



RS  
US

REPUBLIKA SLOVENIJA  
USTAVNO SODIŠČE

Beethovnova ulica 10, SI - 1000 Ljubljana  
t +386 (0)1 477 64 00 f +386 (0)1 251 04 51  
e info@us-rs.si w www.us-rs.si

## **XVIII. Kongres Konference evropskih ustavnih sodišč leta 2020**

### **ČLOVEKOVE PRAVICE IN TEMELJNE SVOBOŠČINE: RAZMERJE MED MEDNARODNIMI, TRANSNACIONALNIMI IN NACIONALNIMI KATALOGI V 21. STOLETJU**

#### **NACIONALNO POROČILO USTAVNEGA SODIŠČA REPUBLIKE SLOVENIJE**

**oktober 2019**

**Ljubljana**

## I. SPLOŠNI DEL: KATALOGI ČLOVEKOVIH PRAVIC IN TEMELJNIH SVOBOŠČIN

### I.I Mednarodni katalogi človekovih pravic (ESČP, SDČP, MPDPP)

- **Kakšni so ustavni položaj/značilnosti/pravni učinki mednarodnih pogodb, ki varujejo človekove pravice?**

Položaj in pravno učinkovanje mednarodnega prava v slovenskem notranjem pravu ureja več določb Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju Ustava). Splošno pravno načelo, ki ureja razmerje med mednarodnim pravom in notranjim pravom, najdemo v 8. členu Ustave, ki določa:

"Zakoni in drugi predpisi morajo biti v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo. Ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe se uporabljajo neposredno."

Podobno hierarhijo oziroma usklajenost notranjih pravnih aktov na različnih ravneh nacionalnega prava ter mednarodnih instrumentov ureja drugi odstavek 153. člena Ustave:

"Zakoni morajo biti v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z veljavnimi mednarodnimi pogodbami, ki jih je ratificiral Državni zbor, podzakonski predpisi in drugi splošni pravni akti pa tudi z drugimi ratificiranimi mednarodnimi pogodbami."

Zakoni morajo torej biti v skladu z mednarodnimi pogodbami, ki jih je ratificiral parlament, hierarhično nižji pravni predpisi pa tudi z ratificiranimi mednarodnimi pogodbami, ki jih je v skladu z zakonom ratificirala vlada. Z vidika hierarhije predpisov iz teh določb Ustave izhaja, da so mednarodne pogodbe v slovenski (ustavno)pravni ureditvi načeloma pod Ustavo, vendar nad zakoni (in drugimi predpisi), saj morajo biti zakoni z njimi v skladu. Poleg tega je pomembno poudariti, da 8. člen Ustave jasno določa, da se ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe uporabljajo neposredno. To pomeni, da imajo – če in kolikor vsebujejo pravna določila, ki so po svoji naravi *self-executing* – neposredne pravne učinke za posameznike in se ti lahko nanje v pravnih postopkih neposredno sklicujejo pri uveljavljanju svojih pravic.

Načelo, da je Ustava v hierarhiji pravnih aktov nad mednarodnimi instrumenti, pa je že na ustavni ravni zrelativizirano glede mednarodnih pogodb, ki urejajo človekove pravice in temeljne svoboščine. Peti odstavek 15. člena Ustave namreč določa, da

"[n]obene človekove pravice ali temeljne svoboščine, urejene v aktih, ki veljajo v Sloveniji, ni dopustno omejevati z izgovorom, da je ta Ustava ne priznava ali da jo priznava v manjši meri."

Ustava je na tem mestu vzpostavila načelo najvišjega varstva pravic, katerega pravni pomen je v tem, da ima mednarodna pogodba prednost tudi pred Ustavo, če zagotavlja višjo raven varstva določene človekove pravice.

Med mednarodnimi pogodbami velja posebej omeniti Konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljevanju EKČP), ki ima pri delu Ustavnega sodišča izjemno pomembno vlogo. Z ratifikacijo EKČP se je Republika Slovenija mednarodnopravno zavezala, da bo spoštovala z EKČP zagotovljene standarde varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Z vidika notranjega ustavnega prava je nesporno, da se EKČP uporablja neposredno (8. člen Ustave). To pomeni, da morajo EKČP upoštevati vsi državni organi, zlasti sodišča, ko odločajo o pravicah in obveznostih posameznikov. Enako velja tudi za Ustavno sodišče, ki EKČP, vključno s sodno prakso ESČP, lahko uporablja kot neposredno pravno podlago za svojo odločitev oziroma, in to je bolj običajno, kot razlagalno merilo pri razlagi ustreznih/ustrezajočih določb Ustave. To velja za obe temeljni pristojnosti Ustavnega sodišča. Tako v postopkih presoje skladnosti zakonov (in drugih predpisov) z Ustavo (abstraktna presoja), v katerih se postavlja vprašanje standardov varstva človekovih pravic, še bolj pa pri odločanju o ustavnih pritožbah, s katerimi posamezniki uveljavljajo kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin v konkretnih postopkih, Ustavno sodišče redno uporablja EKČP in prakso ESČP. Tako rekoč v vsakem primeru, ki se ukvarja s človekovimi pravicami in temeljnimi svoboščinami, Ustavno sodišče svojo odločitev utemelji oziroma podkrepi tudi s sklicevanjem na EKČP oziroma na prakso ESČP, ki imata na ta način neposreden vpliv na oblikovanje ustavnih standardov varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Neredko se je Ustavno sodišče sklicevalo tudi na Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah (v nadaljevanju MPDPP), pa tudi na številne druge mednarodne pogodbe, ki varujejo človekove pravice in temeljne svoboščine, denimo na Konvencijo Združenih narodov o otrokovih pravicah. Pri teh univerzalnih mednarodnih pogodbah, na katere se Ustavno sodišče sicer občasno sklicuje, gre praviloma za pogodbe, ki ne vsebujejo določb, ki bi bile neposredno učinkujoče (*self-executing*) po svoji naravi. Zato je njihov pravni pomen praviloma le v tem, da pomenijo razlagalno vodilo pri razlagi notranjega prava, zlasti pri oblikovanju ustavnih standardov varstva človekovih pravic.

Ker je v sklopu vprašanj omenjena tudi Splošna deklaracija človekovih pravic (v nadaljevanju SDČP), naj dodamo, da je Ustavno sodišče že sprejelo stališče, da SDČP izraža običajno mednarodno pravo in da se stranke pred Ustavnim sodiščem lahko nanjo sklicujejo (glej sklepa Ustavnega sodišča št. Up-97/02 z dne 12. 3. 2004 in št. Up-114/05 z dne 13. 6. 2004). SDČP je torej lahko mednarodni pravni vir, ki ga Ustavno sodišče uporablja pri razlagi in uporabi notranjega (ustavnega) prava.

- **Kateri mehanizem omogoča sklicevanje na mednarodne pogodbe v nacionalnih sodnih odločitvah?**

Dolžnost spoštovanja ratificiranih mednarodnih pogodb ni samo mednarodnopravna obveznost, temveč je tudi obveznost, ki izhaja iz že omenjenih določb Ustave (8. in 153. člen), ki določata položaj in učinke mednarodnega prava v notranjem pravnem redu.

Pravni mehanizem za presojo, ali so zakoni (in drugi predpisi) v skladu z mednarodnimi instrumenti, je predviden v postopku pred Ustavnim sodiščem. Na podlagi prvega odstavka 160. člena Ustave je Ustavno sodišče med drugim pristojno tudi za oceno, ali so zakoni (in drugi predpisi) v skladu z "ratificiranimi mednarodnimi pogodbami in s splošnimi načeli mednarodnega prava". Če zakon ni v skladu z mednarodno pogodbo, to pomeni, da hkrati tudi ni v skladu z Ustavo (8. in 153. člen) in ga lahko Ustavno sodišče razveljavi oziroma ugotovi njegovo protiustavnost in naloži parlamentu (Državni zbor), da ugotovljeno protiustavnost v določenem roku odpravi.

Poleg presoje skladnosti zakonov z Ustavo (ki lahko vključuje tudi presojo skladnosti z mednarodnimi instrumenti) je Ustavno sodišče pristojno tudi za odločanje o ustavnih pritožbah zaradi kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin. V tem postopku se lahko pritožnik sklicuje na pravice, zagotovljene v Ustavi, poleg tega pa tudi na pravice in svoboščine, ki jih zagotavljajo mednarodni instrumenti. Odvisno od njihove pravne narave lahko Ustavno sodišče mednarodne instrumente uporabi kot neposredno pravno podlago za svojo odločitev oziroma, kar je pogostejše, kot razlagalno vodilo pri razlagi notranjega prava oziroma pri oblikovanju notranjih ustavnopravnih standardov varstva človekovih pravic.

Na mednarodne instrumente, ki se nanašajo na človekove pravice, se je mogoče sklicevati tudi pred rednimi sodišči v konkretnih sodnih postopkih. Odvisno od pravne narave posamezne določbe mednarodne pogodbe (*self-executing*) se lahko sodišča neposredno sklicujejo na mednarodne pogodbe. V skladu s 125. členom Ustave so sodniki pri odločanju vezani na Ustavo in zakon, neposredna uporaba mednarodnih instrumentov pa izrecno izhaja iz 8. člena Ustave. Na primer, iz EKČP kot mednarodne pogodbe izhaja, da so poleg Ustavnega sodišča tudi redna sodišča in drugi državni organi zavezani k spoštovanju človekovih pravic, ki jih zagotavlja EKČP (1. člen EKČP), kar po ustaljeni presoji Ustavnega sodišča pomeni tudi zahtevo po spoštovanju sodne prakse ESČP, saj je to sodišče tisto, ki zadnje razlaga in z vsebino napolnjuje določbe EKČP. Če se pred rednim sodiščem postavi vprašanje skladnosti zakona z mednarodno pogodbo, upoštevajoč naravo zadevne mednarodne pogodbe, mora sodišče v skladu s 156. členom Ustave prekiniti svoj postopek in sprožiti postopek ustavnosodne kontrole zakona pred Ustavnim sodiščem, ki je po Ustavi edino pristojno za razveljavitev protiustavnega zakona oziroma njegove posamezne določbe.

- **Ali se je mogoče sklicevati na neposredni učinek mednarodnih katalogov človekovih pravic? Če je tako, prosim orišite ta mehanizem.**

Kot že omenjeno, 8. člen Ustave določa, da se ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe uporabljajo neposredno. To pomeni, da imajo – če so po svoji naravi *self-executing* – neposredne pravne učinke za posameznike in se ti lahko nanje neposredno sklicujejo pri uveljavljanju svojih pravic. Ko torej Ustavno sodišče odloča o tem, ali je zakon skladen z Ustavo, oziroma o tem, ali so bile posameznikom v postopkih pred državnimi organi kršene človekove pravice ali

temeljne svoboščine, redno upošteva tudi EKČP in sodno prakso ESČP. Ustavno sodišče lahko EKČP upošteva neposredno kot razlog za odločitev, praviloma pa jo upošteva posredno, prek stališč ESČP, pri razlagi določb Ustave. V odločbi št. U-I-65/05 z dne 22. 9. 2005 (Uradni list RS, št. 92/05) je Ustavno sodišče izrecno poudarilo, da mora pri presoji ustavnosti zakona upoštevati prakso ESČP, in to ne glede na to, da je bila sprejeta v zadevi, v kateri Republika Slovenija v postopku pred ESČP ni bila udeležena.

