

*Izvirni znanstveni članek*  
 UDK 340.135:351.78:342.7

# Javna varnost in zakonodajna politika v ekstremnih situacijah

BEĆIR KEČANOVIĆ

*magister pravnih znanosti, direktor  
 Inštituta za razvoj vključujoče družbe*

MIRCHA POLDRUGOVAC

*doktor medicine, višji zdravnik specialist,  
 Nacionalni inštitut za javno zdravje*

## 1. Uvod

Z negotovimi razmerami in ekstremnimi situacijami se svetovna skupnost ljudi, držav in mednarodnih ustanov spopada tako rekoč od krize do krize. Marsikateri bi se lahko z razumevanjem tega, kar z idejo naravnega prava pomeni, da človek vidi z lastnimi očmi, izognili. V Sloveniji denimo pri nedavni ujmi z uničujočimi poplavami. Na podlagi tega, kar smo videli z lastnimi očmi, lahko rečemo, da je pozitivno pravo odpovedalo, ko je iz leta v leto dopuščalo gradnjo na območjih, za katera je zdrava pamet z razumno previdnostjo zaman opozarjala, da so poplavno nevarna. Z uporabo miselnih strategij skladnosti od vrha navzdol in od spodaj navzgor ter koherentnosti ali usklajenosti pravnega reda kot delujoče celote se bo v nadaljevanju tega prispevka pokazalo, da je kritika pozitivnega prava brez upoštevanja dejanskih vzrokov in odklonov v družbenem kontekstu, pravni in varnostni kulturi, etiki in javni politiki lahko preuranjena.

Poglejmo, primeroma, še katastrofalni potres s cunamijem leta 2011 na Japonskem, ki je verizno povzročil nesrečo v jedrski elektrarni Fukušima – Daiči. Druga jedrska elektrarna na istem območju (Fukušima – Daini) je bila pred tem nadgrajena tako, da večje škode ni bilo. Razlika v posledicah med prvo in drugo jedrsko elektrarno se glede na to, kar vidimo z lastnimi očmi, kaže kot primanjkljaj razumne previdnosti. Če bi bila nadgradnja opravljena na obeh, posledic na elektrarni Fukušima – Daiči v tolikšnem obsegu najverjetneje ne bi bilo.

Z istim argumentom naravnega prava (kar človek vidi z lastnimi očmi) izkustvo s krizo zaradi pandemije covid-19 kaže, da imamo v Sloveniji strukturni problem z javno varnostjo in

varstvom človekovih pravic v ekstremnih situacijah. Med ključnimi argumenti te trditve so dejstva, na katera opozarja predlog zakona o ureditvi nekaterih vprašanj glede odgovornosti države za posledice prisilnih omejitev in ukrepov med krizo s pandemijo nalezljive bolezni covid-19. Kar zadeva odpravljanje vzrokov, da se temu v prihodnje izognemo, ostaja nerešeno vprašanje, ali bo država z urejanjem javne varnosti in varstva človekovih pravic v ekstremnih situacijah spet čakala na neko novo katastrofo.

Določanje, kaj je z vidika zakonodajne politike in urejanja družbenih razmerij v navadnih in nenavadnih razmerah pravilno in pravično, je zlasti stvar politične in pravne umetnosti, preudarnosti in praktične modrosti ali večšine zakonodajne dejavnosti. Z idejo naravnega prava gre za spoznanje, ki primarno izvira iz tega, kar lahko vidimo z lastnimi očmi, da je dobro ali slabo po naravi. Iskanje skupnega dobrega in varovanje javnega interesa v povezavi z naslovno temo in na splošno predpostavlja delujočo zakonodajno oblast in zakonodajno politiko za boljše predpise (*better regulation*), praviloma podprte z dokazi (*evidence-informed policy making*). V zvezi s tem se ta prispevek neposredno navezuje na ugotovitve Albina Iglčarja o pogojenosti zakonodajne politike z naravo prava in normativni integraciji družbenih vrednot.<sup>1</sup>

Avtorja posebej poudarjava, da v tem prispevku ne obravnava instituta začasne razveljavitve in omejitev človekovih pravic v vojnem in izrednem stanju. To je posebno vprašanje, za katero opozarjava, da ga je treba ločevati tudi od besedne zveze »izredne razmere«, na primer v delu besedila o sprejemanju novega instrumenta za izredne razmere na enotnem trgu EU. Začasna razveljavitev in omejitev človekovih pravic v vojnem in izrednem stanju je namreč prvovrstno vprašanje ustavne materije, varstva ustavnega reda in notranje varnosti držav članic, za katero že v primarnem pravu EU veljajo posebni pridržki. Obravnava te teme bi zato preseгла začrtani okvir tega prispevka.

## 2. Javna varnost

Podnebne spremembe, naravne in druge nesreče, oboroženi spopadi, terorizem, skrajno nasilje in kriminal vedno bolj potrjujejo misel nemškega sociologa Ulricha Becka v Družbi tveganja, da v strahu za preživetje ne trepetajo več le revni, ampak tudi bogati. Vsota vseh teh strahov v svetu poganja mrzlično iskanje učinkovitejših načinov preživetja ljudi in ohranjanja planeta.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Albin Iglčar je s temi ugotovitvami v uvodnem delu okrogle mize na seminarju Nomotehnični dnevi 2023 začel razpravo na temo Uporabna vrednost zakonodajne politike na primeru javne varnosti, v kateri je poleg njega in avtorjev tega prispevka sodeloval Robert Ferenc, Generalna policijska uprava; glej program XXI. Nomotehnični dnevi; <<https://www.ipp-pf.si/nomotehnicni-dnevi>> (18. 10. 2023). Iglčarjev prispevek Pogojenost zakonodajne politike z naravo prava pa je objavljen v tej številki Pravnega letopisa.

<sup>2</sup> Beck.

Prilagajanje prava negotovim razmeram je eden uveljavljenih načinov za preživetje v ekstremnih situacijah. Že iz izkušenj s krizo covid-19 vemo, da v ekstremnih situacijah prihaja do konfliktov med tistim, kar je dejansko nujno za preživetje in obstoj skupnosti, ter uveljavljenimi pravili pravičnosti in reda, ki jih na zakonodajnem področju določa vsakokratna avtoriteta oblasti. »Ideja naravnega prava pa predpostavlja dvom v avtoriteto.« Tako Leo Strauss, eden najvidnejših filozofov in avtorjev politične misli dvajsetega stoletja, z idejo naravnega prava ugotavlja, da v ekstremnih situacijah in le v takšnih situacijah lahko z vso pravico rečemo, da je javna varnost najvišji zakon. Če sprejmemo to trditev, moramo hkrati sprejeti, da javna varnost ni najvišji zakon v normalnih situacijah. V normalnih situacijah so najvišji zakoni načela pravičnosti ali splošna pravila javnega reda. Pravičnost ima po Straussovem naziranju dve različni načeli ali dve skupini načel: zahteve javne varnosti z vsem, kar je v ekstremnih situacijah nujno za obstoj in ohranitev družbene skupnosti na eni strani ter pravila pravičnosti v natančnejšem pomenu besede na drugi strani. Ne obstaja splošno načelo, v katerih primerih ima prednost javna varnost in v katerih primerih pravila pravičnosti v natančnejšem pomenu. Od primera do primera je zato treba tehtati, kaj dela neko situacijo ekstremno različno od normalne situacije.<sup>3</sup>

