

# Ustavnopравни in etično-politični memorandum

## o »izjemnem« družbenem stanju

### in družbeni funkciji vojske

izr. prof. dr. Andraž Teršek

Postavljeno mi je bilo vprašanje<sup>1</sup>, kako ustavno-pravno in etično-politično razumeti določbo 37.a člena *Zakona o obrambi* in ali so ob dejanskem družbenem stanju (dejanskih zunanjih –objektivnih- okoliščinah) izpolnjeni stvarno utemeljeni pravni razlogi za dejansko (pravno in politično) uporabo omenjenega člena. Postavljam tezo, da so ti razlogi *izpolnjeni*. Tezo bom poskusil v nadaljevanju utemeljiti.

#### Strah

Nedavno sem objavil esej o *pravici do zaščite pred strahom*.<sup>2</sup> To jemljem za izhodišče svojega razumevanja naslovnega vprašanja. Ne zdi se mi potrebno povzemat zapisanega v omenjenem eseju. Zdi pa se mi potrebno poudarjeno ponoviti pomen »strahu«, v povezavi z ravnanji organov in institucij javne oblasti. Ljudje so ob obstoječi in naraščajoči epidemiji (po besedah organizacije WHO tudi »pandemiji«), razumljivo in stvarno utemeljeno, prestrašeni. Pozitivni vidik tega strahu je očitna pripravljenost ljudi (ljudstva, ne naroda)<sup>3</sup>, da upoštevajo priporočila in odredbe javne oblasti glede organizacije in načina življenja v tem alarmantnem času. Negativni vidik strahu pa se kaže na razne načine: pretirani strah ljudi drug pred drugim, psihosomatska obolenja, psihične težave, tesnoba in anksioznost, popuščanje duševne moči, izraženo v obliki nestrpnosti, nemira, agresije ipd. Slednje seveda ni več primarno vprašanje za pravoslovce, ampak za suverene predstavnike drugih znanosti, strok in ved. A o tem na tem mestu ne bom razpravljajal. Želim pa poudariti, kar se mi zdi

---

<sup>1</sup> Vprašanje mi je postavil visoki javni funkcionar, zaposlen v kabinetu predsednika vlade Republike Slovenije.

<sup>2</sup> Teršek, A.: *Pravica do zaščite pred strahom in pred poniževanjem*, IUS INFO, kolumna, 6.3.2020.

<sup>3</sup> Na javne funkcionarje, ki javno uporabljajo besedo »narod«, ne »ljudstvo«, želim nasloviti vljudno kritiko: slovenski narod je ustvaril državo in z njo nacijo. Sledno pa tvorijo vsi ljudje, ki imajo z državo pravno vez. Zato je pojem »ljudstvo« širši in vključujoč, pojem »narod« pa ožji in izključujoč. Podrobno o tem v Teršek, A.: *Teorija legitimnosti in sodobno ustavnštvo*, Univerzitetna založba Annales, Koper, 2014, str. 392-408.

bistveno: javna (politična) oblast mora tudi v kriznih razmerah po svojih najboljših močeh (razumno, odgovorno, odločno, tenkočutno in celosrčno) še naprej skrbeti za to, da je človekova pravica do zaščite pred strahom zaščitena v največji možni meri.

## **Varnost**

V svojih avtorskih delih sem pogosto naslavljal vprašanje (in hkrati problem) »občutka varnosti« ljudi, ko gre za javno držo in delovanje policije. Bil sem kritičen do praks, ki v ljudeh namesto občutka varnosti in zaupanja ustvarjajo občutek ogroženosti in nezaupanja, celo (pravno neupravičenega) teroriziranja. Takšna ravnanja policije sem večkrat označil kot »držo policijske države«. Pa naj gre za politiko in prakso »prekrškovega inkasantstva«, za pravno neupravičeno »legitimiranje« ljudi, brez stvarno utemeljenih in v *Zakonu o nalogah pooblastilih policije* navedenih razlogov, in podobno.<sup>4</sup> Preventivna in nadzorna ravnanja policije morajo biti v ustavni demokraciji, ki je normativno utemeljena s konceptom »vladavine prava« takšna, da v ljudeh – ob njihovem stiku s policijo – vzbujajo zaupanje, občutek varnosti, dostojanstva in sproščenosti. Ali drugače, družbena funkcija policije je lajšati javno življenje, krepiti zaupanje pri ljudeh, občutek varnosti – kot varnosti v in pri SVOBODI- in nudenje pomoči. Ne nasprotno.