V zvezi z EKČP (enako velja tudi za druge mednarodne pogodbe, ki neposredno urejajo nekatere pravice) ponovno omenjamo peti odstavek 15. člena Ustave, ki določa, da nobene človekove pravice ali temeljne svoboščine, urejene v aktih, ki veljajo v Republiki Sloveniji, ni dopustno omejevati z izgovorom, da je Ustava ne priznava ali da jo priznava v manjši meri. Ustava je v tej določbi vzpostavila načelo najvišjega varstva pravic.

Ustavno sodišče k obravnavi kršitve človekove pravice z vidika EKČP pristopa na različne načine.

Če pravico, zagotovljeno z EKČP, v enakem ali večjem obsegu zagotavlja tudi Ustava, Ustavno sodišče izpodbija zakonsko določbo ali zatrjevano kršitev človekove pravice presoja le z vidika določb Ustave. Če se torej pravica iz Ustave po svojem obsegu ujema s pravico iz EKČP ali jo celo presega, potem je praviloma formalno le Ustava merilo presoje, vendar se ob tem v celoti spoštuje upoštevena praksa ESČP.

V odločbi št. U-I-40/12 z dne 11. 4. 2013 (Uradni list RS, št. 39/13) je Ustavno sodišče presojalo zakonsko ureditev o preprečevanju omejevanja konkurence, ki je državnemu organu, pristojnemu za varstvo konkurence, dovoljevala, da brez predhodne sodne odločbe opravi preiskavo poslovnih prostorov poslovnih subjektov kot pravnih oseb. Ustavnopravni vprašanji v tem primeru sta bili, ali Ustava varuje pravico pravnih oseb do zasebnosti in, če jo varuje, ali je za poseg v zasebnost pravne osebe potrebna predhodna sodna odločba. Ustavno sodišče se je teh vprašanj lotilo z vidika prostorske zasebnosti (36. člen Ustave) in z vidika komunikacijske zasebnosti (37. člen Ustave). Pri razlagi obeh ustavnih določb si je pomagalo z EKČP in prakso ESČP. Glede prostorskega vidika zasebnosti je ugotovilo, da drugi odstavek 36. člena Ustave v temelju zagotavlja enako raven varstva zasebnosti kot 8. člen EKČP (kot ga razlaga ESČP). Glede komunikacijske zasebnosti pravnih oseb pa je ugotovilo, da je ta po 37. členu Ustave bolj varovana kot po 8. členu EKČP. Glede obeh vidikov zasebnosti je zato presojo opravilo samo na podlagi ustavnih določb, ne pa tudi z vidika EKČP.

Če Ustava človekove pravice ne zagotavlja ali jo zagotavlja v manjši meri kot EKČP, Ustavno sodišče presojo zatrjevane kršitve oziroma sporne ureditve opravi z vidika skladnosti z EKČP. V ustavnosodni presoji je tako mogoče najti tudi odločbe, v katerih je Ustavno sodišče kot neposredno merilo presoje uporabilo EKČP in ustavnost izpodbijanega zakona presojalo neposredno z vidika EKČP oziroma je v postopkih z ustavno pritožbo neposredno ugotavljalo kršitve konvencijskih pravic. V skladu s tem je Ustavno sodišče v odločbi št. Up-518/03 z dne 19. 1. 2006 (Uradni list RS, št. 11/06) odločilo, da mora sodišče, ki

v kazenskem postopku uporabi obremenilne izjave tajnih policijskih sodelavcev, obrambi omogočiti, da zasliši avtorje teh izjav. Pri tem se je sklicevalo na EKČP in prakso ESČP. Presodilo je, da ima vsakdo, ki je obdolžen kaznivega dejanja, pravico, da zasliši oziroma zahteva zaslišanje obremenilnih prič. Ker pa je ugotovilo, da tako jamstvo v Ustavi ni izrecno navedeno, je določbo EKČP na temelju 8. člena Ustave uporabilo neposredno. Ker pritožniku zaslišanje obremenilnih prič ni bilo omogočeno, je Ustavno sodišče ugotovilo kršitev pravice iz točke d) tretjega odstavka 6. člena EKČP. Ustavno sodišče je torej v tej zadevi neposredno, kot pravni temelj odločitve, uporabilo EKČP.

## **I.II Nadnacionalni katalogi človekovih pravic (Listina EU o temeljnih pravicah)**

- **Ali je Listina za presojo ustavnosti pravnih pravil in/ali odločitev javnih organov referenčna točka bodisi neposredno (formalna referenčna točka v nekaterih državah članicah EU) bodisi posredno z radiacijskim učinkom prek nacionalnih katalogov (vsebinska referenčna točka v drugih državah)?**

Listina EU o temeljnih pravicah (v nadaljevanju Listina EU) je z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe postala del primarnega prava EU in s tem pridobila pravno zavezujočo naravo (prvi odstavek 6. člena PEU). Za spoštovanje in pravni položaj Listine EU (in prava EU nasploh) v pravnem sistemu Republike Slovenije je upošteven tretji odstavek 3.a člena Ustave, ki po vsebini določa, da se pravni akti in odločitve, sprejeti v okviru EU, v Republiki Sloveniji uporabljajo v skladu s pravno ureditvijo EU. Ta določba vzpostavlja notranji ustavnopravni temelj, na podlagi katerega morajo vsi državni organi, vključno z Ustavnim sodiščem, pri izvrševanju svojih pristojnosti upoštevati pravo EU, tudi sodno prakso Sodišča Evropske unije (v nadaljevanju SEU), in sicer v skladu z načeli in pravili prava EU. Kot je Ustavno sodišče pojasnilo že v odločbi št. U-I-146/12 z dne 14. 11. 2013 (Uradni list RS, št. 107/13), da

"iz navedene določbe Ustave izhaja [...] zahteva, da morajo vsi državni organi, tudi Ustavno sodišče, pravo EU pri izvrševanju svojih pristojnosti uporabljati v skladu s pravno ureditvijo te organizacije. Učinek prava EU v notranjem pravnem redu je torej odvisen od vsakokratnih pravil, ki urejajo delovanje EU. Gre za temeljna načela prava EU, ki so zapisana v PEU in PDEU ali jih je v sodni praksi razvilo SEU. Zaradi tretjega odstavka 3.a člena Ustave so temeljna načela, ki opredeljujejo razmerje med notranjim pravom in pravom EU, hkrati tudi notranja ustavnopravna načela, ki zavezujejo z močjo Ustave."

V odločbi št. U-I-295/13 z dne 19. 10. 2016 (Uradni list RS, št. 71/16), v kateri je postavilo tudi prvo vprašanje v predhodno odločanje po 267. členu PDEU, je Ustavno sodišče poudarilo, da navedeno velja tudi za Listino EU:

"Najpomembnejše temeljno načelo je načelo primarnosti prava EU, ki pomeni, da ima v primeru neskladja med pravom držav članic in pravom EU slednje prednost pred pravom držav članic. [...] Na podlagi prvega odstavka 51. člena Listine [Ustavno sodišče] zavezujejo tudi določbe Listine, kadar gre za izvajanje prava EU. Ustavno sodišče mora v

postopku presoje predpisov pri razlagi nacionalnega prava (Ustave in drugih predpisov) upoštevati pravo EU, in sicer tako, kot izhaja iz aktov EU oziroma kot se je razvilo v praksi SEU. Nacionalno pravo mora razlagati v luči prava EU, da se zagotovi njegova polna učinkovitost."

V dosedanjih odločitvah se Ustavno sodišče še ni srečalo s primerom, ko bi moralo uporabiti Listino EU kot neposredno (formalno) merilo presoje. Na Listino EU se je sklicevalo v smislu primerjalnopravnega argumenta. Služila mu je zlasti kot dodaten argument pri razlagi ustavnih določb. V nekaj primerih je Ustavno sodišče s pomočjo vsebine Listine EU napolnjevalo vsebino ustavnih določb.

Velja poudariti, da je Ustavno sodišče do uveljavitve Lizbonske pogodbe Listino EU v svojih odločitvah le redko omenjalo. V odločbi št. U-I-146/07 z dne 13. 11. 2008 (Uradni list RS, št. 111/08) je Ustavno sodišče odločalo o ustavnosti Zakona o pravnem postopku. Presodilo je, da ta zakon na protiustaven način diskriminira slepe in slabovidne osebe, ker dostopa do sodnih pisanj ter do sodnih vlog strank in drugih udeležencev v postopku ne ureja v zanje zaznavni obliki. Pri presoji z vidika ustavne prepovedi diskriminacije na podlagi invalidnosti (prvi odstavek 14. člena Ustave) se je Ustavno sodišče sklicevalo tudi na Listino EU, ki v prvem odstavku 21. člena ne izpostavlja le prepovedi diskriminacije na podlagi invalidnosti, temveč invalidom v 26. členu izrecno priznava in zagotavlja spoštovanje pravice do ukrepov za zagotavljanje njihove samostojnosti, socialne in poklicne vključenosti ter sodelovanja v življenjski skupnosti.

V kasnejši presoji je Ustavno sodišče poudarilo zavezujoči značaj Listine EU. Z odločbo št. U-I-109/10 dne 26. 9. 2011 (Uradni list RS, št. 78/11) je odločilo, da je določba mestnega odloka, s katerim je Mestna občina Ljubljana določila novo poimenovanje ceste z imenom "Titova cesta", v neskladju z Ustavo. Pri presoji ustavnosti mestnega odloka je Ustavno sodišče izhajalo iz načela spoštovanja človekovega dostojanstva, ki kot temeljna vrednota prežema ves pravni red in ima zato tudi objektivni pomen pri delovanju oblasti tako v konkretnih postopkih kot tudi pri sprejemanju predpisov. Kot temelj posebnega ustavnopravnega načela spoštovanja človekovega dostojanstva je Ustavno sodišče neposredno navedlo že 1. člen Ustave, ki Slovenijo opredeljuje kot demokratično republiko. Ustavno sodišče se je v obrazložitvi odločbe sklicevalo tudi na pravno zavezujočo Listino EU, in sicer na njeno preambulo. Ugotovilo je še, da tudi Listina EU varuje človekovo dostojanstvo kot posebno človekovo pravico, saj že v 1. členu določa, da je nedotakljivo ter da ga je treba spoštovati in varovati.

Z odločbo št. Up-690/10 z dne 10. 5. 2012 (Uradni list RS, št. 42/12) je Ustavno sodišče razveljavilo sklep, s katerim je Vrhovno sodišče odločilo o izgonu državljana Republike Litve, torej državljana EU, iz Republike Slovenije. Ustavnosodna presoja v tej zadevi je temeljila na izhodišču, da se je država zavezala k posebnemu varstvu družine in otrok. Ustavno sodišče je opozorilo, da mora sodišče glede na merila, ki jih je sprejelo ESČP in ki izhajajo tudi iz pravnega reda EU, tako pri izreku stranske kazni izгона tujca iz države kot tudi pri odločanju o zahtevi za omilitev te kazni, upoštevati okoliščine osebnih narave in paziti na to, da s svojo odločitvijo ne poseže prekomerno v vsebino pravice do družinskega življenja. Bistvo te pravice je skupno življenje staršev in otrok v

skupnosti, ki jim omogoča, da to pravico vzajemno uživajo. Pri presoji z vidika Ustave in EKČP je Ustavno sodišče prav tako navedlo, da pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja opredeljuje tudi 7. člen Listine EU.