Blaž Ivanc v spremni besedi k Straussovemu delu piše, da je vprašanje o naravnem pravu oziroma naravnem zakonu bilo in ostaja eno osrednjih vprašanj politične in pravne filozofije. »Gre za vprašanje o izvoru prava in merilu pravičnosti.« Ugotavlja, da je glede tega v slovenski politični in pravni filozofiji neke vrste mrtvilo, ki je nastalo zaradi vpliva formalizma, (pravnega) pozitivizma in totalitarnih ideoloških sistemov.<sup>4</sup>

S prispodobno mrtvila v odnosu do naravnega prava in javne varnosti povzetki iz ocene stanja v Predlogu Zakona o ureditvi nekaterih vprašanj v zvezi z določenimi prekrški, storjenimi v času veljavnosti ukrepov zaradi preprečevanja širjenja nalezljive bolezni COVID-19 (ZUVPNB)<sup>5</sup> potrjujejo, da je navedeno Ivančevo stališče tudi v tem pogledu utemeljeno. Težišče ocene in razlogov za sprejetje ZUVPNB je na krizni zakonodaji, poudarek pa le na razmisleku o represiji z zlorabo prekrškovnega prava. Kaj je z razmislekom o javni varnosti in milejših ukrepih, se iz predloga ZUVPNB ne da razbrati. Pregled ustavnosodne prakse, na katero se predlog ZUVPNB sklicuje, kaže, da se je javni varnosti v zadevah, ki jih je obravnavalo med krizo zaradi pandemije covid-19, izognilo tudi Ustavno sodišče RS. To seveda ni vrednostna ocena dela Ustavnega sodišča, ampak je odraz nekega daljšega obdobja z odklonilnim odnosom zakonodajne in izvršilne veje do urejanja javne varnosti, konkretno na področju nalog in pooblastil policije ter ustavnega varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin, s posebnim

<sup>3</sup> Strauss.

<sup>4</sup> Ivanc, str. 330, 331.

<sup>5</sup> EPA 786-IX, Državni zbor RS.

poudarkom na osebnostnih in političnih pravicah do zbiranja in združevanja (42. člen Ustave RS).

Čeprav ni le metafizični pojem, temveč z Ustavo RS določen standard ali generalna klavzula, ki je na vrednotni lestvici ustavnega reda med krovnimi merili varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin,<sup>6</sup> je bila javna varnost le nekaj let po osamosvojitvi Slovenije odstranjena celo iz zakonodajnega postopka za ureditev tega kompleksnega in občutljivega področja. Vzrok seveda ni pravna stroka, saj so nekateri med najuglednejšimi slovenskimi pravniki, denimo France Bučar še kot poslanec državnega zbora, takemu odnosu do javne varnosti odločno, a žal neuspešno nasprotovali. Tudi na drugih področjih, vključno s sodno prakso, je imela ureditev javne varnosti podporo v pravni stroki.<sup>7</sup>

Sodeč po zgodovinski analizi delovanja ministrstva za notranje zadeve in policijske zakonodaje v poosamosvojitvenem času so glavni vzroki za odklonilen odnos do javne varnosti v popolnem nerazumevanju ustavne ureditve ter z ustavo določenega sistema generalnih klavzul »javna varnost« v pravnem redu in državni politiki nacionalne oziroma notranje varnosti. Od leta 1998, ko je bil postopek za sprejetje zakona o javni varnosti v državnem zboru blokiran, prejšnji zakon o notranjih zadevah pa razveljavljen z zakonom o policiji, javne varnosti navkljub ustavni ureditvi ni več med zakonskimi merili varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin v ureditvi nalog in pooblastil policije.<sup>8</sup> Tega nevzdržnega stanja podnormiranosti in neskladja javne varnosti nista odpravila niti veljavna Zakon o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol)<sup>9</sup> ter Zakon o organiziranosti in delu v policiji (ZODPol).<sup>10</sup> Po tem, ko je bila od-

<sup>6</sup> Ustava RS v 42. členu določa, da so zakonske omejitve pravice do zbiranja in združevanja dopustne, »če to zahteva varnost države ali javna varnost ter varstvo pred širjenjem nalezljivih bolezni«. Upoštevajoč 3.a, 8. in 153. člen Ustave pomeni še vse tisto, kar je o javni varnosti določeno v pravu EU, vključno s prakso Sodišča EU, prav tako v mednarodnem (konvencijskem) pravu človekovih pravic, začenši z Evropsko konvencijo o človekovih pravicah in prakso Evropskega sodišča za človekove pravice.

<sup>7</sup> O javni varnosti in delovanju policije v sodni praksi sodba VS RS I Ips 48/2006 z dne 30. 11. 2006: »Pojem javne varnosti v najširšem pomenu obsega varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter javni oziroma ustavni red države; ima torej širši ustavno pravni pomen. V doktrini policijskega prava [...] je javna varnost stanje v družbi, v katerem sicer prihaja do nasilja in protipravnega vedenja, pri čemer si država in njeni organi oblasti prizadevajo, da tako ravnanje in vedenje zakonito preprečujejo in ga omejujejo na najmanjšo možno mero. V državnem pravu pa se pojem javne varnosti uporablja v obliki generalnih (policijskih) klavzul, ki služijo kot ustavna in zakonska podlaga ukrepanju državnih organov, ko je to nujno in neogibno potrebno za preprečitev ali obvladovanje pojavov, ki odstopajo od »normalnih razmer« in jih z zakonom ni moč predvideti.«

<sup>8</sup> VS RS v isti sodbi (I Ips 48/2006) ugotavlja, da je nekdanji Zakon o notranjih zadevah pojmu javna varnost dal enoten pravni pomen, kaj sodi med zadeve javne varnosti. Kasnejši Zakon o policiji (Uradni list RS, št. 49/98) je takšno opredelitev opustil tako, da tudi kasnejše spremembe in veljavna zakonska ureditev govorijo le še o nalogah policije.

<sup>9</sup> Uradni list RS, št. 15/13 in nasl.

