



**Številka:** U-I-79/20-28  
**Datum:** 27. 5. 2021

## **LOČENO MNENJE SODNIKA DR. MARIJANA PAVČNIKA K ODLOČBI ŠT. U-I-79/20 Z DNE 13. 5. 2021**

### STOPNJEVITOST PRAVNEGA REDA

1. COVID-19 je vse prej kot samo medicinski problem. Epidemija, ki jo je izzval, zahteva, da se z njo spoprijemamo tudi pravno. V dosedanjih ločenih mnenjih sem že opozoril na pomen sistema zavor in ravnovesij med zakonodajnimi, izvršilno-upravnimi in sodnimi organi državne oblasti (v zadevi št. U-I-83/20), na doslednost vladavine prava (v zadevi št. U-I-455/20), na to, da "Stiska uči misliti." (v zadevi št. U-I-473/20), in na svobodo duha – tudi na epidemiološko varnih shodih (v zadevi št. U-I-50/21).

2. K tem vidikom naj dodam še enega. Nanj opozarja odločba, ki se ob Zakonu o nalezljivih boleznih (v zadevi št. U-I-79/20) ukvarja tudi s svobodo gibanja ter s pravico zbiranja in združevanja. Eno od osrednjih težišč odločbe je, kako naj bo, gledano vsebinsko, vzpostavljena stopnjevitost pravnega reda. Kaj je tisto, kar ureja Ustava? Kaj je tisto, kar naj ureja zakon? In kaj je ne nazadnje tisto, kar sodi v domeno podzakonskih aktov?

3. Ustava predpisuje, da se svobodo gibanja omeji z zakonom tudi zato, "da bi se preprečilo širjenje nalezljivih boleznih."<sup>1</sup> Dopustne so tudi omejitve pravice do zbiranja in združevanja, če "to zahteva (...) varstvo pred širjenjem nalezljivih boleznih."<sup>2</sup> Oba primera sta umeščena v poglavje o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah. Te so skupaj s preambulo in temeljnimi ustavnimi določbami sistematični in namenski (teleološki) kontekst, ki ga morajo omejitve upoštevati. Osrednji imperativ je, da morajo zakonske omejitve spoštovati vrednotne cilje temeljnih pravic in da mora to veljati tudi za njihovo normativno konkretizacijo s podzakonskimi akti.

4. Zakonske omejitve, na katere napotuje Ustava, naj omogočajo, da ustavne vrednote sobivajo. Prvenstvo ima varstvo pred širjenjem nalezljivih boleznih, ki pa ne sme iti tako

---

<sup>1</sup> Drugi odstavek 32. člena Ustave.

<sup>2</sup> Tretji odstavek 42. člena Ustave.

daleč, da prekomerno utesnjuje druge ustavne vrednote. Prekomernost začenja tam, kjer omejitve niso (več) potrebne. Če bi jih še vedno vzdrževali ali pa bi jih očitno prenapenjali, bi pomenilo, da so arbitrarne in da ogrožajo vrednote ustavne demokracije.<sup>3</sup>

5. Normativna konkretizacija zakonskih omejitev je, *volens nolens*, neogibna, če z ukrepi, ki so določeni z Zakonom o nalezljivih boleznih "ni mogoče preprečiti, da se v Republiko Slovenijo занesejo in v njej razširijo določene nalezljive bolezni."<sup>4</sup> V primerih te vrste lahko Vlada "prepove oziroma omeji gibanje prebivalstva na okuženih ali neposredno ogroženih območjih"<sup>5</sup> in "prepove zbiranje ljudi po šolah, kinodvoranah, javnih lokalih in drugih javnih mestih, dokler ne preneha nevarnost širjenja nalezljive bolezni"<sup>6</sup>.

