

Strokovni članek
UDK 340.131:342.72/.73

Dostopnost prava

MOJCA ILEŠIČ BERNIK
LL.M., sekretarka v Službi Vlade
Republike Slovenije za zakonodajo

Povzetek

Eden od kriterijev, ki morajo biti izpolnjeni, da lahko govorimo o pravni državi, je tudi to, da je pravo javno dostopno. Čeprav je koncept tajnih predpisov v današnjem pravnem okolju k sreči preživet, se tudi v relativno novi sodni praksi kaže, da dostopnost prava ni samoumevna. V prispevku si s primeri iz sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice, Sodišča Evropske unije in Ustavnega sodišča Republike Slovenije poskušamo razjasniti, kaj pomeni, da je pravo dostopno.

Ključne besede: pravna država, dostopnost prava v sodni praksi, obveznost objave predpisov

Accessibility of the law

Abstract

Among the requirements to be observed within the principle of rule of law is also that the law must be publicly accessible (available). Although the concept of secret law is thankfully nowadays outdated, certain cases in relatively recent case law show that the accessibility of the law is by no means self-evident. By looking into examples from case law of the European Court of Human Rights, Court of Justice of the European Union and the Constitutional Court of the Republic of Slovenia, an attempt is made to shed light on what accessibility of the law actually means.

Keywords: rule of law, accessibility of the law in jurisprudence, obligatory publication of the law

1. Uvod

Načelo pravne države, ki je bilo osrednja tema letošnjih XXII. Nomotehničnih dnevov, je nadvse širok pojem in obenem temeljno ustavno načelo. Praktično vse ustavne določbe so izpeljane iz načela pravne države oziroma utemeljene na njem, poleg tega pa tudi Ustava sama ne bi imela takšne pravne moči, kot jo ima kot najvišji pravni akt v pravnem redu, če ne bi bilo uveljavljeno načelo pravne države.

V prispevku bo obravnavana zahteva po dostopnosti prava kot eden od gradnikov pravne države s poudarkom na pregledu implikacij, ki jih ima ta zahteva v sodni praksi.

Zaradi natančnejše opredelitve dometa prispevka naj bo uvodoma pojasnjeno, da se ta ne ukvarja z dostopom do sodišč oziroma do pravnega varstva, čeprav je seveda tudi to nič manj pomemben del pravne države. Prav tako se ne nanaša na dostopnost, kot jo ureja Zakon o dostopnosti spletišč in mobilnih aplikacij (ZDSMA),¹ v skladu s katerim morajo osebe javnega prava zagotoviti spletišča in mobilne aplikacije na način, da so ti dostopni za vse uporabnike, tudi oziroma zlasti za tiste z različnimi oblikami oviranosti (na primer gibalno ovirane osebe, slepe in slabovidne osebe, gluhe in naglušne osebe, osebe s težavami v kognitivnem funkcioniranju, starejši uporabniki). Z dostopnostjo je v tem prispevku mišljena možnost seznanitve naslovnikov predpisa z njegovo vsebino oziroma obveznost njegove javne objave.

Pravna država se v osnovi najpogosteje in najpreprosteje označuje s tem, da mora vladati pravo, ne ljudje. Konkretna opredelitev se razlikuje med državami oziroma pravnimi sistemi in je odvisna od zgodovinskega, pravnega in političnega razvoja. Tudi merila pravne države so raznolika, razlikujejo se glede na posameznega avtorja, pri čemer so ena bolj formalna, druga bolj vsebinska.² Med zagovorniki formalnega pojmovanja pravne države so bistveni kriteriji, ki naj bodo izpolnjeni, da lahko govorimo o vladavini prava, naslednji:

- pravo mora biti dovolj jasno,
- pravo mora biti dovolj stabilno,
- pravo mora biti javno dostopno,
- pravo mora biti sestavljeno iz splošnih pravil in meril,
- pravila se morajo uporabljati za naprej, ne za nazaj.³

Bolj ko se premikamo po spektru proti zagovornikom vsebinskega razumevanja pravne države, bolj se tem procesnim merilom pridružijo še merila človekovih pravic, demokracije in

¹ Uradni list RS, št. 30/18, 95/21 – ZInfV-A, 189/21 – ZDU-1M in 18/23 – ZDU-10.

