši rok upravičen, saj je orožje iz 8.a točke kategorije A iz prvega odstavka 3. člena ZOro-1/21 polavtomatsko zločljivo orožje, ki sodi med nevarno strelno orožje, saj lahko v kratkem času smrtno rani veliko ljudi, posameznikom, ki imajo tako orožje, pa je bila dana možnost, da v roku enega leta od uveljavitve ZZNŠPP zaprosijo za izdajo dovoljenja za zbiranje orožja, orožje odsvojijo ali pa pridobijo potrdilo o onesposobitvi orožja. V zvezi z navedbami, da bo spremenjena ureditev onemogočila vadbo športnim strelcem in omejila možnost njihove udeležbe na mednarodnih tekmovanjih, ker ne morejo uporabljati orožja iz 8.a točke kategorije A iz prvega odstavka 3. člena ZOro-1/21, Državni zbor meni, da rešitev tega dejanskega vprašanja ni potrebna. Iz Direktive (EU) 2021/555 naj bi namreč jasno izhajalo, da člani športnih organizacij lahko nabavijo in posedujejo le polavtomatsko strelno orožje iz 6. in 7. točke razreda A. Zoženje dostopa do orožja iz 8.a točke kategorije A iz prvega odstavka 3. člena ZOro-1/21 naj bi bilo skladno tudi s cilji, namenom in rešitvami iz obrazložitve Predloga ZZNŠPP, saj se z njim odpravlja škodljiva posledica prej veljavne zakonodaje, ki je omogočala preširok dostop do nevarnega orožja v nasprotju s pravom Evropske unije. Da je v zakonodajnem postopku sodelovala tudi zainteresirana javnost, naj bi izhajalo že iz navedb predlagatelja, da sta v zakonodajnem postopku svoje pripombe podali SZPS in OKS.

15. Vlada v mnenju uvodoma pojasnjuje, da ni bila predlagatelj ZZNŠPP in zato ne more utemeljevati razlogov, zakaj so bili posamezni zakoni vključeni v ZZNŠPP, je pa med zakonodajnim postopkom Predlog ZZNŠPP preučila v okviru svojih resornih pristojnosti, na katere posega vsebina ZZNŠPP. Glede okoliščine, da se z ZZNŠPP hkrati spreminja večje število zakonov (t. i. pristop omnibus), Vlada ocenjuje, da uporaba takšnega nomotehničnega pristopa v konkretnem primeru ustavnopravno ni sporna, čeprav je v skladu z Nomotehničnimi smernicami Službe Vlade Republike Slovenije za zakonodajo pogosto odsvetovana. ZZNŠPP po mnenju Vlade namreč ne krši (izrecnih) pravil, ki jih Ustava določa v zvezi z urejanjem pravic in obveznosti posameznikov oziroma v zvezi s postopki sprejemanja predpisov, niti standardov jasnosti predpisov, izhajajočih iz načela pravne države (2. člen Ustave). V zvezi s sestavo javnih svetov zavodov (javnih šol in javnih vrtcev) Vlada navaja, da zakonodajalec z 2. členom ZZNŠPP ni storil nič drugega, kot da je vzpostavil stanje, kot je bilo uveljavljeno dobrih enajst let pred letom 2021, saj je bilo ugotovljeno, da odločitev iz leta 2021 o spremembi sestave svetov javnih zavodov na področju vzgoje in izobraževanja ni izhajala iz dejanske analize stanja niti niso takratni predlagatelji predstavili pravnih ali dejanskih okoliščin, ki bi takšen poseg v sestavo sveta zavodov zahtevale. Predlagatelj naj bi povezoval domnevno protiustavnost 2. člena ZZNŠPP s kršitvijo 2. člena Ustave, pri čemer naj ne bi konkretiziral, katero od bistvenih načel pravne države naj bi zakonodajalec kršil. Po mnenju Vlade zgolj pavšalno zatiranje

predlagatelja, da je 2. člen ZZNŠPP v neskladju z 2. členom Ustave zato, ker naj bi Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Uradni list RS, št. 207/21 – v nadaljevanju ZOFVI-N) sledil predlogom lokalnih skupnosti po uravnoveženem zastopanju vseh predstavnikov v svetu zavoda, ne vzdrži kritične presoje niti z vidika okoliščine, da je Vlada večinski financer osnovnih šol ter ustanovitelj in financer srednjih in višjih šol. Vlada opozarja tudi, da ZOFVI-N, ki je spremenil sestavo svetov zavodov, dejansko sploh še ni zaživel.