6. Prepovedi in omejitve, s katerimi naj Vlada s podzakonskimi akti normativno konkretizira zakon, so ohlapne in v precejšnji meri nedoločne. Do neke mere si lahko pomagamo s klasičnimi metodami razlage pravnih aktov, z objektivistično-dinamičnim načinom razlage, z že izoblikovanimi standardi ravnanja, s pravili stroke (npr. medicinske stroke) in še posebej z ustavno-skladno razlago.<sup>7</sup> Temeljno vodilo mora vsekakor biti, da si podzakonski akti ne smejo lastiti tega, kar je v pristojnosti zakonodajalca. Ta je tisti, ki mora določiti trdna pomenska jedra pravic in dolžnosti, kolikor te niso že urejene v Ustavi. Izhodiščna in temeljna vprašanja so v domeni ustavnega in nato še zakonskega urejanja.

7. Pomemben je tudi časovni vidik.<sup>8</sup> Nalezljive bolezni je težko predvideti in vnaprej povedati, s katerim in s kakšnimi ukrepi naj jih zaježimo in odpravljamo. Ko se je COVID-19 pojavil, je bilo treba sprejeti pravne ukrepe, kolikor in kakor so bili že zakonsko predvideni. Ključno je tudi to, da se je bilo treba odzivati s podzakonskimi akti, ki so temeljili na ne najboljšem zakonu. Z razlago se je reševalo, kar se je rešiti dalo. Danes je položaj bistveno drugačen. Izkušnje so pokazale, kje je zakonodaja šibka in pomanjkljiva.

---

<sup>3</sup> Glej W. Hassemer, Ustavna demokracija, Pravniki, št. 4–5 (2003), str. 207–226. Prim. tudi M. Pavčnik, Človekovo dostojanstvo in ustava (2019), v: M. Pavčnik, Razumevanje prava, Lexpera, GV Založba, Ljubljana 2021, str. 55.

<sup>4</sup> Prvi stavek prvega odstavka 39. člena Zakona o nalezljivih boleznih.

<sup>5</sup> Točka 2 prvega odstavka 39. člena Zakona o nalezljivih boleznih.

<sup>6</sup> Točka 3 prvega odstavka 39. člena Zakona o nalezljivih boleznih.

<sup>7</sup> Dragoceno je tudi tako imenovano nadaljnje razvijanje prava. Pravnost "zahteva, da se morajo argumenti nadaljnega razvijanja prava gibati v *mejah zasnove prava*, ki jo, čeprav ohlapno in vsebinsko porozno, usmerjajo pravna načela." (M. Pavčnik, Argumentacija v pravu, 3. izd., GV Založba, Ljubljana 2013, str. 126.) O nadaljnjem razvijanju prava glej in prim. tudi P. Koller, Theorie des Rechts. Eine Einführung, 2. izd., Böhlau Verlag, Wien, Köln, Weimar 1997, str. 221 in nasl.; E. A. Kramer, Juristische Methodenlehre, 6. izd., Beck, Manz, Stämpfli, Bern 2019, str. 152 in nasl., in B. Rütters, Ch. Fischer, A. Birk, Rechtstheorie und Juristische Methodenlehre, 11. izd., Beck, München 2020, str. 493 in nasl..

<sup>8</sup> O tem glej tudi že omenjeno ločeno mnenje Svoboda duha – tudi na epidemiološko varnih shodih (v zadevi št. v U-I-50/21), 3. točka obrazložitve.

Izvršilna oblast bi morala to pravočasno zaznati in predlagati, da se zakonodaja izostri in izpopolni.<sup>9</sup>

8. Pravo je krhek pojav. Če se zavedamo, da *Hominum causa omne ius constitutum*, je naloga, ki jo moramo opraviti, lažje izvedljiva. Pravo stoji in pade s tem, kar se z njim dogaja v praksi.

9. To so razlogi, s katerimi utemeljujem, da sem glasoval za 1. točko izreka, to je za to, da sta 2. in 3. točka prvega odstavka 39. člena Zakona o nalezljivih boleznih v neskladju z Ustavo.

Dr. Marijan Pavčnik  
Sodnik

---

<sup>9</sup> Prim. s stališči v ločenem mnenju, ki je navedeno v 8. opombi.