<sup>10</sup> Uradni list RS, št. 15/13 in nasl.

stranjena iz zakonodaje o nalogah in pooblastilih policije, je javna varnost z leti prišla do točke absurda, na katerega v prisposobi mrtvila, ki je nastalo zaradi vpliva formalizma, (pravnega) pozitivizma in totalitarnih ideoloških sistemov, pronicljivo opozarja Blaž Ivanc.<sup>11</sup>

## 2.1. Izzivi trajnosti in odpornosti proti varnostnim grožnjam

O javni varnosti v povezavi s trajnostnimi izzivi in odpornostjo proti varnostnim grožnjam, še zlasti v kompleksnih krizah in ekstremnih situacijah (podnebne spremembe, naravne in druge nesreče, oboroženi spopadi, skrajno nasilje, terorizem in kriminal), potekajo žgoče razprave, in sicer kako do novih in učinkovitejših rešitev. Z vso negotovostjo in varnostnimi tveganji današnje svetovne družbe lahko le ugibamo, ali se bo ta proces nadaljeval v skladu s sprejetimi obveznostmi o uresničevanju ciljev trajnostnega razvoja in ukrepov za preživetje človeštva in planeta, opredeljenih v Agendi 2030. V 11. cilju Agende 2030 – vključujoča, varna, odporna in trajnostna mesta ter skupnosti – je poseben poudarek na sprejemanju in izvajanju usklajenih (koherentnih) politik za razvoj in javno varnost, podprtih z ukrepi za vključevanje prebivalcev, učinkovito rabo virov, blažitev podnebnih sprememb in prilagajanje nanje ter zaščito pred nesrečami s celostnim in povezljivim sistemom obvladovanja tveganj v skladu s Sendajskim okvirom 2030.<sup>12</sup>

Kako torej v prelomnih časih z vsemi izzivi trajnostnega razvoja in odpornosti proti varnostnim grožnjam razumeti in uporabljati pojem javna varnost? Do kod z idejo naravnega prava segajo njegove jezikovne, etične, pravne in politične razsežnosti, kako jih umestiti v skupni okvir svetovnega etosa, trajnostnega razvoja in programa ukrepov za preživetje človeštva in ekosistema Zemlje? V teoriji in primerjalni strokovni literaturi se o tem razpravlja že zaradi potrebe po medsebojni usklajenosti in razmerju javne varnosti (*public security*), zaščite (*public safety*), javnega reda (*public order*), javnega zdravja (*public health*) do etičnih, pravnih in političnih vrednot družbene skupnosti. Glede tega lahko rečemo, da gre za novo paradigmo, ki od splošnih družboslovnih in humanističnih sega do najzahtevnejših vprašanj odprte znanosti, znanstvenoraziskovalne in inovacijske dejavnosti, bliskovitega tehnološkega razvoja in uporabne etike s celostnim in povezljivim pristopom k obvladovanju tveganj in povečanju odpornosti, vključno s področjem umetne inteligence, velikih podatkovnih sistemov in novih tehnologij, kritične infrastrukture in kibernetске varnosti.<sup>13</sup>

Evropska unija in članice so že na podlagi tega, kar povprečen Evropejec vidi z lastnimi očmi, pred zelo zahtevnimi izzivi javne varnosti, trajnosti in odpornosti. Zaradi kompleksnih (hi-

<sup>11</sup> Ivanc.

<sup>12</sup> Iz razprave o odpornosti zakonodajne politike in izzivih nomotehnike na okrogli mizi Nomotehnični dnevi 2021, program: <<https://www.ipp-pf.si/nomotehnicni-dnevi>> (18. 10. 2023).

<sup>13</sup> Bieder, Gould; Vedder in dr.

bridnih) groženj je upravičena bojazen tudi glede oskrbe z varno hrano in energenti. Z vsem tem je na varnostni preizkušnji celoten prostor svobode, varnosti in pravice. Kaisa Huhta, profesorica evropskega prava, specialistka za energetska prava, v svoji razpravi o svobodi gibanja z izkušnjami iz energetskega sektorja povzema prakso Sodišča EU in ugotavlja, da se javna varnost vendarle razvija v skladu s pravnim redom EU.<sup>14</sup>

Izhodišča EU o prihodnji pravni ureditvi razvoja in uporabe umetne inteligence v pomembnem delu temeljijo na izjemah oziroma pridržkih javne varnosti. Z oceno nesprejemljivih tveganj pri tehnoloških sistemih, za katere je znano, da jih državna oblast ponekod že uporablja za pretanjene posege v človekove pravice z družbenim točkovanjem in discipliniranjem ljudi na podlagi podatkov, pridobljenih z velikimi podatkovnimi modeli in novimi tehnologijami, se evolucija javne varnosti v evropskem prostoru nadaljuje ob upoštevanju naravnih in družbenih, ekonomskih in tehnoloških, pravnih in političnih vidikov trajnostnega razvoja in odpornosti.<sup>15</sup>

Kar zadeva odziv na krizo in ekstremne situacije, je Evropski parlament septembra 2023 začel obravnavo sprememb predloga uredbe o vzpostavitvi instrumenta za izredne razmere na enotnem trgu EU. Pri merilih za omejitve oziroma derogacijskih klavzulah, s katerimi se v ekstremnih situacijah že zdaj lahko izjemoma in pod določenimi pogoji omejuje prosti pretok na enotnem trgu EU, je izrecna zahteva, da morajo države članice pri sprejemanju in uporabi nacionalnih ukrepov za odzivanje na izredne razmere in krizo, iz katere izhajajo, zagotoviti, da so njihovi nacionalni ukrepi skladni s Pogodbo in pravom Unije. Omejitve, ki jih države članice uvedejo kot odziv na izredne razmere na notranjem trgu, so prepovedane, razen če so utemeljene z legitimnimi cilji, kot so javni red, javna varnost ali javno zdravje, in so skladne z načeli enakosti oziroma nediskriminacije in sorazmernosti.<sup>16</sup>

Utemeljeni razlogi in poglobljena merila za omejitve v predlogu o vzpostavitvi instrumenta za izredne razmere na enotnem trgu EU so na neki način že zajeti (implementirani) v slovenskem pravnem redu tako, da področni predpisi o storitvah na notranjem trgu govorijo o »pomembnih razlogih v javnem interesu«. To so razlogi, ki jih kot takšne priznava sodna praksa Sodišča Evropske unije, vključno z naslednjimi generalnimi klavzulami »javni red,

<sup>14</sup> Huhta.

<sup>15</sup> Akt EU o UI; <<https://www.europarl.europa.eu/news/sl/headlines/society/20230601STO93804/akt-eu-o-ui-prva-zakonodaja-o-umetni-inteligenci>> (18. 10. 2023).

<sup>16</sup> Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi instrumenta za izredne razmere na enotnem trgu in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 2679/98; <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0459R\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0459R(01))> (18. 10. 2023). Spremembe Evropskega parlamenta, sprejete 13. septembra 2023, o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi instrumenta za izredne razmere na enotnem trgu in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 2679/98; <[https://www.europarl.europa.eu/docco/document/TA-9-2023-0317\\_SL.html](https://www.europarl.europa.eu/docco/document/TA-9-2023-0317_SL.html)> (18. 10. 2023).

javna varnost, javna zaščita, javno zdravje idr.«.<sup>17</sup> Če bi jih politična oblast in državni organi upoštevali in se med krizo zaradi pandemije covid-19 po njih ravnali, tako kot je bilo smiselno urejeno v prejšnjem 39. členu Zakonu o nalezljivih boleznih (ZNB),<sup>18</sup> bi se lahko marsikateremu od problemov, o katerih v oceni stanja govori predlog ZUVPNB, izognili brez odvečnih posledic za ljudi in ugled pravne države. Da bi jih morali upoštevati, vključno s sodno prakso Sodišča EU, torej zahteva že nacionalna zakonodaja o storitvah in omejitvah na notranjem trgu.

Odprtih vprašanj o javni varnosti, trajnostnem razvoju in povečanju odpornosti ne manjka niti v evropskem javnem prostoru niti v pravnem redu EU. Toda nikomur, ki se resneje ukvarja s to tematiko, niti na misel ne pride, da bi pravni standard ali generalno klavzulo javna varnost, ki je vgrajena v temelje evropskega prava in delovanja Unije, kar tako črtal z dnevnega reda strokovne in širše javnosti, kaj šele iz zakonske ureditve o varstvu človekovih pravic in ravnanju javne oblasti v izrednih razmerah in ekstremnih situacijah.

