



Univerzitetna založba
Univerze v Mariboru

Martina

REPAS

UREDNIKA



PRAVO IN EKONOMIJA

Pravo, ekonomija in epidemija





Univerza v Mariboru

Pravna fakulteta

Pravo in ekonomija

Pravo, ekonomija in epidemija

Urednica

Martina Repas

Julij 2022

Naslov <i>Title</i>	Pravo in ekonomija <i>Law and Economics</i>
Podnaslov <i>Subtitle</i>	Pravo, ekonomija in epidemija <i>Law, Economics and Epidemic</i>
Uredica <i>Editor</i>	Martina Repas (Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta)
Recenzija <i>Review</i>	Andreja Primec (Univerza v Mariboru, Ekonomsko-poslovna fakulteta)
	Mitja Kovač (Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta)
Tehnični urednik <i>Technical editor</i>	Jan Perša (Univerza v Mariboru, Univerzitetna založba)
Oblikovanje ovitka <i>Cover designer</i>	Jan Perša (Univerza v Mariboru, Univerzitetna založba)
Grafika na ovitku <i>Cover graphics</i>	Laptop, avtor: Firmbee, Pixabay.com C0, 2022 Architecture, Pixabay.com C0, 2022
Grafične priloge <i>Graphics material</i>	Avtorice in avtorji prispevkov, Repas, 2022

Založnik
Published by **Univerza v Mariboru**
Univerzitetna založba
Slomškov trg 15, 2000 Maribor, Slovenija
<https://press.um.si>, zalozba@um.si

Izdajatelj
Issued by **Univerza v Mariboru**
Pravna fakulteta
Mladinska ulica 9, 2000 Maribor, Slovenija
<https://www.pf.um.si>, pf@um.si

Izdaja
Edition Prva izdaja

Vrsta publikacija
Publication type E-knjiga

Dostopno na
Available at <https://press.um.si/index.php/ump/catalog/book/702>

Izdano
Published Maribor, Slovenija, julij 2022



© Univerza v Mariboru, Univerzitetna založba
/ University of Maribor, University Press

Besedilo/ *Text* © avtorji in Repas, 2022

To delo je objavljeno pod licenco Creative Commons Priznanje avtorstva-Nekomercialno-Brez predelav 4.0 Mednarodna. / *This work is licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 4.0 International License.*

Uporabnikom je dovoljeno reproduciranje brez predelave avtorskega dela, distribuiranje, dajanje v najem in priobčitev javnosti samega izvirnega avtorskega dela, in sicer pod pogojem, da navedejo avtorja in da ne gre za komercialno uporabo.

Vsa gradiva tretjih oseb v tej knjigi so objavljena pod licenco Creative Commons, razen če to ni navedeno drugače. Če želite ponovno uporabiti gradivo tretjih oseb, ki ni zajeto v licenci Creative Commons, boste morali pridobiti dovoljenje neposredno od imetnika avtorskih pravic.

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Univerzitetna knjižnica Maribor

34:33:616-036.21(0.034.2)

PRAVO in ekonomija [Elektronski vir] : pravo, ekonomija in epidemija / urednica Martina Repas. - 1. izd. - E-zbornik. - Maribor : Univerza v Mariboru, Univerzitetna založba, 2022

Način dostopa (URL): <https://press.um.si/index.php/ump/catalog/book/702>

ISBN 978-961-286-630-3 (PDF)

doi: 10.18690/um.pf.4.2022

COBISS.SI-ID 116717315

ISBN 978-961-286-630-3 (pdf)

DOI <https://doi.org/10.18690/um.pf.4.2022>

Cena
Price Brezplačni izvod

Odgovorna oseba založnika prof. dr. Zdravko Kačič,
For publisher rektor Univerze v Mariboru

Citiranje Repas, M. (ur.). (2022). *Pravo in ekonomija: pravo, ekonomija in*
Attribution epidemija. Maribor: Univerzitetna založba. doi:
10.18690/um.pf.4.2022



Kazalo

Študij v času epidemije covid-19: dostop do avtorsko varovanih del <i>Study During the Covid-19 Epidemic: Access to Copyrighted Works</i> Martina Repas, Maja Ovčak Kos	1
Začasna oprostitve obveznosti po Sporazumu TRIPS kot ukrep boja proti pandemiji <i>Temporary Waiver of TRIPS Obligations as a Measure Against the Pandemic</i> Matija Damjan	29
Meddržavne tožbe pred Sodiščem EU kot mehanizem varstva temeljnih vrednot EU <i>Inter-State Actions Before the Court of Justice of the European Union as a Tool for Enforcement of Fundamental EU Values</i> Jure Jakšič	49
Posledice derogacije pravic gospodarskih subjektov v času epidemije – nedostopnost do storitev javnega sektorja <i>Derogation of Rights and its Consequences to Economy During Pandemic – Inaccessibility to Public Administration Services</i> Zoran Dimović, Janja Korošec	69
Samota pazi na nas, alkoholna industrija pa tudi: pitje alkohola v času epidemije covid-19 <i>Loneliness Watches Over Us, and so Does the Alcohol Industry: Alcohol Drinking During the Covid-19 Pandemic</i> Mojca Ramšak	93
Gospodarska in poslovna negotovost v evrskem območju in Združenih državah Amerike po izbruhu covid-19 na Kitajskem <i>Economic and Business Uncertainty in the Euro Area and the United States After the Covid-19 Outbreak in China</i> Dejan Romih	127
Strateško-razvojno načrtovanje Republike Slovenije in epidemija <i>Strategic and Development Planning of the Republic of Slovenia and the Epidemic</i> Aljanka Klajnšek	145



ŠTUDIJ V ČASU EPIDEMIJE COVIDA-19: DOSTOP DO AVTORSKO VAROVANIH DEL

MARTINA REPAS,¹ MAJA OVČAK KOS^{2,3}

¹ Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta, Maribor, Slovenija
martina.repas@um.si

² Mednarodna fakulteta za družbene in poslovne študije, Celje, Slovenija
maja.ovcak-kos@zakonjsek.si

³ Odvetniška pisarna Zakonjšek, d. o. o., Ljubljana, Slovenija
maja.ovcak-kos@zakonjsek.si.

Sinopsis Prispevek obravnava občutljivo tematiko glede dostopa do avtorskoppravno varovanih del v času zaprtja države zaradi epidemije covid-19 in pouka na daljavo, pri čemer se osredotoča na področje univerzitetnega izobraževanja. Z vidika avtorskega prava se opredeljuje do različnih možnosti, ki so jih imele izobraževalne ustanove in knjižnice v zvezi z dostopanjem do gradiv, ki so jih študenti potrebovali pri študiju. Obenem pa obravnava tudi vprašanje, katera učna gradiva in na kakšen način so učitelji smeli uporabiti pri izvajanju pouka na daljavo. Ta tematika je analizirana po ZASP pred rokom za prenos določb Direktive 2019/790 v nacionalne zakonodaje držav članic EU in po določbah Direktive 2019/790 oziroma po Predlogu ZASP. Avtorici ugotavljata, da je ureditev v Republiki Sloveniji zelo restriktivna glede uporabe avtorskih del za namene izobraževanja, zaradi česar bi bilo treba razmisliti o reformi tega pravnega področja in to na način, da se dovoli uporaba v največji možni meri, ki jo dopušča pravo EU.

Ključne besede

avtorska pravica, izobraževanje, pouk na daljavo, omejitev avtorske pravice, digitalna uporaba, čezmejna uporaba, epidemija

STUDY DURING THE COVID-19 EPIDEMIC: ACCESS TO COPYRIGHTED WORKS

MARTINA REPAS,¹ MAJA OVČAK KOS^{2,3}

¹ Univerza of Maribor, Faculty of Law, Maribor, Slovenia
martina.repas@um.si

² International School for Social and Business Studies, Celje, Slovenia
maja.ovcak-kos@zakonjsek.si

³ Law Office Zakonjsek, d. o. o., Ljubljana, Slovenia
maja.ovcak-kos@zakonjsek.si

Abstract The paper addresses a sensitive topic regarding access to copyright works during the state's closure due to the Covid-19 epidemic and distance learning, focusing on the field of university education. From the point of view of copyright law, it considers various possibilities available to educational institutions and libraries in terms of access to the materials that students needed to study. At the same time, it also addresses the question of what teaching materials teachers were allowed to use for distance learning and in what way. This topic is analysed according to ZASP before the deadline for the implementation of the provisions of Directive 2019/790 into national legislation of the EU Member States and according to the provisions of Directive 2019/790 or the proposal of ZASP. The authors note that the regulation in the Republic of Slovenia is very restrictive regarding the use of copyright works for educational purposes, which is why the reform of this legal field should be considered in such a way that the use will be allowed in the greatest possible extent permitted by the EU law.

Keywords:

copyright,
education,
distance learning,
copyright
limitation,
digital use,
cross-border use,
epidemic

1 Uvod

Republika Slovenija je 12. marca 2020 razglasila začetek epidemije. Podobno kot v drugih državah po svetu so se zaprli gostinski lokali, trgovine, razen z nekaterimi izjemami, šole, knjižnice, univerze, fakultete, kulturne in druge ustanove. Tej situaciji so se med drugim morale prilagoditi tudi izobraževalne ustanove. Na univerzah se je pričel izvajati pouk na daljavo preko ustreznih spletnih platform, kot sta MS Teams in Zoom. Čeprav je pouk na daljavo stekel brez večjih zapletov, so se kmalu začele pojavljati težave v zvezi z dostopom do študijskega gradiva, ki je avtorskoppravno varovano, in s tem povezano vprašanje, katera gradiva sme visokošolski učitelj pri pouku na daljavo uporabiti, katera gradiva torej sme prikazovati in jih objaviti v spletnih predavalnicah.

Univerze oziroma fakultete in knjižnice so imele na voljo več različnih možnosti, s katerimi bi študentom omogočile dostop do študijskega gradiva. Možnosti so bile naslednje: (i) pridobitev dovoljenja za uporabo avtorskih del od imetnikov avtorskih pravic, (ii) objava gradiv na spletnih straneh fakultet, (iii) objava gradiva v spletnih predavalnicah, (iv) reprodukcija gradiva na zahtevo posameznega študenta, ki se mu pošlje po navadni pošti, (v) reprodukcija gradiva na zahtevo posameznega študenta, ki se mu pošlje po elektronski pošti, (vi) reprodukcija gradiva, ki se pošlje vsem študentom zadevnega letnika, in podobno. Omeniti je treba, da so se na ta problem odzvali tudi založniki, bodisi z zagotavljanjem javnega dostopa do nekaterih ali vseh avtorsko varovanih del na njihovih spletnih portalih (na primer člankov, nekaterih učbenikov, celo do nekaterih komentarjev zakonov) bodisi z razširitvijo pogojev licence za obstoječe uporabnike (na primer fakultete), s tem da so dopustili uporabo več upravičencem uporabnika ali omogočili dostop do več vsebin, do katerih uporabnik prej ni mogel dostopati. Navedene prilagoditve založnikov so bile časovne omejene, običajno do ponovnega odprtja izobraževalnih ustanov junija 2020, in niso veljale za celotno študijsko leto 2020/2021. Založniške licence bi lahko prejeli tudi študenti, vendar si jih zaradi visokih stroškov marsikdo ni mogel privoščiti.

Bistveno vprašanje pri možnostih, ki so navedene zgoraj (razen seveda tistih, ki se nanašata na pridobitev dovoljenja za uporabo od imetnikov avtorskih pravic in razširitev pogojev licence za obstoječe uporabnike), je, katere od teh so sploh v skladu s slovensko zakonodajo, natančneje z Zakonom o avtorski in sorodnih

pravicah¹ (ZASP), ki v slovenskem prostoru ureja to tematiko. Pri reguliranju te tematike je vsekakor treba izpostaviti, da je izobraževanje kompleksno področje avtorskoprnega urejanja. Na eni strani je prenos in uporaba informacij v izobraževanju bistvenega pomena, pri čemer je ravno dostop do učnega gradiva ključen. Na drugi strani pa se ne sme pozabiti na storitve, ki jih izobraževalni dejavnosti nudijo založbe in osebe, ki oddajajo izobraževalne programe, in brez katerih bi bilo manj informacij. Posledično imamo opravka z dvema konfliktnima interesoma: interesom po izdajanju licenc za uporabo avtorskih del in interesom po široki in fleksibilni izjemi za uporabo avtorskih del v izobraževalne namene. V zvezi s tem je pomembno najti vmesno rešitev, ki bi uravnotežila obe vrsti interesov. Taka rešitev bi morala zavračati masovno reproduciranje, ki imetnikom avtorskih pravic ustvarja nerazumno škodo in negativno vpliva na spodbudo po ustvarjanju. Obenem pa bi uporabnikom v izobraževanju morala ponuditi zadosti fleksibilno uporabo gradiv, ki jo dopušča moderna tehnologija.²

Namen prispevka je analiza skladnosti različnih možnosti dostopanja do avtorskoprnega varovanih gradiv z avtorskoprnega zakonodajo in analiza dopustnosti uporabe avtorskoprnega varovanih gradiv pri pouku na daljavo v luči ZASP pred prenosom Direktive (EU) 2019/790 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. aprila 2019 o avtorski in sorodnih pravicah na enotnem digitalnem trgu³ (Direktiva 2019/790) v nacionalne zakonodaje držav članic EU,⁴ in po določbah Direktive 2019/790 oziroma po obeh Predlogih Zakona o avtorski in sorodnih pravicah⁵ (Predlog ZASP). Za uvodom so v drugem poglavju predstavljene predpostavke za obstoj avtorskega dela in s tem avtorske pravice ter avtorskoprnega nevarovana dela. Tretje poglavje obravnava dostop do študijskega gradiva in njegovo uporabo pri poučevanju na daljavo po ureditvi v ZASP pred Direktivo 2019/790, v okviru katerega so najprej analizirana splošna pravila vsebinskih omejitev avtorskih pravic, nato pa dve konkretni vsebinski omejitvi v 47. in 49. členu ZASP, ki sta relevantni za obravnavo zadevne tematike. Četrto poglavje obravnava ta vprašanja po ureditvi v Direktivi 2019/790 in Predlogu ZASP. V zadnjem poglavju so strnjene ključne ugotovitve.

¹ Uradni list RS, št. 16/07 – UPB, 68/08, 110/13, 56/15, 63/16 – ZKUASP in 59/19.

² Bently et al., 2018, strani 262 in 263.

³ U.L.L. 130, 17. 5. 2019, str. 92–125.

⁴ Rok za prenos Direktive 2019/790 je bil 7. junij 2021 (29. člen Direktive 2019/790).

⁵ Številka IPP: 007-236/2021, EVA: 2020-2130-0064.

2 Avtorskoppravno varovana dela

Da bi odgovorili na vprašanje, kateri načini dostopanja do študijskega in drugega gradiva so z vidika avtorskega prava dopustni in katera gradiva smejo učitelji prikazovati in objavljati pri pouku na daljavo, moramo najprej odgovoriti na vprašanja, katera gradiva sploh so avtorskoppravno varovana. Če namreč neko gradivo ni avtorsko delo, potem na takem delu tudi ni avtorske pravice in se lahko prosto uporablja.

Pri odgovoru na to vprašanje je treba izhajati iz prvega odstavka 5. člena ZASP, ki določa: »Avtorsko delo so individualne intelektualne stvaritve s področja književnosti, znanosti in umetnosti, ki so na kakršenkoli način izražene, če ni s tem zakonom drugače določeno.« Merila, ki se pri opredelitvi dela kot avtorskega upoštevajo, so: stvaritev, področje ustvarjalnosti (književnost, znanost in umetnost), duhovnost, individualnost in izraženost.⁶ Avtorska dela so na primer pisana dela, govornjena dela, glasbena dela, gledališka dela, fotografska in druga dela,⁷ pri čemer je pomembno, da vsako posamezno delo izpolnjuje zgoraj navedena merila oziroma predpostavke. Če na primer neko pisano delo ne izpolnjuje vseh navedenih predpostavk, avtorsko delo in posledično tudi avtorska pravica na takem delu ne obstajata. Dela, ki ne izpolnjuje pogojev iz prvega odstavka 5. člena ZASP, niso avtorska dela in tudi niso predmet varstva avtorske pravice. V kategorijo avtorsko varovanih del po določbi prvega odstavka 5. člena ZASP zagotovo sodijo učbeniki, monografije, knjige, članki, razprave in podobna gradiva, ki jih študenti potrebujejo za študij. Za tovrstna gradiva tako ni mogoče trditi, da so v prosti uporabi, saj gre za avtorska dela.

Avtorskoppravnega varstva ne uživajo stvaritve, ki so opredeljene v 9. členu ZASP. V teh primerih lahko gre za dela, ki sicer izpolnjujejo vse predpostavke za opredelitev avtorskih del, obstajajo pa utemeljeni razlogi, zaradi katerih jih zakon izvzema iz varstva, kot so splošnost tovrstnih del, interes javnosti za njihovo neomejeno uporabo in pogosta nedoločenost njihovih avtorjev.⁸ Gre za tri kategorije del: (i) ideje, načela in odkritja, (ii) uradna besedila z zakonodajnega, upravnega in sodnega področja ter (iii) ljudske književne in umetniške stvaritve. Določba 9. člena ZASP za študijsko gradivo, kot so učbeniki, članki, knjige in podobno gradivo, ni uporabljiva,

⁶ Več o tem glej pri Trampuž v Trampuž, Oman, Zupančič, 1997, strani 30–32.

⁷ Glej drugi odstavek 5. člena ZASP.

⁸ Trampuž v Trampuž, Oman, Zupančič, 1997, stran 51.

saj praviloma ne gre za take kategorije del, ki bi jih lahko uvrstili med nevarovana dela v 9. členu ZASP.

Poleg del, ki niso avtorskoppravno varovana, ker ne izpolnjujejo vseh predpostavk za opredelitev dela kot avtorskega dela, se lahko prosto uporabijo tudi avtorska dela, na katerih je avtorska pravica že potekla, kar je 70 let po avtorjevi smrti (določba 59. člena ZASP). Glede na to, da študenti za študij potrebujejo predvsem ažurirano gradivo, bo gradiv, ki bi se lahko prosto in neomejeno uporabljala iz razloga preteka avtorske pravice, malo.

Za uporabo gradiva, ki je avtorskoppravno varovano, je treba pridobiti dovoljenje avtorja oziroma imetnika avtorske pravice na takem gradivu. Od tega obstajata dve izjemi, kjer posebne dovoljenje ni potrebno. Prvi primer so proste licence,⁹ ko se imetnik avtorske pravice vnaprej odpove materialnim upravičenjem iz avtorske pravice, s čimer uporabnikom omogoči enostavno uporabo avtorskega dela.¹⁰ Drugi primer pa so vsebinske omejitve avtorske pravice, ki jih določa ZASP v členih 46 do 57 kot posledico upoštevanja vrste drugih pravic in interesov, kot so olajšava pouka, pravica do obveščnosti, interesi javne varnosti in pravosodja, posebni interesi javnosti ipd.¹¹ Te vsebinske omejitve avtorske pravice so predmet analize tega članka v zvezi z možnostjo dostopanja do študijskega gradiva v času zaprtja izobraževalnih in drugih ustanov zaradi epidemije covid-19.

3 Ureditev pred Direktivo 2019/790

3.1 Splošno

Po določbah ZASP je avtorsko delo dovoljeno izkoriščati zgolj v okviru vsebinskih omejitev avtorske pravice, ki so določene v 46. do 57. členu. Medtem ko uporaba avtorsko varovanih del z dovoljenjem založnika (imetnika materialnih avtorskih pravic) ali pod pogoji prostih licenc z vidika avtorskega prava nista problematična, to ne velja tudi za druge primere, navedene v uvodu tega prispevka. Osrednje vprašanje je torej, ali vsebinske omejitve (izjeme), ki jih določa ZASP (pred datumom prenosa Direktive 2019/790 v nacionalno zakonodajo), dopuščajo prosto uporabo

⁹ Najbolj znane proste licence so Creative Commons licence (CC).

¹⁰ Glej Bogataj Jančič et al., 2007, strani 183–184, in Matija Damjan, 2007.

¹¹ Trampuž v Trampuž, Oman, Zupančič, 1997, stran 141.

avtorskih del tudi za potrebe študija na daljavo, med drugim tudi prost dostop do avtorsko varovanih študijskih del študentom.

3.2 O pravni naravi vsebinskih omejitev avtorske pravice

Vsebinske omejitve avtorske pravice so odraz sociološke vezanosti avtorske pravice.¹² Ker vsebinske omejitve avtorske pravice predstavljajo izjeme absolutne, ustavno varovane avtorske pravice, jih je treba obravnavati in razlagati ozko, restriktivno.¹³ T. i. tristopenjski test, ki je v mednarodnih konvencijah¹⁴ določen kot navodilo zakonodajalcu, kako naj oblikuje izjeme v zakonu, je v slovenski ureditvi v 46. členu ZASP uzakonjen kot štiristopenjski test, ki pomeni zavezujoče navodilo sodniku, po katerih načelih naj presoja utemeljenost posamezne omejitve izključne pravice v konkretnem primeru. Gre torej za generalno klavzulo, preko katere je treba preizkusiti vsak dopusten primer dejanskega stanu omejitve avtorske pravice še z vidika štirih pravil iz 46. člena ZASP: ciljnega namena, dobrih običajev, skladnosti z običajno uporabo dela, skladnosti z zakonitimi interesi avtorja. Ta pravila se uporabljajo kumulativno.¹⁵ Merilo ciljnega namena določa največji možni obseg možne vsebinske omejitve avtorske pravice in je neposredno predpisan ali posredno razviden iz določb 47. do 57. člena ZASP (na primer pouk, privatna uporaba in drugo). Ali je ta pogoj izpolnjen, je treba presojati glede na pogoje konkretne zakonske določbe, ki ureja vsebinsko omejitev avtorske pravice in okoliščine konkretnega primera. Drugo merilo skladnost z dobrimi običaji sloni na pravnem standardu dobrih običajev, ki se napolnjuje glede na konkretne okoliščine primera in upošteva objektivna merila, predvsem pa se s tem razume nekaj, kar je mogoče normalno zagovarjati in kar ni v nasprotju s splošnimi nazori.¹⁶ Pogoja, da omejitev avtorske pravice ne nasprotuje običajni uporabi dela in ne nasprotuje zakonitim interesom, se zgledujeta po določbi drugega odstavka 9. člena Bernske konvencije. Prvi pogoj pomeni, da vsebinska omejitve avtorske pravice ne sme vplivati na siceršnje normalno izkoriščanje avtorskega dela oziroma ga ne sme preprečiti, pri drugem pa se presoja, ali je škoda, nastala avtorju z omejitvijo njegove pravice, še

¹² Sajovic, 1982, strani 16–18.

¹³ Prim. Trampuž v Trampuž, Oman, Zupančič, 1997, stran 141, in Bogataj Jančič, 2008, stran 46. Enako VSL sklep V Cpg 907/2014, ECLI:SI:VSLJ:2014:V.CPG.907.2014.

¹⁴ Glej drugi odstavek 9. člena Bernske konvencije za varstvo književnih in umetniških del (Uradni list SFRJ-MP, št. 14/1975 in 4/1986, Uradni list RS št. 24/1992, Uradni list RS-MP, št. 9/1992, št. 3/2007; Bernska konvencija).

¹⁵ Trampuž v Trampuž, Oman, Zupančič, 1997, stran 142.

¹⁶ Prav tam, str. 144.

sprejemljiva. Če bo ta mera nastale škode nerazumna, ta pogoj ne bo izpolnjen in omejitev avtorske pravice ne bo dopustna.¹⁷

ZASP določa vsebinske omejitve avtorske pravice taksativno, in sicer v členih 47. do 57. Glede na navedeno tako ni dopustna širitev položajev dovoljene uporabe avtorskih del izven okvira taksativno opredeljenih primerov vsebinskih omejitev, četudi bi to terjal javni interes v konkretnem primeru.¹⁸ V literaturi se tudi poudarja, da se vsebinske omejitve avtorske pravice ne smejo razširjati s smiselno uporabo oziroma po analogiji tudi na nove tehnologije, ki v času sprejemanja ZASP (tj. v letu 1995) še niso bile znane ali izvedljive. Temu je mogoče glede na pravilo, da so nove tehnične oblike izkoriščanja avtorskega dela vselej pridržane avtorju in da je nično določilo o prenosu materialne avtorske pravice za neznane oblike uporabe avtorskega dela (4. točka 79. člena ZASP), pritrčiti. To pomeni, da je razlagalni pristop sklepanja po podobnosti pri presoji vsebinskih omejitev avtorske pravice pomembno omejen.

V slovenskem avtorskem pravu je večina omejitev, če ne vse, kogentne narave. To se utemeljuje z njihovo podlago, namenom in vsebino, v določenih primerih pa je takšna značilnost celo izrecno predpisana, na primer pri varnostnih kopijah računalniškega programa (peti odstavek 114. člena ZASP), dekompiliranju vmesnikov (četrti odstavek 115. člena ZASP), reproduciranju baze podatkov po upravičenem uporabniku (53.a člen ZASP), reproduciranju podatkovne baze po upravičenemu uporabniku (četrti odstavek 141.d člena ZASP).¹⁹

Na podlagi primerjalnopravne analize je mogoče ugotoviti, da se obseg izobraževalne izjeme močno razlikuje od države do države EU in le redke države v okviru navedene izjeme izrecno urejajo spletno distribucijo vsebin za namene izobraževanja.²⁰ Za dopustnost v uvodu navedenih možnosti dostopa do študijskih gradiv in uporabe avtorskih del pri poučevanju na daljavo sta v okviru vsebinskih omejitev relevantni predvsem dve določbi ZASP. To sta določba 47. člena, ki sodi med zakonite licence in zajema pouk in periodiko, ter določba 49. člena, ki sodi med prosto uporabo in se nanaša na pouk. Temeljna razlika med zakonitimi licencami in prosto uporabo je, da je v primerih, ki sodijo pod zakonito licenco, za uporabo

¹⁷ Prav tam.

¹⁸ Prim. VSL sklep V Cpg 907/2014, ECLI:SI:VSLJ:2014:V.CPG.907.2014.

¹⁹ Bogataj Jančič, 2008, stran 27.

²⁰ Seng, 2016, dostopno na: https://www.wipo.int/edocs/mdocs/copyright/en/sccr_33/sccr_33_6.pdf (obiskano: 15. 1. 2022).

avtorskega dela treba imetniku avtorske pravice plačati primerno nadomestilo, kar se za primere, ki sodijo pod prosto uporabo, ne zahteva.

3.3 Omejitev avtorske pravice v korist pouka

3.3.1 Zakonita licenca – pouk in periodika

ZASP v prvi točki prvega odstavka 47. člena ureja omejitve avtorske pravice v obliki zakonite licence v korist pouka, v skladu s katero je ob plačilu primerne nadomestila in ob navedbi vira in avtorstva, dopustno reproducirati v čitankah in učbenikih, namenjenih za pouk, dele avtorskih del ter posamična dela s področja fotografije, likovne umetnosti, arhitekture, uporabne umetnosti, industrijskega oblikovanja in kartografije, če gre za že objavljena dela več avtorjev. Za uveljavitev zakonite licence v korist pouka mora biti tako kumulativno izpolnjenih več pogojev, in sicer da se deli avtorskih del oziroma posamična, celotna avtorskega dela navedenih kategorij uporabijo v učbenikih in čitankah, namenjenih za pouk. Pri tem je mišljen skupni, šolski pouk, vseh stopenj,²¹ torej tudi fakultetni. ZASP se izrecno ne opredeljuje do pouka na daljavo z uporabo spletnih tehnologij in morebitnih njegovih posebnosti. Poudariti velja, da je omenjena vsebinska omejitev omejena na javnost učencev in študentov, torej tistih, katerim je pouk namenjen. Čim se avtorsko delo uporablja na način, da presega to javnost in je tako delo dostopno tudi še drugi javnosti, to po našem mnenju presega obseg vsebinske omejitve v korist pouka.

Privilegij iz 47. člena ZASP velja za vsa objavljena avtorska dela. Če gre za dela, ki ne sodijo na področja fotografije, likovne umetnosti, arhitekture, uporabne umetnosti, industrijskega oblikovanja in kartografije, se lahko objavijo zgolj deli. Nadaljnji pogoj je, da gre za dela več avtorjev. Pojem več avtorjev je pravni standard, ki ga mora sodišče napolnjevati v vsakem posamičnem primeru. V slovenski sodni praksi izrecnega odgovora na to vprašanje še ni. V literaturi pa se omenja po zgledu nemške ureditve, da bi morale biti najmanj sedem avtorjev.²² Avtorju je treba plačati primerno nadomestilo ter navesti vir in avtorstvo.

²¹ Prim. Trampuž v Trampuž, Oman, Zupančič, 1997, stran 146.

²² Prav tam.

V skladu z drugim odstavkom 47. člena ZASP se omejitve pravice reproduciranja v korist pouka smiselno uporabljajo tudi za javno priobčitev avtorskih del, in sicer za vseh osem oblik netelesne uporabe dela.²³ Avtorska dela je pod prej navedenimi pogoji iz prvega in tretjega odstavka 47. člena ZASP dopustno javno izvajati, recitirati, uprizarjati, javno predvajati s fonogrami in videoigrama, javno prikazovati, (sekundarno) radiodifuzno oddajati in retransmisirati ter dajati na voljo javnosti.²⁴ Pri tem velja dodati, da je v skladu z 49a. členom ZASP prosto tudi začasno reproduciranje dela, če je prehodno ali spremljajoče dejanje, ki je sestavni in bistveni del nekega tehničnega postopka ter nima nobenega neodvisnega gospodarskega pomena, njegov edini namen pa je omogočiti, da se delo prenese v omrežju med tretjimi osebami s pomočjo posrednika ali se zakonito uporabi.

Čeprav določilo 47. člena ZASP dopušča tudi uporabo avtorskih del v obliki dajanja na voljo javnosti, bi objava kopije tujega avtorskega dela (na primer učbenika, komentarja zakona, članka, filma in podobno) v spletni učilnici ali na spletni strani fakultete preseгла obseg navedene izjeme. Taka oblika izkoriščanja bi terjala dovoljenje avtorja oziroma prenos ustreznih materialnih avtorskih pravic. ZASP, kot že navedeno, dopušča reproduciranje tujih avtorskih del le pod pogojem, da so vključena v učbenike oziroma čitanke. Če slednjemu ni zadoščeno, ne gre za primer, ki ga naslavlja izjema iz prve točke prvega odstavka 47. člena ZASP. Glede na navedeno tudi ne bi bilo dopustno uporabiti kratkih avdio-vizualnih posnetkov (clips) in jih vključiti v spletna predavanja ali jih naložiti v e-učilnico ali na spletno stran fakultete.

Eden od načinov dostopanja študentov do avtorskoppravno varovanega študijskega gradiva je tudi preko hiperpovezav (linkov). Visokošolski učitelji v spletnih učilnicah objavijo hiperpovezave do spletnih strani, kjer je avtorskoppravno delo zakonito objavljeno. Takšno ravnanje z vidika avtorskoppravna praviloma ni problematično, saj objava hiperpovezave ne pomeni uporabe avtorskega dela. Problematično pa bi bilo, če bi se takšno avtorsko delo s te spletne strani preneslo na fakultetni strežnik ali njeno spletno stran oziroma v spletno učilnico, kjer bi bilo dostopno študentom.

²³ Glej 22. člen ZASP.

²⁴ Glej člene 26. do 32a. ZASP.

3.3.2 Prosta uporaba – pouk

Vsebinsko omejitev v korist pouka iz prvega odstavka 47. člena ZASP dopolnjuje določilo 49. člena ZASP, v skladu s katerim je za namene pouka prosto javno izvajanje in priobčitev javnosti objavljenih del v obliki neposrednega pouka, javno izvajanje objavljenih del na brezplačnih šolskih slovesnostih, pod pogojem, da izvajalci ne prejmejo plačila, in sekundarno radiodifuzno oddajanje RTV šolskih oddaj, pod pogojem, da se navede vir in avtorstvo dela, če je navedeno na uporabljenem delu. Javno recitiranje, javno glasbeno izvajanje in javno uprizorjanje (26. člen ZASP) je tako v skladu s prvo točko prvega odstavka 49. člena ZASP dopustno, če gre za objavljena avtorska dela in če se izvaja v živo. Menimo, da to ne pokriva tudi pouka ali izvajanja šolskih prireditev prek sistemov Zoom, Skype, Teams in podobnih platform, ki omogočajo spletno izvedbo pouka na daljavo, temveč izjema velja zgolj za klasičen neposreden pouk, ko so učenci oziroma študenti sočasno prisotni na istem kraju, na primer v predavalnici. Upoštevati je treba, da gre pri pouku na daljavo, ki se izvaja preko navedenih spletnih platform, za novo obliko izkoriščanja avtorskega dela, ki v letu 1995, ko je bila ta izjema uzakonjena, še ni bila znana ali izvedljiva. Vsebinske omejitve avtorske pravice pa se, kot že navedeno, ne smejo razširjati s smiselno uporabo oziroma po analogiji tudi na nove tehnologije, ki v času sprejemanja ZASP (tj. v letu 1995) še niso bile znane ali izvedljive, temveč jih je treba razlagati ozko. Določilo prvega odstavka 49. člena ZASP tudi ne daje pravne podlage za morebitno objavo posnetkov tovrstnih uporab avtorskih del v spletnih učilnicah.

Določba 49. člena ZASP tako ne predstavlja pravne podlage za uporabo avtorskih del pri študiju na daljavo, saj je njen obseg omejen zgolj na klasičen pouk v živo.

3.4 Privatno in drugo lastno reproduciranje

Omejitev avtorske pravice v korist privatnega in drugega lastnega reproduciranja iz 50. člena ZASP je primer omejitve avtorske pravice, ki lahko obstaja samostojno ali z drugimi primeri omejitve avtorske pravice v korist pouka (47. in 49. člen ZASP). Določilo 50. člena ZASP ureja dve vrsti dovoljene uporabe, in sicer privatno uporabo in lastno uporabo. Pri obeh je kot pogoj določeno, da je reproduciranje ob upoštevanju poplačilne pravice avtorja dopustno, če je avtorsko delo objavljeno in če je reprodukcija izvršena v največ treh primerkih.

Privatno uporabo lahko izvrši zgolj fizična oseba, pod pogojem, da reproducirani primerki niso dostopni javnosti (prva točka prvega odstavka 50. člena ZASP). Pogoj fizične osebe bo izpolnjen tudi, ko fizična oseba naroči fotokopiranje ali skeniranje dela v knjižnici ali fakultetni fotokopirnici. V takem primeru so navedeni zgolj tehnični izdelovalci kopij za fizične osebe in njihovo privatno uporabo.²⁵ Določilo drugega odstavka 50. člena ZASP navaja primere, ko privatno reproduciranje ni dopustno. Tako je dovoljeno reproduciranje dela knjige, ne pa celotne knjige. Kaj pomeni celotna knjiga, je treba presojati po kvalitativnih in kvantitativnih merilih od primera do primera.²⁶ Izjema velja, če je naklada knjige že več kot dve leti izčrpana (tretji odstavek 50. člena ZASP). V takem primeru jo je dovoljeno reproducirati v celoti.²⁷

Izjema v korist privatne uporabe po našem mnenju dopušča primere, da knjižnica ali fakulteta oziroma njena fotokopirnica po naročilu študenta ob upoštevanju omejitev glede števila kopij in prepovedi kopiranja celotne knjige pošlje kopije avtorskega dela, na primer članka ali dele knjige študentu po navadni pošti. Po naši presoji izjema v korist privatnega reproduciranja omogoča tudi, da knjižnica oziroma fotokopirnica študentu pošlje elektronsko kopijo varovanega dela na njegov elektronski naslov. Oblika reproduciranja²⁸ tako ni pomembna. Pomembno je, da primerki dela niso dostopni javnosti oziroma da lahko do njih dostopa zgolj študent.²⁹ Objava kopije dela v spletni učilnici ali na spletni strani fakultete presega domet navedene izjeme, saj bi bilo delo s tako objavo javno dostopno.

Izjema v korist lastne uporabe iz druge točke 50. člena ZASP po našem mnenju ni relevantna za vprašanje dostopa do izobraževalnega gradiva oziroma za izvajanje pouka na daljavo. Lastna uporaba je dovoljena, če poteka znotraj taksativno navedenih ustanov - javnih arhivov, javnih knjižnic ter izobraževalnih in znanstvenih ustanov, in da so reprodukcije izdelane iz lastnega primerka. Gre torej za interno uporabo, kjer pogoj »znotraj ustanov« še dodatno poudarja zaprtost kroga, v katerem se lahko uporabljajo proste kopije.³⁰ To pomeni, da lastna uporaba ne zadeva razmerja med navedenimi ustanovami in njihovimi uporabniki (na primer knjižnica

²⁵ Prim. Trampuž v Trampuž, Oman, Zupančič, 1997, stran 154, in Ilesič, 1974, stran 260.

²⁶ Prav tam.

²⁷ Več o tem glej Repas, 2016, strani 20–28.

²⁸ Prim. 23. člen ZASP.

²⁹ Glede pojma javnosti glej 2. člen ZASP.

³⁰ Trampuž v Trampuž, Oman, Zupančič, 1997, stran 154.

– člani knjižnice; študenti – fakulteta ipd.), temveč pokriva zgolj notranje potrebe ustanove in ozek krog njenih uslužbencev.

3.5 Direktiva 2001/29 in izjema v izobraževalne namene

V zvezi z vsebinsko omejitvijo avtorske pravice v izobraževalne namene je treba omeniti Direktivo 2001/29/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. maja 2001 o usklajevanju določenih vidikov avtorske in sorodnih pravic v informacijski družbi³¹ (Direktiva 2001/29), ki v točki a) tretjega odstavka 5. člena vsebuje določbo, po kateri je uporaba avtorskega dela izključno v namen ilustracije pri pouku ali znanstvenem raziskovanju v obsegu, ki ga opravičuje nekomercialni namen, ki naj se doseže, prosta. To velja pod pogojem, da se navede vir, vključno z avtorjevim imenom, razen če se to izkaže za nemogoče. Ta omejitev oziroma t. i. izobraževalna in znanstveno raziskovalna izjema zagotovo pokriva analogno uporabo. Njen domet pa bi lahko bil širši in zajemal tudi digitalno uporabo, ker je tehnološko nevtralna. Iz uvodne točke 42 Direktive 2001/29 tudi izhaja, da se ne uporablja le v primeru izvajanja neposrednega pouka med osebami, ki so prisotne na istem mestu, ampak tudi za pouk na daljavo. Drugače sicer izhaja iz Direktive 2019/790, ki v uvodni točki 19 navaja, da obseg omejitve v točki a) tretjega odstavka 5. člena Direktive 2001/29 ni povsem jasen v smislu tega, ali se lahko uporablja tudi pri poučevanju preko spleta in na daljavo.³² Zagotovo pa Direktiva 2001/29 ne vsebuje določb o čezmejnem poučevanju.

Slabost točke a) prvega tretjega odstavka 5. člena Direktive 2001/29 je njena opsijska narava, kar pomeni, da so imele države članice EU prosto izbiro pri njenem prenosu v nacionalno zakonodajo. Slovenski zakonodajalec se za njen prenos v ZASP ni odločil. Posledično ta izjema v izobraževalne in raziskovalne namene v slovenskem prostoru ni uporabljiva. Zato tovrstna ravnanja v Republiki Sloveniji zahtevajo pridobitev dovoljenja imetnika avtorske pravice. Posledica opsijske določbe je seveda tudi neenotna ureditev v državah članicah EU, kar povzroča neenakost med študenti in pravno negotovost za učitelje, omejene pa so tudi digitalne in spletne dejavnosti poučevanja. Prav tako je treba spomniti, da določbe Direktive 2001/29 ne dohitevajo več novih vidikov in tudi ne vidikov, ki še prihajajo z razvojem internetnega okolja. Način, kako se uporabniki srečujejo z avtorskopravno

³¹ UL L 167, 22. 6. 2001, str. 10–19.

³² O tej problematiki glej tudi Krajnc, 2016, stran 38.

varovanimi stvaritvami, se je v zadnjem času bistveno spremenilo in zajema snemanje dokumentov, branje in deljenje novic na spletu ter podobno.³³ Te vidike naslavlja Direktiva 2019/790, ki tako dopolnjuje tudi točko a) prvega odstavka 5. člena Direktive 2001/29 v zvezi z omejitvami avtorske pravice v korist čezmejnega poučevanja in pouka na daljavo.

4 Ureditev po Direktivi 2019/790

4.1 Splošno

Sprejem Direktive 2019/790 je bil povezan z žgočimi razpravami, zaradi česar je ta pravni predpis EU rezultat političnega in pravnega kompromisa.³⁴ Namen tega pravnega predpisa EU, ki ga je bilo treba prenesti v zakonodajo držav članic EU do 7. junija 2021, je med drugim tudi odpraviti pravno negotovost pri čezmejnih uporabah v digitalnem okolju, ki se pojavlja zaradi hitrega tehnološkega razvoja. Posledično pravila avtorskega prava terjajo pomembno prilagoditev in dopolnitev.³⁵ Eno takih področij so pravila glede uporabe avtorskih del v digitalnem okolju, predvsem pri izvajanju čezmejnega poučevanja in pouka na daljavo. Določba Direktive 2019/790, ki naslavlja to problematiko, je 5. člen z naslovom »Poučevanje na daljavo in čezmejno poučevanje«. Gre za težko pričakovano izjemo oziroma omejitev avtorske pravice, ki odpravlja negotovosti glede vprašanja, kaj smejo učitelji pri poučevanju na daljavo vključiti v svoje digitalne izobraževalne vire. V primerjavi z določbo točke a) prvega odstavka 5. člena Direktive 2001/29 je določba 5. člena Direktive 2019/790 ožja, ker se lahko uporabi samo za namene izobraževanja, ne pa tudi raziskovanja, hkrati pa tudi bolj natančna, saj natančneje opredeljuje pogoje za uporabo te izjeme v izobraževalne namene.

Posebej je treba izpostaviti, da je izjema v 5. členu Direktive 2019/790 posebna in je pravzaprav kvazi obvezna. Države članice imajo določeno mero diskrecije v zvezi s prenosom posameznih delov (sestavlin) te določbe, prav tako pa obstaja tudi možnost popolnega umika izjeme v primeru, da se zagotovijo potrebni ukrepi, s katerimi se vzpostavijo ustrezne licence na trgu za uporabo avtorskih del.³⁶

³³ Ferri, 2021, stran 24.

³⁴ Rosati, 2021a, stran 1142.

³⁵ Direktiva 2019/790, točka 3.

³⁶ Glej Ferri, 2021, stran 29.

Glede na to, da Direktiva 2019/790 in Direktiva 2001/29 urejata vsebinsko omejitev (izjemo), ki se nanaša na izobraževanje, se postavlja vprašanje, kakšno je razmerje med njima. Če zavzamemo stališče, da Direktiva 2001/29 zajema tako analogno kot tudi digitalno uporabo avtorskih del, neposredni pouk med osebami, ki so prisotne na istem mestu, kot tudi pouk na daljavo, potem je po svoji vsebini širša od Direktive 2019/790. Menimo, da je točka a) tretjega odstavka 5. člena Direktive 2001/29 še naprej relevantna, kar zadeva analogno uporabo in neposredni pouk med osebami, ki so prisotne na istem mestu, medtem ko se mora digitalna uporaba in pouk na daljavo razlagati v luči 5. člena Direktive 2019/790. Taka razlaga je tudi edina sprejemljiva razlaga, sploh v smislu prenosa teh določb v nacionalno zakonodajo držav članic EU.

4.2 Pouk na daljavo in Direktiva 2019/790

4.2.1 Uvodno

Omejitev avtorske pravice v korist pouka na daljavo in čezmejnega poučevanja je vsebovana v 5. členu Direktive 2019/790, ki določa:

»(1) Države članice določijo izjemo ali omejitev pravic [...], da bi omogočile digitalno uporabo del in drugih predmetov varstva izključno za namen ilustracije pri poučevanju, kolikor to upravičuje nekomercialni namen, ki ga je treba doseči, pod pogojem, da:

- *je za tako uporabo odgovorna izobraževalna ustanova, da poteka v njenih prostorih ali drugih prostorih ali prek varnega elektronskega okolja, ki je dostopno zgolj učencem ali študentom izobraževalne ustanove in učiteljskemu osebju, ter*
- *tako uporabo spremlja navedba vira, vključno z avtorjevim imenom, razen če se to izkaže za nemogoče.*

(2) Ne glede na člen 7(1) države članice lahko določijo, da se ta izjema ali omejitev ne uporabi v zvezi s posebnimi načini uporabe ali vrstami del ali drugih predmetov varstva, kot so gradivo, ki je namenjeno predvsem izobraževalnemu trgu, in notni zapisi, kolikor so ustrezne licence [...] na enostaven način na voljo na trgu.

[...]

(3) Za uporabo del ali drugih predmetov varstva izključno za namen ilustracije pri poučevanju prek varnih elektronskih okolij, opravljeno v skladu z določbami nacionalnega prava, sprejetimi na podlagi tega člena, se šteje, da je potekala izključno v državi članici, v kateri ima izobraževalna ustanova sedež.

(4) Države članice lahko določijo pravično nadomestilo za imetnike pravic za njihovo uporabo del ali drugih predmetov varstva [...]»

Zakonodajalec EU je predvidel obvezno omejitev za namene izvajanja pouka na daljavo in čezmejnega poučevanja, ki jo torej države članice EU morajo prenesti v nacionalno zakonodajo. Ta omejitev bi lahko bila velik korak naprej v smislu harmonizacije pravnih ureditev držav članic EU, če ne bi vsebovala nekaterih opcijskih elementov, ki povzročajo razlike v ureditvah držav članic EU. Prvi opcijski element omogoča, da države članice EU določijo, da omejitev ne velja glede posebnih načinov uporabe ali za posamezno vrsto del ali drugih predmetov varstva, če so ustrezne licence na enostaven način na voljo na trgu. Primer tega so lahko na primer gradiva, ki so namenjena primarno izobraževanju, kot so na primer vadnice in učbeniki. Iz tega izhaja, da Direktiva 2019/790 daje prednost licencam pred to omejitev, če licence pokrivajo enako uporabo, kot je tista, ki je izvzeta z omejitvijo. To pomeni, da lahko imetniki avtorskih pravic izjemo »ugasnejo«, če zagotovijo ustrezne licence za tovrstno gradivo, ki pokrivajo potrebe izobraževalne ustanove in so zlahka dostopne na trgu.³⁷ Razlog obstoja te določbe so različni sporazumi v nekaterih državah članicah EU, ki upoštevajo potrebe izobraževalnih ustanov in različne stopnje izobraževanja. S to določbo se omogočajo nadaljnja sklepanja takih sporazumov na nacionalni ravni, pod pogojem seveda, da se z njimi ne ovira učinkovita uporaba omejitve v 5. členu Direktive 2019/790.³⁸ Drugi opcijski element pa je možnost določitve pravičnega nadomestila za imetnike pravic za njihovo uporabo del ali drugih predmetov varstva (tistih, ki so varovani s sorodnimi pravicami). Države članice EU se tako lahko odločijo, ali bo uporabnik moral za uporabo gradiva na podlagi te omejitve plačati imetniku avtorske pravice primerno nadomestilo ali pa se bo gradivo lahko uporabljalo brez takega nadomestila, torej prosto.

