

SCIENTIA
IUSTITIA

dr. Iztok Štefanec

Kolizija človekovih pravic

Vidiki ustavnosodne presoje

LEXPERA®

GV
ZALOŽBA

Ljubljana 2021

Predgovor: Prispevek h koherentnosti ustavnega razmišljanja

Dovolite mi, da predgovor začnem z anekdoto. Steve Jobs je v svojem znamenitem govoru na Univerzi Stanford leta 2005 razmišljal, da posameznih elementov ne moreš z gotovostjo povezati v celoto (angl. *connecting the dots*), kadar zreš v prihodnost, ampak le za nazaj. Zato moraš verjeti, da se bodo ti elementi nekako povezali; verjeti v nekaj, notranji občutek, usodo, življenje, karmo, karkoli. Spomnim se, da sva z dr. Iztokom Štefanecem, avtorjem knjige, večkrat debatirala o osrednjem predmetu njegovega raziskovanja. Tako je, sicer spoštljivo, zmajeval z glavo, saj ga nisem prepričal, da očitno utrjevanje dometa splošne omejitvene klavzule in rahljanje omejujočega učinka specialnih omejitvenih klavzul – o katerih si lahko preberete v knjigi – s strani ustavnega sodišča v praksi ne more predstavljati problema. Vztrajal je, ker je sledil svojemu občutku in viziji ter ker ustavo in ustavnost nedvomno jemlje resno, in prepričljivo kritiziral pretirano lahkoten pristop ustavnega sodišča k temu vprašanju. Če poenostavim: zmotilo ga je, da ustavno sodišče dokaj nonšalantno dopušča sklicevanje vlade ali zakonodajalca na druge legitimne cilje, ki jih konkretni člen ustave pri posamezni pravici sploh ne omenja. Že ob tem je treba avtorju priznati pogum za strokovno, *ad rem* kritiko dela in rezultatov ustavnega sodišča, kar v slovenskem prostoru pogosto pogrešamo.

A v času, ko je moral pospešeno zaključevati pisanje doktorske disertacije, je umanjkal preblisk, v katerih primerih in kako bi njegova natančna analiza in pristop vodila k bolj dovršeni ustavnosodni praksi. Namreč tako njegov pristop kot tudi ta, ki ga je ubiralo ustavno sodišče, sta v številnih primerih iz vsakdanjega življenja dejansko vodila k istim sklepom in rezultatom.

Šele s pojavom in z razmahom zdravstvene, družbene, upravljavske in normodajne krize zaradi preprečevanja širjenja nalezljive bolezni v letu 2020 je bilo mogoče, po Jobsovo, povezati posamezne elemente v koherentno celoto. Zaradi zelo intenzivnih ukrepov izvršilne veje oblasti se je povsem upravičeno postavilo vprašanje, ali in kdaj je lahko oziroma celo mora biti razglašeno izredno stanje po 92. členu Ustave Republike Slovenije (URS) ter, posledično, ali in kdaj so lahko začasno razveljavljene ali omejene človekove pravice in temeljne svoboščine po 16. členu URS.

V javnosti sta bila večkrat izpostavljena sprejemanje zelo invazivnih ukrepov »pod krinko normalnosti« in šibka možnost (ustavno)sodnega nadzora, kar vzbuja določeno stopnjo negotovosti in strahu pred morebitnimi zlorabami oblasti. Dodal bi še, da sta pojma razglasitve izrednega stanja in izrednih razmer zaradi preteklih izkušenj, na primer ukrepov oblasti na Kosovu v času nekdanje Jugoslavije in groženj z uporabo vojske ob slovenskem osamosvajanju, v genskem zapisu slovenskega naroda zapisana zelo odklonilno. Tovrstna skrb in previdnost sta sicer dobrodošli, vendar bi izostrena ustavnopravna sistematika v zvezi z izrednimi stanji nekatere strahove lahko odpravila ali vsaj omilila. Z drugimi besedami, sprašujem se, ali je ustavno sodišče z dosedanja sodno prakso izvotlilo pomen specialnih omejitvenih klavzul pri posameznih človekovih pravicah, tako da ni več možna koherentna ustavnoskladna razlaga ukrepov, ki so po svoji naravi in vsebini »izredni«.