### 3. Podnormiranost in neskladje – strukturni problem javne varnosti

Z desetletja trajajočim mrtvilom, ki je po besedah Blaža Ivanca nastal zaradi vpliva formalizma, (pravnega) pozitivizma in totalitarnih ideologij, v Sloveniji močno zaostajamo pri razumevanju in urejanju javne varnosti. Primanjkljaj oziroma podnormiranost in neskladje tega področja znotraj pravnega reda je med krizo s pandemijo covid-19 nazorno pokazal, da ne gre le za problem represije s kaznovalnim pravom.<sup>19</sup> To je strukturni problem, zaradi katerega je tudi v prihodnje lahko pod vprašajem pravna varnost kot ena ključnih sestavin načela pravne države.<sup>20</sup>

Predlog ZUVPNB z oceno stanja in ugotovljenimi dejstvi dokazuje, da strukturni problem podnormiranosti in neskladja večstransko in povezano, kaskadno ogroža človekove pravice in temeljne interese družbe, vključno s tem, kar je ob upoštevanju Ustave RS določeno s konvencijskim pravom človekovih pravic in pravnim redom EU. Ko se temu pridruži še tako ravnanje javne oblasti, države in njenih organov, ki je v očitnem nasprotju z ustavo, se prej ko slej zgodi, kar je z oceno stanja in razlogi za povrnitev škode navedeno v predlogu ZUVPNB.

<sup>17</sup> Zakon o storitvah na notranjem trgu (ZSNT), Uradni list RS, št. 21/10 in 75/23 – ZGD-1L.

<sup>18</sup> Uradni list RS, št. 69/95 in nasl.

<sup>19</sup> S podnormiranostjo so mišljeni področni predpisi, denimo o javnih zbiranjih in policiji, pri katerih bi moral zakonodajalec upoštevati namen ustavodajalca glede zakonskih omejitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin iz razlogov javne varnosti, pa tega ni storil.

<sup>20</sup> O utemeljenosti te trditve glej uvodne obrazložitve ZUVPNB z vsjo razsežnostjo in statistiko represivnih posegov v človekove pravice in temeljne svoboščine med krizo zaradi pandemije covid-19, ne le problematike prekrškovnega prava v ožjem pomenu besede.

Glede na namen, da uredi le nekatera vprašanja v zvezi z določenimi prekrški, storjenimi v času ukrepov zaradi preprečevanja širjenja nalezljive bolezni covid-19, bi sicer predlagatelju ZUVPNB težko očitali, da je s podnormiranostjo in neskladjem javne varnosti pustil nerešena vprašanja varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Toda to je slaba tolažba za pravno državo. Z vidika neke nove epidemije in veljavne ureditve preprečevanja nalezljivih bolezni, ko je v ekstremnih situacijah neizogibna uporaba različnih zakonov in ukrepov, se v različnih vlogah države in njenih različnih organov oblasti prepletajo prav tako različne izjeme, vključno s tem, kar Ustava RS pri varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin določa z generalnimi klavzulami javna varnost, varnost države, notranja varnost, javni red in javno zdravje. In kako zdaj vso to kompleksno materijo postaviti v skupni okvir pravnega reda in politike države o organizaciji in delovanju sistema javne varnosti in javnega zdravja, upoštevajoč tiste ugotovitve Ustavnega sodišča RS, ki jih je medtem zakonodajalec potrdil s sprejetjem novele ZNB-D,<sup>21</sup> da je bila prejšnja določba 39. člena ZNB v nasprotju z ustavo.<sup>22</sup>

Zakonska ureditev posegov v človekove pravice z omejitvami in ukrepi, zajetimi v oceni stanja in razlogih za sprejetje ZUVPNB, javne varnosti ne omenja niti na tistih področjih, kjer Ustava RS izrecno določa, da so takšne omejitve dopustne le, če to zahteva varnost države ali javna varnost ter varstvo pred širjenjem nalezljivih bolezni. To so kompleksni problemi, o katerih je sicer govor v predlogu ZUVPNB, vendar ostajajo nerešeni.

### 3.1. Pogled od vrha navzdol

Varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, vključno s sprejetimi obveznostmi države po mednarodnem (konvencijskem) pravu in pravu EU, je neločljiva sestavina ustavne tvarine (*materia constitutionis*).<sup>23</sup> Z integralno razlago ustavnega besedila pridemo tudi do posameznih izjem ali derogacijskih klavzul, med katerimi je generalna klavzula javna varnost. S temi generalnimi klavzulami ali ustavnopravnimi standardi ustava pooblašča in hkrati omejuje zakonodajalca, da lahko posamezne človekove pravice in temeljne svoboščine pod izrecno določenimi pogoji uredi v zakonu. Tako mora zakonodajalec v skladu s temeljnimi načeli in konkretnimi določbami ustave po posameznih vertikalnih sistemskih in področnih zakonov hkrati skrbeti za skladnost predpisov in usklajenost ali koherentnost pravnega reda kot celote.<sup>24</sup> Po Igljčarjevih ugotovitvah gre za normativno integracijo ustavnih vrednot, ki z institu-

<sup>21</sup> Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o nalezljivih boleznih (ZNB-D), Uradni list RS, št. 125/22.

<sup>22</sup> Odločbi US RS U-I-79/20 z dne 13. 5. 2021 in U-I-50/21 z dne 17. 6. 2022; uvodne obrazložitve v predlogu ZUVPNB.

<sup>23</sup> Grad, Kaučič, Zagorc, str. 99–100, 716–727, 728–738.

<sup>24</sup> Prirjeno po razlagi Ustavnega sodišča RS o 153. členu Ustave RS, odločba US RS U-I-303/08 z dne 11. 2. 2010.

cionalizacijo in socializacijo sega vse do ponotranjanja (*internalizacije*) prava na osebni ravni – pravo, »ki ga živimo in čutimo v sebi kot živo«.<sup>25</sup>

Ko z miselno strategijo »od vrha navzdol«<sup>26</sup> pogledamo strukturni problem represivnih posegov v človekove pravice in temeljne svoboščine med krizo zaradi pandemije covid-19, na katerega v oceni stanja opozarja predlagatelj ZUVPNB, se prikaže zajetna normativna gmota področnih vertikal, od javne varnosti in javnega reda, javnega zdravja in preprečevanja širjenja nalezljivih bolezni do sistemskih predpisov in konkretnih odločitev o delovanju države in njenih organov oblasti v kriznih razmerah in ekstremnih situacijah, vključno z varnostjo in zaščito pred naravnimi in drugimi nesrečami.<sup>27</sup> Koherentnost te normativne gmote v paketu krizne zakonodaje je bil na kratko glavni namen prejšnjega 39. člena ZNB. Ustavno sodišče pa je ugotovilo, da je 39. člen ZNB v neskladju z 32., 42., 49., 74., 120. in 153. členom Ustave RS.<sup>28</sup>

Metode pravne razlage s splošno naravo pojasnilnih in napotilnih klavzul v določbi prejšnjega 39. člena ZNB potrjujejo, da njegov glavni namen ni bil podrobno urejanje vseh možnih omejitev in posegov v človekove pravice in temeljne svoboščine, z vso nepredvidljivostjo in nevarnostjo širjenja nalezljivih bolezni. Ker je natančnejša ureditev varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin v posameznih, normalnih in ekstremnih situacijah že po sistematiki pravnega reda in resorni delitvi pristojnosti državne oziroma javne uprave stvar posameznih področnih zakonov in drugih predpisov, je zakonodajalec z ureditvijo prejšnjega 39. člena ZNB poskrbel le za harmonizacijo vertikalnih povezav v procesu normativne integracije in obenem za horizontalno skladnost s paketom krizne zakonodaje, s katero je ZNB ob nevarnosti širjenja nalezljivih bolezni neločljivo povezan v praviloma koherentno in delujočo celoto pravnega reda ter politike države o nacionalni oziroma javni varnosti in javnem zdravju.