16. V zvezi s spremembo prvega odstavka 31. člena ZDDPO-2/21 Vlada navaja, da v postopku sprejemanja ZZNŠPP ni bila vložena pobuda za razpis referendumu in posledično Državni zbor ni odločal o tem, ali je zoper zakon dopustno razpisati referendum. Tako ni bil sprejet sklep o nedopustnosti referendumu in ni bila vložena zahteva za preizkus ustavnosti takšnega sklepa. Glede na to, da pravica do zakonodajnega referendumu v konkretnem postopku sprejemanja zakona ni bila niti uveljavljena, Vlada meni, da je neutemeljen očitke predlagatelja, da ZZNŠPP posega v pravice, ki izhajajo iz instituta zakonodajnega referendumu, in da zato zakon ni v neskladju s 44. in 90. členom Ustave.

17. Glede spremembe ZODPol/21 Vlada zavrača očitke o posegu v načelo varstva zaupanja v pravo kot pavšalne, saj predlagatelj posega vsebinsko ni obrazložil, temveč se v delu, ki se nanaša na usmerjanje policije s strani ministra ter na imenovanje in razrešitev z vodstvenih položajev v policiji zgolj sklicuje na v prejšnjem mandatu podana stališča Vlade v postopkih za oceno ustavnosti in zakonitosti, ki jih Ustavno sodišče vodi oziroma jih je vodilo pod opravičnimi številkami U-I-77/22, U-I-87/22 in U-I-823/21. Pojasnjuje, da usmeritev in obveznih navodil ministra ne gre enačiti z usmerjanjem predkazenskega postopka skladno z določbami Zakona o kazenskem postopku (Uradni list RS, št. 176/21 – uradno prečiščeno besedilo in 53/24 – ZKP), ki je v izključni pristojnosti državnega tožilca. Vlada meni, da pristojnosti ministrskega usmerjanja policije, ki jih opredeljuje Zakon o organiziranosti in delu v policiji (Uradni list RS, št. 15/13, 11/14, 86/15, 77/16, 77/17, 36/19, 200/20, 172/21 in 141/22 – ZODPol), v ničemer ne sovpadajo z izvirnimi pristojnostmi usmerjanja policije v konkretnih (pred)kazenskih postopkih, ki jih ima na podlagi kazensko procesne zakonodaje izključno državni tožilec, ali vanje posegajo.

18. V zvezi s 16. členom ZZNŠPP, s katerim se dopolnjuje prvi odstavek 44. člena ZTuj-2/21, Vlada meni, da dopolnjena določba ni v neskladju z Ustavo, saj je bil takšen način izkazovanja zadostnih sredstev za preživljanje v veljavi že pred uveljavitvijo ZTuj-2/21, pri čemer tudi ne vzdrži argument, da se s tem posega v načelo varstva zaupanja v pravo. Navaja, da namreč lahko tujec (študent) sredstva za preživljanje dokazuje z vsemi dokazili,

enako kot tudi vsi drugi tujci, ki zaprošajo za izdajo dovoljenja za prebivanje iz določenega namena, pri čemer se pri študentih dodatno omogoča tudi predložitev pisne izjave in še to zgolj v primerih, če so študenta starši ali njegovi zakoniti zastopniki po pravu države, katere državljan je študent, dolžni preživljati, kar se v upravnem postopku izdaje dovoljenja za prebivanje tudi preveri.

19. Očitki v zvezi s spremembo GZ-1/21 naj bi bili pavšalni. Glede spremembe ZPCP-2/21 Vlada navaja, da razveljavitev ureditve, ki je predvidevala obliko prevoza najema vozila z voznikom in plačevanje taksi storitev prek digitalne platforme, v praksi ni imela nobene negativne posledice, saj ni podatkov, da bi kakšno podjetje izvajalo novo obliko prevoza in plačevanja taksi prevozov preko digitalne platforme. Tudi glede spremembe 132. in 135. člena KZ-1/21 Vlada navaja, da je očitek o posegu v načelo varstva zaupanja v pravo pavšalen, saj predlagatelj ni pojasnil, na kakšen način ureditev, po kateri se kaznivi dejanji prisiljenja in grožnje preganjata na predlog, posega v položaj oškodovancev oziroma drugih posameznikov. Ne glede na navedeno Vlada podaja nekatera pojasnila glede ustavne skladnosti zakonske ureditve, ki jo je vzpostavil ZZNŠPP, in pri tem poudarja, da vprašanja, ki jih odpira predlagatelj, zadevajo zlasti vprašanje primernosti zakonske ureditve, kar spada v polje proste presoje zakonodajalca.