Za odgovor na omenjeni vprašanji je treba razrešiti dilemo, ali se začasna omejitev človekovih pravic po 16. členu URS vsebinsko in konceptualno razlikuje od omejitev v skladu s tretjim odstavkom 15. člena URS ali v drugih primerih, ki jih ustava predvideva pri posameznih pravicah. Povedano bolj vsebinsko, ali je pristojnemu organu v času »normalnih razmer« prepovedano omejiti človekove pravice iz razloga, ker so takšne omejitve dopustne le v času razglašenega izrednega stanja. Preprostega odgovora ni, ne da se ga razbrati ne iz besedila ustave ne iz dosedanje sodne prakse ustavnega sodišča. To konceptualno vprašanje torej ostaja, čeprav ga je obravnavalo ustavnost in zakonitost vladnega odloka o omejitvi svobode gibanja na občine, bolj decidirano pa se je do njega opredelil sodnik Matej Accetto v pritrdilnem ločenem mnenju.

Izhodišče mojega razmišljanja, s katerim bi se verjetno strinjal tudi avtor, je, da je ustavo treba razlagati celovito in sistematično s ciljem zagotavljanja notranje skladnosti, če je to le mogoče.

Menim, da omejljivost človekovih pravic po tretjem odstavku 15. člena ali po 16. členu URS ni povsem enaka, čeprav se vsebinsko pretežno prekriva. Najenostavnejši razlog izvira iz razlage, da če bi bila enaka, razlikovanje ne bi imelo nikakršnega smisla. Temu pritrjuje tudi sodna praksa Evropskega sodišča za človekove pravice, ki pojem izrednih razmer razlaga kot »razmere, ko morata biti kriza ali nevarnost izjemni, tako da so *v celoti neustrezni običajni ukrepi ali omejitve* (poudarek S. Z.), ki jih EKČP dovoljuje za vzdrževanje splošne varnosti, zdravja in reda« (prevod povzet po Gomien, str. 132). Za odtenek manj jasno temu pritrjuje tudi večinsko stališče v že omenjeni odločbi ustavnega sodišča.

Na podlagi primerjave relevantnih določb 15. in 16. člena URS je nesporno, da »v normalnem stanju« ni dopustno začasno razveljaviti ali *de facto* izvotliti človekove pravice ali temeljne svoboščine. Ta pristojnost obstaja le v izrednem stanju, pa še to samo pod pogoji in v primerih, ki jih določa relevantni člen ustave. Strinjati se je treba s sodnikom Accettom, da »v normalnem stanju« nista dopustni začasna razveljavitev in tudi ne izvotlitev pravice oziroma »tako intenzivna omejitev pravice, ki privede do dejanskega izničenja pravice in je ne glede na ustavno dopustnost cilja niti ni mogoče upravičiti kot sorazmernega ukrepa«.

Dva vidika omejevanja človekovih pravic pa ostajata sporna oziroma brez odgovora:

- dodatna intenzivnost presoje sorazmernosti, ki bi bila rezervirana le za presojo po 16. členu URS, v izrednem stanju; sodnik Accetto je pri tem poudarjeno previden in »ne bi uvajal posebne možnosti intenzivnejših omejitev pravic, ki bi bile dopustne le na podlagi prvega odstavka 16. člena Ustave, ne pa – čeprav ne bi pomenile z razveljavitvijo izenačene izvotlitve pravice – v običajnem stanju na podlagi tretjega odstavka 15. člena«;
- širjenje dopustnih legitimnih ciljev za omejitve človekove pravice prek nabora splošnih in specialnih omejitvenih klavzul »v normalnem stanju«, ki bi bilo prav tako dopustno le pri presoji po 16. členu URS, torej v času izrednega stanja. Ta vidik, po mojem vedenju, omenjam prvi.