² Pavčnik 2009, str. 32–33.

³ Povzeto po Raz, str. 136 in nasl.

pravičnosti, kar pomeni, da pravo dobi še določen moralni naboj.⁴ Po tem bolj vsebinskem gledišču samo formalne zahteve niso dovolj za pravo, kot nas je boleče naučila zgodovina 20. stoletja.

Med naštetimi merili vidimo, da je eno od načel pravne države tudi to, da je pravo javno dostopno. Če je namen prava usmerjati ravnanje ljudi,⁵ potem morajo biti s pravom ljudje seznanjeni.

To izhodišče je tako samoumevno, da se zdi nepredstavljivo, da bi obstajali tajni predpisi, ki ne bi bili javno dostopni in objavljeni v uradnem listu. Obstoj tajnih uradnih listov se zato zdi kot del kakšne distopične fikcije, a Uradni list SFRJ – zaupno glasilo, ki je začel izhajati v letu 1980 in izhajal debelih deset let (v tem času je na zvezni ravni izšlo čez 600 števil), je bil še kako resničen. S pretežnim optimizmom upam, da se nam z utemeljevanjem neustavnosti takšnih skrivnih predpisov ne bo treba (več) ukvarjati. Tovrstno normiranje je preseženo, če lahko temu sploh rečemo normiranje, saj kot navaja Šturm v komentarju Ustave, imajo skrivni pravni akti samo videz pravnih predpisov, v resnici pa nikdar ne morejo biti del pravnega reda.⁶

Dostopnost omenja tudi Resolucija o normativni dejavnosti,⁷ ki kot eno temeljnih načel normiranja opredeljuje tudi načelo dostopnosti, ki »predpostavlja obveznost organov, da zagotovijo čim širše seznanjanje s predpisi v razumnih uveljavitvenih rokih, ki so le izjemoma krajši od z Ustavo določenega uveljavitvenega roka, omogočijo pridobitev oziroma vpogled v predpis ter dostop do ažurnih in enostavnih registrov veljavne zakonodaje«.

2. Dostopnost prava v sodni praksi ESČP

Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP) pri presoji kršitev pravic Evropske konvencije o človekovih pravicah (v nadaljevanju: EKČP) pri relativnih človekovih pravicah,⁸ v katere posegi niso absolutno prepovedani, ampak so pod določenimi pogoji upravičeni, presoja tudi pravo, ki tak poseg predpisuje.

Eden od pogojev, ki jih mora poseg v človekove pravice izpolnjevati (poleg tega, da zasleduje legitimen cilj in je sorazmeren), je tudi pogoj, da je tak poseg določen z zakonom (*prescribed by*

⁴ Spruk, str. 127.

⁵ Prav tam, str. 134.

⁶ Glej <<https://e-kurs.si/komentar/prepoved-tajne-zakonodaje/>> (16. 10. 2024).

⁷ Uradni list RS, št. 95/09.

⁸ Tipični takšni relativni pravici sta pravica do zasebnosti (8. člen EKČP) in pravica do izražanja (10. člen EKČP).

law/prévue par la loi). V zadevi *Sunday Times proti Združenemu kraljestvu*⁹ je ESČP pojasnilo dve zahtevi, ki izhajata iz izraza »določen z zakonom«. Prvič, zakon mora biti ustrezno dostopen, da se lahko naslovnik seznani z zadostnimi napotki o pravnih pravilih, ki se uporabljajo v določenem primeru. Drugič, pravilo mora biti formulirano z zadostno stopnjo določnosti, ki naslovníku omogoči, da ureja svoje delovanje; mora biti sposoben – če je potrebno, z ustreznim nasvetom, da vnaprej vidi do stopnje, kjer je to glede na okoliščine razumno, posledice, ki lahko zaradi določenega delovanja nastanejo.¹⁰ V isti sodbi je ESČP tudi odločilo, da izraz »določen z zakonom« zajema tako pisano kot nepisano pravo. V nasprotnem primeru, če bi za omejitve, ki jih določa obče pravo (*common law*), šteli, da niso določene z zakonom, bi državi, katere pravni red sestavlja tudi takšno obče pravo, dejansko odvzeli zaščito.¹¹