20. Glede spremembe 17. člena ZOro-1/21 Vlada navaja, da je ZZNŠPP s črtanjem možnosti nabave orožja iz 8.a točke kategorije A za športne strelce sledil določbam Direktive (EU) 2021/555, ki določa strožje pogoje za pridobitev orožne listine le za orožje iz 6.a in 7. točke kategorije A in upravičen razlog za izdajo orožne listine športnim strelcem za tovrstno orožje, ne pa tudi za orožje iz 8.a točke kategorije A, ki ga opredeljuje za bolj nevarno orožje in ki zato ne spada med športno orožje. Zaradi pravilnega prenosa navedene direktive je bilo treba iz 17.a člena ZOro-1/21 črtati možnost pridobitve orožja iz 8.a točke kategorije A za športne strelce, hkrati pa je bila dana možnost tako posameznikom kot tudi pravnim osebam, da za že pridobljeno orožje iz 8.a točke kategorije A, če so ga pridobili na podlagi dokazila o članstvu v strelski organizaciji, ki ima status nevladne organizacije v javnem interesu na področju obrambe, v enem letu po uveljavitvi ZZNŠPP zaprosijo za izdajo dovoljenja za zbiranje orožja ali orožje odsvojijo ali pridobijo potrdilo o onesposobitvi orožja, v nasprotnem primeru se jim orožje in orožna listina odvzameta. Glede navedb, da bo črtanje možnosti nabave orožja iz 8.a točke kategorije A za športne strelce onemogočilo vadbo in možnost njihove udeležbe na športnih tekmovanjih ter da se s tem nedopustno in protiustavno posega na področje športa, Vlada pojasnjuje, da je SZPS že v postopku sprejemanja ZZNŠPP navedla, da je razlika med orožjem iz 8.a točke kategorije A in 7.b točke kategorije A le v tem, da ima orožje iz 8.a točke kategorije A izvlečno ali preklopno kopito in je, ko je to zloženo,

primernejše za prenašanje, ter da med samim tekmovanjem med enim in drugim s športnega vidika ni popolnoma nobene razlike, pridobitev orožja iz 7.b točke kategorije A pa je po ZOro-1/21 in navedeni direktivi športnim strelcem dovoljena.

B.

21. ZZNŠPP vsebinsko posega v 11 zakonov z različnih pravnih področij. Predlagatelj izpodbija posamezne člene ZZNŠPP in ZZNŠPP v celoti zaradi uporabe t. i. omnibus tehnike noveliranja veljavne zakonodaje. V zvezi s slednjim zatrjuje njegovo neskladje z 2., 14., 15., 22. in 153. členom Ustave.

22. Običajno se zakon, ki ureja določeno področje, spremeni z istovrstnim predpisom, ki ureja to področje (novelo zakona). Z zakonom, ki ureja določeno področje, je mogoče novelirati tudi zakon, ki ureja drugo področje. Poseben način zakonodajnega urejanja je tudi spreminjanje več zakonov z enim zakonom (t. i. omnibus tehnika). Gre za različne načine spreminjanja veljavne zakonske ureditve, ki so različno pregledni, jasni oziroma razumljivi. S tega vidika je najustreznejši običajen način noveliranja, druga dva pa bi morala biti uporabljena bolj kot izjemi. Izbira načina noveliranja zakonske ureditve sama po sebi ni predmet ustavnega urejanja in načeloma spada v polje proste presoje zakonodajalca. Ustavnopravno upoštevana bi lahko postala le v primeru, če bi bila zaradi nje kršena kakšna ustavna določba, zlasti načelo jasnosti in pomenske določljivosti ter načelo pravne varnosti, ki izhajata iz načela pravne države (2. člen Ustave). To pomeni, da bi moral predlagatelj v utemeljitev svoje trditve, da je ZZNŠPP v neskladju z navedenimi ustavnimi določbami zaradi uporabe t. i. omnibus tehnike, navesti konkretne razloge za to neskladje. Zgolj pavšalno zatrjevanje, da takšen način noveliranja ni dopusten, ker ZZNŠPP posega v vsebino 11 zakonov, ki niso istovrstni in med seboj neločljivo povezani, na kar naj bi opozorila tudi ZPS, za utemeljitev zatrjevanega neskladja ne zadošča.

23. Predlagatelj zatrjuje protiustavnost ZZNŠPP tudi zaradi pomanjkanja objektivne in stvarno utemeljene ocene oziroma razlogov za spremembo zakonske ureditve v relativno kratkem časovnem obdobju, ko nekatere spremembe zakonov niti še niso začele veljati. Zatrjuje, da je bil ZZNŠPP sprejet iz političnih razlogov, kar ne zagotavlja pravne varnosti in enakosti pred zakonom in zato krši 2., 14., 15., 22. in 153. člen Ustave oziroma je z njimi v neskladju. Ustavno sodišče, ne da bi se ukvarjalo z vprašanjem, ali oziroma v katerih primerih morebiti pomanjkljiva obrazložitev predloga zakona sploh lahko pomeni neskladje z Ustavo, tudi za te navedbe ugotavlja, da so pavšalne. Poleg tega je iz Predloga ZZNŠPP razvidno, da te navedbe ne držijo, saj so vse spremembe zakonov obrazložene.