Enako velja za predstavnike tistih javnih služb, ki jih določa enaka družbena funkcija. Mislim predvsem na redarske službe, inšpekcije, civilno zaščito in – nenazadnje- vojsko.

## **Moč in avtoriteta**

V ustavni demokraciji, normativno utemeljeni z »vladavino prava« in sodobnim konceptom človekovih pravic in svoboščin, je med ključnimi predpogoji in postavkami »demokratske svobode« razlikovanje med *močjo* in *avtoriteto*. O tem so napisane številne knjige. Ne gre jih

---

<sup>4</sup> O tem sem večkrat pisal v člankih, objavljenih na portalu IUS INFO, ki so na spletu prosto dostopni. Pisanja na to temo sem vključil tudi v nekatere od svojih knjig. Pred časom sem na to temo objavil članek, v katerem sem z iskrenim zadovoljstvom zabeležil nadvse pozitivni vtis, ki sem ga v tem oziru dobil ob predavanju na Policijski akademiji in ob osebnem pogovoru z generalno direktorico policije, go. Tatjano Bobnar. Dobil sem osebno zagotovilo, da bodo ustavnopravno pravilni odgovori na vprašanja policijskih pooblastil in ravnanj ob komunikaciji z ljudmi dodatno poudarjeno vključena v izobraževalne procese policistk in policistov, pa tudi, da bo policijskim upravam poslana posebna depeša na to temo.

navajati in povzemati, ker bi to bilo preobsežno. Velja pa poudariti, da je za kakovostno delovanje in nadgrajevanje ustavne demokracije bistveno, da javna oblast ne stavi na svojo *moč* (v smislu, da si tisto, kar si privoščiti in dovoli, privoščiti in dovoli zato, ker misli, da to pač sme, ker je oblast), ampak na svojo *avtoriteto* (ali materialno/vsebinsko *legitimnost*; tisto, kar počne in si dovoli, počne in si dovoli zato, ker je prepričana, da je tako – pravno - prav in – etično politično – najbolje, da torej stavi na zaupanje, odgovornost, transparentnost, kompetenco in etično pristnost).<sup>5</sup>

### Izjemno in izredno stanje

Vprašanje »izrednega stanja« je neposredno naslovljeno v 92. členu Ustave RS. Iz ustavnopravne razlage te določbe v Ustavi je na tem mestu dovolj izluščiti en bistveni stavek: takšno stanje se razglasi »le, če se Državni zbor ne more sestati, pa še takrat so uredbe«, ki se jih sme v takšnem stanju sprejemati z zakonsko močjo, to pa lahko stori Predsednik republike, »podvržene potrditvi DZ, ko se ponovno sestane...«<sup>6</sup> Ob razglasitvi »izrednega stanja« potem stopi v veljavo 16. člen Ustave RS, ki dopušča »začasno razveljavitev in omejitev pravic«, razen tistih, ki so v tem členu izrecno navedene.

Zakonodaja pa ureja tudi »vmesno stanje«, med običajnimi in nekriznimi življenjskimi razmerami v državi in »izjemnimi« razmerami. To vprašanje naslavlja omenjeni 37.a člen *Zakona o obrambi*. Ta se glasi:

*(izjemna pooblastila vojske)*

*(1) Če to zahtevajo varnostne razmere, lahko Državni zbor na predlog vlade z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev odloči, da pripadniki Slovenske vojske, skupaj s policijo, izjemoma, pri širšem varovanju državne meje, v skladu z načrti in po predhodni odločitvi vlade iz četrtega odstavka prejšnjega člena, izvajajo tudi naslednja pooblastila:*

<sup>5</sup> Podrobneje v Teršek: *Teorija legitimnosti in sodobno ustavnštvo*, str. 54 idr., kjer večkrat citiram (med drugim) knjižni deli prof. dr. P. Jambreka in V. Sruga.