### 3.2. Pogled od spodaj navzgor – neskladje javne varnosti v družbenem kontekstu

Ugotovitve v tem delu besedila izhajajo iz kratke normativne analize usklajenosti predpisov ter iz splošnih ocen, kako je sistem javne varnosti dejansko učinkovit v družbenem okviru

<sup>25</sup> Igličar.

<sup>26</sup> Miselne strategije od vrha navzdol, od spodaj navzgor in usklajenosti ali koherentnosti so z idejo naravnega prava na tem mestu izpeljane iz znanstvenih dognanj o delovanju človeških možganov in naravi kognitivnega procesiranja tako, da je razprava o tem hkrati primerljiva z ugotovitvami US RS v navedeni odločbi U-I-303/08; Kečanović, 2023.

<sup>27</sup> »Usklajeno uresničevanje varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami« je izrecna zahteva po prvem odstavku 6. člena Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (ZVNDN), Uradni list RS, št. 51/06 in nasl. Po tej zahtevi bi se morali zgledovati vsi zakoni ter državni organi in organi lokalne samouprave v skupnem okviru nosilcev javne varnosti in kriznega upravljanja; celovit in povezljiv pristop, v: Resolucija o strategiji nacionalne varnosti (ReSNV-2), Uradni list RS, št. 59/19.

<sup>28</sup> Odločbi US RS U-I-79/20 in U-I-50/21.

(kontekstu), kjer ljudje živijo svoje vsakdanje življenje. S Straussovo idejo naravnega prava in Igličarjevo teorijo normativne integracije gre za vprašanje učinkovitosti prava, ki ga živimo in čutimo v sebi kot živo.<sup>29</sup> S tem pričakujemo, da se na koncu izriše neka nova pojavnost (emergenca) prava, podprta z občutkom, kako se koherentnost javne varnosti izraža v družbeni praksi. Glavni predmet normativne analize od vrha navzdol pa so pristojnosti državnih organov in organov lokalne skupnosti, na horizontalni ravni opredeljene s področno zakonodajo.<sup>30</sup>

Metodološko je predmetna obravnava s pogledom od spodaj navzgor zasnovana na istih predpostavkah oziroma miselnih strategijah, primerljivih z razlago Ustavnega sodišča RS v odločbi U-I-303/08, v kateri analizira 153. člen Ustave RS in ugotavlja njegov pomen za vertikalno in horizontalno skladnost predpisov ter koherentnost pravnega reda kot delujoče celote. Če te miselne strategije primerjamo s smernicami zakonodajne politike v Resoluciji o normativni dejavnosti (ReNDej),<sup>31</sup> lahko sproti opravimo še oceno tveganj, vključno s psihosocialnimi dejavniki pri konkretnih osebah, odgovornih nosilcih nalog in pooblastil na področju javne varnosti in zakonodajne dejavnosti.<sup>32</sup>

Pogled po vertikali javne varnosti od državne do lokalne ravni najprej pokaže, da je zakonska ureditev tega področja od vrha navzdol izpeljana iz sistemskega Zakona o državni upravi (ZDU-1).<sup>33</sup> Tako je v 34. členu ZDU-1 določeno, da je za javno varnost sistemsko, na državni in lokalni ravni pristojno ministrstvo za notranje zadeve.<sup>34</sup> V tem vertikalnem razmerju državne in lokalne ravni je občinsko redarstvo operativna služba s pooblastili, da v skladu zakonom ali na podlagi zakona izdanem predpisu skrbi za javno varnost na območju občine, pri čemer mora upoštevati še občinski program varnosti (3. in 6. člen ZORed).

Program varnosti je strateški dokument občine z oceno tveganj in izpostavljenosti varnostnim grožnjam ter z akcijskimi ukrepi za uresničevanje potreb po javni varnosti. Odgovorni predlagatelj in skrbnik programa varnosti je župan. V tej vlogi mora župan skrbeti, da je program javne varnosti s posodobljeno letno oceno varnostnih razmer, tveganj in varnostnih potreb pred obravnavo na občinskem svetu usklajen s predpisi ter programskimi dokumenti ministrstva za notranje zadeve in policije na področju javne varnosti. Za usklajenost programa varnosti in redno sodelovanje občinskega redarstva in policije v lokalnem okolju sta odgovorna župan in vodja organizacijske enote policije na območju občine. Strokovno pomoč pri pripravi in izvajanju občinskega programa varnosti mora občinam praviloma zagotavljati ministrstvo

<sup>29</sup> Igličar.

<sup>30</sup> Zakon o občinskem redarstvu (ZORed), Uradni list RS, št. 139/06 in št. 97/17.

<sup>31</sup> Uradni list RS, št. 95/09.

<sup>32</sup> Kečanović, 2023.

<sup>33</sup> Uradni list RS, št. 52/02 in nasl.

<sup>34</sup> Uradni list RS, št. 113/05 in nasl.

za notranje zadeve (6. do 9. člen ZORed). S tem namenom je notranja organizacijska enota ministrstva – direktorat za policijo in druge varnostne naloge – leta 2015 objavil na primer prenovljene Smernice za izdelavo občinskega programa varnosti.<sup>35</sup>

S primerjavo zakonske ureditve o javni varnosti na lokalni ravni z zahtevo po celovitem in povezljivem pristopu v krovni politiki države o nacionalni varnosti (ReSNV-2) se od vrha državne ravni navzdol do »mikro« ravni varnostnega okolja občine jasno izriše normativna podoba koherentnosti pravne ureditve in sistema notranje varnosti, vključno s konkretnimi dolžnostmi odgovornih nosilcev za javno varnost in program varnosti po posameznih občinah.<sup>36</sup>

Z vidika zakonodajne politike in prizadevanj za boljše predpise (*better regulation*) je vertikala javne varnosti od državne do lokalne ravni v normativnem pogledu skladna tudi s smernicami resolucije državnega zbora o normativni dejavnosti, po katerih mora proces priprave, sprejemanja in uresničevanja predpisov »stremeti k večji skladnosti pravnega reda ter k medsebojni usklajenosti zakonov, ki urejajo vsebinsko medsebojno povezana področja, ki naj se praviloma obravnavajo sočasno in sprejemajo po vsebinskem zaporedju« (VII. poglavje ReNDej).