³⁷ Več o tem glej Jütte, 2019.

³⁸ Glej uvodno točko 23 Direktive 2019/790 in Rosati, 2021b, stran 123.

4.2.2 Pogoji za uporabo omejitve v korist pouka na daljavo

4.2.2.1 Uvodno

Na podlagi omejitve v 5. členu Direktive 2019/790 je dopustno reproduciranje del v elektronski obliki in priobčitev teh del javnosti, vključno z dajanjem na voljo,³⁹ tako da ima javnost do njih dostop s kraja in časa, ki si ju izberejo sami, vendar izključno za namene ponazoritve pri pouku. Enako velja za uporabo podatkovne zbirke in pridobivanje izvlečkov bistvenega dela njene vsebine. Na podlagi te omejitve je dopustno na primer skeniranje, kopiranje, nalaganje in zvočno snemanje avtorskih del, za kar pa morajo biti izpolnjeni nekateri pogoji.

4.2.2.2 Digitalna uporaba

Omejitev v 5. členu Direktive 2019/790 obsega zgolj digitalno uporabo in čezmejno poučevanje, torej uporabo avtorskih del v digitalnem okolju in zaprtih omrežjih izobraževalnih ustanov, ne pa tudi za poučevanje v živo⁴⁰ med osebami, ki so prisotne v istem prostoru.

V skladu s 5. členom Direktive 2019/790 se mora pouk, pri katerem se ta omejitev koristi, izvajati pod odgovornostjo izobraževalne ustanove, v njenih prostorih ali drugih prostorih ali prek varnega elektronskega okolja, ki je dostopno zgolj učencem ali študentom izobraževalne ustanove in učiteljskemu osebju. Ta določba je pojasnjena v uvodni točki 22 Direktive 2019/790, v skladu s katero se lahko avtorsko delo uporabi v predavalnici ali drugih mestih prek digitalnih sredstev (na primer elektronske table ali digitalne naprave, povezane z internetom) ali na daljavo preko varnega elektronskega okolja, kot sta intranet ali spletna predavalnica. Omenjeni načini uporabe so alternativni in se lahko kumulirajo. Delo se lahko uporablja v predavalnici in drugih mestih prek digitalnih sredstev hkrati, kot je na primer hibridno poučevanje. Druge uporabe, razen navedenih, ne sodijo pod to omejitev.⁴¹

³⁹ Pravica dajanja na voljo je sicer izključna materialna avtorska pravica, da se delo po žici ali brezžično naredi dostopno javnosti na način, ki posameznikom omogoča dostop s kraja in časa, ki ju sami določijo (32.a člen ZASP in 3. člen Direktive 2001/29. Gre za t. i. internetno pravico (Davis et al., 2018, stran 639).

⁴⁰ Krajnc, 2016, stran 46.

⁴¹ Glej Rosati, 2021b, stran 102.

Direktiva 2019/790 ne vsebuje definicije digitalne uporabe. Glede na uvodno točko 22 bi ta lahko zajemala uporabo avtorskih del in drugih predmetov na spletu (se pravi uporabe del na daljavo z elektronskim načinom) in/ali v kateremkoli nematerialnem neanalognem formatu, kot so skeniranje, elektronske table in druge digitalne storitve. Iz tega izhaja, da omejitev ne zahteva digitalnega in čezmejnega učenja hkrati. Omejitev se uporabi tako v primeru zgolj digitalnega poučevanja, ki ne vključuje nujno tudi čezmejno in spletno poučevanje.⁴²

4.2.2.3 Ponazoritev pri pouku

Avtorska dela se lahko uporabijo samo za namene ponazoritve pri pouku. Direktiva 2019/790 ne opredeljuje niti pojma ponazoritve niti pouka.⁴³ Pojem pouka je treba razlagati v skladu z drugim odstavkom 10. člena Bernske konvencije, ki zajema poučevanje na vseh stopnjah: primarni, sekundarni in terciarni, pri čemer je narava ustanove (javna ali zasebna) nepomembna. Vendarle pa je treba upoštevati, da ta pojem zajema zgolj poučevanje v izobraževalnih ustanovah in ne splošno poučevanje javnosti, kot je na primer splošno dostopen oddajen program.⁴⁴

Bolj problematična je razlaga besedne zveze »za namene ponazoritve«. Iz uvodne točke 21 Direktive 2019/790 izhaja, da zadevna besedna zveza pomeni uporabo dela na način, da se podpre, oplemeniti ali dopolni poučevanje. Iz tega jasno izhaja, da učitelj tudi v okviru te omejitve ne more uporabiti varovanega avtorskega dela na splošno. Bernska konvencija v zvezi s tem v drugem odstavku 10. člena določa, da se na dovoljen način uporabljajo avtorska dela za ponazarjanje pouka z objavljanjem, oddajanjem po radiodifuziji ali z zvočnimi in vizualnimi snemanji, če to opravičuje namen, ki ga je treba doseči. Delo, ki se na ta način uporabi, mora služiti zgolj kot primer ponazoritve ali razlage snovi, o kateri se poučuje. To sicer dopušča uporabo dela v celoti, kot so fotografije ali pesmi, sicer pa uporaba besede »ponazoritev« kaže na omejen obseg uporabe avtorskih del. Da se ponazori snov, ki se poučuje, bo pogosto zadostovala uporaba zgolj dela avtorskega dela.⁴⁵ Avtorsko varovanega dela tako ni mogoče uporabiti v celoti (razen v primeru fotografij in podobnih avtorskih del), ampak zgolj dele ali izvlečke del, ki ne smejo nadomestiti nakupa materialov, ki so namenjeni predvsem izobraževalnemu trgu.⁴⁶ Tako bo učitelj lahko reproduciral

⁴² Rosati, 2021b, stran 102.

⁴³ Enako besedilo vsebuje tudi točka a) tretjega odstavka 5. člena Direktive 2001/29.

⁴⁴ Walter in von Levinski, 2010, stran 1043.

⁴⁵ Prav tam.

⁴⁶ Direktiva 2019/790, točka 21.

zgolj manjši del knjige v elektronski obliki, ga prikazal študentom pri pouku na daljavo in ga tudi shranil v spletni predavalnici, kjer bodo študenti do njega dostopali.⁴⁷ V zvezi z uporabo avtorskih del na podlagi te omejitve torej morajo obstajati neke količinske omejitve, čeprav Direktiva 2019/790 tega izrecno ne določa. Uvodna točka 21 Direktive 2019/790, ki je pomembna za razlago določb Direktive 2019/790, v zvezi s tem navaja, da bi države članice EU pri izvajanju te omejitve morale še naprej imeti možnost, da za različne vrste del ali drugih predmetov na uravnotežen način določijo delež del, ki se lahko uporabi za namene ponazoritve pri pouku. Količinska omejitev pri uporabi avtorskih del na podlagi 5. člena Direktive 2019/790 je povsem običajna, saj je vse omejitve avtorskih pravic treba oceniti na podlagi splošnih pravil za vsebinske omejitve avtorskih pravic, kar sicer izrecno izhaja iz Direktive 2001/29.⁴⁸ Posledično omejitev v določbi 5. člena Direktive 2019/790 ne sme zajemati obširnih oziroma izčrpnih spletnih virov poučevanja in ne sme biti nadomestek učnega gradiva.

4.2.2.4 Nekomercialni namen

Omejitev avtorske pravice v 5. členu Direktive 2019/790 se ne sme uporabljati v komercialne (gospodarske) namene. Odsotnost komercialne rabe se nanaša na dejavnost poučevanja. Obstajati torej mora neposredna povezava med uporabo v nekomercialne namene in dejavnostjo poučevanja.⁴⁹ Izjema se ne bo uporabila, če bi izobraževalna ustanova izvedla obliko izobraževanja za komercialne namene (na primer seminar za širšo javnost, kjer se kot pogoj za udeležbo zahteva plačilo). Uvodna točka 20 Direktive 2019/790 navaja, da za komercialno uporabo organizacijska struktura in način financiranja nista odločilna dejavnika. Poudarja se, da lahko to izjemo koristijo tudi univerze, ki od študentov zahtevajo plačilo šolnine, če njihov primarni namen ni pridobivanje dobička.⁵⁰

⁴⁷ Glej Predlog ZASP, stran 17.

⁴⁸ Določba petega odstavka 5. člena Direktive 2001/29.

⁴⁹ Rosati, 2021b, stran 103.

⁵⁰ Jütte, 2019, glej tudi Rosati, 2021b, stran 104.

4.2.2.5 Izobraževalna ustanova

Na omejitve v 5. členu Direktive 2019/790 se lahko sklicujejo zgolj izobraževalne ustanove, ne pa tudi ustanove za kulturno dediščino in ustanove, ki izvajajo neformalno izobrazbo. Pouk, pri katerem se ta omejitev koristi, se namreč mora izvajati pod odgovornostjo izobraževalne ustanove⁵¹ in potekati v njenih prostorih ali drugih prostorih ali prek varnega elektronskega okolja, ki je dostopno zgolj učencem ali študentom izobraževalne ustanove in učiteljskemu osebju. Pojem izobraževalna ustanova bi moral zajemati vsaj izobraževalne ustanove, ki izvajajo primarno, sekundarno, poklicno in visoko izobraževanje. Poudarja se, da določba 5. člena Direktive 2019/790 ne zahteva, da izobraževalna ustanova uporablja dela. Dela lahko uporabijo tudi tretje osebe, če se njihove dejavnosti izvajajo pod odgovornostjo izobraževalne ustanove in v zgoraj navedenih prostorih.⁵² V zvezi s tem je pomembno tudi, da so avtorska dela lahko dostopna samo osebam, ki so vpisane v zadevni študijski oziroma učni program, učiteljem in drugim osebam, ki izvajajo pouk.

4.2.2.6 Navedba avtorstva in vira

Za uporabo omejitve v 5. členu Direktive 2019/790 se zahteva izpolnitev splošnega pogoja, ki se sicer zahteva tudi pri uporabi avtorskih del v okviru drugih omejitev, kot so citati in drugo. Uporabo avtorskih del mora spremljati navedba vira, vključno z avtorjevim imenom, razen če se to izkaže za nemogoče. Navedba mora zajemati ime in priimek avtorja, naslov avtorskega dela, navedbo založbe, ki je izdala avtorsko delo, ali spletno stran, s katere je delo vzeto.⁵³ Direktiva 2019/790 dopušča možnost, da takšna navedba ne bo mogoča. V zvezi s tem gre za redke primere, eden takih primerov je, ko želi avtor ostati anonimen in bi navedba njegovega imena (če je znano uporabniku) lahko celo kršila njegove moralne pravice. Običajno bo uporabnik poznal vir avtorskega dela, kar pomeni, da so situacije, ko ne bi bilo mogoče navesti vira in avtorjevo ime, redke. Ko temu ni tako, ker avtorjevo ime ni navedeno, pa bi vseeno uporabnik moral imeti obveznost vsaj minimalne stopnje skrbnosti, da avtorjevo ime poišče.⁵⁴

⁵¹ Rosati, 2021b, stran 104.

⁵² Rosati, 2021b, stran 105.

⁵³ Walter in von Levinski, 2010, stran 1044.

⁵⁴ Tako Walter in von Levinski, 2010, stran 1044.

4.2.3 Posebej o čezmejni uporabi

Omejitev za namene pouka na daljavo v 5. členu Direktive 2019/790 pokriva tudi čezmejno uporabo avtorskih del. Določba tretjega odstavka 5. člena določa, da se za uporabo avtorskih del ali drugih predmetov varstva izključno za namene ponazoritve pri poučevanju prek varnih elektronskih okolij, opravljeno v skladu z določbami nacionalnega prava, ki so sprejeti na podlagi 5. člena Direktive 2019/790, šteje, da je uporaba potekala izključno v državi članici EU, v kateri ima izobraževalna ustanova sedež. V primerih čezmejnega poučevanja, ko na primer izobraževalna ustanova nudi programe za študente iz drugih držav in poučevanje izvaja na daljavo, ima poučevanje učinek tudi v drugih državah. Zato se postavlja vprašanje, po katerih pravilih naj se dopustnost omejitve v 5. členu Direktive 2019/790 presoja. V zvezi s tem tretji odstavek 5. člena pravzaprav določa, da se učitelji in učenci nahajajo na mestu, kjer je sedež izobraževalne ustanove, čeprav učenci do storitev poučevanja dostopajo iz drugih držav, ali pa se učitelj, ko poučuje, nahaja na območju druge države in ne tiste, v kateri ima izobraževalna ustanova sedež.

Ta določba je sicer zelo koristna, manj koristna pa je v primerih izvajanja skupnih programov dveh ali več izobraževalnih ustanov s sedeži v različnih državah. V takih primerih se po določbi tretjega odstavka 5. člena Direktive 2019/790 mora šteti, da se dejavnosti izvajajo v obeh oziroma v vseh državah, kjer imajo izobraževalne ustanove, ki izvajajo skupne programe, sedež.

4.3 Predlog ZASP

Predlagatelj je pripravil dva Predloga ZASP, ki različno urejata obravnavano vsebinsko omejitev avtorske pravice. Prvi predlog je iz leta 2021, drugi pa iz leta 2022. V nadaljevanju predstavljamo in analiziramo obe predlagani ureditvi.

4.3.1 Predlog ZASP(2021)

Predlog ZASP(2021) vsebuje določbe o omejitvi v 5. členu Direktive 2019/790 v 47. b členu, ki določa:

» (1) Brez prenosa ustrezne materialne avtorske pravice, vendar ob plačilu primerne nadomestila je za namen ponazoritve pri pouku na daljavo ali čezmejnem pouku dopustno:

1. reproduciranje v elektronski obliki in priobčitev javnosti objavljenih del;

2. predelava baze podatkov in v elektronski obliki reproduciranje, distribuiranje ter priobčitev javnosti predelane baze podatkov.

(2) Uporaba iz prejšnjega odstavka je dovoljena, če to ni namenjeno doseganju posredne ali neposredne gospodarske koristi in če se izvaja pod odgovornostjo izobraževalne ustanove v njenih ali drugih prostorih ali prek varnega elektronskega okolja, ki je dostopno, zlasti prek avtentikacijskih postopkov, le učencem, dijakom ali študentom, vpisanim v ta program, ter učiteljem in drugim osebam, ki izvajajo pouk.

(3) Kadar se uporaba iz prvega odstavka tega člena izvaja prek varnega elektronskega okolja, se šteje, da poteka izključno v državi članici Evropske unije, v kateri ima izobraževalna ustanova sedež.

(4) Uporaba iz prvega odstavka tega člena ni dovoljena za učbenike, delovne zvezke, vadnice in druga učna gradiva, ki so namenjeni predvsem za uporabo pri pouku, in za grafične izdaje glasbenih del, če so ustrezne licence za ta način uporabe enostavno na voljo na trgu in lahko dostopne ter vidne izobraževalnim ustanovam. Ponudnik take licence objavi pogoje uporabe na dobro vidnem mestu na svoji spletni strani in o njih obvesti reprezentativno združenje izobraževalnih ustanov, če tega ni, pa ministrstvo, pristojno za šolstvo.

(5) V primerih iz prvega odstavka tega člena je treba navesti vir in avtorstvo dela, če je navedeno na uporabljenem delu.

(6) Pogodbena določila, ki so v nasprotju s tem členom, so nična.«

Predlog ZASP(2021) omejitvev za namene pouka na daljavo umešča med zakonite licence in ne prosto uporabo, kar pomeni, da bi moral uporabnik (izobraževalna ustanova) za tovrstno uporabo avtorskih del imetnikom avtorskih pravic plačati primerno nadomestilo. Nadomestilo določita imetnik avtorske pravice in izobraževalna ustanova. Po uvodni točki 24 Direktive 2019/790 bi bilo treba pri določanju možnih ravni pravičnega nadomestila med drugim ustrezno upoštevati izobraževalne cilje zadevne države članice in škodo, ki nastane imetnikom pravic, pri tem pa spodbujati uporabo shem, ki ne bi ustvarjale upravnega bremena za izobraževalne ustanove. Najbolj primerno bi bilo v takih primerih razmisliti o ustanovitvi kolektivne organizacije, ki bi dovoljevala tako uporabo. V takih primerih bi se izobraževalna ustanova dogovarjala z eno osebo (kolektivno organizacijo),⁵⁵ namesto z več imetniki avtorskih pravic. Če se morajo izobraževalne ustanove dogovarjati z vsakim imetnikom avtorske pravice posebej, to zanje predstavlja veliko upravno breme. Posledično bi bilo smiselno za te primere razmisliti o uvedbi

⁵⁵ Gre za kolektivno ali skupinsko upravljanje avtorske pravice, kar pomeni, da kolektivna organizacija upravlja z avtorskimi pravicami več avtorskih del več avtorjev hkrati (7. člen Zakona o kolektivnem upravljanju avtorske in sorodnih pravic (ZKUASP), Uradni list RS, št. 63/16).

obveznega kolektivnega upravljanja, česar pa Predlog Zakona o kolektivnem upravljanju avtorske in sorodnih pravic⁵⁶ (Predlog ZKUASP-A) ni določil. Obvezno kolektivno upravljanje namreč povsem izključi individualno upravljanje, saj kolektivna organizacija upravlja tudi s pravicami tistih imetnikov avtorskih pravic, ki kolektivne organizacije za to niso pooblastili (9. člen ZKUASP).

Predlog ZASP(2021) povzema še opsijski element 5. člena Direktive 2019/790, ki se nanaša na izjemo vsebinske omejitve glede posebnih načinov uporabe ali za posamezne vrste avtorskih del v zvezi z ustreznimi licencami. Četrti odstavek 47.b člena Predloga ZASP(2021) določa tako izjemo za učbenike, delovne zvezke, vadnice in druga učna gradiva, ki so namenjena predvsem za uporabo pri pouku, in za grafične izdaje glasbenih del, če so ustrezne licence za ta način uporabe enostavno na voljo na trgu in lahko dostopne ter vidne izobraževalnim ustanovam. Ponudniki takih licenc imajo obveznost objaviti pogoje uporabe na dobro vidnem mestu na svojih spletnih straneh in o njih obvestiti reprezentativno združenje izobraževalnih ustanov, če tega ni, pa ministrstvo za šolstvo.

4.3.2 Predlog ZASP(2022)

Predlog ZASP(2022) korenito spreminja predlagano ureditev v Predlogu ZASP(2021). Medtem ko Predlog ZASP(2021) vsebinsko omejitve avtorske pravice iz 5. člena Direktive 2019/790 umešča med zakonite licence, jo Predlog ZASP(2022) umešča med proste uporabe v 49. členu, kar pomeni, da se za uporabo te omejitve ne zahteva niti predhodna pridobitev dovoljenja imetnika pravice, prav tako pa tudi ne plačilo avtorskega honorarja oziroma nadomestila, kot je to veljalo po Predlogu ZASP(2021). Predlagana določba v 49. členu ZASP(2022) se glasi:

» (1) Če ni namenjeno doseganju posredne ali neposredne gospodarske koristi je prosto:

1. za namen *ponazoritve pri poučevanju*:

- *reproduciranje objavljenih del v elektronski obliki pri poučevanju z uporabo elektronskih sredstev, poučevanju na daljavo ali čezmejnem poučevanju;*

- *priobčitev javnosti objavljenih del;*

⁵⁶ Številka: 007-237/2021, EVA: 2020-2130-0065.

- predelava baz podatkov in v elektronski obliki reproduciranje, distribuiranje ter priobčitev javnosti predelane baze podatkov pri poučevanju z uporabo elektronskih sredstev, poučevanju na daljavo ali čezmejnem poučevanju;

2. javno izvajanje objavljenih del na brezplačnih šolskih prireditvah, pod pogojem, da izvajalci ne prejmejo plačila;

3. sekundarno radiodifuzno oddajanje RTV šolskih oddaj.

(2) Uporaba iz 1. točke prejšnjega odstavka je dovoljena, če se izvaja pod naslednjimi pogoji:

1. pod odgovornostjo vrtca ali izobraževalne ustanove, ki izvaja javno veljavne izobraževalne programe osnovnega, poklicnega, srednjega in višjega strokovnega izobraževanja, po katerih se pridobi javno veljavna izobražba;

2. v prostorih vrtca ali izobraževalne ustanove ali drugih prostorih ali prek varnega elektronskega okolja, ki je dostopno, zlasti prek avtentifikacijskih postopkov, le predšolskim otrokom, učencem, dijakom ali študentom, vpisanim v programe iz prejšnje točke, ter vzgojitelje v vrtcu in učiteljem, ki izvajajo poučevanje.

(3) Uporaba iz 1. točke prvega odstavka tega člena se ne sme izvajati tako, da bi se z njo nadomestil nakup dela, na primer s postopnim reproduciranjem odlomkov ali delov istega dela.

(4) Grafične izdaje glasbenih del in učna gradiva, ki so namenjena predvsem za uporabo pri poučevanju, z izjemo učbenikov, delovnih zvezkov in vadnic, se lahko uporabijo le na podlagi licence, ki omogoča uporabo po 1. točki prvega odstavka tega člena, pod pogojem, da so te licence enostavno na voljo na trgu. Ponudnik licenc objavi pogoje uporabe na dobro vidnem mestu na svoji spletni strani in o tem obvesti reprezentativno združenje vrtcev oziroma izobraževalnih ustanov in ministrstvo, pristojno za šolstvo. Če pa licence niso enostavno na voljo na trgu, se lahko tudi ta dela uporabijo pod pogoji iz 1. točke prvega odstavka tega člena.

(5) Kadar se uporaba iz 1. točke prvega odstavka tega člena izvaja prek varnega elektronskega okolja, se šteje, da poteka izključno v državi članici Evropske unije, v kateri ima vrtec oziroma izobraževalna ustanova sedež.

(6) V primerih iz prvega odstavka tega člena je treba navesti vir in avtorstvo dela, če je navedeno na uporabljenem delu.

(7) Pogodbena določila, ki so v nasprotju s tem členom, so nična.«

Predlagatelj s Predlogom ZASP(2022) v isti določbi (49. členu) združuje novo vsebinsko omejitev iz 5. člena Direktive 2019/790 z drugimi vsebinskimi omejitvami, ki se nanašajo na poučevanje in so bile že prej predmet 49. člena ZASP. Predlagatelj je sedanjo določbo 49. člena ZASP bistveno razširil z dva na sedem odstavkov, pri čemer se velika večina določb nanaša na novo vsebinsko omejitev iz 5. člena Direktive 2019/790. Za razliko od Predloga ZASP(2021) predlagatelj v Predlogu ZASP(2022) natančneje ureja novo vsebinsko omejitev. Natančno na

primer našteva izobraževalne ustanove, ki lahko koristijo to omejitev, kot tudi komu so lahko avtorska dela na podlagi te omejitve dostopna. Taka natančna ureditev vsekakor zagotavlja visoko stopnjo pravne varnosti in težko dopušča različne razlage. Je pa treba upoštevati, da je določba 5. člena Direktive 2019/790 predmet razlage Sodišča EU. Zato se že iz tega razloga postavlja vprašanje, ali je tako natančno urejanje tudi dejansko ustrezno. Predlog ZASP(2022) prav tako zelo jasno začrta kvantitativni obseg omejitve. Po predlagani določbi tretjega odstavka se omejitev ne sme izvajati na način, da bi se z njo nadomestil nakup avtorskega dela. Primer take neustrezne uporabe je na primer postopno reproduciranje odlomkov ali delov istega dela.

ZASP(2022) ohranja opcijsko določbo Direktive 2019/790 glede licenc, pri čemer se pomembno razlikuje od predlagane ureditve v Predlogu ZASP(2021). Medtem ko po Predlogu ZASP(2021) omejitev ni veljala za učbenike, delovne zvezke, vadnice in druga učna gradiva, namenjena predvsem za uporabo pri pouku, se izjema od omejitve po Predlogu ZASP(2022) ne nanaša ravno na učbenike, delovne zvezke in vadnice. Ta avtorska dela se torej lahko prav tako uporabljajo znotraj omejitve v predlagani prvi točki prvega odstavka 49. člena ZASP, saj zanje ne velja izjema glede licenc.

5 Zaključek

Na podlagi analize relevantnih določb ZASP pred iztekom roka za prenos Direktive 2019/790 v nacionalno zakonodajo ugotavljamo, da možnost dostopanja do študijskih gradiv v času zaprtja izobraževalnih ustanov in knjižnic, z njihovo objavo na spletnih straneh izobraževalnih ustanov ali v spletnih predavalnicah ne bi bila v skladu s slovensko avtorskopravno zakonodajo. Enako velja za posredovanje reprodukcije avtorskopravno varovanih gradiv vsem študentom nekega letnika. Dopustno pa bi bilo v spletni predavalnici objaviti povezave do gradiv, ki se nahajajo na spletu. Prav tako bi bilo dopustno posredovanje kopij gradiv na zahtevo posameznega študenta, pri čemer je treba paziti na obseg reproduciranja gradiva, kar pomeni upoštevanje splošnih pravil za uporabo vsebinskih omejitev avtorskih pravic v 46. členu ZASP. To situacijo v določeni meri spreminja Direktiva 2019/790, ki omogoča objavo delov avtorskih del v spletnih predavalnicah, vendar zgolj za namene ponazoritve pri pouku, kar je pomembna omejitev. V skladu s tem torej sme učitelj prikazovati in objavljati v spletnih predavalnici zgolj tiste odlomke avtorskopravno varovanih del, ki ponazarjajo učno snov. Omejitev avtorske pravice

za pouk na daljavo in čezmejni pouk pa se prav tako ne sme razlagati tako, da dopušča objavo učnih gradiv (knjig) v celoti, kar izrecno izhaja tudi iz določbe tretjega odstavka 49. člena Predloga ZASP(2022).

Splošno je mogoče zaključiti, da so omejitve avtorske pravice v korist pouka, kot so določene z ZASP, preozke. Poleg tega ZASP ne vsebuje določb glede študija na daljavo, kar pa je v skladu z Direktivo 2019/790 predmet Predloga ZASP. Dodati je treba, da so marsikatere omejitve avtorske pravice v ZASP nejasne, zaradi česar učitelje postavljajo pred številne izzive v zvezi z dopustnostjo posameznih ravnanj. Učitelji potrebujejo ureditev, ki bo omogočala prosto uporabo avtorskih del v izobraževalne namene brez dodatnih finančnih obremenitev, kot so plačevanje nadomestil, licenčnin, pravnih stroškov ali investicij v šolska internetna omrežja. Le takšna avtorska zakonodaja bi ustrezno podpirala temeljno pravico državljanov do izobraževanja ter učiteljem in učencem omogočala prosto uporabo kakovostnih in raznolikih izobraževalnih vsebin.⁵⁷ Iz tega razloga bi bilo treba ponovno razmisliti tudi o vključitvi omejitve za izobraževalne in raziskovalne namene iz Direktive 2001/29, ki zajema analogno uporabo avtorskih del.

Literatura

- Bently L., Sherman, B., Gangjee, D., Johnson, P. (2018) *Intellectual Property Law* (Oxford: Oxford University Press).
- Bogataj Jančič, M. (2005) *Licence Creative Commons*, *Pravna praksa*, 24(39/40), strani 20–21.
- Bogataj Jančič, M., Makarovič, B., Toplišek, J., Klemenčič, G., Tičar, K. (2007) *Pravni vodnik po internetu* (Ljubljana: GV založba).
- Bogataj Jančič, M. (2008) *Avtorsko pravo v digitalni dobi: problematika zaščite avtorskih del s tehnološkimi ukrepi* (Ljubljana: Pasadena).
- Bogataj Jančič, M. (2008) *Pravno varstvo tehnoloških ukrepov in omejitve avtorske pravice*, v: *Upravljanje avtorskih in sorodnih pravic v digitalnem okolju*, končno poročilo (Ljubljana: Mirovni inštitut, ARRS in URSIL).
- Bogataj Jančič M., Krajnc S. (2018) *Avtorske pravice in izjema za izobraževanje - velika pričakovanja in velika razočaranja*, *Pravna praksa*, 27, strani 11–14.
- Damjan, M. (2007) *Prosta licenca kot pravni temelj odprte vsebine: doktorska disertacija*, Ljubljana.
- Davis, R., St. Quintin, T., Tritton, G. (2018) *Tritton on Intellectual Property in Europe* (London: Sweet and Maxwell).
- Ferri, F. (2021) *The dark side(s) of the EU Directive on Copyright and Related Rights in the Digital Single Market*, *China-EU Law Journal*, 7, strani 21–38.
- Ilešič, M. (1974) *Fotokopija in avtorsko pravo*, *Pravnik*, 29(7–9), 1974, strani 253–264.
- Jütte, B. J. (2019) *Uneducating Copyright – Member States Can Choose Between 'Full Legal Certainty' and Patchworked Licensing Schemes for Digital and Cross-Border Teaching Activities*, *Forthcoming, European Intellectual Property Review*, dostopno na: <https://ssrn.com/abstract=3432311>.

⁵⁷ Bogataj Jančič in Krajnc, 2018, strani 11–14.

- Krajnc, S. (2016) Omejitve avtorske pravice za namene izobraževanja, v: IX. Posvet Pravo in ekonomija: Avtorska dela na univerzi (konferenčni zbornik), strani 35–50.
- Repas, M. (2016) Fotokopiranje avtorskih del na univerzah, nadomestila in kolektivno upravljanje, v: IX. Posvet Pravo in ekonomija: Avtorska dela na univerzi (konferenčni zbornik), strani 15–33.
- Rosati, E. (2021a) The DSM Directive 2 Years on: do Things Ever Get Easier?, 52 International Review of Intellectual Property and Competition Law (IIC), strani 1139–1142.
- Sajovic, B. (1982) O avtorski pravici, študijski pripomoček (Ljubljana: Univerza Edvarda Kardelja v Ljubljani, Pravna fakulteta).
- Rosati, E. (2021b) Copyright in the Digital Single Market (Article-by-Article Commentary to the Provisions of Directive 2019/790 (Oxford: Oxford University Press).
- Seng, D., Study on copyright limitations and exceptions for educational activities, CCR/33/6, 9. 11. 2016, WIPO, dostopno na:
https://www.wipo.int/edocs/mdocs/copyright/en/sccr_33/sccr_33_6.pdf.
- Trampuž, M., Oman, B., Zupančič, A. (1997) Zakon o avtorski in sorodnih pravicah s komentarjem (Ljubljana: Gospodarski vestnik).
- Walter, M. W., von Levinski, S. (2010) European Copyright Law – A Commentary (Oxford: Oxford University Press).

ZAČASNA OPROSTITEV OBVEZNOSTI PO SPORAZUMU TRIPS KOT UKREP BOJA PROTI PANDEMIJI

MATIJA DAMJAN

Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Inštitut za primerjalno pravo, Ljubljana,
Slovenija
matija.damjan@pf.uni-lj.si

Sinopsis Sporazum TRIPS je bil pomembno gonilo standardizacije pravne zaščite farmacevtskih izdelkov s pravicami intelektualne lastnine na svetovni ravni. Za primere izrednih razmer, ko mora javni interes prevladati nad zasebnimi pravicami, predvideva uporabo prisilne licence, ki se podeli za vsako državo posebej. Pandemija covid-19 je po celem svetu hkrati povzročila potrebo po pospešitvi proizvodnje in distribucije patentiranih cepiv, zdravil in medicinske opreme. V okviru STO se zato obravnava predlog, da bi v svetovni zdravstveni krizi vse države začasno oprostili obveznosti spoštovanja pravic intelektualne lastnine iz Sporazuma TRIPS in tako z enkratnim ukrepom odpravili pravne ovire za pravičen dostop do cepiv in zdravil po svetu. Prispevek predstavlja ukrepe za varstvo javnega zdravja v skladu s Sporazumom TRIPS in njihove pomanjkljivosti ter analizira, kako bi v domačem pravu učinkovala predlagana oprostitev obveznosti varovanja pravic intelektualne lastnine.

Ključne besede
intelektualna
lastnina,
izredne razmere,
pandemija,
zdravila,
cepiva,
Sporazum TRIPS,
oprostitev
obveznosti,
prisilna licenca

TEMPORARY WAIVER OF TRIPS OBLIGATIONS AS A MEASURE AGAINST THE PANDEMIC

MATIJA DAMJAN

Univerza of Ljubljana, Faculty of Law, Institute for Comparative Law, Ljubljana,
Slovenia
matija.damjan@pf.uni-lj.si

Abstract TRIPS Agreement has been an important driver of the global standardisation of legal protection of pharmaceuticals with intellectual property rights. For the cases of emergency, where the public interest must prevail over private rights, the Agreement provides for the use of compulsory licensing granted on a country-by-country basis. The Covid-19 pandemic created the need to accelerate the production and distribution of patented vaccines, medicines, and medical equipment simultaneously all around the world. The WTO is therefore considering a proposal to temporarily exempt all member states from the obligation to respect intellectual property rights under the TRIPS Agreement in the wake of the global health crisis in order to remove legal barriers to fair access to vaccines and medicines worldwide. The paper presents measures for the protection of public health under the TRIPS Agreement, as well as their shortcomings, and analyses how the proposed waiver of intellectual property rights would operate in domestic law.

Keywords:

intellectual
property,
health emergency,
pandemic,
medicines,
vaccines,
TRIPS Agreement,
waiver of rights,
compulsory licence

1 Uvod

Sporazum o trgovinskih vidikih pravic intelektualne lastnine (TRIPS), ki je bil sprejet leta 1994 kot aneks k Marakeškemu sporazumu o ustanovitvi Svetovne trgovinske organizacije,¹ je pomembno gonilo standardizacije pravnega varstva intelektualne lastnine na svetovni ravni. Države članice Svetovne trgovinske organizacije (STO) je zavezal k spoštovanju vsebinskih standardov iz Pariške konvencije za varstvo industrijske lastnine² (Pariška konvencija; 2.1. člen TRIPS) in iz Bernske konvencije za varstvo književnih in umetniških del³ (9. člen TRIPS) ter določil dodatne vsebinske zahteve, na primer da so programska oprema in baze podatkov zaščiteni z avtorskimi pravicami ob upoštevanju pogoja izvirnosti (10. člen TRIPS).⁴

Pred Sporazumom TRIPS so mnoge države v razvoju v svoji zakonodaji farmacevtske izdelke izključevale iz patentabilnosti, zlasti zaradi zagotavljanja cenovne dostopnosti zdravil.⁵ V skladu s pravili TRIPS pa morajo biti farmacevtski izdelki in medicinska tehnologija upravičeni do popolne zaščite s pravicami intelektualne lastnine. Z vključevanjem držav v STO se je tako patentno varstvo teh izdelkov razširilo po celem svetu. Po 8. členu TRIPS lahko članice sprejemajo ukrepe, ki so potrebni za zavarovanje javnega zdravja in prehrane ter za spodbujanje javnega interesa na področjih, ki so življenjskega pomena za njihov družbenoekonomski in tehnološki razvoj. Skladno s tem je Sporazum TRIPS za ublažitev negativnega vpliva patentov na dostop do farmacevtskih izdelkov državam omogočil nekaj prožnosti, zlasti uporabo prisilnih licenc.⁶ Za izboljšanje uporabnosti tega instrumenta v državah v razvoju, zlasti najmanj razvitih državah, so bile v naslednjih letih sprejete posebna izjava, sklep o oprostitvi obveznosti in nazadnje še dopolnitev Sporazuma TRIPS.

Pandemija covid-19 je tipičen položaj, v katerem bi prisilno licenciranje prišlo v poštev, saj je bila zaradi nje nenadoma potrebna pospešitev proizvodnje in svetovne distribucije na novo razvitih cepiv proti boleznim, pa tudi zdravil in medicinske opreme, zlasti ventilatorjev, za zdravljenje okuženih bolnikov. V takšnih razmerah

¹ Uradni list RS – MP, št. 10/95 in 1/96 – popr.

² Uradni list SFRJ – MP, št. 5/1974, št. 7/1986, Uradni list RS št. 24/1992, Uradni list RS-MP, št. 9/1992, št. 3/2007.

³ Uradni list SFRJ – MP, št. 14/1975 in 4/1986, Uradni list RS št. 24/1992, Uradni list RS-MP, št. 9/1992, št. 3/2007.

⁴ Matsushita et al., 2015, strani 634–640; Vincent, 2020, strani 4–5.

⁵ Wong, 2020, stran 1; Wakely, 2011, stran 299.

⁶ Urias in Ramani, 2020, stran 368.

bi pridobivanje soglasij imetnikov patentov lahko upočasnilo širitev proizvodnje, zmanjšalo dostopnost in zvišalo cene cepiv, zdravil in medicinske opreme. Kljub temu se v času pandemije covid-19 prisilno licenciranje ni dosti uporabljalo. Kritiki menijo, da je instrument še vedno preveč okoren, ker ga je treba uporabiti za vsak izdelek in za vsako državo posebej. Namesto tega sta Indija in Južna Afrika predlagali, da se za zagotovitev pravičnega svetovnega dostopa do cepiv in zdravil proti covidu-19 vse države članice STO začasno oprosti obveznosti spoštovanja pravic intelektualne lastnine na medicinskih proizvodih, ki izhajajo iz Sporazuma TRIPS. Oprostitev mednarodnih obveznosti držav članic (v angleščini kratko poimenovana *TRIPS waiver*) bi bila tako v pravu STO prvič uporabljena kot splošno orodje za oblikovanje svetovne pravne politike na področju intelektualne lastnine.

Namen prispevka je analizirati možnosti omejitve pravic intelektualne lastnine zaradi varstva javnega zdravja v okoliščinah pandemije. V ta namen je najprej prikazana prvotna ureditev prisilnega licenciranja po Sporazumu TRIPS ter njena izvedba v slovenskem pravu. Nato so predstavljene kritike sistema prisilnega licenciranja z vidika potreb držav v razvoju in odziv nanje v obliki Deklaracije iz Dohe in ustreznih sprememb Sporazuma TRIPS, ki so olajšale izvoz farmacevtskih izdelkov, proizvedenih na podlagi prisilne licence. V četrtem poglavju so obravnavan predlog začasne oprostitve obveznosti iz Sporazuma TRIPS. Najprej so navedeni razlogi, zaradi katerih je bil mehanizem prisilnega licenciranja v pandemiji covid-19 le redko uporabljen. Nato so predstavljeni politični razvoj predloga Indije in Južne Afrike v okviru postopkov STO ter argumenti njegovih zagovornikov in nasprotnikov, vključno z nasprotnim predlogom Evropske unije (EU). V petem poglavju je analizirano, kako bi oprostitev obveznosti iz Sporazuma TRIPS učinkovala v domačem pravnem redu in kakšne ovire za njeno uveljavitev izvirajo iz določbe ustave in evropskih dokumentov o varstvu človekovih pravic, ki določajo stroge pogoje za posege države v premoženjske pravice.

2 **Ukrepi za varstvo javnega zdravja po Sporazumu TRIPS**

Sporazum TRIPS v 7. členu poudarja, da mora intelektualna lastnina pospeševati tehnološki razvoj na način, ki vodi k družbeni in gospodarski blaginji ter ravnovesju pravic in obveznosti proizvajalcev in uporabnikov, v 8. členu pa javno zdravje navaja na prvem mestu med cilji javnega interesa, ki lahko upravičijo omejevanje pravic

intelektualne lastnine.⁷ Svetovna zdravstvena kriza zaradi pandemije covid-19 je očitno položaj, v katerem bi morali finančni interesi farmacevtskih proizvajalcev za komercialno izkoriščanje njihovih patentnih pravic dati prednost javnemu interesu za cenovno dostopnost cepiv in zdravil za covid-19, zlasti ker so ta rezultat znatnih javnih naložb v raziskave in razvoj.

Prisilna licenca je klasičen pravni instrument, s katerim se mimo volje imetnika patenta omogoči širša uporaba patentiranega izuma, kadar je to v javnem interesu. Pariška konvencija v 5. členu državam dovoljuje uzakonitev možnosti podeljevanja prisilnih licenc, da se preprečijo zlorabe, ki bi lahko nastale zaradi izvrševanja izključnih pravic iz patenta, na primer z neuporabo patentiranega izuma. Konvencija sicer državam daje proste roke pri določanju razlogov za prisilno licenciranje in niti ne določa pravice do nadomestila v korist imetnika patenta. Edina omejitev je, da mora biti prisilna licenca neizključna in da ne sme biti prenosljiva niti v obliki podlicenciranja.⁸

Licenca v pravu intelektualne lastnine splošno pomeni dovoljenje za uporabo predmeta pravice intelektualne lastnine (na primer patentiranega izuma), zaradi česar dovoljena uporaba ne krši izključne pravice. Dajalec licence, ki ostane imetnik pravice, na pridobitelja licenca prenese posamezna upravičenja do uporabe predmeta pravice, ta pa se po prenehanju licence povrnejo dajalcu licence.⁹ Prostovoljna patentna licenca se navadno podeli na podlagi pogodbe. Prisilno licenco pa izda državni organ in z njo dovoli uporabo patentiranega izuma brez soglasja imetnika patenta. Pri tem ne gre za razlastitev v smislu odvzema pravice, ampak država s prisilno licenco le omeji upravičenje imetnika patenta, da prepove nekatere uporabe patentiranega izuma. Ker je prisilna licenca neizključne narave, lahko imetnik patenta svoj izum še naprej uporablja, zanj podeljuje prostovoljne licence in pobira licenčnino. Prisilna licenca tako izumitelja ne prikrajša za nagrado, zlasti če se podeli v nerazviti državi, kjer proizvajalec ne bi bil sposoben plačevati redne licenčnine. Poleg tega prisilno licenciranje zmanjšuje stroške pogajanj s potencialnimi partnerji, saj to nalogo prevzamejo državni organi.¹⁰

⁷ Guan, 2016, stran 422.

⁸ Guan, 2016, stran 439; Frankel in Lai, 2015, stran 152.

⁹ Damjan, 2006.

¹⁰ Dhenne, 2020a.

Sporazum TRIPS pravila Pariške konvencije o prisilnih licencah dopolnjuje z nekaterimi dodatnimi zahtevami, ne da bi pri tem izrecno uporabil izraz prisilna licenca. V 31. členu med drugim določa, da je treba o podelitvi licence za uporabo predmeta patenta brez soglasja imetnika pravice presoјati v vsakem primeru posebej; da morata biti obseg in trajanje prisilne licence omejena glede na njen namen; da mora biti prisilna licenca neizključna, neprenoslјiva in podeljena predvsem za oskrbo domačega trga države izdajateljice licence; da prisilna licenca preneha, če se relevantne okoliščine spremenijo in da mora imetnik patenta prejeti nadomestilo, ki ustreza ekonomski vrednosti prisilne licence. Odločba o podelitvi prisilne licence in nadomestilo zanjo mora biti predmet sodnega ali drugega neodvisnega nadzora.¹¹ Prisilna licenca se lahko podeli le, če je predlagani uporabnik pred uporabo skušal od imetnika pravic pridobiti dovoljenje za uporabo patentiranega izuma pod razumnimi komercialnimi pogoji,¹² a mu to v razumnem času ni uspelo. To zahtevo lahko članica oprosti ob izrednih razmerah v državi ali drugih okoliščinah skrajne sile ali ob javni netrgovinski uporabi. V vsakem primeru pa mora biti imetnik pravice o prisilni licenci obveščen takoj, ko je to možno.¹³

V EU je podeljevanje prisilnih licenc v pristojnosti držav članic, ki to počnejo v skladu s svojo zakonodajo in samo za svoje ozemlje. Prisilna licenca torej ne more pokrivati celotnega območja EU.¹⁴ Slovenski Zakon o industrijski lastnini¹⁵ (ZIL-1) ureja prisilno licenco v desetem poglavju, po katerem lahko sodišče tudi brez soglasja imetnika patenta dovoli tretji osebi ali Vladi RS izkoriščanje izuma v dveh situacijah:

- a) če to zahteva javni interes, zlasti v zvezi z državno varnostjo, prehrano, zdravstvom ali razvojem drugih pomembnih delov državnega gospodarstva, ali
- b) če sodišče ugotovi, da imetnik patenta ali imetnik licence zlorablja pravice iz patenta, zlasti tako da izkorišča izum tako, da v nasprotju z veljavnimi predpisi omejuje konkurenco.

¹¹ Frankel in Lai, 2015, stran 156.

¹² Slovenski prevod Sporazuma TRIPS dobesedno govori o razumnih trgovinskih določilih, kar pa v danem sobesedilu ni prav jasna formulacija.

¹³ Wakely, 2011, stran 300.

¹⁴ Colpaert, 2020.

¹⁵ Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 100/13 in 23/20.

Glede pogojev za podelitev prisilne licence in njene vsebine zakon tesno sledi določbam Sporazuma TRIPS: obseg in trajanje licence sta omejena glede na njen namen, licence je neizključna in neprenosljiva (razen v okviru prenosa dela poslovne dejavnosti) ter namenjena pretežno oskrbovanju trga Republike Slovenije. Podelitev prisilne licence brez predhodnih pogajanj z imetnikom patenta pa po ZIL-1 ni mogoča za kakršnokoli javno netrgovinsko uporabo, ampak le v primeru vojnega stanja ali izrednih razmer.

3 Deklaracija iz Dohe in sprememba Sporazuma TRIPS

Čeprav je v Sporazumu TRIPS javno zdravje poudarjeno kot cilj javnega interesa, zaradi katerega je dopustno omejevati pravice intelektualne lastnine, sta se dve določili 31. člena TRIPS dejansko izkazali kot oviri za izdajanje prisilnih licenc za proizvodnjo farmacevtskih izdelkov v državah v razvoju. Prva težava se navezuje na razlago točke (b) v delu, kjer dopušča prisilno licenciranje brez predhodnih pogajanj z imetnikom pravic »ob izrednih razmerah v državi ali drugih okoliščinah skrajne sile«. Nejasno je bilo namreč, ali ta formulacija zajema tudi krize javnega zdravja, ki so se pojavljale zlasti kot epidemije različnih bolezni v državah v razvoju. Podelitev prisilnih licenc po »rednem« postopku, torej s predhodnim poskusom pridobitve prostovoljne licence od imetnika pravic, naj bi bila namreč po izkušnjah teh držav preveč zamudna in obremenjujoča za uporabo v takšnih položajih, sploh ker bi bila potrebna za vsako zdravilo posebej in ker se vsakič odpre vprašanje, kakšna bi bila razumna tržna cena, ki jo mora država sprejeti.¹⁶

Težavo so države članice STO pripoznale novembra 2001 v Deklaraciji o sporazumu TRIPS in javnem zdravju¹⁷ (Deklaracija iz Dohe), s katero so potrdile, da je sporazum TRIPS treba razlagati in izvajati tako, da podpira pravico članic STO da varujejo javno zdravje in spodbujajo dostop do zdravil za vse. V izjavi je poudarjeno, da lahko vsaka država sama določi, kaj so izredne razmere ali druge okoliščine skrajne sile, ki upravičujejo prisilno licenciranje brez predhodnih pogajanj z imetniki pravic. Pri tem je treba razumeti, da mednje lahko sodijo krize javnega zdravja, kakršne so epidemije HIV/AIDS, tuberkuloze, malarije in druge epidemije.¹⁸

¹⁶ Ong, 2015, stran 245; Dhenne, 2020a.