<sup>6</sup> Glej *Komentar Ustave Republike Slovenije* (Ur. M. Avbelj), Nova univerza Evropska pravna fakulteta, Nova Gorica, 2019, str. 151-153, avtor prof. dr. A. M. Mavčič.

1. opozarjajo;
2. napotujejo;
3. začasno omejujejo gibanje oseb;
4. sodelujejo pri obvladovanju skupin in množic.

(2) Pooblastila iz prejšnjega odstavka izvajajo pod pogoji, ki so predpisani za policiste.

(3) O opravljenih pooblastilih iz prvega odstavka tega člena nemudoma obvestijo policijo.

(4) Državni zbor v aktu iz prvega odstavka tega člena določi rok, v katerem lahko pripadniki Slovenske vojske izvajajo pooblastila iz prvega odstavka tega člena, in ki sme trajati le nujno potreben čas za izvedbo, vendar ne več kot tri mesece. Obdobje iz prejšnjega stavka se lahko pod istimi pogoji ponovno podaljša.

V predhodnem, 37. členu, pa je določeno:

*(naloge vojske)*

(1) Naloge Slovenske vojske so:

- izvaja vojaško izobraževanje in usposabljanje za oborožen boj in druge oblike vojaške obrambe;
- zagotavlja potrebno ali zahtevano pripravljenost;
- ob napadu na državo izvaja vojaško obrambo;
- ob **naravnih in drugih nesrečah** v skladu s svojo organizacijo in opremljenostjo sodeluje pri **zaščiti in reševanju**;
- izvršuje obveznosti, ki jih je država sprejela v mednarodnih organizacijah in z mednarodnimi pogodbami.

(2) Slovenske vojske ni dovoljeno uporabljati za politično ali strankarsko dejavnost ali namen.

(3) O sodelovanju vojske pri zaščiti in reševanju odloča vlada, v nujnih primerih pa minister na predlog poveljnika civilne zaščite Republike Slovenije oziroma načelnik generalštaba po pooblastilu ministra.

(4) Slovenska vojska lahko sodeluje s policijo pri širšem varovanju državne meje v notranjosti državnega ozemlja v skladu z načrti in po predhodni odločitvi vlade. Pripadniki Slovenske vojske pri opravljanju teh nalog nimajo policijskih pooblastil.

Razlagalno izmuzljiv je četrti odstavek tega člena, ki dovoljuje delovanje vojske (ne le ob meji, ampak) tudi »v notranjosti državnega ozemlja«, ampak brez »policijskih pooblastil.«

### **Sklep – politični apel**

Zakon o obrambi je ZAKON. Zato namen tega pisanja ni iskati pravne poti za zaobiti tega člena. Na primer s sklicevanjem na kak drugi člen. Navsezadnje, če bi veljavna zakonodaja to, isto vprašanje, na različnih mestih urejala različno, bi nastal resen ustavnopravni problem, ki bi ga moralo razrešiti Ustavno sodišče RS. Namen tega pisanja je misliti način uporabe tega člena.

Zadevni, 37.a člen Zakona o obrambi je novost. Razumeti ga gre kot »razumno« dopolnitev zakonodaje. Razumno zato, ker takšno, vmesno stanje »izjemnosti« lahko nastopi, četudi (še) ne nastopi »izredno stanje.« Ta »izjemnost« se zdaj dogaja – zaradi epidemične krize (ki se lahko razvije v izredno pandemično krizo). Izjemnost stanja je njegova posebnost. Zasebno in javno življenje se ob obstoju krize te vrste reorganizira in prilagodi. To se stori z določenimi priporočili, varnostnimi omejitvami v interesu dobrobiti ljudi, torej v javnem interesu, pa tudi z nekaterimi zapovedmi in prepovedmi. Seveda se pri tem posega tudi v splošno svobodo ravnanja ljudi. A izjemno, ne pa še izredno.