V odločbi št. U-I-155/11 z dne 18. 12. 2013 (Uradni list RS, št. 114/13) je Ustavno sodišče na zahtevo Varuha človekovih pravic presojalo nekatere določbe Zakona o mednarodni zaščiti, ki v zvezi z načelom nevračanja določajo nacionalni koncept varne tretje države in koncept evropske varne države. Ustavno sodišče je v odločbi uvodoma poudarilo, da mora na podlagi tretjega odstavka 3.a člena Ustave pri presoji predpisov, ki pomenijo izvajanje prava EU, upoštevati primarno in sekundarno zakonodajo EU ter sodno prakso SEU. Naslonilo se je tudi na Listino EU in poudarilo, da je varstvo v primeru odstranitve, izгона ali izročitve zagotovljeno z drugim odstavkom 19. člena Listine EU.

- **Ali sodna praksa Sodišča EU s področja človekovih pravic služi kot usmeritev rednim sodiščem za razlago in uporabo nacionalnih katalogov v vaši državi oziroma kot vir sodnega odločanja?**

Dolžnost sodišč, da pri sklicevanju na pravo EU upoštevajo tudi stališča oziroma sodno prakso SEU, ustavnopravno izhaja iz 3.a člena Ustave, glede katerega smo že omenili, da v tretjem odstavku zahteva, da se pravni akti in odločitve, sprejeti v okviru EU, v Republiki Sloveniji uporabljajo v skladu s pravno ureditvijo EU. To je notranji ustavnopravni temelj, na podlagi katerega morajo vsi državni organi, vključno z Ustavnim sodiščem, pri izvrševanju svojih pristojnosti upoštevati pravo EU, tudi sodno prakso Sodišča EU, in sicer v skladu z načeli in pravili prava EU.

V odločbi št. Up-1056/11 z dne 21. 11. 2013 (Uradni list RS, št. 108/13) je Ustavno sodišče odločalo o ustavni pritožbi zoper sodbo Vrhovnega sodišča. V davčni zadevi, ki se je nanašala na obračunavanje davka na dodano vrednost, se je pritožnik ves čas postopka skliceval na prakso SEU. Vrhovno sodišče je pritožnikovo sklicevanje na prakso SEU zavrnilo kot neutemeljeno, saj naj bi šlo za drugačne dejanske okoliščine, do njegovega predloga za predložitev zadeve SEU pa se ni opredelilo. Ustavno sodišče je poudarilo:

"S pristopom k EU je Republika Slovenija na podlagi prvega odstavka 3.a člena Ustave prenesla izvrševanje dela suverenih pravic na institucije EU in jih v okviru EU za čas trajanja izvršuje v sodelovanju skupaj z drugimi državami članicami. Tretji odstavek 3.a člena Ustave pa določa, da se pravni akti in odločitve, sprejeti v okviru mednarodnih organizacij, na katere Republika Slovenija prenese izvrševanje dela suverenih pravic, v Republiki Sloveniji uporabljajo v skladu s pravno ureditvijo teh organizacij. Ta določba zavezuje vse državne organe, tudi nacionalna sodišča, da pri izvrševanju svojih pristojnosti v skladu s pravno ureditvijo EU upoštevajo pravo EU. To je izključno pristojno za predhodno odločanje o vprašanih glede razlage pogodb ter veljavnosti in razlage aktov institucij, organov, uradov ali agencij Unije (267. člen PDEU). Naloga SEU je torej skrb za enotno razlago in uporabo prava EU (primarnega in sekundarnega), njegove odločitve pa so obvezne za vsa nacionalna sodišča in vse druge



organe in subjekte v državah članicah. Ko se nacionalno sodišče v postopku, ki ga vodi, sreča z vprašanjem, katerega rešitev je v izključni pristojnosti SEU, o tem ne sme odločati, razen če je SEU na vprašanje že odgovorilo oziroma so izpolnjeni drugi pogoji za odločanje nacionalnega sodišča. Če nacionalno sodišče sprejme stališča, ki so neskladna z navedenim, gre za kršitev pravice do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave."

V tej zadevi je Ustavno sodišče ugotovilo, da je Vrhovno sodišče glede prava EU sprejelo stališča, za katera zaradi pomanjkljive obrazložitve ni bilo razvidno, ali temeljijo na praksi SEU, medtem ko se do vprašanja, ali gre za *acte clair*, sploh ni opredelilo, kot tudi ne do strankinega predloga za predložitev zadeve v predhodno odločanje SEU. Glede na to je Ustavno sodišče ugotovilo kršitev prvega odstavka 23. člena Ustave ter je izpodbijano sodbo razveljavilo in zadevo vrnilo Vrhovnemu sodišču v nov postopek.

- **Ali je z vidika ustavnega reda nacionalni učinek Listine pogojen z bistvenem ekvivalentno stopnjo zagotovljenega varstva ali, kot je lahko v državah članicah EU, prek zastavljanja vprašanj za predhodno odločanje SEU?**

Ustavno sodišče izhaja, kot je bilo že omenjeno, iz načela najvišjega varstva pravic, ki je vzpostavljeno tudi s slovensko Ustavo. Ustava je v petem odstavku 15. člena vzpostavila načelo najvišjega varstva pravic, kar pomeni, da ima lahko mednarodna pogodba prednost tudi pred Ustavo, če zagotavlja višjo raven varstva človekove pravice. Glede na tretji odstavek 3.a člena Ustave enako velja tudi glede Listine EU. Presoja Ustavnega sodišča pa še ni ponudila primera, ko bi Ustavno sodišče presodilo, da najvišje varstvo konkretne pravice v konkretni situaciji izhaja iz Listine EU, in bi slednjo vzelo kot neposredno merilo svoje presoje.

Ustavno sodišče pa je sprejelo nekaj pomembnih stališč glede dolžnosti sodišč, kadar stranke predlagajo, da sodišče zastavi vprašanje SEU v predhodno odločanje. Izhajajoč iz odločbe št. Up-1056/11 je Ustavno sodišče v odločbi št. Up-561/15 z dne 16. 11. 2017 poudarilo,

"da prvi odstavek 23. člena Ustave zagotavlja, da v primeru, ko se v sporu zastavi vprašanje razlage prava EU in/ali veljavnosti sekundarnega prava EU, nanj odgovori sodišče, ki je v skladu z 267. členom PDEU pristojno odgovoriti. [...] Nujen predpogoj, da lahko Ustavno sodišče presodi, ali je bilo posamezniku zagotovljeno sodno varstvo pred zakonitim sodiščem in ali je bila upoštevana delitev pristojnosti iz 267. člena PDEU, je, da se sodišče do vprašanj, povezanih s pravom EU, v zadostni meri opredeli. To vključuje tudi obrazložitev, zakaj se sodišče kljub strankinemu predlogu za prekinitve postopka in predložitev zadeve v skladu z 267. členom PDEU z upoštevanjem meril, ki izvirajo iz prakse SEU, za to ni odločilo. [...] Zadostnost obrazložitve v postopku, v katerem se zastavi vprašanje uporabe prava EU, je bistvena ne le zaradi ustavnoprocenjskih jamstev, zagotovljenih s pravico do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave, temveč tudi zato, ker se z opustitvijo ali pomanjkljivostjo obrazložitve lahko

prezrejo ali celo zanikajo pogoji, določeni v pravu EU, pod katerimi je treba vprašanje predložiti v predhodno odločanje SEU. [...] Obrazložitev sodišča, ki se nanaša na vidike prava EU, vključno z zavrnitvijo strankinega predloga za predložitev vprašanja SEU, mora torej biti takšna, da omogoča preizkus, ali so bili upoštevani pogoji dolžnosti predložitve iz tretjega odstavka 267. člena PDEU na način, ki je skladen s temi pogoji. Ti pogoji so namreč odločilni za presojo, katero sodišče je pristojno razlagati pravo EU. Pogoje, pod katerimi morajo sodišča držav članic zadevo predložiti SEU, ureja tretji odstavek 267. člena PDEU."

### I.III Nacionalni katalogi človekovih pravic

- **Ali je katalog človekovih pravic del ustave vaše države? Če je tako, ali je vključen kot posebna ustavna listina, kot del ustave ali kot del ustavnega reda? Kakšna je njegova struktura?**

Človekove pravice in temeljne svoboščine so zapisane v Ustavi Republike Slovenije, ki je hierarhično gledano najvišji pravni akt v državi. Ustavo uvaja preambula, tej pa sledi normativni del, ki je razdeljen na deset poglavij. V odločbi št. U-I-92/07 z dne 15. 4. 2010 (Uradni list RS, št. 46/10) je Ustavno sodišče zapisalo, da že "preambula Ustave poudarja, da so človekove pravice in temeljne svoboščine temeljno izhodišče, na katero se je opiral ustavodajalec pri sprejemanju Ustave. To je treba imeti pred očmi pri razlagi njenega normativnega dela." V 5. členu Ustave je zapisano: "Država na svojem ozemlju varuje človekove pravice in temeljne svoboščine". Celotno drugo poglavje Ustave je posvečeno prav človekovim pravicam in temeljnim svoboščinam, v tretjem poglavju Ustave, ki je naslovljeno "Gospodarska in socialna razmerja", pa je nadalje opredeljenih še nekaj človekovih pravic in temeljnih svoboščin (npr. varstvo dela, način uživanja lastnine, svobodna gospodarska pobuda, sindikalna svoboda). V drugih poglavjih Ustave je še nekaj določb, ki jih je Ustavno sodišče opredelilo kot človekove pravice, npr. v zvezi z zakonodajnim referendumom (90. člen Ustave) pravico zahtevati razpis referendumu in pravico glasovati na referendumu.

- **Kakšno je zgodovinsko ozadje vzpostavitve nacionalnega kataloga človekovih pravic v vaši državi? Ali tozadevna zakonodaja v vaši državi temelji na drugi (pretekli ali tuji) zakonodaji ali je tozadevna zakonodaja izvorna?**

Republika Slovenija je 25. junija 1991 postala samostojna in neodvisna država. S sprejetjem *Temeljne listine o samostojnosti in neodvisnosti* in na njej temelječe osamosvojitvene zakonodaje so bili položeni institucionalni temelji državne oblasti. Z novo, moderno in demokratično Ustavo, sprejeto 23. 12. 1991, je državna oblast dobila tudi pravno podlago v najvišjem pravnem aktu države. Sprejetje nove slovenske ustave je pomenilo tudi dokončen prelom z nekdanjo SFRJ ter zaokrožilo proces nastajanja nove samostojne in neodvisne države. Za izvedbo Ustave je bil sprejet poseben ustavni zakon, ki je uredil način pravnega reda z Ustavo in prehod na novo organizacijo državne oblasti.

Z obsežnim katalogom človekovih pravic in temeljnih svoboščin je Ustava v ospredje postavila človeka in njegovo dostojanstvo. Ustavo uvaja preambula, v kateri so, kot je že bilo omenjeno, navedene človekove pravice in temeljne svoboščine, ki so bile sprejete kot izhodišče, na katerega se je oprlo zakonodajno telo, ko je sprejelo Ustavo. Ustava pa ni samo zbirka členov, temveč je njena vsebina v pomembnem delu rezultat delovanja Ustavnega sodišča. Njegova ustavnosodna presoja je bistveno pripomogla k uspešnemu prehodu iz nekdanjega nedemokratskega režima v nov, z evropskimi in mednarodnimi pravnimi standardi usklajen družbenopolitičen sistem, utemeljen na vladavini prava ter varstvu človeka in njegovega dostojanstva. Odločitve Ustavnega sodišča Ustavo vsebinsko napolnjujejo in jo osmišljajo kot živ in učinkovit pravni akt, ki lahko neposredno vpliva na življenje in blaginjo ljudi. Številne odločitve Ustavnega sodišča segajo na vsa pravna področja in se dotikajo različnih razsežnosti bivanja posameznika in družbe kot celote. Njihov vpliv na osebno, družinsko, gospodarsko, kulturno, versko in politično življenje v družbi je bil in še vedno je izjemno pomemben. Ustavno sodišče je ves čas svojega delovanja v samostojni in neodvisni Republiki Sloveniji zavezano varstvu Ustave in v njej opredeljenih vrednot. V tem smislu je Ustavno sodišče varuh Ustave.