V zvezi s trditvijo predlagatelja, da ni mogoče govoriti o škodljivih posledicah pri spremenjenih zakonih, ki se še niso začeli uporabljati oziroma veljajo relativno kratko obdobje, pa Ustavno sodišče pojasnjuje, da je ocena škodljivih posledic možna tudi v primeru, ko ureditev še ne velja oziroma velja kratek čas.

24. Po mnenju predlagatelja je ZZNŠPP prav tako v neskladju s 44. in 90. členom Ustave, ker vključuje spremembo ZDDPO-2/21, o kateri skladno z drugo alinejo drugega odstavka 90. člena Ustave referendum ni dopustno razpisati. Zato bi lahko prišlo do ustavnopravno nedopustnega položaja, da bi bile določbe ZZNŠPP, za katere bi predlagatelji referendum menili, da morajo o njih odločati volivci na referendumu in ki se ne nanašajo na področja, ki so izvzeta po drugem odstavku 90. člena Ustave, izključene iz referendumskega odločanja. Ustavno sodišče pojasnjuje, da bi do takšnega ustavnopravno spornega položaja lahko prišlo le, če bi Državni zbor po prejemu pobude volivcev za vložitev zahteve za referendum o ZZNŠPP sprejel sklep o njegovi nedopustnosti. Šele s sprejetjem sklepa o nedopustnosti razpisa referendum namreč lahko pride do posega v pravici iz 44. in 90. člena Ustave. Državni zbor takega sklepa v zvezi z ZZNŠPP ni sprejel, zato do kršitev pravic iz 44. in 90. člena Ustave ni moglo priti.

25. Predlagatelj izpodbija tudi posamezne določbe ZZNŠPP. V zvezi z 2. členom ZZNŠPP, ki je ponovno vzpostavil ureditev, v skladu s katero se v svetu javne šole oziroma javnega vrtca število predstavnikov zaposlenih s treh dvigne na pet, predlagatelj navaja, da gre za kršitev 2. člena Ustave, ker postavlja predstavnike delavcev v privilegiran položaj. Sprememba števila članov svetov javnih zavodov spada v prosto presojo zakonodajalca, zato sama po sebi ne more biti v neskladju z Ustavo. Predlagatelj zatrjevano protiustavnost ureditve povezuje z načelom pravne in socialne države iz 2. člena Ustave. Načelo pravne države ne pomeni, da se predpisi ne smejo spreminjati. Zakonodajalec lahko spreminja predhodno zakonsko določene pravice ali pogoje z učinkom za naprej, če te spremembe ne nasprotujejo z Ustavo določenim načelom oziroma drugim ustavnim določbam, zlasti načelu varstva zaupanja v pravo kot enemu od načel pravne države. Zgolj pavšalno zatrjevanje, da je 2. člen ZZNŠPP v neskladju z 2. členom Ustave zato, ker ne sledi predlogom lokalnih skupnosti (ki so ustanovitelji in financerji teh zavodov) po uravnoteženem zastopanju vseh predstavnikov v svetu zavoda, neskladja z 2. členom Ustave ne more utemeljiti. Poleg tega navedbe predlagatelja glede financiranja javnih zavodov ne držijo. V skladu z 81. členom Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Uradni list RS, št. 16/07 – uradno prečiščeno besedilo, 36/08, 58/09, 64/09 – popr., 65/09 – popr., 20/11, 47/15, 46/16, 49/16 – popr., 123/21, 172/21, 207/21, 141/22 in 71/23 – v nadaljevanju ZOFVI) sredstva za plače in druge osebne prejemke ter povračila stroškov zaposlenih v osnovnih šolah

