

Pomen načela zakonitosti v povezavi z drugimi ustavnimi načeli: analiza odločbe Ustavnega sodišča: U-I-155/20-24

*Matic Zavodnik**

POVZETEK

Prispevek je nastal, po predstavitvi ene od izbranih odločb Ustavnega sodišča, ki smo jih predstavljali pri predmetu Upravno pravo. Izbral sem odločbo, ki se je osredotočala na pomen načela zakonitosti, saj sem si želel podrobneje raziskati to področje upravnega prava skozi razlago Ustavnega sodišča. V Sloveniji uprava vedno deluje na podlagi zakona in Ustave, kot je to tudi navedeno v 120. členu Ustave RS. V tem istem členu je tudi posebej načelo zakonitosti. A za dobro in demokratično delovanje uprave in samo krepitev vladavine prava je potrebno sočasno upoštevati vsa ustavna načela hkrati. Ustavno sodišče je v tej odločbi to tudi izpostavilo, da se ustavna načela medsebojno navezujejo. Predmet same odločbe izpodbijana določba Zakona o nalezljivih boleznih in vladnega Odloka, ki sta veljala v tistem času, ko se je Slovenija spopadala z epidemijo bolezni COVID-19. Časi v tistem obdobju t.i. *COVID krize* so bili izredno nepredvidljivi in niso dopuščali veliko manevrskega prostora za delovanje družbe, gospodarstva, šolstva itd. Bile so izredne razmere in oblasti po svetu so se tako in drugače trudile zagotoviti varnost svojim ljudem. V veliki meri se je to kazalo skozi omejevalne ukrepe in sprejete pravne akte za zakonito podlago za izvajanje le teh ukrepov. Nič drugače pa ni bilo v Sloveniji.

* študent magistrskega študija prava na Evropski pravni fakulteti Nove univerze.

Vendar pa je v pravu stvari vedno potrebno pogledati tudi iz več različnih zornih kotov, da pridemo do bistva problema, razčistimo dejansko stanje in nato presodimo oz. v primeru sodišč, odločimo. Zato pa je potrebno pravne norme razlagati in jih razumeti. Odločba Ustavnega sodišča, pa dopušča široko polje razprave glede razlage pravnih norm, skozi metode razlage, glede na okoliščine, ki so v trenutku pravnega vprašanja relevantne.

V prispevku bom želel čim boljše analizirati odločbo in pri tem izpostavljati ključne odločitve in jih argumentirati z vidika ustavnih načel ter različnih metod razlage pravnih aktov.

Ključne besede: Ustavno sodišče, načelo zakonitosti, načelo delitve oblasti, načelo jasnosti in določnosti predpisov, vladavina prava, COVID-19 kriza

The principle of legality and its connections with other constitutional principles: analysis of the decision of the Slovenian Constitutional Court: U-i-155/20 – 24

ABSTRACT

The contribution was written after the presentation of one of the selected decisions of the Slovenian Constitutional Court, which was presented during the course of Administrative Law. I chose a decision that focused on the meaning of the principle of legality, as I wanted to explore this area of administrative law in more detail, through the interpretation of the Constitutional Court. In Slovenia, the administration always operates based on the law and the Constitution, as explicitly stated in Article 120 of the Constitution of the Republic of Slovenia. This same article also embodies the principle of legality. However, for the good and democratic

functioning of the administration and the strengthening of the rule of law, it is necessary to take into account all constitutional principles simultaneously. In this decision, the Constitutional Court also highlighted that constitutional principles are interconnected. The subject of the decision itself is the challenged provision of the Infectious Diseases Act and the Government Decree, which were in force at the time when Slovenia was dealing with the COVID-19 epidemic. During that period, the so-called *COVID crises* were extremely unpredictable and did not allow much room for manoeuvre for the functioning of society, the economy, education, etc. There were emergency situations and authorities around the world tried in one way or another to ensure the safety of their people. To a large extent, this was reflected in the adoption of restrictive measures and legal acts as the legal basis for implementing these measures. It was no different in Slovenia.

However, in the law, it is always necessary to look at things from several different angles in order to get to the essence of the problem, clarify the actual situation and then judge or, in the case of courts, decide. Therefore, it is necessary to interpret and understand legal norms. The decision of the Constitutional Court, however, allows for a wide range of discussion regarding the interpretation of legal norms, through methods of interpretation, according to the circumstances relevant at the time of the legal question.

In contribution, I aim to analyze the decision in detail, highlighting key determinations and supporting them with arguments based on constitutional principles and various methods of legal interpretation.

Keywords: Slovenian Constitutional Court, principle of legality, principle of separation of powers, principle of clarity and certainty of regulations, rule of law, COVID-19 crisis.

1. Uvod

Republika Slovenija je danes znana kot demokratična, pravna in socialna država, na kar opozarjata že 1. in 2. člen Ustave. Ustava, kot hierarhično najvišji pravni akt v Sloveniji, v svojih členih pooseblja ustavna načela, ki so vodilo k samemu demokratičnemu ustroju kot ga poznamo. Ko govorimo o oblastnih dejanjih državnih organov, organov lokalne samouprave, nosilcev javnih pooblastil itd. zoper fizične in pravne osebe, prednjačita predvsem načelo sorazmernosti, ki predstavlja tehtanje med nalaganjem obveznosti posameznikom in posledicami, ki jih tovrstne obveznosti povzročijo, ter načelom zakonitosti oz. legalitetno načelo, saj morajo ravno ta oblastna dejanja temeljiti na ustrezni pravni podlagi, ki mora biti navedena v ustreznih pravnih aktih. Vendar pa te dve ustavni načeli ne predstavljata edinega mejnika za doseganje demokratičnega stanja v državi. Demokracijo, kot celoto, v državi tvori skupek ustavnih načel kot so poleg zgoraj omenjenih načel tudi načelo delitve oblasti, načelo jasnosti in določnosti predpisov, načelo varstva zaupanja v pravo itd., ki se med seboj povezujejo in dopolnjujejo, ter jih morajo spoštovati člani zakonodajne, izvršilne in sodne veje oblasti. V pravu pa je vedno potrebno kljub vsemu zadeve reševati in tehtati od primera do primera, po t.i. deduktivnem silogizmu oz. t.i. sodniškem sklepanju. Potrebno je primer rešiti z tehtanjem med zgornjo premiso, ki predstavlja pravno normo in spodnjo premiso, ki predstavlja dejansko stanje, nek resničen dogodek in vse okoliščine okoli tega dogodka, čemur pa sledi sklep. Ob tem pa je vselej potrebno uporabljati različne metode razlage, da lahko sploh razumemo namen pravne norme, ter o stvari presodimo glede na dejansko stanje. Odločba Ustavnega sodišča, katere analiza bo predstavljena v nadaljevanju, sega v čas zdravstvene krize COVID-19, ko se je svet ustavil in spremenil. Navezovalna se je ravno na pravno normo takrat sprejetega Zakona o nalezljivih boleznih (ZNB) in vladni Odlok, ki je omejeval trgovino in prodajo.