- **Kakšen je bil razvoj vašega nacionalnega kataloga človekovih pravic skozi čas? Ali se je spreminjal? Ali so vključene nove pravice? Ali je predviden ustavni postopek za spremembo kataloga?**

Ustava ureja ustavnorevizijski postopek, po katerem lahko pride do spreminjanja ali dopolnjevanja ustave. Veljavna Ustava je bila z ustavnimi zakoni večkrat spremenjena (leta 1997, 2000, 2003, 2004, 2006, 2013 in 2016). Ustava ne določa ustavnorevizijske tehnike, to je načina spreminjanja Ustave, pri čemer je treba poudariti, da je bila pri nas izbrana tehnika noveliranja (z ustavnimi zakoni za spremembo oziroma dopolnitev Ustave). Tako spremembe neposredno posegajo v prvotno besedilo ustave ter dopolnjujejo, spreminjajo in razveljavljajo njene določbe.

Postopek za spremembo Ustave ureja IX. poglavje z naslovom Postopek za spremembo ustave, in sicer od 168. do 171. člena. Pri tem velja poudariti, da Ustava ne predvideva posebnega postopka, po katerem bi se spreminjalo samo tiste dele Ustave, kjer so zapisane človekove pravice in temeljne svoboščine, ampak velja isti postopek za vsakršno spremembo Ustave.

Postopek spreminjanja Ustave je podvržen zahtevnejšim oziroma strožjim pogojem kot sprejetje zakonov in drugih aktov. Iz tega razloga pravna teorija uvršča slovensko Ustavo med toge ustave. Ustavnorevizijski postopek je enoten ne glede na obseg in naravo ustavnih sprememb. Za spreminjanje Ustave je pristojen Državni zbor, v tem procesu pa lahko sodelujejo tudi državljani z ljudsko iniciativo in referendumom. Za spremembo Ustave sta predpisani dve obvezni in ena neobvezna faza: 1) predlog za začetek postopka za spremembo Ustave in odločanje o njem, 2) sprejetje ustavne spremembe in 3) potrditev spremembe ustave na referendumu. Te faze razčlenjuje Poslovnik Državnega zbora.

Predlog za začetek postopka za spremembo ustave lahko da 20 poslancev Državnega zbora, vlada ali najmanj 30.000 volivcev. Odločitev o začetku postopka za spremembo ustave sprejme (ali ne sprejme) Državni zbor. Če se postopek začne, se v drugi fazi odloča o spremembi Ustave. Predlog ustavnega zakona pripravi ustavna komisija, ki je posebno parlamentarno delovno telo, na podlagi sklepa in stališč Državnega zbora. O predlogu Državni zbor razpravlja in glasuje o členih in o predlogu ustavnega zakona v celoti. Sprememba Ustave je sprejeta, če se zanjo opredeli vsaj 60 poslancev Državnega zbora. Tretja faza, v kateri se volivci na referendumu izrekajo o spremembi Ustave, ni obvezna. Državni zbor pa mora predlagano spremembo vendarle predložiti v sprejetje volivcem na referendumu, če to zahteva najmanj 30 poslancev. Ustava predpisuje, da začne sprememba ustave veljati z razglasitvijo v Državnem zboru.

Z zadnjo spremembo Ustave leta 2016 je bila v Ustavo umeščena nova človekova pravica, tj. pravica do pitne vode (70.a člen Ustave). Leta 2004 je bila v Ustavo izrecno zapisana tudi pravica do pokojnine (50. člen Ustave).

#### **I.IV Vzajemni odnos med različnimi katalogi človekovih pravic**

- **Ali lahko navedete primere iz sodne prakse vašega sodišča, ki se nanašajo na uporabo mednarodnih katalogov?**

Presoja Ustavnega sodišča, ki se sklicuje na mednarodne kataloge človekovih pravic in temeljnih svoboščin, je obsežna. Zlasti odločb, ki se sklicujejo na EKČP, je na stotine, zato v tem delu odkazujemo na odgovore v II. delu tega vprašalnika.

- **Ali je vaše sodišče presojalo razmerje/hierarhijo/konkurenčnost katalogov človekovih pravic z vidika varstva, ki ga nudijo?**

Ne. Vsi mednarodni instrumenti o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah imajo načeloma prirejen položaj oziroma enak ustavnopravni položaj v notranjem pravnem redu. Izjema je le pravo EU in v tem okviru tudi Listina EU, glede katerega ima Ustava posebne določbe. Ustavno sodišče izhaja iz pluralizma mednarodnih instrumentov, pri oblikovanju konkretnih standardov varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin pa izhaja iz načela najvišjega varstva, ki ga Ustava določa v petem odstavku 15. člena.

- **Ali je vzpostavljen postopek za izbiro kataloga človekovih pravic v primerih, v katerih je pravica varovana v različnih katalogih?**

Ustavno sodišče pri svoji presoji stremi k uresničevanju ustavne določbe (že omenjeni peti odstavek 15. člena Ustave), ki narekuje najvišje varstvo človekovih pravic. V konkretnih postopkih izhaja iz tega načela, pri čemer si prizadeva za harmonizirano razlago različnih katalogov človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

## **II. POSEBNI DEL – POSEBNE ZADEVE, KI SE NANAŠAJO NA IZBRANE TEMELJNE PRAVICE**

## II.I Pravica do življenja

### **Kakšno je izvorno besedilo določbe, ki varuje to pravico v vašem nacionalnem katalogu?**

Člen 17 Ustave Republike Slovenije se glasi: "Človekovo življenje je nedotakljivo. V Sloveniji ni smrtne kazni".

### **Ali je mogoče to pravico omejiti? Če jo je mogoče omejiti, kako in pod kakšnimi pogoji?**

Z ustavno določbo o nedotakljivosti človekovega življenja je zavarovana ena izmed najpomembnejših vrednot, tj. človekovo življenje. Ustava ne dopušča nobenega začasnega razveljavljenja ali omejevanja te pravice, tudi ne v vojnem ali izrednem stanju (drugi odstavek 16. člena Ustave). Absolutno prepoved je ustavodajalec sprejel glede smrtne kazni, ta je namreč s to ustavno določbo prepovedana. Glede določbe, da je človekovo življenje nedotakljivo, pa velja poudariti, da kljub temu, da ne gre za absolutno pravico (npr. samoobramba, predpisana uporaba strelnega orožja), dopustnost omejevanja narekuje restriktivno držo, določba pa je podvržena splošni omejitveni klavzuli v Ustavi, po kateri so človekove pravice in temeljne svoboščine omejene samo s pravicami drugih in v primerih, ki jih Ustava izrecno določa (tretji odstavek 15. člena Ustave), ter v skladu z načelom sorazmernosti, ki ga je Ustavno sodišče postavilo kot eno temeljnih načel pravne države (2. člen Ustave).

### **Ali je vaše sodišče že kdaj bolj podrobno presojalo to pravico oziroma jo razlagalo? Navedite prosim praktične podrobnosti in kataloge človekovih pravic, ki so bili pri tem uporabljeni.**

Ustavno sodišče je že imelo priložnost podrobneje razlagati to pravico. Iz njegove presoje izhaja, da pravica do življenja zajema tako materialni kot postopkovni vidik. V odločbi št. Up-679/12 z dne 16. 10. 2014 (Uradni list RS, št. 81/14) je Ustavno sodišče opozorilo na postopkovni vidik varstva pravice do življenja in dolžnost države, da zagotovi neodvisno preiskavo okoliščin dogodka in svojcem umrlega omogoči učinkovit dostop do tovrstne preiskave. V tej zadevi je obravnavalo ustavno pritožbo, s katero so pritožniki (starši, otroci in partnerka) od države zahtevali plačilo odškodnine za nepremoženjsko škodo zaradi smrti svojca (sina, očeta in partnerja), do katere je prišlo med akcijo policije. Glede na 17. člen Ustave, ki določa, da je človekovo življenje nedotakljivo, je Ustavno sodišče poudarilo, da je pravica človeka do življenja bistvena in nosilna prvina človekovega dostojanstva kot hierarhično najvišje ustavne vrednote, ki pomeni vrednostno izhodišče vseh človekovih pravic. Pravica do življenja je v prvi vrsti obrambna pravica posameznika, ki prepoveduje samovoljne oziroma namerne posege države v človekovo življenje. V primerih smrti osebe zaradi uporabe sile državnih represivnih organov (npr. policije ali vojske) mora država zagotoviti učinkovito in neodvisno uradno preiskavo okoliščin smrti. S tem se varuje postopkovni vidik pravice do življenja. Na državi je dokazno breme, da izkaže, da je v okoliščinah obravnavanega dogodka ravnala v skladu z zakonsko določenimi

pristojnostmi in pooblastili, zlasti pa tudi v skladu s pozitivno obveznostjo varovanja nedotakljivosti življenja in telesne integritete vpletenih oseb. Kadar država ne ravna v skladu s temi ustavnimi izhodišči, se zastavi vprašanje njene odškodninske odgovornosti. Ustavno sodišče se je v obrazložitvi svoje odločitve sklicevalo tudi na 2. člen EKČP in na prakso ESČP.

### **Ali je razlika med prakso vašega sodišča in prakso mednarodnih sodišč glede varstva te pravice?**

Iz omenjenih primerov izhaja, da se je Ustavno sodišče naslonilo na stališča ESČP v zvezi s pravico do življenja.

## **II.II Svoboda izražanja**

### **Kakšno je izvorno besedilo določbe, ki varuje to pravico v vašem nacionalnem katalogu?**

Člen 39 Ustave določa pravico do svobode izražanja.

"Zagotovljena je svoboda izražanja misli, govora in javnega nastopanja, tiska in drugih oblik javnega obveščanja in izražanja. Vsakdo lahko svobodno zbira, sprejema in širi vesti in mnenja.

Vsakdo ima pravico dobiti informacijo javnega značaja, za katero ima v zakonu utemeljen pravni interes, razen v primerih, ki jih določa zakon."

### **Ali je mogoče to pravico omejiti? Če jo je mogoče omejiti, kako in pod kakšnimi pogoji?**

Ustava predpisuje dopustne omejitve svobode izražanja. Kot vsaka človekova pravica, je tudi ta pravica omejena s pravicami drugih in v primerih, ki jih Ustava izrecno določa (tretji odstavek 15. člena Ustave). Pri omejitvi svobode izražanja je treba upoštevati načelo sorazmernosti in tehtati med kolidirajočimi ustavnimi vrednotami, saj gre za pravico, ki ji velikokrat nasproti stoji kakšna druga ustavna pravica, denimo pravica do zasebnosti ter osebnostne pravice (čast in dobro ime).