(katerih ustanovitelji so res lokalne skupnosti) zagotavlja državni proračun. Ustanovitelj in financer srednjih in višjih šol ter zavodov za otroke in mladostnike s posebnimi potrebami pa je država (41. in 81. člen ZOFVI). Predlagatelj v zvezi s spremembo ZOFVI/21 izpodbija tudi prehodno ureditev, ki določa, da se v dveh mesecih po uveljavitvi zakona v svet zavoda izvolita dva predstavnika delavcev (26. člen ZZNŠPP). Zatrjuje, da je v neskladju z načelom varstva zaupanja v pravo, ker posega v trajajoča pravna razmerja oziroma upravičena pričakovanja. Izpodbijana ureditev ne posega v mandate že izvoljenih članov svetov javnih vrtcev in šol (zgolj dodatno se imenujeta dva predstavnika delavcev), kar pomeni, da se njihov pravni položaj ni poslabšal, temveč ostaja enak. Poslabšanje pravnega položaja pa je temeljni pogoj, da je sploh mogoče govoriti o kršitvi načela varstva zaupanja v pravo. Poleg tega določba ZOFVI-N, ki je spremenila sestavo svetov zavodov in je začela veljati 6. 1. 2022, dejansko še ni začela veljati, saj prehodno obdobje do konca julija 2022, ko je začel veljati ZZNŠPP, še ni poteklo. Tudi zato ni moglo priti do poslabšanja pravnega položaja kogarkoli. Glede na navedeno prehodna določba 26. člena ZZNŠPP ni v neskladju z načelom varstva zaupanja v pravo iz 2. člena Ustave.

26. V neskladju z načelom varstva zaupanja v pravo naj bi bili tudi 10., 11., 12., 13., 14., 15. in 33. člen ZZNŠPP, s katerimi je zakonodajalec posegel v ZODPol/21. Predlagatelj izrecno izpodbija zgolj 10. člen ZZNŠPP, ki ureja usmerjanje policije. Navaja, da predlagatelj ZZNŠPP in zakonodajalec očitno ne razumeta instituta usmerjanja policije s strani ministra in instituta usmerjanja s strani državnega tožilca v predkazenskem postopku ter da bi kazalo več navora vložiti v normativno ureditev nedvoumnega razlikovanja dveh različnih oblik usmerjanja. Glede razlogov protiustavnosti se sklicuje na mnenja Vlade o pobudah št. U-I-77/22, št. U-I-823/21 in št. U-I-87/22. Skupina poslank in poslancev je predlagatelj, ki mu Zakon o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21 – v nadaljevanju ZUstS) podeljuje privilegiran dostop do Ustavnega sodišča. Gre za kvalificiranega udeleženca postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov, od katerega se utemeljeno pričakuje, da bodo njegove zahteve strokovno in kvalitetno obrazložene. Glede na navedeno lahko Ustavno sodišče obravnava le tiste predlagateljeve očitke, ki so razumljivi, dovolj opredeljeni in niso očitno neutemeljeni. Golo sklicevanje predlagatelja na razloge v mnenjih Vlade o zgoraj navedenih pobudah te zahteve ne izpolnjujejo. Navedbe v zahtevi o nerazumevanju in ne dovolj kakovostni ureditvi pa so pavšalne. Tudi sicer pa ne drži očitkov, da bi sprememba ureditve lahko vodila do zaključka, da lahko minister policijo usmerja v konkretnih kazenskih zadevah, vse dokler o tem ni obveščen državni tožilec. S spremembo ureditve je zgolj določeneje opredeljen trenutek, kdaj se šteje, da je državni tožilec prevzel pregon v predkazenskem postopku, in sicer od trenutka, ko je bil obveščen o kaznivem dejanju.

27. Predlagatelj zatrjuje, da tudi 16. člen ZZNŠPP, s katerim lahko študent (tujec) zadostna sredstva za preživljanje izkazuje s pisno izjavo svojih staršev oziroma zakonitega zastopnika, posega v načelo varstva zaupanja v pravo, saj omogoča morebitne zlorabe pisnih izjav in posega v zbiranje zadostnih sredstev za preživljanje. Tudi te navedbe so pavšalne. Prav tako so pavšalne navedbe predlagatelja o kršitvi načela varstva zaupanja v pravo v zvezi s spremembama GZ-1/21 in ZPCP-2/21. Predlagatelj namreč navaja le, da predlagatelj ZZNŠPP in zakonodajalec nista izkazala razumnega in stvarnega razloga za sprejetje sprememb, ki se navezujeta na navedeni področji, slednji pa tudi nista vsebinsko tako neločljivo povezani, da bi ju veljalo urejati v istem zakonu. Načelo varstva zaupanja v pravo v zvezi s spremembami ZPCP-2/21 naj bi bilo kršeno tudi zato, ker zakonodajalec ni uredil ustreznega prehodnega obdobja. Iz odgovora Državnega zbora in mnenja Vlade izhaja, da ministrstvo, pristojno za prometno politiko, nima podatkov, da bi kakšno podjetje izvajalo novo obliko prevoza in plačevanje taksi prevozov preko digitalne platforme, predlagatelj pa temu ne nasprotuje. Navedeno pomeni, da se določbe ZPCP-2/21, ki so veljale pred uveljavitvijo ZZNŠPP, v praksi niso uporabljale in da se zato ni poslabšal pravni položaj nobenega pravnega subjekta. Glede na navedeno prehodno obdobje v zvezi s spremembo ZPCP-2/21 ni potrebno. Zato kršitev načela varstva zaupanja v pravo ni podana.