2. Obrazložitev ustavne odločbe

U-I-155/20 – 24

Odločba Ustavnega sodišča sega v obdobje epidemije COVID-19, ko je bila s strani več gospodarskih subjektov podana pobuda za presojo ustavnosti 4. točke prvega odstavka 39. člena Zakona o nalezljivih boleznih (v nadaljevanju ZNB). Prav tako pa so pobudniki podali tudi predlog za presojo ustavnosti vladnega Odloka o začasni prepovedi ponujanja in prodajanja blaga storitev potrošnikom v Republiki Sloveniji, ki je bil sprejet na podlagi navedene zakonske določbe zaradi zaježitve in obvladovanja epidemije COVID-19, ki je začasno prepovedoval ponujanje in prodajanje blaga in storitev potrošnikom v Republiki Sloveniji.

39. člen Zakona o nalezljivih boleznih je določal (ZNB):

„Kadar z ukrepi, določenimi s tem zakonom, ni mogoče preprečiti, da se v Republiko Slovenijo занесеjo in v njej razširijo določene nalezljive bolezni, lahko minister, pristojen za zdravje, odredi tudi naslednje ukrepe:

1. določi pogoje za potovanja v državo, v kateri obstaja možnost okužbe z nevarno nalezljivo boleznijo in za prihod iz teh držav;

2. prepove oziroma omeji gibanje prebivalstva na okuženih ali neposredno ogroženih območjih;

3. prepove zbiranje ljudi po šolah, kinodvoranah, javnih lokalih in drugih javnih mestih, dokler ne preneha nevarnost širjenja nalezljive bolezni;

4. omeji ali prepove promet posameznih vrst blaga in izdelkov.

O ukrepih iz prejšnjega odstavka mora minister, pristojen za zdravje, nemudoma obvestiti Vlado Republike Slovenije, Državni zbor Republike Slovenije in javnost.“

Kasneje je bilo besedilo 39. člena, spremenjeno z 7. členom Zakona o interventnih ukrepih za zaježitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljanke in gospodarstvo (ZIUZEOP) s tem, da se je v napovednem

stavku prvega odstavka „*minister, pristojen za zdravje*,“ nadomestilo z besedilom „*Vlada Republike Slovenije*“, drugi odstavek pa je bil spremenjen tako, da se je glasil: „*O ukrepih iz prejšnjega odstavka mora Vlada Republike Slovenije nemudoma obvestiti Državni zbor Republike Slovenije in javnost.*“

Kar pa je v dani odločbi zadevalo Odlok pa so pobudniki zatrjevali, da je bil Odlok sprejet brez pravne podlage, ker naj bi 39. člen Zakona o nalezljivih boleznih dajal podlago zgolj za omejitev ali prepoved ponujanja in prodaje posameznih vrst blaga in izdelkov, ne pa tudi za prepoved samega opravljanja storitev. Svoje trditve so podkrepili z navedbo členov Ustave, ki naj bi bili po njihovi kršeni in sicer, naj bi Odlok grobo posegal v pravice iz 74. člena Ustave, ki govori o pravici do gospodarske pobude, pravice iz 66. člena Ustave RS, ki govori o pravici do varstva dela, pravice iz 49. člena Ustave, ki govori o pravici do svobode dela, ter pravice iz 50. člena Ustave, ki govori o pravici do socialne varnosti. Predvsem pa so njihovi argumenti temeljili, da je Odlok v neskladju z Ustavo, saj je bil sprejet brez pravne podlage, ker je bila dejanska pravna podlaga za odlok 39. člen ZNB, ki pa so ga pobudniki prav tako navajali kot neskladnega z Ustavo RS. Navajali so, da naj 39. člen ZNB ne bi vseboval varovalk proti arbitrarnosti državne oblasti, ter da naj ukrepi v tem členu ne bi bili dovolj določno opredeljeni. Pobudniki so navajali, da naj bi bil 39. člen ZNB v neskladju z 2. členom Ustave, saj bi moral vsebovati tako določena merila za opredelitev posameznega ukrepa kot tudi podlago za določanje časovne omejenosti in pogostosti preverjanja nadaljnje potrebnosti trajanja omejitve, kot primer dobre prakse pa so navedli določbe, ki veljajo pri priporu. Glede samega Odloka so pobudniki navajali, da je bi nejasen in dvoumne ter bil posledično v nasprotju z načelom *lex certa* ali načelom zakonitosti, ter s tem dopušča različne interpretacije katere dejavnosti so

dovoljene in katere ne, kar naj bi po mnenju pobudnikov vodilo k neskladju z 2. členom Ustave. Menili so tudi, da so lahko omejevalni ukrepi, kot je bil ta, katerega so izpodbijali, določeni le z zakonom, s samim podzakonskim aktom pa zgolj ob upoštevanju 153. člena Ustave, ki govori o hierarhiji splošnih aktov, hkrati pa so tudi navajali, da morajo biti v skladju z 120. členom Ustave, ki govori o vezanosti uprave na Ustavo in zakon. Prav tako pa so navajali, da v državi ni bilo razglašeno izredno stanje po 92. členu Ustave, ter da gospodarstvo mora delovati sicer je ogrožen obstoj države, ter da 39. člen ZNB s tem ko daje ministru za zdravje, kot članu izvršilne veje oblasti, da sprejema podzakonske predpise z zakonsko močjo, posega v 3. člen Ustave, ter posledično v načelo delitve oblasti. Vlada in Državni zbor sta na pobudo odgovorila in sicer sta se oba organa sklicevala na to, da je šlo v času sprejetje Odloka situacija z COVID-19 izjemno slaba, ter da se je iz dneva v dan spreminjala, zato je tudi niso mogli predvideti. Zagovarjali so, da je sprejeti zakon temeljil po načelu najblažjega ukrepa, kar pomeni, da se naj bi strožji ukrep uporabil šele takrat, ko je bil pred tem uporabljen milejši ukrep. Na ta način bi tudi sistem varstva pred nalezljivimi boleznimi omogočal ustrezen odziv in prilagoditev dejanskim razmeram oz. potrebam. Državni zbor je menil, da je bilo s tako ureditvijo spoštovano načelo sorazmernosti iz 2. člena Ustave. Kar pa je zadevalo 4. točko prvega odstavka 39. člena ZNB pa je Državni zbor menil, da ne omogoča vsesplošne prepovedi prodajanja blaga in izdelkov, ampak zgolj na posamezne vrste blaga in izdelkov, glede Odloka pa je podal mnenje, da je bilo je začasno omejeno neposredno ponujanje in prodajanje blaga in storitev potrošnikom. Državni zbor je še navedel, da je bil namen ukrepa tudi preprečevanje stikov med ljudmi. Vlada pa je na pobudo odgovorila s tem, da se je sklicevala na mnenje stroke, saj ta ni poznala blažjega ukrepa za omejevanje širitve COVID-19 od tega, da se za določen

čas omeji ponujanje in prodajanje blaga. Prav tako je Vlada navajala, da je Odlok v najmanjši možni meri posegal v pravice državljanov, saj je dopuščal izjeme, ki so zagotavljale obstoj in delovanje države, torej nujne potrebne dejavnosti. Prav tako je Vlada tudi navedla, da je pri pobudnikih prišlo do zmanjšanja prihodkov, vendar so poudarili, da so bili sprejeti ekonomski ukrepi, ki so blažili posledice, ter da pravice iz 49., 50. in 66. člena Ustave niso bili kršeni, saj so bili sprejeti različni interventni zakoni, ki so zagotavljali socialno varnost. Vlada se je torej v celoti sklicevala na mnenje stroke, ki naj bi bilo podlaga za sprejemanje vseh ukrepov za zaježitev epidemije COVID-19.

