



Številka: U-I-227/23-16

Datum: 13. 2. 2025

**ODKLONILNO LOČENO MNENJE SODNIKA DR. ROKA
SVETLIČA K ODLOČBI ŠT. U-I-227/23 Z DNE 22. 1. 2025,
KI SE MU PRIDRUŽUJE SODNIK DR. DR. KLEMEN JAKLIČ
(OXFORD ZK, HARVARD ZDA)**

**NEVLADNE ORGANIZACIJE V VLOGI PARADRŽAVE –
POOBLASTILO ZA "OSVEŠČANJE", "FOTOGRAFIRANJE" IN
"PRIJAVLJANJE"**

1. Državni zbor je z novelo Zakona o zaščiti živali v 36.b členu pooblastil nevladne organizacije oziroma njihove člane kot "kvalificirane prijavitelje", ki bodo lahko pristopali k skrbnikom živali, jim svetovali, jih osveščali, fotografirali njihove živali in pozivali k določenemu ravnanju. Kolikor se ne bodo "odzvali", bodo prijavitelji podali prijavo v reševanje upravnemu organu, ki se bo moral odzvati (v nekaterih primerih bo pristojni organ moral celo v 48 urah poročati prijavitelju o ugotovitvah). Svoje pooblastilo bo kvalificirani pooblaščenec izkazal z izkaznico, ki mu jo izda upravni organ na osnovi 40-urnega tečaja.

2. Ustavno sodišče ni ugotovilo protiustavnosti te ureditve. Med drugim je ocenilo, da sploh ne gre za javno pooblastilo, zaradi česar naj presoja skladnosti s 121. členom Ustave ne bi bila potrebna.

1) Nepomirljivi problem legitimnosti

3. Izvrševati oblast pomeni sprejemati odločitve, ki so obvezne. Odločitve, katerih uresničitev zagotavlja država s svojim aparatom prisiljevanja. Izvajati oblast pomeni, hierarhično pristopati do državljanov, pri čemer ta hierarhija in *ultima linea* počiva na (pri)sili.

4. Odveč je poudarjati, da je vprašanje legitimnosti osrednje vprašanje vsake oblasti. Pristopiti k nekomu iz nadrejene pozicije je gesta, ki neposredno trči ob vprašanje

človekovega dostojanstva. Človek je bitje, opozarja S. Pufendorf že dobrih sto let pred francosko revolucijo, "ki ni le močno zainteresirano za svojo ohranitev, ampak ima tudi prirojen in delikaten občutek za lastno vrednost".¹ Čim se začne nekdo z navodili obračati na sebi enake, to izzove nelagodje in revolt. Neodvisno od vsebine ukazov, v prvo vrsto sili vprašanje: "Oprostite, kdo ste vi?"

5. Za hierarhično poseganje v življenja državljanov so pooblaščen samo tri veje oblasti, navedene v 3. členu Ustave. Prenos javnopravnega pooblastila za opravljanje nalog državne uprave, ki ga ureja 121. člen Ustave, je *izjema*, ki jo je treba razlagati ozko. Javna oblast ni oblast zasebnika nad stvarjo, zato je ne more prosto prenašati na nekoga drugega. Gre za povsem *drug princip*, po katerem delujeta javna oblast na eni strani in zasebnik na drugi. V prvem primeru gre za občo voljo (*voluntas*), v drugem za prosto razpolaganje (*arbitrium*). Zasebnik lahko s svojo pravico naredi (skoraj) karkoli, javna oblast pa je zgolj zvesti izvajalec obče volje, legitimirane na volitvah.

6. Zato možnosti podelitve javnega pooblastila ne smemo mešati s širokim poljem presoje, ki jo ima zakonodajalec. Ta zadeva *vsebinsko* urejanja družbenih razmerij, ne pa strukturo javne oblasti kot take. Zato je 121. člen Ustave treba razlagati skozi določila 3. člena.