### **Ali je vaše sodišče že kdaj bolj podrobno presojalo to pravico oziroma jo razlagalo? Navedite prosim praktične podrobnosti in kataloge človekovih pravic, ki so bili pri tem uporabljeni.**

Ustavno sodišče je pravico do svobode izražanja imelo priložnost razložiti že večkrat in v različnih kontekstih. Obsežna presoja Ustavnega sodišča presega okvire razpoložljivega prostora, zato se pri odgovoru v nadaljevanju omejujemo na tri novejše zadeve.

V odločbi št. Up-407/14 z dne 14. 12. 2016 (Uradni list RS, št. 2/17) je Ustavno sodišče odločalo o ustavnih pritožbah, ki ju je pritožnica, revija MLADINA, vložila zoper sodbi sodišč, ki sta bili izdani v pravdi, v kateri je tožnik (poslanec Državnega zbora) zatrjeval poseg v svoje osebnostne pravice. Za tožnika je bila sporna hkratna objava fotografije njegove družine in fotografije družine Josepha

Goebbelsa ter posledično vzporejanje obeh družin v pritožnični satirični rubriki revije. V postopku pred rednimi sodišči je bila revija na vseh stopnjah sojenja obsojena na plačilo odškodnine prizadetemu poslancu ter na objavo opravičila. Ustavno sodišče je presojalo ustavno skladnost stališč, na katerih sta temeljili izpodbijani sodbi sodišč, z vidika svobode izražanja, varovane v prvem odstavku 39. člena Ustave. Pri svoji presoji je upoštevalo tako merila, sprejeta v dosedanji ustavnosodni presoji, kot tudi merila, ki jih v tovrstnih primerih upošteva ESČP. Kljub izhodišču, da satirični stil izražanja mnenj in kritik uživa širše varstvo, je Ustavno sodišče presodilo, da ob upoštevanju vseh okoliščin dejstvo, da je bila sporna primerjava fotografij umeščena v satirično rubriko, ne more pomeniti tiste okoliščine, ki bi tehtanje prevesila v prid svobodi izražanja. Ustavno sodišče je ugotovilo, da sta sodišči pri tehtanju upoštevali obe človekovi pravici v koliziji oziroma da pri presoji nista zanemarili nobene od njiju, da sta tehtanje med človekovima pravicama v koliziji izvedli ob upoštevanju meril, sprejetih v ustavnosodni presoji in praksi ESČP, pri tem pa sta tudi upoštevali vse ustavnopravno odločilne okoliščine. Prav tako sta po oceni Ustavnega sodišča pri vrednotenju navedenih meril oziroma okoliščin dali vsaki od pravic v koliziji ustrezno težo. Tehtanje sodišč je privedlo do rezultata, da je z objavo družinskih fotografij – drugače od besedilnih člankov, katerih objava ni bila kakorkoli omejena – prišlo do nedopustnega posega v tožnikovo pravico do varstva časti in dobrega imena. Ta rezultat sta sodišči tudi ustrezno in zadostno obrazložili. Glede na navedeno Ustavno sodišče ni imelo razlogov, da bi poseglo v izpodbijani sodbi, zato je obe ustavni pritožbi zavrnilo.

V zadevi št. Up-614/15 (odločba z dne 21. 5. 2018, Uradni list RS, št. 44/18) je Ustavno sodišče odločalo o ustavni pritožbi pritožnika, ki je bil zaradi žaljivih izjav o tožniku iz pravde, izrečenih v intervjujih za različne medije, obsojen na plačilo odškodnine. Redna sodišča v pravnem postopku so svojo odločitev oprla na stališče, da bi lahko pritožnik kritiko tožnikovega predhodnega ravnanja (tj. cenzure satirične televizijske oddaje na nacionalni televiziji) izrazil na drugačen, nežaljiv način. Po presoji Ustavnega sodišča je bil poseg sodišč v pritožnikovo pravico do svobode izražanja prekomeren, ker ni bil utemeljen z upoštevnimi in zadostnimi razlogi. V splošnih izhodiščih ustavnosodne presoje je Ustavno sodišče poudarilo, da Ustava v prvem odstavku 39. člena zagotavlja pravico do svobode izražanja mnenj. Vsakdo lahko svobodno zbira, sprejema ter širi vesti in mnenja. Nepogrešljivi sestavni del svobodne demokratične družbe je javna in odprta razprava o zadevah, ki so splošnega pomena. Svoboda izražanja ne varuje le širjenja mnenj, ki so sprejeta z naklonjenostjo, temveč zajema tudi kritične in ostre izjave. Po ustaljeni ustavnosodni presoji so meje sprejemljive kritike v pomembni meri odvisne od družbene vloge tistega, ki ga zadevajo. Človek, ki se odloči za javno funkcijo oziroma nastopanje, vzbuja večji interes javnosti. Zato mora vzeti to v zakup in mora biti v večji meri pripravljen na morebiti tudi kritične in neprijetne besede, še posebej, če gre za poročanje o zadevah v zvezi z opravljanjem njegove funkcije. Za presojo Ustavnega sodišča je bilo odločilno, da so bile sporne pritožnikove izjave izzvane s predhodnim ravnanjem tožnika (tj. s cenzuro satire na nacionalni radioteleviziji). Pri presoji njihove dopustnosti je zato odločilen kontekst, v katerem so bile izrečene. Kot je poudarilo Ustavno sodišče, je dejanje cenzure na javni radioteleviziji nedvomno tema, ki je pomembna za razpravo v splošnem interesu. Pravice do svobode

izražanja pa ni dopustno omejiti zgolj zato, ker bi se pritožnik na ravnanje tožnika lahko odzval na drugačen, nežaljiv način. Zaradi navedenega je Ustavno sodišče presodilo, da je treba dati prednost pritožnikovi pravici do svobode izražanja pred pravico tožnika do varstva časti in dobrega imena.

V odločbi št. Up-530/14 z dne 2. 3. 2017 (Uradni list RS, št. 17/17) je Ustavno sodišče prvič sprejelo stališče, da ustavnopravno varstvo osebnostne pravice do časti in dobrega imena oziroma ugleda uživajo tudi pravne osebe in med njimi posebej tudi politične stranke. Odločalo je o ustavni pritožbi politične stranke zoper sodbo, s katero je sodišče zavrnilo njen tožbeni zahtevek zoper izdajateljico časopisa. Ustavno sodišče je poudarilo, da pravna oseba, torej tudi politična stranka, po naravi stvari ne more biti nosilka pravice do človeškega dostojanstva in zato tudi ne ustavne pravice do varstva (subjektivne, notranje) časti. Tudi politične stranke pa uživajo pravico do varstva ugleda, izhajajočo iz 35. člena Ustave. Če ne bi bile varovane pred neresničnimi (neutemeljenimi) oziroma slabovernimi trditvami, ki nedovoljeno razgrajujejo njihov ugled v javnosti, bi bilo lahko njihovo delovanje pomembno okrnjeno. V obravnavanem primeru je šlo torej za kolizijo dveh ustavnih pravic: pravice časopisa do svobode izražanja iz prvega odstavka 39. člena Ustave na eni strani in pravice pritožnice do ugleda, varovane s 35. členom Ustave, na drugi. Ker je sodišče z neustreznim ovrednotenjem pomena, ki ga ima sporočilo za povprečnega bralca, izhodišče tehtanja pravic v koliziji zasnovalo tako, da je kršilo pravico do varstva ugleda iz 35. člena Ustave, je Ustavno sodišče izpodbijano sodbo razveljavilo.

### **Ali je razlika med prakso vašega sodišča in prakso mednarodnih sodišč glede varstva te pravice?**

Ustavno sodišče pri svoji presoji praviloma sledi praksi ESČP. V zadevi št. Up-1391/07 (odločba z dne 10. 9. 2009, Uradni list RS, št. 82/09) pa je, ko je presojalo novinarjevo svobodo kritičnega izjavljanja na račun izjav in ravnanj poslanca v parlamentu, odločilo drugače, kot kasneje ESČP. Novinarja časopisa *Mladine* so sodišča kaznovala za zapis v članku, v katerem je komentiral izjave in kretnje poslanca v parlamentu med razpravo o pravicah homoseksualcev in istospolnih partnerjev. Sodišča so novinarjev oster zapis ocenila kot nedopustno žaljenje poslanca. Ustavno sodišče je pritrdilo sodiščem, ESČP pa je v sodbi v zadevi št. 20981/10 *Mladina d. d. Ljubljana v. Slovenija* presodilo, da *Mladina* ni kršila človekovega dostojanstva poslanca in je torej dalo prednost svobodi izražanja. Pojasnilo je, da je treba novinarjeve besede razumeti kot močan odraz nestrinjanja, ne pa kot žalitev poslančevih intelektualnih sposobnosti. Soglašalo je z novinarjem, da je poslanec v parlamentu na neprimeren način promoviral negativne stereotipe o homoseksualcih. Novinarju je zato priznalo svobodo govora glede izbire stila in načina pisanja, ki vključuje tudi cinizem in satiro.

Zanimiva je tudi odločba št. Up-309/05 z dne 15. 5. 2008 (Uradni list RS, št. 59/08), v kateri je Ustavno sodišče presojalo meje odvetnikove svobode izražanja pred sodiščem v kazenskem postopku. Odvetnik je med sodno obravnavo ustno komentiral delo izvedencev. Sodišče ga je kaznovalo z globo zaradi domnevno žaljivih vrednostnih ocen. Ustavno sodišče je ocenilo, da odvetnik v vlogi zagovornika obdolženca v kazenskem postopku izvršuje tudi svojo pravico do



svobode izražanja, čeprav jo izvršuje v funkciji obdolženčeve pravice do obrambe. Vendar v primeru žaljivih ocen, ki pomenijo osebno diskvalifikacijo izvedencev kot strokovnjakov na sploh, sme sodišče poseči v odvetnikovo pravico do svobode njegovega izražanja s kaznovanjem tedaj, ko s takšnim ukrepom zasleduje ustavno dopustni cilj, tj. zavarovanje zaupanja v sodstvo ter ugled in avtoriteto sodstva. ESČP je tudi tokrat odločilo drugače. V sodbi v zadevi št. 40975/08 *Čeferin v. Slovenija* je poudarilo, da so tudi sodišča in sodniki predstavniki oblasti in zato podvrženi javni kritiki ter da mora biti odvetnikova kritika dela sodišča presojana v splošnem kontekstu zadeve. ESČP je ocenilo, da odvetnikove kritične opazke niso predstavljale stvarno neutemeljenih osebnih napadov na uslužbenca sodišča in njihov edini namen ni bil žalitev izvedencev, tožilca ali sodišča, ampak prizadevanje za pravilno oceno vseh razpoložljivih dokazov in pravično sojenje.

### **II.III. Pravica do zasebnosti/pravica do spoštovanja zasebnega življenja/pravica do zasebnega življenja**

#### **Kakšno je izvorno besedilo določbe, ki varuje to pravico v vašem nacionalnem katalogu?**

Ustava v 35. členu zagotavlja nedotakljivost človekove telesne in duševne celovitosti, njegove zasebnosti ter osebnostnih pravic. Po ustaljeni presoji Ustavnega sodišča je zasebnost v pomenu navedenega člena treba razumeti kot bolj ali manj sklenjeno celoto človekovih ravnanj in ukvarjanj, občutij in razmerij, za katero je značilno in konstitutivno, da si jo posameznik oblikuje in vzdržuje sam ali z najbližjimi, s katerimi živi v intimni skupnosti, in da v njej biva z občutkom varnosti pred vdorom javnosti ali kogarkoli nezaželenega. Poleg te splošne določbe o varstvu zasebnosti Ustava vsebuje še tri specialne določbe, ki varujejo posebne vidike zasebnosti, in sicer nedotakljivost stanovanja oziroma t. i. prostorski vidik zasebnosti (prvi odstavek 36. člena Ustave), tajnost pisem in drugih občil oziroma t. i. komunikacijski vidik zasebnosti (prvi odstavek 37. člena Ustave) ter varstvo osebnih podatkov oziroma t. i. informacijski vidik zasebnosti (prvi odstavek 38. člena Ustave).