28. V zvezi s spremembami KZ-1/21 predlagatelj zatrjuje, da naj bi prišlo do kršitve načela varstva zaupanja v pravo s tem, ko se je v zvezi s kaznivima dejanjema prisiljenja in grožnje črtalo besedilo, da se omenjeni kaznivi dejanji preganjata po uradni dolžnosti, če sta storjeni zoper uradne osebe (glede kaznivega dejanja prisiljenja) oziroma funkcionarje in njihove bližnje (glede kaznivega dejanja grožnje). Predlagatelj po vsebini ne izpodbija črtanja posebne kvalificirane oblike kaznivega dejanja prisiljenja, kadar je dejanje storjeno zoper uradno osebo (prvi odstavek 3. člena ZZNŠPP). Nasprotuje zgolj načinu pregona kaznivega dejanja prisiljenja in kaznivega dejanja grožnje, če je to usmerjeno zoper najvišje predstavnike države (funkcionarje). Nova ureditev naj bi bila stvarno neutemeljena. Predlagatelj ni navedel, komu in iz katerih razlogov naj bi se zaradi navedene spremembe ureditve poslabšal položaj, glede na to, da se obe kaznivi dejanji še vedno preganjata po uradni dolžnosti, le oškodovanec mora podati predlog.

29. Predlagatelj izpodbija tudi 9. člen ZZNŠPP, s katerim se spreminja 17.a člen ZOro-1/21, ki ureja možnost nabave določenih kategorij orožja oziroma pridobitev orožne listine zanje, in prehodno določbo 31. člena ZZNŠPP, s katero se ureja prehodno obdobje za posameznike in pravne osebe, ki so že pridobili orožno listino oziroma orožje ali dovoljenje za nabavo orožja za orožje iz 8.a točke kategorije A, pa po spremembi ureditve do njih niso več upravičeni. Predlagatelj zatrjuje, da so te spremembe vsebinsko posegle v

ZOro-1/21, in sicer v kategorije orožja, kar bo onemogočilo vadbo športnim strelcem in možnost njihove udeležbe na mednarodnih tekmovanjih. S tem naj bi zakonodajalec prekomerno posegel v načelo varstva zaupanja v pravo, saj naj cilj, ki ga je zasledoval, ne bi bil ustavno dopusten, ker naj bi posegal v upravičena pričakovanja in tekoča pravna razmerja.

30. Načelo varstva zaupanja v pravo iz 2. člena Ustave posamezniku zagotavlja, da država njegovega pravnega položaja ne bo poslabšala brez stvarnega razloga, utemeljenega v prevladujočem in ustavno dopustnem javnem interesu. Če zakon poslabšuje posameznikov pravni položaj, Ustavno sodišče presoja, ali navedeni javni interes odtehta težo posledic poslabšanja pravnega položaja. Zakonska ureditev, ki zožuje kategorije orožja, ki jih posameznik lahko nabavi (športni strelci ne morejo več nabaviti in pridobiti orožne listine za orožje iz 8.a točke kategorije A), poslabšuje pravni položaj posameznikov, ki so na podlagi prej veljavne zakonodaje to kategorijo orožja lahko nabavili.

31. Državni zbor in Vlada navajata, da je zakonodajalec s črtanjem možnosti (dopustnosti) nabave orožja iz 8.a točke kategorije A iz prvega odstavka 3. člena ZOro-1/21 za športne strelce sledil določbam Direktive (EU) 2021/555, ki določa strožje pogoje za pridobitev orožne listine le za orožje iz 6. in 7. točke razreda A in upravičen razlog za izdajo orožne listine športnim strelcem za tovrstno orožje, ne pa tudi za orožje iz 8. točke razreda A, ki ga opredeljuje za bolj nevarno orožje in ki zato ne spada med športno orožje.