Ustavno sodišče je v presoji 4. odstavek 39. člena ZNB, v svoji 16. točki obrazložitve odločbe navedlo, da je izhodišče presoje primerov, kot je bil ta primer izpodbijanja 39. člena ZNB, pojasnilo v določbi U-I-79/20, kjer je zavzelo stališče, da je v izhodišču presoje drugi odstavek 120. člena Ustave, ki vsebuje načelo *lex certa* oz. legalitetno načelo. Sodišče je poudarilo, da iz tega načela izhajata dve zahtevi in sicer, da morajo biti podzakonski predpisi in posamični akti izvršilne veje oblasti, sprejeti zgolj in le na podlagi zakona, torej morajo temeljiti na dovolj določni vsebinski podlagi v zakonu. Kot drugo zahtevo načela legalitete pa je sodišče navedlo, da morajo podzakonski akti in posamični akti izvršilne veje oblasti biti v samem okviru zakona, kar pomeni da ne smejo preseči njegovega možnega pomena. V tem primeru, ko je šlo za izpodbijanje določb ZNB je sodišče navedlo, da je predvsem pomembna prva zahteva legalitetnega načela, saj izvršilna veja oblasti sme delovati zgolj na podlagi dovolj določne in vsebinske ureditve v zakonu, ter da potrebuje dovolj jasne in zakonske ureditve tistih vprašanj, katerih urejanje sodi v pristojnost zakonodajalca in so pglavitna, temeljna, osrednja za določen pravni sistem, hkrati pa niso tako pomembna, da ne bi bila urejena že v Ustavi. Sodišče je tudi navedlo, da izvršilna veja oblasti teh vprašanj ne sme

originarno urejati, ter da vsa tovrstna pravna vprašanja oz. to stvarino, sme urejati le zakonodajalec z zakonom, izvršilni oblasti pa sme prepustiti le, da s splošnimi predpisi zakonsko materijo tehnično dopolnjuje, razčlenjuje in podrobneje opredeljuje. Sodišče je tudi zavzelo stališče, da golo oziroma bianco pooblastilo izvršilni oblasti pomeni opustitev obveznega pravnega urejanja s strani zakonodajalca, ki pa ni v skladu z ustavnim redom. V 17. točki odločbe se je sodišče sklicevalo na odločbo U-I-79/20, kjer je že obširno obrazložilo, da vse navedeno velja tudi za urejanje pravic in obveznosti, saj gre za področje urejanja, ki že po 87. členu Ustave sodi v izključno pristojnost zakonodajalca. Prav tako pa je sodišče tudi navedlo, da je z vidika vezanosti uprave na Ustavo in zakon, torej legalitetno načelo oz. dovolj določna zakonska podlaga, ključno varovalo pred arbitrarnim poseganjem izvršilne veje oblasti v človekove pravice. V 20. točki odločbe je Ustavno sodišče pritrdilo pobudnikom in sicer, da gre v primeru 4. točke 39. člena ZNB za očiten poseg v pravico do svobodne gospodarske pobude iz prvega odstavka 74. člena Ustave, saj naj bi zakon dopuščal možnost, da se promet z blagom in izdelki ne le omeji, temveč celo tudi prepove, kar pa intenzivno krči polje podjetniške svobode, ter kot posledično prepoveduje opravljanje gospodarske dejavnosti. Sodišče je tudi že opredelilo tak poseg tudi kot poseg v pravico do svobode dela iz 49. člena Ustave. V 26. točki odločbe je Ustavno sodišče zavzelo stališče, ki ga je že argumentiralo in presodilo v odločbi U-I-79/20 in sicer, da zakonodajalec v 39. člen ZNB ni vgradil varoval, s katerimi bi lahko omejil prosto presojo Vlade, kot je dolžnost sodelovanja in posvetovanja s stroko ter seznanjanje javnosti s ugotovitvami stroke. V 27. točki odločbe pa je sodišče utemeljilo, da je dal zakonodajalec Vladi preširoko polje proste presoje tudi pri ukrepu po 4. točki 39. člena ZNB, saj je zakonodajalec prepustil Vladi, da po lastnem preudarku izbira obseg in trajanje ukrepov, ki intenzivno posegajo v podjetniško udejstvova-

nje ter pravico do dela, slednji poseg pa zadeva vse subjekte na ozemlju Republike Slovenije, vse to pa je zakonodajalec prepustil ob pomanjkanju meril o dopustnem trajanju ukrepov, dolžnosti posvetovanja in sodelovanja s stroko in pa seveda tudi ustreznega informiranja širše javnosti. S tem se je po mnenju Ustavnega sodišča zakonodajalec odrekel svoji izključni ustavni pristojnosti, da ob upoštevanju splošnega načela sorazmernosti na splošni in abstraktni ravni odloča o omejitvah ustavno zagotovljenih pravic. Ustavno sodišče je nato v 29. točki obrazložitve odločbe potrdil neskladje 4. točke prvega odstavka 39. člena ZNB z Ustavo, saj naj bi bilo pooblastilo Vladi s strani zakonodajalca, da odloča o posegih v ustavno določene pravice, kot sta v tem primeru pravica iz prvega odstavka 74. člena Ustave brez zadostne vsebinske podlage za izvrševanje tega pooblastila. V 28. točki obrazložitve odločbe je sodišče tudi opredelilo načelo sorazmernosti, ko je navedlo, da zgolj varstvo življenja in zdravja ljudi lahko upraviči poseg v svobodno gospodarsko pobudo in svobodo dela, ter obrazložilo, da je potrebno presoditi sorazmernost posameznih ukrepov, ki posegajo v ustavno določene pravice, v tem primeru torej ali je ukrep kot takšen primeren za varstvo zdravja in življenja ljudi. Tovrstna presoja, ki bi jo moral opraviti zakonodajalec, pojasnjuje sodišče, da iz 39. člena ZNB, ne izhaja. Vendar pa je Ustavno sodišče v 30. točki obrazložitve odločbe zavzelo stališče, da bi razveljavitev izpodbijane zakonske ureditve lahko privedla do hujšega protiustavnega stanja, saj sta pravica do življenja in zdravja ljudi temeljni ustavni vrednoti, zato Ustavno sodišče te ureditve ni moglo razveljaviti.