Prav na slednji točki pa lahko povežemo avtorjev prispevek k natančnemu razumevanju omejljivosti človekovih pravic z družbeno potrebo po predvidljivosti in jasnosti ustavnega reda v času izrednih razmer in razglašeni izredni stanj. Namreč, če – kot pravi avtor – v normalnem stanju ni mogoče omejiti konkretne človekove pravice niti na podlagi legitimnega cilja, ki ga predvideva člen, ki ureja to pravico, niti iz razloga varstva pravic drugih, potem je sklicevanje na te druge legitimne cilje v konkretnem primeru mogoče upravičiti le pod pogojem, da je bilo predhodno razglašeno izredno stanje. Ta na prvi pogled pravno suhoparna doslednost ima povsem praktično posledico, da pristojnim organom preprečuje sprejemanje zelo omejujočih in intenzivnih ukrepov, ki bi globoko zarezali v bistvo človekove pravice, »pod krinko normalnosti«, s čimer se preprečuje zloraba oblasti. Po drugi strani pa je tvegano tudi moje razmišljanje, saj bi pretirano omejevanje dopustnih ukrepov v »normalnem stanju« zaradi umanjkanja legitimnega cilja lahko vodilo k prenatrženemu pozivanju k razglasitvi izrednega stanja.

Če položaj ocenimo za odtенок širše: kaj pa sploh lahko storimo, če ima omejevanje človekovih pravic tak legitimni cilj oziroma javni interes, ki ne črpa iz varovanja pravic drugih, prav tako pa posebne omejitvene klavzule ne določajo varovanja tega javnega interesa? Možnost razglasitve izrednega stanja sem že omenil. Lahko bi tudi dopolnili oziroma spremenili ustavne določbe o omejevanju človekovih pravic, vendar je to dolgotrajen in zahteven politični proces, ki je v primeru konkretne in preteče družbene nevarnosti izrednih razmer prezamuden, je pa za v prihodnje in preventivno gotovo smiselno še enkrat opraviti resen in poglobljen premislek, ali so omejitvene klavzule pri posameznih členih ustave ustrezno opredeljene. Tretja možnost je poudarjena elastičnost oziroma prilagodljivost razlogovanja ustavnega sodišča v takšnih primerih, v katerih bi v iskanju družbeno sprejemljive rešitve zanemarilo ustavnopravno sistematičnost. To ni najbolje, a ustavno sodišče to pravzaprav že zdaj počne.

Ne bi si drznil trditi, da bosta moja metodologija razumevanja in razlaga razmerja med 15. in 16. členom URS prevladali, a gotovo sta vredni resnega in poglobljenega premisleka, če resno mislimo, da ustava zamejuje oblast (oziroma njeno zlorabo). Kar pa smem tu poudariti, je okoliščina, da brez avtorjeve zvedavosti in odločnosti ter bistvenega prispevka k razumevanju omejljivosti človekovih pravic in temeljnih svoboščin sam predstavljenega vprašanja ne bi mogel povezati v – vsaj zame – koherentno celoto.

Knjiga je nadaljevanje in nadgraditev avtorjevega dosedanjega raziskovalnega dela, zlasti v okviru doktorskega študija na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, ki ga je z odliko zaključil leta 2018 pod mojim mentorstvom. Osredotoča se na vprašanja metodologije ustavnosodne presoje in varstva človekovih pravic, predvsem skozi prizmo kolizije človekovih pravic in razreševanj te napetosti pri njihovem uresničevanju. Kot mi je – upam – že uspelo prikazati, se ukvarja z zahtevnimi in izzivalnimi temami, začenši že s preizpraševanjem o izvoru človekovih pravic. Njegov pristop k obravnavi večine teh tem je pretežno pravnoanalitičen, saj aksiološko sprejema človekove pravice kot pravni pojem. Pri tem prepričljivo uporablja širok nabor metod raziskovanja, od dogmatsko-normativne do sintetične itd. Primerjalnopravne prikaze in ugotovitve sproti umešča v besedilo kot podporne ter ne zaide v past ločenih in samostojnih, a premalo dodelanih primerjalnopravnih analiz, kar v slovenski strokovni literaturi pogosto lahko zaznamo.