¹⁷ WT/MIN(01)/DEC/2, 20. november 2001.

¹⁸ Ong, 2015, stran 241; Matsushita et al., 2015, strani 653–654.

Kot druga resna ovira za izdajanje prisilnih licenc za reševanje zdravstvenih kriz v državah v razvoju se je izkazala točka (f) 31. člena TRIPS, po kateri mora biti uporaba predmeta prisilno licencirane pravice »dovoljena pretežno za oskrbovanje domačega trga članice, ki je dovolila tako uporabo«. Proizvodnja na podlagi prisilne licence torej ne sme biti namenjena izvozu, ampak vsaj v pretežni meri reševanju domače krize oziroma drugih domačih razlogov javnega interesa, zaradi katerih je bila prisilna licenca izdana. Ta določba preprečuje, da bi razvite države uporabile prisilne licence za proizvodnjo generičnih zdravil za izvoz v najmanj razvite države, ki se soočajo z zdravstvenimi krizami, a nimajo lastnih zmogljivosti za proizvodnjo farmacevtskih izdelkov, tako da same z uporabo prisilnega licenciranja ne morejo zagnati proizvodnje.¹⁹

Deklaracija iz Dohe je opozorila na težave pri učinkoviti uporabi prisilnega licenciranja v državah z nezadostnimi proizvodnimi zmogljivostmi v farmacevtskem sektorju in naročila Svetu za TRIPS, naj poišče hitro rešitev tega problema in o njej poroča Generalnemu svetu. Leta 2003 je Generalni svet STO sprejel sklep,²⁰ da se izvozna omejitev iz točke (f) 31. člena TRIPS oprosti v obsegu, ki je potreben za proizvodnjo farmacevtskih izdelkov po prisilni licenci in za njihov izvoz v upravičene države uvoznice, ki se soočajo z zdravstvenimi krizami. Če izvozna država podeli prisilno licenco za namene izvoza v te države, se nadomestilo imetniku pravic določi glede na ekonomsko vrednost izdelkov v državi uvoznici. Če država uvoznica izda prisilno licenco za iste izdelke, ji ni treba plačati dodatnega nadomestila imetniku pravic (da se prepreči dvojno plačilo), mora pa sprejeti ustrezne ukrepe za zagotovitev, da se bodo uvoženi farmacevtski izdelki res uporabili za namene javnega zdravja na ozemlju države uvoznice.²¹

Dve leti kasneje je Generalni svet STO državam članicam predložil protokol o dopolnitvi Sporazuma TRIPS z novim 31.bis členom, s katerim se začasna oprostitev izvozne omejitve spreminja v trajno spremembo pravil STO.²² Novi člen je začel veljati januarja 2017, ko ga sta ga ratificirali dve tretjini držav članic STO.²³ V skladu z novo ureditvijo mora upravičena država uvoznica obvestiti Svet za TRIPS o imenih in predvidenih količinah farmacevtskih proizvodov, za katere nima zadostnih

¹⁹ Wakely, 2011, stran 300; Vincent, 2020, stran 10.

²⁰ WT/L/540 in Corr.1, 1. september 2003.

²¹ Greenbaum, 2008, strani 148–149.

²² WT/L/641, 8. december 2005. Podrobnosti nove ureditve so urejene v hkrati sprejeti prilogi k Sporazumu TRIPS.

²³ Urias in Ramani, 2020, stran 368–369.

proizvodnih zmogljivosti, država izvoznica pa mora poskrbeti, da bo na podlagi prisilne licence proizvedeno samo toliko patentiranih farmacevtskih izdelkov, kot je nujno za potrebe upravičene države uvoznice, da bodo ti posebej označeni in v celoti izvoženi v upravičeno državo.²⁴

Za uporabo sistema iz 31.bis člena TRIPS morajo države članice v domači patentni zakonodaji uvesti ustrezna pravila o izvozu oziroma uvozu patentiranih farmacevtskih izdelkov na podlagi prisilne licence. Seveda pa državam tega sistema ni treba uporabljati. EU je na primer izjavila, da njene države članice sistema iz 31.bis člena TRIPS ne bodo uporabile za uvoz zdravil, proizvedenih pod prisilnimi licencami.²⁵ Aprila 2020 je več kot 30 organizacij in 36 strokovnjakov v odprtem pismu pozvalo države članice STO, ki so se prostovoljno odrekle uporabi mehanizma iz 31.bis člena TRIPS, da vsaj v času pandemije covid-19 to odločitev spremenijo, da bodo lahko upravičene do uvoza zdravil, cepiv ali diagnostičnih testov proizvedenih po prisilni licenci v drugi državi.²⁶

EU temu pozivu ni sledila, pač pa je že prej z Uredbo (ES) 816/2006 o prisilnih licencah za patente, ki so povezani s proizvodnjo farmacevtskih izdelkov za izvoz države s težavami v javnem zdravju²⁷ (Uredba 816/2006) predpisala postopek, po katerem lahko prisilno licenco pridobijo proizvajalci, ki bi v EU želeli proizvajati generična zdravila za uporabo v upravičenih državah v razvoju. Proizvajalec, ki ni uspel pridobiti dovoljenja za proizvodnjo od imetnika patenta, lahko pri pristojnem nacionalnem organu vloži vlogo za prisilno licenco, v kateri navede informacije o izdelku, količini, ki jo namerava proizvesti, in namembnih državah. Utemeljenost vloge mora podkrepiti posebna zahteva upravičene države, nevladne organizacije, organa Združenih narodov ali drugih mednarodnih zdravstvenih organizacij s formalnim pooblastilom ene ali več držav uvoznic, z navedbo zahtevane količine izdelka. Pristojni organ o zahtevi za pridobitev prisilne licence nemudoma obvesti imetnika pravice in mu omogoči, da se o zahtevi izjavi. V izdani prisilni licenci organ določi pogoje proizvodnje, dovoljeno količino in trajanje licence. Izdelki, izdelani po prisilni licenci, morajo biti jasno označeni kot taki in jih ni dovoljeno ponovno uvažati in prodajati v EU.

²⁴ Ong, 2015, strani 242–243.

²⁵ WTO Press/426, 6. december 2005.

²⁶ Access to Medicines Ireland et al., 2020.

²⁷ UL L 157, 9. 6. 2006, str. 1–7.

4 Predlog za oprostitev obveznosti iz Sporazuma TRIPS

4.1 Covid-19 in neustreznost prisilnih licenc

V luči Deklaracije iz Dohe ni dvoma, da trenutna pandemija covida-19 pomeni izredne razmere, ne le v posamezni državi, ampak kar na svetovni ravni. Zato po 31. členu TRIPS pogajanja z imetniki pravic niso predpogoj za podelitev prisilnih licenc za proizvodnjo, izvoz in uvoz zdravil, cepiv, diagnostičnih testov in vseh drugih farmacevtskih izdelkov, potrebnih za ozdravitev ali preprečevanje širjenja bolezni. V javnih razpravah o tem se največ pozornosti posveča možnosti prisilnega licenciranja novih cepiv in zdravil, ki so bila razvita posebej za preprečevanje oziroma zdravljenje bolezni Covid-19 in so navadno patentirana ali so zanje vsaj vložene patentne prijave. Prisilno licenco pa bi bilo mogoče podeliti tudi za proizvodnjo generičnih različic drugih farmacevtskih proizvodov ali drugih medicinskih izdelkov splošne rabe, če se izkaže, da so ti potrebni v boju zoper covid-19.²⁸

Postopke za podelitev prisilnih licenc morajo države ustrezno urediti v svoji zakonodaji. V letu 2020 je več držav (na primer Kanada, Nemčija, Francija, Ekvador in Čile) kot odziv na pandemijo covida-19 sprejelo zakonodajo za olajšanje in pospešitev prisilnega licenciranja farmacevtskih izdelkov oziroma za spodbujanje uporabe prisilnih licenc.²⁹ Kljub temu je bil ta mehanizem uporabljen le v nekaj primerih, znana je predvsem izraelska prisilna licenca za uvoz generičnih različic aktivne sestavine lopinavir/ritonavir.³⁰

Ta ugotovitev lahko potrjuje pogosto izraženo kritiko, da je tudi po uvedbi 31.bis člena TRIPS mehanizem prisilnega licenciranja preveč zapleten in zamuden.³¹ Že sam člen je sestavljen iz petih odstavkov, za njegovo uporabo pa je treba upoštevati še podrobne pogoje, določene v prilogi, sestavljeni iz sedmih odstavkov z več točkami in podtočkami, ter dodatek k prilogi, ki ureja način ocenjevanja proizvodnih zmogljivosti v farmacevtskem sektorju. Izpolnjevanje vseh pogojev je zahtevno. Poleg tega je treba prisilno licenco izdati posebej za vsako državo, za vsak farmacevtski izdelek in za vsak primer, ki upravičuje prisilno licenciranje. Medtem ko so upravičene države uvoznice motivirane za izdajo prisilnih licenc za uporabo

²⁸ Ong, 2015, stran 236.

²⁹ Wong, 2020, strani 3–4.

³⁰ Ling, Dorigo in Abegg, 2021.

³¹ Dhenne, 202 0a.

uvoženih zdravil, so države izvoznice manj zainteresirane za prevzem upravnega bremena prisilnega licenciranja proizvodnje za izvoz, saj to obsega določanje ustreznih količin farmacevtskih izdelkov, ki jih zajema licenca, in zagotavljanje, da se celotna proizvodnja izvozi v upravičeno državo uvoznico.³² Zato se prisilno licenciranje po pravilih TRIPS uporablja le redko. Negotovost v zvezi z velikostjo uvoznih trgov pa proizvajalcem generičnih različic patentiranih zdravil otežuje dolgoročno načrtovanje proizvodnih zmogljivosti. Morda najbolj znan primer uporabe so prisilne licence za protiretrovirusna zdravila, ki so jih kot odziv na krizo HIV v 2000-ih izdali Brazilija, Ekvador, Gana, Indonezija, Malezija, Mozambik, Tajska, Ruanda, Zambija in Zimbabve. Medtem ko je večina držav podelila prisilne licence le za posamezna patentirana zdravila, sta Gana in Zimbabve prisilno licencirala celotno kategorijo protiretrovirusnih zdravil.³³

Kot oviro za učinkovitejšo uporabo prisilnega licenciranja v Evropi se navaja tudi pravila EU o avtorizaciji in nadzoru farmacevtskih izdelkov. V skladu z Uredbo (ES) št. 726/2004 postopkih Skupnosti za pridobitev dovoljenja za promet in nadzor zdravil za humano in veterinarsko uporabo ter o ustanovitvi Evropske agencije za zdravila³⁴ (Uredba 726/2004) morajo prosilci za pridobitev dovoljenja za promet Evropski agenciji za zdravila (EMA) posredovati potrebne podatke o varnosti in učinkovitosti farmacevtskega izdelka. Za te podatke pa po odobritvi zdravila velja osemletno obdobje varstva podatkov in desetletno obdobje tržne zaščite, ki sta neodvisni od pravic intelektualne lastnine.³⁵ Prej omenjena Uredba 816/2006 sicer predlagateljem prisilne licence za zdravilo, ki je generik odobrenega referenčnega zdravila, izrecno dovoljuje, da se v svojih vlogah sklicujejo na te izključne podatke ne glede na obdobje varstva podatkov.³⁶

Farmacevtska industrija pri nasprotovanju prisilnim licencam nasprotno navaja, da glavna ovira za dostop do sodobnih farmacevtskih izdelkov v najmanj razvitih državah sploh ni intelektualna lastnina, ampak šibka politična volja in slaba medicinska infrastruktura. Za uporabo patentiranih farmacevtskih izumov pa so

³² Ong, 2015, stran 245; Vincent, 2020, strani 22–23.

³³ Wong, 2020; Frankel in Lai, 2015, stran 157.

³⁴ UL L 136, 30. 4. 2004, str. 1–33.

³⁵ Obdobje tržne zaščite se lahko podaljša na največ enajst let, če v obdobju prvih osmih let od desetih imetnik dovoljenja za promet pridobi dovoljenje za promet za eno ali več novih terapevtskih indikacij, za katere je med znanstvenim vrednotenjem pred pridobitvijo dovoljenja veljalo, da prinašajo pomembno klinično korist v primerjavi z obstoječimi terapijami (enajsti odstavek 14. člena Uredbe 726/2004).

³⁶ Colpaert, 2020, glej tudi Vincent, 2020, stran 36–37.

poleg pravic intelektualne lastnine nujni tudi prenosi znanja in tehnologije, ki pa so mogoči samo s sodelovanjem imetnikov patentov, ki so proizvodnjo že vpeljali v praksi. Dogovor o tem naj bi bil mogoč samo s prostovoljnimi licenčnimi pogodbami.³⁷ V zvezi s tem velja omeniti, da je Deklaracija iz Dohe potrdila zavezanost razvitih držav članic, da spodbujajo podjetja in ustanove na svojem območju k pospeševanju in spodbujanju prenosa tehnologije najmanj razvitim državam članicam, da bi jim omogočile ustvariti trdno tehnološko bazo, kot to predvideva že 66. člen Sporazuma TRIPS.

4.2 Politični razvoj

Zaradi očitnega neuspeha, da bi svetovno zdravstveno krizo reševali s prisilnim licenciranjem farmacevtskih izdelkov po sistemu iz Sporazuma TRIPS, sta Južna Afrika in Indija oktobra 2020 ponudili radikalno drugačno alternativo. V skupnem sporočilu³⁸ Svetu za TRIPS sta predlagali, da se države članice STO začasno oprosti obveznosti upoštevanja nekaterih določb Sporazuma TRIPS, in sicer tako, da bi države lahko iz varstva s pravicami intelektualne lastnine začasno izvzele celotne kategorije medicinskih izdelkov – poleg zdravil in cepiv še diagnostične teste, medicinske maske in drugo osebno zaščitno opremo ter ventilatorje.

Po sprejemu take začasne oprostitve bi se torej države lahko odločile, da v času pandemije ne bodo niti podeljevale niti uveljavljale patentov in drugih pravic intelektualne lastnine na farmacevtskih in drugih izdelkih, povezanih s covidom-19, ne da bi s tem kršile Sporazum TRIPS ali konkretne pravice intelektualne lastnine. Medtem ko je treba prisilne licence podeliti za vsako zdravilo in za ozemlje vsake države posebej, bi oprostitev veljala na svetovni ravni, v vseh državah članicah STO, in to brez nadaljnjih postopkov licenciranja. Tako oprostitev bi bilo zaradi njene splošne narave mogoče v okviru STO razmeroma hitro sprejeti, pa tudi v državah članicah bi lahko bila implementirana z enkratno spremembo zakonodaje.³⁹

Predlog Južne Afrike in Indije je pritegnil veliko pozornosti in ga je podprlo kar 63 vlad sopokroviteljic, neuradno pa predlog podpira približno 100 držav. Po vsem svetu je pridobil podporo stotin organizacij civilne družbe, akademikov,

³⁷ Attaran, 2002, stran 861; prim. Vincent, 2020, strani 23–27.

³⁸ IP/C/W/669, 2. oktober 2020.

³⁹ Bourgeois in Burns, 2002, stran 855.

znanstvenikov, zdravniških združenj, sindikatov in agencij Združenih narodov, vključno s Svetovno zdravstveno organizacijo (SHO) (Médecins Sans Frontières, 2021). Julija 2021 je več kot 100 strokovnjakov za intelektualno lastnino objavilo pismo v podporo oprostitvi obveznosti iz Sporazuma TRIPS in poudarilo, da je to nujen in sorazmeren ukrep za odpravo ovir, ki jih pravice intelektualne lastnine postavljajo hitremu povečanju proizvodnje zdravstvenih izdelkov, pomembnih za preprečevanje pandemije covid-19.⁴⁰

Pravna podlaga predloga Južne Afrike in Indije za oprostitev obveznosti po Sporazumu TRIPS je v IX. členu Marakeškega sporazuma, ki omogoča, da v izjemnih okoliščinah ministrska konferenca lahko odloči, da članico oprosti obveznosti, ki ji jo nalaga ta sporazum ali katerikoli mnogostranski trgovinski sporazum. Zahtevo za oprostitev obveznosti iz Sporazuma TRIPS se najprej predloži v obravnavo Svetu za TRIPS, ki v roku 90 dni o zahtevi predloži poročilo ministrski konferenci. O vlogi za oprostitev se odloča na ministrski konferenci ali Generalnem svetu načeloma s tričetrtinsko večino vseh držav članic, v praksi pa si države članice vedno prizadevajo doseči soglasje. Odločitev, s katero se prizna oprostitev obveznosti, mora navesti izjemne okoliščine, ki odločitev utemeljujejo, pogoje oprostitve obveznosti in njeno trajanje.⁴¹

Poročilo Sveta za TRIPS o predlogu Južne Afrike in Indije je bilo Generalnemu svetu predloženo decembra 2020. Kljub široki podpori oprostitvi obveznosti iz Sporazuma TRIPS skupina držav, ki vključuje EU, Japonsko, Švico in Združeno kraljestvo, nasprotuje predlaganemu ukrepu, zlasti zaradi ugovorov velikih farmacevtskih proizvajalcev o njegovi nepotrebnosti.⁴² Združene države Amerike so v nasprotju s pričakovanji maja 2021 napovedale podporo oprostitvi, vsaj kar zadeva cepiva proti covidu-19 (Office of the US Trade Representative, 2021).

EU je junija 2021 Generalnemu svetu STO in Svetu za TRIPS predložila sporočili o nujnih odzivih trgovinske politike na krizo covid-19,⁴³ v katerih namesto oprostitve obveznosti iz Sporazuma TRIPS poziva k odpravi izvoznih omejitev na cepiva in terapevtske izdelke za covid-19 ter podpiranju širitve proizvodnje cepiv s

⁴⁰ Kang et al., 2021.

⁴¹ Montaña, 2021, stran 349; Matsushita et al., 2015, strani 15 in 52.

⁴² Médecins Sans Frontières, 2021.

⁴³ WT/GC/231 in IP/C/W/680, 4. junij 2021. Glej tudi predlog deklaracije Generalnega sveta IP/C/W/681, 18. junij 2021.

subvencijami in drugimi spodbudami farmacevtskim proizvajalcem za zagotavljanje cenovno dostopnih cepiv državam z nizkim in srednjim dohodkom. Na področju intelektualne lastnine EU predlaga olajšanje uporabe določb o prisilnem licenciranju iz Sporazuma TRIPS, zlasti s sprejemom razlage, da zahteva po predhodnih pogajanjih z imetnikom patenta za cepivo ne velja v nujnih primerih, kakršna je pandemija. Za podporo proizvajalcem, ki so pripravljene na podlagi prisilne licence proizvajati cepiva ali zdravila po dostopnih cenah za države z nizkimi in srednjimi dohodki, bi morale tudi nadomestilo imetnika patenta odražati te dostopne cene, obvezne licence pa bi morale dovoljevati izvoz v vsako državo brez proizvodnih zmogljivosti.

Razprava o predlogih Južne Afrike in Indije ter EU se je nadaljevala na sestankih Generalnega sveta julija 2021 in Sveta za TRIPS v oktobru in novembru istega leta,⁴⁴ vendar soglasje v zvezi s tem še ni bilo doseženo, tako da ni bila sprejeta nobena odločitev.^{45, 46} Ministrska konferenca, ki naj bi v začetku decembra potekala v Ženevi, je bila zaradi pojava zelo prenosljivega virusnega seva omikron in s tem povezanih omejitev potovanj prestavljena za nedoločen čas.⁴⁷ Možnost, da bi z oprostitvijo obveznosti iz Sporazuma TRIPS ponudili hitro rešitev za izboljšanje dostopnosti cepiv in zdravil proti covidu-19 torej ni bila izkoriščena. Toda pandemija se nadaljuje in velik del sveta ostaja z omejenim dostopom do cepiv in zdravil, zato vprašanje ostaja aktualno.⁴⁸

5 Delovanje oprostite obveznosti

Oprostitev posameznih obveznosti držav članic v izjemnih okoliščinah, kot jo predvideva IX. člen Marakeškega sporazuma, je uveljavljen mehanizem v praksi STO (in njenega predhodnika GATT). Omenili smo že oprostitev iz leta 2003, s katero je Generalni svet na podlagi Deklaracije iz Dohe državam v razvoju olajšal uvoz cenovno dostopnih generičnih zdravil, izdelanih pod prisilno licenco.⁴⁹ O oprostitvi obveznosti se navadno odloča na zahtevo države članice, ki želi biti razbremenjena svojih obveznosti. Tokrat predlagana oprostitev obveznosti iz

⁴⁴ Dnevni red sestankov Sveta za TRIPS je dostopen na https://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/intel6_e.htm.

⁴⁵ STO, 2021a.

⁴⁶ Stanje po sestanku Sveta za TRIPS dne 16. decembra 2021.

⁴⁷ STO, 2021b.

⁴⁸ Médecins Sans Frontières, 2021.

⁴⁹ Greenbaum, 2008, stran 143.

Sporazuma TRIPS pa naj bi veljala za vse države članice STO, torej razvite države, države v razvoju in najmanj razvite države. Obseg predlagane oprostitve obveznosti je tudi po vsebini zelo širok, saj naj bi zajemala celotne kategorije medicinskih izdelkov in bi izključila pravno varstvo štirih kategorij intelektualne lastnine: patentov, poslovnih skrivnosti, industrijskega oblikovanja in avtorskih pravic. *Montañá* se sprašuje, ali se takšnemu ukrepu lahko pravnotehnično sploh reče oprostitev, saj se zdi vsebinsko sorodnejši začasnemu zadržanju uporabe štirih oddelkov Sporazuma TRIPS.⁵⁰

Marakeški sporazum predvideva, da odločitev o oprostitvi obveznosti vsebuje datum konca veljavnosti oprostitve, vendar omogoča njeno neomejeno podaljševanje.⁵¹ Prvotni predlog Južne Afrike in Indije ni določal trajanja oprostitve obveznosti iz Sporazuma TRIPS, razen priporočila, naj ta velja, dokler cepljenje ne bo izvedeno po vsem svetu oziroma dokler večina svetovnega prebivalstva ne razvije imunitete. Revidirani predlog, predložen maja 2021, predvideva, da bi oprostitev trajala vsaj tri leta od sklepa Generalnega sveta, po tem pa bi ta svet preučil, ali izjemne okoliščine terjajo njeno nadaljnje podaljšanje.

Predlagana oprostitev obveznosti iz Sporazuma TRIPS v nacionalnih pravnih redih v nobenem primeru ne bi učinkovala neposredno, saj bi le začasno odvezala države članice STO obveznosti varovanja pravic intelektualne lastnine na določenem področju. Vsaka država, ki bi želela to oprostitev izkoristiti, bi jo morala še ustrezno izvesti v svoji zakonodaji, tako da bi začasno razveljavila pravno varstvo s covidom-19 povezanih medicinskih izdelkov s pravicami intelektualne lastnine.

Za oblikovanje operativne rešitve ne bi zadoščala kratka, splošno formulirana zakonska določba. Da bi se izognili pravni negotovosti glede vprašanja, kateri izdelki so začasno izvzeti iz pravnega varstva, bi moral zakon ali njegovi izvedbeni predpisi vsebovati vsaj okvirne sezname zdravil in drugih medicinskih izdelkov, za katere ukrep velja. Zakon bi moral določiti, kako ukrep učinkuje na že sklenjene licenčne pogodbe za uporabo patentiranih izumov. Potrebna bi bila tudi odločitev, ali se v času zadržanja pravnega varstva nadaljuje s podeljevanjem patentov na zadevnem

⁵⁰ *Montañá*, 2021, stran 350.

⁵¹ *Bourgeois in Burns*, 2002, stran 856.

področju in se zadržijo le njihovi pravni učinki⁵² ali pa se začasno v celoti izključi patentabilnost določene kategorije izdelkov. Popolna izključitev patentabilnosti se zdi manj primerna rešitev, ker je kategorijo s covidom-19 povezanih izumov težko jasno vnaprej opredeliti. Poleg tega bi s tem izumitelje odvrnili od razkritja svojih izumov, da bi ohranili možnost patentiranja po koncu pandemije.

Uporaba oprostitev obveznosti iz Sporazuma TRIPS za države v nobenem primeru ni obvezna. Če posamezna država takega ukrepa ne bo sprejela, bodo imetniki pravic intelektualne lastnine v zvezi z relevantnimi izdelki obdržali svoje pravice na ozemlju te države, ne bodo pa jih mogli uveljavljati v državah, ki bodo pravno varstvo izključile v skladu s pravili oprostitev.

Drugače kot pri prisilnem licenciranju v primeru začasnega zadržanja pravic intelektualne lastnine subjektom, ki izkoriščajo predmete teh pravic (na primer proizvajalci generičnih različic patentiranih zdravil) ni treba plačati nadomestila imetnikom pravic intelektualne lastnine. Dokler v nacionalnem pravu traja zadržanje pravic na podlagi oprostitev obveznosti iz Sporazuma TRIPS, so patentirani izumi in druge zaščitene vsebine dejansko v javni domeni in jih lahko vsak prosto uporablja. V tem pogledu je oprostitev obveznosti iz Sporazuma TRIPS po učinkih bližja odvzemu pravic intelektualne lastnine (razlastitvi imetnikov) kot pa prisilnemu licenciranju. Zato bi morale države članice STO pri izvajanju oprostitev v domačem pravu upoštevati tudi svoje obveznosti iz drugih mednarodnih pogodb izven področja uporabe STO, zlasti tistih, ki ščitijo temeljne pravice.

V Evropi je lastninska pravica zaščitena s 1. členom Protokola št. 1 k Evropski konvenciji o človekovih pravicah (EKČP),⁵³ po katerem je vsaka fizična ali pravna oseba upravičena do mirnega uživanja svojega premoženja. Evropsko sodišče za človekove pravice je dosledno štelo, da ta določba štiti tudi nefizična sredstva, kot so blagovne znamke, avtorske pravice in patenti.⁵⁴ EKČP dopušča razlastitev v javnem interesu pod pogoji, ki jih določajo zakon in splošna načela mednarodnega prava. Pandemijo covid-19 bi verjetno lahko prepoznali kot položaj, ki upravičuje javni interes za začasni odvzem pravic intelektualne lastnine. Čeprav EKČP izrecno

⁵² Možna alternativna rešitev bi bila uvedba obvezne javno ponujene licence, ki jo da prijavitelj patenta ob patentni prijavi, kot je to omogočal 112. člen prej veljavnega Zakona o industrijski lastnini (ZIL, Uradni list RS, št. 13/92, 27/93, 34/97 – odl. US, 75/97 in 45/01), vendar s predpisano vsebino licence in višino licenčnine.

⁵³ Uradni list RS – MP, št. 7/94.

⁵⁴ Glej primera Anheuser-Busch proti Portugalski (73049/01) in Melnychuk proti Ukrajini (28743/03).

ne predpisuje odškodnine kot pogoja za dopustnost razlastitve, je ta pomembna pri oceni sorazmernosti ukrepa.⁵⁵

Listina EU o temeljnih pravicah,⁵⁶ ki štiti lastninsko pravico v 17. členu, pravice intelektualne lastnine izrecno navaja kot vrsto zaščitenega premoženja in izrecno določa, da se lastnina lahko odvzame v javno korist le proti pravični in pravočasni odškodnini za njeno izgubo. Prav tako plačilo odškodnine kot pogoj za dopustnost razlastitve določa Ustava RS,⁵⁷ ki pa v okviru tega instituta izrecno ureja le odvzem lastninske pravice na nepremičninah, medtem ko v 60. členu pod naslovom »pravice iz ustvarjalnosti« še posebej zagotavlja varstvo avtorskih in drugih pravic, ki izvirajo iz umetniške, znanstvene, raziskovalne in izumiteljske dejavnosti. Za poseg v te pravice bi bilo torej poleg oprostitve obveznosti iz Sporazuma TRIPS treba izkazati še izkazovanje pogojev za omejevanje človekovih pravic iz 15. člena Ustave RS, zlasti sorazmernost ukrepa s ciljem javnega interesa, v okviru česar je spet relevantno vprašanje odškodnine.

Glede na to, da se je gospodarska politika EU na pandemijo covid-19 odzvala z veliko fiskalno spodbudo, financirano z ukrepi denarne politike, bi se država pri utemeljevanju izključitve odškodnine v teh okoliščinah težko prepričljivo sklicevala na pomanjkanja sredstev za nakup zdravil. Glede na to bi bilo treba, vsaj v okviru slovenskega pravnega reda, v zakonodaji, s katero bi se implementirala oprostitev obveznosti iz Sporazuma TRIPS, vzpostaviti mehanizem za plačilo ustreznega nadomestila prizadetim imetnikom pravic intelektualne lastnine, pri čemer pa ni bistveno, ali to nadomestilo izplača država ali pa proizvajalci generičnih zdravil, ki bi se oprli na oprostitev. Glede na to bi začasno zadržanje pravic intelektualne lastnine v ekonomskem pogledu učinkovalo podobno prisilni licenci, le da bi bil postopek njegovega sprejetja lahko hitrejši od podeljevanja prisilnih licenc.

⁵⁵ Nekdanji kralj Grčije in drugi proti Grčiji (25701/94), Depalle proti Franciji (34044/02).

⁵⁶ UL C 326, 26. 10. 2012, str. 391–407.

⁵⁷ Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a.

6 Zaključek

Začasna oprostitev obveznosti je pravni instrument, ki v sistemu STO obstaja že dolgo, vendar je bila njegova uporaba doslej omejena na posebne potrebe držav v razvoju ali najmanj razvitih držav. Sedanji predlog oprostitve obveznosti iz Sporazuma TRIPS bi nasprotno veljal na svetovni ravni, in to vse dokler traja pandemija covid-19. Namesto ozkega instrumenta za obravnavo izrednih razmer na omejenem območju bi oprostitev delovala kot orodje svetovne politike intelektualne lastnine pri soočanju z izrednimi razmerami na svetovni ravni. Za sedaj se zdi, da soglasja za sprejem te rešitve ne bo mogoče doseči in bodo namesto nje uporabljene drugi instrumenti za izboljšanje cenovne dostopnosti zdravil, zlasti regulacija cen in nadaljnje poenostavitve postopkov prisilnega licenciranja.

Ne glede na to pa dejstvo, da je predlog začasne oprostitve obveznosti iz Sporazuma TRIPS dobil široko podporo v državah v razvoju in razvitih državah, pri mednarodnih organizacijah, civilni družbi in akademskem svetu, kaže na obstoj razmeroma širokega soglasja o tem, da pravice intelektualne lastnine niso le absolutne premoženjske pravice, ampak morajo služiti tudi širšim družbenim interesom.⁵⁸ Verjetno ni naključje, da se je to zgodilo v okoliščinah svetovne zdravstvene krize, ki je prizadela praktično vse države. Predlagana oprostitev obveznosti tako ni le tehnikalija v pravnem okviru STO, temveč tudi izjava o skupnih vrednotah, ki lahko prevladajo nad finančnimi interesi imetnikov pravic intelektualne lastnine. Tudi če soglasje za sprejem oprostitve obveznosti iz Sporazuma TRIPS ne bo doseženo, bo pobuda najbrž imela trajne posledice.⁵⁹

Opomba

Prispevek je nastal v okviru raziskovalnega programa P5-0337 Pravni izzivi informacijske družbe, ki ga sofinancira Javna agencija za raziskovalno dejavnost RS.

Literatura

Access to Medicines Ireland et al. (2020) Open letter asking 37 WTO Members to declare themselves eligible to import medicines manufactured under compulsory license in another country, under 31bis of TRIPS Agreement. Knowledge Ecology International, 7. april 2020, <https://www.keionline.org/32707> (obiskano: 15. december 2021).

⁵⁸ Dhenne, 2020b.

⁵⁹ Dhenne, 2020a; Wong, 2020, stran 2.

- Attaran, A. (2002) The Doha Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health, Access to Pharmaceuticals, and Options under WTO Law. *Fordham Intellectual Property, Media & Entertainment Law Journal*, 12 (3), strani 859–886.
- Bourgeois, J.H.J.; Burns, T.J. (2002) Implementing Paragraph 6 of the Doha Declaration on TRIPS and Public Health: The Waiver Solution. *Journal of World Intellectual Property*, 5(6), strani 835–864.
- Colpaert, C. (2020) Compulsory Licensing for Pharmaceuticals in the EU: A Reality Check. *Bill of Health*, 21. oktober 2020, <https://blog.petrieflom.law.harvard.edu/2020/10/21/compulsory-licensing-eu-pharma/> (obiskano: 15. december 2021).
- Damjan, M. (2006) O pravni naravi in predmetu licence. *Podjetje in delo*, 32 (3/4), strani 631–665.
- Dhenne, M. (2020a) COVID-19: Hope for a New World of IP? https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3714584 (obiskano: 15. december 2021).
- Dhenne, M. (2020b) Compulsory licensing: you said “taboo”? *Kluwer Patent Blog*, 25. november 2020, <http://patentblog.kluweriplaw.com/2020/11/25/compulsory-licensing-you-said-taboo/> (obiskano: 15. december 2021).
- Frankel, S., Lai, J.C. (2015) Recognised and Appropriate Grounds for Compulsory Licences: Reclaiming Patent Law’s Social Contract. V: Hilty, R.M., Liu. K.C. (ur.), *Compulsory Licensing: Practical Experiences and Ways Forward* (Heidelberg: Springer 2015), strani 150–163.
- Greenbaum, J.L. (2008) Trips and Public Health: Solutions for Ensuring Global Access to Essential AIDS Medication in the Wake of Paragraph 6 Waiver. *Journal of Contemporary Health Law and Policy*, 25(1), strani 142–165.
- Guan, W. (2016) IPRs, public health, and international trade: an international law perspective on the TRIPS amendment. *Leiden Journal of International Law*, 29(2), strani 411–440.
- Kang, H.Y. et al. (2021) Academic Open Letter in Support of the TRIPS Intellectual Property Waiver Proposal, LSE Law - Policy Briefing Paper No. 46. <https://ssrn.com/abstract=3885568> (obiskano: 15. december 2021).
- Ling, P., Dorigo, L., Abegg, B. (2021) Compulsory licensing in a (post) covid-19 world. <https://www.iam-media.com/compulsory-licensing-in-post-covid-19-world> (obiskano: 15. december 2021).
- Matsushita, M. et al. (2015). *The World Trade Organization: Law, Practice, and Policy*, Third Edition (Oxford: Oxford University Press).
- Médecins Sans Frontières (2021) India and South Africa proposal for WTO waiver from IP protections for COVID-19-related medical technologies: Briefing document. <https://msfaccess.org/india-and-south-africa-proposal-wto-waiver-ip-protections-covid-19-related-medical-technologies> (obiskano: 15. december 2021).
- Montañá, M. (2021) Covid-19 and India’s and South Africa’s attempt to reopen the TRIPS Pandora’s box: a proposal made in vain? *European Intellectual Property Review*, 63(6), strani 349–351.
- Office of the US Trade Representative (2021) Statement from Ambassador Katherine Tai on the Covid-19 Trips Waiver, 5. maj 2021. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2021/may/statement-ambassador-katherine-tai-covid-19-trips-waiver> (obiskano: 15. december 2021).
- Ong, B. (2015) Compulsory Licences of Pharmaceutical Patents to Remedy Anti-Competitive Practices Under Article 31(k) of the TRIPS Agreement: Can Competition Law Facilitate Access to Essential Medicines? V: Hilty, R.M., Liu. K.C. (ur.), *Compulsory Licensing: Practical Experiences and Ways Forward* (Heidelberg: Springer 2015), strani 150–163.
- Urias, E., Ramani, S.V. (2020) Access to medicines after TRIPS: Is compulsory licensing an effective mechanism to lower drug prices? A review of the existing evidence. *Journal of International Business Policy*, 3(4), strani 367–384.
- Vincent, N. (2020) TRIP-ing Up: The Failure of TRIPS Article 31bis. *Gonzaga Journal of International Law*, 24 (1), strani 1–38.

- Wakely, J. (2011) Compulsory licensing under TRIPs: an effective tool to increase access to medicines in developing and least developed countries? *European Intellectual Property Review*, 33(5), strani 299–309.
- Wong, H. (2020) The case for compulsory licensing during COVID-19. *Journal of Global Health*, 10(1), strani 1–5.
- WTO (2021a) TRIPS Council agrees to continue discussions on IP response to COVID-19, 20. julij 2021. https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/trip_20jul21_e.htm (obiskano: 15. december 2021).
- WTO (2021b) General Council decides to postpone MC12 indefinitely, 26. november 2021. https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/mc12_26nov21_e.htm (obiskano: 15. december 2021).

MEDDRŽAVNE TOŽBE PRED SODIŠČEM EU KOT MEHANIZEM VARSTVA TEMELJNIH VREDNOT EU

JURE JAKŠIČ

Okrajno sodišče v Mariboru, Maribor, Slovenija
jurejaksic@gmail.com

Sinopsis Pogodba o Evropski uniji v 2. členu določa, da Evropska unija temelji na vrednotah spoštovanja človekovega dostojanstva, demokracije, enakosti, pravne države in spoštovanja človekovih pravic. V zadnjih letih se širi spoznanje, da so temeljne vrednote EU, predvsem pravna država in človekove pravice, pod pritiskom. Resna kršitev 2. člena PEU ne zadeva zgolj države, kjer se grožnja manifestira, temveč ima vpliv tudi na ostale države članice, na medsebojno zaupanje med državami članicami in na temeljne pravice njihovih državljanov. Zaradi pomanjkljivosti političnih mehanizmov za zaščito vrednot EU je treba preučiti potencial drugih mehanizmov za njihovo varstvo, predvsem postopke zaradi neizpolnitve obveznosti. V prispevku so predmet analize meddržavne tožbe pred Sodiščem Evropske unije po 259. členu PDEU kot mehanizem varstva temeljnih vrednot EU. Poudarjen je tudi vidik prednosti pred postopkom po 258. členu PDEU.

Ključne besede
meddržavne tožbe,
postopki zaradi
neizpolnitve
obveznosti,
temeljne vrednote
EU,
nazadovanje
pravne države,
varstvo pravne
države

INTER-STATE ACTIONS BEFORE THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION AS A TOOL FOR ENFORCEMENT OF FUNDAMENTAL EU VALUES

JURE JAKŠIĆ

District court of Maribor, Maribor, Slovenia
jurejaksic@gmail.com

Abstract Article 2 of the Treaty of the European Union stipulates that the Union is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights. In recent years, there has been a growing awareness that fundamental values, especially the rule of law and human rights, are under great pressure. A serious violation of Article 2 of the TEU does not only concern Member States where the violation manifests itself but it also affects the other Member States, mutual trust between the Member States and the fundamental rights of their citizens. Due to the shortcomings of political mechanisms for the protection of EU values, it is necessary to examine the potential of legal mechanisms, especially infringement procedures. The paper presents the potential of interstate actions before the Court of the European union under Article 259 TFEU as a mechanism for the protection of the EU fundamental values. Advantages in comparison to proceedings under Article 258 TFEU, which are in the hand of the Commission, are pointed out as well.

Keywords:

inter-state actions,
infringement
procedures,
fundamental EU
values,
the rule of law
backsliding,
protection of the
rule of law

1 Uvod

Pogodba o Evropski uniji¹ (v nadaljevanju PEU) v 2. členu določa, da Evropska unija (v nadaljevanju EU) temelji na vrednotah spoštovanja človekovega dostojanstva, demokracije, enakosti, pravne države in spoštovanja človekovih pravic. Te vrednote so skupne vsem državam članicam v družbi, ki jo označujejo pluralizem, nediskriminacija, strpnost, pravičnost, solidarnost in enakost med moškimi in ženskami. Kot cilje EU je poleg krepitve miru in blaginje njenih narodov treba umestiti ravno krepitev teh vrednot.²

Za uspešno delovanje EU je pomemben obstoj predvidljivih in pravičnih pravnih pravil, sistem učinkovitih pravnih sredstev ter vzajemno priznavanje nacionalnih odločb. Krhanje pravne države lahko vpliva na gospodarstvo, za katero je ključnega pomena učinkovitost pravosodnega sistema. Resna kršitev 2. člena PEU tako ne zadeva zgolj posamezne države, kjer se grožnja manifestira, temveč ima vpliv tudi na ostale države članice, pa tudi na medsebojno zaupanje med državami in temeljne pravice njihovih državljanov.³

Na začetku evropske integracije se je predpostavljalo, da bodo države članice same poskrbele, da bodo delovale v skladu s temeljnimi vrednotami EU,⁴ a se v zadnjih letih širi spoznanje, da so temeljne vrednote, predvsem pravna država in človekove pravice, pod pritiskom in da jim je treba nameniti posebno pozornost. V nekaterih članicah EU je zaznati »nazadovanje« (nekateri celo govorijo o eroziji) pravne države).⁵ Gre za proces, v katerem izvoljena oblast implementira načrt po sistematični oslavitvi ali izničenju notranjih akterjev nadzora z namenom razkroja demokratične države in utrjevanja dolgoročne vladavine vladajoče politične stranke.⁶ Ponekod je zaznati vse večje pritiske na neodvisnost sodstva, ki je ena od gonilnih sil uresničevanja pravne države. Ti pritiski pogosto sovpadajo z omejevanjem svobode izražanja medijev.⁷

¹ UL C 326, 26. 10. 2012, str. 13.

² Kot to izhaja iz prve točke 3. člena PEU.

³ Določba 3. člena Resolucije Evropskega parlamenta z dne 16. januarja 2020 o tekočih zališanjih v skladu s prvim odstavkom 7. člena, primer Poljske in Madžarske (2020/2513 (RSP)) (UL C 270/2021, 7. 7. 2021, str. 91).

⁴ Avbelj, v: Ravnikar-Šurk, 2020, stran 29.

⁵ Wahl, 2020, stran 1.

⁶ Kochenov, 2018, stran 7. Več o krizi pravne države na Poljskem in Madžarskem glej Sadurski, 2018, in Peirone, 2019.

⁷ Mader, 2019, stran 134.

Pritisk na temeljne vrednote je še močnejši v posledici pandemije COVID 19. Odbor Evropskega parlamenta za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve je poudaril, da je ob sprejetju slehernega izrednega ukrepa zaradi pandemije, potrebno upoštevati vrednote EU. Države članice so namreč dolžne spoštovati človekove pravice, demokracijo in vladavino prava tudi v težkih časih.⁸

Evropski parlament je prav tako sprejel Resolucijo z dne 17. aprila 2020 o usklajenem ukrepanju EU za spoprijemanje s pandemijo COVID-19 in njenimi posledicami.⁹ Poudaril je, da je treba še vedno ravnati v skladu z Listino EU o temeljnih pravicah¹⁰ (v nadaljevanju Listina) in načeli pravne države, kar pomeni, da mora oblast v okviru nujnih ukrepov zagotoviti, da bo vsak posameznik še vedno užival enake pravice in varstvo. Prav tako je poudaril, da morajo biti vsi ukrepi na nacionalni ravni in/ali ravni EU skladni z načelom pravne države, strogo sorazmerni s potrebami v danih razmerah, jasno vezani na sedanjo zdravstveno krizo in časovno omejeni ter jih je treba redno pregledovati.¹¹

EU ima dovršen sistem mehanizmov za uresničevanje svoje zakonodaje (*aquis*), a so še vedno prisotne precejšnje vrzeli glede mehanizmov za varstvo temeljnih vrednot. Ti imajo v praksi omejen obseg in so neučinkoviti, saj so v veliki meri odvisni od politične volje. Vsled pomanjkljivosti političnih mehanizmov za zaščito vrednot EU je treba preučiti potencial drugih mehanizmov, predvsem postopek zaradi neizpolnitve obveznosti. Prispevek umesti meddržavne zadeve pred Sodiščem EU (v nadaljevanju Sodišče EU) po 259. členu Pogodbe o delovanju Evropske unije¹² (v nadaljevanju PDEU) med možne mehanizme varstva temeljnih vrednot.

V drugem poglavju bo najprej predstavljeno ozadje evropske integracije in njen vrednostni temelj. Tretje poglavje predstavlja krajši oris razvoja človekovih pravic v pravnem sistemu EU. V četrtem in petem poglavju sledi obravnava koncepta temeljnih vrednot EU s poudarkom na pravni državi kot »nadvrednoti«. V šestem poglavju so predstavljeni različni mehanizmi varstva temeljnih vrednot, pri čemer je bistveni poudarek na postopku po 259. členu PDEU. Na koncu je opravljena analiza

⁸ Wahl, 2020.

⁹ 2020/2616 (RSP).

¹⁰ UL C 83, 30. 3. 2010, str. 389.

¹¹ Nekaj nekdanjih šefov držav in vidnejših predstavnikov evropske civilne družbe, med drugimi tudi bivši predsednik Evropske Komisije Jean-Claude Juncker, je naslovlilo odprto pismo v katerem pozivajo EU, da ukrepa zoper kršitvami pravne države na Madžarskem. Glej: <https://civico.eu/news/by-surrendering-to-autocracy-in-the-fight-against-covid-19-hungary-poisons-european-ideals/> (obiskano: 16. 9. 2020).

¹² UL C 326, 26. 10. 2012, str. 47.

prednosti in možnosti uporabe 259. člena PDEU na področju varstva temeljnih vrednot EU.

2 Vrednostni temelj EU

Reakcija na grozote II. svetovne vojne, potreba po obnovi porušene Evrope, vse večja soodvisnost evropskih držav ter polarizacija in napetosti med demokratičnim zahodom in komunističnim vzhodom, so pripeljali do močnih teženj po združitvi zahodnoevropskih držav, med drugim tudi v obliki ekonomske integracije in carinske unije. Četudi je primarni namen EU bil v vzpostavitvi notranjega trga, je kot to tudi izpostavlja *Avbelj*, «vrednostni temelj EU», da se za vselej preprečijo grozodejstva, kot jih poznamo iz II. svetovne vojne.¹³ Bolj ko bo med evropskimi narodi dosežena ekonomska blaginja, manjša bo verjetnost nemirov in posledično vojne. Ohranitev miru je bila eden glavnih ciljev ekonomskega povezovanja. Na začetku evropske integracije so bile ključne vrednote mir, blaginja in nadnacionalizem. Ko so se te povečini uresničile, so jih zamenjale vrednote, ki so bile pozneje »uzakonjene« v 2. členu PEU.¹⁴ Četudi je bila EU sprva »skupek kalkulacij posameznih držav članic«, da bodo s povezovanjem uresničile lastne interese,¹⁵ se je že zgodaj začrtal okvir dopustnih načinov za doseglo teh ciljev, saj ti niso smeli mimo okvirjev temeljnih postulatov pravne države, demokracije in človekovih pravic. Ti postulati predstavljajo temeljne vrednote iz 2. člena PEU. To je minimum, ki ga je treba upoštevati pri uresničitvi interesov EU.