Prečna primerjava s sorodnimi modeli strateškega pristopa k zagotavljanju javne varnosti, vključno z metodologijo in podsistemom za obvladovanje tveganj, ki so v svetovnem merilu zasnovani po konceptu trajnostnih, pametnih in odpornih mest in skupnosti, ter Sendajskim okvirom 2030, je pokazala, da ima naš program javne varnosti na lokalni ravni danes celo večjo uporabno vrednost, kot si je to ob sprejetju ZORed sploh lahko predstavljal zakonodajalec.<sup>37</sup>

Toda ko vse navedene ugotovitve postavimo v družbeni okvir in vsakdanje življenje prebivalcev, se vzhičenje nad normativno koherentnostjo javne varnosti na državni in lokalni ravni razblini na čereh istega mrtvila, na katero pronicljivo opozarja Blaž Ivanc. Z idejo naravnega prava, torej razumnosti in razumevanja tega, kar človek vidi z lastnimi očmi, so spet na dlani isti dejavniki formalizma z ostalinami totalitarnih ideologij.

O problematiki javne varnosti in drugih dejavnikih družbene patologije na lokalni ravni se sicer iz leta v leto na široko razglablja tudi v državnem zboru. Uporabnih rešitev ni videti niti takrat, ko gre za ekstremne situacije s kriminalom in z nasiljem nad otroki in mladostniki,

<sup>35</sup> Glej <[https://www.gov.si/assets/ministrstva/MNZ/Dokumenti/DPDVN/Smernice\\_za\\_izdelavo\\_obcinskega\\_programa\\_varnosti-3.doc](https://www.gov.si/assets/ministrstva/MNZ/Dokumenti/DPDVN/Smernice_za_izdelavo_obcinskega_programa_varnosti-3.doc)> (18. 10. 2023).

<sup>36</sup> ReSNV-2, 2.2. Nacionalnovarnostni cilji: »Republika Slovenija bo svoje življenjske in strateške interese uveljavljala z uresničevanjem nacionalno-varnostnih ciljev preko celovitega in povezljivega delovanja vseh subjektov ter jasno določenih pristojnosti in procesov posameznih nosilcev in mehanizmov na področju nacionalne varnosti.«

<sup>37</sup> Primerjaj Action Plan of the Urban Agenda Partnership on Security in Public Spaces; Komisija EU; <<https://ec.europa.eu/newsroom/pps/items/696379>> (18. 10. 2023); Sancin; Moje mesto se pripravlja (My City is getting ready), UNISDR's Making Cities Resilient Campaign, <<https://mcr2030.undrr.org/>> (18. 10. 2023).

ženskami in deklicami, starostniki in drugimi šibkejšimi osebami v lokalnem javnem prostoru, bivalnem, delovnem, družinskem in učnem okolju. Največji paradoks pa je v tem, da so normativne rešitve z mednarodno primerljivimi orodji za načrtovanje in zagotavljanje javne varnosti v našem pravnem redu na razpolago že desetletja.<sup>38</sup>

Program varnosti, za katerega zakon (ZORed) zahteva, da mora biti letno posodobljen na podlagi prav tako posodobljenih ocen varnostnih razmer in potreb po javni varnosti, vključno z varnostjo in zaščito pred naravnimi in drugimi nesrečami, je z redkimi izjemami med občini bolj ali manj postranska stvar. Tudi tisto, kar je zakonodajalec mislil s t. i. partnerskim sodelovanjem v 35. členu ZODPoI, pri čemer je v horizontalnem razmerju do Zakona o lokalni samoupravi (ZLS)<sup>39</sup> poudarek na lokalni demokraciji in vključevanju prebivalcev v skupna prizadevanja za javno varnost, očitno ne daje pričakovanih rezultatov. Mrtvilo, ki je z leti spodkopalo javno varnost na državni in lokalni ravni, se je zažrlo v varnostno kulturo in pripravljenost ljudi, da kot aktivni državljani in ljudje plemenitih nagibov sodelujejo (participirajo) pri odpornosti proti varnostnim grožnjam in ekstremnim situacijam. Medtem pa se razraščanje družbene patologije s strahom pred nasiljem in kriminalom le še stopnjuje, kar obenem v vseh pogledih slabo vpliva na druga področja družbenega, ekonomskega in javnega življenja.<sup>40</sup>

#### 4. Koherentnost in odločanje, podprto z dokazi

Zahteva po koherentnosti pravnega reda in političnega sistema države na najvišji ravni izhaja iz ustave. Uporabna vrednost te zahteve se praviloma vedno pokaže, zlasti ko krizne razmere in ekstremne situacije po naravi stvari terjajo usklajen odziv države in celotne družbe. Avtorja tega prispevka na operativnem stičišču pravnega reda in političnega sistema države ter tudi medicinske znanosti in stroke ocenjujeva, da je izkustvo z okoliščinami in ekstremnimi situacijami, ki jih je ustvarila pandemija covid-19, dragocena referenca za razpravo, kako naj se kot družba v prihodnje izognemo problemom, na katere v oceni stanja in poglobitvinih razlogov opozarja predlagatelj ZUVPNB.

Z razlago Ustavnega sodišča o 153. členu Ustave RS<sup>41</sup> se avtorja ponovno sklicujeva na uporabo miselnih strategij in končnih ugotovitev, da gre pri koherentnosti za smiselno urejeno, v vertikalnem in horizontalnem pogledu koherentno celoto, katere korenine z idejo naravnega

<sup>38</sup> Na zakonski ravni jih določa ZORed, natančneje pa metodologija v Smernicah za izdelavo občinskega programa varnosti.

<sup>39</sup> Uradni list RS, št. 94/07 in nasl.

<sup>40</sup> Kečanović, 2017, str. 69–89.

<sup>41</sup> Odločba US RS U-I-303/08 z dne 11. 2. 2010.

prava segajo do najglobljih predelov človeških možganov.<sup>42</sup> S tako rekoč istim pristopom, kot Ustavno sodišče v navedeni odločbi razlaga 153. člen Ustave, si Evropska komisija prizadeva za učinkovito odpravljanje nasprotij in ustvarjanje sinergij, da poveča učinkovitost pri doseganju skupnih ciljev Unije in članic. Tako EU s politiko koherentnosti za razvoj (*policy coherence for development*) zajema še vrsto smernic in integriranih orodij tudi za boljše predpise (*better regulation*), podprte z dokazi (*evidence-informed policy making*).<sup>43</sup>

Potreba po koherentnosti prava in politike države se je torej v vsej svoji razsežnosti pokazala med pandemijo covid-19. V ozadju množičnega odziva na katastrofalno naravno nesrečo z uničujočimi poplavami, ki je sicer ponovno pokazal pregovorno solidarnost ljudi, je potreba po koherentnosti prava in politike države očitna z vidika razumne previdnosti, ki je leta zaman opozarjala na nevarnost gradnje na poplavno nevarnih območjih. Zdrav razum ali razumevanje tega, kar človek vidi z lastnimi očmi, z več vidikov opozarja, da je usklajevanje, denimo med strokovno-medicinskimi in drugimi deležniki v sistemu kriznega upravljanja in obvladovanja ekstremnih situacij, v praksi lahko odločilno.