Avtor v knjigi svoja stališča in analizo omejitvenih klavzul, načina uresničevanja človekovih pravic in testa legitimnosti kot izbranih ustavnosodnih sredstev omejljivosti človekovih pravic razprostre na več kot 250 straneh. Besedilo preveva preigravanje teoretičnih konceptov z vidika obstoječih pravnih naziranj v ustavnosodni praksi. A s tako navedbo bi avtorju storili krivico, saj poleg tega tudi pomembno prispeva k izgradnji teoretičnega razumevanja obravnavanih tem. Avtorjev namen ni bil kvantitativno ovrednotiti pregled ustavnosodne prakse, temveč na izbranih primerih prikazati skladnost s teoretskimi naziranjmi ali odstopanja od njih, ki jih hkrati preleva in oblikuje. S tem pa tudi uspešno in sistematično niza odgovore na osnovni raziskovalni vprašanj o pogojih dopustnosti poseganj v človekovo pravico in o (ustavno)sodnih načinih razreševanja kolizij človekovih pravic. Temeljna značilnost njegovega prizadevanja ni odstiranje povsem neznanih ustavnopravnih vprašanj, saj je v obstoječem korpusu teoretskih in sodnih besedil mogoče zaslediti številne poskuse razreševanja teoretskih dilem v praksi, zlasti med sedanjimi in nekdanjimi ustavnimi sodniki ter specialisti za ustavno pravo, ampak ustavnopravno razumevanje razreševanja kolizij kritično, sistematično in z jasnim konceptom povezuje v koherentno celoto in mu da novo kvaliteto. Takšen pristop do analize prakse ustavnega sodišča ni nov, spomnimo se samo Galičevega monumentalnega dela o ustavnih civilnih procesnih jamstvih ali Neradove analize interpretativnih odločb ustavnega sodišča. Avtorjev prispevek je tako viden

pri skoraj vsaki od obravnavanih tem, še posebej pa velja omeniti prepričljivo razgaljenje nekaterih nekonsistentnosti pri uporabi eno- ali dvostopenjskega testa, klasifikaciji omejitvenih klavzul, izvrševalnih ali omejevalnih zakonskih norm.

Naj mi bo dovoljeno, da podam še dve opombi. Prvič, kot majhen narod smo svojo bogato jezikovno tradicijo lahko ohranili le z vestno uporabo in ustreznim nadgrajevanjem svojega jezika, kadar je bilo to potrebno. Avtor spoštuje oba pristopa. V klenem in lepem jeziku pomembno prispeva k izgradnji slovenskega pravnega izrazoslovja, zlasti z uvedbo in pojasnjevanjem pojmov, kot so izvršitvena ustavna klavzula, omejevalna in uravnoteževalna zakonska norma. Ti neologizmi niso namenjeni le samim sebi, temveč izražajo lastnosti in razmerja, ki jih avtor zaznava kot pravno pomembna.

Drugič, akademski prostor ne sme ostati ujet v slonokoščenen stolpu, pa čeprav je pisanje tako obsežnega in zahtevnega dela mogoče le v samoti misli. Rezultati kakovostnih doktorskih disertacij se morajo prebiti do tistih, ki jih lahko koristno uporabijo zase ali za družbo. Uporabna vrednost avtorjeve knjige bo po mojem mnenju precejšnja. Bralec bo ob njej lahko preveril svoja stališča o ustavnosodni metodologiji odločanja. Pričakujem, da bi se avtorjevim spoznanjem o razreševanju kolizij človekovih pravic lahko s premislekom argumentativno prilagodila tudi ustavnosodna praksa. Drugi naslovniki so še zakonodajalec, sodniki in drugi državni in lokalni organi, katerih oblastna ravnanja prej ali slej lahko pridejo v navzkrižje s človekovimi pravicami. Poznavanje konceptov, predstavljenih v knjigi, bo koristilo tudi odvetnikom in drugim pravnim praktikom, če ne prej, pa pri pisanju vlog, v katerih se bo treba opredeliti do tehtanja med uresničevanjem več človekovih pravic. Knjiga bo tudi pomemben študijski pripomoček pri specializiranem študiju ustavnega (procesnega) prava.