3 EU in človekove pravice

Rimska pogodba se je sprva pojmovala kot klasična mednarodna pogodba, ki bi naj zavezovala samo države članice,¹⁶ a je Sodišče EU že zgodaj priznalo, da subjekti prava tedanje Evropske gospodarske skupnosti niso le države članice, temveč tudi njihovi državljani.¹⁷ Kljub temu je v začetnih letih delovanja bilo Sodišče EU do človekovih pravic zadržano in jih ni priznavalo kot del prava »skupnosti«, saj te niso bile omenjene v ustanovitvenih pogodbah. Štelo se je, da so zagotovljene z Evropsko

¹³ *Jean Monnet* je kot temeljni namen združevanja postavil cilj, da bi nova vojna med Francijo in Nemčijo postala »ekonomsko nemogoča in politično nepojmljiva«. Več o tem: *Avbelj*, 2006, stran 20.

¹⁴ Glej poročilo o predavanju Weilerja v *Avbelj*, 2010, stran 60.

¹⁵ *Hojnik*, 2014, stran 33.

¹⁶ Zgolj izjemoma so določena upravičenja bila dana aktivnim udeležencem gospodarskega življenja kot delovni sili, ponudnikom storitev in lastnikom kapitala. Glej podrobneje *Acceto et al.*, 2010, stran 53, in *Grilc et al.* v *Cerar et al.*, 2002, stran 59.

¹⁷ *Zadeva 26/62, Van Gend en Loos*, ECLI:EU:C:1963:1, točka 13.

konvencijo o človekovih pravicah¹⁸ (v nadaljevanju EKČP), katere podpisnice so bile vse članice.¹⁹ Nekaterne države članice so v posledici oblikovanja načela neposrednega učinka in primarnosti prava EU v praksi Sodišča EU začele odražati skrb za človekove pravice, v primeru da bi pravo EU prevladalo nad nacionalnim, tj. odražati skrb nad primarnostjo pravne ureditve, ki ne priznava človekovih pravic.²⁰ Posledično je Sodišče EU spremenilo svoje stališče in utemeljilo uporabo človekovih pravic kot splošnih načel prava skupnosti.²¹ Navdih je črpalo iz ustavnih tradicij, ki so skupne državam članicam.²² Sodišče EU je v zadevi *Nold*²³ poudarilo, da so poleg ustavnih tradicij, skupnih državam članicam, tudi mednarodne pogodbe za varstvo temeljnih pravic vir prava EU. Pozneje se je Sodišče EU začelo sklicevati na posamezne določbe EKČP.²⁴ Nato je prišlo do širjenja pristojnosti EU na politike, ki močneje vplivajo na človekove pravice, kot so pravosodje in notranje zadeve (oblikovalo se je območje svobode, varnosti in pravice), zato sta se Pogodbi spremenili. Maachristka pogodba se je sklicevala na EKČP in skupne ustavne tradicije držav članice kot splošna načela prava EU, medtem ko se je Amsterdamska pogodba sklicevala na načela, na katerih temelji EU. Z Lizbonsko pogodbo so se ta načela preimenovala v vrednote EU.²⁵

Lizbonska pogodba je na področju človekovih pravic prinesla še dve pomembni novosti. Poleg izrecno zapisane obveznosti, da EU pristopi k EKČP, je Listina postala primarno pravo EU.²⁶ Gre za katalog temeljnih pravic v EU, pripravljen po zgledu EKČP, vendar razširjen s številnimi ekonomskimi, socialnimi in kulturnimi pravicami.²⁷ Z Lizbonsko pogodbo je Listina vključena v »ustavno materijo«, o kateri odloča Sodišče EU.²⁸

¹⁸ Uradni list RS, št. 33/94.

¹⁹ Združene zadeve 36-38, 40/59, *Geitling proti Visoki oblasti*, ECLI:EU:C:1960:36, v Acceto et al., 2010, stran 54.

²⁰ Skrb se je odrazila v sodbi nemškega ustavnega sodišča v zadevi Solange I (Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- & Vorratsstelle für Getreide & Futtermittel, 1974, 2 CMLR).

²¹ Zadeva 29/69, *Erich Stauder proti mestu d'Ulm*, ECLI:EU:C:1969:57, in Acceto et al., 2010, stran 54.

²² Več o tem Brkan, 2010, stran 37.

²³ Zadeva št. 4/73, *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung proti Komisiji Evropskih skupnosti*, ECLI:EU:C:1974:51.

²⁴ Na primer na pravico do zasebne lastnine iz Prvega protokola EKČP. Zadeva 44/79, *Liselotte Hauer proti Land Rheinland-Pfalz*, ECLI:EU:C:1979:290.

²⁵ Več o razvoju vrednot EU glej <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/sl/sheet/146/zascita-vrednot-iz-clena-2-peu-v-eu>.

²⁶ Več o Listini glej Ilesič, 2010, stran 1033.

²⁷ Hojnik, 2010, stran 22.

²⁸ Ibidem.

4 Temeljne vrednote EU

Vrednote iz 2. člena PEU imajo naravo pravnih načel, navsezadnje so se kot načela imenovala pred Lizbonsko pogodbo.²⁹ Sprememba poimenovanja predstavlja odraz konstitucionalizacije evropskega pravnega reda. V 2. členu PEU se odraža splošen normativni referenčni okvir za celotno pravo EU.³⁰ V primeru nespoštovanja vrednot gre za zanikanje evropskega *aquis*, ki je zapisan v samih temeljih EU.³¹ Temeljne vrednote EU nimajo le deklaratorne narave, temveč ustvarjajo konkretne pravne posledice.³² Gre za norme primarnega prava EU, ki določajo podlago, iz katere izhaja avtoriteta evropskih institucij. Vrednote so hierarhično nad preostalim primarnim in sekundarnim pravom EU ter predstavljajo »ustavni« temelj EU», na katerem morajo poleg ostalih načel temeljiti tudi cilji EU, celo tisti, ki so povezani s prvotnim poslanstvom EU – ekonomsko integracijo.³³ Na temeljne vrednote se sklicuje tudi preambula k aktualni različici PEU. Navsezadnje preambula k Listini določa, da EU temelji na nedeljivih in univerzalnih vrednotah človekovega dostojanstva, svobode, enakopravnosti in solidarnosti, načelu demokracije in načelu pravne države. Poudariti je, da določba 2. člena PEU zavezuje vse države članice neodvisno od tega, ali gre za področje uporabe prava EU.³⁴

Države članice so k vrednotam iz 2. člena PEU pristopile prostovoljno in se s tem zavezale, da bodo te vrednote spoštovale. EU tako temelji na osnovni premisi, da vsaka država članica z vsemi ostalimi državami članicami deli navedene vrednote in priznava, da jih druge države članice delijo z njo.³⁵ To izhaja tudi iz 49. člena PEU, ki določa možnost vsake evropske države, da zaprosi za članstvo v njej, zgolj pod pogojem, da spoštuje vrednote iz 2. člena PEU.³⁶ Med državami članicami obstoji vzajemno zaupanje, da ostale članice priznavajo te vrednote, kakor tudi, da spoštujejo pravo EU, s katerim se te vrednote izvajajo.³⁷ Temeljne vrednote EU s

²⁹ Pavčnik opredeli pravna načela kot vrednostna merila, ki usmerjajo vsebinsko opredeljevanje pravnih pravil in način njihovega izvrševanja (Pavčnik, 2007, stran 144).

³⁰ Glej Bogdandy, 2003, stran 10.

³¹ Kochenov in Jakab, 2017, stran 10.

³² Bogdandy, 2003, stran 15.

³³ Weathril, 2016, strani 10–11.

³⁴ Protecting the Rule of Law in the EU: Existing mechanisms and possible improvements, European Parliament, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642280/EPRS_BRI\(2019\)642280_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642280/EPRS_BRI(2019)642280_EN.pdf) (obiskano: 26. 8. 2020).

³⁵ Zadeva C-619/18, *Evropska komisija proti Republiki Poljski*, ECLI:EU:C:2019:531, točka 42, zadeva C-621/18, *Wightman in drugi proti Secretary of State for Exiting the European Union*, ECLI:EU:C:2018:999, točka 63, zadeva C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses proti Tribunal de Contas*, ECLI:EU:C:2018:117, točka 30.

³⁶ Drnovšek, 2020, stran 29.

³⁷ Zadeva C-619/18, *Evropska komisija proti Republiki Poljski*, ECLI:EU:C:2019:531, točka 43.

pravno državo na čelu odražajo skupno identiteto in skupne ustavne tradicije vseh držav članic.³⁸ Evropska komisija (v nadaljevanju Komisija) je že leta 2003 v enem od svojih poročil zapisala, da je EU navsezadnje »unija vrednot«.^{39, 40}

5 Pravna država kot »navrednota«

Pravna država predstavlja vezanost vseh subjektov, vključno z državo samo, na pravni red.⁴¹ V pravni državi se uresničuje demokratičnost ureditve in institucionaliziran način vplivanja državljanov na delovanje državne organizacije.⁴² Pomemben element pravne države je omejevanje samovolje oblasti. Načelo pravne države je sestavljeno iz več drugih načel, in sicer načela zakonitosti, legalitete, pravne varnosti, delitve oblasti, nepristranskega in neodvisnega sodišča, enakosti pred zakonom in ima kvaliteto nadnačela.⁴³ Delovanje v skladu s pravno državo je prevladujoč organizacijski model sodobnih ustavnih demokracij in mednarodnih organizacij (vključno z Združenimi narodi in Svetom Evrope).⁴⁴

PEU med posameznimi vrednotami ne vzpostavlja hierarhije. Vendarle je treba poudariti, da so v konceptu pravne države zajete vse preostale vrednote. Golo ravnanje državnih organov v skladu s predpisi še ne pomeni pravne države. Zgolj formalno upoštevanje predpisov ostane brez pomena, če so ti predpisi določeni arbitrarno ter če njihova vsebina odstopa od temeljnih postulatov človekovih pravic. Pravna država se tako odraža tudi kvalitativno, v vsebini predpisov, in jo ne opredeljujejo zgolj formalne in postopkovne zahteve.⁴⁵ *Igličar* izpostavi, da je: »za resnično pravno državo pomembno, da so v zakonih ujeti avtentični splošni

³⁸ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu in Svetu o nadaljnji krepitvi pravne države v Uniji z dne 3. 4. 2019, COM (2019) 163 final, str. 1, URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0163&from=EN> (obiskano: 26. 8. 2020).

³⁹ Commission's Second Annual Report on the Stabilization and Association Process for South East Europe, COM (2003) 139 fin, 26. 3. 2003, stran 3.

⁴⁰ Temeljne vrednote EU je v primarno pravo EU vnesla Lizbonska pogodba, a koncept pravnemu redu EU ni bil tuj. Tradicija posameznih temeljnih vrednot je v Evropi prisotna že od atenske demokracije, rimskega prava, Magne Charte Libertatum, Deklaracije o pravicah človeka in državljana in EKČP. V evropskih razpravah je bilo govora o vrednotah mnogo prej. Udeleženci federalističnih kongresov v Švici leta 1946 so iskali pozitivne vrednote evropskega duha in jih našli v evropski humanistični dediščini. Gre za kongrese, ki so znani tudi po Churchillovem slavnem govoru o Združenih državah Evrope. Navsezadnje je omeniti tudi izjavo francoskega predsednika Mitterranda iz leta 1991, ko je opisoval pot k nadaljnjemu evropskemu združevanju na temelju enotnih vrednot demokracije, solidarnosti in varstva človekovih pravic. Tudi Laekenska deklaracija iz leta 2001 je omenjala vodilni vlogi Evrope kot »celine humanih vrednot, celine svobode, demokracije in raznolikosti«. Več o razvoju koncepta vrednot EU glej Acceto, 2007, strani 173–175.

⁴¹ Stimson, 2008, stran 322.

⁴² Kaučič in Grad, 2008, strani 74–75.

⁴³ Šturm v Šturm (ur), 2002, strani 54–55.

⁴⁴ Sporočilo Komisije, 2019, stran 1.

⁴⁵ Ibidem.

družbeni interesii.⁴⁶ Temeljne pravice obstajajo že pred državno oblastjo in tako kot materialnopravno načelo določajo mejo, ki jo državna oblast ne sme prestopiti.⁴⁷ Pravna država lahko obstane zgolj, če sobiva z demokratičnim političnim sistemom, v katerem so spoštovane človekove pravice. Kakovost demokracije in pravne države je odvisna od stopnje varstva človekovih pravic.⁴⁸ V temeljnih aktih, ki urejajo človekove pravice, je najti določbe, ki konkretizirajo v teoriji splošno sprejeta obeležja pravne države. Gre predvsem za pravico do poštenega sojenja,⁴⁹ domneve nedolžnosti,⁵⁰ upoštevanja načela zakonitosti,⁵¹ prepovedi *ne bis in idem*⁵² ter pravico do pritožbe.⁵³ V demokraciji ima oblast ljudstvo, ki jo izvršujejo z volitvami, volilna pravica je navsezadnje tudi priznana kot ena izmed temeljnih človekovih pravic.⁵⁴ Tudi ostale vrednote so povezane, če ne že vsebovane v pravni državi in človekovih pravicah. Temeljni akti človekovih pravic namreč varujejo tudi človekovo dostojanstvo,⁵⁵ svobodo⁵⁶ in enakost.⁵⁷ Človekovo dostojanstvo je tudi vrednota iz katere izhajajo ostale človekove pravice.⁵⁸ Zahteva po solidarnostnem ravnanju navsezadnje prispeva k varovanju posameznikovega dostojanstva.

Vrednote EU so tako med seboj neločljivo povezane in naposled vse izhajajo ali se udeležujejo v pravni državi in človekovih pravicah. Pravna država zagotavlja, da lahko države članice in njihovi državljani sodelujejo v duhu medsebojnega zaupanja. Zaupanje v javne institucije, tudi v pravosodni sistem, je ključno za nemoteno delovanje demokratičnih družb. Pravna država je tudi eno od načel, ki usmerjajo zunanje delovanje EU.⁵⁹ Vsak ukrep, ki ga sprejme EU, temelji na PDEU in PEU, ki so ju prostovoljno in demokratično odobrile vse države članice. Pravna država ima osrednjo vlogo pri tem, kako EU deluje. EU temelji na skupni odgovornosti za ohranjanje in uresničevanje načela pravne države, prav tako so njegovi ključni

⁴⁶ Igličar, 1997, stran 123.

⁴⁷ Več o pravni državi glej Pavčnik (ur.), 2009.

⁴⁸ Tudi iz preambule Statuta Sveta Evrope izhaja, da na načelih osebne in politične svobode ter vladavine prava temelji vsa demokracija. Nadalje 3. člen Statuta Sveta Evrope določa, da vsaka članica Sveta Evrope priznava načelo vladavine prava in načelo, da mora vsaka oseba pod njeno jurisdikcijo uživati človekove pravice in temeljne svoboščine (Uradni list RS, št. 23/93).

⁴⁹ Določba 47. člena Listine in prvi odstavek 6. člena EKČP.

⁵⁰ Določba 48. člena Listine in drugi odstavek 6. člena EKČP.

⁵¹ Določba 49. člena Listine in 7. člen EKČP.

⁵² Določba 50. člena Listine in 4. člen Protokola št. 7 k EKČP.

⁵³ Določba 2. člena Protokola št. 7 k EKČP.

⁵⁴ Glej 3. člen Prvega protokola k EKČP.

⁵⁵ Glej 1. člen Listine.

⁵⁶ Glej 6. člen Listine ter 5. člen EKČP.

⁵⁷ Glej 20. člen Listine ter 1. člen Protokola št. 12 k EKČP.

⁵⁸ Teza o človekovem dostojanstvu kot temelju vseh človekovih pravic je predstavljena v Waldron, 2013.

⁵⁹ Sporočilo Komisije, 2019, stran 1.

elementi nemalokrat bili poudarjeni v praksi Sodišča EU.⁶⁰ Pravna država je zatorej nujen (pred)pogoj za učinkovito delovanje EU in njenega pravnega sistema.⁶¹

6 Mehanizmi varstva vrednot EU

Mehanizme EU za uveljavljanje vrednot EU je moč razvrstiti na »mehke« (imenovane tudi »politične«) mehanizme, ki so v rokah političnih institucij in ki z izjemo 7. člena PEU ne ustvarjajo zavezujočih pravnih posledic, in na »pravne« (imenovane tudi »nepolitične«) mehanizme, ki so v rokah Sodišča EU in ustvarjajo pravno zavezujoče posledice. Med mehke mehanizme sodi denimo Cikel evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih, fiskalnih in socialnih politik,⁶² Letni pregled stanja na področju pravosodja v EU,⁶³ Mehanizem za sodelovanje in preverjanje⁶⁴ in podobno.

6.1 Okvir Komisije za pravno državo

Pomemben mehki mehanizem je Okvir Komisije za pravno državo (v nadaljevanju Okvir).⁶⁵ Gre za postopek Komisije, namenjen vzpostavitvi dialoga z državami članicami, za katere obstoji sum nevarnosti sistemskih kršitev načela pravne države. Cilj je preprečiti nastanek sistemske grožnje za pravno državo, ki bi zahtevala sprožitev postopka po 7. členu PEU.⁶⁶ Postopek sestoji iz treh faz: ocene Komisije, priporočila Komisije in spremljanja nadaljnjega ukrepanja države članice po priporočilu Komisije. Komisija najprej zbere in preuči pomembne informacije ter oceni, ali obstaja sistemska nevarnost za načelo pravne države. V primeru pozitivnega odgovora pošlje zadevni državi svoje mnenje, v katerem utemelji razloge za pomisleke, državi pa da možnost odgovora. Če obstajajo objektivni dokazi za sistemska nevarnost za načelo pravne države, Komisija izda priporočilo v zvezi z

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ European Parliament Briefing, 2019, strani 8–9.

⁶² V njegovem okviru se izdajajo priporočila za strukturne reforme, ki spodbujajo rast. Zajema boj proti korupciji, učinkovitost pravosodnih sistemov in reformo javne uprave. Svet EU v primeru ugotovitve resnih izzivov na teh področjih v poročilih za posamezne države sprejme ciljno usmerjena priporočila.

⁶³ Obravnava vrsto kazalnikov za ocenjevanje neodvisnosti, kakovosti in učinkovitosti nacionalnih pravosodnih sistemov.

⁶⁴ Vzpostavljen je bil kot posebni mehanizem za Bolgarijo in Romunijo v času njune pridružitve v letu 2007 z namenom nujenja pomoči pri odpravi pomanjkljivosti na področjih reforme pravosodja. Izsledki tega mehanizma so koristni za spopadanje z izzivi za pravno državo v vseh državah članicah.

⁶⁵ Uveden je s Sporočilom Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o novem okviru EU za krepitev načela pravne države z dne 11. 3. 2014, COM (2014) 158 final, URL:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/ALL/?uri=CELEX%3A52014DC0158>.

⁶⁶ Sporočilo Komisije, 2019, stran 1.

načelom pravne države, v katerem državo pozove k odpravi nepravilnosti in ji hkrati poda predloge o načinih in ukrepih za odpravo. Komisija nato spremlja izvajanje priporočila in ocenjuje njihovo uspešnost. V primeru neuspeha oceni možnosti za sprožitev postopka po 7. členu PEU. Okvir pride v poštev preden so izpolnjeni pogoji za 7. člen PEU, tako služi kot zapolnitev vrzeli. Okvir ne vpliva na morebitne sodne postopke zaradi neizpolnitve obveznosti po 258. ali 259. členu PDEU. Okvir je bil sprožen zgolj proti Poljski in tamkajšnje sporne pravosodne reforme leta 2016. Komisija je v zvezi s tem izdala štiri priporočila.⁶⁷ Dialog je sicer usmeril razpravo v odpravo težav, a Poljska ni ukrepala v skladu s priporočili, zato je Komisija začela postopek po prvem odstavku 7. člena PEU.⁶⁸

6.2 Določba 7. člena PEU

Določba 7. člena PEU je politični mehanizem za ukrepanje EU v primeru hudih kršitev temeljnih vrednot EU. Uveden je bil z Amsterdamsko pogodbo in nudi pravno podlago za uresničevanje Kopenhaških kriterijev⁶⁹ tudi po včlanitvi. Združuje dva postopka, preventivnega po prvem odstavku in sankcijskega po drugem in tretjem odstavku. Oba sta med seboj neodvisna, kar pomeni, da se sankcijski lahko sproži brez predhodnega preventivskega, sam preventivski pa nujno ne vodi v sankcijskega. Postopek omogoča, da lahko EU posreduje tudi na področjih, ki so sicer v pristojnosti držav članic, če se vrednote hudo in vztrajno kršijo.

Preventivni mehanizem omogoča, da Svet EU na podlagi obrazloženega predloga ene tretjine držav članic, Evropskega parlamenta ali Komisije in po odobritvi Evropskega parlamenta z večino štirih petin svojih članov ugotovi obstoj očitnega tveganja, da bi država članica lahko huje kršila vrednote iz 2. člena PEU. Pred takšno ugotovitvijo Svet EU zasliši zadevno državo članico in lahko po istem postopku nanjo naslovi priporočila. Država članica, zoper katero poteka postopek, nima pravice glasovati v tej zadevi. Svet EU nato redno preverja, ali so razlogi, na podlagi katerih je bila sprejeta takšna ugotovitev, še naprej podani.⁷⁰

⁶⁷ To so 2016/1374, 2016/146, 2017/1520 in 2018/103.

⁶⁸ European Parliament Briefing, 2019, str. 9.

⁶⁹ Gre za kriterije, ki jih država mora izpolnjevati, da lahko postane članica EU. Delijo se na politične: stabilnost institucij, ki zagotavljajo demokracijo, pravna država in človekove pravice; ekonomske: delujoča ekonomija in zmožnost zagotavljanja konkurence in tržnih zakonitosti ter pravne: institucionalna zmogljivost zagotavljanja prava EU in spoštovanje prevzetih obveznosti (sprejel jih je Evropski svet v Kopenhagenu leta 1993).

⁷⁰ Prvi odstavek 7. člena PEU.

Sankcijski mehanizem po drugem odstavku 7. člena PEU omogoča, da Evropski svet, na predlog ene tretjine držav članic ali Evropske komisije in po odobritvi Evropskega parlamenta, soglasno ugotovi, da ena od držav članic huje in vztrajno krši vrednote iz 2. člena PEU, potem ko je zadevno državo članico pozval naj predloži svoje pripombe. Ob sprejetju takšne ugotovitve lahko Svet EU s kvalificirano večino sklene, da nekatere pravice, ki izhajajo iz uporabe teh pogodb za zadevno državo članico, mirujejo, vključno z glasovalnimi pravicami predstavnika vlade te države članice v Svetu EU.⁷¹ Pri tem Svet EU upošteva morebitne posledice takšnega mirovanja na pravice in obveznosti fizičnih in pravnih oseb. Država članica, proti kateri teče ta postopek, ne more o tej zadevi glasovati. Obveznosti zadevne države članice iz prava EU so zanj še naprej zavezujoče. Svet EU lahko s kvalificirano večino naknadno sklene, da se navedeni ukrepi spremenijo ali preklicajo kot odgovor na spremembe okoliščin, zaradi katerih so bili uvedeni.⁷²

Ker se pri odločanju o postopku po drugem odstavku 7. člena PEU zahteva soglasje vseh članov Evropskega sveta, je tovrstni mehanizem v praksi težko izvedljiv.⁷³ Obstaja možnost, da si »prijateljske« države članice »krijejo hrbet« in se dogovorijo, da ena proti drugi ne bodo glasovale. Odločitev o posledicah 7. člena je vselej politična, saj o njej odloča politični organ, sestavljen iz najvišjih političnih predstavnikov, kar je nedvomno šteti kot bistveno slabost tovrstnega postopka.

Evropski parlament je proti Madžarski sprožil postopek po prvem odstavku 7. člena PEU, medtem ko je proti Poljski isti postopek sprožila Komisija.⁷⁴ V Resoluciji Evropskega parlamenta z dne 16. januarja 2020 o tekočih zaslišanjih v skladu s prvim odstavkom 7. člena, primer Poljske in Madžarske,⁷⁵ je poudarjeno, da poročila Komisije, Združenih narodov, Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi ter Sveta Evrope nakazujejo, da se je položaj po sprožitvi postopka po 7. členu PEU poslabšal. Dejstvo, da Svet EU ni uspel učinkovito uporabiti 7. člena bi naj dodatno spodkopalo celovitost skupnih evropskih vrednot, medsebojno zaupanje ter verodostojnost EU kot celote. Resolucija poziva Evropsko komisijo k: »uporabi vseh orodij, ki jih ima na razpolago, za preprečitev kršenja skupnih vrednot, kot so

⁷¹ Tretji odstavek 7. člena PEU.

⁷² Četrti odstavek 7. člena PEU.

⁷³ Kar je poudarila komisarka *Viviane Reding*. Glej European Parliament Briefing, 2019, stran 9.

⁷⁴ Septembra in decembra 2019 sta potekali zaslišanji madžarske vlade pred Svetom EU, zaslihanje poljske vlade pa je potekalo trikrat med junijem in decembrom 2018. Glej v: Evropski poslanci ocenili, da se stanje vladavine prava na Madžarskem in Poljskem slabša, URL: <https://www.iusinfo.si/medijsko-sredisce/dnevne-novice/256178> (obiskano: 15. 9. 2020).

⁷⁵ 2020/2513 (RSP).

hitri postopki za ugotavljanje kršitev evropske zakonodaje ter predlogi začasnih ukrepov pred Sodiščem EU.⁷⁶ Zaradi možnosti *de facto* veta posamezne države članice v postopku po drugem odstavku 7. člena PEU je težko verjeti, da bi Evropski svet ugotovil prisotnost resne in vztrajne kršitve vrednot EU. Ta določba je praktično neuporabljiva in je celo poimenovana kot »nuklearna izbira«.⁷⁷ Vsled pomanjkljivosti postopkov po 7. členu PEU je potrebna preučitev potenciala drugih mehanizmov za varstvo vrednot EU, predvsem postopka zaradi neizpolnitve obveznosti.

6.3 Meddržavne tožbe na podlagi 259. člena PDEU

6.3.1 Uvodno

Edini pravni mehanizem, ki omogoča sankcioniranje držav zaradi nespoštovanja prava EU preko postopka sodnega odločanja s pravno zavezujočimi odločitvami, je postopek zaradi neizpolnitve obveznosti.⁷⁸ Z njimi se varuje spoštovanje celotnega pravnega reda EU.⁷⁹ Tako Sodišče EU v zadevah zaradi neizpolnitve obveznosti odloča o kršitvah katerekoli določbe prava EU, vključno s Pogodbama, Listino ter sekundarnim pravom.⁸⁰ Tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti lahko proti državi članici vložijo bodisi Komisija (258. člen PDEU) bodisi druga država članica (259. člen PDEU), a je namen tega postopka enak, ne glede na to, kdo vložijo tožbo.⁸¹

⁷⁶ Evropski parlament, Stanje pravne države na Poljskem in Madžarskem se slabša, URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/sl/press-room/20200109IPR69907/stanje-pravne-drzave-na-poljskem-in-madzarskem-se-slabsa> (obiskano: 15. 9. 2020).

⁷⁷ Kochenov, 2017, stran 11.

⁷⁸ Med pravnimi mehanizmi, ki prispevajo k varstvu vrednot EU, je tudi postopek predhodnega odločanja po 267 PDEU. Pa vendar ta ne zadošča za zaščito vrednot EU, saj so posamezniki pogosto soočeni z različnimi ovirami pri uveljavljanju svojih pravic pri nacionalnih sodiščih, sprožitev nacionalnega postopka pa je *conditio sine qua non*, da sploh pride do postopka predhodnega odločanja. Da bi se predhodno odločanje sprožilo, je potreben nastop konkretnega primera, v katerem pride do uporabe konkretne določbe nacionalnega prava. Navsezadnje je odločitev o predložitvi predhodnega vprašanja v rokah nacionalnega sodišča.

⁷⁹ Združene zadeve C-514/07 P, C-528/07 P in C-532/07 P, *Kraljevina Švedska in Association de la presse internationale ASBL (API) proti Evropski komisiji* (C-514/07 P), *Association de la presse internationale ASBL (API) proti Evropski komisiji* (C-528/07 P) in *Evropska komisija proti Association de la presse internationale ASBL (API)* (C-532/07 P), ECLI:EU:C:2010:541, točka 118.

⁸⁰ Več o tem glej Kukovec, 2008, stran 18, in Strle, 2019, strani 41–42.

⁸¹ Posredno so lahko varovani tudi interesi držav članic, kakor tudi drugih interesnih skupin, posameznikov in podobno (torej tudi tistih, ki niso aktivno legitimirani za vložitev tožbe). Več o tem glej Brkan, 2005, stran 18. Meddržavna tožba pred Sodiščem EU ima lahko dvojno funkcijo, poleg primarne, da varuje interese EU, lahko varuje interese posameznih držav članic (praviloma tožnic). Tako Knez, 2009, stran 3.

Določba 259. člena PDEU določa: «Država članica, ki meni, da druga država članica ni izpolnila neke obveznosti iz Pogodb, lahko zadevo predloži Sodišču Evropske unije.» Četudi je Komisija osrednji varuh pravnega reda EU in ima primarno vlogo, da aktivno skrbi za spoštovanje prava EU,⁸² je PDEU predvidela možnost, da pravni red EU varujejo tudi države članice in jim je tako priznan status »subsidiarnega tožilca« v primerih, ko se Komisija odloči, da države ne bo tožila. Sodba Sodišča EU v meddržavni zadevi ima enak učinek, kakor sodba izdana v postopku Komisije proti državi članici. Prav tako smiselno veljajo vsa pravila iz postopka Komisije proti državi članici.⁸³ Sodišče EU v je zadevi *Komisija proti Nemčiji*⁸⁴ poudarilo, da primarni namen postopkov zaradi neizpolnitve obveznosti ni v varovanju zasebnih interesov tožnika, temveč v zagotovitvi skladnega delovanja države članice s pravom EU.⁸⁵

Namen postopka po 259. členu PDEU je zagotoviti možnost državi članici, da pred Sodiščem EU toži »sočlanice«, ki so kršile pravo EU. Za določbo je domneva, da imajo vse države članice skupni cilj in jim je posledično v interesu, da se držijo skupnih pravil za doseg tega cilja.⁸⁶ Da bi država članica vložila tožbo, ni dolžna izkazati, da je zaradi kršitve obveznosti utrpela kakšno škodo ali da s tožbo zasleduje nacionalni interes.⁸⁷

Do sedaj je bilo vloženi zgolj osem meddržavnih tožb, medtem ko je Sodišče EU meritorno odločilo zgolj v šestih zadevah.⁸⁸ Poudariti je, da so ti postopki v praksi redki in še redkeje vodijo v ugotovitev kršitve prava EU.⁸⁹ Postopek je imel do sedaj močno politično konotacijo. V vseh zadevah so bili predhodno prisotni večji diplomatski spori, za rešitev katerih so se države članice naposled zatekle k Sodišču EU.⁹⁰ Vse meddržavne tožbe so sprožile države članice, katerih finančni, ekonomski

⁸² Zadeva C-496/99, *Komisija proti CAS Succhi di Frutta*, ECLI:EU:C:2004:236, točka 63.

⁸³ Tudi 260. člen PDEU, ki se nanaša na izvršitev sodb Sodišča EU v postopkih zaradi neizpolnitve obveznosti, velja v obeh primerih.

⁸⁴ Zadeva C-431/92, *Komisija Evropskib skupnosti proti Zvezni republiki Nemčiji*, ECLI:EU:C:1995:260, točka 121.

⁸⁵ Več o tem glej Butler, 2017, stran 183, in Kochenov, 2015, stran 20.

⁸⁶ Kochenov, 2015, stran 12.

⁸⁷ Opinion of the Meijers Committee on Interstate procedures and the rule of law, 2019, stran 5.

⁸⁸ Zadeve C-141/78, *Francija proti Združenemu kraljestvu*, ECLI:EU:C:1979:225; C-388/95, *Belgija proti Španiji*, ECLI:EU:C:2000:244; C-145/04, *Španija proti Združenemu kraljestvu*, ECLI:EU:C:2006:543; C-364/10, *Madžarska proti Slovaški*, ECLI:EU:C:2012:630; C-591/17, *Avstrija proti Nemčiji*, ECLI:EU:C:2019:504; C-457/18, *Slovenija proti Hrvaški*, ECLI:EU:C:2020:65. Zadevi C-58/77, *Republika Irska proti Republiki Franciji*, in C-349/92, *Kraljevina Španija proti Združenemu kraljestvu Velike Britanije in Severne Irske* sta bili umaknjeni in izbrisani iz zapisnika.

⁸⁹ Trstenjak, 2018, stran 3.

⁹⁰ Šlo je za vprašanja volilne pravice (in posredno suverenosti) v Gibraltarju, prepovedi obiska madžarskega predsednika na Slovaškem, nemške olajšave davka za uporabo avtocest, ki je bila predmet večletne politične debate ter izvršitve arbitražne odločbe o določitvi meje med Slovenijo in Hrvaško.

ali politični interesi so bili prizadeti zaradi ravnanja druge države članice (toženke).⁹¹ Te tožbe niso bile odraz iskrene zaskrbljenosti nad pravnim redom EU, temveč je bil pretežni namen sprožitve postopka uveljavitev nacionalnih interesov.⁹² Pa vendar navedeno ne pomeni, da postopek po 259. členu PDEU nima potenciala, da se v praksi manifestira tudi z zasledovanjem svojega primarnega namena – varovanja pravnega reda EU.

6.3.2 Potek postopka po 259. členu PDEU

Postopek je sestavljen iz treh faz. Država članica zadevo najprej predloži Komisiji, ki v primeru, da se tako odloči, izpelje t. i. pripravljalni postopek. V tem postopku pozove državi članici, da pojasni svoje videnje zadeve in predstavi argumente (gre za kontradiktorni postopek). Če Komisija po izpeljanem pripravljalnem postopku meni, da obstaja podlaga za ugotovitev kršitve prava EU, izda obrazloženo mnenje. Komisija nato naloži toženi državi, naj v določenem roku ravna v skladu z obrazloženim mnenjem, sicer bo zadeva predložena Sodišču EU. Pripravljalni postopek pred Komisijo ohranja politični značaj. Kot izpostavlja *Avbelj*, ima Komisija »dvojno mero diskrecije«. Sprva se lahko odloči, ali bo izdala obrazloženo mnenje in četudi tega izda, še vedno ni zavezana vložiti tožbe, ampak še naprej poskuša doseči politično rešitev, s katero bi bilo zadoščeno tudi zahtevam prava EU.⁹³ Če Komisija sama ne predloži zadeve Sodišču EU ali če v treh mesecih ne izda obrazloženega mnenja, država tožnica predloži zadevo Sodišču EU.⁹⁴

Glede na zahtevo po predhodni predložitvi zadeve Komisiji in njeni možnosti prevzema postopka⁹⁵ je mogoče sklepati, da je namen zakonodajalca EU, da se nastopanje države članice proti državi članici pred Sodiščem EU omeji. Če je le možno, naj postopke zaradi uveljavljanja kršitev prava EU vtožuje Komisija, ki je navsezadnje osrednja varuhinja prava EU. Komisija je sicer politični organ, zato odloča politično, medtem ko je Sodišče EU strokovni organ in odloča pravno strokovno. Ravno zato je omogočeno državi članici, da lahko toži sama, če tožbe ne prevzame Komisija.⁹⁶

⁹¹ Opinion of the Meijers Committee on Interstate procedures and the rule of law, 2019, stran 2.

⁹² Kochenov, 2015, stran 11.

⁹³ Avbelj, 2010, stran 12.

⁹⁴ Več o 259. členu PDEU glej Butler, 2019; Kochenov, 2015; Opinion of the Meijers Committee on Interstate procedures and the rule of law, 2019; Scheppele, Kochenov, Grabowska-Moroz, 2020.

⁹⁵ Oziroma nadaljevanja postopka po 258. členu PDEU.

⁹⁶ Trstenjak, 2018, stran 3.

6.3.3 Prednosti meddržavnih zadev pred SEU

Izpostavljajo se naslednje prednosti postopka po 259. členu PDEU v primerjavi s postopkom po 258. členu PDEU:⁹⁷

- meddržavna zadeva uživa večjo pozornost medijev in javnosti, posledično se v javnosti razširja ideja o pomenu pravil EU;⁹⁸
- meddržavne zadeve prispevajo h kolektivni zavesti držav članic, da je potrebno skrbeti za vrednote EU, saj države članice, ki vložijo tožbo, dajejo zgled ostalim. Tako lahko prispevajo k reformi človekovih pravic v drugih državah članicah. Vložitev tožbe države članice proti drugi državi članici je tudi opozorilo drugim;
- vložitev tožbe s strani države ima v očeh splošne javnosti večjo težo, saj je v istih očeh Komisija pogosto predstavljena kot birokratski in tehnicistični organ, ki deluje v nasprotju z interesi držav članic, medtem ko dejstvo, da je tožbo vložila država, nakazuje na resničnost in resnost kršitve.

7 Zaključek

Varstvo pravne države, demokracije in človekovih pravic je preveč pomembno, da bi ga države članice prepustile zgolj Komisiji. Države članice imajo pristojnost in celo dolžnost, da v okviru 259. člena PDEU ukrepajo proti drugim državam članicam, ki grobo kršijo pravo EU. Najučinkovitejše je, da se pri tem združijo z drugimi državami članicami in vložijo skupno tožbo.⁹⁹ Izpostavimo lahko prizadevanja nizozemskega parlamenta, ki je decembra 2020 sprejel resolucijo, s katero je zavezal vlado k vložitvi tožbe zoper Poljsko pred Sodiščem EU zaradi nespoštovanja pravne države.¹⁰⁰

EU temelji na ideji medsebojnega zaupanja ena države članice, da druga upošteva pravni red. Če država članica grobo krši temeljne vrednote, pride do krhanja tega zaupanja. Povojni evropski pravni red sloni na ideji, da varstvo človekovih pravic ni nekaj internega za posamezno državo članico, temveč je del kolektivne zavesti.

⁹⁷ Opinion of the Meijers Committee on Interstate procedures and the rule of law, 2019, točka 9.

⁹⁸ Spomnimo na medijsko odmevnost zadeve C-457/18, *Slovenija proti Hrvaški*, ECLI:EU:C:2020:65.

⁹⁹ Opinion of the Meijers Committee on Interstate procedures and the rule of law, 2019, stran 2.

¹⁰⁰ Dutch MPs urge cabinet to take Poland to EU court for legal system interference, URL: <https://www.dutchnews.nl/news/2020/12/dutch-mps-urge-cabinet-to-take-poland-to-eu-court-for-legal-system-interference/> (obiskano: 5. 1. 2022).

Navsezadnje načelo pravne države ni nekaj, kar bi lahko bilo predmet političnih pogajanj. Gre za *par excellence* koncept, ki predstavlja srž prava kot družbenega fenomena. Države članice so ob kršitvah temeljnih vrednot EU dolžne ukrepati, saj toleranca lahko da drugim državam signal, da ob podobnem početju ne bodo sankcionirane. Navsezadnje je problem kršitve vrednot EU potrebno reševati z vsemi možnimi sredstvi in kot tako sredstvo je nedvomno tudi postopek po 259. členu PDEU.¹⁰¹

Določba 2. člena PEU ni zgolj deklaratorna in programska izjava. Takšno videnje bi izhajalo iz ozke jezikovne razlage določbe. Res je, da iz besedila (zgolj) sledi, da EU temelji na vrednotah in so te skupne vsem državam članicam. Določba namreč od držav izrecno ne zahteva (ni izrecno zapisano), da morajo vrednote tudi spoštovati, a je kljub temu spoštovanje vrednot pravno zavezujoče. Slednje izhaja že iz dejstva, da ima lahko nespoštovanje vrednot konkretne pravne posledice iz 7. člena PEU.¹⁰² Po Kopenhaških kriterijih mora država članica spoštovati vrednote ob pristopu in prav tako tudi po njem.

Vendar je treba upoštevati, da 2. člen PEU ni samostojna pravna podlaga. Državi članici ni moč očitati zgolj kršitev temeljnih vrednot brez sklicevanja na konkretne določbe prava EU, saj to izhaja iz narave določbe, ki je nenazadnje pravno načelo.¹⁰³

Kljub temu se vrednote EU konkretizirajo v specialnejših določbah primarnega in sekundarnega prava EU. Denimo, prvi odstavek 19. člena PEU določa, da države članice vzpostavijo pravna sredstva, potrebna za zagotovitev učinkovitega pravnega varstva na področjih, ki jih ureja pravo EU. Gre za tipičen primer udejstvovanja načela iz 2. člena PEU v pravno pravilo, saj je učinkovito pravno varstvo nedvomno eden izmed elementov pravne države. Podobno se vrednota enakosti udejanja s sekundarnim pravom s področja protidiskriminacije in podobno. Razbrati je, da pravni red EU vsebuje več pravnih pravil, ki konkretnije zrcalijo vrednote EU, ki so nenazadnje vrednostna merila, v skladu s katerimi so ta pravna pravila sprejeta. S kršitvami teh pravil se krha stabilnost vrednot kot načel (»sčasoma se obrabljajo«). Vztrajno kršenje pravil, ki konkretizirajo vrednote, v določenem trenutku preseže tolerančni prag in se prelevi v resno grožnjo sami vrednoti. Menimo, da postopki

¹⁰¹ Ibidem, točka 1. in 9.

¹⁰² Kochenov, 2015, stran 71.

¹⁰³ To izhaja tudi iz sklepnih predlogov generalnega pravobranilca v zadevi C-457/18, *Slovenija proti Hrvaški*, ECLI:EU:C:2019:1067, točka 131.

zaradi neizpolnitve obveznosti, ki jih države članice vložijo že zaradi posamičnih določb *aquisa*, lahko prispevajo k varstvu temeljnih vrednot EU, saj vsaka obsodba države članice, predvsem če ta sodbo upošteva, prispeva k temeljnim vrednotam. Navsezadnje je Listina akt, ki ima zavezujočo naravo primarnega prava EU. Tako je meddržavna tožba možna tudi zaradi kršitve človekovih pravic. Ker je spoštovanje človekovih pravic temeljna vrednota EU, vsak postopek zaradi kršitve Listine prispeva k pravnemu varstvu te vrednote.

Literatura

- Acceto, M. (2007) Sodni federalizem Evropske unije: primerjava z ameriškim in nekdanjim jugoslovanskim modelom (Ljubljana: Uradni list RS).
- Acceto, M., Avbelj, M., Hojnik, J., Smrkolj, M., Vatovec, K. (2010) Lizbonska pogodba z uvodnimi pojasnili (Ljubljana: GV založba).
- Avbelj M., (2010) Tožba Slovenije proti Italiji, Pravna praksa, 27 (28), stran 12.
- Avbelj, M. (2006) Vrednostni in ekonomski diskurz v praksi sodišča ES, Pravna praksa, 17 (24), priloga.
- Avbelj, M. (2010) Brez vrlin tudi vrednot ni, Pravna praksa, 12, (28), strani 60–61.
- Bogdandy, A. Von, (2003) Doctrine of Principles, Jean Monnet Working Paper 9/03, URL: <https://jeanmonnetprogram.org/archive/papers/03/030901-01.pdf> (26. 8. 2020).
- Brkan M. (2010) Varstvo temeljnih pravic v EU po uveljavitvi Lizbonske pogodbe, Pravna praksa, 37 (28), str. 37.
- Butler, G. (2017) The Court of Justice as an inter-state Court, Yearbook of European Law, 1 (36), strani 179–208.
- Cerar, M., Jamnikar, J., in Smrkolj, M., (ur.) (2002) Dokumenti človekovih pravic z uvodnimi pojasnili (Ljubljana: Mirovni inštitut).
- Drnovšek, K., (2020) Spoštovanje vrednot EU: primera Poljske in Madžarske, Pravna praksa, št. 6 (38), strani 29–30.
- Dutch MPs urge cabinet to take Poland to EU court for legal system interference, URL: <https://www.dutchnews.nl/news/2020/12/dutch-mps-urge-cabinet-to-take-poland-to-eu-court-for-legal-system-interference/> (5. 1. 2022).
- European Parliament Briefing (2019) Protecting the rule of law in the EU: Existing mechanisms and possible improvements, URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642280/EPRS_BRI\(2019\)642280_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642280/EPRS_BRI(2019)642280_EN.pdf) (20. 12. 2021).
- Evropski parlament, Stanje pravne države na Poljskem in Madžarskem se slabša, URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/sl/press-room/20200109IPR69907/stanje-pravne-drzave-na-poljskem-in-madzarskem-se-slabsa> (15. 9. 2020).
- Evropski parlament, URL: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/sl/sheet/146/zascita-vrednot-iz-clena-2-peu-v-eu> (4. 1. 2022).
- Hojnik, J. (2010) Prenova sodnega sistema EU po Lizbonski pogodbi, Pravna praksa 26 (28), priloga.
- Hojnik, J., (2014) Od de iure solidarnosti do de facto solidarnosti?, Pravna praksa, 27 (32), strani 33–34.
- Civico Europa, URL: <https://civico.eu/news/by-surrendering-to-autocracy-in-the-fight-against-covid-19-hungary-poisons-european-ideals/> (16. 9. 2020).
- Igličar, A., (1997) Teme iz sociologije prava (Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije).
- Ilešič Marko, Varstvo človekovih pravic v Evropski uniji po uveljavitvi Lizbonske pogodbe, Podjetje in delo, št. 6-7, 2010, str. 1033.
- IUS info, <https://www.iusinfo.si/medijsko-sredisce/dnevne-novice/256178> (15. 9. 2020).
- Kaucič, I., Grad, F. (2008) Ustavna ureditev Slovenije (Ljubljana: GV založba).