32. V skladu s šestim odstavkom 9. člena Direktive (EU) 2021/555 države članice lahko dovolijo strelcem v tarčo, da nabavijo in posedujejo polavtomatsko strelno orožje, razvrščeno v 6. ali 7. točko razreda A, in sicer pod naslednjimi pogoji: (a) zadovoljiva ocena ustreznih informacij, ki izhajajo iz uporabe drugega odstavka 6. člena; (b) predložitev dokazila, da zadevni strelce v tarčo aktivno vadi za tekmovanja ali sodeluje na strelskih tekmovanjih, ki jih priznava uradno priznana strelska športna organizacija zadevne države članice ali mednarodno in uradno priznana strelska športna zveza, in (c) predložitev potrdila uradno priznane strelske športne organizacije, da: (i) je strelce v tarčo član strelskega društva in v njem redno strelja v tarčo že vsaj 12 mesecev in (ii) zadevno strelno orožje izpolnjuje specifikacije, potrebne za strelsko disciplino, ki jo priznava mednarodno in uradno priznana strelska športna zveza. Iz Direktive (EU) 2021/555 torej izhajata, da člani športnih organizacij lahko nabavijo in posedujejo le polavtomatsko strelno orožje, razvrščeno v 6. in 7. točko razreda A, ne pa tudi strelnega orožja iz 8. točke razreda A. Glede na navedeno je bilo črtanje orožja iz 8.a točke kategorije A iz prvega odstavka 3. člena ZOro-1/21 potrebno zaradi pravilnega prenosa zgoraj navedene direktive, kar

pomeni stvaren razlog, utemeljen v prevladujočem in ustavno dopustnem javnem interesu, za sprejetje izpodbijanje ureditve.

33. V nadaljevanju je Ustavno sodišče opravilo še tehtanje med težo posega za posameznike oziroma pravne osebe, ki so že nabavili orožje te kategorije, na eni strani, in javno koristjo, ki jo poseg zasleduje, na drugi strani. Orožje iz 8.a točke kategorije A je polavtomatsko zložljivo orožje, ki spada med nevarno strelno orožje, saj lahko v kratkem času smrtno rani veliko ljudi. Gre za polavtomatsko dolgoceveno orožje, ki se lahko zmanjša na velikost, manjšo od 60 cm, ne da bi izgubilo funkcionalnost, tj. z njim se lahko še vedno učinkovito strelja. Prepoved njegove nabave torej zmanjšuje dostop do nevarnega orožja (javna korist). V zvezi z navedbami, da bodo spremenjene določbe ZOro-1 onemogočile vadbo športnim strelcem in omejile možnost njihove udeležbe na mednarodnih tekmovanjih, ker ne morejo uporabljati orožja iz 8.a točke kategorije A, Vlada pojasnjuje, da je SZPS že v postopku sprejemanja ZZNŠPP navedla, da je razlika med orožjem iz 8.a točke kategorije A in 7.b točke kategorije A le v tem, da ima orožje iz 8.a točke kategorije A izvlečno ali preklopno kopito in je, ko je to zloženo, primernejše za prenašanje, ter da med tekmovanjem z eno in drugo kategorijo s športnega vidika ni popolnoma nobene razlike. Po pojasnilih Vlade tudi iz javno dostopnih pravil Konfederacije strelskih zvez za praktično streljanje (angl. *International Practical Shooting Confederation – IPSC*) ni razvidno, da bi morali tekmovalci v disciplinah puška, mini puška in PCC (angl. *Pistol Caliber Carbine*) uporabljati orožje s preklopnim ali izvlečnim kopitom, ki je uvrščeno v 8.a točko kategorije A. Predlagatelj tem navedbam ne nasprotuje (glede odgovora Državnega zbora in mnenja Vlade se ni izrekel). Poleg tega je zakonodajalec v 31. členu ZZNŠPP določil prehodno obdobje enega leta po uveljavitvi zakona, v katerem sta lahko posameznik, ki je pridobil orožno listino za orožje iz 8.a točke kategorije A v skladu s 17.a členom ZOro-1/21, in pravna oseba, ki je pridobila orožje ali dovoljenje za nabavo orožja iz 8.a točke kategorije A po uveljavitvi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o orožju (Uradni list RS, št. 125/21 – ZOro-1C) na podlagi dokazila o članstvu v strelski organizaciji, ki ima status nevladne organizacije v javnem interesu na področju obrambe, oziroma na podlagi dokazila o statusu nevladne organizacije v javnem interesu na področju obrambe, zaprosila za izdajo dovoljenja za zbiranje orožja ali orožje odsvojila ali pridobila potrdilo o onesposobitvi, sicer se jima orožje in orožna listina odvzame. Na podlagi vseh navedenih okoliščin (nevarnost orožja iz 8.a točke kategorije A, njegova zamenljivost z orožjem iz 7.b točke kategorije A na športnih tekmovanjih in določitev prehodnega obdobja) Ustavno sodišče ugotavlja, da je teža sprememb za posameznike v razumnem sorazmerju s ciljem, ki ga zasleduje spremenjena zakonodaja (omejitev dostopa do nevarnega orožja, upošteva zahteve prava Evropske unije). Zato izpodbijana ureditev ni v neskladju z načelom varstva zaupanja v pravo iz 2. člena Ustave.

