



**Številka:** U-I-83/20-18

**Datum:** 23. 04. 2020

**DELNO ODKLONILNO LOČENO MNENJE  
SODNIKA DDr. KLEMNA JAKLIČA  
K SKLEPU ŠT. U-I-83/20 Z DNE 16. 4. 2020**

**Odlok o začasni prepovedi gibanja in zbiranja (COVID-19):  
vprašanje pravnega interesa, začasnega zadržanja in prikritja  
identitete**

## **O pravnem interesu**

1. Glasoval sem proti sprejemu pobude v obravnavo. Ustavno sodišče pobudo sprejme praviloma zgolj po izčrpanju vseh pravnih sredstev skupaj s priloženo ustavno pritožbo. Tako kot vsak drug državljan bi moral tudi ta pobudnik torej pravico najprej iskati po poti rednih sodišč. Šele ko bi to pot izčrpal, bi bila mogoča presoja na Ustavnem sodišču. Na stotine in stotine državljanek in državljanov vsako leto ustaljena ustavnosodna presoja z zavrženjem usmeri po tej poti, celo v primerih, ko je sicer jasno, da bo njihova človekova pravica (npr. zaradi nezmožnosti plačila dolgotrajnega pravdanja, starosti ali kakšne druge specifične okoliščine konkretnega primera) izgubljena, in ko je torej zaradi uresničitve pravice upravičeno, da bi Ustavno sodišče napravilo izjemo in pobudo vzelo v obravnavo še pred izčrpanjem. Pa je ta večina Ustavnega sodišča skoraj nikoli ne. Izjemo pa je napravila – in pobudo kar neposredno sprejela – v tem primeru, ki je, kot utemeljim v nadaljevanju, od vseh potencialnih primerov za takšen sprejem daleč najmanj utemeljen.

2. Prvič, pobudnik v tem primeru ne izkaže pravnega interesa. Z ničemer ne pojasni, kaj konkretno v njegovem primeru je onemogočeno zaradi obstoja izpodbijanega Odloka (ali ne more obiskati svojega partnerja ali partnerke, morda svojega otroka, kot v nedavnih primerih pred sodišči v Nemčiji, ali pa ne more do česa tretjega, kar bi bilo v njegovem življenju resnično in stvarno in ne zgolj teoretično in hipotetično). Glede konkretnosti njegovega življenjskega primera navede zgolj to, da ima stalno prebivališče v enem od

slovenskih mest, vozi pa se v službo v Ljubljano. Toda to seveda ni utemeljitev njegovega pravnega interesa, saj Odlok ravno predvideva izjemo za prehod občinskih meja v primeru voženj na delo. Pobudnik pa ne pojasni, kaj konkretno drugega v njegovem življenju izpodbijani Odlok onemogoča. Do sedaj je Ustavno sodišče vselej zahtevalo, da je pobudnik podrobno in konkretno ne le pojasnil, temveč s priloženimi dokazi tudi dokazal poseg v zatrjevano pravico, kot se ta dejansko izvršuje v pobudnikovem resničnem življenju. V nasprotnem primeru – če to ni bilo pojasnjeno – je vlogo vselej zavrglo. Zakaj je tu ravnalo drugače, večina kljub soočenju s tem argumentom ni pojasnila.

3. Namesto tega v obrazložitvi sklepa večine o sprejemu lahko beremo o tem, da Odlok posega v osebno svobodo vseh oseb na ozemlju Republike Slovenije, saj da vsebuje splošno prepoved gibanja izven občine stalnega bivališča in da je kršitev opredeljena kot prekršek za katerega je predpisana tudi globa. Toda to seveda ne izkaže pravnega interesa konkretnega pobudnika! Nikoli do sedaj abstraktno opisovanje prisilnega predpisa, ki se nanaša na vse (praktično vsi prisilni predpisi, bodisi kazenski, prekrškovni ali kateri drugi, se nanašajo splošno *na* vse državljanke in državljane), samo po sebi seveda ni zadoščalo za priznanje pravnega interesa. Tako je jasno, da tudi v tem primeru ne drži, da ima kar vsak državljan pravni interes samo zato, ker se predpis nanaša na vse. Predpis npr. nesporno ne posega v pravice tistih, ki se npr. iz občine v občino nimajo namena premikati, ali pa takih, ki se zaradi okoliščin svojega primera že do sedaj niso. Prav tako Odlok ne posega v pravice tistih, ki sodijo v eno od številnih izjem prehoda preko občinskih meja; tudi v takih primerih ni pravnega interesa. Izkazati je bilo torej treba, kako je pravica kršena v konkretnem življenjskem primeru konkretnega pobudnika. Ta pobudnik pa je edino konkretno okoliščino, ki jo je v prid svojega pravnega interesa iz svojega življenjskega primera navedel, navedel očitno napačno. Vožnja v službo preko meja občine z Odlokom vendar ni prepovedana. To je ena od številnih izjem, ki jih Odlok predvideva. Zakaj je torej kljub popolnemu umanjkanju drugih konkretnih okoliščin njegovega življenjskega primera, ki bi morda lahko utemeljile pravni interes v tem primeru, večina kljub temu pobudniku priznala pravni interes, ostaja neodgovorjena skrivnost. Takšno postopanje pa vzpostavlja občutek, da si Ustavno sodišče v nasprotju z zakonom in ustavno zapovedjo enake obravnave izbira privilegirane stranke. Kaj bi lahko bil razlog za neenako obravnavo, prepuščam presoji državljanek in državljanov, v prvi vrsti tistim od njih, ki so jim človekove pravice v resnici kršene v njihovih konkretnih življenjskih situacijah in to v svojih vlogah s konkretnimi navedbami in dokazi podrobno izkažejo, pa jim ta ista večina skoraj vselej z zavrnjenjem zapre vrata in jih najprej usmeri po poti izčrpanja vseh pravnih sredstev. Če ima razlog za razlikovanje karkoli opraviti s politično visoko napeto vsebino te zadeve (v nasprotju z zadevami ostalih), takšno razlikovanje lahko predstavlja celo privilegiranje diskriminatorne narave, kar bi bilo samo po sebi huda kršitev človekovih pravic.