ESČP poudarja, da izraz »določen z zakonom« ne zahteva zgolj, da ima ukrep, ki pomeni poseg v človekovo pravico, pravno podlago v pravu države podpisnice konvencije, ampak se nanaša tudi na kakovost te pravne podlage, ki mora biti naslovníku dostopna, njeni učinki pa predvidljivi (*accessibility and foreseeability*).¹²

Zanimivost iz nekoliko novejše, ne pa nove sodbe, je najti v sodbi *Zakharov proti Rusiji*,¹³ v kateri je sodišče presojalo kršitev 8. člena EKČP (pravica do zasebnosti in družinskega življenja), in sicer s prestrežanjem komunikacij med mobilnimi telefoni v Rusiji.¹⁴ Ker določena pravila, ki so to prestrežanje urejala, niso bila prosto dostopna, je pritožnik zatrjeval tudi neizpolnjevanje kriterija dostopnosti. Ena od prilog k ministrskemu odloku namreč ni bila objavljena skupaj s tem odlokom v uradnem glasilu, ampak v neki uradni publikaciji Ministrstva za komunikacije in informacijske tehnologije (*SvyazInform*), ki je bila dostopna le predplačnikom, tako da je bil omogočen dostop do tega odloka zgolj strokovnjakom za komunikacije, ne pa splošni javnosti. Rusija je kot razlog za to, da zadevna priloga ni bila objavljena v splošno dostopni uradni publikaciji, navedla, da je šlo za tehnične določbe – urejale so namreč tehnične zahteve za opremo za prestrežanje, ki naj bi jo namestili ponudniki komunikacijskih storitev.

ESČP se je pri presoji tega kriterija dostopnosti najprej vprašalo, ali so te priloge oziroma te tehnične zahteve sposobne vplivati na pravico do spoštovanja zasebnosti in korespondence,

⁹ Sodba ESČP *Sunday Times proti Združenemu kraljestvu* z dne 26. 4. 1979 (6538/74), Serija A št. 30.

¹⁰ Sodba ESČP *Sunday Times proti Združenemu kraljestvu* z dne 26. 4. 1979 (6538/74), Serija A št. 30, par. 49.

¹¹ Sodba ESČP *Sunday Times proti Združenemu kraljestvu* z dne 26. 4. 1979 (6538/74), Serija A št. 30, par. 47.

¹² Sodba ESČP *NIT S.R.L. proti Moldaviji* z dne 5. 4. 2022 (28470/12), par. 158.

¹³ Sodba ESČP *Roman Zakharov proti Rusiji (VS)* z dne 4. 12. 2015 (47143/06).

¹⁴ Za slovenski povzetek sodbe glej <<https://www.inst-krim.si/sodba-evropskega-sodisca-za-clovekove-2/>> (16. 10. 2024).

in na to vprašanje odgovorilo pritrdilno.¹⁵ Zadevne tehnične zahteve so namreč zahtevale, da mora oprema obveščevalnim službam zagotavljati neposreden dostop do mobilne komunikacije, in to tako, da se podatki o prestrezanju ne shranjujejo.

O sami dostopnosti je ESČP ugotovilo, da splošni javnosti sicer res ni bil omogočen dostop do besedila odloka oziroma zadevne priloge, da pa je besedilo odloka skupaj s prilogami dostopno prek zasebno vzdrževane spletne pravne baze podatkov, ki jo je ta reproducirala iz objave v *SvyazInform*, in da je to dovolj dobro. V sodbi je sodišče sicer zapisalo, da obžaluje, da ni bilo objavljeno, ampak da glede na dejstvo, da se javnost z nekaj truda do tega lahko dokoplje, tega vprašanja dostopnosti ni treba dodatno obravnavati, in se je osredotočilo na pogoj predvidljivosti in nujnosti.¹⁶

V predstavljenem primeru je torej ESČP ugotovilo, da je neobjava splošnega predpisa problematična, vendar ga to ni vodilo do sklepa, da je poseg v človekovo pravico do zasebnosti in družinskega življenja že zaradi tega neskladen z EKČP, ampak se je lotilo vsebinske presoje konkretnega ukrepa in ugotovilo kršitev navedene pravice zaradi izrazitega pomanjkanja zakonskih varovalk, ki bi posameznike ščitile pred arbitrarnostjo odločitev oblasti.