34. Predlagatelj zatrjuje tudi, da v postopku sprejemanja sprememb ZOro-1/21 zainteresirana javnost ni sodelovala. Ta očitek ustavnopravno ni upošteven, saj Ustavno sodišče presoja zgolj ustavnost postopka sprejemanja zakona, Ustava pa sodelovanja zainteresirane javnosti v zakonodajnem postopku ne zahteva. Pa tudi sicer ta očitek ne drži, saj iz navedb predlagatelja v zahtevi, odgovora Državnega zbora in mnenja Vlade izhaja, da sta v zakonodajnem postopku svoje pripombe podala SZPS in OKS.

35. Glede na navedeno je Ustavno sodišče odločilo, da ZZNŠPP ni v neskladju z Ustavo.

C.

36. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Rok Čeferin ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Rajko Knez, dr. Neža Kogovšek Šalamon, dr. Špelca Mežnar, dr. Rok Svetlič, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Odločbo je sprejelo s sedmimi glasovi proti dvema. Proti sta glasovala sodnika Jaklič in Svetlič, ki sta dala odklonilni ločeni mnenji. Sodnika Knez in Šorli sta dala pritrdilni ločeni mnenji.

dr. Rok Čeferin
Predsednik

Vprašanja

- Kako se lahko spremeni veljavni zakon?
- Kdaj in pod katerimi pogoji lahko uporaba omnibus tehnike zakonodajnega urejanja postane ustavnopravno sporna? Pojasnite, katera ustavna načela so lahko s tem kršena.
- Kako je Ustavno sodišče presojalo očitke o pomanjkanju stvarne obrazložitve sprememb zakonodaje? Ali je pavšalna kritika zadostna za ugotovitev neskladja z Ustavo?
- Ali lahko vključitev določbe o davku v zakon, ki sicer ne ureja tega področja, pomeni ustavnopravno nedopustno izigravanje prepovedi referendumu po 90. členu Ustave?
- Kdaj pride do kršitve načela varstva zaupanja v pravo?
- Ali je Ustavno sodišče štelo, da kršitev nomotehničnih smernic sama po sebi pomeni kršitev Ustave? Obrazložite svojo razlago.
- Kaj pomeni, da sprememba zakonodaje spada v polje proste presoje zakonodajalca? Kako se to kaže pri odločanju o sestavi svetov javnih zavodov?
- Ali pomeni vsak poseg v obstoječe pravice samodejno kršitev načela varstva zaupanja v pravo?

PRAKTIKUM ZA USTAVNO PRAVO

ROK DACAR

Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta, Maribor, Slovenija
rok.dacar@um.si

Publikacija *Praktikum za ustavno pravo* je namenjena poglobljenemu študiju temeljnih konceptov in institutov ustavnega prava skozi analizo izbranih odločb Ustavnega sodišča Republike Slovenije. Zasnovana je kot didaktični pripomoček za študente prava, ki se pri študiju srečujejo z izzivi razumevanja in praktične uporabe ustavnopravnih vsebin. Poseben poudarek je namenjen novejši sodni praksi, ki pomembno prispeva k razvoju in razumevanju ustavnega reda. Praktikum spodbuja kritično razmišljanje, argumentacijo in razpravo ter omogoča študentom, da pridobijo vpogled v delovanje ustavnosodnega nadzora in pomen varstva ustavnih pravic v sodobni družbi.

DOI

[https://doi.org/
10.18690/um.pf.9.2025](https://doi.org/10.18690/um.pf.9.2025)

ISBN

978-961-299-032-9

Ključne besede:

Ustavno sodišče,
sodna praksa,
temeljne pravice,
državna ureditev,
ustavna pritožba



Univerza v Mariboru

Pravna fakulteta

Rok Dacar je docent na Pravni fakulteti Univerze v Mariboru. Diplomiral je na Pravni fakulteti v Ljubljani, kjer je tudi magistriral. Zaključil je še magistrski študij na College of Europe. Leta 2022 je opravil državni pravniški izpit, leta 2024 pa je na Pravni fakulteti v Mariboru uspešno zagovarjal doktorsko disertacijo. Raziskovalno deluje zlasti na področju ustavnega prava ter pravnih vidikov digitalnih trgov in digitalnega gospodarstva. Sam ali v soavtorstvu je v priznanih domačih in tujih revijah objavil več znanstvenih in strokovnih člankov ter poglavij v monografijah.