- Knez, R. (2009) Iskanje ravnotežja med mednarodnim, evropskim in nacionalnimi sistemi varstva pravic, *Pravna praksa*, 11 (27), strani 11–13.
- Kochenov, D. (2015) Biting Intergovernmentalism: The Case for the Reinvention of Article 259 TFEU to Make It a Viable Rule of Law Enforcement Tool, Jean Monnet Working Paper 11/15, URL: <http://jeanmonnetprogram.org/wp-content/uploads/JMWP-11-Kochenov.pdf> (3. 10. 2021).
- Kochenov, D. (2018) Rule of Law Crisis in the Member States of the EU: The Pitfalls of Overemphasizing Enforcement, Working Paper No. 1, URL: https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2018/07/RECONNECT-KochenovBard-WP_27072018b.pdf (2. 9. 2020).
- Kochenov, D., Jakab, A. (2017) *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member State's Compliance*, 2017 (London: Oxford University Press).
- Kukovec D. (2008) Postopek Komisije zoper državo članico in kako komuniciramo s Komisijo, da se izognemo tožbi, *Pravna praksa*, 12 (26) strani 18–21.
- Mader, O., (2019) Enforcement of EU Values as a Political Endeavour: Constitutional Pluralism and Value Homogeneity in Times of Persistent Challenges to the Rule of Law, *Hague Journal on the Rule of Law*, 11 (2019) , strani 133–170.
- Opinion of the Meijers Committee on Interstate procedures and the rule of law from 6. 11. 2019, URL: <https://www.statelaw.org/media/documents/news/2019/nov/eu-meijers-cttee-opinion-interstate-procedures-the-rule-of-law.pdf> (6. 1. 2022).
- Pavčnik, M. (2007) *Teorija prava* (Ljubljana: GV založba).
- Pavčnik, M. (ur.) (2009) *Pravna država* (Ljubljana: GV založba).
- Peirone, F. (2019) The Rule of Law in the EU: Between Union and Unity, *Yearbook of European Law & Policy*, 15 (2019), strani 57–98.
- Protecting the Rule of Law in the EU: Existing mechanisms and possible improvements, European Parliament, URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642280/EPRS_BRI\(2019\)642280_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642280/EPRS_BRI(2019)642280_EN.pdf) (26. 8. 2020).
- Ravnikar-Šurk U. (2020) Vladavina prava in prihodnost Evropske unije, *Pravna praksa*, 46 (38), strani 29–30.
- Sadurski, W. (2018) How democracy dies (in poland): case study of anti-constitutional populist backsliding, *Revista Forumul Judecatorilor (Judiciary Forum Review)*, 1 (2018), strani 104–178.
- Scheppele, K.L., Kochenov, D., Grabowska-Moroz, B. (2020) EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union, *Yearbook of European Law*, 39 (2020), strani 3–121.
- Stimson, S. C. (2008) *Constitutionalism and the Rule of Law, The Oxford Handbook of Political Theory* (London: Oxford University Press).
- Strle, S. (2019) Možni postopki držav proti drugi državi po pravu EU, *Pravna praksa*, št. 5–6 (37), strani 41–42.
- Šturm, L. (ur.) (2002) *Komentar Ustave Republike Slovenije* (Ljubljana: GV založba).
- Trstenjak, V. (2018) Od soldatov, tankov, tožb do arbitraž in diplomacije, *Pravna praksa*, 16-17 (36), str. 3.
- Wahl, T., Rule of Law Developments in Hungary, URL: <https://eucrim.eu/news/rule-law-developments-hungary/> (16. 9. 2020).
- Waldron, J. (2013) Is Dignity Foundation of Human Rights, NYU School of Law, Public Law Research Paper, 12 (73), URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2196074 (2. 1. 2021).
- Weathril, S. (2016) *Law and Values in the European Union* (London: Oxford University Press).

POSLEDICE DEROGACIJE PRAVIC GOSPODARSKIH SUBJEKTOV V ČASU EPIDEMIJE – NEDOSTOPNOST DO STORITEV JAVNEGA SEKTORJA

ZORAN DIMOVIĆ,^{1,2} JANJA KOROŠEC^{1,3}

¹ Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta, Maribor, Slovenija
zoran.dimovic@student.um.si, janja.korosec@student.um.si

² Hella Saturnus Slovenija d.o.o., Ljubljana, Slovenija
zoran.dimovic@student.um.si

³ OUIM Ljubljana, Ljubljana, Slovenija
janja.korosec@student.um.si

Sinopsis Prispevek obravnava pravno problematiko posledic derogacije pravic gospodarskih subjektov v času epidemije covid-19. Izpostavlja ločnico med dovoljenimi in pretiranimi posegi. Epidemija covid-19 je posegla na vsa področja življenja posameznika in družbe na način, kot ga še nismo poznali. Izhajajoč iz zgodovine je epidemija zabeležena v vsakem stoletju, kar pa je zgolj zgodovinski zapis in ne izkušnja, iz katere bi se lahko česa naučili. Z namenom omejevanja in preprečevanja hitrega širjenja virusa, katerega so posamezniki označili tudi kot nevidnega sovražnika, so se politiki lotevali ukrepov na različne načine. V Sloveniji smo sledili smernicam evropske in domače politike k čim bolj učinkovitem obvladovanju virusa. Prizadevanja so bila za čim manjše negativne posledice za prebivalstvo in gospodarstvo. Tovrstne namere politike pa niso nujno tudi moralno, etično in pravno sprejemljive, navkljub dobronamernosti - omejiti širjenja virusne okužbe. S takšnimi namerami so bili odrejeni nekateri pravno vprašljivi ukrepi, ki so omejili poslovanje posameznih gospodarskih subjektov, omejili dostopnost do javnih storitev in poslovanja sodišč, čemur je na splošno sledila derogacija pravic dostopa do javnega sektorja.

Ključne besede
epidemija,
derogacija,
javne storitve,
gospodarstvo,
SARS-CoV-2

DEROGATION OF RIGHTS AND ITS CONSEQUENCES TO ECONOMY DURING PANDEMIC – INACCESSIBILITY TO PUBLIC ADMINISTRATION SERVICES

ZORAN DIMOVIĆ,^{1,2} JANJA KOROŠEC^{1,3}

¹ University of Maribor, Faculty of Law, Maribor, Slovenia
zoran.dimovic@student.um.si, janja.korosec@student.um.si

² Hella Saturnus Slovenija, d.o.o., Ljubljana, Slovenia
zoran.dimovic@student.um.si

³ OUIIM Ljubljana, Ljubljana, Slovenia
janja.korosec@student.um.si

Abstract This paper address legal issues of the derogation consequences to the rights during the epidemic Covid-19. Epidemic has encroached on all pores of the life of the individual and society in a way that we have never known before. Based on history, the epidemic is recorded in every century, and the latter is merely a historical record and not an experience from which we can learn anything. With the challenge of limiting and preventing the rapid spread of the virus, politicians have acted in different ways. Slovenia, as a member of the EU, has followed in part the guidelines of European policy, partly to its own efforts to make virus control measures and solutions as effective as possible, but in such a way that they have the least negative consequences for the population and the economy. However, such policy intentions are not necessarily morally, ethically, and legally acceptable, even if it is for a good purpose. Such intentions have led to some legally questionable measures restricting the business of individual economic operators, restricting access to public services and the operation of the courts, which was generally followed by the derogation of public sector access rights.

Keywords:
epidemics,
derogation,
public services,
economy,
SARS-CoV-2

1 Uvod

Gospodarstvu je javni sektor pomemben partner, brez katerega poslovanje preprosto ni mogoče. V t. i. »normalnih« razmerah so gospodarski subjekti poslovali oziroma uporabljali storitve javnega sektorja osebno in deloma tudi preko e-Uprave. Razmah pandemije SARS-CoV-2 (v nadaljevanju covid-19) po celem svetu je gospodarske subjekte prisilil k čim večji uporabi e-storitev javnega sektorja. Javni sektor je prisilil, da se čim hitreje prilagodi zahtevam trenutnega stanja. Vsesplošno je znano, da se gospodarski sektor veliko hitreje in bolje odziva na odmike od »normalnosti« (gospodarska kriza, politične krize, pandemije), medtem ko so v javnem sektorju ti premiki počasni, dolgotrajni in inertni. Mnogokrat potrebujejo dodatne popravke in posodobitve preden zares delujejo (na primer aplikacija za sledenje okuženih in učenje na daljavo).

Delovanje javnega sektorja kot strokovnega izvršilnega mehanizma, s pomočjo katerega država deluje, je eden izmed pomembnejših dejavnikov doseganja konkurenčne sposobnosti nacionalnega gospodarstva, vendar je njegova dostopnost v izrednih razmerah omejena. Gospodarstvo je imelo omejen dostop do pridobivanja upravnih dokumentov oziroma potrdil, pridobivanja dovoljenj za subvencije s strani EU, gradbenih dovoljenj, javnih naročil in ostalih storitev javnega servisa. Digitalizacija javnega sektorja ni zadostila potrebam po nemotenem poslovanju, medtem ko je gospodarstvo v večjem delu delovalo nemoteno z izjemo posameznih storitvenih dejavnosti, ki so bile z odlokom omejene oziroma prepovedane. Nastale posledice so bile ekonomske in pravne narave. Gospodarski subjekti so bili navkljub povečanemu plačilu dajatev v državni proračun in s tem nemotene financiranja javnih storitev derogirani s strani države.

Sinergija med javnim sektorjem in gospodarstvom je zelo pomembna, saj gospodarstvo zagotavlja financiranje javnega sektorja. V času razglašene epidemije je bila dostopnost do javnega sektorja derogirana, elektronsko poslovanje je sicer bilo mogoče, ozko grlo pa je nastalo pri obdelavi podatkov, ker so bili javni uslužbenci odsotni z delovnih mest (zaradi obolevnosti) ali pa so delali od doma, kjer so bili prav tako omejeni. Dodamo lahko še motivacijo in mnoge druge dejavnike, ki so povzročali dolgotrajnost postopkov oziroma ozko grlo pri posameznih upravnih oziroma pravnih postopkih. Oteženo je bilo pridobivanje informacij za odpravljanje težav pri e-poslovanju in tudi sodišča so določeno

obdobje opravljala zgolj nujne zadeve. Podjetja so imela najmanj težav pri tistih e-storitvah, ki so bile že predhodno pogosto uporabljene oziroma utečene, kot sta uporaba storitev posredovanja podatkov (letnih poročil, bilanc) Agenciji za javno pravne evidence in storitve (AJ PES), ki jo uporablja kar 80% gospodarskih subjektov, in posredovanje obračuna davkov (FURS).¹

Prispevek najprej na kratko predstavlja pravno ureditev derogacije v Ustavi RS, v EU in ostalih mednarodnih pogodbah, nato sledi kronološki pregled omejevalnih ukrepov in njihovega vpliva na gospodarstvo, v zaključku pa se avtorja dotakneta pravne problematike proporcionalnosti omejitve dostopa do javnega servisa v času epidemije. Namen prispevka je prikazati, ali so nastale pravne posledice derogacije posameznih pravic v času epidemije in kakšen je bil njihov vpliv na gospodarstvo, kar je tudi primarno raziskovalno vprašanje.

2 Derogacija pravic v EU

V preteklosti je *Cicero* zapisal »*Salus populi suprema lex esto*«. ² To načelo v različnih oblikah poznajo vse sodobne ustavne ureditve. Najbolj znana izpeljava tega načela izkazuje zmožnosti države, da v času izrednih razmer odstopi od zaščite človekovih pravic zaradi zagotavljanja lastnega obstoja oziroma varnosti svojih državljanov. ³ Posledično lahko tudi omeji poslovanje javnega servisa, čeprav mora podpirajoče gospodarstvo tudi v času »izrednih razmer« skorajda nemoteno poslovati naprej.

Pandemija covid-19 je zajela večinski del svetovne populacije. Njen vpliv so čutili državljani, gospodarstvo in politika. Pandemija je imela posreden vpliv na del populacije, na drugi del pa je vplivala preko strogih omejitvenih ukrepov, ki so se uvajali z enim samim ciljem – preprečevanje in upočasnjevanje napredka nalezljive bolezni.

Evropske države so se prvič srečale s tako obsežnimi ukrepi, ki omejujejo številne pravice. Zato se je postavilo vprašanje zakonitosti in ustavnosti zastavljenih/vsiljenih oziroma predvidenih/izvedenih ukrepov. Mnogi ukrepi so bili podani v presojo ustavnemu sodišču posameznih držav EU, pri čemer je treba

¹ <https://pxweb.stat.si/SiStat/sl/Home/GetSearchResultsRedirect?searchQuery=upraba%20e%20storitev&searchString=upraba%20e%20storitev>, (obiskano: 20. 11. 2021).

² »Blaginja ljudstva naj bo višji zakon«.

³ Auelj, 2003, stran 186.

predvsem omeniti Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin⁴ (EKČP) ter obveznosti, ki iz nje izhajajo. Pomembno je, kako omejitve ali derogacija pravic vpliva na delovanje javnega servisa ter posledično na omejeno poslovanje s fizičnimi osebami in tudi pravnimi subjekti.

Države članice EU so se zavedale možnosti izrednih okoliščin, ko je ogroženo nemoteno delovanje pravnega sistema in ni mogoče zagotoviti popolnoma ustrezne zaščite človekovih pravic. V notranjih pravnih aktih in nekaterih posameznih mednarodnih pogodbah so uredili dopustnost začasne derogacije.⁵ Samo štiri mednarodne pogodbe vsebujejo izrecno razveljavitveno klavzulo. Na globalni ravni je najbolj znana določba 4. člena Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah (MPDPP),⁶ ki določa, da če izjemna splošna nevarnost ogroža obstanek države in je to objavljeno z uradnim aktom, smejo države pogodbenice tega Pakta ukreniti kaj, kar razveljavlja njihove obveznosti iz pakta, vendar zgolj v obsegu, ki ga tako stanje zahteva. Pogoj je, da taki ukrepi niso neskladni z drugimi obveznostmi, ki jih nalaga mednarodno pravo in da nimajo za posledico diskriminacije, ki bi temeljila na rasi, barvi, spolu, jeziku veri ali socialnem poreklu.

Država in zakonodajna veja oblasti imata v izjemno specifičnem in nejasno določljivem trenutku zagotovljeno ustavno diskrecijsko pravico uvedbe protokola izrednega stanja (15. člen EKČP). Pri tem pa je izjemno pomembno poudariti, da je pri razglasitvi takšnega, sicer časovno omejenega stanja, treba delovati izjemno zadržano, saj je izredno stanje, kot že samo ime pove, izredno in gre za izjemo od pravil normalnih razmer.⁷ Izjeme pa je treba razlagati ozko, kar na ničelni ravni pomeni, da naj se takšno stanje in razglasitev izrednega stanja uvede samo kot »*ultima ratio*«. To pomeni, da je njegova uporaba mogoča le, ko zmanjka možnosti uporabe vseh ostalih ukrepov, kot so pravni, politični in materialni, ki jih pravni red omogoča v normalnem stanju, oziroma ko ni mogoče ali pa je izjemno oteženo doseči legitimne in s tem nujne cilje.

Izredno stanje je ukrep v skrajni sili v smislu *ultima ratio*, na kar kaže tudi dikcija Ustave Republike Slovenije (Ustava RS) v 15. in 16. členu. Pri tem je treba uresničiti še vsebinski standard tako, da se izredno stanje razglasi takrat, kadar splošna

⁴ Uradni list RS – MP, št. 3/94.

⁵ Plavšak, 2020, stran 423.

⁶ Uradni list SFRJ – MP, št. 7/71.

⁷ Igrac, 2021, strani 12–14.

nevarnost ogroža obstoj države, posledično pa ogroža javno življenje. Treba se je držati minimuma standardov, ki izhajajo iz ustavnega prava. Ustava RS dovoljuje v teh primerih aktivacijo 16. člena, ki dopušča omejitve ter celo razveljavitev nekaterih človekovih pravic v vojnem ali v izrednem stanju. Določba 15. člena Ustave RS daje podlago za partikularne posege v individualne človekove pravice, če to terja varovanje druge pravice ali izhaja iz drugega dopustnega javnega interesa, ki je zaščiten z ustavo. Sočasno se ob aktivaciji 15. člena v celoti ohrani sodni nadzor nad sprejetimi omejitvami. Razlika med 15. in 16. členom Ustave RS je kvantitativna in kvalitativna, vendar samo v času izrednih razmer. Določba 16. člena kvantitativno dopušča holistično omejevanje nekaterih človekovih pravic oziroma več njih (razen posega v absolutne pravice in svoboščine), da bi se celovito odzvala na izredne razmere. V takšnih primerih se lahko omeji tudi pravico do sodnega varstva ter sodnega nadzora (izjema so le kazenskopravne kavele). V kvalitativnem smislu eden dopušča omejitve pravic v smislu *stricto sensu*, drugi razveljavitev pravice v smislu *lato sensu*, pri čem so med njima razlike v intenziteti.⁸

Uvedbo vseh mogočih ukrepov in derogacijskih opravil je treba zagotoviti tudi ob pogoju sorazmernosti oziroma omogočiti, da so sprejeti ukrepi sorazmerni zastavljenemu cilju. Na primer ukrepi, s katerimi se omeji svoboda poslovanja, gibanja ali pravica do zbiranja bodo v primeru pandemije ocenjeni kot sorazmerni, težko pa je upravičiti ukrep svobode do izražanja. Pred uvedbo ukrepov, s katerimi se omejuje pravica do zasebnosti ali pravica do zasebne lastnine, je treba z veliko mero skrbnosti oceniti, do katere meje so le-ti potrebni za omejitev vpliva pandemije in preprečevanja njenih posledic.

Aktualne epidemiološke razmere niso izpolnjevale ustavno predpisanih pogojev v povezavi z določili EKČP *in abstracto* kakor tudi *in concreto*, da bi se izredno stanje smelo razglasiti. Prav tako država ne more pravno podpreti termin »ogrožanje javnega življenja«, da bi lahko aktivirala določbo 15. bodisi 16. člena Ustave RS v povezavi z določili 15. člena EKČP. Nedopustnost aktivacije omenjenih členov ni dopuščalo omejenosti delovanja javnega sektorja.

⁸ Fellmeth, Horwitz, 2011, stran 42.

EKČP v 15. členu določa možnost derogacij pravice v primeru izrednega stanja:

»1. Med vojno ali ob drugi splošni nevarnosti, ki ogrožja življenje naroda, sme vsaka Visoka pogodbeno stranka sprejeti ukrepe, s katerimi derogira svoje obveznosti iz te Konvencije v strogo omejenem obsegu, ki ga terjajo kritične razmere, in ob pogoju, da ti ukrepi niso v nasprotju z njenimi drugimi obveznostmi po mednarodnem pravu.

2. Na podlagi te določbe ni mogoče derogirati pravic iz 2. člena, razen v primerih smrti, ki so posledica zakonitih vojnih dejanj, kakor tudi ne pravic iz 3. in 4. (1. odstavka) ter 7. člena.

3. Vsaka Visoka pogodbeno stranka, ki uporabi možnost začasne omejitve pravic, mora Generalnega sekretarja Sveta Evrope celovito seznaniti z ukrepi, ki jih je sprejela, in z razlogi zanje. Obvestiti mora Generalnega sekretarja Sveta Evrope tudi o tem, kdaj so ti ukrepi prenehali veljati, in od kdaj zopet v celoti veljajo določbe Konvencije.«

Iz 15. člena EKČP je razvidno, da morajo za uvedbo derogacijskih omejitev obstajati zelo specifične in izjemne okoliščine ter da morajo biti ukrepi omejeni s potrebami izrednih razmer. Nekaterih pravic ni mogoče derogirati v nobenem primeru. Za takšna ravnanja je predviden postopek, ki zagotavlja legitimnost derogacije. Pri pregledu sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) v sodni odločbi *Lawless proti Irski*⁹ je ESČP navedlo, da se morajo izredne razmere nanašati na izredne vplive ali izredna stanja, ki vplivajo na celotno populacijo in predstavljajo grožnjo organiziranemu življenju državne skupnosti. V zgodovini EKČP do sedaj še ni bilo derogacije, ki bi bila uvedena zaradi izrednih razmer, ki ogrožajo obstanek naroda zaradi posledic zdravstvene pandemije. Dosedanji razlogi so bili v smislu zatiranja terorizma (Irška je derogirala EKČP zaradi uvedbe ukrepov zoper teroristične organizacije IRA) in sanacije poskusa državnega udara (primer Turčija, zatiranje terorizma zaradi napadov v ZDA septembra 2001). Izredne razmere morajo biti resnične ali predvidene, pri čemer običajni ukrepi in omejitve, ki jih predvideva EKČP, niso v nobenem primeru zadostne za vzdrževanje splošne varnosti, zdravja in reda, pri čemer EKČP ne zahteva, da morajo izredne razmere trajati samo začasno.

⁹ Sodba ESČP v zadevi *Lawless proti Irski* (332/57 1. 7. 1961).

Države članice imajo zelo širok spekter pojmovanja izrednega stanja, ki ogroža obstoj populacije. Grozeča nevarnost mora biti neposredna, pri čemer ni potrebno čakati, da se uresniči. Države članice lahko ukrepe uvedejo tudi, da preprečijo nastanek nevarnosti. Prav tako ESČP razlaga oceno rizika uvedbe posameznih ukrepov v smislu parametrov, ki so bili znani v času uvedbe ukrepov in ne glede na kasnejši razvoj dogodkov. Omenjena ocena tveganja ni neomejena, temveč je predmet kontrole ESČP. Drugače od prejšnjih derogacij EKČP, pri katerih je bil predmet zelo specifično in individualno stanje v posamezni državi, se sedaj pojavlja vedno več držav, ki derogirajo EKČP zaradi enakih »izrednih razmer«, pri čemer je zaznati, da nekatere druge države, pri katerih je vpliv pandemije identičen, niso uvedle tako strogih derogacij. Pri opredelitvi oziroma oceni razlogov za derogacijo je treba navesti, da obseg ukrepov ne sme preseči meja, ki so nujno potrebne, da bi se odgovorilo na izredne razmere, v kateri se država trenutno nahaja. Ukrepi ne smejo predstavljati kršitev drugih mednarodnih obvez držav.¹⁰

EKČP predvideva na kakšen način mora država obvestiti posamezne organe nadzora glede uvedbe derogacije. Določa pa tudi vsebino in obseg ukrepov, zaradi česar je sploh nastopila derogacija. Ob zgoraj navedenem se samo po sebi zastavlja vprašanje, ali je derogacija EKČP sploh potrebna v primeru epidemije virusa covid-19.

Posamezne zajamčene pravice po EKČP se ne morejo derogirati v nobenem primeru. Inherentne omejitve vplivajo na pravico do življenja (2. člen), prepoved mučenja (3. člen), prepoved suženjstva in prisilnega dela (4. člen), pravici do svobode in varnosti (5. člen), spoštovanje določila, da ni kazni brez zakona (7. člen), spoštovanje načela *ne bis in idem*¹¹ (4. člen Protokol 7) ter na odpravo smrtne kazni (1. člen Protokol 13). Vse ostale pravice je mogoče derogirati, pri tem pa je potrebno omeniti, da pravice, katere je mogoče derogirati, dejansko že vsebujejo omejitve zaradi varovanja nekatere druge pravice. Pravice, kot so na primer svoboda gibanja, pravica do zbiranja in pravica do svobode izražanja so lahko omejene, kadar imajo legitimen cilj (kot v trenutni situaciji zaradi zaščite javnega zdravja) in kadar so sorazmerna željenemu cilju ter v skladu z zakonom. Zaščita javnega zdravja je v skladu s sprejetim konsenzom ESČP v sedanji situaciji legitimen cilj. Prvi odstavek 5. člena EKČP navaja preprečitev širitve nalezljive bolezni kot možen razlog

¹⁰ Jašarbegović, 2020, stran 163.

¹¹ Določba 4. člena protokola 7.

omejitev svobode in omejitev dela posameznim gospodarskim subjektom (gostinstvo).

Premalo specificirana obvestila zaradi derogacije pravic iz 15. člena EKČP skupaj s pomanjkljivim nadzorom lahko sprostitjo manevrski prostor »zlouporabe« derogacije pravic. To pomeni, da je v primeru izrednih razmer to koncentracija moči izvršilne veje oblasti, ki sprejema odločitve brez spoštovanja rednih postopkov. Tako derogacija EKČP pomeni primerno orodje nosilcev oblasti, da jih le-ta (vsaj začasno) ne bo pravno zavezovala. Ta čas lahko nosilci oblasti v celoti izkoristijo za realizacijo specifičnih ciljev, kot so razpustitev parlamenta, odlašanje z volitvami in podobno. V času epidemije covid-19 je potekala celo akademska debata zaradi možnosti zlorabe pravil iz 15. člena EKČP.

Sklicujoč se predvsem na predhodne izkušnje ugotavljamo, da derogacija pravic v zelo širokem krogu ljudi ne bo odobravana in da praktična korist države, ki jo dobi z derogacijo bodisi ne bo obstajala bodisi ne bo zadostna, da bi lahko upravičila sprejete ukrepe. Uvedba derogacije pa je, vsaj začasno, nekakšen minimum začasnih omejitev, glede na to, da ta »*per se*« vsebuje element začasnosti ter omogoča vsaj nekakšno garancijo nad postopki države ne glede na vse pomanjkljivosti, ki jih ima derogacija. Neuporaba derogacije dejansko v tem konkretnem primeru pomeni »normalizacijo« koncentracije oblasti v rokah izvršilne veje oblasti, kar pa s seboj prinaša nevarnost, da to preraste v stalno stanje.

3 Modernizacija javnega sektorja

3.1 Opredelitev javne uprave in sektorja ter njegov razvoj

Bučar v *Kovač* opredeljuje javno upravo kot sistem organov, ki odločajo o javnih zadevah in skrbijo za zadovoljitev javnih koristi, fizičnih in pravnih oseb, ki odločajo o tem, kaj so družbene koristi, katerim družbenim koristim je treba zadostiti in na kakšen način.¹² Javna uprava ima na vsakega posameznika pomemben vpliv, saj ni področja človekovega delovanja, v katerem ne odigra pomembne vloge. Pomembno je poudariti, da ne vpliva samo na posameznika, ampak na družbo v celoti, na gospodarski, socialni in kulturni razvoj določene družbe in velja za pomembnega

¹² Kovač, 2002, stran 1037.

usmerjevalca družbenega razvoja. Uspeh države se meri tudi z uspešnostjo javne uprave.¹³ Javno upravo lahko razumemo v materialnem procesu odločanja o javnih zadevah in formalnem smislu kot sistem organov, ki odločajo o javnih zadevah.¹⁴

Kompleksno in nestabilno okolje od javnega sektorja zahteva ekonomičnost poslovanja oziroma ekonomično porabo proračunskih sredstev in večjo kakovost storitev za uporabnike. Omenjena pričakovanja od javnega sektorja, kot servisa prebivalcem in gospodarstvu, so kontradiktorna (manj proračunskih sredstev za večjo učinkovitost). Z uvedbo sodobnih tehnologij, spremembo metod dela in managementom, ki razmišlja v duhu podjetništva, pa je zgoraj navedeno kontradiktornost mogoče pričakovati. Zaradi celovitosti različnih ukrepov je nov vzorec upravljanja najbolj primeren niz podjetniških ukrepov (podjetništvo tu pojmuje kot inovativno vodenje)¹⁵ za iskanje novih priložnosti in poslovne inovativnosti, ki naj nadomestijo birokratsko formalizacijo upravljanja ter togo in ne tvegano poslovanje s ciljem učinkovitosti.¹⁶

Nestabilno okolje v času pandemije, ki ga prej nismo poznali, je pokazalo šibkost in pričakovanje po večji kakovosti javnih storitev z vidika dostopnosti in trajanja posameznih postopkov. Toge tradicionalne birokratske strukture preprosto niso zmogle več zadovoljivo reagirati na socialno realnost, kar je bilo vidno v neučinkovitem uresničevanju začrtanih politik in v neučinkoviti kontroli politične prakse.¹⁷

Sodobno upravljanje javnega sektorja tako vpeljuje v javno sfero elemente vodenja in upravljanja, ki so poznani v zasebnem sektorju, s čimer mislimo predvsem na ekonomijo in ekonomiko poslovanja, vodenje, podjetniški način razmišljanja in delovanja, poslanstvo in strategijo organizacije, graditev nove kulture, opredelitev odgovornosti za rezultate, povečanje avtonomije pri posamezniku v skladu z veljavno zakonodajo.¹⁸

¹³ Brezovšek, 2000, stran 264.

¹⁴ Čebulj in Strmecki, 2000, stran 27.

¹⁵ Možina, 1996, stran 75.

¹⁶ Rus, 1999, stran 15.

¹⁷ Rus, 1999, stran 2.

¹⁸ Žurga, 1997, strani 470–471.

Uveljavljeni podjetniški koncepti so naslednji:

- Ločitev politične (strateške) in strokovne (operativne in izvajalske) funkcije. Uprava postane nosilec usmerjanja in ne toliko izvajalec javnih storitev, ugotavlja potrebe, pripravlja rešitve za njihovo izvedbo, zagotavlja izvajanje virov, ovrednoti programe. To načelo pomeni ločitev politično strateške in operativne funkcije uprave v upravo usmerjevalnih nalog. Operativne naloge se tako prenesejo na druge dele uprave (iz državnega nivoja na lokalni nivo (lokalna skupnost), civilne družbe in zasebni sektor).
- Uvedba strateškega managementa, postavitve ciljev, poslanstva in opredelitev same vizije.
- Javne storitve so usmerjene k njihovim uporabnikom.
- Usmerjenost k uspešnosti, učinkovitosti, naravnost k rezultatom, prevzem odgovornosti in ekonomičnosti.
- Avtonomija javne uprave, predvsem samostojnosti pri odločanju in delovanju organizacije in tudi samostojnosti in prevzemanju odgovornosti posameznikov za njihovo delo, ki jih javne funkcije prinašajo. Zelo pomembna je strokovnost in njena avtonomnost napram vplivu politike. Avtonomnost je pogoj za demokracijo v sistemu in ta je pogoj za decentralizacijo. Decentralizacija je pomembna za prenos strateških funkcij na nižje hierarhične nivoje odločanja.
- Konkurenčnost in uvedba posameznih privatnih konkurentov. Konkurenčnost v javnem sektorju pomeni pot, da sledimo zahtevam uporabnikov, kot so zviševanje ravni kakovosti storitev in inovativnosti. Ključni prijemi t. i. novega upravljanja javnega sektorja (kot primerjanje rezultatov in zgledovanje po najboljšem (ang. Bench-marking)) so nagrajevanje javnih managerjev, vrednotnice, ki z unovčevanjem uresničujejo pravico do izbire, konkurenčnost v politiki upravljanja s človeškimi viri, decentralizacija in avtonomija decentraliziranih delov uprave (kvazi trgi), sklepanje pogodb z opredelitvijo zahtevanega nivoja storitev in podobno. Bistvo konkurenčnosti je v ustvarjanju dinamike in inovativnosti, ki vodita h generiranju novih priložnosti za bolj učinkovito in odzivno upravo.¹⁹

¹⁹ Rus, 1999, stran 7.

Demokratizacijo javnega sektorja lahko pojmuje tudi usmerjenost k ljudem, tako z vidika uporabnikov storitev kot zaposlenih, in velja za eno izmed načel novega upravljanja v javnem sektorju. Usmerjenost k uporabnikom naj bi se dosegla z upoštevanjem zahtev uporabnikov in omejitvijo samozadostnosti uprave. Kakovost dela zaposlenih mora biti opredeljena kot odnos uslužbencev do uporabnikov. Uslužbencem je potrebno zagotoviti avtonomijo, konkurenco (med zaposlenimi) znotraj organa in posameznikovo pro-aktivnost.

*Hadley in Young*²⁰ kot predpogoje za naravnost k uporabnikom navajata: (a) politično podporo, (b) decentralizacijo (lažja odzivnost in prilagajanje določenim uporabnikom), (c) razvoj odnosov z lokalnimi oblastmi (v Sloveniji ureditev razmerja upravne enote – občine), (d) pristop od delnega k splošnemu (na primer s pilotnimi projekti), (e) ciljno usposabljanje, prilagojeno različnim nivojem javnih uslužbencev, (f) vpliv uporabnikov na oblikovanje storitev (participacija uporabnikov sega od sodelovanja pri razvoju in oblikovanju storitev do obvladovanja kakovosti in, vpliva na delovno etiko zaposlenih in trženja).²¹

*Brezovšek*²² ugotavlja, da je trenutna vladna distributivna in pragmatična naravnost preživela in jo je potrebno nadomestiti z razvojno in vizionarsko usmerjenostjo. Vizija in poslanstvo naj bi seveda vključevala koncept usmerjenosti k uporabniku in delovanje v dobro vseh ljudi. Kot primer lahko navedemo vizijo prenove britanskega vladnega sektorja (*Modernising Government*, april 1999), ki je svoj trud za boljšo vlado utemeljil s ciljem izboljšati življenje ljudi nasploh (*Better government to make life better for people*). Vlada Republike Slovenije je v tem smislu oktobra 1996 sprejela t. i. Politiko kakovosti državne uprave, v kateri je kot eden izmed ciljev navedeno ustvarjanje možnosti za kakovostno delo in življenje državljanov Republike Slovenije. Prvotno izhodišče je opredeliti poslanstvo, sledi oblikovanje storitev, ki ustreza posameznim ciljnim skupinam uporabnikov, izvajanje storitev in njihovo vrednotenje ter vrednotenje odnosov po kriterijih (t. i. standardih kakovosti). Bistvena strategija neprofitnih organizacij v bodoče je po *Druckerju*²³ strategija trženja, ki se začne z ugotavljanjem in opredeljevanjem potencialnega uporabnika in njegovih potreb, konča pa se šele z zadovoljitvijo teh potreb. Pomemben del usmerjenosti k uporabnikom je sistem upravljanja človeških virov.

²⁰ Hadley in Young, 1990, stran 46.

²¹ Verbič, 1994, strani 109–117.

²² Brezovšek, 1997, stran 184.

²³ Rus, 1994, stran 959.

Motivirani in ustrezno usposobljeni uslužbenci bodo nudili kakovostno storitev uporabnikom.

Pri izvajanju reform je treba upoštevati položaj javnih uslužbencev. V nasprotnem primeru optimalnega rezultata ni mogoče doseči. K urejanju vprašanj sistema javnih uslužbencev je treba strokovno, kadrovsko in finančno celostno pristopiti. Ob predpogoju prostorske in tehnične opremljenosti gre v prvi vrsti za avtonomijo odločanja. Upoštevati moramo tudi, da ni učinkovitosti brez humanosti in da ni humanosti brez učinkovitosti.²⁴

Modernizacija v javnem sektorju poteka v dveh glavnih smereh. Prva je doktrina novega javnega menedžmenta, učinkovitosti, varčnosti ter kakovosti in zadovoljstvo državljanov. Pri drugi pa so značilna prizadevanja v smeri dobrega javnega upravljanja, torej transparentnosti in odprtosti uprave za učinkovit sistem odgovornosti ter vključevanje državljanov v pripravo javnih politik.²⁵ Javni sektor se pravzaprav v vseh vrstah demokracije bori s povsem enakimi problemi kako zagotoviti sposobno, učinkovito, legitimno, odgovorno, odzivno, profesionalno in pravično javno službo.²⁶

V celotnem obdobju razvoja slovenskega javnega sektorja lahko reforme razdelimo na tiste, ki so v ospredje postavile proces modernizacije, in na tiste, ki so v ospredje prinesle proces evropeizacije. Slednja dva procesa se med seboj tudi prepletata, saj se ujemajo interesi obeh procesov, kot je na primer prizadevanje za racionalizacijo javne porabe ali odpravljanje administrativnih ovir.²⁷

Evropeizacija javnega sektorja je potekala predvsem v času priključevanja države EU. Po priključitvi so bili še možni odmiki od EU standardov, vendar se država pri upravnem delovanju vseeno sooča s pričakovani evropskega okolja.²⁸ Pri evropeizaciji ne gre za preprosto prevzemanje evropskega modela javnega sektorja, saj slednji ne obstaja, ampak za filtriranje evropskih rešitev²⁹ in vzajemno prevzemanje upravnih idej in rešitev.³⁰ Reforma za delovanje javne uprave, ki je

²⁴ Dejan, 1994, stran 52.

²⁵ Bovaird in Löffler, 2009, stran 17.

²⁶ Brezovšek, 2000, stran 264.

²⁷ Kovač, 2011, stran 627.

²⁸ Kajnc in Svetličič, 2010, strani 84–109.

²⁹ Page, 2003, strani 162–172.

³⁰ Koprić, et al., 2011, stran 1515.

usmerjena k uporabnikom se kaže v Zakonu o varstvu osebnih podatkov iz leta 2001³¹ ter dopolnjenem Zakonu o splošnem upravnem postopku iz leta 2002,³² ki je nalagal pridobivanje izpiskov iz uradnih evidenc organom javne uprave po uradni dolžnosti. Prav tako se usmerjenost k uporabniku in odprtost delovanja javnega sektorja kaže tudi v urejeni ustavni pravici dostopa do informacij javnega značaja, ki je bila celovito in sistematično zakonsko urejena leta 2003 z Zakonom o dostopu do informacij javnega značaja.³³

Tendence sodobne družbe po *Kutnjakovem* mnenju povečujejo usmerjenost v kompromis javnega in zasebnega sektorja, ki ustvarja, usmerja in nadzoruje razvoj procesov. Hkrati se fokusi med zasebnim in javnim sektorjem zbližujejo v smislu splošne razvojne usmeritve in v ustvarjanju novih gospodarskih in družbenih vrednot.³⁴

V sodobnih razvitih državah in tudi tistih v razvoju je vse bolj izrazita potreba po redefiniranju in deregulaciji obstoječega koncepta javnega sektorja. Pogosto je javni sektor zaradi slabe organiziranosti inerten in neučinkovit, kar se še posebej pokaže v dolgotrajnih birokratskih postopkih, ki bistveno upočasnijo posamezne razvojne procese. Takšen javni sektor je neučinkovit in zahteva dodatne stroške in ob tem zmanjšuje socialni standard. Družbeno političen interes je zmanjšati in decentralizirati javni sektor, ki bo ciljno usmerjen in bo predvideval prihajajoče dogodke in spremembe.³⁵

Javni sektor je v sodobnem poslovnem okolju izpostavljen enakim izzivom in vplivom globalnega poslovanja, družbenih in kulturnih sprememb, ki so značilne v zasebnem sektorju. Javni sektor se je dolžan prilagajati socialno – ekonomskim potrebam gospodarstva, mora sodelovati in biti partner zasebnemu sektorju, omogočati mora predpogoje za uspešno gospodarsko klimo in nemoteno delo poslovnih subjektov. Javni servis nosi odgovornost zagotavljanja pravočasnega in kakovostnega ponudnika storitev za gospodarstvo in posameznike.

³¹ Uradni list RS, št. 57/01.

³² Uradni list RS, št. 52/02.

³³ Uradni list RS, št. 51/06, 117/06 – ZdavP-2.

³⁴ Kutnjak, 2018, stran 216.

³⁵ Kostadinović, 2008, stran 25.

3.2 Omejitve javnih storitev v času epidemije covid-19

Pravni standardi so normativni pojmi, ki menjajo svojo vsebino v odvisnosti od posamičnega primera, vendar so v svojem bistvu enaki. Ko javni organi in institucije z javnimi pooblastili vodijo postopek in rešujejo upravne zadeve, morajo omogočiti pravno zaščito strankam postopka v skladu z določili EKČP ter Ustavo RS. Pri tem morajo paziti, da uveljavitev pravic teh strank ni na škodo pravic drugih strank, kakor tudi ne v nasprotju z veljavnimi zakoni, predvsem z vidika javnega interesa. Glede na prej navedeno je strankam v skladu z določbami Zakona o splošnem upravnem postopku³⁶ (ZUP) tudi omogočena pravica do pritožbe. Slednje je tudi edina pravna možnost, s katero se lahko oporeka zakonitosti odločitve prvostopenjskega organa v predmetni upravni zadevi. Z namenom ublažitve zdravstvene krize in posledično pritiska tako na zdravstveni sistem in gospodarstvo preko posameznikov je vlada izdala več odredb na področju organizacije in delovanja javne uprave, sodišč in ostalih javnih servisov, predvsem zaradi obvladovanja nalezljive bolezni covid-19. Na podlagi določil 7. člena Zakona o nalezljivih boleznih³⁷ (ZNB) dne 12. 3. 2020 - torej od dneva razglasitve epidemije koronavirusne bolezni, predhodno dostopni javni servis ni več omogočal fizičnih stikov oziroma so ti bili izjemno omejeni. Ureditev gradbenih dovoljenj v upravnem postopku, vpis sprememb v sodni register ter ostale zadeve, do katerih je predhodno imelo gospodarstvo dostop, naenkrat ni več omogočalo uresničitve osnovnih pravic pravnih oseb ter pravic samostojnih podjetnikov. Tako so na podlagi razglasitve epidemije koronavirusne bolezni te osebe naenkrat ostale brez možnosti delovanja, poslovanja in posledično izvedbe napredka gospodarstva v vseh smislih poslovanja, kar pa je vplivalo tudi na pravico do dela. Z uveljavitvijo omejitvenih ukrepov je bil javni servis preko Zakona o začasnih ukrepih v zvezi s sodnimi, upravnimi in drugimi javnopravnimi zadevami za obvladovanje širjenja nalezljive bolezni covid-19³⁸ (ZZUSUDJZ) omejen samo na delovanje znotraj t. i. nujnih storitev. Na podlagi tega zakona se je začasno omejilo delovanje sodne uprave v smislu zadržanja teka rokov, razen v sodnih zadevah, ki so se obravnavale kot nujne. Enako je veljalo za upravne zadeve, notariate ter ostale osebe javnega prava, ki niso več omogočali delovanja znotraj ustaljene prakse in izvajanja nalog subjektov zasebnega prava. Takšno stanje je bilo na podlagi ZZUSUDJZ predvideno do 1. julija 2020. Zaradi tega je večina nenujnih zadev

³⁶ Uradni list RS, št. 24/06.

³⁷ Uradni list RS, št. 33/06 – UPB, 49/20 – ZIUOPDVE, 15/21 – ZDUOP, 82/21 in 178/21 – odl. US.

³⁸ Uradni list RS, št. 36/20 in 61/20.

postala nedostopna za podjetja in posameznike, kar je v praksi pripeljalo do neenakomernega omejevanja tako z vidika javnih služb kot sodne in izvršilne veje oblasti, kot je to določeno v 23., 50., 57. in 72. členu Ustave RS. Vsebina interventnih zakonov, ki se sprejemajo z namenom zaježitve oziroma omejevanja širjenja nalezljive bolezni covid-19, je predmet številnih polemik. Med drugim se pojavljajo očitki, da vsebuje t. i. vrinjene ukrepe.³⁹ S tem pojmom razumemo ukrepe, s katerimi naj bi Vlada Republike Slovenije pod pretvezo učinkovitega soočanja z epidemijo zasledovala drugačne cilje in naj torej ne bi predstavljali (zgolj) rešitve za zaježitev epidemije covid-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo. Izvrsten primer je 42. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o interventnih ukrepih za zaježitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo⁴⁰ (ZIUZEOP-A). Ta se nanaša na zahtevo za izdajo gradbenega dovoljenja. S predlaganimi zakonskimi ukrepi se je želelo pospešiti izdajanje dovoljenj za gradnjo, poenostaviti in skrajšati predpisane upravne postopke v Gradbenem zakonu⁴¹ (GZ-1) in predpisih s področja varstva okolja in ohranjanja narave. Kritike predstavljenega ukrepa so šle predvsem v smeri, da se z njim znižuje prostorske in okoljske standarde v državi, hkrati pa onemogoča delovanje nevladnih organizacij v upravnih postopkih, vezanih na izdajo gradbenih dovoljenj.⁴² Tudi v tem primeru naj bi šlo pod pretvezo krize zaradi epidemije bolezni covid-19 dejansko za sprejemanje predpisov, ki nižajo demokratičnost in transparentnost postopkov v zvezi z gradnjo objektov in hkrati še potencialno znižujejo kakovost gradnje. Javna uprava se je z omejitvami iz prej navedenih zakonov predvsem usmerila v digitalno poslovanje, z uvedbo katerega se je že dlje časa čakalo. Z zelo počasno uvedbo digitalnih orodij so se dodatno še (poleg prekluzivnosti zastaralnih rokov) podaljšale tudi zakonsko predpisane dobe rešitve zahtevkov in s tem zmanjšal dostop do javnih storitev. Prepoved se je uvedla generalno, čeprav pogoji dela na sodišču in na upravni enoti niso ne enaki in ne podobni.

³⁹ Švigelj, 2020, stran 18.

⁴⁰ Uradni list RS, št. 199/2021.

⁴¹ Uradni list RS, št. 49/20, 61/20, 152/20- ZZUOOP, 175/20 – ZIUOPDVE, 15/21 – ZDUOP in 206/21 – ZDUPŠOP.

⁴² Švigelj, 2020, stran 18.

4 Dostop do javnega sektorja

Uporabniki storitev javnega sektorja so dostopali do storitev osebno ali pa s pomočjo digitalne tehnologije. Javni sektor se je vedno bolj prilagajal zahtevam uporabnikov, predvsem v digitalizaciji, čeprav so bile tendence po elektronskem poslovanju s strani uporabnikov večje, kot pa jih je zmožni javni sektor zagotavljati. To pa se je povsem spremenilo s pandemijo, ki je omejila dostopnost do storitev javnega sektorja, prvenstveno z namenom zaščite posameznikov in zaposlenih v javnem sektorju in seveda omejitvijo širitve samega virusa covid-19.

4.1 Splošno

Javni sektor je zelo širok pojem, ki zajema upravne enote, državne organe, organe samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilce javnih pooblastil. V tem članku smo se pri analizi statističnih podatkov omejili na delovanje upravnih enot v Republiki Sloveniji. Pridobljeni statistični podatki s strani Ministrstva za javno upravo izkazujejo, da je bilo iz leta 2019 v leto 2020 prenesenih 42.063 zadev, to je 5.954 zadev več kot v leto 2019, ko je bilo prenesenih 36.109 nerešenih zadev. V upravnih enotah je bilo v letu 2020 opravljenih 2.130.490 upravnih nalog, slednje predstavlja 6,8 % oziroma 137.876 nalog manj kot v preteklem letu (2019). Bistveno manjše je bilo število prekrškovnih postopkov, in sicer za 27,63 %, kar predstavlja 7.031 zadev oziroma 2.685 manj zadev kot v predhodnem letu. V reševanju je ostalo 938.040 upravnih zadev, kar je v primerjavi s predhodnim letom za 5,42 % manj oziroma 53.807 zadev manj. Pri skupnem pregledu števila upravnih zadev so te večje le na področju okolja in prostora, pri ostalih pa manjše⁴³.

4.2 Sodni postopki

Vrhovno sodišče RS je 13. 3. 2020 sprejelo odredbo o posebnih ukrepih, skladno s katero so vsa sodišča lahko opravljala naroke in odločala samo v nujnih zadevah, ki so navedene v 83. členu Zakona o sodiščih⁴⁴ (ZS). Procesni roki so prenehali teči razen v nujnih zadevah, prav tako so se prenehala vročati sodna pisanja. Pri sodnih pisanjih, ki pa so bila vročena, je začel teči procesni rok prvi naslednji dan, ko so prenehali veljati posebni ukrepi, ki so veljali do javnega preklica, vendar najdlje do

⁴³ <https://upravnastatistikaweb.azurewebsites.net/> (obiskano: 22. 12. 2021).

⁴⁴ <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ODRE:2560#/> (obiskano: 21. 11. 2021).