Če se nam navedeni primer zdi geografsko (in ideološko) zelo oddaljen, bomo v nadaljevanju pogledali, da se lahko o istih pravnih vprašanjih sprašujemo tudi v povezavi s predpisi, ki nas bolj neposredno zadevajo.

3. Dostopnost v sodni praksi Sodišča EU

V zadevi *Gottfried Heinrich* iz leta 2009¹⁷ je Sodišče EU¹⁸ odgovarjalo na predhodno vprašanje, ki je bilo postavljeno v postopku na tožbo Heinricha proti avstrijskim organom po tem, ko so mu ti zavrnili dostop na letalo, ker je v ročni prtljagi nosil teniška loparja, ta predmeta pa so avstrijski organi štel za predmeta, ki sta prepovedana s priložo k uredbi na področju varnosti civilnega letalstva, pri čemer pa ta priloga ni bila objavljena.¹⁹ Iz uvodne izjave izhaja,

¹⁵ Sodba ESČP *Roman Zakharov proti Rusiji* (VS) z dne 4. 12. 2015 (47143/06), par. 241.

¹⁶ Sodba ESČP *Roman Zakharov proti Rusiji* (VS) z dne 4. 12. 2015 (47143/06), par. 242. V angleščini se ta del sodbe glasi: »The Court finds the lack of a generally accessible official publication of Order no. 70 regrettable.« Še zanimiveje se bere bosanski prevod sodbe: »Sud smatra da je žalosno što Naredba br. 70 nije bila dostupna u publikaciji koja je dostupna općoj javnosti.«

¹⁷ Sodba Sodišča ES C-345/06, *Gottfried Heinrich*, z dne 10. 3. 2009.

¹⁸ Takrat še Sodišče Evropskih skupnosti.

¹⁹ Uredba Komisije (ES) št. 622/2003 z dne 4. aprila 2003 o določitvi ukrepov za izvajanje skupnih osnovnih standardov za varnost letalstva (UL L 89, 5. 4. 2003, str. 9), ki je v 3. členu z naslovom Zaupnost določala: »Ukrepi iz člena 1 so določeni v Prilogi. Ukrepi so zaupni in se ne objavijo. Na voljo so le osebam, ki jih država članica ali Komisija ustrezno pooblasti.«

da morajo biti ukrepi iz priloge k tej uredbi zaradi preprečevanja nezakonitih dejanj zaupni in neobjavljeni. Enako uvodno izjavo vsebuje tudi uredba, ki je prilogo spremenila.²⁰

Pogodba o Evropski uniji (v nadaljevanju: Pogodba) v 297. členu²¹ določa, da morajo biti uredbe objavljene v Uradnem listu EU. Sodišče EU je ob sklicevanju na načelo pravne varnosti zapisalo, da mora pravo EU omogočiti osebam, na katere se nanaša, da se natančno seznani z obsegom obveznosti. Poleg tega morajo imeti osebe tudi možnost, da se seznani z virom nacionalnih ukrepov, s katerimi se nalagajo obveznosti, ker so države članice te ukrepe sprejele prav zato, da bi izpolnile obveznosti, določene v pravu EU. Zadevne osebe morajo imeti možnost zahtevati, naj nacionalno sodišče preveri skladnost nacionalnih ukrepov za izvedbo uredbe.

Sodišče EU je ugotovilo, da ta priloga, ki ni bila objavljena v Uradnem listu EU, v delu, v katerem je cilj te priloge naložitev obveznosti posameznikom, ni zavezujoča.²²

Predhodno vprašanje, ki je bilo v tej zadevi zastavljeno, je povezano z Uredbo Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (v nadaljevanju: Uredba 1049/2001/EU o dostopu javnosti do dokumentov),²³ pri čemer se je pojavila dilema, ali se lahko akti, za katere je v skladu s Pogodbo obvezna objava, štejejo za dokumente po tej uredbi. Sodišče na to vprašanje ni odgovorilo, saj je ocenilo, da glede na njegovo ugotovitev, da je uredba v delu, ki ni bil objavljen, nezavezujoča, na to vprašanje ni treba odgovoriti. Je pa toliko več mogoče razbrati iz sklepnih predlogov generalne pravobranilke Sharpston, v katerih je zapisala, da »ni mogoče uporabiti Uredbe o dostopu do dokumentov za omejitev objave dokumenta, ki sodi v člen 254(1) in (2) ES. Uredbe kot sekundarne zakonodaje ni mogoče razlagati tako, da nasprotuje primarnemu pravu v obliki določbe Pogodbe. Izjeme od dostopa iz člena 4 in 9 Uredbe o dostopu do dokumentov se zato uporabljajo samo za dokumente, do katerih je mogoč dostop na podlagi te uredbe. Še posebej se nanje ni mogoče sklicevati, zato da bi se skozi zadnja vrata uvedla izjema od obvezne objave v skladu s Pogodbo.«²⁴