#### 4.1. Od medicinske znanosti k pravu in zakonodajni politiki

Če za medicino velja, da je naravoslovna znanost, je logično, da njena stroka uporablja klasične znanstvene pristope, ki temeljijo na empiričnem dokazovanju in potrjevanju hipotez s kvantitativnimi metodami. Klasična znanstvena metoda je vsekakor vodilno načelo raziskovanja v medicini. Vsakodnevna praksa, torej zdravljenje posameznikov, se neizogibno od tega načela nekoliko oddalji. Situacije, s katerimi se srečujejo zdravniki, niso vedno kontrolirani eksperimentalni pogoji, temveč edinstven preplet okoliščin, na katere vplivajo tako značilnosti pacienta kot narava bolezni in okolja oziroma konteksta. Razpoložljive informacije pa niso nikoli popolne.<sup>44</sup>

V preteklosti so se zdravniki večinoma zanašali na lastne izkušnje. Šele v zadnjih nekaj desetletjih postaja pomembnejše sistematično preučevanje dokazov in oblikovanje smernic zdravljenja, ki temeljijo na dokazih. V devetdesetih letih prejšnjega stoletja se je tako uveljavil izraz na dokazih temelječa medicina (*evidence based medicine*).<sup>45</sup>

<sup>42</sup> Kečanović, 2023.

<sup>43</sup> Politika koherentnosti za razvoj (Policy coherence for development); Evropska komisija; <[https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/european-development-policy/policy-coherence-development\\_en](https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/european-development-policy/policy-coherence-development_en)> (18. 10. 2023).

<sup>44</sup> Banning, str. 187–195.

<sup>45</sup> Claridge, Fabian, str. 29, 547–553.

Seveda na dokazih temelječa medicina ni zgolj izraz zahteve po spoštovanju najnovejših dognanj znanosti, ampak je pristop, ki upošteva in hkrati razkriva kompleksnost uporabe znanstvenih dokazov. Ena temeljnih ugotovitev je, da niso vsi dokazi enakovredni in da je pomembno na podlagi uporabljene raziskovalne metodologije oceniti verodostojnost vsake ugotovitve oziroma dokaza, ki iz nje izhaja. Poleg tega na dokazih temelječ pristop upošteva, da je pogosto treba oblikovati stališče na podlagi dokazov slabše kakovosti oziroma nizke stopnje zanesljivosti. Zelo jasen primer izhaja iz obdobja pandemije covid-19, ko so se morali medicinski strokovnjaki, ki so oblikovali predloge ukrepov, zanašati na začasne ugotovitve, izhajajoče iz raziskav nizke zanesljivosti. Nezanesljivost dokazov v kriznih razmerah in na splošno ne more biti izgovor za odsotnost potrebnih priporočil in ukrepov. V nasprotnem bi lahko bile posledice neukrepanja bistveno hujše. Z ugotovitvami Ustavnega sodišča RS v odločbah iz obdobja pandemije covid-19 lahko rečemo, da odločanje v tovrstnih situacijah vedno poteka z razumno mero previdnosti.<sup>46</sup>

Koncept na dokazih temelječa medicina je medtem s potrebnim razlikovanjem prenesen tudi na področje oblikovanja politik. Politike in predpisi, ki jih odločevalci sprejmejo ali iz njih izhajajo, praviloma ne temeljijo zgolj na ideji ene osebe, ki predmet obravnave (diagnozo) preuči in najde ustrezno rešitev. Število možnih deležnikov pri oblikovanju političnih odločitev je od primera do primera praktično nepredvidljivo, učinki sprejetih odločitev pa so *ex-ante* sorazmerno negotovi. Dokazi, ki jih odločevalci uporabljajo, pogosto izvirajo iz različnih virov in okolij, na primer iz informacij o uporabi predlagane rešitve v drugi državi ali v drugem sektorju. Če s to ugotovitvijo ostanemo pri razmerju medicine in prava, ima slednje od nekdanj razdelan sistem spoznavnih in dokaznih pravil, saj že iz časov rimskega prava velja načelo, da pravo izhaja iz dejstev: *ius ex facto oritur*. »Pravo se zato oblikuje kot posledica dejanskega stanja v družbi.«<sup>47</sup> V tem kontekstu je za obe področji, medicino in pravo, v osnovi enako pomembno, kar je v svojem predgovoru k zbirki Pravne panoge in metodologija razlage prava zapisal Peter Štih, da je vprašanje razlage v družboslovju in humanistiki predvsem epistemološko vprašanje. V znanstvenem pogledu se to vprašanje dotika (z)možnosti in meja spoznavanja tudi na tistih področjih, kjer med objektivnimi danostmi in subjektivno razlago ni tako strogih ločnic, v naravoslovnih in drugih eksaktnih vedah.<sup>48</sup>

Ne nazadnje, odločitve o politikah in predpisih v liberalnih demokracijah zahtevajo vključevanje vseh akterjev oziroma interesnih skupin, na katere se konkretni predpis oziroma politika nanaša. To ne pomeni, da je v politiki smiselno in dopustno ignorirati razpoložljive dokaze. V primerjavi z medicino, ki temelji na dokazih, so dokazi pri oblikovanju predpisov in politik le

<sup>46</sup> Odločba US RS U-I-83/20 z dne 27. 8. 2020.

<sup>47</sup> Kranjc, str. 133.

<sup>48</sup> Novak, Pavčnik, str. 13–16; povzeto tudi v: Kečanović, 2022.

eden izmed številnih dejavnikov, ki pomembno vplivajo na vsebino in namen predmeta odločanja. Zato je v sferi političnega odločanja o zadevah javnega pomena vedno bolj uveljavljen in pravičen izraz politika, podprta z dokazi (*evidence informed policy-making*).<sup>49</sup>

Med pandemijo covid-19 je medicinska stroka oblikovala in političnim odločevalcem predlagala določene ukrepe. Politični odločevalci so pri oblikovanju in sprejemanju predpisov ter drugih splošnih aktov sprejemali odločitve, podprte sicer s priporočili medicinske stroke, vendar ob upoštevanju vseh drugih okoliščin, ki so jih v danih razmerah narekovale ekstremne situacije. Medicina namreč ni edina, na katero se je treba ozirati, ko sprejemamo odločitve, ki so lahko usodne za ljudi in celotno družbo. To velja tudi ob neposredni nevarnosti izbruha in širjenja nalezljivih bolezni, ko je v središču pozornosti javno zdravje in preživetje ljudi, medicinska stroka pa gotovo med najpomembnejšimi nosilci nalog in ukrepov za koherenten odziv v kriznih razmerah in ekstremnih situacijah.