16. 5. 2020. Odredba Vrhovnega sodišča o posebnih ukrepih zaradi nastanka pogojev iz prvega odstavka 83. a člena Zakona o sodiščih⁴⁵ (ZS) je bila prva, ki je močno vplivala na gospodarstvo, saj je vplivala na tek procesnih rokov, ni pa posegala na materialnopravne roke (na primer nezakonita odpoved delovnega razmerja, uveljavljanje pravice za primer brezposelnosti, vložitev tožbe za nedopustnost izvršbe). Odredba ni imela vpliva na zastaranje po Obligacijskem zakoniku⁴⁶ (OZ), saj je v členih 359. in 360. določeno, kdaj pride do zadržanja zastaranja oziroma kdaj zastaranje ne teče. Do tega ne pride med mobilizacijo, neposredno vojno nevarnostjo, izrednim ali vojnim stanjem in ves čas, ko upnik zaradi nepremagljivih ovir ni mogel sodno zahtevati izpolnitve obveznosti (OZ). Izredno stanje v Republiki Sloveniji ni bilo razglašeno, zato bi bilo težko dokazovati, da upniki zaradi nepremagljivih ovir niso mogli zahtevati sodne izpolnitve obveznosti glede na Odredbo Vrhovnega sodišča. Poslovanje s sodišči je bilo omogočeno preko pošte. Določba 345. člena OZ se namreč v zvezi s pravili zastaranja, vključno s pravili o zadržanju zastaranja, ne uporablja za materialne prekluzivne roke (roki, v katerih je treba vložiti tožbo ali opraviti določeno dejanje, ker bi bila v nasprotnem primeru pravica izgubljena). Tek teh rokov ni bil prekinjen niti na podlagi odredbe Vrhovnega sodišča niti na podlagi OZ zaradi razglasitve epidemije.

Odredbi Vrhovnega sodišča je po zakonodajnem postopku sledil ZZUSUDJZ, ki je prekinil tek vseh rokov materialnega prava. Prenehali so teči vsi roki za uveljavljanje pravic strank v sodnih postopkih, določeni z zakonom, torej ne samo procesni roki. Prenehali so teči vsi sodni (procesni) roki, razen v nujnih sodnih zadevah. Nehali so teči tudi roki za vložitev ustavne pritožbe. Zakon je dal predsedniku Vrhovnega sodišča pristojnost, da z odredbo določi zadržanje teka procesnih rokov tudi v določenih zadevah, ki so glede na 83. člen ZS nujne.

ZZUSUDJZ o vročanju sodnih pisanj ni imel posebnih določb, še naprej pa je veljala Odredba Vrhovnega sodišča, ki je določala, da se sodna pisanja ne vročajo. ZZUSUDJZ je nadalje določala, da mora, v primeru, ko sodišče zaradi tehtnih razlogov, ki so nastali na strani sodišča, ne more odločati o nujnih zadevah, predsednik višjega sodišča neposredno določiti drugo stvarno pristojno sodišče,

⁴⁵ Uradni list RS, št. 21/20 in 39/20.

⁴⁶ Uradni list RS, št. 97/07 – UPB, 64/16, odl. US in 20/18 – OROZ631.

predsednik senata pa lahko pod določenimi pogoji začasno izključi javnost celotne glavne obravnave ali njenega dela.

Z dnem 1. 2. 2021 so bili z odredbo o posebnih ukrepih iz 83.a člena ZS zaradi razglašene epidemije nalezljive bolezni covid-19 na območju Republike Slovenije prekinjeni ukrepi in roki so tekli naprej, sodišča pa so pričela normalno poslovati. Sodišča so morala upoštevati priporočila NIJZ ter vzpostaviti ustrezne protokole delovanja posameznega sodišča tako, da se je zagotovilo izvajanje vseh potrebnih ukrepov za preprečevanje okužb. Še vedno pa je ostala v veljavi omejitev glede vlaganja vlog v nenujnih zadevah, ki jih je mogoče do nadaljnjega vložiti le po pošti ali preko portala e-Sodstvo (v postopkih, kjer je to omogočeno).

Glede na ukrepe v času pandemije covid-19 so sodišča v obdobju od aprila 2020 do marca 2021 prejela v reševanje skupaj 755.700 zadev, od tega je bilo pomembnejših 118.400. Število prejetih zadev v prvem trimesečju leta 2021 je bilo v primerjavi z enakim obdobjem prejšnjega leta za 5% višje, prav tako je bil delež ostalih zadev višji napram preteklemu letu za 12 % in višji za 3 % za pomembne zadeve. Sodišča so rešila manj zadev, kot so jih prejela, vendar je bil odstotek obvladovanih prejetih zadev 91 %. Število nerešenih zadev v primerjavi s koncem leta 2020 je bilo večje za 13 %. Število nerešenih pomembnih zadev je bilo večje za 5 %, število nerešenih ostalih zadev pa za 24 %.⁴⁷

4.3 Upravni postopki

ZZUSUDJZ je uredil tudi tek rokov v upravnih zadevah in drugih javnopravnih zadevah, ki nimajo značaja upravne zadeve po ZUP. ZZUSUDJZ je določil, da procesni roki strank in roki za izpolnitev materialnih obveznosti ne tečejo. Prav tako je določil, da ne tečejo roki za opravljanje procesnih dejanj upravnih in drugih državnih organov, organov samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil ter roki za izdajanje upravnih aktov. Določil je sicer nekatere izjeme, pri katerih se tek rokov v posamičnih upravnih zadevah ne prekine (če obstaja nevarnost za življenje in zdravje ljudi, za javni red in mir, za javno varnost in za premoženje večje vrednosti). V zvezi z navedenim se roki za uveljavitev materialnih pravic v upravnih zadevah, ki se iztečejo v času izvajanja ukrepov po ZZUSUDJZ, podaljšajo

⁴⁷ https://www.sodisce.si/poslovanje_sodstva/2021061710005578 (obiskano: 23. 11. 2021).

tako, da se iztečejo osmi dan od dneva prenehanja ukrepov v skladu z 2. členom ZZUSUDJZ. Če z iztekom roka za uveljavitev pravice preneha tudi istovrstna pravica, se šteje, da preneha z iztekom tega roka. V skladu s 6. členom ZZUSUDJZ ne tečejo roki v prekrškovnih zadevah, razen roki pred prekrškovnim organom, ki lahko v določenih primerih (izjemoma) začne ali nadaljuje postopek o prekršku. Glede poslovanja upravnih organov je bilo v 7. členu ZZUSUDJZ določeno, da se ne omogoča vlaganje pisnih in ustnih vlog ter dajanje ustnih izjav pri organu, razen vlog za uveljavitev pravic, ki se obravnavajo v skrajšanem ugotovitvenem postopku. V primerjavi z ureditvijo sodnih zadev se po ZZUSUDJZ v upravnih zadevah ureja tudi vročanje, saj je bilo določeno, da se osebno vročanje dokumentov v upravnih zadevah ne opravlja, razen v nujnih zadevah. Če je bila osebna vročitev opravljena po uveljavitvi ZZUSUDJZ in ni šlo za nujno zadevo, so roki začeli teči naslednji dan po objavi sklepa Vlade o prenehanju razlogov za sprejete ukrepe vendar najkasneje do 2. 7. 2020. Prav tako je ZZUSUDJZ urejal vročanje v prostorih organa in z javnim naznanilom.

Zakonodajalec je z Zakonom o interventnih ukrepih za omilitev posledic drugega vala epidemije COVID-19⁴⁸ (ZIUOPDVE) posegel na področje urejanja upravnih postopkov. V ZUP je namreč vladi določil možnost, da v primeru izrednih dogodkov z odlokom odloči o začasnih ukrepih, ki veljajo v upravnih zadevah. Na področju teka konkretnih upravnih postopkov ni prišlo do nobenih sprememb, temveč je bila s tem v ZUP-u dodana le pravna podlaga za določitev takih sprememb v vsakem posameznem primeru izrednega dogodka (z odlokom vlade). Prvi odlok na tej pravni podlagi je vlada sprejela zaradi epidemije covid-19. Dne 10. 12. 2020 je sprejela Odlok o začasnih ukrepih za zmanjšanje tveganja okužbe in preprečevanje širjenja nalezljive bolezni COVID-19 v upravnih zadevah.⁴⁹

Odlok ima široko področje uporabe, saj se uporablja pri odločanju v vseh upravnih zadevah pred upravnimi in drugimi državnimi organi, organih samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilcih javnih pooblastil in tudi v drugih javnopravnih zadevah, če organ smiselno uporablja ZUP. Odlok je najprej določil možnost, da vložniki svoje vloge po elektronski poti lahko vložijo tudi brez varnega elektronskega podpisa s kvalificiranim potrdilom. V tovrstnih vlogah se vložnik lahko identificira

⁴⁸ Uradni list RS, št. 175/20, 203/20 – ZIUOPDVE, 15/21 – ZDUOP, 51/21 – ZZVZZ-O, 57/21 – odl. US in 112/21 – ZIUPTG.

⁴⁹ Uradni list RS, št. 34/21.

z drugim elektronskim podpisom, uradno dodeljeno identifikacijsko številko ali drugim enoličnim identifikatorjem, ki ga je določil organ. Odlok omejuje možnost vlaganja vlog pri organu samem, saj določa, da organ ni dolžan sprejeti vloge v fizični obliki ali ustne vloge na zapisnik oziroma obrazec, ki jo vložnik vlaga neposredno pri organu (ta omejitev ne velja za vloge, ki se po zakonu lahko vložijo samo pri organu). Če se vloga vloži neposredno pri organu, pa morajo stranke vložitev predhodno najaviti in se o času vložitve vloge dogovoriti z organom. Odlok določa možnost organa, da lahko zaradi varovanja zdravja udeležencev postopka iz ustne obravnave in drugih procesnih dejanj izključi javnost. Za sodelovanje udeležencev na ustni obravnavi in pri drugih procesnih dejanjih lahko sicer organ določi tudi varovalne ukrepe. Če se stranki ali drugi osebi, ki izkaže pravni interes, lahko pošlje kopija dokumentov zadeve, se v prostorih organa tudi ne izvaja pregledovanje dokumentov. Pomemba je dikcija odloka, ki organom omogoča, da lahko odločbe, sklepe in druge dokumente vročajo z vložitvijo v elektronski predal, ki ni varen elektronski predal po ZUP. To sicer velja le ob upoštevanju pogojev, predpisanih v ZUP. Med drugim se taka vročitev lahko opravi le, če je bila oseba seznanjena s takšnim načinom vročanja in je s tem soglašala. V tem primeru vročitev velja za opravljeno šesti delovni dan od dneva odpreme, razen če naslovnik odločbe, sklepa ali drugega dokumenta ni prejel ali ga je prejel kasneje.

5 Zaključek

Odmik od vsakdanjega življenja predstavlja za posameznika in družbo kot celoto prilagajanje na nepoznane in nezaželene situacije. V ekonomiji je poznan termin krizni management ali krizno upravljanje. Pandemija covid-19 je zahtevala ukrepe kriznega upravljanja po celem svetu in ne samo na mikro ravni posamezne države. Prepletenost celega sveta je povzročila invazivno širjenje samega virusa (covid-19), ki je bil precej hitrejši od odziva politike. Odziv politike, čeprav zagovarjamo stališče dobronamernosti, pa ni vedno pozitiven. Nemogoče je prezreti interese posameznih političnih strank in njenih lastnih interesov, želje po prilagajanju zakonodaje za zadovoljitev posameznih interesnih skupin. Posegi v omejevanje posameznika in gospodarstvo morajo biti premišljeni in izredno tehtni. Majhen poseg ima lahko dolgoročne posledice, saj prepogosto spreminjanje zakonodaje vnaša zmedo in jezo med ljudi in družbo kot celoto. Pri pregledu omejevanja poslovanja javnega sektorja se ni mogoče izogniti različnim omejitvam sodišča, ki so bile uvedene z Odredbo Vrhovnega sodišča. Omejitve za procesne roke, vročanje sodnih pisanj, uveljavljanje

pravice za primer brezposelnosti in vložitev tožbe za nedopustnost izvršbe so veljale vse do sprejetja ZZUSUDJZ. Potrebno pa je omeniti še kopico ostalih odlokov, za katere se zastavlja vprašanje sorazmernosti in legitimnosti.

Republika Slovenija v svoji suverenosti ni povsem neodvisna in samostojna, saj je podpisnica mnogih deklaracij in mednarodnih sporazumov in je nenazadnje tudi članica EU. Določba 4. člen Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah določa uporabo instituta izjemne splošne nevarnosti, ki ogroža obstanek države. V primeru razglasitve le-tega smejo države pogodbenice ukrepati, vendar upoštevajoč stroge omejitve. EKČP in Ustava RS določata, da morajo javni organi in institucije z javnimi pooblastili, ki vodijo postopke in rešujejo upravne zadeve, omogočiti pravno zaščito strankam v postopkih. Organi javnega sektorja so omejeni tudi iz vidika Splošne deklaracije človekovih pravic,⁵⁰ Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah⁵¹ (MPESKP), Mednarodne konvencije o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije, Konvencije o otrokovih pravicah⁵² in Konvencije o pravicah invalidov.⁵³

Država izbira med različnimi pravnimi sredstvi in ukrepi, ki določajo omejitve posameznih pravic, vse v okviru pravnih norm demokracije. Pri tem je pomembno, da se ustrezne meje natančno preučijo in da se zagotovi ustrezen in legitimen cilj. Kadar pretirani posegi postanejo skušnjava zakonodajalca, lahko pride do paradoksa demokracije. Upoštevanje zgoraj navedeno pripelje do zaključka, da derogacija pravic v času omejenega poslovanja (zaradi pandemije virusa covid-19) ne more ogroziti »minimum prava«, ki ga daje primat demokracije. Gospodarski subjekti so navkljub posameznim derogacijam pri poslovanju in v odnosu javnega sektorja poslovali pozitivno in uspešno.

Literatura

- Adizes, I., et al. (1996) Človeku prijazno in uspešno vodenje (Ljubljana: Panta Rhei-Sineza).
Aubelj, B. (2003) Modrosti starih modrijanov (Ljubljana: Modrijan).
Bovaird, A.G., Löffler, T., E. (2009) Public Management and Governance (New York: Routledge).
Brezovšek, M. (2000) Kako do zanesljive uprave? Teorija in praksa, 2(37), strani 264–278.

⁵⁰ Uradni list RS, št. 24/18.

⁵¹ Uradni list RS – MP, št. 35/92.

⁵² Uradni list RS, št. 9/92.

⁵³ Zakon o ratifikaciji Konvencije o pravicah invalidov in Izbirnega protokola h Konvenciji o pravicah invalidov (Uradni list RS – MP, št. 10/08).

- Brezovšek, M. (1997) Upravna kultura v Sloveniji. V: Brezovšek, M. (ur.). Politološki dnevi – zbornik referatov, Portorož (Ljubljana: Slovensko politološko društvo), strani 184–193.
- Čebulj, J., Strmečki, M. (2000) Upravno pravo: učbenik (Ljubljana: Visoka upravna šola).
- Dejan, J. (1994) Managerski etični kodeks (Ljubljana: Manager).
- Fellmeth, A.X., Horwitz, M. (2011) Guide to Latin in International Law (Oxford: Oxford: University Press).
- Hadley, R., Young, K. (1990) Creating a responsive public service (New York; London: Harvester Wheatsheaf).
- Igreč, D. (2021) Derogacija EKČP v razmerah Covid-19, Pravna praksa, št. 26 – 27, strani 12–14.
- Jašarbegović, A. (2020) Derogacija Evropske konvencije za zaščito ljudskih prava i osnovnih sloboda – uslovi in posledice (Mostar: Zbornik Pravne fakultete Univerze v Mostaru).
- Kajnc, S., Svetličič, M. (2010) What it Takes to Run an EU Presidency: Study of Competences in Slovenia's Public Administration. Halduskultuur,
<http://www.halduskultuur.eu/2010journal/84-109%20Kajnc%20and%20Svetlicic.pdf>
(obiskano: 25. 10. 2021).
- Koprić, I., Musa, A., Novak, G.L. (2011) Good administration as a ticket to the European administrative space (Zagreb: Zbornik PFZ).
- Koprić, I., Kovač, P., Virant, V. (ur.) (2011) Razvoj slovenske javne uprave 1991–2011, Hrvatska i komparativna javna uprava, 11(3), strani 817–823.
- Kostadinović, S. (2008) Upravljanje javnim sektorom (Beograd: Fakultet za menadžment Univerziteta Braća Karić).
- Kovač, P. (2002) Trendi razvoja slovenske javne uprave kot nacionalne politike, Teorija in praksa, 39(6), stran 1037–1047.
- Kovač, P. (2011) The public administration reform agenda in Slovenia - two decades of challenges and results, Hrvatska i komparativna javna uprava, Časopis za teoriju i praksu javne uprave 11(3), strani 627–650.
- Kovač, P., Virant, G. (2011) Razvoj slovenske javne uprave 1991-2011 (Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije).
- Kutnjak, G. (2018) Reforme javnog sektora sa osnovama novog javnog menadžmenta. Proceedings 6th International Conference Vallis Auera. Focus on: Research & Innovation (ed. Katalinic, B), Požega, Vienna, strani 215–223.
- Možina, S., et al. (1994) Management (Radovljica: Didakta).
- Page, E. C. (2003) Europeanization and the Persistence of Administrative Systems. Governing Europe (Oxford: Oxford University Press).
- Plavšak, N. (2020) Razumna presoja in razlaga interventnih predpisov Covid-19 o poslovanju sodišč, Podjetje in delo, 46(3-4), strani 423–445.
- Rus, V. (1999) Novi javni management, gradivo za seminar Management v neprofitnih organizacijah, Portorož (Ljubljana: Fakulteta za družbene vede), strani 2–15.
- Verbič, B., et al. (1994) Dobrodošli med najboljšimi: pot do kakovosti v storitveni dejavnosti. (Ljubljana: Gospodarski vestnik).
- Švagelj, S. (2020) Ali so vsi ukrepi v interventni zakonodaji nujni za zaježitev širjenja epidemije?, Pravna praksa, strani 81–83.
- Žurga, G. (1997) Načela novega upravljanja javnega sektorja in državna uprava, XVI. Posvetovanje organizatorjev del, Quo vadis management, Portorož (Kranj: Moderna organizacija), strani 470–471.

SAMOTA PAZI NA NAS, ALKOHOLNA INDUSTRIJA PA TUDI: PITJE ALKOHOLA V ČASU EPIDEMIJE COVIDA-19

MOJCA RAMŠAK^{1,2}

¹ Univerza v Ljubljani, Filozofska fakulteta, Oddelek za etnologijo in kulturno antropologijo, Ljubljana, Slovenija
mojca.ramsak@guest.arnes.si

² Univerza v Ljubljani, Medicinska fakulteta, Inštitut za zgodovino medicine, Ljubljana, Slovenija
mojca.ramsak@guest.arnes.si

Sinopsis Med pandemijo koronavirusa (2020–2022) je bilo trženje alkohola zelo učinkovito in to navkljub zdravstvenim opozorilom, protialkoholni zakonodaji in samoregulacijam, saj je alkoholna industrija uporabljala različne gverilske taktike, da bi obdržala obstoječe pivce in pritegnila nove. Zaradi celovitega razumevanja kulturnega vedenja, navad in ritualov pivcev je trženje alkohola pritegnilo tako široko kot ciljno občinstvo. Kljub globalnim zaprtjem se je zaslužek alkoholne industrije povečal zaradi razširjene ponudbe, digitalnih storitev in veččutnega nakupovanja. V času pandemije so velika podjetja v alkoholni industriji imela ogromne finančne dobičke. V prispevku so predstavljeni načini tarčnega marketinga alkoholne industrije v času pandemije in novosti na področju digitalnega pitja, in sicer: spletna prodaja alkohola, spletne degustacije vin, vino v pločevinkah, pивske virtualne igre, šale in memi na družbenih omrežjih, miti o alkoholu in covidu-19, ranljive skupine in potrošnja alkohola, alkoholne spodbude za cepljene, alkohol in izguba vonja ter okusa. Glede na ekspanzijo novih načinov privabljanja pivcev, ki so nastali v času pandemije, lahko pričakujemo, da se bo ta trend krepil tudi v prihodnje.

Ključne besede
pandemija covid-19, alkoholna industrija, nove tehnologije, normalizacija pitja, marketing

LONELINESS WATCHES OVER US, AND SO DOES THE ALCOHOL INDUSTRY: ALCOHOL DRINKING DURING THE COVID-19 PANDEMIC

MOJCA RAMŠAK^{1,2}

¹ University of Ljubljana, Faculty of Arts, Department of Ethnology and Cultural Anthropology, Ljubljana, Slovenia
mojca.ramsak@guest.arnes.si

² University of Ljubljana, Faculty of Medicine, Institute for History of Medicine, Ljubljana, Slovenia
mojca.ramsak@guest.arnes.si

Abstract During the coronavirus pandemic (2020–2022), alcohol marketing was very effective despite health warnings, anti-alcohol legislation, and self-regulation, as the alcohol industry used various guerrilla tactics to retain existing drinkers and attract new ones. A comprehensive understanding of the cultural behaviour, habits, and rituals of drinkers has made alcohol marketing attractive to both broad and targeted audiences. Despite the global lockdowns, alcohol industry earnings have increased due to expanded supply, digital services, and multisensory purchases. At the time of the pandemic, major alcohol industry companies were making immense financial profits. The paper discusses the alcohol industry's target marketing methods during the pandemic, as well as innovations in the field of digital drinking, such as online alcohol sales, online wine tastings, canned wine, virtual drinking games, social media jokes and memes, myths about alcohol and Covid-19, vulnerable groups activism and consumerism, alcohol incentives for vaccinated, and alcohol industry's research endeavours to help regain the lost sense of smell and taste. Given the expansion of new ways to attract drinkers that emerged during the pandemic, we can expect this trend to continue in the future.

Keywords:

Covid-19 pandemic, alcohol industry, new technologies, normalization of drinking, marketing

1 Uvod

Pandemija covid-19 je v letih od 2020 do 2022 pospešila uporabo novih tehnologij. V alkoholni industriji jih je marketing uporabljal za pitje in druženje na daljavo ter za nakup alkohola, kar je povzročilo povečevanje porabe alkohola. Poleg tega je alkoholna industrija uporabila še druge gverilske strategije za normalizacijo pitja. Ko se je zdravstvo po vsem svetu ukvarjalo s preprečevanjem širjenja virusa in zdravljenja obolelih, zaradi česar in so bili številni preventivni programi začasno prekinjeni ali so jih izvajali v zmanjšanem obsegu – med njimi tudi protialkoholni, se je marketing alkoholne industrije usmeril na tisti del prebivalstva, ki je prej pil le občasno ali pa sploh ne. Med pandemijo, ko so bile ogrožene številne dejavnosti, na katere so se ljudje v običajnih časih lahko zanašali, da so ohranjali svoje dobro počutje, so narasle težave z duševnim zdravjem, pitje alkohola pa je postalo eden od mehanizmov spopadanja z negotovo prihodnostjo. Zaskrbljeni in osamljeni so pili več kot prej in se ujeli v krog epidemične alkoholne zasvojenosti. Zaradi pandemije so si ustvarili priložnosti za pitje doma. Virtualno pitje s prijatelji, virtualne pivske igre, virtualni ogledi vinskih kleti, virtualne degustacije so nadomestile nekdanje koktajle, večerje in prigrizke ob koncu delavnika ali tedna in druga druženja v živo. Spletni pivski dogodki so ohranjali stare pivce v kondiciji in pritegnili nove pivce, s čimer so postali precej donosna tržna niša. Digitalnemu pitju ter ciljanemu alkoholnemu marketingu, ki sta zacvetela v pandemskem času, niso šla do živega priporočila Svetovne zdravstvene organizacije in drugih institucij, ki so svarile o nevarnostih pitja v globalno ranljivem trenutku.

V prispevku so predstavljeni načini tarčnega marketinga alkoholne industrije v času pandemije in novosti na področju digitalnega pitja, in sicer: spletna prodaja alkohola, spletne degustacije vin, vino v pločevinkah, pivske virtualne igre, šale in memi na družbenih omrežjih, miti o alkoholu in covidu-19, aktivizem ranljivih skupin in potrošništvo, alkoholne spodbude za cepljene, alkohol in izguba vonja ter okusa.

Glavni viri za pregled stanja v obravnavanem času so bile vinske revije, ki so poročale o novostih v vinski industriji, dnevno časopisje, družbeni mediji, raziskave o spremenjenih navadah pitja v času pandemije in zdravstvena priporočila za omejitvev pitja.

Med pandemijo je bil alkohol kot balzam, ki je v času izolacije povezoval ljudi, ne da bi bili fizično prisotni. Ko so bile ogrožene številne dejavnosti, na katere se ljudje zanašajo, da bi ohranili svoje dobro počutje, in so se povečale težave z duševnim zdravjem, je pitje alkohola postalo eden od mehanizmov obvladovanja stresa. Stresni dejavniki in izolacija so povečali uživanje alkohola, mnogi ljudje so poskušali omrtviti negotovo prihodnost, zaradi pitja pa so se počutili še bolj tesnobno in odvisno.

Alkohol kot tolažba v izolaciji je predstavljal nevarnost tudi za zdravljene odvisnike, saj so pandemske razmere postale priložnost za ponovno nacejanje. Zaradi ukrepov za zaježitev pandemije so bili ljudje prisiljeni k domiselnemu ustvarjanju priložnosti za pitje doma. Vpliv pandemije na potrošniške navade je bil verjetno tak, ko ga je imela prohibicija v začetku dvajsetega stoletja. Ljudje so svoje kuharske spretnosti, popestrene s kozarčkom ali dvema, še bolj pogosto v živo prenašali na splet za lastno zabavo.¹

Pandemija je ustvarila okoliščine brez primere za alkoholni posel, čeprav je bil svet prisiljen zapreti svoja vrata, da bi preprečil širjenje bolezni. V tem času se je povečala uporaba digitalnih tehnologij v alkoholnem sektorju. Spletna prodaja alkohola, spletne degustacije vin, spletne slepe degustacije, pri katerih okuševalec ne pozna identitete vin, možnosti dostave prek mobilnih aplikacij, večja proizvodnja, boljše e-trženje vin v pločevinkah, YouTubove promocije in Zoom pivske igre so se pojavile kot nove ali izboljšane marketinške strategije. Ti primeri kažejo, kako iznajdljiva in prilagodljiva je alkoholna industrija, ki je sposobna preživeti kljub globalni krizi.

Čeprav se je moral svet zapreti in je to postavilo trgovine z alkoholnimi pijačami in gostinstvo v finančno ogrožajoč položaj, pa alkoholna industrija ni spala. Pandemija je pospešila digitalizacijo v vseh panogah, v alkoholni industriji pa je še zlasti pospešila nove trženjske tehnike za spletno prodajo alkohola na daljavo in pitje na daljavo.

Zaprte družbe je pospešilo razvoj e-trgovine in strategije dostave, zaradi česar so se najbolj prilagodljivi vinarji in gostinci obdržali nad vodo. Industriji alkoholnih pijač se ni uspelo le obdržati nad vodo, ampak je celo povečala celotno prodajo alkohola. To je bilo mogoče, ker so se podjetja bolj naslonila na e-trgovino in ponujala

¹ Morris, 2021.

cenovno ugodne ter hitre možnosti dostave alkohola. Največ uspeha so imela podjetja, ki so ponujala tudi mobilne aplikacije. S tem ko so podjetja strankam omogočila iskanje in naročanje piva, vina in žganih pijač v mobilni aplikaciji, so povečala bazo zvestih strank. Postalo je jasno, da bodo trgovine z alkoholnimi pijačami, bari ali distribucijski centri s prilagojenimi možnostmi dostave, mobilnimi aplikacijami, uporabo umetne inteligence in digitalnega trženja še naprej uspevali. Za vsako pijačo, ki je ni bilo več mogoče postreči v živo, je bila dostavljena ena pijača na dom.²

2 Načini tarčnega marketinga alkoholne industrije v času pandemije covid-19

2.1 Spletna prodaja alkohola

Število spletnih prodaj alkohola se je dramatično povečalo. Na primer, v tednu okoli 15. marca 2020 se je prodaja alkohola v Združenih državah Amerike (ZDA) povečala za 55 %; v tednu okoli 21. marca 2020, ko je veliko ljudi že upoštevalo zaščitne ukrepe, pa se je spletna prodaja alkohola povečala za 262 %. Na območju zaliva San Francisco, kjer je bilo zaprtje najprej uvedeno, so ljudje v prvem tednu zaprtja pili 42 % več kot običajno, podoben podatek pa je navedlo tudi podjetje z območja San Franciscas, ki nadzoruje alkoteste v domačem okolju, ki je zabeležilo 42 % zvišanje ravni alkohola v krvi med testiranci.³ Trgovine z alkoholnimi pijačami, ki so kljub omejitvam lahko še naprej delovale v večini ameriških zveznih držav, so medtem zabeležile povečanje prodaje.⁴ Aprila 2020 je bilo za študijo Alcohol.org po vsej državi anketiranih 3000 Američanov in 35 % jih je izjavilo, da bodo verjetno pili več alkohola med samoizolacijo; ena petina (22 %) Američanov je izjavila, da so med samoizolacijo alkohol kopicili bolj kot drugo hrano in pijačo. Številni pivci so imeli eno izbrano pijačo, po kateri so pogosteje posegli v stresnih časih, in to je bilo pivo, ki so ga uživali v 38 %. Ob pivu so bili med najbolj priljubljenimi še koktajli (26 %), vino (21 %) in žgane pijače (15 %). Če podatke razčlenimo še po spolu, ugotovimo, da je bila najbolj priljubljena pijača moških med samoizolacijo pivo (44 %). Sledijo vino (22 %), žgane pijače (22 %) in koktajli (11 %). Za primerjavo: ženske so v času izolacije najpogosteje uživale koktajle (38 %), sledijo jim pivo (33 %), vino (24 %) in

² Gibson, 2021.

³ NBC, 2020; Mobley, 2021; Chesler, 2020.

⁴ Chesler, 2020.

žgane pijače (5 %). V času, ko so delali od doma, je 67 % Havajcev pilo med delovnim časom, najmanj pa so pili na območju države Arkansas (8 %).⁵

Trženje in prodaja vina sta se bila prisiljena preseliti na splet, da bi preživel v času pandemije koronavirusa. Čeprav je bilo že prej nekaj uspešnih spletnih trgovcev z vinom z več kot desetletno izkušnjo, je trgovina z vinom zaostajala pri uporabi orodij za spletno tržno komuniciranje.⁶

Ena od težav pri prodaji vina je bila ta, da je pitje vina pretežno družabna dejavnost. Ljubitelji vina so raje s prijatelji, ko ga pijejo, ali s kolegi, ko ga okušajo. Proizvajalci vina cenijo skupni čas, kadar se lahko nekajkrat letno srečajo, da si izmenjujejo najnovejše letnike. V pandemskem času pa niso bili samo dobesedno izolirani, ampak potrošniki po več tednov ali celo mesecev niso mogli obiskati degustacijskih kleti ali odkrivati novih vin z degustacijami v trgovinah ali restavracijah. Tako potrošniki, kot trgovci na drobno so izgubili možnost degustacij in srečanj s proizvajalci vina na številnih odpovedanih ali preloženih vinskih dogodkih, ponujeno pa jim je bilo le malo alternativnih priložnosti.⁷

Pandemija je pospešila digitalizacijo vinske industrije – predvsem na področju komunikacije in distribucije. Eden od rezultatov te dinamike je bilo hitro širjenje sodobnega načina degustacije vin, torej spletne ali virtualne degustacije, ki pred pandemijo skoraj niso bile poznane in so potrošnikom ponudile popolnoma novo izkušnjo.⁸ Pojavilo se je več neodvisnih spletnih pobud, ki so obravnavale ta manko, nekatere so bile prilagoditve že obstoječih spletnih dogodkov, druge pa so ustvarili izkušeni digitalni tržniki vina.⁹

2.2 Spletna degustacija vin

Pionirji spletnih degustacij vin so postavili nov standard in predstavili inovativno orodje, ki je združevalo več ciljev: stik z obstoječimi kupci, privabljanje novih kupcev, zabavo in povečanje prodaje.

⁵ Alcohol.org, 2020.

⁶ Lorch, 2020.

⁷ Lorch, 2020.

⁸ Nilson et al., 2021, stran 2.

⁹ Lorch, 2020.

Da bi zbrali zanesljive podatke, je bila januarja 2021 izvedena globalna spletna raziskava, ki je vključila 1.423 kleti iz več kot 40 držav. Cilj raziskave je bil oceniti vpliv svetovne pandemije na spletne degustacije vin in ugotoviti, kako so kleti spremenile pristop k vinskemu turizmu od začetka pandemije in ali se bo koncept spletnih degustacij vin nadaljeval ter rasel v post-kovidnem obdobju. Anketa je spraševala o temah, kot so razlogi za ponudbo spletnih degustacij vin, dobičkonosnost, struktura novega spletnega orodja in podobno. Rezultati te raziskave jasno kažejo vpliv covida-19 na naraščajoči trend uporabe spletnih degustacij vin in da je ta način več kot le zabava za ljubitelje vina, saj ima tudi oprijemljiv poslovni vidik. Veliko število udeležencev raziskave je odražalo globalno zanimanje za to inovativno rešitev.¹⁰ Rezultati študije tudi kažejo, da je velikost kleti pomembna – večja kot je klet, več spletnih degustacij vin je organizirala. Večje kleti so imele tudi največje zmanjšanje obiskov degustacij.

Razlogi za spletno degustacijo vin so bili različni in so se razlikovali predvsem glede na velikost kleti. Najbolj priljubljena spletna platforma, ki so jo uporabljali za degustacijo vin, je bila Zoom. To je mogoče razložiti s tem, da je Zoom uporabniku prijazna platforma, ki vključuje številne funkcije, ki jih lahko voditelji uporabljajo med degustacijo. Tudi registracija in prenos aplikacije brezplačna.¹¹

Raziskava je pokazala tudi nekatere razlike med glavnimi ciljnim skupinami in številom spletnih degustacij vin. Nemčija je imela na primer daleč največje število spletnih degustacij vin med podjetji in potrošniki, kjer so podjetja promovirala svoje izdelke in storitve posameznikom. Druge države so imele večji delež degustacij, storitev ali informacij med podjetji in ne med podjetji in potrošniki. Večina kleti, ki so se v letu 2020 ukvarjale s spletnimi degustacijami vin, so nameravale s to ponudbo nadaljevati tudi kasneje, saj so s spletnimi degustacijami vin uspele uresničiti svoje cilje, 50 % pa jih je od njih celo ustvarilo dobiček. Spletne degustacije vin so se izkazale za odličen način za preprečevanje upadanja prodaje. Več kot polovica kleti, ki so gostile spletne degustacije vin, jih je ocenila kot dobičkonosne ali zelo donosne. Večja donosnost je šla z roko v roki z večjim številom izvedenih degustacij in udeležencev, pa tudi z dolžino degustacije. Dobičkonosne kleti so uporabljale več prodajnih in trženjskih kanalov, pogosteje so gostile degustacije za večje skupine, se

¹⁰ Nilson et al., 2021.

¹¹ Nilson et al., 2021.

osredotočale na trženje od podjetij do potrošnikov in gostile daljše degustacije (to je več kot 60 minut).¹²

Eno od portugalskih podjetij, ki deluje na digitalnem trgu vina in svetuje kletem glede njihove spletne prisotnosti ter vodi vinske sejme in dogodke, ki pogosto vključujejo digitalne tehnologije, je načrtovalo kampanjo v ZDA, ki bi portugalskim proizvajalcem pomagala pri srečanju z uvozniki. Načrte so preložili, ko je izbruhnila kriza. Podjetje je že delalo na idejah za olajšanje spletnih srečanj, ko je bil Prowein, vodilni svetovni sejem za vina in žgane pijače v Nemčiji, odpovedan. Podjetje se je odločilo pomagati pridelovalcem, ki so načrtovali sestanke, in uvedli so spletni dogodek Portugalski teden vina, ki je potekal marca 2020, ko naj bi potekal Prowein. Portugalski teden vina je imel dve dejavnosti: dvodnevni program prenosa v živo in dvajsetminutna spletna video srečanja med vinarji in uvozniki skozi ves teden. Prvotno so morali vinarji bivati v hotelskih sobah v Lizboni in Portu, a zaradi nujne samoizolacije, so vinarji sodelovali na daljavo iz svojih domov ali kleti. Naučili so jih uporabljati video aplikacijo Zoom za klepet v živo in degustacijo. Nobeden od 62 portugalskih vinarjev še ni opravil spletne degustacije v živo. Virtualna srečanja z uvozniki so bila poleg učenja novih znanj odlična priložnost za proizvajalce, in ti so se zahvalili podjetju, ki jih je organiziralo. Nekateri so še naprej prirejali degustacije v živo s svojimi strankami. Vinski dogodki na daljavo so pomenili veliko spremembo pri vinarjih, čeprav so nekateri tržniki vina opozorili, da na to ne bi smeli gledati kot na zamenjavo za vinske sejme v prihodnosti, ampak kot na dopolnilne dogodke.¹³

Podobno se je razvila nova tržna niša virtualnih degustacij na slepo za širšo javnost, predvsem za mlade, in sicer v poskusu, da bi v času izolacije malce ublažili osamljenost vseh, na koncu pa seveda prodali alkohol, ki ni bil popit. Virtualne degustacije na slepo (ali slepo ugibanje) vin na podlagi barve, vonja, okusa, potem degustacije slabih vin ali manj znanih vin, hitre hrane v kombinaciji vina ali šampanjca, vinski vodniki za telebane in promoviranje teh dejavnosti na YouTubeu, je le nekaj od teh dejavnosti. Idejo, da je vino snobovsko in elitistično, je trend združevanja nezdrave hrane z vinom ali šampanjcem že pred pandemijo obrnil na glavo. Nezdrava hrana z alkoholom je bila že prej del športnih dogodkov, pivskih iger ali drugih družabnih srečanj, pandemija pa je v letu 2020 ustvarila zelo specifično nišo za pitje vin in drugih pijač doma ob hrani, kot so sladki ali slani prigrizki,

¹² Nilson et al., 2021.

¹³ Lorch, 2020.

sladkorna vata, čokoladni browniji, churrosi (ocvrto pecivo iz španske in portugalske kuhinje), vaflji, krofi, preste oblite z belo čokolado, piškoti s cimetom in čokoladnimi koščki, kokice, arašidovo maslo, banana na žaru in Nutellin sendvič z mehkim sirom brie, sadni ovseni kosmiči, sladoled v vinu, ocvrt krompirček, čips, hrana, pečena s slanino, ocvrti piščančji kroketi, ocvrte palčke mozzarelle, hamburgerji, krofi in krekerji s sirom. Nekateri vinarji so skušali ohraniti družabne elemente pitja vina v digitalnem svetu s tem, da so obljubljali, da bodo zabavali mlade in naredili vino zanimivo tako, da bodo ob njem ponujali neumnosti, tako kulturne in v smislu nabora vin, ki so jih ponudili na trgu.

2.3 Vino v pločevinkah

Kar se je začelo leta 2003 z družino Coppola oziroma z njihovo 187-mililitrsko pločevinko in je trajalo leta, da se je uveljavilo na trgu ter rastle iz leta v leto, je med pandemijo koronavirusa dobilo prepotrebno spodbudo.

Dolga leta je bilo vino v pločevinkah nekategorija, sčasoma pa se je počasi razvila v modno muho, dokler ni postala polnopravna vinska kategorija, ki še naprej raste. Prodaja vin v pločevinkah narašča, saj se dobavitelji, distributerji, trgovci na drobno in kar je najpomembnejše, potrošniki (zlasti mlajši potrošniki, stari 21 let in več) ga sprejemajo.¹⁴ Vina v pločevinkah postajajo vse bolj priljubljena, podatki pa kažejo, da bo to dolgotrajen trend, ne modna muha. Zaradi uspeha naraščajoče kategorije vin v pločevinkah so se številni proizvajalci odločili za lansiranje blagovnih znamk. Vinska podjetja so razširila kategorijo na vrhunska vina, na primer vina iz ekološko pridelanih vinogradov iz leta 2015, sortna vina, lokalna vina, posamezne letnike, roséje v pločevinkah, gazirane izdelke, na primer špricerje, gazirane roséje, rizling-Radlerje in druge koktajle na osnovi vina, namenjene posebnim dogodkom. Vinarji so videli neskončne priložnosti v vinskih pločevinkah za na pot, saj so po njih segali potrošniki od pivcev začetnikov do ljubiteljev, ki so iskali način za nošenje vina na prostem ali na poti, pa tudi tisti, ki so želeli spiti kozarec, ne da bi jim bilo treba spiti celo steklenico, ampak 375 mililitrov, kar je približno 2,5 kozarca vina.¹⁵ Želja potrošnikov po 187 ml in 250 ml v pločevinkah za enkratno serviranje je močna, vendar pa Alcohol and Tobacco Tax and Trade Bureau, ki ureja prodajo in trgovino

¹⁴ Williams, 2019.

¹⁵ Williams, 2019.

v ZDA, dovoljuje vino v pločevinkah s 187 ml, 250 ml, 375 ml ali 500 ml, pri čemer se 187 ml in 250 ml prodajajo samo v paketih z več pločevinkami ne pa posamično.¹⁶

Vino v pločevinkah se prebija tudi v restavracije in se trži na mestih, kjer se vino tradicionalno ne streže (stadioni, plaže in bazeni, čolnarski klubi, živalski vrtovi, botanični vrtovi itd.), prodajajo pa ga tudi v prodajnih avtomatih.¹⁷ Pet glavnih motivov spodbuja zanimanje in širitev trga vina v pločevinkah: priročnost, mnogotere priložnosti, trajnostnost/prihranki pri stroških, kakovost in vizualna podoba/znamka. Vsaka od teh tem je kompleksna, večdimenzionalna in se v nekaterih primerih prekriva z enim ali več drugimi. Morda je najpomembnejše gonilo trga vina v pločevinkah udobje, vendar je močno povezano s priložnostmi za pitje in širitvijo trga.¹⁸ Internet je poln selfijev kupcev ob pisano-kreativni embalaži vina v pločevinkah, manj selfijev pa se naredi ob steklenicah vina. Zabavna, napredna, praznična narava številnih oblikovalskih kreacij na pločevinkah navdihuje objave na blogih v družbenih medijih, veliko je »hashtagov« (lojter) s pločevinkami, selfijev in slik prijateljev, ki uživajo ob teh pločevinkah.¹⁹

Vino v pločevinkah je še naprej ena najhitreje rastočih vinskih kategorij v ZDA. Količinska prodaja je v 52 tednih do 20. marca 2021 dosegla 253 milijonov dolarjev, kar je 62 % več kot v prejšnjih 12 mesecih.²⁰ Tudi po zaprtju leta 2020 se je trend nagibal k pijačam v pločevinkah. Med gostinci, ki so se ponovno vrnili k poslu, je bilo veliko zanimanje za pločevinke, saj so bile priročne in so poenostavljale delo v času ukrepov covid-19 v barih. Mednarodni trg je zahteval pločevinke zaradi preprostega serviranja.²¹

Zaradi velikega povpraševanja je bilo proizvedenih 1 milijon Portonic pločevink v prvem letu po začetku epidemije. Novo ustvarjena podkategorija Portonic je imela močan in pozitiven odziv na več trgih. Do maja 2021 so bile pločevinke Portonic na voljo v glavnih verigah supermarketov na Portugalskem in začetna prodaja je bila izjemno spodbudna, pa tudi mednarodni trg v Združenem kraljestvu in ZDA je pokazal veliko zanimanje. Na trgu Združenega kraljestva je bilo zanimanje za

¹⁶ Williams et al., 2018, stran 8.

¹⁷ Williams et al., 2018, stran 19.

¹⁸ Williams et al., 2018, stran 21.

¹⁹ Williams et al., 2018, stran 26.

²⁰ Romano, 2021.

²¹ Milham, 2021.

Portonic največje pri zasebnih gostincih in srednje velikih supermarketih, saj veliki supermarketi pogosto potrebujejo več časa, da analizirajo potencial novega izdelka. Potrošnikom se je zdel priročen in Portonic je odprl novo potrošniško nišo, ki za portsko vino prej ni obstajala. Veliko bolj praktično je bilo dati paket s šestimi ali dvanajstimi pločevinkami v prenosni hladilnik in ga kasneje odnesti na plažo ali na ribolov, kot pa zraven nesti steklenico Porta, tonik in kozarce.²²

2.4 Pivske virtualne igre

Ko je leta 2020 koronavirus zajel svet in so bili bari, pubi in klubi zaprti in je bila zahtevana fizična distanca, so se pojavile številne pivske virtualne igre. Pandemija se je začela s tolikšnim strahom, da je bilo le vprašanje časa, kdaj bodo pivske igre našle novo funkcijo v času karantenskih osamitev. Pivske igre v osnovi niso bile zasnovane za igranje na daljavo. Toda v času pandemije so aplikacije, kot so FaceTime, Hangouts, Houseparty in Zoom zagotavljale možnost za virtualno družabno življenje, igralci pa so se prilagodili novemu okolju. Virtualne pivske igre in njihova pravila so postali priljubljeni že zgodaj v pandemiji. Le kak mesec dni po razglasitvi pandemije marca 2020 je alkoholna industrija našla način za spodbujanje prekomernega pitja s »prijatelji« ali sodelavci kjerkoli v času zaprtja prek virtualnih veselih uric (»happy hour«).

V času karantene, ko socialni stiki niso bili dovoljeni in so ljudje hrepeneli po človeški bližini, je bil čas za pivske igre prek Zooma, kot so Never Have I Ever, Quiplash, Cup Pong, Would You Rather, Most Likely To, Truth or Shots, Power Hour, Wizard Staff, Zoom Flip Cup, Drunk Pirate, Boozy Zoom Bingo, Scavenger Hunt, Blackout Truth ali Dare, Safari, Synonyms, Rhymes, Pet Peeves, This or That, Ride the Bus, Trivia in druge.²³

Zoom virtualne pivske igre imajo svoja pravila. Igralci morajo narediti požirek, ko to zahtevajo pravila ali drugi igralci prek video povezave. Večina igralcev pije vino, pivo ali žgane pijače, lahko pa se igrajo tudi z brezalkoholnimi pijačami ali namesto tega uporabljajo fizične izzive.²⁴ Pravila Zoom virtualnih pivskih iger veljajo za virtualna srečanja ali vesele urice (happy hour) kot na primer:

²² Milcham, 2021.

²³ Thompson, 2020; 14 Zoom Drinking Games, 2021.

²⁴ 14 Zoom Drinking Games, 2021.

Eno pijačo spije tisti, ki:

- omeni koronavirus
- začne video klic z besedami »Kako si?«
- se nekdo opraviči, ker ni vklopil mikrofona
- je iz drugega časovnega pasu
- govori čez drugega, ko še ni dobil besede
- ne nosi hlač.