²⁰ Uredba Komisije (ES) št. 68/2004 z dne 15. januarja 2004 o spremembi Uredbe Komisije (ES) št. 622/2003 o določitvi ukrepov za izvajanje skupnih osnovnih standardov za varnost letalstva (UL L 10, 16. 1. 2004, str. 14), katere druga uvodna določba se je glasila: »(2) V skladu z Uredbo (ES) št. 2320/2002 in da se preprečijo nezakonita dejanja so ukrepi, določeni v Prilogi k Uredbi (ES) št. 622/2003, tajni in se ne objavijo. Enako pravilo nujno velja za vse akte o spremembah.«

²¹ V času odločanja v zadevi *Gottfried Heinrich* je bil to 254. člen PES.

²² Sodba Sodišča ES C-345/06, *Gottfried Heinrich*, z dne 10. 3. 2009, točka 63 obrazložitve.

²³ UL L 145, 31. 5. 2001, str. 43.

²⁴ Sklepni predlogi generalne pravobranilke Eleanor Sharpston z dne 10. 4. 2008, točka 132 obrazložitve.

Z vidika načela pravne države in zlasti dostopnosti prava je torej Sodišče EU v zadevi *Gottfried Heinrich* zavzelo logično in pravno vzdržno stališče, da predpis, ki ni objavljen, ne more nalagati obveznosti naslovnikom, ki se s predpisom zaradi neobjave niso mogli seznaniti.

Drug primer iz sodne prakse Sodišča EU, ki se tudi nanaša na dostopnost prava, pa je marca letos izdana sodba v zadevi *Public.Resource.Org, Inc. in Right to Know CLG proti Evropski komisiji*,²⁵ v kateri je Sodišče EU presojalo, ali bi morali biti harmonizirani standardi, ki jih je sprejel CEN (Evropski odbor za standardizacijo; Comité européen de normalisation), razkriti oziroma ali bi do njih moral biti zagotovljen prost dostop.

V omenjeni zadevi sta dve nepridobitni organizaciji, ki se ukvarjata s tem, da omogočata državljanom prost dostop do prava (*Public.Resource.Org Inc in Right to Know CLG*), Evropsko komisijo zaprosili za dostop do štirih harmoniziranih standardov,²⁶ kar pa je Evropska komisija zavrnila na podlagi prve alineje drugega odstavka 4. člena Uredbe 1049/2001/EU o dostopu javnosti do dokumentov. Ta določa, da lahko institucije zavrnejo dostop do dokumenta, kadar bi razkritje oslabilo varstvo »poslovnih interesov fizičnih in pravnih oseb, vključno z intelektualno lastnino«. Splošno sodišče je pritrdilo Evropski komisiji, Sodišče EU pa po pritožbi pritožnicam. Bistveno je, da je harmonizirani standard, ki je bil sprejet na podlagi direktive in katerega sklicevanje je bilo objavljeno v Uradnem listu EU, zaradi svojih pravnih učinkov del prava EU.²⁷

Čeprav skladnost s harmoniziranimi standardi ni obvezna, za izdelke, ki izpolnjujejo te standarde, velja domneva skladnosti z bistvenimi zahtevami v zvezi z njimi, kot jih določa ustrezna harmonizacijska zakonodaja EU. Ta pravni učinek, ki ga daje ta zakonodaja, je ena od bistvenih značilnosti navedenih standardov in pomeni, da so ti za gospodarske subjekte bistveno orodje za uresničevanje pravice do prostega pretoka blaga ali storitev na trgu EU.²⁸

Ko je sodišče ugotovilo, da so standardi del prava EU, je nadaljevalo z ugotovitvijo, da EU temelji na načelu pravne države, ki pa zahteva prost dostop do prava EU za vse fizične in pravne osebe EU in možnost, da se pravni subjekti nedvoumno seznani s svojimi pravicami

²⁵ Sodba SEU C-588/21 P, *Public.Resource.Org, Inc. in Right to Know CLG proti Evropski komisiji*, z dne 5. 3. 2024.