4. Drugič, iz te zagate prav nič ne pomaga niti splošna navedba iz obrazložitve večine, ko slednja zaključí, da je kljub dejstvu, da pobudnik tudi ni izkazal kaznovanosti za prekršek, pravni interes vseeno podan zato, ker bi ob prehodu občinske meje sicer tvegala, da bi s

tem storil prekršek in bil kaznovan z globo. To namreč z argumentom iz prejšnjih odstavkov nima opraviiti prav nič. Dejstvo namreč ostaja, da pobudnik ni navedel prav ničesar o tem, zakaj je v njegovem konkretnem življenjskem primeru kršena človekova pravica. Nasprotno, glede svoje edine konkretne navedbe pobudnik očitno napačno zatrdi, da je njegov pravni interes izpolnjen zato, ker se vozi v službo v Ljubljano, kar kvečjemu lahko napelje na sklep, da morda ne pozna izjeme Odloka, ki tega ne prepoveduje. Prav tako pa ne more veljati, da je pravni interes za neposredni sprejem pobude v obravnavo izpolnjen že zgolj s tem, da pobudniku grozi prisilni predpis, ki določa sankcijo (v tem primeru globo). Za sprejem mora biti primer izjemen še v kakšnem drugem vidiku. Sicer bi to pomenilo, če držimo večino za besedo, da od sedaj naprej vsakdo v tej državi izpolnjuje pravni interes in lahko neposredno na Ustavno sodišče vložijo pobudo zoper katerikoli prisilni predpis npr. prekrškovne ali kazenske narave. Vselej v teh primerih namreč grozita kršitev in sankcija. Po tej logiki bi še posebej v kazenskih zadevah, kjer grozi celo zapor in ne le globa, vsak posameznik izpolnjeval pravni interes za neposredno pobudo in pritožnikom za presojo ustavnosti še pred kakršnimkoli prestopkom oziroma postopkom in tako za presojo pobude na Ustavnem sodišču ne bi bilo več treba po poti izčrpanja vseh rednih in izrednih pravnih sredstev. Tudi na ta protiarargument večina ni odgovorila. Vemo pa vsi, da neposredne pobude v takšnih drugih primerih ne bo sprejela v obravnavo, ampak jo bo zavrgla.

5. In prav bo imela takrat (razen v primerih, ko bi zahteva po izčrpanju pravnih sredstev privedla do izničenja pravice, kar pa ni naš presojeni primer, saj je povračilo denarne kazni po pravnomočni odločitvi o potencialni oprostitev prekrška zaradi morebitnega kršenja ustavnih pravic vselej povsem mogoče). Sistem, po katerem je mogoče vložiti neposredno pobudo, namreč ni vzdržan, če naj temelji *izključno* na nosilnem razlogu, da se za to, da bi prišel do presoje, od pobudnika ne more pričakovati, da bo kršil predpis. Skoraj vsak člen prekrškovnih in kazenskih predpisov v državi bi bilo naenkrat mogoče izpodbijati neposredno pred Ustavnim sodiščem in ne bi bilo več treba po poti rednih sodišč oziroma izčrpanja vseh pravnih sredstev v konkretnih sporih. Tudi v neskončni množici vseh teh ostalih primerov grozita kršitev in sankcija, in to ne zgolj globa. Navedeni nosilni razlog kot *izključna* podlaga sprejema pobude v obravnavo torej očitno ne vzdrži in bi privedel do popolne poplave primerov na Ustavnem sodišču (kdorkoli bi želel presojo, bi lahko vložil pobudo in Ustavno sodišče bi jo moralo sprejeti), tako da to ne bi moglo več učinkovito delovati, kar bi imelo za posledico izničenje varstva človekovih pravic v državi. Tudi na vsebinski odgovor temu argumentu sem čakal zaman.<sup>1</sup>

