



**Številka:** U-I-210/21-16

**Datum:** 4. 10. 2021

## **PRITRDILNO LOČENO MNENJE SODNICE DR. ŠPELCE MEŽNAR K SKLEPU ŠT. U-I-210/21 Z DNE 30. 9. 2021**

1. Ustavno sodišče je zaenkrat le začasno zadržalo izvajanje sporne določbe Odloka, na podlagi katere za zaposlene v državni upravi velja pogoj PC (ne pa PCT kot za vse ostale zaposlene). Kot škodljive posledice pogoja PC je Ustavno sodišče v konkretnem primeru (upravičeno) izpostavilo nepovratnost in trajnost cepljenja v kombinaciji z njegovo neprostovoljnostjo<sup>1</sup> ter morebitne disciplinske in delovnopravne sankcije, vključno z odpovedjo pogodbe o zaposlitvi za tiste, ki se ne želijo cepiti in niso prebolevniki (ter zanje ne velja nobena od izjem od pogoja PC po Odloku). S takim pristopom je Ustavno sodišče težišče škode postavilo med zaposlene v državni upravi, na katere ukrep cilja.

2. Na pojav škodljivih posledic pa je po mojem mnenju mogoče gledati tudi širše. Kadar izvršilna oblast v najbolj temeljne človekove pravice začne sistematično posegati s podzakonskimi akti, ki nimajo (ustrezne ali nobene) podlage v zakonu,<sup>2</sup> škodljive posledice ne nastajajo le prizadetim posameznikom (v tem primeru zaposlenim v državni upravi). Škoda nastaja vsem državljanom in državljanom, ker ena izmed vej oblasti ne spoštuje več temeljev ustavne ureditve: načel demokratičnosti (1. člen Ustave),<sup>3</sup> pravne

---

<sup>1</sup> Ustavno sodišče sicer ni podvomilo o splošni koristnosti cepljenja. V izogib napačni interpretaciji mojih stališč se mi zdi prav povedati, da sem proti COVID-19 cepljena s cepivom proizvajalca Astra Zeneca.

<sup>2</sup> Glej zadevo št. U-I-73/94, 18. točka obrazložitve: "Načelo varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin (prvi odstavek 5. člena Ustave) zahteva, da jih v skladu z načelom demokratičnosti in z načelom pravne države lahko omejuje samo zakonodajalec, kadar in kolikor mu to dopušča Ustava, ne pa izvršilna oblast".

<sup>3</sup> Glej prav tam: "Načelo demokratičnosti (1. člen Ustave) izraža tudi zahtevo, da neposredno izvoljeni poslanci v parlamentu sprejemajo najpomembnejše odločitve, zlasti tiste, ki se nanašajo na državljanke. Posledica tega je, da izvršilna oblast (vlada in upravni organi) lahko pravno deluje samo na vsebinski podlagi in v okviru zakona in ne na podlagi lastnih predpisov ali pa celo samo

države (2. člen Ustave)<sup>4</sup> in delitve oblasti (3. člen Ustave). Tovrstni (širši) pristop k razumevanju škodljivih posledic predpostavlja preliminarno oceno (proti)ustavnosti izpodbijanega ukrepa – pogoja PC. V konkretnem primeru je ta enostavna. Pogoj PC je na prvi pogled (*prima facie*) protiustaven. Pogojevanje ohranitve zaposlitve s (katerimkoli) cepljenjem nesporno predstavlja poseg v temeljne pravice, ki ga v našem ustavnem redu lahko predvidi le zakon.<sup>5</sup> Noben zakon trenutno ne ureja posledic (ne)cepljenja zoper COVID-19. Že na ravni legalitetnega načela je zato izpodbijana določba grobo protiustavna – obstajajo pa vsaj resni dvomi tudi glede njene skladnosti z načelom enakosti in sorazmernosti.

3. Argument reševanja človeških življenj (kot protiutež) se lahko uporabi šele, ko so ukrepi, s katerimi se Vlada bori proti epidemiji, sprejeti na ustavno zapovedan način. Legalitetno načelo, načelo demokratičnosti in načelo delitve oblasti – razen v izrednem stanju (ki pri nas nikoli ni bilo razglašeno)<sup>6</sup> – nimajo izjem: treba jih je spoštovati, tudi ko razsaja huda bolezen ali če je vladajoča politika brez potrebne večine v parlamentu. Poseganja v temeljne človekove pravice brez zakonske podlage izvršilna oblast v našem ustavnem redu zato ne more upravičiti niti s sklicevanjem na reševanje življenj. V tem smislu imajo omenjena načela prednost pred načelom sorazmernosti.<sup>7</sup> Šele če sprejeti poseg v temeljne pravice temelji na zakonu, se lahko postavi vprašanje njegove sorazmernosti (tehtanje).

4. Ustava je naš najmanjši skupni imenovalac, osnova našega družbenega sožitja. Vsi bi se morali truditi, da ji ne odrekamo spoštovanja. Če se strinjamo o tem, da smejo o temeljnih družbenih vprašanjih odločati le na volitvah neposredno izvoljeni predstavniki ljudstva, da sme izvršilna oblast delovati le na podlagi in v okviru zakonov in Ustave ter da bodo o naših pravicah in obveznostih dokončno odločala le sodišča, postanejo nazorske in ideološke razlike med nami, če že ne nepomembne, pa vsaj neproblematične. Ko izvršilna oblast prične sistematično prevzemati zakonodajno funkcijo, odreka spoštovanje temeljem ustavnega reda. To pa je sama po sebi škodljiva

---

na podlagi lastne funkcije v sistemu delitve oblasti". Glej tudi zadevo št. U-I-176/94: "Zato podzakonski predpisi in splošni akti za izvrševanje javnih pooblastil ne smejo vsebovati določb, za katere v zakonu ni podlage, zlasti pa ne smejo samostojno urejati pravic in obveznosti. Taki akti smejo dopolnjevati zakonsko normo samo tako daleč, da z dopolnjevanjem ne bodo originarno pravno urejali družbenih razmerij, ampak morajo v vseh elementih stremeti k izpolnitvi cilja, ki ga vsebuje zakonska norma".

<sup>4</sup> Glej zadevo št. U-I-73/94, 18. točka obrazložitve: "Načelo pravne države (2. člen Ustave) zahteva, da se pravna razmerja med državo in državljani urejajo z zakoni. 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".

<sup>5</sup> Seveda pa je lahko v kakšnem drugem sistemu državne oblasti (npr. predsedniškem) pogojevanje zaposlitve s cepljenjem dopustno tudi brez vključitve zakonodajalca.

<sup>6</sup> Glej 92. in 16. člen Ustave.

<sup>7</sup> Glej zgoraj op. 2.

posledica, ki jo mora Ustavno sodišče upoštevati tudi ob odločanju o začasnem zadržanju.

dr. Špelca Mežnar  
Sodnica