Na podlagi vsega navedenega lahko sklenem, da je knjiga zelo zanimiva, zaradi vse večjega pomena ustavnega sodišča in njegove sodne prakse ob splošnem zniževanju standardov pravne kulture v javnosti in pri delovanju nekaterih državnih organov pa se njena aktualnost še povečuje. Je sad avtorjevega samostojnega, sistematičnega in poglobljenega dela, ki prispeva k razvoju ustavnopravne znanosti pri nas. Dodatna odlika dela je razgiban in niti malo suhoparen slog zapisovanja misli in stališč o kompleksnih in zamotanih ustavnopravnih vprašanjih.

prof. dr. Saša Zagorc

Ljubljana, 29. decembra 2020

Kazalo

Predgovor: Prispevek h koherentnosti ustavnega razmišljanja	5
Seznam okrajšav in kratic	14
1. Uvod	15
1.1. Področje raziskovanja, raziskovalna vprašanja in teze	15
1.2. Pojemovni okvir	18
1.2.1. Pojem omejevanja in kolizije človekovih pravic	18
1.2.2. O ločnici med oženjem in omejevanjem človekovih pravic	24
2. Omejitvene klavzule	29
2.1. Pojem in vloga omejitvenih klavzul v pravu človekovih pravic	29
2.2. Omejitvene klavzule v enostopenjskem in dvostopenjskem modelu človekovih pravic	35
2.2.1. Dvostopenjski model človekovih pravic	35
2.2.2. Enostopenjski model človekovih pravic	37
2.2.3. Razlaga omejitvenih klavzul v enostopenjskem in dvostopenjskem modelu	38
2.2.4. Interpretativno tehtanje kot most med modelom ozkega in širokega dometa človekovih pravic	46
2.2.5. Domet ali omejitev človekove pravice: slovenska ustavnosodna praksa	48
2.3. Klasifikacija omejitvenih klavzul	61
2.3.1. Eksplicitne in implicitne omejitvene klavzule	61
2.3.2. Splošne in posebne omejitvene klavzule	69
2.3.3. Materialne in formalne omejitvene klavzule	72
2.4. O učinkovitosti sistema omejitvenih klavzul	78
2.5. Sklep	88

3. Način uresničevanja in omejevanje človekovih pravic	93
3.1. Opredelitev predmeta raziskovanja in tez	93
3.2. Pomen določanja načina uresničevanja človekovih pravic ...	94
3.3. Vrste izvrševalnih zakonskih norm	98
3.3.1. Opredelilne in organizatorične zakonske norme	98
3.3.2. Uravnoteževalne zakonske norme	101
3.3.3. Sorodnost uravnoteževalnih in omejevalnih zakonskih norm	107
3.3.4. Razločevanje med izvrševalnimi in omejevalnimi zakonskimi normami v ustavnosodni presoji	111
3.4. Pomen in posledice (ne)razločevanja med izvrševalnimi in omejevalnimi zakonskimi normami.....	135
3.5. Kateri test terja Ustava?.....	139
3.6. Primerjava testa razumnosti in testa sorazmernosti	140
3.7. Ustavnopravni razlogi <i>pro et contra</i> : test razumnosti in test sorazmernosti	144
3.7.1. Učinkovitost ustavnosodnega varstva človekovih pravic	148
3.7.2. Nemožnost ustavnosodne presoje	158
3.7.3. Varstvo ustavnega načela delitve oblasti	160
3.7.4. Tehtanje med varstvom človekovih pravic in načelom delitve oblasti	164
3.7.5. Polje proste presoje: nujnost in sorazmernost v ožjem pomenu	169
3.7.6. Prednosti uporabe prilagojenega testa sorazmernosti namesto testa razumnosti.....	179
3.8. Sklep	181
4. Test dopustnosti cilja	187
4.1. Teoretično in primerjalno ustavnopravno izhodišče.....	188
4.1.1. Vpliv testa dopustnosti cilja na koncept človekovih pravic	196
4.1.2. Vpliv testa dopustnosti cilja na načelo delitve oblasti	199
4.1.3. Test dopustnosti cilja kot presoja ustavne dopustnosti ciljev	201
4.1.4. Test dopustnosti cilja kot presoja stvarne upravičenosti ciljev	212
4.1.5. Dva obraza testa dopustnosti cilja	216