Kar zadeva odločanje v kriznih razmerah in ekstremnih situacijah, velja posebej poudariti, da so možnosti upoštevanja vseh vidikov odločanja omejene z razpoložljivim časom za ukrepanje. Ne glede na vse okoliščine je treba tudi v teh razmerah in situacijah čim bolj upoštevati načelo z dokazi podprtega odločanja, po katerem je verjetnost oblikovanja, sprejemanja in izvrševanja kakovostnih predpisov in politik (*better regulation*) neprimerljivo večja, če so odločevalci predhodno seznanjeni z razpoložljivimi dokazi, na podlagi katerih lahko s toliko večjo verjetnostjo sprejemajo strokovno utemeljene ocene o razlogih in pričakovanih učinkih. To načelo je v Sloveniji že uveljavljeno in je z ReNDej sprejeto v zakonodajni politiki.<sup>50</sup> Poudarek na z dokazi podprtem oblikovanju politik pa je, kot rečeno, vse večji tudi na ravni Evropske unije<sup>51</sup> ter v okviru mednarodnih organizacij, kot sta Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj<sup>52</sup> ter Svetovna zdravstvena organizacija.<sup>53</sup>

O tem, kako naj se pravni in politični sistem države s koherentnostjo odziva na družbene potrebe in probleme, sva avtorja tega prispevka skupaj s preostalimi udeleženci Nomotehničnih dnevov 2023 razpravljala na okrogli mizi Uporabna zakonodajna politika na primeru javne varnosti. V razpravi smo se med drugim dotaknili uradnih napovedi o načrtovani prenovi zakonodajne politike (ReNDej). Navedene ugotovitve in viri, na katere se sklicujeva, potrjujejo, da zakonodajna politika v Sloveniji že zdaj upošteva in z nomotehničnimi smernicami

<sup>49</sup> World Health Organization.

<sup>50</sup> Poldrugovac, str. 313–318.

<sup>51</sup> Majcen, str. 7869–7871.

<sup>52</sup> OECD.

<sup>53</sup> Lester in dr., str. 1–19.

zahteva, da mora biti proces priprave, sprejemanja in izvrševanja predpisov podprt z dokazi (*evidence-informed policy making*) in argumenti demokratične razprave.<sup>54</sup>

## 5. Sklep

Če se za konec vrneva k ideji naravnega prava in prisposodbi mrtvila, ki že desetletja prispeva k odklonilnemu odnosu do ureditve javne varnosti, ki je vendarle eno od krovnih meril ali generalnih klavzul ustavnega varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin, se avtorja zavedava, da sva glede tega postavila več vprašanj, kot je odgovorov v tem prispevku. To je za konec obenem tudi iztočnica, na podlagi katere upava, da bo ta prispevek vendarle spodbudil širše zanimanje za to temo, ki je v današnjih razmerah vse večje negotovosti in ekstremnih situacij toliko bolj pereča.

## Literatura

- BANNING, Maggi. A review of clinical decision making: models and current research. *Journal of clinical nursing*, 2008, št. 17/2, str. 187–195.
- BECK, Ulrich. *Družba tveganja: na poti v neko drugo moderno*. Ljubljana: Založba Krtina, 2009.
- BIEDER, Corinne, GOULD, Kenneth (eds.). *The Coupling of Safety and Security: Exploring Interrelations in Theory and Practice*. Cham: Springer, 2020.
- CLARIDGE, A. Jeffrey, FABIAN, C. Timothy. History and development of evidence-based medicine. *World Journal of Surgery*, 2005, št. 29, str. 547–553.
- GRAD, Franc, KAUCIČ, Igor, ZAGORC, Saša. *Ustavno pravo*. Ljubljana: Pravna fakulteta, 2016.
- HUHTA, Kaisa. *The Evolution of the Public Security Defence in EU Free Movement Law: Lessons from the Energy Sector*. Published online by Cambridge University Press, 29. 8. 2023, <<https://www.cambridge.org/core/journals/cambridge-yearbook-of-european-legal-studies/article/evolution-of-the-public-security-defence-in-eu-free-movement-law-lessons-from-the-energy-sector/2ECA1F5360FBB746FDA396D3EE63197D>> (18. 10. 2023).
- IGLIČAR, Albin. Pogojenost zakonodajne politike z naravo prava. *Pravni letopis*, št. 2/2023.
- IVANC, Blaž. Naravnopravna razsežnost politične filozofije Lea Straussa (1899–1973). V: Strauss, L., *Naravno pravo in zgodovina*. Ljubljana: Študentska založba, 1999, str. 329–367.
- KEČANOVIČ, Bečir. Koherentnost prizadevanj za trajnostni razvoj. *Glasnik TFL*, 2023, št. 22, <<https://www.tax-fin-lex.si/Dokument/Podrobnosti?rootEntityId=75d17a75-7ae8-4421-b1a0-0e689bcd2984>> (18. 10. 2023).

---

<sup>54</sup> Igličar.

- KEČANOVIĆ, Bečir. Generalne klavzule v smislu prava. *Glasnik TFL*, 2022, št. 31, <<https://tax-fin-lex.si/Dokument/Podrobnosti?rootEntityId=b49955b7-aaff-412f-b0a7-1cec-27f1ab57>> (25. 10. 2023).
- KEČANOVIĆ, Bečir. *Vključujoča in varna lokalna skupnost*. Zbornik razprav 1. kongresa slovenskih občin, Podčetrtek, 2017, <<http://www.irvd.si/wp-content/uploads/2019/08/Vključujoča-in-varna-lokalna-skupnost.pdf>> (25. 10. 2023)
- KRANJC, Janez. *Latinski pravni reki*. Ljubljana: Cankarjeva založba, 1994.
- LESTER, Luis, HABY, M. Michelle, CHAPMAN, Evelina, KUCHENMÜLLER, Tanja. Evaluation of the performance and achievements of the WHO Evidence-informed Policy Network (EVIPNet) Europe. *Health Research Policy and Systems*, 2020, št. 18/1.
- MAJCEN, Špela. Evidence based policy making in the European Union: the role of the scientific community. *Environmental Science and Pollution Research*, 2017, št. 24, str. 7869–7871.
- NOVAK, Aleš, PAVČNIK, Marijan (ur.), in dr. *Pravne panoge in metodologija razlage prava*. Ljubljana: Lexpera, GV Založba, 2022.
- OECD. *Building Capacity for Evidence-Informed Policy-Making: Lessons from Country Experiences, OECD Public Governance Reviews*. Paris: OECD Publishing, 2020, <<https://doi.org/10.1787/86331250-en>> (18. 10. 2023).
- POLDRUGOVAC, Mircha, in dr. The evidence-informed policy-making context in Slovenia: groundwork for a knowledge translation platform. *Public Health Panorama*, 2016, št. 2/03, str. 313–318.
- SANCIN, Vasilka (ur.), in dr. *Razvoj in odpornost pametnih mest in skupnosti na področju javne varnosti – enakovredna vloga žensk pri zagotavljanju miru in varnosti*. Ljubljana: Pravna fakulteta UL, 2023, <[https://www.pf.uni-lj.si/media/sancin.-.razvoj.in.odpornost.pametnih.mest\\_tisk.e\\_cip.pdf](https://www.pf.uni-lj.si/media/sancin.-.razvoj.in.odpornost.pametnih.mest_tisk.e_cip.pdf)> (18. 10. 2023).
- STRAUSS, Leo. *Naravno pravo in zgodovina*. Ljubljana: Študentska založba, 1999.
- VEDDER, Anton, SCHROERS, Jessica, DUCUING, Charlotte, VALCKE, Peggy (eds.). *Security and Law: Legal and Ethical Aspects of Public Security, Cyber Security and Critical Infrastructure Security*. Antwerpen: Intersentia, 2019.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Evidence, policy, impact: WHO guide for evidence-informed decision-making*, 2021, <<https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/350994/9789240039872-eng.pdf?sequence=1>> (18. 10. 2023).