7. Podelitev pooblastila fizični ali pravni osebi mora biti upravičena z ustavnopravnimi razlogi. Izpolnjena morata biti (v našem primeru vsaj) naslednja dva pogoja. *Prvič*, podana mora biti okoliščina, da država sama ne zmore zagotoviti kakovostnega upravljanja na področju, ki zahteva visoko strokovnost in izobrazbo.² In *drugič*, subjekt, na katerega se prenaša pooblastilo, mora biti primeren za izvajanje *javnega* pooblastila. Ne gre le za strokovnost, pooblaščen subjekt mora zagotavljati zunaj vidno *ločevanje svojih interesov* od opravljanja javnopravne naloge.

8. Trdim, da nobeden od teh dveh pogojev v primeru presoje novele ni izpolnjen.

9. Glede prvega pogoja, v 36.b členu novela določa, da "lahko prijavitelj v sodelovanju z uradnim veterinarjem, tudi z njegovo navzočnostjo, pri skrbniku živali, pri katerem zazna nepravilno ravnanje ali kršitve obveznosti iz tega zakona, fotografira nepravilnosti, ga pozove k pravilnemu ravnanju in v primeru neodzivnosti ali nadaljevanja kršitev poda prijavo v reševanje upravnemu organu, pristojnemu za veterinarstvo; (...) nepravilnosti fotografira le v primeru suma povzročanja nepotrebnega trpljenja živali ob navzočnosti uradnega veterinarja na način, da ne stopi na zasebno zemljišče skrbnika živali ter na način, da so na fotografijah zajete samo živali in ne osebe." (vsi poudarki R. S.)

¹ S. Pufendorf, On the Duty of Man and Citizen According to Natural Law, Cambridge University Press, Cambridge 1991, str. 61.

² V ilustracijo: do sedaj so tako pooblastilo prejele kmetijsko-gozdarska, notarska, odvetniška, zdravniška, veterinarska, lekarniška, inženirska zbornica itd. Zaradi poznavanja specifičnega področja je razumljivo, da so primernejše za opravljanje nekaterih nalog kot državni aparat.

10. Ne znam si predstavljati, kateri ustavnopravni razlogi zahtevajo, da zakon predvidi na ogledu kraja vzreje živali poleg veterinarja, ki je zaključil *5-letni* študij (ter opravil državni izpit in pridobil licenco³), še prisotnost (vsaj) srednješolca s *40-urnim* tečajem (36.č člen), da bo skrbnika živali "osveščal", "izobraževal" in mu "svetoval".

2) Nevladne organizacije in zunanji videz (ne)pristranosti

11. Glavni problem presoje novele predstavlja drugi pogoj, tj. da mora izvrševalec javnega pooblastila zagotavljati videz nevtralnosti in nepristranskosti. Zahteva po zunanjem videzu nepristranskosti seže najdlje pri sodni veji oblasti, v svojem bistvu pa so ji zavezani vsi, ki v imenu države izvršujejo pravo. Legitimna oblast mora ves čas izkazovati, da njeni izvrševalci dosledno ločujejo med seboj (kot konkretno osebo z določenim svetovnim nazorom, vrednotami, prepričanji) in funkcijo, ki jo opravljajo. Pri najpomembnejših funkcijah se to izrazi v nošnji uniforme ali toge, v našem primeru pa kvalificirani prijavitelj prejme od upravnega organa izkaznico, s katero lahko izkaže svoje pooblastilo.

12. Presojana novela predvideva prenos javnopravnega pooblastila na nevladne organizacije, ki delujejo na področju zaščite živali. Nevladne organizacije so združenja, v katerih posamezniki izvršujejo pravico iz 42. člena Ustave. Gre za "idealna"⁴ združenja, ki nastanejo prostovoljno in jih motivira skupno prepričanje oziroma predanost istim vrednotam njenih članov. V demokratični ureditvi so navadne organizacije pomemben element družbene kritike in pogosto pobudniki novih zakonskih rešitev. Toda problem nastane, če pride do prenosa javnega pooblastila na nevladno organizacijo.