Kar zadeva presojo izpodbijanega Odloka se je Ustavno sodišče navezalo na ugotovljeno neustavnost 4. točke prvega odstavka 39. člena ZNB, saj posega v ustavno zagotovljene pravice iz 49. člena Ustave in prvega odstavka 74. člena Ustave, kar je vodilo tudi do neustavnosti Odloka, saj naj bi prav tako posegal v te iste pravice kot izpodbijana določba

ZNB. V 36. točki obrazložitve odločbe je navedlo, da torej na podlagi odločitve, Ustavnemu sodišču drugih očitkov vezanih na Odlok ni bilo potrebno presojudati, vendar pa je Ustavno sodišče v tej isti točki tudi poudarilo, da so pobudniki izpostavili temo, ki je potrebovala razlago in sicer so se pobudniki zatrjevali tudi, da 4. točka prvega odstavka 39. člena ZNB ni dajala podlage za sprejetje ukrepov, ki bi omejevali ali celo prepovedovali opravljanje storitev, temveč le za prepoved ali omejitve, povezane z blagom in izdelki. V 37. točki obrazložitve, je Ustavno sodišče temu pritrdilo, to pa je utemeljilo z razlago, da temeljno pravilo razlage pravnih aktov zahteva, da se mora, če je to le mogoče, ta gibati v mejah jezikovnega pomena in jezikovnih možnosti, ki jih ponuja razlagana določba, ter, da je še toliko bolj pomembno pri intenzivnih posegih v ustavne pravice, da je jezikovni okvir jasen, določen in dovolj podroben. Svojo odločitev je podrobneje obrazložilo v 38. točki, kjer je predvsem poudarilo da ZNB pojmov blago in izdelek ni opredeljeval, kar je pojasnilo skozi uporabo in razlago besed blago in izdelek, ter na to navezalo, da 4. točke prvega odstavka 39. člena ZNB ni bilo možno razlagati na način, da bi pojma blago in izdelek vključevala tudi storitve. Navezali so se tudi na del ekonomske teorije, iz katere izhaja, da se blago in storitve razlikujejo. Ustavno sodišče je v tej isti točki tudi navedlo, da ni mogoča jezikovna razširitev pomena besede izdelek in storitev, za katero se je zavzemala Vlada, s tem ko se je sklicevala na opredelitev pojma izdelek po Zakonu o varstvu potrošnikov pred nepoštenimi poslovnimi praksami (ZVPNPP), saj je ta zakon uporabo besede izdelek v opisanem pomenu izrecno omejeval le na uporabo v tem zakonu, taka razširitev pa bi preseгла jezikovni pomen in jezikovne možnosti besed blago in izdelek. S tem se je Ustavno sodišče oprlo na jezikovno razlago pravnih aktov, in navedlo da je 4. točka prvega odstavka 39. člena ZNB omejevala oz. prepovedovala le promet z blagom in izdelki, ne pa tudi opravljanje oz. izvajanja ter ponujanja

storitev. Odlok je tudi prenehal veljati pred sprejetjem te odločbe, zato tudi ni imel učinka razveljavitve. Ustavno sodišče je to odločbo sprejelo z 5 glasovi za in tremi proti. Sodnik dr. Knez pa je napisal odklonilno ločeno mnenje.

3. Analiza odločbe z vidika ustavnih načel, s poudarkom na načelu zakonitosti

Ustavno sodišče je prejelo dano zadevo v obravnavo v času najhujšega vala epidemije bolezni COVID-19, ko sta takratni sklic Državnega zbora in Vlada skoraj da na dnevni bazi sprejemala različne pravne akte za blažitev posledic te bolezni ali pa za omejevanje širjenja bolezni. Ena izmed teh pravnih aktov sta bila tudi ZNB ter Odlok, ki je omejeval prodajo izdelkov in blaga. Pobudniki so v izpodbijanju 4. točke prvega odstavka 39. člena ZNB zatrjevali, da je izpodbijana odločba v neskladju z Ustavo, saj naj bi dajal preširoko pooblastilo izvršilni veji oblasti, torej Vladi, za izdajanje podzakonskih predpisov z zakonsko močjo, kot tudi to, da ukrepi v 39. členu ZNB naj ne bi bili dovolj določno opredeljeni, ter bi hkrati morali vsebovati varovalke proti arbitrarnosti državne oblasti. Kot posledica navedenega naj bi bil ta člen v neskladju z 2. členom Ustave, saj bi moral, po mnenju pobudnikov ta člen vsebovati določena merila za odreditev posameznega ukrepa in podlago za določanje časovne omejenosti, ter pogostosti preverjanja nadaljnje potrebnosti trajanja omejitve pri tem pa izpostavilo primer pripora. V 2. členu Ustave je torej zapisano, da je Slovenija pravna in socialna država, ter v sebi vsebuje več (pod) načel, med tem ko je temeljno načelo tega člena ustavno načelo sorazmernosti, ki prepoveduje čezmerne posege države v pravice posameznikov. Načelo sorazmernosti je temeljno načelo slovenskega ustavnopravnega reda, na podlagi katerega se je razvil tudi istoimenski test, ki pa se razlikuje na milejši test razumnosti in strogim testom sorazmernosti, zavezuje pa vsakogar, predvsem pa nosilce javnih pooblastil (*Avbelj, Šturm, 2019,*

str. 50). Predvsem so se pa pobudniki sklicevali na 2. člen Ustave, v delu kjer naj izpodbijana odločba ne bi bila dovolj jasna in določno opredeljena, kar pa se nanaša na (pod)načelo 2. člena Ustave, ki govori o načelu jasnosti in določnosti predpisov. Iz tega načelo izhaja, da je potrebno iz besedila nekega predpisa mogoče nedvoumno ugotoviti vsebino in sam namen te norme (*Avbelj, Šturm, 2019, str. 48*). Predpise je potrebno vedno razlagati skozi pravila o razlagi pravnih aktov, vendar pride do kršitve tega (pod)načela takrat, ko predpisa ni mogoče jasno razložiti s pomočjo uporabe le teh pravil (*Avbelj, Šturm, 2019, str. 48*). To načelo štiti posameznika pred arbitrarnim ravnanjem izvršilne veje oblasti, saj zahteva, med drugim tudi, da so norme jasno opredeljene in določno, ter da jih je možno izvajati, da ne omogočajo arbitrarnega ravnanja s strani izvršilne veje oblasti, hkrati pa nedvoumno in dovolj določno opredeljujejo pravni položaj pravnih subjektov, na katere se nanašajo, to načelo pa je tudi tesno povezano z načelom legalitete iz 120. člena Ustave (*Avbelj, Šturm, 2019, str. 48*).