²⁶ In sicer naslednjih harmoniziranih standardov: Standard EN 71-5:2015, naslovljen »Varnost igrač – Del 5: Kemijske igrače (kompleti), razen kompletov za kemijske poskuse«; Standard EN 71-4:2013, naslovljen »Varnost igrač – Del 4: Kompleti za kemijske poskuse in druge poskuse, pri katerih se uporabljajo kemikalije«; Standard EN 7112:2013, naslovljen »Varnost igrač – Del 12: Nnitrozamini in Nnitrozabilne snovi«; Standard EN 12472:2005+A 1:2009, naslovljen »Simulirana obrabno-korozijska metoda za odkrivanje niklja iz prevlečenih predmetov«.

²⁷ Sodba SEU C-588/21 P, *Public.Resource.Org, Inc. in Right to Know CLG proti Evropski komisiji*, z dne 5. 3. 2024, točka 70 obrazložitve.

²⁸ Sodba SEU C-588/21 P, *Public.Resource.Org, Inc. in Right to Know CLG proti Evropski komisiji*, z dne 5. 3. 2024, točki 74 in 75 obrazložitve.

in obveznostmi. Jasno je poudarilo, da mora ta prosti dostop vsakomur, ki ga varuje pravo, predvsem omogočiti, da v mejah, ki jih dovoljuje pravo, preveri, ali naslovniki obveznosti, ki jih določa ta zakon, dejansko ravnajo v skladu s temi pravili.²⁹

4. Dostopnost (obveznost objave) predpisov v sodni praksi Ustavnega sodišča

Vprašanja, ki so rdeča nit predstavljenih primerov iz sodne prakse ESČP in Sodišča EU, so pri nas vključena v Ustavo, in sicer zlasti v 154. člen, ki določa, da morajo biti predpisi objavljeni, preden začnejo veljati, ob tem pa je tudi že v Ustavi določeno, da se državni predpisi objavljajo v Uradnem listu RS.

Če predpis ni bil objavljen na predpisan način, Ustavno sodišče odloči, da tak akt ni začel veljati in se zato ne sme uporabljati.³⁰ Ne gre le za primere, ko na primer zakon ali uredba ne bi bila objavljena, ampak zlasti za akte, ki so bili izdani kot posamični akti, vendar je Ustavno sodišče zanje po materialnem kriteriju ugotovilo, da gre za predpis, torej da vsebujejo splošne in abstraktne norme, s katerimi bi urejali pravice in obveznosti naslovnikov, ali če bi te norme navzven povzročale pravne učinke (eksterno delovanje).

A za našo temo je morda zanimivejša novejša razlaga 154. člena Ustave.

V zadevi U-I-416/19³¹ je Ustavno sodišče presoјalo ustavnost Zakona o fitofarmacevtskih sredstvih (ZFFS-1)³² in Uredbe o vodovarstvenem območju za vodno telo vodonosnika Ljubljanskega polja³³. Za temo tega prispevka je zanimivo zlasti zatrjevano neskladje te uredbe s 154. členom Ustave, in sicer v delu, kjer uredba določa, da se seznam prepovedanih aktivnih snovi, kljub temu da gre za bistven sestavni del predpisa, ki edini določa, česa se na VVO I ne sme uporabljati, ne objavi v Uradnem listu RS, ampak na spletni strani ministrstva, pristojnega za okolje.

Ustavno sodišče se je najprej vprašalo, ali je treba izpodbijati akt šteti za predpis, in ob upoštevanju materialnega kriterija odločilo, da seznamu ni mogoče odreči statusa predpisa (točka 58 obrazložitve). Na tej točki bi bila po mojem mnenju ugotovitev neskladnosti s 154. členom

²⁹ Sodba SEU C-588/21 P, *Public.Resource.Org, Inc. in Right to Know CLG proti Evropski komisiji*, z dne 5. 3. 2024, točka 81 obrazložitve. Podobno izhaja tudi iz sodb v zadevah *James Elliott Construction Limited* (C-613/14) in *Stichting Rookpreventie Jeugd* (C-160/20).