13. Nevladne organizacije niso nastale z namenom, da bodo vrednostno nevtralne. Nasprotno.⁵ V njihovi naravi je svobodni premislek družbe, ki sega preko obstoječega zakonskega okvira. Nikoli ni bilo mišljeno, da bi nevladne organizacije zagotavljale zunanji videz nepristranskosti. Zato bo izvajanje nalog javne uprave preko njih neizogibno odpiralo nevtrgalgično točko legitimnosti. Spomnimo se incidentov pri nedavnem odvzemu živali s kmetije pri Krškem in vloge nekega društva pri tem.⁶

14. Naj ta problem ponazori naslednji primer. V Evropi obstajajo številne nevladne organizacije, bolj ali manj radikalne, ki se zavzemajo za trajnostno mobilnost. Zakonodajalec bi jih lahko pooblastil z namenom izboljšanja vozniške kulture in spoštovanje prometnih predpisov. Zakon, ki bi dal pooblastilo nekomu, ki je prepričan,

³ Člen 2 Pravilnika o licenci za opravljanje veterinarskih dejavnosti.

⁴ KURS 2002, str. 461.

⁵ <https://www.24ur.com/novice/slovenija/aktivisti-za-pravice-zivali-v-znak-protesta-vdrli-na-zasebno-kmetijo.html>.

⁶ <https://www.rtvsllo.si/slovenija/gre-pri-odvzemu-zivine-za-politiziranje-postopka-ali-resen-strokovni-problem/689308>.

da motorni promet ne sodi v mesto (ali da bi ga bilo na splošno prepovedati), da po svoji presoji pristopa do voznikov, jih "osvešča", "fotografira", "prijavlja" itd., bi večino prebivalcev Slovenije spravil v *enak položaj*, kot je ta novela (zdaj le) rejce živali.

15. Zato je v demokratičnih okoljih prisotna izrazita odklonilnost do raznih "vard" ali "trojk", tudi če bi počele *zgolj tisto*, kar lahko vsak občan: prijavljale kazniva dejanja. Popolnoma nezamisljivo pa je, da bi zakon skupinam z jasno agendo glede npr. priseljevanja podelil pooblastilo ter izkaznico.

3) *Tertium non datur: ex iure imperii ali ex iure gestionis*

16. Vsem pomislekom glede ustavnopravnih razlogov za prenos pooblastila na nevladne organizacije se Ustavno sodišče izogne s stališčem, da ne gre za javno pooblastilo: "Javno pooblastilo se nanaša na tiste naloge državne uprave, ki pomenijo izvajanje javne oblasti (akti *ex iure imperii*). Upošteva že predstavljeno ureditev delovanja prijaviteljev, kot v konkretnem primeru izhaja iz izpodbijanih določb ter Predloga ZZZiv-F in pojasnil Vlade, pa ni mogoče ugotoviti, da bi prijavitelji izvrševali upravne naloge oziroma da bi bili že del javne uprave. Prijavitelji ne izvajajo oblastnih in prisilnih dejanj kot pristojni inšpektorji."⁷

17. Odločba spregleda, da ta odgovor spravi na svet še veliko težje vprašanje: za kakšno pooblastilo pa potlej gre?

18. Glede na to, da zagotovo ne gre za zasebno pooblastilo, ostaneta le dve možnosti. Da sploh *ne gre za pooblastilo* nevladnim organizacijam, da so vse v noveli opisane aktivnosti kvalificiranih prijaviteljev neformalnega značaja, tako kot komunikacija vsakega "običajnega" občana z rejcem živali. Če je tako, tedaj gre za obsoletno ureditev in s tem za kršitev 2. člena Ustave. Kolikor pa osveščanje, prijavljanje, fotografiranje itd. članov nevladnih organizacij vendarle je pooblastilo,⁸ tedaj je treba pojasniti njegovo naravo.