V tem delu bi pobudnikom in kasnejši odločitvi Ustavnega sodišča pritrdil, saj je Ustavno sodišče v 16. točki obrazložitve odločbe, obrazložilo, da ne jasne in dvoumne odločbe predstavljajo arbitrarne posege države v človekove pravice. V danem primeru je bila po mnenju sodišča izdana odločba, ki ni vsebovala vseh meril in obseg ukrepov, tudi časovnega obsega in je bila s tem dvoumna in jo je bilo moč razlagati na več načinov. Tu se predvsem poraja dejstvo, da je to moč imela Vlada na podlagi pooblastila s strani zakonodajalca, ki bi lahko ravno zaradi svojevrstne razlage posegala po pravicah preko načela sorazmernosti, kot ji tudi očitajo pobudniki. Ker se načelo jasnosti in določnosti predpisov tudi tesno povezuje z ustavnim načelom legalitete, je Ustavno sodišče obrazložilo primer skozi to načelo v svoji 16. točki, kjer govori o dveh zahtevah načela legalitete in sicer, da morajo posamični pravni akti

izvršilne veje oblasti temeljiti na dovolj močni vsebinski podlagi v zakonu, ter da morajo biti v samem okviru zakona in da ne smejo preseči njegovega možnega pomena (*U-I-155/20, 16. točka*). Ustavno sodišče je zavzelo stališče, da izvršilna veja oblasti ne sme originarno urejati področij, ki spadajo v izključno pristojnost zakonodajalca, področja, ki so poglavitna za pravni sistem, vendar niso v tej meri pomembna, da bi bila že urejena v Ustavi, prav tako pa ji takega pooblastila ne sme dati niti zakon (*U-I-155/20, 16. točka*). Načelo legalitete, je eno izmed temeljnih načel demokratičnih držav, kjer obstaja delitev oblasti (*Pirnat, 2019, str. 634*). Vendar pa 120. člen Ustave vsebuje tudi zahtevo po samostojnosti delovanja uprave, obe načeli pa se medsebojno povezujeta in zagotavljata razmerje med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti, kar pa se navezuje na drugi odstavek 3. člena Ustave, ki govori o tem načelu delitve oblasti (*Pirnat, 2019, str. 635*). Samostojnost delovanja uprave se kaže tudi v tem, da Vlada in ministrstva za izdajanje podzakonskih predpisov ne potrebujeata izvršilne klavzule, temveč zadošča splošno pooblastilo za izdajanje izvršilnih predpisov (*Pirnat, 2019, str. 635*). Kot omejitev samostojnosti delovanja uprave pa predstavlja vsebinsko vezanost uprave na Ustavo in zakon, s tem pa zagotavlja načelo delitve oblasti iz drugega odstavka 3. člena Ustave, saj je po načelu zakonitosti oz. legalitetnem načelu, izvršilna veja oblasti vezana na temeljne odločitve zakonodajne veje oblasti, ki pa v vsebinskem smislu predstavlja zakon, kar pa pomeni da torej ima ena veja oblasti, izvršilna, neposredne vzvode izvrševanja oblasti, druga pa s sprejemanjem temeljnih odločitev odreja kako se ti vzvodi uporabljajo. (*Pirnat, 2019, str. 635*). Pobudniki so torej v tem delu bili uspešni, saj je Ustavno sodišče presojalo po načelu zakonitosti in načelu jasnosti in določnosti predpisov, kjer je ugotovilo, da izpodbijanja določba tega pač ni premogla in bila posledično v neskladju z Ustavo. Menim, da je v tem delu Ustav-

no sodišče ravnalo pravilno saj že 87. člen Ustave navaja, da lahko pravice in obveznosti državljanov ter drugih oseb Državni zbor določa samo z zakonom, a contrario, vlada ne sme na novo urejati pravic posameznikov, torej gre za izključno pristojnost zakonodajne veje oblasti da originarno ureja pravice posameznikov. Prav tako pa morajo biti vsi podzakonski akti dovolj jasno določeni in ne dvoumni, da lahko sledijo samemu cilju zakona ter načelu legalitete. Vlada bi lahko k večjemu z splošnim pravnim aktom, recimo z uredbo, to materijo podrobneje urejala, dopolnjevala itd. V danem primeru je bilo torej dano golo pooblastilo vladi, da ureja status pravic državljanov in državljanek preko nekih izvršilnih aktov, kot je bil izpodbijani Odlok, hkrati pa je bilo tudi nedoločno in dvoumno v delu, kjer ni vsebovalo nikakršnih varoval pred arbitrarnim delovanjem države v smislu, da je zakonodajalec prepustil preširoko polje proste presoje, kar je privedlo do opustitve določbe iz 87. člena Ustave v delu ki se nanaša na prenos pooblastil na vlado, da originarno ureja pravice, ter na kršitev načela zakonitosti v delu, ki se nanaša na vsebovanje omejitev izvrševanja ukrepov v odločbi, posledično pa tudi do ugotovljene protiustavnosti odločbe ZNB. Menim tudi, da je ta odločitev Ustavnega sodišča utemeljena, saj postavlja v središče primera načelo zakonitosti, ki v svojem bistvu varuje posege v pravice posameznikov in posameznic s strani države, tudi iz vidika, da je bila v danem primeru to vlada, ki predstavlja eno izmed vej oblasti, s takimi dejanji pa bi lahko *de facto* prevzela tudi del pristojnosti zakonodajne veje oblasti, kar pa predstavlja očitno kršitev načela delitve oblasti in načelo vladavine prava.

Kot primer, kjer je načelo zakonitosti bistvenega pomena bi navedel kazensko pravo, saj je kazensko pravo, veja prava, ki daleč najbolj posega v človekove pravice. Načelo zakonitosti v kazenskem pravu je zajeto v 2. členu Kazenskega zakonika (KZ-1), ter v 28. členu Ustave, slednji pravi, 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. Temelji na latinskem izreku *Nullum crimen nulla poena sine lege praevia*, samo bistvo tega načela pa je, da sme kaznivo dejanje in kazen zanj določiti samo zakon in ne akt nižje veljave, ter da mora biti samo kaznivo dejanje jasno in nedvoumno določeno in opredeljeno (*Grad, Kaučič, Zagorc, 2016, str. 759*). Načelo zakonitosti v kazenskem pravu prav tako obsega tudi določila in sicer, zahteve za določanje kaznivih dejanj z zakonom (*lex scripta*), določljivost in jasnost pojmov (*lex certa*), prepoved uporabe analogije, izjema je analogija intra legem (*lex stricta*), ter prepoved uza-konjanja svoje povratne veljave (*lex praevia*) (*Grad, Kaučič, Zagorc, 2016, str. 759*).

Načelo zakonitosti oz. načelo legalitete je torej v svojem bistvu eno izmed temeljnih načel, ki predstavlja varovalo pred arbitrarnimi posegi države v človekove pravice, s tem ko določa da se mora delo uprave vezati in biti v skladju z zakonom in Ustavo ter biti jasno in nedvoumno opredeljeno. Učinek in predvsem namen načela zakonitosti pa se kaže tudi v samem navezovanju z drugimi ustavnimi načeli, ki skupaj tvorijo vladavino prava. Enako velja seveda tudi za načelo delitve oblasti. Zato menim, da je v tem delo preso-je primera z načelom zakonitosti in načelom delitve oblasti Ustavno sodišče odločilo pravilno.