Zadevni, 37.a člen, daje možnost za aktivno umestitev vojske v takšno družbeno stanje. To pa razumem kot najvišjo raven preizkusa dnevne politike (pozicije in opozicije) in javnih institucij. Ne želim zapisati, da si dnevna politika lahko v teh razmerah »povrne« zaupanje ljudi, ker v teh kriznih časih ne želim promovirati kritike glede »izgube« zaupanja. Še manj želim napisati, da si policija in vojska lahko »povrneta« zaupanje ljudi, ker ne trdim, da sta zaupanje izgubili. Postavljam pa tezo, da si vključeni akterji z ravnanji v prihodnje lahko *zagotovijo visoko zaupanje ljudi*.

Vsaka vključitev vojske v javno življenje, ki ga ne ogroža vojna ali podobna grožnja, neposredno povezana z nasiljem, še ne pomeni »militarizacije« države. Hkrati pa slovensko vojsko razumem kot organizacijo, ki po ukinitvi naborniškega sistema ni izgubila družbene funkcije »varovanja

ozemlja in ljudi«, ampak je to funkcijo še okrepila. Oziroma, bi jo lahko okrepila. Ne tudi, ampak predvsem v času miru – v smislu odsotnosti vojne.

Ne vidim prisiljujočega razloga, da bi se pomoči vojske in njenemu sodelovanju s policijo odpovedali. Še manj, da bi to storili s pavšalnim, čez palec navrženim argumentom, da vsako javno delovanje vojske pomeni vojno stanje, militarizacijo, grožnjo ipd. Nasprotno, sodelovanje policije in vojske (skupaj z drugimi akterji, kot so civilna zaščita, aktivisti, prostovoljci...) v času epidemične krize razumem kot razumno uporabo vseh razpoložljivih mehanizmov in sil za zaščito prebivalstva in njihove dobrobiti. Ob tem pa želim poudariti, da omejitev *splošne svobode ravnanja*, ki je tudi ustavna pravica, zaradi zdravstvene (pa tudi življenjske) varnosti ljudi očitno ni enak ukrep, kot omejitev, ali celo popolni odvzem te svobode iz nekih drugih razlogov: npr. vojne, udara, upora, arbitrarnosti, ksenofobije ipd. Enačiti obe, tako različni okoliščini, bi pomenilo sprenevedati se in nekonstruktivno pretiravati.

Prihajam do sklepnega bistva: država, vlada, opozicija... dnevna politika je na preizkusu. Na odločilnem preizkusu svoje odgovornosti, odločnosti, iskrenosti, državnštva in demokratičnosti. Ali na preizkusu vrednosti zaupanja, legitimnosti, zrelosti, sodelovalnosti, solidarnosti, kompetence za upravljanje z državo in skrbi za dobrobit ljudi. Odločanje o načinu in obsegu organizacije javnega delovanja vojske in policije, oziroma njenega sodelovanja, se zdi ultimativni preizkus za odločevalce. Za pozicijo in opozicijo. Politika ni samo pred izzivom, ali bo uporabila 37.a člen s ciljem razbremenitve policije in zagotovitve najvišje možne stopnje varnosti in nadzora. Politika je predvsem pred izzivom, KAKO bo to storila.