6. V zvezi z opisanim sem ob odločanju (pred enim tednom) prav tako izrazil skrb, da bo ob tako neprecedenčno širokem odpiranju vrat neposrednim pobudam za izpodbijanje

---

<sup>1</sup> Tudi v Nemčiji se z izpodbijanjem ukrepov zoper COVID-19 spopadajo po običajni poti – prek rednih sodišč oziroma prek izčrpanja vseh pravnih sredstev – in ne kar neposredno prek sprejemov na ustavnem sodišču. Glej npr. Sklep predsednika bavarskega Ustavnega sodišča št. Vf.6-VII-20 z dne 26. 3. 2020 (predlog za začasno zadržanje zavrnjen) <https://www.verkuendung-bayern.de/baymb1/2020-130/>; Sklep 3. ožjega senata Prvega senata BVerfG št. 1 BvR 755/20 z dne 7. aprila 2020 (predlog za začasno zadržanje zavrnjen) [http://www.bverfg.de/e/rk20200407\\_1bvr075520.html](http://www.bverfg.de/e/rk20200407_1bvr075520.html).

ukrepov, povezanih s COVID-19, Ustavno sodišče povzročilo poplavo primerov na tem enem samem in najvišjem sodišču. V roku enega tedna je nato število vloženih pobud res poskočilo iz enega na (danes, 23. 4. 2020) kar 75 novo vloženih tovrstnih zadev. Česa takega še nismo videli. V želji, da bi za vsako ceno samo vzelo v obravnavo ta politično nabiti primer, v katerem pobudnik ni izkazal niti ene konkretne okoliščine posega in ki bi ga Ustavno sodišče ob kaki drugi konstelaciji v državi v trenutku zavrlo (o tem sem v dobrih dveh letih opazovanja odločanja povsem prepričan), je Ustavno sodišče s tem že povzročilo škodo varstvu človekovih pravic v vseh ostalih primerih, kjer pa dokazano gre za konkretne posege, ki kličejo po presoji in jo že dolgo, predolgo čakajo. Nekateri npr. tako dolgo, da bodo pred tem že prestali (potencialno protiustavno dosojeno) zaporno kazen, s čimer bo njihova človekova pravica za vselej ostala neuresničena.

7. Toda Ustavno sodišče bi moralo učinkovito varstvo nuditi tudi v primerih, povezanih z ukrepi COVID-19. Le po drugi poti. Namesto da je z nekritičnim sprejemom odprlo vrata na tem enem samem, najvišjem sodišču, bi Ustavno sodišče moralo takšno pobudo zavreči in pritožnika, tako kot v stotinah drugih, z vidika pravnega interesa celo bistveno bolj konkretiziranih primerih, napotiti na redno pot izpodbijanja ukrepov prek rednih sodišč. Na ta način bi se število vlog zožilo na tiste, v katerih dejansko, in ne samo teoretično in hipotetično, prihaja do potencialnega posega v pravice (prekršek z globo), obenem pa bi se ti primeri bolj razpršili po pristojnih sodiščih. Le tako je mogoče obvladati množico vlog s tega področja (le nekatere od njih, a v bistveno manjšem številu, bi naposled uspešno in upravičeno priromale tudi pred Ustavno sodišče), obenem pa ohraniti učinkovito varstvo človekovih pravic na Ustavnem sodišču v vseh ostalih, prav tako nujnih primerih. Varstvo vseh potencialnih človekovih pravic, tistih, povezanih z ukrepi COVID-19, in vseh ostalih, bi bilo na ta način bolj učinkovito in vzdržno.

## O zadržanju

8. Glasoval sem proti zadržanju. Da naj bi bil izpodbijani Odlok trajen, preprosto ne drži. Ne le, da že naslov Odloka sam vsebuje besedico "začasni", ampak je tudi Vlada v odgovoru na pobudo posebej obrazložila, da gre za začasne ukrepe, katerih trajanje je omejeno izključno na obdobje zdravstvene krize in v obsegu, ki ga ta v nekem trenutku dejansko še zahteva. Preverjanje na strokovni in vladni ravni naj bi potekalo vsakodnevno, prav tako obveščanje državljanov in državljanek prek rednih tiskovnih konferenc in izjav za javnost strokovne skupine in predstavnikov Vlade. Od tod tudi redno prilagajanje in spreminjanje predpisov.