19. Zdi se, da Ustavno sodišče vidi neko "vmesno možnost", da zakonodajalec podeli nekakšno ne-javno pooblastilo. Pri tem skuša svoje stališče nasloniti na okoliščino, da prijavitelj sam ne more izreči kazni: "Prijavitelji ne izvajajo oblastnih in prisilnih dejanj kot pristojni inšpektorji",⁹ saj "se v okviru izpodbijanih določb o pravicah in obveznostih posameznikov kot skrbnikov živali na oblasten način odloča v inšpekcijskih postopkih (...), v okviru katerega lahko posameznik (skrbnik živali) varuje svoje pravice in pravne interese."¹⁰

⁷ Točka 48 obrazložitve.

⁸ Zakon eksplicitno uporabi ta izraz: "Če upravni organ, pristojen za veterinarstvo, ugotovi, da prijavitelj krši obseg pristojnih nalog ali je pri opravljanju nalog prekoračil pooblastila, mu imenovanje in izkaznico prekliče za obdobje enega leta. (...)" (osmi odstavek 36.b člena).

⁹ Točka 48 obrazložitve.

¹⁰ Točka 49 obrazložitve.

20. Toda iz navedenega ne izhaja, da v presojski noveli ne gre za javno pooblastilo. Odločba spregleda, da je vsak postopek, ki je del ugotavljanja in kaznovanja kršitev predpisov, avtomatično poseg v pravice. Pri pregonu kaznivih dejanj je možna situacija, ko policija na nobeni točki ne "odloča oblastno" o pravicah preiskovanca (niti ne uporabi "prisilnih dejanj") in je vse prepuščeno sodišču, kjer lahko "posameznik varuje svoje pravice". Vendar iz tega ne izhaja, da ravnanje policije ni izvrševanje javnega pooblastila. Tudi najmanjši poseg, denimo tajno opazovanje, kjer sploh ne pride do fizične bližine, je poseg v ustavne pravice.

21. Očitno je, da je pooblastilo nevladnim organizacijam – zasebno seveda ni – lahko samo javno. Ni pomemben obseg pooblastila (zgolj opozoriti, izreči tudi sankcijo ali celo uporabiti prisilna sredstva), ključno je, da gre za sestavino hierarhičnega, tj. nadrejenega odnosa.

22. Če je fotografiranje tuje lastnine in enostransko vzpostavljanje komunikacije s tujci nekaj, kar hitro preraste v poseg v nadlegovanje, to za kvalificiranega prijavitelja ne velja, saj ima pooblastilo v zakonu. Tudi fotografije, ki jih posname, mora hraniti v skladu z zakonom, ki ureja varstvo podatkov. Nobenega dvoma ne more biti, da pooblastila kvalificiranemu prijavitelju, ki jih predvideva zakon, ne zadevajo ravnanj, ki bi ostajala v ne-javni sferi.

4) Odmiranje demokracije: država in "outsourcing" moralnih vprašanj

23. Presojana ureditev je na prvi pogled podobna pooblastitvi lovskega čuvaja, ribiškega čuvaja in naravovarstvenega nadzornika. Toda ne gre spregledati, da so ti pooblaščenici kot *posamezniki*,¹¹ ne kot *člani neke organizacije*, kot je v primeru kvalificiranih prijaviteljev, katerim se to članstvo celo zavede v izkaznico (36.c člen). Zlasti pa vsi trije čuvaji oziroma nadzorniki delujejo samostojno na terenu, kjer ni prisoten nihče drug za izvajanje nadzora.