4.2. Test dopustnosti cilja v slovenskem ustavnem redu	218
4.2.1. Slovenska pravna teorija o testu dopustnosti cilja . . .	218
4.2.2. Ustavno dopustni cilji za omejitve človekovih pravic v Ustavi	220
4.2.3. Test dopustnosti cilja v slovenski ustavnosodni praksi	225
4.2.4. Prva razširjajoča razlaga splošne omejitvene klavzule: temelj dopustnih ciljev so vse določbe Ustave	230
4.2.5. Druga razširjajoča razlaga splošne omejitvene klavzule: brez presoje ustavnega temelja dopustnih ciljev	237
4.2.6. Dva obraza testa dopustnosti cilja v slovenski ustavnosodni presoji	240
4.2.7. Tretja razširjajoča razlaga splošne omejitvene klavzule: javni interes je splošno dopusten cilj	246
4.2.8. O doktrinarni razlagi splošne omejitvene klavzule . . .	255
4.2.9. O razlogih za postopno širjenje razlage splošne omejitvene klavzule	261
4.3. Sklep	267
5. Sklepna razprava s povzetkom	277
Collision of Human Rights, Perspectives of Constitutional Review (Summary)	293
Literatura in viri	297
Imensko kazalo	317
Stvarno kazalo	321
Recenziji	343

Seznam okrajšav in kratic

BVerfGE	<i>Bundesverfassungsgericht</i> – nemško Zvezno ustavno sodišče
EKČP	Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin
ESČP	Evropsko sodišče za človekove pravice
KURS	Komentar Ustave Republike Slovenije
LEUTP	Listina Evropske unije o temeljnih pravicah
MPDPP	Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah
MPESKP	Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah
OZN	Organizacija združenih narodov
SDČP	Splošna deklaracija človekovih pravic
Sodišče ES	Sodišče Evropskih skupnosti
Sodišče EU	Sodišče Evropske unije
TUL	Temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije
Ustava	Ustava Republike Slovenije

Recenziji

Še pred kakšnima dvema desetletjema je bilo v slovenski pravni teoriji mogoče zaslediti številna opozorila, da pravniki, ki delujejo v praksi, premalo pozornosti posvečajo ustavi in ustavnemu pravu. Iz sodb slovenskih sodišč je le redko izhajalo, da so udeleženci postopkov očitke ustavnopravne narave postavljali v središče spora. Oceniti je mogoče, da se je zavest o vlogi ustave v pravu do danes občutno okrepila. Navedeno velja tudi za ustavne pravice oziroma človekove pravice in temeljne svoboščine kot njen sestavni del. Ob tem pa nekoliko preseneča, da poglobljene strokovne literature v slovenski pravni teoriji na tem področju še ni prav veliko. Vendar se postopoma tudi to spreminja. K temu prispeva tudi ta monografija.