Člen 35 Ustave (varstvo pravic zasebnosti in osebnostnih pravic) se glasi: "Zagotovljena je nedotakljivost človekove telesne in duševne celovitosti, njegove zasebnosti ter osebnostnih pravic."

Člen 36 Ustave se glasi:

"Stanovanje je nedotakljivo.

Nihče ne sme brez odločbe sodišča proti volji stanovalca vstopiti v tuje stanovanje ali v druge tuje prostore, niti jih ne sme preiskovati.

Pri preiskavi ima pravico biti navzoč tisti, čigar stanovanje ali prostori se preiskujejo, ali njegov zastopnik.

Preiskava se sme opraviti samo v navzočnosti dveh prič.

Pod pogoji, ki jih določa zakon, sme uradna oseba brez odločbe sodišča vstopiti v tuje stanovanje ali v tuje prostore in izjemoma brez navzočnosti prič opraviti preiskavo, če je to neogibno potrebno, da lahko neposredno prime storilca kaznivega dejanja ali da se zavarujejo ljudje in premoženje."

Člen 37 Ustave določa:

"Zagotovljena je tajnost pisem in drugih občil.

Samo zakon lahko predpiše, da se na podlagi odločbe sodišča za določen čas ne upošteva varstvo tajnosti pisem in drugih občil in nedotakljivost človekove zasebnosti, če je to nujno za uvedbo ali potek kazenskega postopka ali za varnost države."

Člen 38 Ustave zagotavlja varstvo osebnih podatkov ter navaja:

"Zagotovljeno je varstvo osebnih podatkov. Prepovedana je uporaba osebnih podatkov v nasprotju z namenom njihovega zbiranja.

Zbiranje, obdelovanje, namen uporabe, nadzor, in varstvo tajnosti osebnih podatkov določa zakon.

Vsakdo ima pravico seznaniti se z zbranimi osebnimi podatki, ki se nanašajo nanj, in pravico do sodnega varstva ob njihovi zlorabi."

**Ali je mogoče to pravico omejiti? Če jo je mogoče omejiti, kako in pod kakšnimi pogoji?**

Pravico do zasebnosti je dovoljeno omejiti, če omejitev sledi ustavno dopustnemu cilju (tretji odstavek 15. člena Ustave) in če je skladna s splošnim načelom sorazmernosti, ki zahteva, da mora biti vsak poseg v zasebnost primeren, nujen in proporcionalen (sorazmeren v ožjem smislu) glede na koristi, ki bodo zaradi njega nastale.

**Ali je vaše sodišče že kdaj bolj podrobno presojalo to pravico oziroma jo razlagalo? Navedite prosim praktične podrobnosti in kataloge človekovih pravic, ki so bili pri tem uporabljeni.**

Ustavno sodišče je že podrobno presojalo in razlagalo to ustavno določbo. Iz obsežne prakse velja izpostaviti nekaj izbranih primerov.

Z odločbo št. Up-1005/15 z dne 31. 5. 2018 (Uradni list RS, št. 48/18) je Ustavno sodišče odločalo o ustavni pritožbi zoper sodbi sodišč, s katerima je bil zavrnjen zahtevek sina nekdanjega predsednika Republike Slovenije, da občina odstrani kip z njegovo podobo in razveljavi poimenovanje osrednjega mestnega parka po njem. Osrednje vprašanje je bilo, ali je skladno z Ustavo stališče sodišč, da pomeni postavitve kipa nekdanjemu predsedniku in poimenovanje parka po njem, čeprav je bilo storjeno brez soglasja ustavnega pritožnika, dopusten poseg v pritožnikovo pravico do pietete iz 35. člena Ustave. Ustavno sodišče je ocenilo kot ustavnoskladno stališče sodišč, da v primeru, ko gre za uporabo imena in podobe najbolj izpostavljenih javnih oseb, še posebno tistih, ki so imele pomembno vlogo pri nastanku države in so s tem imele izjemen vpliv na družbo, te osebe uživajo le izjemoma varstvo pri samostojnem odločanju o uporabi svojega imena in podobe. Uporaba imena in podobe za nevtralne, neekonomske namene (kot so npr. poimenovanje delov mest, postavitve kipa, poimenovanje šole) ne sodi v to zavarovano področje. Postavitev spomenika in poimenovanje javnega prostora sta način spominjanja na osebo, ki je imela v določenem času in prostoru pomembno vlogo za identiteto skupnosti. Če to ravnanje ne krši

temeljnih ustavnih vrednot, kot je spoštovanje človekovega dostojanstva, je vedno v javnem interesu. Ustavno sodišče je zato ustavno pritožbo zavrnilo.

V odločbi št. U-I-64/14 z dne 12. 10. 2017 (Uradni list RS, št. 66/17) je Ustavno sodišče odločalo o ustavnosti določbe Zakona o graditvi objektov, ki je urejala izdajo upravne odločbe, s katero gradbeni inšpektor inšpekcijskemu zavezancu naloži odstranitev nelegalno zgrajenega objekta. Ustavno sodišče je izpodbijane zakonske določbe presojalo z vidika skladnosti s pravico do spoštovanja doma, pri tem pa se je v obsežni meri sklicevalo na 8. člen EKČP, v okviru katerega je posameznikom zagotovljena tudi pravica do spoštovanja doma, ter sodno prakso ESČP. Ustava ne vsebuje izrecne določbe, ki bi urejala pravico do spoštovanja doma. Vendar to ne pomeni, da ta pravica v Republiki Sloveniji ni zagotovljena neposredno na podlagi Ustave. Ustavno sodišče je poudarilo, da je pravica do spoštovanja doma varovana s prvim odstavkom 36. člena Ustave, ki ureja pravico do nedotakljivosti stanovanja. Predmet varstva pravice do spoštovanja doma so družbene in čustvene vezi posameznika do prostora, ki ga šteje za svoj dom. Pravica do spoštovanja doma posamezniku v inšpekcijskem postopku zaradi nelegalne gradnje zagotavlja, da objekt, v katerem domuje, ne bo odstranjen, dokler obstajajo okoliščine, zaradi katerih bi bil poseg v pravico do spoštovanja doma nesorazmeren. Pravica do spoštovanja doma posamezniku zagotavlja postopek, v katerem bo lahko odločitev o odstranitvi objekta izpodbijal zaradi nesorazmernosti posega v to pravico. Sodišča so dolžna pri presoji sorazmernosti posega v konkretnih postopkih upoštevati tudi, ali je inšpekcijski zavezanec predstavnik posebej ranljive skupine, kot so na primer pripadniki romske skupnosti.

V odločbi št. U-I-115/14, Up-218/14 z dne 21. 1. 2016 (Uradni list RS, št. 8/16) je Ustavno sodišče presojalo ustavnost Zakona o kazenskem postopku in Zakona o odvetništvu. Poglavitni očitke vlagatelja je bil, da zakona ne urejata preiskave odvetniških pisarn, stanovanj in osebnih avtomobilov na način, ki bi zagotavljal spoštovanje pravice do zasebnosti oziroma zaupnosti razmerja med odvetnikom in njegovimi strankami. V tej zadevi je Ustavno sodišče prvič opredelilo vsebino odvetniške zasebnosti. Odvetnik z izvajanjem odvetniškega poklica nudi pravno pomoč svojim strankam. Pomen odvetnika je še bolj nepogrešljiv v kazenskem postopku, kjer je njegova vloga zagovornika ključna za uresničevanje pravice do obrambe in drugih jamstev, ki jih obdolžencu zagotavlja Ustava. Da bi odvetnik lahko svojo vlogo učinkovito opravil, mu mora stranka zaupati svoje osebne podatke, pa tudi številne druge informacije, tudi najbolj intimne, iz njene zasebnosti. Pridobljene podatke in informacije mora odvetnik varovati kot poklicno tajnost. Posebno varstvo odvetniške zasebnosti je potrebno, ker se v njej odraža zasebnost odvetnikovih strank. Odvetniška zasebnost ni varovana le v odvetniški pisarni, temveč prostorski vidik zasebnosti odvetnika varuje povsod, kjer opravlja svoj poklic (npr. stanovanje, avto, vikend). Omejitve odvetniške zasebnosti so dopustne v skladu s splošnimi ustavnimi zahtevami, ki veljajo za posege v človekove pravice (poseg mora slediti ustavno dopustnemu cilju in biti sorazmeren), ter v skladu s posebnimi jamstvi, ki jih Ustava izrecno predpisuje za vsak poseg v prostorsko oziroma komunikacijsko zasebnost (vnaprejšnja sodna odločba, navzočnost imetnika prostora, navzočnost prič).

Z odločbo št. Up-979/15 z dne 21. 6. 2018 (Uradni list RS, št. 54/18) je Ustavno sodišče odločilo o ustavni pritožbi zoper odredbo, s katero je sodišče v predkazenskem postopku med drugim zoper pritožnika, poslanca Državnega zbora, kot domnevnega pomočnika pri kaznivem dejanju, odredilo hišno preiskavo poslovnih prostorov s pritiklinami na naslovu Državnega zbora, ki jih uporablja pritožnik, ter zaseg, zavarovanje, pregled in preiskavo elektronskih podatkov Državnega zbora, ki se nanašajo na pritožnika oziroma do katerih je imel pritožnik dostop. V okviru presoje je moralo Ustavno sodišče najprej odgovoriti na vprašanje, ali izpodbijana odredba sploh posega v pritožnikovo pravico do zasebnosti. Presodilo je, da odredba dovoljuje poseg v pritožnikovo pravico do komunikacijske zasebnosti iz prvega odstavka 37. člena Ustave, pri čemer to ne velja zgolj glede dovoljenja za zaseg morebitnih zasebnih komunikacijskih sredstev, ki bi bila najdena v pritožnikovi poslanski pisarni, temveč prav tako glede zasega dokazov o komunikaciji, ki je potekala prek komunikacijskih sredstev Državnega zbora. Po presoji Ustavnega sodišča je v obravnavanem primeru sodišče v odredbi v zadostni meri in razumno utemeljilo, zakaj je podana verjetnost, da se bodo pri preiskavi odkrili sledovi kaznivega dejanja ali predmeti, ki so pomembni za kazenski postopek, oziroma da je preiskava primeren ukrep za dosegto zasledovanega cilja, zato je ustavno pritožbo zavrnilo.