4. Analiza odločbe z vidika metod razlage pravnih norm

Vendar pa je potrebno dan primer in situacijo pogledati tudi iz drugega zornega kota. V obravnavani določbi, je šlo za čas najhujše epidemije v Sloveniji, ko je celoten svet zajela pandemija COVID-19. Epidemiološka slika se je ravno v času te ustavne pobude iz dneva v dan spreminjala oz. se je iz dneva v dan slabšala. Tako Vlada kot Državni zbor sta takrat sprejemala raznovrstne ukrepe za blažitev posledic

epidemije, kot tudi ukrepe za omejevanje epidemije. Med njimi so prevladovali vladni odloki, ki so imeli predvsem namen zaježitve širjenja bolezni, kot namen varovanja zdravja in življenja, ki pravzaprav predstavlja eno izmed temeljnih pravic vsakega posameznika. Kot tudi izhaja iz odgovora na pobudo za presojo ustavnosti, se je Vlada sklicevala na dejstvo, da je bila epidemija nepredvidljiva zaradi svojega vsakodnevnega spreminjanja, ter da je smernice in predloge za omejevanje epidemije, kot tudi posledično omejevanja nekaterih pravic, podajala stroka. Kot je tudi znano so bile takrat ustanovljene različne delovne skupine, ki so jih sestavljali strokovnjaki, zdravniki, epidemiologi, infektologi itd., ki so dnevno spremljali stanja v bolnišnicah zaradi okužb z boleznijo COVID-19, smrtnih primerov, okužb v DSO-jih, dnevne okužbe itd. V tem času je Vlada sprejela Odlok, ki je začasno prepovedoval ponujanje in prodajo blaga in storitev potrošnikov, katerega so pobudniki tudi izpodbijali. Ena izmed temeljnih poslanstev državnega aparata v demokratični državi je zagotavljanje in uresničevanje človekovih pravic vseh oseb, ki se nahajajo na ozemlju države. Namen Vlade je bil takrat torej, da na vsak način prepreči nadaljnje širjenje bolezni, ter posledično preprečuje hujše zaplete s samo boleznijo pri posameznikih. Predvsem je Vlado lahko rečemo tudi, vodilo dejstvo, da so okužbe z COVID-19 terjali do takrat dosti smrtnih žrtev, da so se bolnišnice na dnevni bazi polnile, da je bilo vsak dan več okužb itd., predvsem pa dejstvo da se je bolezen prenašala s stiki med ljudmi, kar je poudarila stroka, ki je kasneje tudi pripravljala predloge za ukrepe. Da bi torej na dopusten način preprečili stike, je Vlada sprejela ukrepe za to, kot je bil tudi izpodbijani Odlok. Na ta način je Vlada izvrševala pravico do zdravja in življenja posameznikov. 39. člen ZNB je navajal v prvem delu prvega odstavka, da „*Kadar z ukrepi, določenimi s tem zakonom, ni mogoče preprečiti, da se v Republiki Slovenijo занесеjo in v njej razširijo določene*

ne nalezljive bolezni, lahko minister, pristojen za zdravje, odredi tudi naslednje ukrepe“, ter kasneje spremenjen del, ki je zamenjal besedilo in sicer *,ministra pristojnega za zdravje*‘ z Vlado. Dejstvo je, da je bila ta določba sporna z vidika načela zakonitosti, načela delitve oblasti in 87. člena Ustave, ki govori o pristojnosti Državnega zbora in prepoveduje originarno urejanje nekih pravic, vendar menim, da je potrebno to pravno normo pogledati predvsem tudi skozi teleološko (namensko) razlago v povezavi z drugimi razlagalnimi metodami. Za teleološko razlago se uporablja predvsem, z namenom razložiti oz. ugotoviti kaj je izdajatelja pravnega akta vodilo k izdaji nekega pravnega akta oz. kakšen je dejanski namen/cilj pravnega akta. Teleološka razlaga je torej *,kraljica*‘ metod razlage, saj se uporablja predvsem takrat ko pride do konflikta med razlagalnimi metodami, kot to ugotavlja tudi profesor dr. Marko Novak v svoji knjigi *Uvod v teorijo prava (Novak, 2021, str. 354)*. Uporablja se predvsem za razreševanje pravnih situacij/konfliktov, zapolnjuje pomanjkljivosti izdajatelja pravnega akta, ki se razlaga (*Novak, 2021, str. 355*). Vendar pa je ravno zaradi svoje širine možno teleološko razlago zlorabiti v smislu, da si bo razlagalec pravnega akta namen razlagal po svoje. V tem primeru je pomembno, da se teleološko razlago čim bolj povezuje z drugimi metodami razlage, z namenom da se ustvari kar se da možno objektivno razlago, t.i. *ratio legis*, pravnega akta (*Novak, 2021, str. 356-357*). Predvsem pa je teleološka razlaga nujna takrat ko gre za dvoumne oz. kakor koli drugače nejasen, kljub temu, da je takih primerov malo (*Novak, 2021, str. 357*). V obravnavanem primeru so pobudniki zatrjevali prav dvoumnost izpodbijane odločbe ZNB. Torej bi lahko po zgornjem odstavku to določbo ZNB razlagali skozi teleološko razlago, kjer bi jo razlagali še skupaj z drugimi metodami razlagi in bi lahko tako prišli do *ratio legis* te odločbe. Besedilo izpodbijane določbe je torej jasno navedlo, da se sprejemajo ukrepi za

zajezitev prenosa bolezni sprejemajo kadar to ni možno zagotoviti z drugimi ukrepi iz tega zakona. Tu je povsem jasna že jezikovna razlaga te določbe, skupaj z teleološko pa poudarja dejanski namen, ki pa je bil v tem primeru, da se v primeru nekih že prej z zakonom določenih ukrepov, ne da oz. zajezitev ni uspešna, se uporabljajo ukrepi, ki so bili v nadaljevanju naštetih v prvem odstavku tega člena ZNB. Skozi širšo razlago je lahko ta norma popolnoma razumna in nedvoumna, saj jasno opredeljuje jezikovne pomen, kot so *‚kadar z ukrepi po tem zakonu ni mogoče preprečiti, da se v Republiki Slovenijo zanesejo in v njej razširijo določene nalezljive bolezni...‘*, torej zgolj v primeru, ko nekateri ukrepi ne uspejo s svojimi nameni in ne morejo zasledovati svojega cilja, se uporabljajo ukrepi naštetih v nadaljevanju tega člena, a contrario, naštetih ukrepi se ne uporabljajo prej kot zakonsko določeni ukrepi. Tu sem želel izpostaviti tudi logično razlago, v povezavi s jezikovno ter na koncu tudi z teleološko, ki pa dejansko predstavlja goli namen te odločbe, preprečevanje širitve nalezljive bolezni. Kot je bilo že prej v besedilo tega mnenja napisano, je Ustavno sodišče navajalo, da gre pri tej izpodbijani normi za kršitev načela zakonitosti iz drugega odstavka 120. člena Ustave, saj naj bi bila ta norma dvoumna in nejasna saj naj ne bi vsebovala nikakršnih varoval za preprečevanje arbitrarnega poseganja države oz. izvršilne veje oblasti v človekove pravice. Tu pa se odpira vprašanje ali je v dani odločbi Ustavno sodišče dejansko uporabilo vse razlagalne metode, da bi to nejasno določbo kar se da spravili do njenega *ratia legis*. Prav skozi vsaj tri razlagalne metode, ki se med seboj morajo povezovati, bi lahko prišli do *ratia legis* določbe, pri kateri lahko skozi te razlagalne metode tudi pridemo do vsaj enega varovala pred arbitrarnem poseganju države, v delo, ko govori da se tovrstne ukrepe odredi šele po tem, ko se neke druge ustavno skladne ukrepe uporabi in le ti niso učinkoviti. To je zagovarjala tudi Vlada v svojem