Knjiga *Kolizija človekovih pravic: Vidiki ustavnosodne presoje* posega na eno težavnejših področij prava človekovih pravic, to je vprašanje pravnega urejanja kolizije človekovih pravic. To področje vključuje izjemno širok spekter izzivov, ki jih tako delo ne more celovito obdelati. To tudi ni bil avtorjev namen. Dobrodošlo pa je, da je pozornost namenjena zlasti tistim izbranim temam, ki niso prav pogosto celovito obravnavane niti v tuji pravni literaturi, v slovenski pa nekatere sploh še ne. Delo ponuja tri temeljne vsebinske sklope: obravnava ustavne določbe, ki predpisujejo merila in pogoje za omejevanje človekovih pravic in njihovo vlogo za ustavnosodno presojo (avtor jih imenuje omejitvene klavzule); poglobljeno se ukvarja z razločevanjem med zakonskim urejanjem načina uresničevanja človekovih pravic (drugi odstavek 15. člena Ustave) in njihovim omejevanjem (tretji odstavek 15. člena Ustave); preučuje tudi ustavno dopustne cilje za omejevanje človekovih pravic in z njimi povezano ustavnosodno presojo. Vsa ta vprašanja avtor obravnava analitično natančno in zajame tudi njihovo medsebojno povezanost ter učinkovanje.

Analiza omejitvenih klavzul osvetli razliko med dometom človekove pravice in njeno omejitvijo. Teoretsko podkrepjeno spoznanje, da

lahko neutemeljeno ožjenje dometa človekove pravice pripelje do pre-malo transparentnih in neodmerjenih posegov v človekove pravice, ima težo tudi za pravno argumentacijo v praksi in lahko pomeni dodatno orodje v rokah strank (in odvetnikov). Pri obravnavi razlikovanja zakonskega načina urejanja človekovih pravic od njihovega omejevanja avtor ugotavlja, da tovrstna dilema obstaja tudi v drugih pravnih redih, kjer ustave, drugače kot pri nas, te razlike ne opredeljujejo izrecno. Pronicljivo ugotavlja, da gre tudi pri določanju načina uresničevanja človekovih pravic največkrat za urejanje kolizije človekovih pravic bodisi med seboj bodisi z drugimi pravno zavarovanimi vrednotami. Pri tem izstopa ocena, da bi morale Ustavno sodišče takšno zakonodajno urejanje presoјati s strožjimi merili, kot to počne zdaj. Ta bi bilo po avtorjevem mnenju dobro približati testu sorazmernosti, kot ga Ustavno sodišče uporablja za zakonodajne posege v človekove pravice. Po njegovem mnenju bi bile pravne vrednote, ki si prihajajo v navzkrižje, pregledneje predstavljene, prav tako pa tudi sama odločitev, ali je zakon skladen z Ustavo.

Poglobljena analiza ustavnosodne prakse po avtorjevi oceni kaže, da Ustavno sodišče presoja cilje, zaradi katerih je dopustno poseči v človekove pravice, z dveh vidikov: z vidika njihove ustavne dopustnosti in z vidika njihove stvarne upravičenosti. Monografija ponuja argumentirano kritiko razširjajoče razlage tretjega odstavka 15. člena Ustave, s katero Ustavno sodišče med ustavno dopustne cilje za omejevanje človekovih pravic prišteva tudi varstvo javnega interesa oziroma javne koristi. Pomemben je poudarek o rahljanju normativne moči človekovih pravic, če jim je dopustno nasproti postaviti preširok spekter ciljev, tudi tistih, ki nimajo ustavne teže.

Avtor se ne omejuje le na razčlenitev in predstavitev ustavnopravne teorije, temveč je prispeval tudi k njenemu razvoju. To velja še posebej za spoznanja o omejitvenih klavzulah, o inherentnosti kolizije človekovih pravic tudi pri zakonskem določanju načina njihovega uresničevanja in o vlogi testa dopustnosti ciljev za omejevanje človekovih pravic. Našteti sklopi pomenijo oprijemljiv prispevek k ustavnemu pravu in pravu človekovih pravic. Po drugi strani delo ponuja obširno analizo in mestoma tudi kritično oceno ustavnosodne prakse Ustavnega sodišča. Ocenjujem, da bo monografija v neprecenljivo pomoč sodnikom, odvetnikom in drugim pravnikom, ki jih človekove pravice tako ali drugače zadevajo.