Z odločbo št. U-I-65/13 z dne 3. 7. 2014 (Uradni list RS, št. 54/14) je Ustavno sodišče presojalo ustavnost ureditve obvezne hrambe podatkov v Zakonu o elektronskih komunikacijah. Z izpodbijanimi določbami je Republika Slovenija prenesla v svoj pravni red t. i. Direktivo o hrambi podatkov. V tej zadevi je Ustavno sodišče postopek prekinilo, dokler ni SEU s sodbo v združenih zadevah C-293/12 in C-594/12 z dne 8. 4. 2014 Direktivo o hrambi podatkov razglasilo za neveljavno. Kot je poudarilo SEU, je mogoče na podlagi vseh teh podatkov izpeljati zelo natančne ugotovitve o zasebnem življenju oseb, katerih podatki so bili shranjeni, kot so vsakodnevne navade, kraji stalnega ali začasnega prebivališča, dnevne ali druge poti, dejavnosti, socialni odnosi in socialna okolja, ki jih obiskujejo. Hramba teh podatkov zato pomeni poseg v pravico do varstva osebnih podatkov, ki jo zagotavljajo 38. člen Ustave, 8. člen Listine EU in 8. člen EKČP. Po ustaljeni ustavnosodni presoji pomeni vsako zbiranje in obdelovanje osebnih podatkov poseg v pravico do varstva zasebnosti oziroma v pravico posameznika, da obdrži informacije o sebi. Vendar pravica do informacijske zasebnosti ni neomejena. V zakonu mora biti določno opredeljeno, kateri podatki se smejo zbirati in obdelovati, za kakšen namen jih je dovoljeno uporabiti, predvidena morata biti nadzor nad zbiranjem, obdelovanjem in uporabo osebnih podatkov ter varstvo tajnosti zbranih osebnih podatkov. Namen zbiranja osebnih podatkov mora biti ustavno dopusten. Ustavno sodišče je presodilo, da bi lahko zakonodajalec namene, za katerega so se osebni podatki hranili, dosegel tudi z manj intenzivnim posegom v pravico iz prvega odstavka 38. člena Ustave. Tako kot Direktiva o hrambi podatkov tudi slovenski zakonodajalec ni hrambe zamejil na tiste podatke, ki so v razumni in objektivno preverljivi zvezi z namenom, ki ga ukrep želi doseči. Ustavno sodišče je presodilo, da je izpodbijana ureditev nesorazmerno posegla v pravico do varstva osebnih podatkov iz prvega odstavka 38. člena Ustave in jo je zato razveljavilo.

## **Ali je razlika med prakso vašega sodišča in prakso mednarodnih sodišč glede varstva te pravice?**

Iz ustavnosodne presoje praviloma razlike ne izhajajo. Je pa Ustavno sodišče, ki, kot je bilo že omenjeno, odloča po načelu najvišjega varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin, v svoji presoji že pojasnilo, da Ustava v drugem odstavku 37. člena zagotavlja višjo raven varstva kot 8. člen EKČP, saj se za vsak poseg v pravico do komunikacijske zasebnosti zahteva sodna odredba. V takih primerih Ustavno sodišče presojo opravi torej na podlagi Ustave (glej npr. odločbo št. U-I-40/12 z dne 11. 4. 2013, Uradni list RS, št. 39/13).

### **II. IV. Svoboda vere**

#### **Kakšno je izvorno besedilo določbe, ki varuje to pravico v vašem nacionalnem katalogu?**

Člen 41 Ustave (svoboda vesti) določa:

"Izpovedovanje vere in drugih opredelitev v zasebnem in javnem življenju je svobodno.

Nihče se ni dolžan opredeliti glede svojega verskega ali drugega prepričanja. Starši imajo pravico, da v skladu s svojim prepričanjem zagotavljajo svojim otrokom versko in moralno vzgojo. Usmerjanje otrok glede verske in moralne vzgoje mora biti v skladu z otrokovo starostjo in zrelostjo ter z njegovo svobodo vesti, verske in druge opredelitve ali prepričanja."

Iz 7. člena Ustave pa izhaja, da so država in verske skupnosti ločene ter da so verske skupnosti enakopravne; njihovo delovanje pa je svobodno.

#### **Ali je mogoče to pravico omejiti? Če jo je mogoče omejiti, kako in pod kakšnimi pogoji?**

Svobodo vere je mogoče omejiti samo s pravicami drugih in v primerih, določenih z Ustavo (tretji odstavek 15. člena Ustave). Ta pravica je zagotovljena v obsegu, kot jo zagotavlja ESČP. Poseg v to pravico je podvržen strogemu testu sorazmernosti (poseg mora biti določen z zakonom, primeren in nujen za doseg zasledovanega cilja ter teža posledic posega mora biti sorazmerna vrednosti zasledovanega cilja oziroma koristim, ki bodo nastale zaradi posega).

#### **Ali je vaše sodišče že kdaj bolj podrobno presojalo to pravico oziroma jo razlagalo? Navedite prosim praktične podrobnosti in kataloge človekovih pravic, ki so bili pri tem uporabljeni.**

Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-92/07 z dne 15. 4. 2010 (Uradni list RS, št. 46/10) opredelilo podrobneje vsebino te ustavne pravice (njen pozitivni in negativni vidik ter individualni in kolektivni vidik) ter med drugim opozorilo na dolžnosti države pri zagotavljanju verske svobode v nekaterih posebnih okoliščinah (vojska, policija, bolnišnice).

V pomembnejši zadevi iz zadnjega časa (odločba št. U-I-140/14 z dne 25. 4. 2018, Uradni list RS, št. 35/18) je Ustavno sodišče odločalo o ustavnosti drugega

odstavka 25. člena Zakona o zaščiti živali (ZZZiv), ki določa, da mora biti omamljenje živali izvedeno tudi pri obrednem zakolu. Osrednje vprašanje v tej zadevi je bilo, ali je izpodbijana zakonska določba v neskladju s svobodo veroizpovedi iz prvega odstavka 41. člena Ustave. Ker izpodbijana določba otežuje dostop do mesa obredno zaklanih živali zaradi vsakodnevne prehrane in zaradi omogočanja polnega in neokrnjenega praznovanja kurban bajrama, otežuje izpolnjevanje ključnih verskih dolžnosti. Zato po presoji Ustavnega sodišča posega v svobodo veroizpovedi pripadnikov islamske vere. Vendar pa je Ustavno sodišče poudarilo, da je treba pri presoji dopustnosti omejitev pravice do svobode vere iz prvega odstavka 41. člena Ustave glede na peti odstavek 15. člena Ustave upoštevati cilje, kakor jih določa drugi odstavek 9. člena EKČP, zaradi katerih je poseg v svobodo vere lahko dopusten. Cilj drugega odstavka 25. člena ZZZiv je zagotavljanje dobrobiti živali. V kontekstu obravnavanega primera to pomeni varstvo živali pred mučenjem, ki ga izrecno zahteva četrti odstavek 72. člena Ustave. Cilj zapovedi predhodnega omamljenja živali pred zakolom, to je zagotavljanje dobrobiti živali, je del morale kot skupka pravil, ki vrednotijo in usmerjajo ravnanje ljudi na podlagi pojmovanj dobrega in slabega. Glede na drugi odstavek 9. člena EKČP je morala dopusten razlog za poseg v versko svobodo. Pri presoji sorazmernosti je Ustavno sodišče ugotovilo, da je ukrep primeren in nujen, da je torej s predhodnim omamljenjem mogoče učinkovito ublažiti bolečino in strah živali, ter da ne obstaja milejše sredstvo za doseg tega cilja, ki bi manj posegalo v versko svobodo. V okviru tehtanja ožje sorazmernosti je bilo ključnega pomena dejstvo, da prepoved obrednega zakola neomamljenih živali pomeni prepoved zadajanja trpljenja, ki ga je moč preprečiti. S tem se varuje pomembno moralno zapoved v našem kulturnem prostoru. Zato država lahko prepove ravnanje, ki ni združljivo s temeljnimi pravili in moralnim okvirjem določene družbe, in hkrati ne poseže prekomerno v pravico do svobode vere. Ustavno sodišče je zato odločilo, da izpodbijana ureditev ni protiustavna.

### **Ali je razlika med prakso vašega sodišča in prakso mednarodnih sodišč glede varstva te pravice?**

Razlika v presoji v ustavnosodni praksi ni bila izpostavljena.

### **II.V. Prepoved diskriminacije**

#### **Kakšno je izvorno besedilo določbe, ki varuje to pravico v vašem nacionalnem katalogu?**

Prepoved diskriminacije je zagotovljena v prvem odstavku 14. člena Ustave, ki določa: "V Sloveniji so vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine, ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj, invalidnost ali katerokoli drugo osebno okoliščino." Velja omeniti, da je v drugem odstavku 14. člena Ustave zapisano splošno načelo enakopravnosti.

#### **Ali je mogoče to pravico omejiti? Če jo je mogoče omejiti, kako in pod kakšnimi pogoji?**

Prvi odstavek 14. člena Ustave prepoveduje diskriminacijo pri zagotavljanju, uresničevanju oziroma varovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin glede na posameznikove osebne okoliščine. Poleg izrecno navedenih osebnih okoliščin je Ustavno sodišče obravnavalo več drugih osebnih okoliščin, ki niso izrecno zapisane v Ustavi (npr. spolna usmerjenost, št. U-I-68/16, Up-213/15). To pravico je mogoče omejiti, vendar je treba pri tem zadostiti standardu, da gre za ustavno dopusten poseg in da je v skladu s splošnim načelom sorazmernosti, ki obsega presojo treh vidikov posega, tj. presojo primernosti, nujnosti in sorazmernosti posega v ožjem pomenu.

**Ali je vaše sodišče že kdaj bolj podrobno presojalo to pravico oziroma jo razlagalo? Navedite prosim praktične podrobnosti in kataloge človekovih pravic, ki so bili pri tem uporabljeni.**

Omenjena pravica je pogosto predmet presoje pred Ustavnim sodiščem. Omenjamo zgolj nekaj odločitev Ustavnega sodišča.

Z odločbo št. U-I-146/07 z dne 13. 11. 2008 (Uradni list RS, št. 111/08) je Ustavno sodišče odločilo o ustavnosti določb Zakona o pravnem postopku. Ustavno sodišče je izpodbijano ureditev presojalo z vidika prepovedi diskriminacije v človekovih pravicah (prvi odstavek 14. člena Ustave). Pobudnik je zatrjeval, da kot slepa oseba v postopku pred sodiščem nima enakih možnosti pri seznanitvi z vsebino sodnih in drugih pisanj v postopku, kot jih ima nasprotna stranka, in da zato tudi nima enakih možnosti za učinkovito komunikacijo s sodiščem in z nasprotno stranko. Ustavno sodišče je ugotovilo, da gre za protiustavno diskriminacijo slepih in slabovidnih oseb, ker Zakon ne ureja njihovega dostopa do sodnih pisanj ter do sodnih vlog strank in drugih udeležencev v postopku v zanje zaznavni obliki. Zakonodajalca je posebej opozorilo na to, da se zastavlja vprašanje potrebnosti ustrezne zakonske ureditve enakih pravic teh oseb tudi v drugih sodnih postopkih in v postopkih pred drugimi državnimi organi. V odločbi se je tudi izdatno sklicevalo na mednarodne instrumente varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

V odločbi št. U-I-156/11, Up-861/11 z dne 10. 4. 2014 (Uradni list RS, št. 35/14) je Ustavno sodišče na pobudo treh invalidnih oseb presojalo ustavnost Zakona o volitvah v Državni zbor, kolikor se je nanašal na dostop invalidov do volišč. Očitek pobudnikov je bil, da je ureditev pri uresničevanju volilne pravice diskriminacijska do invalidov. Invalidom bi morala biti dostopna vsa volišča, zagotovljeno pa bi moralo biti tudi, da lahko invalidi na voliščih osebno (in samostojno) glasujejo (tj. brez pomoči drugih oseb). Ustavno sodišče je presojo opravilo z vidika prvega odstavka 14. člena Ustave. Upošteva pomen volilne pravice v demokratični državi, je ocenilo za nesprejemljivo, da je še vedno velika večina volišč v objektih, ki pogoja fizične dostopnosti ne izpolnjujejo. Z ukrepom, da okrajna volilna komisija za območje okraja določi eno volišče, ki je dostopno invalidom, invalidom ni bilo zagotovljeno ustavnoskladno uresničevanje volilne pravice. Po oceni Ustavnega sodišča tak ukrep ni pomenil primerne in zadostne prilagoditve, ki bi invalidom omogočila samostojno fizično dostopnost do volišč v javnih objektih in s tem tudi osebno uresničevanje volilne pravice. Ustavno sodišče je zato ugotovilo protiustavnost Zakona o volitvah v Državni zbor. Poleg presoje z

vidika fizične dostopnosti volišč za invalide je Ustavno sodišče ta zakon posebej presojalo tudi z vidika opremljenosti volišč s prirejenimi glasovnicami in glasovalnimi stroji. Ker izpodbijana ureditev ni določala nobenih obveznosti in meril za določitev prilagojenih volišč invalidom, je Ustavno sodišče ugotovilo, da je že iz tega razloga protiustavna.