odgovoru na pobudo, ko so navajali, da so se ukrepi vrstili po načelu, da se prvo uporabi milejše ukrepe šele kasneje strožje. Kar pa zadeva 4. točko prvega odstavka 39. člena ZNB, bi morda lahko celo govorili o teleološki redukciji oz. skriti pravni praznini, saj je bil namen te norme preprečevanje širjenje bolezni z omejevanjem oz. minimaliziranjem stikov, ki pa po svojem namenu ne zajema zgolj blaga in izdelkov ampak tudi dejanskega nudenja nekih storitev, saj tudi tam prihaja do stika med ponudnikom storitve in odjemalcev storitve, seveda pod pogojem, da bi namen čim bolj objektivno sledil iz besedila. Dotakniti bi se želel še sistematične razlage pravnih aktov in sicer v delu, ki navaja umeščenost dane odločbe v zakonu. Sistematična razlaga določa pomen jezikovnih znakov glede na njihovo umeščenost v pravnem sistemu saj v tem smislu posamezne pravne določbe tvorijo sistemsko celoti in niso nepovezane med seboj (*Novak, 2021, str. 345*). Pri sistematični razlagi je predvsem pomemben notranji podsistem, ki nam pove kakšna je vsebinska povezanost in strukturiranost pravno urejenega predmeta (*Novak, 2021, str. 346*). 39. člen ZNB je uvrščen v 9. poglavje tega zakona, ki govori o posebnih ukrepih, zato torej lahko sklepamo, da ne gre za običajne ukrepe, ki bi se uporabljali kot prvi ampak gre za neke vrste ukrepov, ki se uporabljajo šele, ko se prvo zamišljeni ukrepi ne izkažejo za učinkovite.

Ustavno sodišče je v svoji odločitvi tudi pritrdilo pobudnikom, da naj bi izpodbijana določba ter Odlok posegala v ustavne pravice iz prvega odstavka 74. člena Ustave in pravico iz 49. člena Ustave. Določba iz ZNB naj bi celo dopuščala možnost, da se lahko poleg omejitve, promet z blagom celo prepove, kar pa naj bi po mnenju Ustavnega sodišča oteževalo in oviralo podjetniško svobodo iz prvega odstavka 74. člena in preprečevalo oz. omejevalo možnosti za pridobivanje zaslužka, prav tako pa je Ustavno sodišče tudi navedlo, da je absolutno prepoved opravljanja dolo-

čenih dejavnosti že opredelilo kot poseg tudi v ustavno pravico iz 49. člena Ustave. Tu bi želel predvsem izpostaviti test sorazmernosti, ki se ga poslužujejo ustavna sodišča, ko presojujejo primernost ukrepov in njihove posledice. Strogi test sorazmernosti se predvsem nanaša na socialne in ekonomske razloge, kar pomeni, da bo moral pobudnik bistveno bolj obrazložiti in dokazati prekomernost ukrepa in objasniti na kakšen način mu je izpodbijani ukrep posegal v njegove ustavne pravice. To bi lahko veljalo za pobudnika v tem tej odločbi. Druga vrsta testa sorazmernosti pa je mili test, ki se nanaša na človekove pravice, varnost in pa tudi javno zdravje. Pri milem testu mora Ustano sodišče bistveno bolj paziti na dejanske kršitve in sorazmernost nekega ukrepa. V splošnem prevodu bi to lahko pomenilo, da bo pobudnik prej uspel na milem testu, kot pa na strogem testu sorazmernosti. Načelo sorazmernosti se tu predvsem kaže v temu, da morajo biti ukrepi primerni za doseg ciljev zakona in primerni za njihovo implementacijo glede na objektivne interese državljanov, hkrati pa ne smejo presegati razumnega razmerja do družbene oz. politične vrednosti teh ciljev (*Avbelj, Šturm, 2019, str. 42*). Tu pa menim, da bi moralo Ustavno sodišče presojati med pravicami, ki so socialne in ekonomske narave in pravico do javnega zdravja in zagotavljanje le tega. Sorazmernost teh ukrepov iz izpodbijane določbe in Odloka lahko torej razumemo, da je bil tak poseg po mnenju stroke nujen za zagotavljanje javnega zdravja, hkrati pa je Vlada tudi odgovorila, da so za izgubljene prihodke sprejemali ukrepe, ki so blažili le te izgube. Predvsem pa gre tu za bolj varovano ustavno pravico, torej javno zdravje, ki je temelj človekovih vrednot in se tudi nahaja v več ustavnih normah, ter da ni bilo milejšega ukrepa, po mnenju zdravstvene stroke, ki bi grožnjo tej vrednoti dejansko omejeval. Ustavno sodišče pa zaradi tega tudi ni razveljavilo te določbe, saj bi posledično lahko prišlo na podlagi zgoraj opisanega, do še hujšega protiu-

stavnega stanja, ko bi lahko prišlo do ogrožanja pravice do življenja in zdravja, kot temeljni ustavni vrednoti. Tu menim, da bi bil potreben širši javni diskurz in predvsem mnenja pravne stroke, ki bi tovrstne situacije, ki jih je *numerus clausus*, opredeljevala in razlagala, tudi skozi raznoliko sodno prakso. Ustavno sodišče se je pri obrazložitvi odločitve glede ustavnosti Odloka opredeljevalo predvsem do tega, da je bil Odlok brez dejanske pravne podlage, saj naj 4. točka prvega odstavka 39. člena, ne bi dajala podlage za sprejetje ukrepov, ki bi prepovedovali ali omejevali opravljanje storitev. To so argumentirali s tem, ko so se upirali na jezikovno razlago, ter navajali da 4. točka prvega odstavka 39. člena govori zgolj o blagu in storitvah, ne pa tudi o opravljanju storitev. Ustavno sodišče je tu poudarilo ekonomsko teorijo, ki razdvaja te pojme in jih dejansko razlikuje med seboj. Ustavno sodišče je temu stališču pritrdilo in odločilo, da na podlagi navedene zakonske podlage ni možno omejiti ali prepovedati izvajanje in nudenja storitev. V tem primeru prihaja do trka med strokovno pojasnitvijo, kot je v tem primeru ekonomska teorija in samim namenom Odloka. Sodišče se je tu ponovno oprlo na jezikovno razlago, čeprav bi za doseganje *ratio legis* moralo poleg jezikovne, uporabiti tudi teleološko razlago in ju med seboj povezati. Takšnega mnenja sem predvsem za to, ker je šlo za splošen in abstrakten pravni akt, ki se morajo razlagati široko in z uporabo več razlagalnih metod, a vseeno želim tu pustiti presojo vsakega posameznika glede same razlage pravnih aktov.