9. Če česa ni mogoče očitati Vladi in strokovnim skupinam, je to najbrž prav intenzivnost ukvarjanja z vprašanjem, kakšno je stanje iz dneva v dan in kakšne ukrepe oziroma njihove spremembe glede na potek sprememb še potrebujemo za uspešno spopadanje s pandemijo na naših tleh. Seveda bodo glede odgovorov na vprašanja, kateri so ustrezni ukrepi, vselej tudi različna mnenja, vključno z različnimi mnenji v sami stroki, doma in v tujini, kar je koristno in prav. A dokler tudi znotraj stroke obstajajo različna mnenja, ki niso

nerazumna, se je potrebno zavedati, da mora Ustavno sodišče postopati previdno. Ta vprašanja namreč niso naravni oder njegove presoje, še posebej ne v okoliščinah virusa, za katerega celo stroka pravi, da ga še ne poznamo dovolj, da bi lahko z gotovostjo sodili. Kadar ni gotovosti, je, kot rečeno, na mestu previdnost. V nasprotnem primeru velja odgovornost, tudi zelo osebna, za vsako napačno odločitev, ki ima za posledico izgubljeno življenje.<sup>2</sup>

10. Kljub opisanemu dejstvu začasnosti izpodbijanega ukrepa (ne nazadnje, izpodbijani Odlok je prenehal veljati dva dni po odločitvi Ustavnega sodišča, kar je bilo znano že v času odločanja), je večina odločila, da Odlok zadrži iz razloga, ker – pozor – naj bi bil trajen. Takega zaključka ob opisanem ni mogoče razumeti, razen če se postavite na arhaični, skrajno formalističen pristop k pojmovanju prava – kar spomni na *law in books* namesto *law in action*, prvi je že davno preživetih koncept – in predpisu očitajte, da ne vsebuje tudi določbe, da se mora vsakih 7 dni ponovno preveriti in pisno potrditi, ko pa gre za tak predpis, ki v dejanskosti dokazano živi na način, da se ne glede na določbo preverja praktično vsakodnevno.

11. Ne glede na to bi moral pobudnik nasprotno dejansko stanje (trajnost) najprej dokazati, kar pa bi bilo ob opisanih dejstvih težko. Morda je to razlog, zaradi katerega tega vidika (domnevne trajnosti) Odloka pobudnik sploh ni skušal dokazovati (sic!). Navedbe in dokaze o tem, kako dejansko ne prihaja do preverjanja odloka boste v pobudi namreč iskali zaman. Da je Ustavno sodišče kar samo, mimo trditvene podlage v pobudi, dodalo zahtevo po rednem preverjanju in po njej Odlok presoјalo, je še ena v vrsti nenavadnosti te odločitve, nekaj, česar ob kakšni drugačni konstelaciji Ustavno sodišče ne bi storilo nikoli. Ustavno sodišče pač ni, in ne sme biti, in pobudnik (ki pobudo napiše) in sodnik (ki nato o njej sodi) obenem.

## O prikritju identitete

12. Prav tako sem glasoval proti odločitvi večine o prikritju identitete pobudnika. Pobudnik razlogov, ki jih je večina navedla v prid prikritju, ni navajal. Zato je večina o prikritju odločila po uradni dolžnosti, a te svoje odločitve v sklepu ni obrazložila. V luči pravice javnosti do obveščenosti v tako pomembni zadevi, ter ob opisanih neobičajnostih pri tem odločanju, neobrazloženega prikritja nisem mogel podpreti. Prav tako ne za Ustavno sodišče po moji oceni nenavadnega načina utemeljevanja dela večine, ki je med sejo

---

<sup>2</sup> Iz podobnih razlogov je tudi nemško Zvezno ustavno sodišče v primeru izpred štirinajstih dni zavrnilo predlog pritožnika za zadržanje ukrepov COVID-19: Sklep 3. ožjega senata Prvega senata BVerfG št. 1 BvR 755/20 z dne 7. aprila 2020 [http://www.bverfg.de/e/rk20200407\\_1bvr075520.html](http://www.bverfg.de/e/rk20200407_1bvr075520.html).

sproti prebiral twitter profil ministra in njegova sporočila, morda v žaru trenutka, nekoliko svojstveno razlagala kot grožnjo pobudniku, kar naj bi tehtnico nagnilo v prid prikritja.<sup>3</sup>

DDr. Klemen Jaklič, l. r.  
Sodnik

---

<sup>3</sup> Glej tudi pojasnilo predsednika Ustavnega sodišča dr. Rajka Kneza v intervjuju za časnik Delo, 23. 4. 2020.