³⁰ Odločba U-I-283/96, Uradni list RS, št. 70/97.

³¹ Uradni list RS, št. 35/23.

³² Uradni list RS, št. 83/12.

³³ Uradni list RS, št. 43/15, 181/21 in 60/22.

Ustave logičen naslednji korak. Zato sem nadaljnje razlogovanje Ustavnega sodišča brala s precejšnjim začudenjem. Ustavno sodišče je namreč za odločilno za presojo, ali je bil seznam objavljen na način, ki izpolnjuje zahteve iz 154. člena Ustave, štelo dejstvo, da je bil »način njegove objave določen z Uredbo, ki pa je bila objavljena v Uradnem listu RS«. Če je uredba, ki seznam določa kot obvezen, objavljena v Uradnem listu RS, naj bi torej to zadostovalo, da tak seznam (ali katerikoli drug splošni akt) izpolnjuje zahteve 154. člena Ustave. Torej če v Uradnem listu RS piše, kje tak seznam najdemo, potem ni treba, da je seznam sam objavljen v Uradnem listu RS.

Ob tem je Ustavno sodišče dodalo, da je treba upoštevati:

1. 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 uredbi, in
2. da se seznam [...] letno posodablja.

Kako to dvojje vpliva na obveznost objave predpisov, ni natančneje pojasnjeno, se pa poraja bojazen, da postavitev takšnih kriterijev vnaša nejasnosti in krha načeloma nedvoumno in jasno ustavno zahtevo.

Poleg tega je Ustavno sodišče še dodalo, da ni nepomembno, da objava na osrednjem spletnem mestu državne uprave gov.si zagotavlja enostaven in hiter dostop do informacij širokemu krogu uporabnikov, pri čemer se sklicuje na ZDSMA, ki pa ni povezan z obveznostjo objave predpisov in je kot tak na tem mestu po mojem mnenju depasiran.

To, kako enostaven in hiter dostop do informacij je zagotovljen z objavo na določenem spletnem mestu in kako širokemu krogu uporabnikov je ta dostop zagotovljen (točka 58 obrazložitve), ne more biti relevantno za presojo, ali je zadoščeno zahtevi 154. člena Ustave. Seznam, natisnjen na letak in dostavljen v vsak poštni nabiralnik, bi omogočal še enostavnejši in hitrejši dostop do informacij, pa zaradi tega to še ni alternativa objavljanju v Uradnem listu. Zahteva po objavi v Uradnem listu ne samo, da ne potrebuje nobenih alternativ, ampak jih niti ne dopušča – potem, ko je v družbi sprejet konsenz, kje se objavlja pravo, bi kakršnokoli rahljanje tozadevnih zahtev samo po sebi načenjalo pravno varnost in postavljalo pod vprašaj temeljne postulate pravne države.

5. Sklep

Z navedenimi primeri sem želela prikazati, da zahteva po dostopnosti prava ni tako enostavna, kot se zdi na prvi pogled in ob branju 154. člena Ustave. Morda zato ni odveč opomnik, da zahteve po dostopnosti prava oziroma obvezni objavi predpisov ne jemljimo za samoumevno, saj se v sodni praksi pojem kot tak tudi prilagaja, včasih v precej neslutene smeri.

Literatura

PAVČNIK, Marijan (ur.). *Pravna država*. Ljubljana: GV Založba, 2009.

PAVČNIK, Marijan. Objavljanje predpisov. *Pravna praksa*, 2023, št. 31-32.

RAZ, Joseph. Pravu lastna vrlina. *Pravnik*, 2021, letn. 138, št. 3-4.

SPRUK, Jure. Pravna država in pravno načelo zaupanja v pravo. *Zbornik znanstvenih razprav – LXXXII*, 2022.

VUKSANOVIC, Igor. Kaj se dogaja z razlagami Ustavnega sodišča v zvezi s 154. členom Ustave?. *Pravna praksa*, 2023, št. 22-23.

ZAVRŠNIK, Aleš. Prikrit nadzor mobilnih telekomunikacij. *Pravna praksa*, 2016, št. 6.