5. Zaključek

V tej odločbi Ustavnega sodišča je bilo izpostavljenih kar nekaj vsebinskih mnenj in argumentacij glede na različna ustavna načela, metodo razlage in reagiranje na specifične situacije. Kot sem poudaril se z odločitvijo Ustavnega sodišča strinjam v delu, kjer je poudarilo, da izvršilna veja

oblasti ne sme originarno urejati pravic posameznikov, ter poudarilo legalitetno načelo, ki omejuje arbitrarno delovanje uprave in posledično možno poseganje v pravice posameznikov v določenih primerih. Legalitetno načelo eno izmed temeljnih načel, ki mora biti vselej spoštovano, tudi glede na dejstvo, da se navezuje še z dvema izredno pomembnima temeljnima načeloma in sicer načelo jasnosti in nedvoumnosti pravnih predpisov iz 2. člena Ustave, ter načelo delitve oblasti (checks and balances) iz 3. člena Ustave. Spoštovanje temeljnih ustavnih načel in samo razumevanje teh načel skozi njihovo medsebojno navezovanje je temelj za demokratično in ustavno delovanje državnega aparata in uresničevanje vladavine prava. Ravno zato je odločitev oz. argumentacija ustavnega sodišča, v tem delu, ki govori o načelu zakonitosti in načelu delitve oblasti, na mestu, saj na vsak način želi zavarovati temeljni ustavni načeli. Vendar pa, kot sem napisal zgoraj, je potrebno zadevo pogledati tudi iz druge perspektive. Ustavna pobuda je bila dana v najtežjih in epidemiološko najslabših časih zlovešče epidemije COVID-19, ko se je praktično celoten svet ustavil in začel drugače funkcionirati. Izvršilna veja oblasti in zakonodajna sta se takrat na vse pretege trudili omejiti posledice in širjenje bolezni COVID-19 z različnimi ukrepi in protikoronskimi paketi, ter drugimi interventnimi zakoni. Ravno zato menim, da bi moralo Ustavno sodišče širše razlagati izpodbijani določbi, ter argumentirati in v ospredje postavljati predvsem namen dejanske odločbe. Enako stališče je v svojem odklonilnem mnenju podal tudi ustavni sodnik, profesor dr. Rajko Knez, ki se je zavzemal za širšo in teleološko razlago, kjer je poudaril, da je ‚druge ukrepe‘ mogoče razlagati ustavno skladneje, z ustreznim tehtanjem namena samega zakona ZNB, konkretnije 39. člena tega zakona, ki pa je bil seveda varovanje kolektivnega zdravja in življenja ljudi (*Odklonilno ločeno mnenje sodnika dr. Rajka Kneza k odločbi št. U-I-155/20, 2021*). Zakoni so abstraktni in splo-

šni pravni akti, ki jih je potrebno razlagati široko, v mejah načela ustavnosti in jasnosti in določnosti predpisov, skozi več razlagalnih metod, ki se med seboj povezujejo. Ko pa gre za dvoumne in nejasne akte pa še toliko bolj pride teleološka razlaga do pomena, ki pa sem jo v sami odločitvi ustavnega sodišča pogrešal oz. je nisem zaznal. Teleološka razlaga odkriva pomen ustavne določbe glede na njen namen, hkrati pa ta razlaga pogosto sledi jezikovni razlagi oz. jo dopolnjuje (*Grad, Kaučič, Zagorc, 2016, str. 102*). Načelo zakonitosti vedno potrebno upoštevati in se ga tudi restriktivno državi, kot tudi seveda načela delitve oblasti in vladavine prava, vendar je potrebno splošne in abstraktne pravne akte prvo razložiti skozi jezikovno razlago, ter jo podkrepiti predvsem z teleološko razlago, za razumevanje dejanskega namena pravne norme, ter na to situacijo presoјati in rešiti na podlagi testa sorazmernosti. Kot pa sem tudi že v uvodu napisal, pa je pri tem pa vselej potrebno upoštevati zgornjo in spodnjo premiso sodniškega silogizma, da lahko prime rešimo kar se da natančno, upoštevajoč vse predpostavke okoli primera. Ugotavljanje pravnega pomena določene določbe, ki jo sestavljajo različni jezikovni znaki, je sam cilj in namen razlage, s tem ko v določenem jezikovnem sporočilu ugotavljamo njegov pravi pravni pomen (*Novak, 2021, str. 314*). Ustavno sodišče bi moralo pri razlagi 39. člena ZNB uporabiti predvsem jezikovno in teleološko razlago skupaj, saj bi le tako lahko prišlo do t.i. *ratio legis* te določbe. Vsekakor tovrstne odločbe ustavnega sodišča puščajo odprt prostor diskurza, ki bi postregel z različnimi mnenji in pogledi glede varovanja ustavnih načel in razlage pravnih aktov za krepitev vladavine prava v Sloveniji.

LITERATURA IN VIRI:

- Avbelj, M., Šturm, L. (2019). 2. člen, A: Slovenija je pravna država. V: Komentar Ustave Republike Slovenije. Del 1: Človekove pravice in temeljne svoboščine / Avbelj, M. (ur.). Nova Gorica: Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, str. 35-50.
- Grad, F., Kaučič, I., Zagorc, S. (2016). Ustavno pravo. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta.
- Novak, M. (2021). Uvod v teorijo prava. Nova Gorica: Nova univerza.
- Odklonilno ločeno mnenje sodnika dr. Rajka Kneza k odločbi št. U-I-155/20 z dne 7.10.2021, 3.11.2021.
- Pirnat, R. (2019). 120. člen, V: Komentar Ustave Republike Slovenije. Del 1: Človekove pravice in temeljne svoboščine / Avbelj, M. (ur.). Nova Gorica: Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, str. 633-640.
- USRS Odločba U-I-155/20, Ustavno sodišče Republike Slovenije, 7. 10.2021, ECLI:SI:USRS:2021:U.I.155.20.
- Ustava Republike Slovenije (URS). Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 - UZS68, 66/00 - UZ80, 24/03 - UZ3a, 47, 68, 69/04 - UZ14, 69/04 - UZ43, 69/04 - UZ50, 68/06 - UZ121,140,143, 47/13 - UZ148, 47/13 - UZ90,97,99, 75/16 - UZ70a in 92/21 - UZ62a.