24. Zakaj presojska novela predvideva poleg veterinarja še prisotnost člana nevladne organizacije? Vsiljuje zaključek, da *ne*-nevtralnost nevladnih organizacij po presoji zakonodajalca ni njihova pomanjkljivost. Nasprotno, predanost "dobremu" – tj. zaščiti živali – naj bi predstavljala jamstvo, ki ga "politika" s svojimi institucijami ne zmore oziroma noče. Delovanje civilne družbe, ki ni onesnaženo s (političnimi, kapitalskimi itd.) interesi, naj bi bilo avtomatično lahko le delovanje v "javnem interesu".

25. Zdi se, da si veterinar in nevladnik delo delita nekako takole: za strokovno-znanstveni vidik je pristojen veterinar, za ideološko-moralnega pa nevladnik. V jeziku partizanskih filmov: ob poveljniku brigade zdaj stoji še politkomisar. O hierarhiji med njima priča šesti in sedmi odstavek 36.b člena novele, ki ga pa je Ustavno sodišče

¹¹ Člen 159 ZON, 60. člen ZSRib in 72. člen ZDLov-1.

vendarle razveljavilo. Zakonodajalec je namreč predvidel pravico kvalificiranega prijavitelja, da se ne strinja z ugotovitvijo pristojnega organa in da zahteva novo presojo, za kar mora upravni organ ustanoviti tričlansko komisijo itd.

26. O ideološko-moralističnem naboju novele priča tudi terminologija, npr. uporaba izraza "osveščanje", ki je pravnemu jeziku nekaj povsem tujega. Osveščanje zadeva razvoj osebnostne kvalitete posameznika, ki mora ostati – kot *forum internum* – povsem v njegovi avtonomiji. Čim je prestopljena ta meja, smo v nekem zelo drugačnem svetu.¹²

* * *

27. Naj na koncu napišem še tole. Ta zadeva – "kukanje v tuje hleve" – se morda komu zdi s stališča vseh problemov v državi banalna, toda dejansko je simptom zelo resne krize demokracije. Erodiral je zaupanje v državo, v njeno zmožnost, da lahko s pomočjo strokovnjakov v svojih organih prepozna vse *probleme* in na osnovi *svojih vrednostnih* meril najde rešitve. Odgovor na to nezaupanje je vnašanje raznih "deležnikov", "civilne družbe", "nevladnikov" v mehanizme odločanja, ki naj bi pomagali krpiti manko legitimnosti države.

28. O pogubnosti takega razmišljanja za demokratično kulturo nima smisla izgubljati besed. Lahko le opozorim, da se s tem vračamo v čase, na katere danes sicer gledamo zviška. Nekoč je imela Cerkev zagotovljen dostop do vseh ključnih državnih zadev skozi zadnja vrata. Danes organizacije, ki nimajo nobene demokratične legitimnosti in z ničimer ne jamčijo za svoja stališča, *de facto* odločajo o življenju državljanov. S to novelo so dobile prvič *de iure* pooblastilo na ravni eksekutive. Ta vloga naj bi jim pripadala, ker naj bi imeli, za razliko od "politike", neomadeževan in verodostojen uvid v Pravico in Resnico. Uvid, ki naj bi bil – kljub tisočim vrhunskim strokovnjakom v svojih organih – od vseh prekleti državi nedostopen.

dr. Rok Svetlič
Sodnik

Dr. Dr. Klemen Jaklič
(Oxford ZK, Harvard ZDA), l.r.
Sodnik

¹² K. Marx, 3. teza o Feuerbachu: "Materialistični nauk o spremembi okoliščin in vzgoje pozablja, da okoliščine spreminjajo ljudje in da mora vzgojitelj sam biti vzgajan. Zato mora družbo razdeliti na dva dela – od katerih je eden vzvišen nad njo. Sovpadanje spreminjanja okoliščin in človeške dejavnosti ali samospreminjanje je moči dojeti in racionalno razumeti le kot revolucionarno prakso." (K. Marx, Izbrana dela, II. zvezek, CZ, Ljubljana 1976).