zasl. prof. dr. Ada Polajnar Pavčnik

Z avtorjevo študijo o dejavnikih omejljivosti človekovih pravic v knjigi *Kolizija človekovih pravic: Vidiki ustavnosodne presoje* smo tako že oblikovani pravniki na različnih položajih kot študenti prava dobili odlično besedilo, ki analitično razpira probleme kolizije človekovih pravic v ustavnosodni presoji. Razprava prinaša nova znanstvena spoznanja o različnih načinih izvrševanja človekovih pravic. Pri tem je posebna pozornost namenjena t. i. omejitvenim klavzulam, ki pravno omogočajo zmanjševanje obsega ustavno zagotovljenih pravic. Zato avtor v celotnem besedilu podaja argumentirane odgovore na vprašanja, od česa je odvisno ter kdaj in koliko je pravno dopustno poseči v človekovo pravico. Tak pristop besedilu zagotavlja referenčni pomen za vse nadaljnje raziskave s področij teorije prava in ustavnega prava ter tudi filozofije in sociologije prava, ko se srečujejo z institutom človekovih pravic.

Ob ekonomskih, socialnih in političnih okoliščinah je dejansko ureničevanje pravic odvisno tudi od predvidenih možnosti za omejevanje ali začasno suspendiranje človekovih pravic. Omejitvene klavzule namreč ne pomenijo samo omejitve človekovih pravic, temveč tudi omejitve države pri pristojnostih omejevanja. To je še posebno izraženo v kriznih časih in izrednih razmerah.

Tedaj je pomembno, da se državni oblastni organi pri odločitvah opirajo na vrednotne temelje človekovih pravic. Pri tem jih pot vodi od t. i. pravrednot (svetost življenja, posvečenost mrtvih, dostojanstvo človeka) prek modernega naravnega prava, katerega načela so povzeta v Splošni deklaraciji človekovih pravic, do ustavnih določb o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah. Ker imajo pri omejevanju ali oženju človekovih pravic posebno težo prav vrednotne osnove, je tej prvini v študiji namenjena posebna pozornost z vidika naravnopravnih in pozitivnopravnih konceptov.

Ob upoštevanju in natančnem navajanju obsežne literature s področja preučevanja človekovih pravic je avtor poglobljeno prikazal določanje njihovega obsega in različne možnosti njihovega omejevanja. V to posegajo že same ustavne določbe, nato zakoni, na koncu pa sodišča in Ustavno sodišče. V študiji so tako natančno analizirane ustavne določbe, pri čemer sledimo ugotovitvam, da so nekatere omejitve človekovih pravic že v veljavni Ustavi, na primer v njenem 32. in 42. členu (svoboda gibanja, pravica in zbiranja in združevanja), predvidene tudi za primer nevarnosti širjenja nalezljivih bolezni, kar je nato

razčlenjeno v področnem Zakonu o nalezljivih boleznih. Za nekatere druge pravice pa možnosti omejitve Ustava določa samo splošno z neke vrste izvršilno klavzulo, ko je določeno, da je neko pravico mogoče omejiti, »če tako določa zakon« (na primer drugi odstavek 19. člena – varstvo osebne svobode, drugi odstavek 39. člena – svoboda izražanja, 24. člen – javnost sojenja). Zakonodaja na teh področjih je za zdaj precej nedorečena in pomanjkljiva, kar povzroča tudi obstoj pravnih praznin. Te je seveda mogoče »za silo« zapolnjevati z uporabo zakonske ali pravne analogije, vendar to ni najboljša rešitev za doseganje pravne predvidljivosti in relativne varnosti pravnih subjektov.

Obsežna poglavja razprave o koliziji človekovih pravic so nato namenjena ustavnosodnemu ugotavljanju dopustnosti njihovega oženja ali suspenza. Natančno so analizirani načini uresničevanja človekovih pravic (test razumnosti), upravičenosti in dopustnosti nekaterih ukrepov omejevanja pravic (test legitimnosti), pa tudi primernosti ukrepa z vidika razmerja med omejitvijo pravice in koristjo za pravice drugih ali javni interes (test sorazmernosti). Vse to še dodatno povečuje praktično in teoretično vrednost študije.

zasl. prof. dr. Albin Igličar

Ljubljana, 2. aprila 2020