Vračam se na začetek tega memoranduma. Prisotnost policije (ki ji ob tem čestitam za varovalno in nadzorno delo v tem času, izvajano na način, ki za državljane ni moteč; in to velja tudi za dostojnost in vljudnost vseh oseb, varnostnikov in drugih ljudi s podobnimi nalogami, ki potrpežljivo in vljudno nagovarjajo ljudi v funkciji zagotavljanja njihove/naše varnosti) in vojske, njuno javno delovanje in sodelovanje, mora biti organizirano in izvajano tako, da pri ljudeh ne povečuje stresa, ne krepi strahu in ne ustvarja občutka grožnje. Nasprotno, javno delovanje policije

in (če se bo 37.a člen uveljavil v praksi) vojske mora biti usmerjeno prav v ta cilj: pomoč ljudem, zmanjševanja strahu, tanjšanja plasti stresa, krepitve občutka varnosti in krepitve zaupanja. Ta cilj ne bi bil dosežen, če bi ob meji, v odmiku od meje ali v notranjosti države, po cestah in ulicah, paradirali oboroženi in zamaskirani ljudje v uniformah, ki bi pri ljudeh povečevali občutek strahu, tesnobe, anksioznosti in ujetosti. Ali, da bi oboroženi uniformirani predstavniki državnega monopola nad sredstvi prisile, ljudi strašili, nadlegovali, psihično obremenjevali, ali celo fizično maltretirali. Prepričan sem, da tega namena nima nihče: ne politika, ne policija in ne vojska. Prepričan sem v nasprotno: da se politika, policija in vojska zavedata svoje družbene funkcije in želita slediti primarnemu, za ustavno demokracijo, vladavino prava, varnost in svobodo temeljnemu cilju: pomoč, varnost, nadzor in lajšanje tegob. S prijaznim obrazom, toplino v očeh, z mehko v glasu in razbremenilnim učinkom svojih ravnanj na ljudi. In z zavezo, da vojska ne bo prisotna v notranjosti države, ampak zgolj na obmejnem področju. Za dosego tega cilja tudi orožje ni potrebno. Za psihologijo gre.

Verjamem, da slovenska policija in vojska zmoreta in želita izpolniti ta cilj. In verjamem, da se je tudi dnevna politika sposobna poenotiti glede tega vprašanja. Zato pravim, da je izziv velik. Usoden. In politika se mora s tem izzivom soočiti pogumno, odgovorno in pametno. Človeško. Umno. Moralno. Človekoljubno. Državniško. Če tega ni sposobna, če tega ne želi, če pri tem zasleduje druge cilje in partikularne interese ... Verjamem, da mi stavka ni treba zaključiti.

In kako rešiti postopkovni »problem:« za uvedbo 37.a člena je potrebna 2/3 večina navzočih poslancev: opozicija lahko prepreči uveljavitev tega člena? Če ima za to dobre razloge, je v ustavni demokraciji, ki MORA delovati kot »razpravljajoča ustavna država«<sup>7</sup>, treba o tem razpravljati. Kljubovanje zaradi golega kljubovanja ni drža politike, ampak antipolitike. Zato se mi zakonsko predpisana večina, potrebna za uveljavitev ukrepa po 37.a členu, ne zdi problem. Prav je, da je zakonsko določena kvalificirana večina. Pri takšnih vprašanjih ne sme iti za iskanje postopkovnih bližnjic ali strankarska preglasovanja. Iti mora za politično zrelost in demokratično omikanost. Z

---

<sup>7</sup> Prim. Šturm L.: *Omejitev oblasti. Ustavna izhodišča javnega prava*, Nova revija, zbirka Libra, Ljubljana, 1998, str. 322, kjer citira nekdanjega nemškega zveznega predsednika Richarda von Weizsackerja.

aktivnim sodelovanjem Predsednika države, po ustavi vrhovnega poveljnika obrambnih sil, nadstrankarsko institucijo oblasti in predstavnika vsega ljudstva.

Politika je pred večjim izzivom, kot ga predstavlja virusna epidemija. Oziroma, je pred stopnjevanim izzivom: glede demokratičnosti, politične etike in vrednosti zaupanja.

Izr. prof. dr. Andraž Teršek

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Andraž Teršek', with a long horizontal stroke extending to the right.

27. 3. 2020