Dve pijači spije tisti, ki:

- se udeleži video sestanka in ima še vedno vklopljen Spotify
- uporabi virtualno ozadje
- komentira virtualno ozadje nekoga

Tri pijače spije tisti, ki:

- sredi sestanka zamenja lokacijo
- ima prenosni računalnik na kolenih in se stalno premika

Štiri pijače spije tisti, ki:

- mu hišni ljubljencek, otrok, soprog/a, partner/ica, sostanovalec kakorkoli zmoti sestanek.²⁵

2.5 Šale in memi na družbenih omrežjih

Že kmalu na začetku epidemije so družbena omrežja preplavile šale in memi vseh vrst na temo koronavirusa. Nekatere od njih so se nanašale na znamko piva Corona, ki pa ji situacija s koronavirusom dolgoročno ni škodila, čeprav je bila predmet številnih absurdnih vicev in memov, ki so povezovali dve popolnoma nepovezljivi stvari. Leta 2020 so novico o koronavirusu hitro prevzeli »memerji« na družbenih omrežjih, ki so ustvarili množico smešnih slik, ki povezujejo pivo znamke Corona z boleznijo. Reakcija večine gledalcev je bila, da Corono pijejo že leta, zato so gotovo

²⁵ Slaughter, 2021.

na virus imuni. Podjetje ni ukrepalo in ni dajalo vtisa, da domneva, da bi kdo resnično verjel, da pivo dejansko širi virus, je pa aktivno spremljalo dogajanje, na primer glede pojavljanja morebitnih dezinformacij in neutemeljenih povezav med blagovno znamko Corona in boleznijo. To bi se lahko spremenilo, če bi se šale spremenile v teorije zarote, ki bi jih delili desettisoči sledilci na družabnih omrežjih. Toda potrošniki so v šalah dajali vedeti, da ne verjamejo v povezavo med virusom in pivom Corona. Do sredine leta 2021 se je ta odločitev izkazala za pravilno, saj je vrednost blagovne znamke predvidljivo nekoliko padla sredi pandemije koronavirusa, ko so socialna distanca, prisilno zaprtje pivskih prizorišč in pomanjkanje priložnosti za pitje privedli do finančnih izgub tudi pri drugih 50 najboljših znamkah piva. Kljub nominalni povezavi med boleznijo in alkoholno pijačo in kljub padcu vrednosti drugih blagovnih znamk piva, se je Corona pivo obdržalo na vrhu. Vizualna sporočila o Corona pivu niso potopila podjetja. Ravno nasprotno, nova slava mu je prinesla le več prihodkov.²⁶

Posebna kategorija nepreverjenih in napačnih informacij, ki se je širila prek družbenih omrežij, so bile benigne šale in tisoči na videz duhoviti memi oziroma sporočila ter ideje, ki so se prenašale v elektronski komunikaciji, zlasti v obliki slik z napisom ali posnetkov. Vizualni in besedilni memi, ki so krožili med pandemijo, kažejo na ranljive skupine, ki so bodisi verjele napačnim trditvam, ko gre za uživanje alkohola ali pa so bile pod večjim stresom zaradi situacije. Številni memi so se nanašali na ženske, na žene/mame, ki iščejo tolažbo v alkoholu v svoji prezaposlenosti pri delu od doma.

Čustveni vpliv covid-19 na ženske je bil v primerjavi z moškimi večji. Ženske so poročale o višjih stopnjah sprememb produktivnosti, spanja, razpoloženja, zdravstvenih skrbi in frustracij zaradi nezmožnosti opravljanja prijetnejših dejavnosti. Ženske z otroki, mlajšimi od 18 let, so imele višje stopnje anksioznosti v primerjavi z moškimi z otroki, mlajšimi od 18 let, in ženskami brez mladoletnih otrok. Ženske so pogosteje prevzele breme gospodinjskih opravil, oskrbe in vzgoje otrok kot moški. Ostajanje doma, da bi se ustavil prenos bolezni, je privedlo do zmanjšanja podpore za varstvo otrok in do dodatnega bremena šolanja otrok na daljavo, ki so ga prevzemale pretežno ženske.²⁷

²⁶ Ferreira, 2020; Smith, 2021.

²⁷ Sugarman in Greenfield, 2021.

Zato ni čudno, da so bili med pandemijo še posebej pogosti memi z napisi, kot so: »Moms during quarantine: Week 2« (Mame med karanteno: 2. teden), »Need more wine« (Potrebujem več vina), »They are never going back to school« (Nikoli se ne bodo vrnil v šolo), »Starting my fruit juice diet: Bottoms up!« (Začetek diete s sadnimi sokovi: do dna!), »One glass of wine a day keeps a doctor away« (Kozarec vina na dan odžene zdravnika stran), »Let's go wine tasting on the couch« (Gremo degustirat vino s kavča), »Day 51 of being quarantined with your husband« (51. dan v karanteni z možem).

Kar se tiče domačih prilagoditev novih pravil življenja in pitja alkohola, so nastajala nova lokalno obarvana življenjska pravila. Na primer marca 2020 se je eden od štajerskih vinogradnikov oglaševal na Facebooku s ponudbo »Save lives drink wine at home« s črno-belo podobo lastnega vinograda v ozadju, družinsko članico in dvema stiliziranimi rdečima kozarcema. Oktobra 2021 je tabla pred vrata nekega gostinskega ponudnika navajala s kredo izpisano ugotovitev: »Edino Štajerc izpolnjuje pogoj PCT – Pijem Cel Teden«.

Decembra 2021, v času službenih zabav, ki jih v tem letu praviloma ni bilo, je nanje prek Facebooka vabila fotografija z napisom: »Sestanek, na katerega pridejo vsi«, pospremljen s fotografijo zapeljivih, ki nameravajo nazdraviti s steklenicami ene od znamk piva in z opozorilom, da Ministrstvo za zdravje opozarja, da uživanje alkohola lahko škoduje zdravju. Pri slednjem sicer iz same upodobitve ni bilo razvidno, ali gre za oglas pivovarne ali je izbrano znamko piva samo nekdo uporabil za novo pivsko »ljudsko modrost«. 8. marca 2022 je slovensko podjetje za proizvodnjo piva oglaševalo svoje izdelke na družbenem omrežju s steklenico piva, ovito v rdeč papir, in z napisom: »Vse najboljše! Za dan žena.« V steklenico je bila zataktnjena rdeča gerbera. Steklenico je držala ženska roka z nalakiranimi nohti, desno od te zgrešene simbolike za praznik ženske ekonomske, politične in socialne neodvisnosti pa je bil napis »Za 8. marec vsem dekletom podarimo personalizirano pivo [ime blagovne znamke piva].« Vsi ti izbrani primeri izpričujejo poskus v humor zaviti neresnične trditve v zvezi z alkoholom v času pandemije ter reklo, da vsaka stvar prav pride za oglaševalske namene, četudi je ob tem potrjena ali ugrabljena izvorna sporočilnost. Taka sporočilnost se morda na prvi pogled zdi neškodljiva, a kultura pitja med pandemijo in oglaševanje alkohola sta bila problematična, saj so vzorci sproščanja z alkoholom, lajšanja anksioznosti, izogibanja težavam s pomočjo alkohola ali pitje brez razloga sami po sebi pot do alkoholizma.

Drugi memi na družbenih omrežjih so se posmehovali domačim delovnim oblačilom, maskiranju, umivanju rok, fizični razdalji in drugim situacijam v karanteni in izolaciji. Humor je ponujal tolažbo v negotovih časih in iskanje tolažbe v pitju alkohola in celo norčevanje iz tega pa je postalo popolnoma normalno. Normalizacija uživanja alkohola je seveda eden od glavnih interesov alkoholne industrije in mehanizmov za njeno promocijo.

Smešne izreke in »modre misli« z lažnimi trditvami o alkoholu in koronavirusu so med pandemijo ponujali tudi na drugih »medijih«, kot so izveski, kozarci in skodelice. Ta besedila so bila prilagojena za spodbujanje pitja v izolaciji, na primer na posodah za pitje: »Stuck Inside With My Wine,« »Quarantine & Chill,« »Alcohol Kills Germs,« »Because COVID-19,« »Whatever«. Nekateri napisi pa so le posredno namigovali na koronavirus z besednimi igrami »Sip Happens«, »Let's Wine About It«²⁸, vendar je bil njihov namen v glavnem ta, da se pijača kljub vsemu toči. Takšne spletne ponudbe kozarcev za pitje so bile pogoste, ker je bila izolacija ali delo od doma idealen čas za alkoholno industrijo, da poskuša spremeniti vedenje in navade pitja ljudi. Nabor domačih pivsko-razpoloženjskih stanj na lončkih je bil skromnejši in ni segel dlje od »Pijen čej nücan špricar«.

V memih na družbenih omrežjih (Facebook in Twitter) je bila še posebej razširjena ideja, da alkohol uničuje viruse. Na primer, v prvem valu marca 2020 je bila samoizolacija prikazana kot podoba mrtvo-pijanega moškega, ki je obležal ob sodu v vinski kleti. Leto pozneje, ko so cepiva postala globalno dostopna, so cepivo ruski Sputnik primerjali s človekom, ki drži šilce vodke. Ti dve podobi starejših, fizično in socialno zanemarjenih moških sta pogosto krožili po Facebooku ob namigih, da bi se morali bolj zanašati na »ljudska zdravila«. Glavno načelo trženja alkohola je, da svoje oglaševanje prikrije pod pretvezo zabave za potrošnike in hedonizma. Namen takega trženja je zrahljati mejo med oglaševanjem in zabavo, kar omogoča tržnikom, da prikrijejo škodljive učinke pitja, zaobidejo zakonodajo in samoregulacijo ter povečajo porabo alkohola.

²⁸ Mertes, 2021.

Ti primeri kažejo, da nekateri ljudje niso resno jemali opozoril Svetovne zdravstvene organizacije, morda celo niso prišla do njih, ki je že v začetku pandemije svarila pred napačnimi informacijami in dajala napotke, kako ravnati tudi glede alkohola in covid-19.²⁹ Za nameček so se zaradi pomanjkanja regulacije za omejitve dostave alkohola na dom z naročili prek spleta razvile nove oblike pitja, kot so degustacija vin na spletu, spletne pivske igre in vinske parade LGBTQIA+. Vse to je pod krinko humorja spremljala tudi vrsta memov, ki so skušali normalizirati ali minimizirati posledice pitja.

2.6 Miti o alkoholu in covid-19

Po podatkih Svetovne zdravstvene organizacije so pogosti miti o alkoholu in covidu-19, na primer, da pitje alkohola uniči virus, ki povzroča covid-19, da pitje močnega alkohola ubije virus v vdihanem zraku in da alkohol (pivo, vino, destilirane žgane pijače, ali zeliščna žganja) spodbujajo imunost in odpornost na virus. V resnici pa uživanje alkohola seveda ne uniči virusa, ampak poveča tveganje za zdravje, še zlasti, če se oseba okuži z virusom. Alkohol (v koncentraciji najmanj 60 vol. %) na kožo deluje razkužilno, vendar pri zaužitju nima takega učinka na telo. Uživanje alkohola ne uniči virusa v vdihanem zraku, ne razkuži ust in žrela in ne zagotavlja nobene zaščite pred covidom-19. Alkohol ima škodljiv učinek na imunski sistem in sploh ne spodbuja imunosti ali odpornosti na viruse.³⁰

Ta dejstva in opozorila so bila večinoma spregledana v poplavi drugih zdravstvenih informacij in ob hitro spreminjajočih se epidemioloških ukrepih. Zato so ljudje črpali iz spomina ljudske medicine in iz domače prakse priprave alkoholnih pijač oziroma različnih »zdravilnih« mešanic. Pravzaprav so verjeli, da bo alkohol (etanol, na primer vodka, rum ali domače žganje) v kombinaciji z nekaterimi zelišči ali rastlinami (ingver, česen, žajbelj, čili in citrusi) uničil koronavirus, in so doma pripravljali posebne »preventivne« mešanice in delili njihove recepte na spletu. Seveda alkohol lahko dezinficira le zunaj telesa, ne znotraj. Pitje 60 % alkohola ne bo nikogar ozdravilo od covid-19, če je virus SARS-COV-2 že v telesu. Tudi vdihavanje alkohola ne zdravi bolezní. Drugi so v svoji nevednosti in vsesplošnem poudarku na dezinfekciji v prvem valu izenačili vse vrste alkohola in pili razkužilo (alkohol za dezinfekcijo ali izopropil alkohol), belilo in metanol, seveda ne brez hujših posledic.

²⁹ Frequently, 2020.

³⁰ Alkohol and COVID-19, 2020.

Ni mogoče reči, koliko poškodb ali smrti zaradi alkohola se je zgodilo med pandemijo, vendar je bila Svetovna zdravstvena organizacija seznanjena s številnimi prijavljenimi zastrupitvami z alkoholom, povezanimi s covidom-19, ki so bile posledica lažnih trditev, da uživanje alkohola nevtralizira novi koronavirus. Te trditve niso imele nobene podlage, saj uživanje alkohola z visoko stopnjo etanola lahko povzroči resno škodo in celo smrt. Veliko od prijavljenih zastrupitev je povzročil metanol, dodan izdelkom. Metanol je zelo strupena vrsta alkohola in lahko celo v majhnih količinah povzroči slepoto, odpoved ledvic in smrt, če se zaužije. Do takšne zastrupitve lahko pride le z industrijsko proizvedenim metanolom, ki je bil dodan alkoholnemu izdelku. Poleg tega so mediji poročali, da se je med pandemijo povečalo število primerov nasilja v družini. Obstajajo trdni dokazi, da uživanje alkohola pomembno prispeva k temu žalostnemu dejstvu, zato morajo biti zdravstveni organi in policija bolj pozorni na grožnje ženskam in otrokom, saj se pandemija nadaljuje.³¹

Literatura poroča o nekaj primerih poškodb in smrti zaradi napačne rabe alkohola med pandemijo. Na primer aprila 2020 je neki Američan na internetu prebral, da alkohol lahko uniči virus SARS-CoV-2 in da te razkuži ter malo zažge, ko ga pogoltneš, a da potem virus ubije. Po njegovem mnenju so koristi samodezinfekcije odtehtale ta občutek pekočine, in popil je celo steklenico 91 % alkohola, ker se je bal, da se je okužil, ko se je dotikal svojega obraza v trgovini. Na srečo ga je mama našla nezavestnega na tleh, potem ko so se mu tla začela vrteti in se je zgrudil. Alkohol je vdrl v njegova jetra, kjer se je razgradil v aceton. Po oskrbi v bolnišnici se je zbudil iz kome in dan pozneje so ga poslali domov.³²

Drugi primeri zastrupitev so se nanašali na pitje industrijskega alkohola (metanola) v Iranu, ki se v telesu spremeni v formaldehid. Ta kemikalija se med drugim uporablja za balzamiranje trupel. Formaldehid je razkužilo, vendar je tudi strup, ki povzroča slepoto in ustavi srce. Bili so tudi primeri, ko so ljudje pili gospodinjsko belilo (natrijev hipoklorit), saj so verjeli, da jih bo ozdravilo virusa, in so dobili hude opekline, zaradi katerih jim je odmrlo tkivo v notranji sluznici požiralnika.³³

³¹ Frequently, 2020, stran 3–4.

³² Bernard, 2020.

³³ Bernard, 2020.

Poročila o zastрупitvah z metanolom v Iranu so bila še posebej šokantna. Zastрупitve z metanolom so tam že več desetletij pomemben izziv za javno zdravje.³⁴ Čeprav je uporaba alkohola kriminalizirana, ljudje uživajo prepovedan alkohol, ki je večinoma domače izdelave in pogosto vsebuje metanol. Posledično je na tisoče posameznih zastрупitev in na stotine smrti letno mogoče pripisati zastрупitvi z metanolom. Od 19. februarja 2020 do 27. aprila 2020 se je epidemija koronavirusne bolezni covid-19 v Iranu hitro širila in je bila povezana z 90.481 potrjenimi primeri in kar 5.710 potrjenimi smrtnimi primeri. Zaradi napačnih informacij o možnosti, da alkohol nevtralizira virus SARS-CoV-2, je prišlo tudi do znatnega stopnjevanja obolevnosti in umrljivosti zaradi metanola, saj je bilo v istem obdobju od februarja do aprila 2020 več kot 5.000 ljudi zastrupljenih in več kot 500 potrjenih smrti. Večina umrlih je bila moških. V nekaterih pokrajinah je bila stopnja smrtnosti zaradi zastрупitve z metanolom višja kot pri covidu-19. Smrtnost zaradi metanola je bila enajstkrat večja kot v letu 2019. Visoka obolevnost in umrljivost zaradi zastрупitve z metanolom je bila zaradi covid-19 še poslabšana. Glavni razlog smrti zaradi zastрупitev z metanolom je bila zdravstvena nepismenost prebivalstva, kajti kot odgovor na hiter porast pandemije covid-19 je Iran uporabil več strategij za ublažitev, vključno s širšo uporabo razkužil za roke na osnovi alkohola. V Iranu je alkohol postal ljudem bolj dostopen, kupili so ga lahko v lekarnah, kar je bilo upravičeno zaradi epidemije. Vendar pa so ob tem krožile dezinformacije, vključno s tem, da lahko grgranje ali pitje alkohola preprečita covid-19. Ker so proizvodnja, konzumacija in distribuiranje alkohola v Iranu prepovedani, je bila večja verjetnost, da bodo ljudje uživali nezakonite alkohole, ki lahko vključujejo višje ravni metanola. Tako so vzporedno s povečanim številom primerov covid-19 v Iranu poročali tudi o skrb vzbujajočem številu primerov zastрупitve z metanolom, ki je bil posledica pitja nezakonitega alkohola, ki vsebuje metanol. Nastali sta dve sočasno hitro rastoči epidemiji, pri katerih je ena spodbudila rast druge.³⁵ Na ta incident so vplivali trije glavni dejavniki. Prvi je pomanjkanje ozaveščenosti javnosti o preprečevanju in zdravljenju covid-19 ter različnih vrstah in rabah alkohola. Drugi dejavnik je prodaja metanola namesto etanola. V Iranu morajo namreč proizvajalci metanolu dodati barvilo, da lahko ljudje zlahka razlikujejo med njim in etanolom, ki je brezbarven, vendar nekateri prodajalci alkohola metanolu dodajo belilo, da postane brezbarven. Tako ga prodajajo, kot da bi bil etanol. In tretji je razširjanje govoric in napačnih informacij prek družbenih medijev o uživanju alkohola za preprečevanje

³⁴ Shokoohi et al., 2020, stran 25.

³⁵ Shokoohi et al., 2020, stran 25; Aghababacian et al., 2020, strani 29 in 30.

in zdravljenje covid-19. Te govornice so spodbujale ljudi k pitju ali grgranju alkohola, ki so želeli preprečiti okužbo ali pozdraviti novi koronavirus.³⁶ Ta tragični primer priča, kako usodni so lahko komunikacijski šumi in nesporazumi v nesrečah in izrednih razmerah. Zaradi nerazumevanja, nezaupanja in govoric se lahko pojavijo nasprotujoča si sporočila. Če ljudje ne zaupajo instituciji, ki objavlja informacije, ne bodo upoštevali njenih nasvetov in bodo nagnjeni h govoricam in nasprotujočim si informacijam iz neuradnih komunikacijskih kanalov, ki jim bolj zaupajo. Komunikacijski kanali, iz katerih posamezniki pridobivajo informacije in novice, vključujejo neposreden stik z drugimi prek telefona, spremljanje tradicionalnih medijev (na primer radio, televizija, spletne novice) in družbene medije (na primer Twitter, Facebook, Instagram itd.). Svetovna zdravstvena organizacija navaja, da lahko govornice vključujejo napačne informacije, mite in škodljive prakse, informacije, ki škodijo ugledu in zmanjšujejo zaupanje v institucije, ter informacije, ki predstavljajo tveganje za javno zdravje. Glavni pogoji za nastanek govoric so dvomnost glede situacije, velik pomen dogodka in tesnoba.³⁷

2.7 Ranljive skupine in potrošnja alkohola

Raziskave v Veliki Britaniji in ZDA kažejo, da imajo lezbijke, geji in biseksualci bistveno večjo verjetnost, da bodo imeli težave z duševnim zdravjem in posledično z zlorabo alkohola ter drog kot heteroseksualci kljub vse bolj strpnemu odnosu do istospolnih, saj sta stigma in socialna izključenost na podlagi spolne usmerjenosti lahko subtilnejši in trajnejši, kot si predstavljamo. Kljub večjemu sprejetju v javnosti in zakonskim spremembam za zagotavljanje enakosti ostajajo življenjske izkušnje dela LGB-oseb³⁸ s sprejemanjem njihove drugačnosti negativne.³⁹ Ekscesno pitje je pogosto osrednji del gejevske scene, izbira pijače pa je sredstvo za izražanje identitete ali izpodbijanje predsodkov ljudi o spolu. Prevladujoči stereotipi, da geji pijejo pretežno »alcopopse« in koktajle, medtem ko naj bi lezbijke lokale vrče piva, ne držijo. Povečana uporaba alkohola pri osebah, ki se identificirajo kot del skupnosti LGBT, pomeni način spopadanja s strukturnimi dejavniki, kot so marginalizacija,

³⁶ Aghababaeian et al., 2020, stran 31.

³⁷ Aghababaeian et al., 2020, stran 29.

³⁸ V tem podglavju navajam kratice, kot so zapisane v originalnih virih v pomenu LGB = lezbijske, geji, biseksualci; LGBT = lezbijske, geji, biseksualci, transseksualci; LGBTQIA+ = lezbijske, geji, biseksualci, transseksualci/transspolne osebe, queer (nekoč slabšalni izraz za geje, zdaj se večinoma uporablja za označevanje lezbijk, gejev, biseksualcev in transspolnih oseb ter za opis odprte spolne usmerjenosti in/ali izražanja spolne identitete), interspolne osebe, aseksualne osebe, nebinarne osebe.

³⁹ Pitman et al., 2021; UCL News, 2021.

diskriminacija in stigma ter pobeg od heteroseksualnih družbenih norm. Alkohol ima lahko tudi pomembno vlogo v družbenih vlogah. Manj verjetno je, da bodo osebe LGBT postale starši – kar je pogosto povezano z zmanjšano porabo alkohola – in pitje je lahko pomoč pri raziskovanju spolnosti, zlasti pri razkrivanju spolne identitete.⁴⁰ Skupnost LGBT je vse bolj tarča promocije pijač v barih in klubih ter alkoholnih podjetij, saj je obred prehoda vstopa v gejevsko sceno povezan z alkoholom, in kot takšen predstavlja pomembni del identitete LGBT. V barih in klubih LGBT je večja promocija pijač kot na drugih običajnih pivskih prizoriščih. Osebe LGBT so bolj izpostavljene tveganju za odvisnost od alkohola kot heteroseksualci. Pogostost obiskovanja barov in klubov je pogostejša med skupnostjo LGBT zaradi omejenih možnosti za druženje in pomanjkanja drugih prostorov, kjer bi se počutili varno pri izražanju svoje identitete in kjer jih ne bi zaradi tega nadlegovali. Biseksualne in transspolne osebe pogosto več pijejo kot heteroseksualne, ker trpijo zaradi izolacije in dvojne diskriminacije. Ker je pitje tako pomembno za gejevsko sceno, alkoholna industrija vse bolj trži svoje izdelke neposredno LGBT potrošnikom – na primer sponzorira gejevske parade ponosa v Združenem kraljestvu in ZDA, številne blagovne znamke, npr. vodke, pa se promovirajo kot gejem prijazne.⁴¹

Varni prostori za pitje in razkritje spolne identitete – gej bari, so bili med pandemijo koronavirusa pretežno zaprti, zato je alkoholna industrija prišla na idejo, da bi vsaj deloma zapolnila potrebo po pitju v skupnosti z drugačnimi oblikami druženja ob alkoholu.

Ko so poleti 2020 prvič organizirali »Oregon Wine Country Pride« parado in so bili videoposnetki dogodka vključeni v glasilo sponzorske vinske kleti, se je na spletu v zvezi s tem pojavilo nekaj zelo neprijetnih povratnih informacij.⁴² Čeprav se na prvi pogled zdi, da je vinska industrija s finančno podporo paradi med pandemijo podpirala pravice LGBTQIA+, pa ji je bila to pač ena od priložnosti za zaslužek na račun skupine, na katero prej ni pomislila. Vinska industrija je spretno povezala potrošništvo in aktivizem ter pripadnike LGBTQIA+ skupnosti uporabila kot vabo in maskoto. Navidezna podpora pravicam skupnosti je bila krinka za dobiček alkoholne industrije.

⁴⁰ Emslie et al., 2017.

⁴¹ Tufft, 2015.

⁴² Bennett, 2021.

2.8 Alkoholne spodbude za cepljene

Spodbude za cepljenje so nagrade, ki se uporabljajo za motiviranje posameznikov, ki oklevajo, da prejmejo priporočeno cepljenje. Programi spodbud za cepljenje niso isto kot pomoč ljudem, da cepljenje doživljajo manj obremenjujoče, kot na primer zagotavljanje prevoza na mesto cepljenja, varstvo otrok v času cepljenja ali brezplačnost cepiv. Spodbujevalne nagrade vključujejo manjše denarne spodbude (darilne kartice, gotovinska plačila) in nedenarne spodbude (bone za obroke, manjša darila). Spodbude za cepljenje temeljijo na psihologiji sprejemanja ekonomskih in zdravstvenih odločitev, kar dokazujejo študije, ki kažejo, da spodbude za cepljene povečujejo imunizacijo.⁴³ Leta 2021 so številne države v ZDA uporabile spodbujevalne nagrade za motiviranje cepljenja proti covidu-19, vključno z loterijami za 1 milijon dolarjev. Vendar pa te velike, a negotove finančne nagrade koristijo le nekaj srečnim nagrajencem in na splošno ne odpravljajo ovir pri dostopu do cepljenja. Nasprotno pa lahko zajamčene majhne finančne spodbude (na primer 25 \$) pokrijejo stroške, povezane z izgubljenimi urami dela, prevozom in varstvom otrok. Raziskava je pokazala, da so se zaradi finančnih nagrad najpogosteje prišle cepit družbeno ranljive skupine, kot so Afro- in Latino Američani ter najrevnejši, kot koristno pa se je pokazala tudi denarna nagrada tistemu, ki je osebo pripeljal na cepljenje.⁴⁴

Januarja 2021 je anketa med 2.200 odraslimi, vključno s skoraj 1.600 ljudmi, ki niso bili cepljeni, pokazala, da so moški bolj kot ženske nagnjeni k temu, da bi jih te spodbude pripravile do tega, da se prijavijo na cepljenje. Večji pristaši spodbud za cepljenje so bili demokrati v primerjavi z republikanci, po starosti pa milenijci. Vsi ti so zatrdili, da bi se bolj verjetno cepili, če bi lahko dobili brezplačno blago ali storitve. Podobna raziskava, narejena z več kot 2.000 odraslimi, pa je pokazala, da bi več kot dve tretjini odraslih sprejelo denarno spodbudo v razponu od 10 do 1.000 dolarjev. Ena tretjina jih je rekla, da se bodo cepili za 100 dolarjev ali manj. Peščica držav je tudi poročala, da so programi spodbujanja cepljenja povečali število lokalnih cepljenih v nekaterih demografskih skupinah, v nekaterih državah se je število zainteresiranih znatno povečalo, ko so razpisali visok loterijski dobitek za cepljenje.⁴⁵ Mediji so v letu 2021 poročali, da so tudi drugje po svetu uporabili podobno

⁴³ Erfani in Bourdeaux, 2021.

⁴⁴ Wong et al., 2021.

⁴⁵ Dickler, 2021.

strategijo nagrajevanja za cepljenje proti covidu-19. Spodbude so med drugim vključevale alkoholne nagrade oziroma spodbude za cepljenje, kot so brezplačno pivo v barih in pivovarnah, brezplačne brezalkoholne pijače, loterijske nagrade, denarne spodbude, žrebanja za pridobitev avta, šolnine za javne šole, različne ocvrte dobrote (krofi), predplačniške kartice, brezplačno marihuano, kjer je bila dovoljena za rekreacijsko uporabo, dovoljenja za ribolov in lov, vstopnice za športne dogodke, brezplačne tedenske vozovnice za podzemno železnico, žrebanje za križarjenje, denar za zmenek s partnerjem, brezplačne vstopnice za parkiranje, brezplačne letne članarine za javna gledališča in drugo. Zaradi kompromisov na področju javnega zdravja s subtilno poslanimi sporočili so se številni zdravstveni delavci počutili nelagodno in se javno spraševali, ali je pametno povečevati cepljenje na račun povečanja uživanja alkohola ali drugih nezdravih živil.

Kljub temu so v nekaj državah ZDA spodbujevalni programi za cepljenje povečali lokalne stopnje precepljenosti v nekaterih demografskih skupinah; na primer, moški so se pogosteje prijavili na cepljenje kot ženske, če je bila nagrada alkohol. Tudi ko so se pri promocijah tipa »Shot and a Beer« (Cepivo in pivo) ljudje postavili v vrsto pred pivovarno, da bi dobili brezplačno pivo, zgodnje navdušenje ni ravno povzročilo velikega povečanja stopnje cepljenja.

V Sloveniji se država ni odločila, da bi denarno nagrajevala cepljenje, so pa nagrajevanje svojih delavcev uporabila nekatera podjetja, ki so svojim delavcem izplačala po 70 evrov nagrade, če so se do sredine avgusta polno cepili,⁴⁶ saj so dobro predvidevala, da bi izpad dela zaradi karanten in bolniške odsotnosti povzročil večjo gospodarsko škodo, kot jo znašajo finančne spodbude za cepljenje.

Kar se pa tiče alkoholnih spodbud, se v Sloveniji res niso pojavile kot del državne strategije za večjo precepljenost – razen posredno v enem primeru v Laškem, kjer je bilo omogočeno cepljenje v mobilni enoti na prireditvi, povezani z alkoholom. Sicer je bila opaznejša prilagojena gostinska ponudba pri manjših gostincih, ki se je na šaljiv način poskušala navezovati na cepivo in spodbujanje k cepljenju.

Tako so v nekaterih občinah v Slovenskih goricah, ki so poleti 2021 imele najslabšo precepljenost, ravno to dejstvo izkoristili lokalni gostinci⁴⁷, ki so svojo ponudbo

⁴⁶ Mariborinfo, 2021a.

⁴⁷ Mariborinfo, 2021b.

obogatili z alkoholnimi pijačami s farmacevtskimi imeni cepiv (na primer Moderna = metin liker-jabolčni sok-sirup; Sputnik = vodka-juice; Astra Zeneca = jeger-cola; Pfizer = gin-tonic; Johnson & Johnson = stock-cola), kar sicer ni zvečalo precepljenosti, saj so bili razlogi za necepljenje drugje. Do takega afnanja na račun zdravja in težav, ki bi jih povzročila neprecepljenost so bili kritični nekateri domačini v teh občinah, sicer pa je popestrena gostinska ponudba pri večini vzbujala le kratkotrajne posmehljive opazke.

Če se ta poskus normalizacije pitja alkohola zdi razumljiv s stališča manjših gostinskih ponudnikov, ki so v pandemiji poskušali preživeti, pa je nasprotno državna pobuda za možnost mobilnega cepljenja v okviru Festivala Pivo in cvetje v Laškem vsaj paradoksalna, če že ne rokohitrsko nepremišljena. Država, ki je za povečevanje cepljenja postavljala mobilne cepilne enote, da bi ugodila potrebi in komoditeti ljudi, pripeljala cepiva pred vrata ljudi, ki se jim na cepljenje v mobilnih enotah ni bilo treba prijaviti, je šla v svoji ustrežljivosti in želji, da bi čim prej zamejila bolezen, predaleč. Minister za zdravje, ki vsaj nominalno v 12. členu Zakona o omejevanju porabe alkohola⁴⁸ opozarja državljane, da prekomerno pitje alkohola škoduje zdravju, je poleti 2021 v okviru nacionalne kampanje »Nalezimo se dobrih navad – cepimo se,« najavil, da bo mobilna cepilna enota delovala na prireditvi Pivo in cvetje,⁴⁹ in sicer v triurnem časovnem oknu 18. in 21. uro pri dvometrskem sedečem marmornem kipu kralja piva Gambrinusa.⁵⁰ Ker pa se klin s klinom ne izbija, je to možnost izkoristilo minimalno število obiskovalcev, Deloma zato, ker je prireditev potekala v poletnem epidemijemskem zatišju, deloma pa zato, ker je postavitev cepilne enote na neposrečenem mestu, skoraj pred pivskim šankom, v katerega se spremeni Laško med prireditvijo, dvakrat zgrešila dober namen – tako v smislu povečanja precepljenosti kot siceršnjih prizadevanj za zmanjšanje odvisnosti od alkohola.

⁴⁸ Uradni list RS, št. 15/03 in 27/17.

⁴⁹ Gerold, 2021.

⁵⁰ Občina Laško, Facebook profil, 9. julij 2021.

Po pojavu nove različice virusa omikron v novembru 2021, ki se je širil še hitreje kot vse prejšnje, je država pet dni v decembru (od 19. do 23. 12. 2021) organizirala tudi nočno cepljenje, da bi zaščitila, kar se da veliko ljudi. Čeprav to ni ponujalo dodatnih spodbud v smislu prehrane ali pijače, je veliko necepljenih to potezo razumelo kot skrivanje in izogibanje stigmatistih, ki se gredo cepit. Največje zanimanje za nočno cepljenje je bilo prvi dan v Mariboru, kjer se je cepilo največ ljudi (107), večina s tretjim, pozitivnim odmerkom in manj kot za prste ene roke s prvim. Gostilniška logika necepljenih je imela takoj pripravljenih cel kup komentarjev in vprašanj v zvezi s tem, ki so se pojavili pod prvimi novicami o nočnem cepljenju:⁵¹ »Nočno cepljenje?! Pa kdo si je to zmisлил? Lokale zapirajo ob 22h, a cepijo celo noč...«; »So šli na zakuhančka«; »To je edini žur ponoci kjer se lahk družijo brez da jim kdo teži...«; »Po večerji se našleplejo, pa se jim um zamegli in hlabrost napade?!«; »Pridem, ce bo ke za pit«; »Nekaj bo«; »Baje če te pijanega cepijo cepivo nič ne prime«;⁵² »Ej folk.. a ste za pižama party pred cepilnimi mesti...«;⁵³ »Juhu, po žurki, namest na burek«.⁵⁴ Del šal ob prvi vseslovenski celonočni cepilni akciji kaže na samoumevnost pričakovanj slovenske »mokre kulture« in ponotranjeno normalnost pitja, ki takoj asociira, da človek gre zvečer ven samo z enim namenom – da se napije. Sicer pa je neuspeh v smislu števila cepljenih sovpadal z več vladnimi škandali, od interpelacij korumpiranih ministrov, arogantne države vladajoče koalicije, do pisma predsednika vlade vsem državljanov, v katerem je pozival k cepljenju, pri katerem je bilo sporno, kako je prišel do naslovov.

2.9 Alkoholna industrija in izgubljen peti čut

Nazadnje je treba omeniti še poskus portugalske vinske industrije, ki je skušala obnoviti izgubljeni občutek za voh pri post-kovidnih bolnikih. V sodelovanju z Univerzo v Aveiru je razvila pameten senzorični komplet za ponovno usposobitev čuta za voh.⁵⁵ Klinične raziskave so bile izvedene v bolnišnici, kjer so ocenjevali učinkovitost kompleta pri regeneraciji voha pri bolnikih s potrjeno izgubo vonja. Senzorični komplet je vseboval portugalske surovine, kot so rožmarin v prahu, lupino mandarine, tropine v prahu iz lokalnega grozdja, semena janeža, ingver v prahu in liste origana. Sestavine so bile izbrane zaradi trajnostnosti naravnih virov,

⁵¹ Izjave so nelektorirane.

⁵² Facebook profil informativnega portala Mariborinfo.com, 20. 12. 2021.

⁵³ Facebook profil informativnega portala N1 Slovenija, 20. 12. 2021.

⁵⁴ Facebook profil Delo 20. 12. 2021.

⁵⁵ Neish, 2021.

ki jih Portugalci dobro poznajo, kar povečuje verjetnost, da bi njihovo vonjanje sprožilo pozitivne vohalne spomine. Portugalski proizvajalec vina je dobavil rastlinski material, vključen v komplet, in prispeval svoje strokovno znanje pri analizi arom. Komplet bo koristil vinski industriji, ki je neločljivo povezana z vonjem. Ljubitelji vina in tisti, ki delajo v vinski industriji, kot so sommelieri, in drugi poklici, kot so kuharji in parfumerji, bi prav tako lahko koristno uporabljali senzorični komplet. Komplet so seveda razvili, da bo v prihodnosti komercialno uspešen.⁵⁶

3 Diskusija: Uradna priporočila in svarila v odnosu do kapitala

Svetovna zdravstvena organizacija je v začetku pandemije 2020 predlagala, da je potrebno ukrepanje vlad za zmanjšanje porabe alkohola med pandemijo covida-19.⁵⁷ Jasno je opozorila, da se alkoholni izdelki ne smejo deklarirati ali obravnavati kot »nujni izdelki« in da se zagotavljanje alkohola ne sme označiti kot »nujna storitev«, ki se med pandemijo zagotavlja na spletu ali pa analogno. Alkohol ni navadna dobrina, ampak je psihoaktivna snov. Ker so milijoni ljudi preživljali z visoko stopnjo stresa in tesnobe, ker so bili izolirani, ko so delali od doma, bi se morali vsi zavedati, da zaprtje s tako škodljivo snovjo, kot je alkohol, prinaša določena tveganja. Za vlade to pomeni, da so potrebni dodatni ukrepi in da je treba obstoječe predpise zaostri.⁵⁸

Svetovna zdravstvena organizacija ima obsežen nabor priporočenih ukrepov za zmanjšanje porabe alkohola in škode, povezane z alkoholom. Najboljši načini za zmanjšanje skupne količine alkohola, porabljenega v družbi, so: 1) povečanje trošarin na alkohol, da bi pokrili posledice alkohola za družbo; 2) omejevanje dostopa do alkoholnih pijač v maloprodaji – na primer s prepovedjo spletne prodaje alkohola in dostave na dom; in 3) uvedba celovitih prepovedi oglaševanja, promocije in sponzoriranja alkohola. Svetovna zdravstvena organizacija meni, da so te tri vrste državnih intervencij najboljše za zmanjšanje izpostavljenosti alkoholu, ker so stroškovno učinkovite in enostavne za izvajanje. Zaradi tega je Svetovna zdravstvena organizacija priporočila omejitve prodaje alkohola med pandemijo – na primer z zmanjšanjem količine, ki jo lahko oseba kupi naenkrat, z omejitvijo prodajnih ur, prepovedjo dostave na dom in prodaje alkohola prek interneta, kjer ustrezno

⁵⁶ Neish, 2021.

⁵⁷ Frequently, 2020.

⁵⁸ Frequently, 2020, stran 3.

preverjanje starosti ni mogoče. Za preprečevanje zastrupitev je predlagala obvezno spremljanje nedovoljene proizvodnje in prodaje alkohola, odvisno od konteksta pa tudi razširjene izvršilne ukrepe in strožje kazni. Poleg tega je sugerirala, da vlade razmislijo o posebnih preventivnih kampanjah o tveganjih uživanja alkohola med pandemijo covid-19, ki bi lahko bile usmerjene (po starosti, spolu ali poklicu) na različne skupine prebivalstva. Nazadnje bi morali pristojni organi razviti posebne kodekse in uporabiti ustrezne nadzorne mehanizme, ki zahtevajo odstranitev napačnih informacij v zvezi alkoholom, zlasti na družbenih medijih, saj so dezinformacije ali lažne novice o alkoholu in covidu-19 nevarne in so že privedle do smrti.⁵⁹

Svetovna zdravstvena organizacija je zgodaj opozorila, da se je spletno oglaševanje alkohola v nekaterih državah po uvedbi stroge domače izolacije in karantenskih ukrepov močno povečalo. Ponudila je dokaze, ki kažejo, da so alkohol močno promovirali s posebnimi ponudbami, ponudbami na prodajnih mestih in na spletu, pri čemer so nekatere države spremenile celo svojo zakonodajo v prid spletne prodaje in dostave alkohola. Svetovna zdravstvena organizacija je opozorila, da bi morale vlade razmisliti o omejevanju te oblike oglaševanja posebej za zaščito državljanov, zlasti otrok in mladostnikov, saj se je izkazalo, da izpostavljenost oglaševanju alkohola vpliva na njihovo vedenje pri pitju.⁶⁰

Za vsa ta opozorila se zdi, da sploh niso dosegla Slovenije. Pri nas so gospodarski minister in večina medijev ves čas tarnali o posledicah zaprtih gostiln, mnogo bolj v primerjavi z drugimi zaprtimi gospodarskimi podjetji. Posledice gospodarske škode za gospodarstvo so bile v času epidemije nedvomno ogromne, ponekod tudi nepovratne, a vlada je pogosto sprejemala tako kontradiktorne in pogosto neživljenjske ukrepe, protikoronsko zakonodajo, zaradi katere je pomoč prišla prepozno ali pa sploh ne, in naknadno spreminjala pogoje za pridobitev pomoči, da je dejansko ta gospodarski sektor pahnila še globlje. Vsekakor pa je v prizadevanjih reševanja gospodarstva pozabila, zakaj to sploh počne. V situaciji z zelo nalezljivo boleznijo bi bilo treba državo popolnoma zapreti, dokler epidemija ni obvladana in nuditi državno pomoč vsem, ki zaradi zaprtja niso mogli delati in zaslužiti. Tako bi se najhitreje rešili virusa. Ker pa je prevladala logika kapitala nad logiko skupnega dobrega, je bila pri nas situacija takšna, da se je kampanjsko in selektivno zapiralo in

⁵⁹ Frequently, 2020, stran 3.

⁶⁰ Frequently, 2020, stran 3.

odpiralo, ukrepi pa so se spreminjali s hitrostjo širjenja virusa, da se podjetniki niso mogli znajti ali dovolj organizirati.

Tako je večmesečno zaprtje v letu 2020 in 2021, odpuščanje delavcev, prehajanje kadra v druge, aktivne sektorje, odpisi pokvarjenega blaga in poslabšanje psihosocialnega stanja zaposlenih ter lastnikov močno načelo gostince. Država je delno pomagala z različnimi interventnimi zakoni (protikoronskimi paketi pomoči ali PKP), a ta večine gostincev ni dosegla v polnem obsegu, v najboljšem primeru so bili povrnjeni fiksni stroški.⁶¹ Kot se je izkazalo kasneje, je več kot 39 % podjetnikov moralo vrniti državno finančno pomoč, ki so jo prejeli iz protikoronskih svežnjev. Eden od pogojev za pridobitev pomoči iz petega protikoronskega svežnja je bil 20-odstotni upad prometa. Po določilih iz drugega svežnja je moralo podjetje za pridobitev subvencije za nadomestilo plač zaposlenih, ki so bili na čakanju na delo, imeti manj kot 10-odstotni upad prometa v primerjavo z letom 2019 (v prvem valu epidemije), pozneje pa je ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo ta pogoj zaostriilo, tako da se je upošteval 20-odstotni izpad (v drugem valu epidemije).⁶² Vlada je v PKP določila spregled kršenja prihodkovnih pogojev v primeru višje sile, torej dogodka, na katerega delodajalci niso mogli vplivati in ga niso predvideli. Toda to je veljalo zgolj, če je šlo za izplačilo nadomestila zaradi obveznosti varstva otrok, ustavitve javnega prevoza in zaprtja meja, ne pa tudi zaradi obveznega zaprtja vseh nenujnih dejavnosti, ki je vplivalo na deset tisoče delodajalcev. Zaradi zaostritve pogojev in da ne bi izgubili subvencij, je konec 2020 zacvetela siva ekonomija s plačili na roke ali zamikom izdaje računa in plačilom v začetku leta 2021. Pomoč iz PKP paketov je bila tako za mnoge le posojilo, ki ga ne bi sprejeli, če bi zanj vedeli.⁶³ Po anketi Gospodarske zbornice Slovenije je med epidemijo državno pomoč prejelo skoraj 60 % vprašanih podjetij. Od teh jo je moralo kar 39 % vrniti. Tista podjetja, ki so pomoč prejela in kasneje ocenila, da do pomoči po interventnih ukrepih niso bila upravičena, so morala v povprečju vrniti 40 % prejete državne pomoči.⁶⁴

Ves čas je iz politično-retoričnih akrobacij slovenskega gospodarskega ministra govoril zgolj kapital in hlinjeni humanizem. Njegova retorika je, ne glede na to, kako osovražen je bil, prešla v tako samoumevno rabo, da so ob vsaki spremembi ukrepov in ktnitvi svoboščin zaradi skupnega dobrega bile vedno omenjene ali v ospredju

⁶¹ Cehnar, 2021.

⁶² Baler, 2021.

⁶³ Cirman et al., 2021.

⁶⁴ Modic in Vuković, 2021.

zaprte gostilne – mimogrede, prav minister za gospodarstvo se je v času epidemije 2020 lahko nemoteno (uradno in službeno) družil v gostilnah, kar je prišlo na dan šele kasneje. V vsakdanjih pogovorih pa je bilo pogosto slišati vprašanja kot: »Gostilne so zaprte, kaj pa zdaj? Ali bomo sploh preživel«, ali pa: »Gostilne so še vedno zaprte. Pa tile nas zdravijo zaradi alkohola in ne zaradi korone«. Ko so se gostilne končno odprle za vse, je pivsko veselje malo okrnilo spoznanje, da so ga funkcionarji lahko tudi med zaprtjem na skrivaj pili, če je le bil to službeni in ne individualni dogodek, a javnost je to problematizirala le krajši čas. Vlada je za tolažbo po tem razkritju odprla vrata lokalov za vse, s sprenevedanjem, da je to bilo tako in tako ves čas dovoljeno za službene sestanke, o čemer pa razen njih ni nihče nič vedel.

Ko so leta 2020 in 2021 zaradi velikega števila okužb in hospitalizacij odpadla javna martinovanja, so se ta preselila med štiri stene. V obeh primerih so bile Facebook strani slovenskih kuharic in pekaric prepolne fotografij količinsko glomaznih obedov z obilo pijače, praznovanja v gostilnah pa so leta 2021 tudi potekala ponekod v tako ekscesni obliki, da so nekateri gostilničarji rade volje točili vino v kozarce že odhajajočim gostom kar skozi okna njihovih avtomobilov. To pomeni, da so na varnost ljudje hitro pozabljali, če je bila na vidiku priložnost druženja z alkoholom. V času martinovanja leta 2021 so nekateri gostinci prirejali srečanja za zaprte družbe s pivskimi igrami v živo.