Z odločbo št. U-I-425/06 z dne 2. 7. 2009 (Uradni list RS, št. 55/09) je Ustavno sodišče presojalo izpodbijano ureditev z vidika prepovedi diskriminacije na podlagi osebnih okoliščin in ugotovilo neskladje Zakona o registraciji istospolne partnerske skupnosti z Ustavo. Opozorilo je, da je položaj partnerjev registriranih istospolnih skupnosti z vidika pravice do dedovanja po umrlem partnerju v svojih bistvenih dejanskih in pravnih prvinah primerljiv s položajem zakoncev. Razlike v ureditvi dedovanja med zakonci ter med partnerji registriranih istospolnih skupnosti zato ne temeljijo na neki stvarni, neosebni razlikovalni okoliščini, temveč na spolni usmerjenosti. Spolna usmerjenost pa je ena od osebnih okoliščin iz prvega odstavka 14. člena Ustave. Ker za razlikovanje ni ustavno dopustnega razloga, je izpodbijana ureditev v neskladju s prvim odstavkom 14. člena Ustave.

### **Ali je razlika med prakso vašega sodišča in prakso mednarodnih sodišč glede varstva te pravice?**

Razlika v dosedanji ustavnosodni presoji ni bila posebej izpostavljena.

## **II. VI. Pravica do svobode**

### **Kakšno je izvorno besedilo določbe, ki varuje to pravico v vašem nacionalnem katalogu?**

Člen 19 Ustave (varstvo osebne svobode) določa:

"Vsakdo ima pravico do osebne svobode.

Nikomur se ne sme vzeti prostost, razen v primerih in po postopku, ki ga določa zakon.

Vsakdo, ki mu je odvzeta prostost, mora biti v materinem jeziku ali v jeziku, ki ga razume, takoj obveščen o razlogih za odvzem prostosti. V čim krajšem času mu mora biti tudi pisno sporočeno, zakaj mu je bila prostost odvzeta. Takoj mora biti poučen o tem, da ni dolžan ničesar izjaviti, da ima pravico do takojšnje pravne pomoči zagovornika, ki si ga svobodno izbere, in o tem, da je pristojni organ na njegovo zahtevo dolžan o odvzemu prostosti obvestiti njegove bližnje."

### **Ali je mogoče to pravico omejiti? Če jo je mogoče omejiti, kako in pod kakšnimi pogoji?**

Da. Ustava glede vseh primerov omejitve osebne svobode uveljavlja v drugem in tretjem odstavku 19. člena posebna jamstva (glej zgoraj). Šele če poseg v pravico prestane vse tri vidike testa, je poseg ustavno dopusten (npr. št. U-I-60/03).



**Ali je vaše sodišče že kdaj bolj podrobno presojalo to pravico oziroma jo razlagalo? Navedite prosim praktične podrobnosti in kataloge človekovih pravic, ki so bili pri tem uporabljeni.**

Ustavno sodišče je v zadevi št. Up-45/16 (odločba z dne 17. 3. 2016, Uradni list RS, št. 25/16) odločalo o ustavni pritožbi pritožnika, ki je bil v kazenskem postopku zaradi kaznivega dejanja zlorabe položaja ali zaupanja pri gospodarski dejavnosti. Po ustaljeni ustavnosodni presoji izhajajo iz 22. člena Ustave obveznost sodišča, da se seznanijo z navedbami strank, jih pretehta in se do bistvenih navedb v obrazložitvi odločbe tudi opredeli. Zahteva po obrazloženih sodnih odločbah je toliko večja v primerih, pri katerih gre za odločanje o posegu v pravico do osebne svobode iz prvega odstavka 19. člena Ustave. Če priprta oseba navaja, da traja pripor že nerazumno dolgo, mora sodišče na takšne navedbe odgovoriti in presoditi ne le, ali še obstajajo razlogi in neogibna potrebnost za poseg v osebno svobodo, ampak tudi, ali je trajanje pripora še v okviru razumnega časa. Ustavno sodišče je že v odločbi št. Up-155/95 z dne 5. 12. 1996 presodilo, da merila za presojo razumnega časa, v katerem mora biti izdana sodba, ne morejo biti enaka v primerih, ko je obdolženec v priporu, in v primerih, ko se lahko brani s prostostjo. Merila razumnega časa v primeru pripora morajo biti strožja. Pripor sme trajati zgolj najkrajši potreben čas in se v kateremkoli času med postopkom odpravi, brž ko prenehajo razlogi, zaradi katerih je bil odrejen. Ker sodišče ni ocenilo trajanja pripora iz teh vidikov ter se tako ni opredelilo do vseh očitkov pritožnika, ampak se je sklicevalo zgolj na izredno kompleksnost zadeve, je s tem kršilo pritožnikovo pravico do obrazložene sodne odločbe iz 22. člena Ustave.

Ustavno sodišče je v zadevi št. Up-563/15 (odločba z dne 19. 10. 2017, Uradni list RS, št. 67/17) odločalo o ustavni pritožbi, ki jo je v imenu prizadete osebe vložil Varuh človekovih pravic, zoper odločitev sodišča, izdano v nepravdnem postopku, s katero je bilo na podlagi določb Zakona o duševnem zdravju odrejeno zadržanje prizadete osebe na zdravljenju v psihiatrični bolnišnici v oddelku pod posebnim nadzorom. V zvezi s tem sta hkrati tekla dva nepravdna postopka (eden na predlog družinskih članov, drugi na podlagi obvestila direktorja psihiatrične bolnišnice). Kljub siceršnji istovetnosti obeh nepravdnih zadev in ob uporabi iste materialnopravne podlage sta sodišči sprejeli vsebinsko nasprotni odločitvi: v prvem postopku je bil odrejen sprejem osebe na zdravljenje v oddelku pod posebnim nadzorom psihiatrične bolnišnice za čas dveh mesecev; v drugem postopku pa je sodišče sklenilo, da se oseba odpusti iz oddelka pod posebnim nadzorom psihiatrične bolnišnice. Ustavno sodišče je opravilo presojo, ali je navedeni procesni položaj sprejemljiv z vidika pravice do osebne svobode (prvi odstavek 19. člena Ustave) ter pravice do varstva osebnosti in dostojanstva v postopku (prvi odstavek 21. člena Ustave). Po presoji Ustavnega sodišča je v tovrstnih primerih zaradi varstva pravice do osebne svobode nujno treba preprečiti, da bi hkrati tekla dva sodna postopka v isti zadevi. V primeru obstoja dveh vzporednih nepravdnih postopkov, v katerih se odloča o sprejemu iste osebe na zdravljenje v psihiatrično bolnišnico v oddelku pod posebnim nadzorom, ustavnoskladna razlaga zakona narekuje, naj sodišče postopka združi. Ker v obravnavani zadevi sodišča niso ravnala v skladu z navedeno zahtevo, so povzročila ustavnopravno nevezdržen procesni položaj in

neučinkovitost sodnega nadzora glede zakonitosti zadržanja osebe na zdravljenju v psihiatrični bolnišnici.

Ustavno sodišče je v zadevi št. U-I-477/18, Up-93/18 (odločba z dne 23. 5. 2019, Uradni list RS, št. 44/19) odločalo o ustavni pritožbi zoper sodno odločbo, s katero je bil odrejen sprejem osebe v varovani oddelek socialno varstvenega zavoda brez njene privolitve. Pridržana oseba je med drugim zatrjevala kršitev pravice iz 19. člena Ustave zaradi namestitve v zavod, ki je prezaseden. Ustavno sodišče je presojo razširilo še na Zakon o duševnem zdravju. V okviru presoje ustavnosti tega zakona je najprej odgovorilo na vprašanje, ali je obstoječa zakonska ureditev sprejema oseb z duševno motnjo v varovani oddelek socialno varstvenega zavoda skladna z jamstvi iz drugega odstavka 19. člena Ustave, pod katerimi je dopustno omejiti osebno svobodo. Poudarilo je, da pri zakonskem urejanju ukrepa, ki pomeni poseg v osebno svobodo oseb z duševno motnjo, ne zadošča zgolj sklicevanje na varstveni cilj, temveč mora zakonodajalec z določitvijo pogojev izvršitve ukrepa stremeti tudi k uresničitvi terapevtskega cilja ukrepa. Že na zakonodajni ravni morajo biti pogoji izvrševanja ukrepa določeni tako, da je vzpostavljena stvarna povezava med podlago oziroma razlogom za dovolitev odvzema prostosti ter krajem (ustanovo) in pogoji pridržanja. Določitev pogojev izvršitve ukrepa, ki zagotavlja uresničitev tako varstvenega kot terapevtskega cilja, hkrati pomeni jamstvo, da bo trajanje ukrepa omejeno na tisto časovno obdobje, ki je nujno potrebno za izboljšanje oziroma preprečitev poslabšanja zdravstvenega stanja pridržane osebe. Zakonska ureditev, ki navedenih zahtev glede določnosti podlage in pogojev izvršitve ukrepa ne izpolnjuje, je v neskladju z drugim odstavkom 19. člena Ustave. Pri presoji skladnosti zakonske ureditve z vidika prvega odstavka 19. člena Ustave pa je Ustavno sodišče izhajalo iz ustavne zahteve, da ima samo sodna oblast pravico odrediti več kot trenutni odvzem prostosti. Presojana zakonska ureditev sodišču omogoča, da pretehta le nujnost ukrepa z vidika zagotavljanja varstvenega cilja, ki naj se doseže z izločitvijo obravnavane osebe iz okolja. Izključuje pa možnost, da bi sodišče pred določitvijo konkretne ustanove, ki bo ukrep izvršila, presodilo njeno ustreznost z vidika skrbi za zagotavljanje varnosti v varovanem oddelku ter za uresničevanje terapevtskega cilja ukrepa. Ureditev, ki takšno presojo sodišča ob odreditvi ukrepa odvzema prostosti izključuje, ni primerno sredstvo za doseg ustavno dopustnega cilja ukrepa in je zato v neskladju s pravico iz prvega odstavka 19. člena Ustave.

**Ali je razlika med prakso vašega sodišča in prakso mednarodnih sodišč glede varstva te pravice?**

Razlike v ustavnosodni presoji ni zaznati.