V začetku decembra 2021, ko so bile bolnišnice prepolne, smrtnost zelo visoka in so druge države sprejemale ukrepe, kot so obvezno cepljenje za vse, zaprtje letalskega prometa z Južno Afriko, kjer se je pojavila nova različica virusa omikron, obvezne karantene za potnike iz južnoafriških držav in zaprtje božičnih sejmov, je Slovenija sprejela ukrep za zmanjšanje možnosti prenosa virusa na Miklavževih in novoletnih sejmih s prepovedjo prodaje hrane in pijače (to je pretežno kuhanega vina) na stojnicah. V lokalih za sedeče goste sicer strežba ni bila prepovedana. To je v delu javnosti sprožilo tako veliko ogorčenje, da so nekateri napovedali, da si bodo kuhančka prinesli zraven v termovkah, če bo treba, organizirali »kuhanček partije«, nekateri župani pa so iskali stranpoti, da bi ohranili stojnice, a jih je inšpekcija kasneje vseeno zaprla. Odvzeta možnost utečene oblike opijanja v »mokri kulturi« zaradi skupne varnosti je odstrla še eno plast pandemske sebičnosti.

Zadnji primer neuspešnega ukrepa s konca leta 2021 je ukrep v zvezi s silvestrovanjem. Ko je vladna strokovna *skupina* za zaježitev in obvladovanje epidemije covid-19 konec leta 2021 vladi predlagala prepoved silvestrovanj tako na prostem kot v lokalih, so na ministrstvu za gospodarstvo dejali, da ta predlog ni sprejemljiv, minister za gospodarstvo pa je celo napovedal, da bi praznovanja lahko potekala tudi po 22. uri, v času, ko bi sicer morali biti gostinski obrati zaprti, pri čemer je dodal, da bi se za 31. decembra lahko zgodilo, da se bo pred praznovanjem treba testirati na okužbo s koronavirusom.⁶⁵ Ti primeri kažejo, kako je gospodarstvo krojilo potek epidemije oziroma njene ukrepe. Brezpogojno in ne glede na posledice je zagovarjalo kapital pred ljudmi, ti pa so navajeni in odvisni od »mokre kulture« to igro večinoma sprejeli brez kritičnega razmisleka. Pri zagovarjanju pravice do »mokre kulture« se niso ustavili niti pred grožnjami in poniževanjem zdravstvenih delavcev niti pred konkretnimi sabotажami cepljenj z neposrednim prenašanjem na družbenih omrežjih, kar je bilo sicer del načrta najbolj militantnih proticepilcev. Vsekakor je omejitev dostopnosti do alkohola vplivala na navade, ki spodbujajo pitje alkohola, a visoke tolerance do negativnih posledic pitja, evfemizmov za opravičevanje pitja (kot so: kulturno pitje, pitje po pameti, zmerno pitje, preudarno pitje, normalno pitje, zdravo pitje, pitje za zdravje) ni odpravila. Nespremenjeni so ostali tudi zastarela zakonodaja in neučinkovito izvajanje nadzora.

Gostilne v Sloveniji so začele delovati kot pred epidemijo v marcu 2022, pandemske težave so začele bledeti, za preživele z minimalnimi posledicami so postale anekdotičnega značaja, vse skupaj je prekrila nova skrb zaradi ruskega napada na Ukrajino. Eden od prvih povračilnih, bolj ali manj simboličnih ukrepov proti Rusiji in solidarnosti z Ukrajino je bil bojkotiranje ruske vodke in prekinitev njenega uvoza v Avstraliji,⁶⁶ Kanadi,⁶⁷ ZDA,⁶⁸ kar je bil svojevrsten pokazatelj prioritete in razprostranjenosti globalne mokre kulture.

⁶⁵ STA in N. P., 2021.

⁶⁶ Bossinakis, 2022; Benson 2022.

⁶⁷ NewsnationNow, 2022.

⁶⁸ Eyewitness News, 2022; News 12 Staff, 2022.

4 Zaključek

Alkoholne pijače so bile v času pandemije covid-19 med najbolj odpornimi izdelki zaradi velike moči in inovativnosti alkoholne industrije. Alkoholni marketing je bil izredno učinkovit in alkoholna industrija je uporabljala številne gverilske taktike, da bi obdržala stare pivce in privabila nove, in to ne glede na opozorila zdravstvenih organizacij ter alkoholne zakonodaje. Namen alkoholne industrije z velikanskim proračunom je bil jasen: povečati prodajo alkohola. Alkoholni marketing je nagovarjal tako splošno kot ciljno občinstvo, pri čemer se je znova pokazalo, da ima kulturne navade in rituale pivcev dobro preučene in v malem prstu. Z razširjeno ponudbo digitalnih storitev, veččutnim nakupovanjem in veččutnim pitjem v kombinaciji s klasičnim, povečano ponudbo RTD pijač («ready to drink», nizkoalkoholne pijače v pločevinkah, ki so mešanice alkohola in sokov ali drugih brezalkoholnih pijač) je alkoholna industrija oziroma njeni veliki igralci kljub globalnemu zaprtju v letu 2020 povečala svoj dobiček. Velikim korporacijam v alkoholni industriji se je obdobje koronavirusa splačalo.

Trendi, za katere upravičeno pričakujemo, da se bodo nadaljevali tudi v letu 2022, vključujejo spremembo pivskih navad na več ravneh, še zlasti naj bi bil opazen premik od eksczesnega pitja k pitju kakovostnih alkoholnih pijač v manjših količinah. Ob tem naj bi popularnost ohranile pijače iz kategorij že pripravljenih mešanic v pločevinkah za enkratno serviranje, pijač brez alkohola in tistih z nizko količino alkohola ter »premium« alkoholnih mešanic na osnovi žganih pijač, z uporabo vrhunskih viskijev, rumov in ginov. Alkoholna industrija bo poskušala ugoditi pričakovanjem pivcev in nadaljevala z vsečnostjo, zabavnostjo, posebnimi učinki pijač in embalaže ter njeno praktičnostjo. Ker pa se je globalno v času drugega leta epidemije 2021 poraba alkohola zmanjšala za 6 %, je možno pričakovati še bolj agresivne, prefinjene in prikrite strategije trženja alkohola, ki se ne bodo ustavile pred nobeno populacijo. Ker je alkoholna industrija v spregi z vlado, saj prodaja alkohola znatno okrepi državni proračun, je logično, da ima politika interes za prodajo alkohola in ne za njegovo zmanjšanje. Še zlasti vinska industrija, ki ima ogromne neprodane presežke, bo poskušala pridobiti mlajše pivce z inovativno ponudbo nizkoalkoholnih in nizkokaloričnih mešanic z zanimivimi okusi, pakiranimi v privlačnih pločevinkah, da bi se približala potrebam mlajših potrošnikov. Ker za mlajše pivce pitje samo vina ni zelo interesantno, saj raje posegajo po mešanicah z ginom, bo vinska industrija poskušala združiti oboje v RTD kategoriji, računajoč, da

bo s to kategorijo ustvarila doživljenjske pive, ki bodo kasneje posegali po drugih vrstah alkoholnih pijač. Ko so se epidemiološki ukrepi dovolj sprostiti, da je bilo spet možno neovirano delovanje barov in restavracij, ki predstavljajo vezno tkivo med alkoholno industrijo in potrošniki, so ti poskušali zadostiti potrebi po druženju z novimi ponodbami in z novimi normalizacijami pitja alkohola. Kot kažejo prognoze vinskih revij, bodo nadaljnji koraki postopni (na videz benigne ponudbe kave z likerji, kot je na primer espresso-martini, espresso-amaro), dokler očaranost z novo ponudbo ne bo postala nova potreba po alkoholu.

Glede na povedano je vprašljivo, ali lahko s tem primeri in opozorili regulatorji in javno zdravstveni programi proti ekscesnemu pitju sploh imajo kaj početi, da bi se resno pripravili na novo družbeno epidemijo splošnega utapljanja skrbi. Sprega alkoholne industrije z velikanskim kapitalom s politiko je močnejša od splošnega dobrega in od zdravja ljudi.

Literatura

- 14 Zoom Drinking Games to Play Online in 2021 (2021). Teambuilding 21. 5. <https://teambuilding.com/blog/zoom-drinking-games> (obiskano 5. 1. 2022).
- Aghababaeian, H., Hamdanieh, L. in Ostadtaghizadeh, A. (2020) Alcohol intake in an attempt to fight COVID-19: A medical myth in Iran. *Alcohol* 88, str. 29–32. <https://doi.org/10.1016/j.alcohol.2020.07.006> (obiskano 5. 1. 2022).
- Alcohol and COVID-19: what you need to know. World Health Organization. https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0010/437608/Alcohol-and-COVID-19-what-you-need-to-know.pdf (obiskano 5. 1. 2022).
- Alcohol.org (2020) Drinking Alcohol When Working from Home. <https://www.alcohol.org/guides/work-from-home-drinking/> (obiskano 5. 1. 2022).
- Baler, I. (2021) Soboški gostinec najel posojilo, da bo vrnil državno pomoč. *Vestnik*, 22. 4. https://vestnik.si/clanek/aktualno/soboski-gostinec-najel-posojilo-da-bo-vrnil-drzavno-pomoc-867690?fbclid=IwAR3ziQSWYw70iqOX2iqxyoDmlm-oy5fiVwXCfB_Dczr0ZWbfm46BAADIVoc (obiskano 5. 1. 2022).
- Bennett, S. (2021) A Look at LBGTQIA+ Issues in Wine, and How the Industry Can Solve Them. *VinePair* 16. 6. <https://vinepair.com/articles/wine-industry-lgbtqia-community/> (obiskano 5. 1. 2022).
- Benson J. (2022) Dan Murphy's & BWS Remove All Russian Vodka From Shelves. 96fm Perth 4. 3. <https://www.96fm.com.au/newsroom/dan-murphys-and-bws-removes-russian-vodka-from-shelves-in-solidarity-with-ukraine/> (obiskano 4. 3. 2022).
- Bernard, (b. n. i.) (2020) A Man Drank a Bottle of Rubbing Alcohol for COVID-19. *MedPage Today* 22. 4. <https://www.medpagetoday.com/infectiousdisease/covid19/86094> (obiskano 5. 1. 2022).
- Bossinakis, C. (2022) Aussie Bottle Shops Are Removing Russian Liquor Off Their Shelves. *LADBible* 28. 2. <https://www.ladbible.com/news/latest-aussie-bottle-os-are-removing-russian-liquor-off-their-shelves->

- 20220228?source=lbostatic&fbclid=IwAR2ciTz9vhPlasRbIKWkSGSfUHlc6Mp843b9feO37dMQG2Fe_3bTloq1Hc (obiskano 28. 2. 2022).
- Cehnar, J. (2021) Župan Arsenovič bo gostincem odpisal plačilo najemnine za gostinske vrtove, a zaenkrat le za maj in junij. Večer, 3. 5. <https://www.vecer.com/maribor/aktualno/mariborska-obcina-bo-gostincem-odpisala-placilo-najemnine-za-gostinske-vrtove-a-zaenkrat-le-za-maj-in-junij-10241749> (obiskano 5. 1. 2022).
- Chesler, C. (2020) As pandemic and stay-at-home orders spread, so does alcohol consumption. The Washington Post 2. 4. https://www.washingtonpost.com/national/health-science/as-pandemic-and-stay-at-home-orders-spread-so-does-alcohol-consumption/2020/04/02/ad41bc3c-7430-11ea-87da-77a8136c1a6d_story.html (obiskano 5. 1. 2022).
- Cirman, P., Modic T. in Vuković V. (2021) Ura resnica za vladne pravljice o reševanju delovnih mest. Necenzurirano, 12. 4. https://necenzurirano.si/clanek/aktualno/ura-resnica-za-vladne-pravljice-o-resevanju-delovnih-mest-864685?fbclid=IwAR1_ZDNn91ndx5SIw_R3CZdZX0nTQ0BfM3RDmsxRseSOWBr6u-aA-xbeyYg (obiskano 5. 1. 2022).
- Dickler, J. (2021) Do vaccine incentives work? Krispy Kreme says giving away 1.5 million free doughnuts has helped. CNBC, 1. 6. <https://www.cnbc.com/2021/06/01/do-vaccine-incentives-work-krispy-kreme-says-freebies-have-helped.html> (obiskano 5. 1. 2022).
- Emslie C., Lennox J. in Ireland L. (2017) The role of alcohol in identity construction among LGBT people: a qualitative study. *Sociology of Health Illness*. Nov; 39(8):1465–1479. doi: 10.1111/1467-9566.12605. Epub 2017 Aug 19. PMID: 28833252 (obiskano 5. 1. 2022).
- Erfani, P. in Bourdeaux, M. (2021) Can Vaccine Incentive Reward Programs Increase COVID-19 Vaccine Uptake? Harvard Medical School, Blavatnik Institute Global Health and Social Medicine. file:///C:/Users/MOJCAR~1/AppData/Local/Temp/Vaccine%20Incentives_PGPPSC.pdf (obiskano 5. 1. 2022).
- Ferreira V. (2020) Corona beer vs. coronavirus: Why ‘doing nothing’ about flurry of absurd memes connecting the two may be Constellation’s best bet. *Financial Post* 31. 1. <https://financialpost.com/news/retail-marketing/corona-beer-vs-coronavirus-why-doing-nothing-about-flurry-of-absurd-memes-connecting-the-two-may-be-constellations-best-bet> (obiskano 5. 1. 2022).
- Frequently asked questions about alcohol and COVID-19 (2020) World Health Organization. https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0007/442690/FAQ-COVID-19-alcohol.pdf (obiskano 5. 1. 2022).
- Gerold, M. (2021) Cepili se boste lahko tudi na festivalu “Pivo in cvetje” v Laškem. *Koroške novice*, 2. 7. <https://www.koroskenovice.si/novice/cepili-se-boste-lahko-tudi-na-festivalu-pivo-in-cvetje-v-laskem/> (obiskano 5. 1. 2022).
- Gibson, M. (2021) How Technology is Reshaping the Liquor Industry. *FasTrax*. <https://www.goftrax.com/blogs/posts/how-technology-is-reshaping-the-liquor-industry> (obiskano 5. 1. 2022).
- Lorch, W. (2020) Wine Communication Goes Online. *Wine-Searcher* 28. 3. <https://www.wine-searcher.com/m/2020/03/wine-communication-goes-online> (obiskano 5. 1. 2022).
- Mariborinfo (2021a) To slovensko podjetje ponuja svojim zaposlenim nagrado, če se bodo cepili. 18. 5. https://mariborinfo.com/novica/slovenija/nagrada-za-delavce-tega-slovenskega-podjetja-a-le-ce-se-cepijo/362119?fbclid=IwAR3fSOLYl_x7pXrDhOH7ElxD8CnYn912O2pKyErjemXL3xKzNi2FjNVEMpI (obiskano 5. 1. 2022).
- Mariborinfo (2021b) Štajerske občine z najslabšo precepljenostjo: Namesto pravega cepiva raje na »cepljenje« v gostilno. 29. 6. https://mariborinfo.com/novica/lokalno/stajerske-obcine-z-najslabso-precepljenostjo-namesto-pravega-cepiva-raje-na?fbclid=IwAR0fr7-GEoYmSMQ6-4vGGT7v7wdEXmdjUALcb83_ewCJbiHEsVERXGsx8bA (obiskano 5. 1. 2022).

- Mertes, A. (2021) 31 Funny Wine Glass Sayings That Everyone is Sure to Love. Quality Logo Products Blog 27. 5. <https://www.qualitylogoproducts.com/blog/funny-wine-glass-sayings/> (obiskano 5. 1. 2022).
- Mileham, A. (2021) Bridge: Taylor's expects to sell 1m Portonic cans in first year after strong demand. The Drinks Business 23. 6. <https://www.thedrinksbusiness.com/2021/06/bridge-taylors-expects-to-sell-1m-portonic-cans-in-first-year/> (obiskano 5. 1. 2022).
- Mobley, E. (2021) Pandemic drinking shows America's all-or-nothing attitude toward alcohol: binge or be sober. San Francisco Chronicle 27. 3. <https://www.sfchronicle.com/food/wine/article/Pandemic-alcohol-drinking-America-temperance-binge-16030912.php> (obiskano 5. 1. 2022).
- Modic, T. in Vuković, V (2021) »Kaj nas uči država? Ne dela, ampak goljufanja«. Necenzurirano 5. 5. <https://necenzurirano.si/clanek/aktualno/kaj-nas-uci-drzava-ne-dela-ampak-goljufanja-870691?fbclid=IwAR2WAHdjZ949PBoOyX9zTdKGGyYwfoqHshrvNvqtifGmYYt5tdXoLYPidxRA> (obiskano 5. 1. 2022).
- Morris, R. (2021) American Gen Z are thoughtful boozers, survey says. The Drinks Business 9. 8. <https://www.thedrinksbusiness.com/2021/08/american-gen-z-are-thoughtful-boozers-survey-says/> (obiskano 5. 1. 2022).
- NBC (2020) Study: Alcohol Sales On the Rise As People Stay Home. 1. 4. <https://www.nbc.com/news/coronavirus/study-alcohol-sales-on-the-rise-as-people-stay-home/2213998/> (obiskano 5. 1. 2022).
- Neish, S (2021) Portuguese producer Sogrape co-develops kit to restore sense of smell in Covid patients. The Drinks Business 15. 7. <https://www.thedrinksbusiness.com/2021/07/portuguese-producer-sogrape-co-develops-kit-to-restore-sense-of-smell-in-covid-patients/> (obiskano 5. 1. 2022).
- News 12 Staff (2022) Canarsie liquor stores pull Russian vodka from shelves amid Ukraine invasion. News 12 The Bronx 28. 2. <https://bronx.news12.com/canarsie-liquor-stores-pull-russian-vodka-from-shelves-amid-ukraine-invasion?fbclid=IwAR0cZCuSTAHWm3fm7qNjsFNLf3QIUDMZQe6dWjMHSq5AjDHyZqF6acGh8> (obiskano 28. 2. 2022).
- NewsnationNow (2022) Canadian liquor stores remove Russian vodka after Ukraine invasion. 26. 2. <https://www.facebook.com/watch/?ref=saved&v=1093244818138974> obiskano 26. 2. 2022).
- Nilsson, C., Ridoff, N., Szolnoki, G., Tafel, M. in Blafm M. (2021) Online wine Tastings. Wine Tourism Worldwide – A Global Survey May 18. Stockholm, WineTourism and Geisenheim, Geisenheim University. https://www.winetourism.com/wp-content/uploads/2021/03/OWT_Report_GeisenheimUni_WineTourismCom.pdf (obiskano 5. 1. 2022).
- Pitman, A., Marston, L., Lewis, G., Semlyen, J., McManus, S., in King, M. (2021) The mental health of lesbian, gay, and bisexual adults compared with heterosexual adults: Results of two nationally representative English household probability samples. Psychological Medicine, 1–10. doi:10.1017/S0033291721000052 (obiskano 5. 1. 2022).
- Eyewitness News (2022) Potent protest: Bars pull Russian vodka off shelves, promote Ukraine brands. Eyewitness News 26. 2. https://abc7.com/bars-liquor-stores-vodka-ukraine/11603223/?fbclid=IwAR1d6qd2kKzo817h9te_Vfuzza6jIVC5lvaM4fj7OuT_LBcAFWml627E0U (obiskano 26. 2. 2022)
- Romano, A. (2021) Is Canned Wine Growing Up? Wine Spectator 15. 7. https://www.winespectator.com/articles/is-canned-wine-growing-up?fbclid=IwAR1GW1_xUy_9R37Ajtz8N4eKqb1mZLkMDImVZThPnuZzXZTPrK_tQKBaNN0 (obiskano 5. 1. 2022).
- Shokoohi, M., Nasiri, N., Sharifi, H., Baral, S., Stranges, S. (2020) A syndemic of COVID-19 and methanol poisoning in Iran: Time for Iran to consider alcohol use as a public health challenge? Alcohol 87, str. 25–27 <https://doi.org/10.1016/j.alcohol.2020.05.006> (obiskano 5. 1. 2022).

- Slaughter, T. (2021) Our Rules for Zoom Room Drinking Game, Because Why Not? *The Manual*. 11. 4. <https://www.thematerial.com/food-and-drink/zoom-room-drinking-game-rules/> (obiskano 5. 1. 2022).
- Smith, C. (2021) The 10 most valuable beer brands in the world. *The drinks business* 4. 6. <https://thedrinksbusiness.com/2021/06/the-10-most-valuable-beer-brands-in-the-world/> (obiskano 5. 1. 2022).
- STA in N. P. (2021) Nove omejitve v trgovinah. Kako pa bo z ukrepi na silvestrovo? N1, 22. 12. <https://n1info.si/koronavirus/ministra-razkrila-ukrepe-ki-bodo-veljali-med-prazniki/?ref=fbn1&fbclid=IwAR045jYfD9QIij7QC5pLnhXOX8I3JwqfRo8qicUtAA7YH0pB9Eyb0HEh0pc> (obiskano 5. 1. 2022).
- Sugarman, D. in Greenfield, S. (2021) Women, alcohol, and COVID-19. 6. 4. Boston, Massachusetts: Harvard Medical School, Harvard Health Publishing. <https://www.health.harvard.edu/blog/women-alcohol-and-covid-19-2021040622219> (obiskano 5. 1. 2022).
- Thompson, K. (2020) 8 Drinking Games You Can Play with Friends Virtually. *Thrillist* 4. 4. <https://www.thrillist.com/drink/nation/online-drinking-games-virtual-happy-hour-activities> (obiskano 5. 1. 2022).
- Tufft, B. (2015) Concerns raised LGBT communities are being targeted by alcohol companies. *The Herald*. 8. 12. <https://www.heraldscotland.com/news/14129922.concerns-raised-lgbt-communities-targeted-alcohol-companies/> (obiskano 5. 1. 2022).
- UCL News (2021) Mental health disorders and alcohol misuse more common in LGB people. 17. 2. <https://www.ucl.ac.uk/news/2021/feb/mental-health-disorders-and-alcohol-misuse-more-common-lgb-people> (obiskano 5. 1. 2022).
- Williams, H. A., Williams, R. in Bauman M. (2018) Growth of the wine-in-a-can market. Texas Tech University, College of Human Sciences, Texas Wine Marketing Research Institute. https://www.depts.ttu.edu/hs/texaswine/docs/Wine_in_Can_Industry_Report.pdf (obiskano 5. 1. 2022).
- Williams, M. (2019) Is The Future of Wine in The Can? *Forbes* 28. 8. <https://www.forbes.com/sites/michellewilliams/2019/08/28/is-the-future-of-wine-in-the-can/?sh=3b8076ed6cc3> (obiskano 5. 1. 2022).
- Wong, C. A., Pilkington, W., Doherty, I., Zhu, Z., Kumar, D. in Brewer, N. (2021) Guaranteed Financial Incentives for COVID-19 Vaccination. A Pilot Program in North Carolina. *JAMA Internal Medicine*, 25. 10. 2021. doi:10.1001/jamainternmed.2021.6170 (obiskano 5. 1. 2022).

GOSPODARSKA IN POSLOVNA NEGOTOVOST V EVRSKEM OBMOČJU IN ZDRUŽENIH DRŽAVAH AMERIKE PO IZBRUHU COVIDA-19 NA KITAJSKEM

DEJAN ROMIH

Univerza v Mariboru, Ekonomsko-poslovna fakulteta, Maribor, Slovenija
dejan.romih@um.si.

Sinopsis Ta prispevek analizira gospodarsko in poslovno negotovost v evrskem območju in Združenih državah Amerike po izbruhu (epidemije) covid-19 na Kitajskem. Analiza kaže, da sta bili gospodarska in poslovna negotovost v evrskem območju in Združenih državah Amerike največji na začetku koronakrize, ko je v obeh gospodarstvih vladal strah pred neznanim.

Ključne besede
covid-19,
gospodarstvo,
poslovanje,
negotovost,
evrsko območje,
Združene države
Amerike

ECONOMIC AND BUSINESS UNCERTAINTY IN THE EURO AREA AND THE UNITED STATES AFTER THE COVID-19 OUTBREAK IN CHINA

DEJAN ROMIH

University of Maribor, Faculty of Economics and Business, Maribor, Slovenia
dejan.romih@um.si

Keywords: Covid-19, economy, business, uncertainty, euro area, United States

Abstract This paper analyses economic and business uncertainty in the euro area and the United States after the Covid-19 outbreak in China. The analysis shows that economic and business uncertainty in the euro area and the United States was highest at the beginning of the corona crisis, when fear of the unknown was prevalent in both economies.

1 Uvod

Nenaden izbruh in hitro širjenje (epidemije) covid-19 sta med ljudmi povzročila strah pred okužbo s koronavirusom SARS-CoV-2 in posledicami epidemije covid-19 («koronaepidemije»). Znano je, da se je nova koronavirusna bolezen hitro širila po svetu, kar je oviralo njeno učinkovito zatiranje. Po podatkih Univerze Johns Hopkins, ki so bili zadnjič posodobljeni 14. januarja 2021 ob 17.30, je v svetu za posledicami covid-19 umrlo 5.523.594 ljudi,¹ od tega največ v ZDA, in sicer 846.638.² Podatki kažejo, da je covid-19 smrtonosnejši od sarsa, ki ga povzroča koronavirus SARS-CoV (ali pravilneje, SARS-CoV-1).

Šok covid-19 («koronašok») je (tako kot šok sarsa) povzročil negotovost v družbi, gospodarstvu in zdravstvu,³ ki (kljub opozorilom nekaterih epidemiologov) niso bili dovolj pripravljeni na nenaden izbruh (epidemije) nove bolezni, kar je nekaterim družbenim, gospodarskim in zdravstvenim enotam povzročilo težave. Zaprtje družbe in nekateri drugi ukrepi za zajezitev koronaepidemije («koronaukrepi») (na primer obvezno cepljenje) so ljudi po svetu razdelili v dva tabora. Namen tega prispevka je analizirati gospodarsko (angl. »economic uncertainty») in poslovno negotovost (angl. »business uncertainty») v evrskem območju in ZDA po izbruhu (epidemije) covid-19 na Kitajskem, ki je spremenil naše življenje in mišljenje.

Raziskave kažejo, da gospodarska in poslovna negotovost negativno vplivata na gospodarstvo,⁴ kar oblikovalcem gospodarske oziroma poslovne politike povzroča težave.

Ta članek ima v nadaljevanju pet poglavij. V poglavju 2 podajam pregled literature o gospodarski in poslovni negotovosti v evrskem območju in ZDA. V poglavju 3 podajam metode raziskovanja, ki jih uporabljam v tem članku. V poglavju 4 podajam rezultate raziskovanja, ki so zanimivi za ekonomiste in pravnike. V poglavju 5 podajam razpravo o rezultatih raziskovanja, v poglavju 6 pa sklep.

¹ <https://coronavirus.jhu.edu/>.

² <https://coronavirus.jhu.edu/region/united-states>.

³ Altig et al., 2020; Baker et al., 2020; Bloom et al., 2020; Bunn et al., 2021.

⁴ Caggiano, Castelnuovo in Pellegrino, 2017, 2021; Caggiano, Castelnuovo, Delrio in Kima, v tisku; Mumtaz in Theodoridis, 2017.

2 Pregled literature

Nenaden izbruh in hitro širjenje (epidemije) covida-19 sta povečala negotovost v svetu,⁵ kar je med oblikovalci politike in raziskovalci povzročilo potrebo po opazovanju in spremljanju negotovosti. V tem poglavju podajam pregled literature o gospodarski in poslovni negotovosti, ki ju analiziram v tem prispevku, ter njihovih gospodarskih posledicah. Tuji avtorji menijo, da imata obe negativne gospodarske posledice.⁶ Njuni definiciji podajam v poglavju 2.1 oziroma 2.2, pri čemer prikazujem odnos med gospodarstvom oziroma poslovanjem na eni in negotovostjo na drugi strani z Vennovim diagramom (glej sliko 1 oziroma 3).

2.1 Pregled literature o gospodarski negotovosti

V ekonomiji ločimo gospodarsko in gospodarskopolično negotovost (angl. »economic policy uncertainty«), o katerih se v množičnih medijih veliko govori in piše. Eden izmed razlogov za to je šok covida-19 (»koronašok«), ki je povzročil gospodarsko in gospodarskopolično negotovost.⁷ Raziskave kažejo, da obe negativno vplivata na gospodarstvo.⁸ Raziskovalci so na primer na podlagi podatkov za ZDA ugotovili, da gospodarska in gospodarskopolična negotovost negativno vplivata na gospodarsko aktivnost.⁹ *Hauzenberger et al.*¹⁰ so na podlagi podatkov za ZDA ugotovili, da je vpliv gospodarske negotovosti na gospodarsko aktivnost odvisen od stanja v gospodarstvu (kriza, normalno stanje).

Gospodarsko negotovost lahko definiramo kot negotovost glede prihodnjih gospodarskih razmer.¹¹ Znano je, da se je po nenadnem izbruhu in hitrem širjenju (epidemije) covida-19 povečala gospodarska negotovost v evrskem območju in ZDA, ki jih opazujemo v tem prispevku. Slika 1 kaže gospodarsko negotovost kot presek dveh kategorij: gospodarstva na eni in negotovosti na drugi strani.

⁵ Altig et al., 2020; Baker et al., 2020; Bloom et al., 2020; Bunn et al. 2021.

⁶ Caggiano, Castelnovo & Pellegrino, 2017, 2021; Caggiano, Castelnovo, Delrio in Kima, v tisku; Mumtaz in Theodoridis, 2017.

⁷ Baker et al., 2020; Bloom et al., 2020.

⁸ Baker et al., 2016; Prüser in Schlösser, 2020a, 2020b.

⁹ Baker et al., 2016; Caggiano et al., 2017; Colombo, 2013.

¹⁰ Hauzenberger et al., 2022.

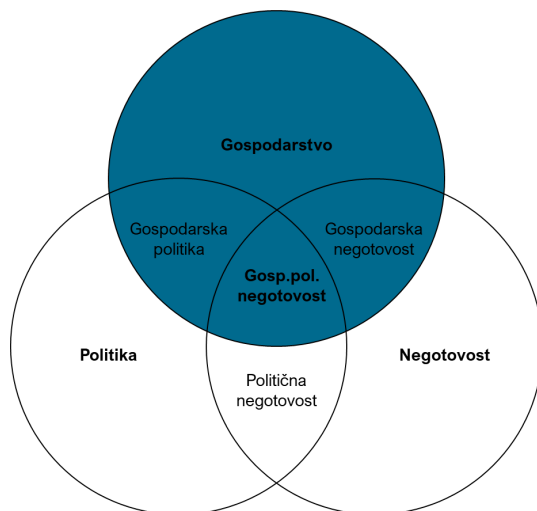
¹¹ Prim. Jurado et al., 2015.



Slika 1: Odnos med gospodarstvom in negotovostjo

Vir: Lastni.

Raziskave kažejo, da se gospodarska negotovost prenaša iz evrskega območja v ZDA in obratno. To velja tudi za gospodarskopolično negotovost,¹² ki jo lahko definiramo kot negotovost glede prihodnje gospodarske politike.¹³ Slika 2 kaže gospodarskopolično negotovost kot presek treh kategorij: gospodarstva na eni, politike na drugi in negotovosti na tretji strani.



Slika 2: Odnos med gospodarstvom, politiko in negotovostjo

Vir: Lastni.

¹² Alam in Istiak, 2020; Caggiano et al., 2019; Colombo, 2013; Kim et al., 2020; Nong, 2021; Trung, 2019.

¹³ Prim. Baker et al., 2016.

*Baker et al.*¹⁴ ter *Caggiano et al.*¹⁵ so na podlagi podatkov za ZDA ugotovili, da gospodarskopolitična negotovost negativno vpliva na gospodarsko aktivnost.¹⁶ *Baker et al.*¹⁷ so na podlagi podatkov za ZDA ugotovili tudi, da gospodarskopolitična negotovost negativno vpliva na investiranje in zaposlovanje v podjetjih. Prüser in Schlösser¹⁸ pa sta na podlagi podatkov za ZDA ugotovila, da se je vpliv gospodarskopolitične negotovosti na gospodarsko aktivnost spreminjal skozi čas (velika inflacija, velika zmernost, velika recesija).¹⁹

V ekonomski literaturi srečujemo različna merila (»indekse«) gospodarske in gospodarskopolitične negotovosti za evrsko območje oziroma nekatere članice evrskega območja in ZDA. Po finančno-gospodarski krizi, ki je prizadela obe območji, so *Jurado et al.*²⁰ razvili različne indekse finančne in gospodarske negotovosti za ZDA, ki so navedeni na spletni strani <https://www.sydneyludvigson.com/macro-and-financial-uncertainty-indexes>, *Baker et al.*²¹ pa različne indekse gospodarskopolitične negotovosti za ZDA in nekatere druge države (na primer Francijo, Italijo, Nemčijo, Španijo), ki so navedeni na <https://www.policyuncertainty.com/>.

2.2 Pregled literature o poslovni negotovosti

V ekonomiji ločimo tudi poslovno in poslovnopolitično negotovost (angl. »business policy uncertainty«). Poslovno negotovost lahko definiramo kot negotovost glede prihodnjih poslovnih razmer.²² Znano je, da se je po nenadnem izbruhu in hitrem širjenju (epidemije) covid-19 povečala poslovna negotovost v evrskem območju in ZDA. Slika 3 kaže poslovno negotovost kot preseka dveh kategorij: poslovanja (podjetja) na eni ter negotovosti (znotraj in zunaj podjetja) na drugi strani.

¹⁴ Baker et al., 2016.

¹⁵ Caggiano et al., 2017, 2021.

¹⁶ Prim. Al-Thaqeb in Algharabali, 2019.

¹⁷ Baker et al., 2016.

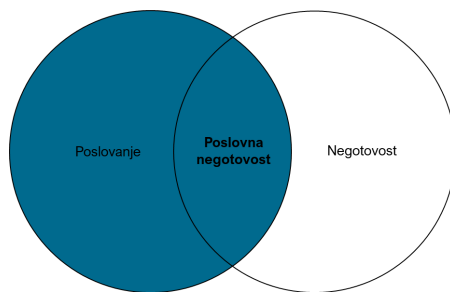
¹⁸ Prüser in Schlösser, 2020a.

¹⁹ Prim. Bloom et al., 2018.

²⁰ Jurado et al. 2015.

²¹ Baker et al., 2016.

²² Prim. Altig et al., v tisku.

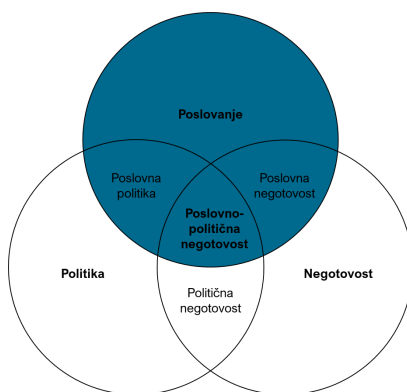


Slika 3: Odnos med poslovanjem in negotovostjo

Vir: Lastni.

Raziskave kažejo, da poslovna negotovost negativno vpliva na gospodarstvo,²³ kar oblikovalcem gospodarske politike povzroča težave. Morikawa²⁴ je na primer na podlagi podatkov za Japonsko ugotovil, da poslovna negotovost negativno vpliva na investiranje. Ugotovil je tudi, da so velika in neproizvodna podjetja bolj odporna proti poslovni negotovosti kot majhna in proizvodna podjetja.

Poslovnopolitično negotovost lahko definiramo kot negotovost glede prihodnje poslovne politike (podjetja). Slika 4 kaže poslovnopolitično negotovost kot presek treh kategorij: poslovanja (podjetja) na eni, politike (podjetja) na drugi ter negotovosti (znotraj in zunaj podjetja) na tretji strani.



Slika 4: Odnos med poslovanjem, politiko in negotovostjo

Vir: Lastni.

²³ Bachmann et al., 2013; Crane et al., 2020; Lautenbacher et al., 2021; Morikawa, 2016.

²⁴ Morikawa, 2016.

3 Metode

V tem prispevku analiziram gospodarsko in poslovno negotovost v evrskem območju in ZDA po izbruhu (epidemije) covid-19 na Kitajskem, pri čemer uporabljam različna merila (»indekse«) gospodarske in poslovne negotovosti, ki jih srečujemo v ekonomski literaturi. Po letu 2009 (pravilneje, med gospodarsko krizo) se je med oblikovalci politike in raziskovalci pojavila potreba po merjenju gospodarske oziroma poslovne negotovosti v evrskem območju in ZDA.²⁵ Znano je, da so se gospodarske in poslovne razmere v evrskem območju in ZDA po septembru 2008 (pravilneje, med finančno krizo), ko je prišlo do propada banke Lehman Brothers, poslabšale. *Baker et al.*²⁶ ter *Prüser in Schlösser*²⁷ menijo, da je gospodarska negotovost upočasnila gospodarsko okrevanje v ZDA po finančno-gospodarski krizi.

V tem prispevku uporabljam mesečne podatke o gospodarski in poslovni negotovosti v evrskem območju in ZDA, ki so prosto dostopni na spletu. V tabeli 1 navajam merila (»indekse«) negotovosti, ki jih uporabljam pri analiziranju gospodarske in poslovne negotovosti v evrskem območju in ZDA po izbruhu (epidemije) covid-19 na Kitajskem, in vrednosti opisnih statistik za opazovane spremenljivke.

Tabela 1: Opisne statistike

Merilo negotovosti	Število opazovanj	Povprečje	Standardni odklon	Minimum	Maksimum
Indeks delniškotržne negotovosti za ZDA*	257	71,22	69,05	13,09	496,03
Indeks finančne negotovosti za ZDA*	257	0,93	0,20	0,63	1,55
Indeks gospodarske negotovosti za ZDA (h = 1)*	257	0,65	0,14	0,55	1,27
Indeks gospodarske negotovosti za ZDA (h = 3)*	257	0,76	0,15	0,67	1,39
Indeks gospodarske negotovosti za ZDA (h = 12)*	257	0,90	0,11	0,83	1,45

²⁵ Altig et al., v tisku; Baker et al., 2016; Jurado et al., 2015.

²⁶ Baker et al., 2016.

²⁷ Prüser in Schlösser, 2020a.

Merilo negotovosti	Število opazovanj	Povprečje	Standardni odklon	Minimum	Maksimum
Indeks gospodarskopolitične negotovosti za Francijo*	257	186,71	102,36	16,59	574,63
Indeks gospodarskopolitične negotovosti za Italijo*	257	113,33	41,61	31,70	279,39
Indeks gospodarskopolitične negotovosti za Nemčijo*	257	147,68	78,44	28,43	498,06
Indeks gospodarskopolitične negotovosti za Španijo*	257	112,91	37,40	54,16	261,61
Indeks gospodarskopolitične negotovosti za ZDA*	257	136,27	67,00	44,78	503,96
Indeks posl. negotovosti za Nemčijo**	26	61,25	6,21	52,50	74,20
Indeks negotovosti prodaje za ZDA**	26	4,30	1,15	2,65	6,40
Indeks negotovosti zaposlovanja za ZDA**	26	4,80	0,80	3,67	6,55

Opombe: Opisne statistike sem izračunal s pomočjo računalniškega programa Stata. * 2000-01–2021-05. ** 2019-04–2021-05.

Vir podatkov: glej slike 5–11.

4 Rezultati

Koronaepidemija je med oblikovalci politike in raziskovalci povzročila potrebo po proučevanju njenih družbenih, gospodarskih in zdravstvenih posledic. Izkazalo se je, da je kriza covid-19 (»koronakriza«) prizadela vse družbene, gospodarske in zdravstvene sisteme (družbe, gospodarstva, zdravstva) v svetu (med drugim tudi v evrskem območju in ZDA). Od njihove (naše) sposobnosti hitrega prilagajanja času in razmeram je odvisno, ali bodo (bomo) iz koronakrize izšli kot zmagovalci ali poraženci. Dejstvo je, da so se zaradi koronaepidemije družbene, gospodarske in zdravstvene razmere v svetu (na primer v evrskem območju in ZDA) naenkrat (»čez noč«) spremenile, kar je med gospodarskimi, družbenimi in zdravstvenimi enotami povzročilo potrebo po hitrem prilagajanju, o čemer se v množičnih medijih veliko govori in piše.

4.1 Rezultati analize gospodarske in poslovne negotovosti v evrskem območju po izbruhu covid-19 na Kitajskem

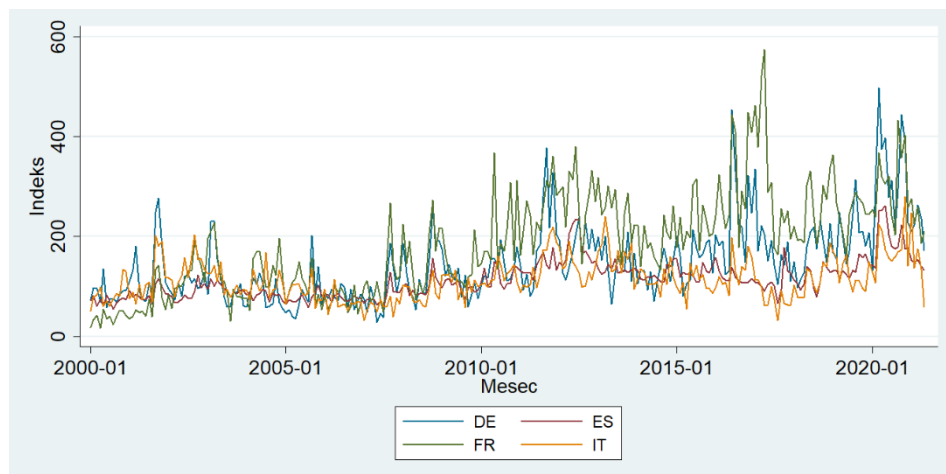
V tem poglavju podajam rezultate analize gospodarske in poslovne negotovosti v evrskem območju po izbruhu (epidemije) covid-19 na Kitajskem, pri čemer se zaradi pomanjkanja podatkov osredotočam na Francijo, Italijo, Nemčijo in Španijo, ki so najpomembnejše članice evrskega območja. Po podatkih Univerze Johns Hopkins, ki so bili zadnjič posodobljeni 14. januarja 2021 ob 17.30, je v Franciji za posledicami covid-19 umrlo 127.520 ljudi (<https://coronavirus.jhu.edu/region/france>), v Italiji 140.188 ljudi (<https://coronavirus.jhu.edu/region/italy>), v Nemčiji 115.343 ljudi (<https://coronavirus.jhu.edu/region/germany>) in v Španiji 90.620 ljudi (<https://coronavirus.jhu.edu/region/spain>).

Podatki, ki so dostopni na <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/bcc/bcc.html>, kažejo, da je bilo evrsko območje v recesiji covid-19 («koronarecesij») v prvem in drugem četrtletju 2020. To velja tudi za Francijo, Italijo, Nemčijo in Španijo. Raziskave kažejo, da se je zaradi koronakrize povečala gospodarskopolitična negotovost v evrskem območju.²⁸ Slika 5 kaže gibanje gospodarskopolitične negotovosti v Franciji, Italiji, Nemčiji in Španiji v obdobju od januarja 2000 do maja 2021 (primerjaj sliko 10).

Iz slike 5 je razvidno, da je bila med koronakrizo gospodarskopolitična negotovost v Nemčiji največja marca 2020, ko je bila vrednost indeksa gospodarskopolitične negotovosti za Nemčijo 498,06. Iz slike 5 je razvidno tudi, da je med koronakrizo gospodarskopolitična negotovost v Nemčiji svoj vrh dosegla prej kot v Franciji, Italiji in Španiji.

Zaradi nenadnega izbruha in hitrega širjenja (epidemije) covid-19 so se poleg gospodarskih razmer poslabšale tudi poslovne razmere. Slika 6 kaže gibanje poslovne negotovosti v Nemčiji v obdobju od aprila 2019 do maja 2021.

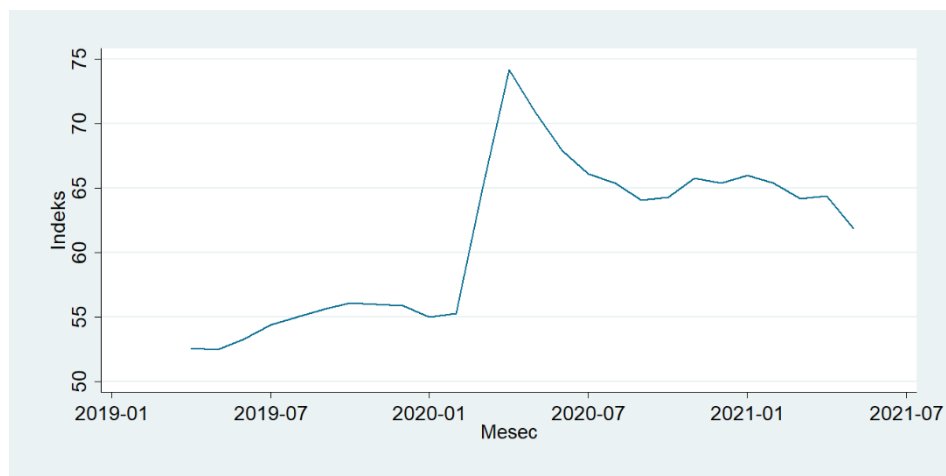
²⁸ Altig et al., 2020.



Slika 5: Gibanje gospodarskopolitične negotovosti v Franciji, Italiji, Nemčiji in Španiji v obdobju od januarja 2000 do maja 2021

Opomba: DE = Nemčija, ES = Španija, FR = Francija, IT = Italija.

Vir podatkov: Baker et al.²⁹, <https://www.policyuncertainty.com/>.



Slika 6: Gibanje poslovne negotovosti v Nemčiji v obdobju od aprila 2019 do maja 2021

Vir podatkov: Ifo Institut³⁰.

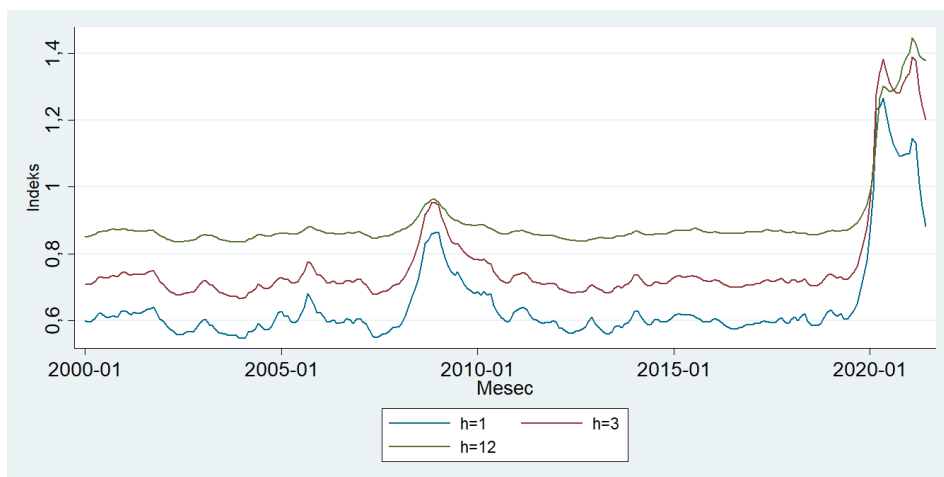
²⁹ Baker et al., 2016.

³⁰ Ifo Institut, 2022.

Iz slike 6 je razvidno, da je bila med koronakrizo poslovna negotovost v Nemčiji največja aprila 2020, ko je bila vrednost indeksa poslovne negotovosti za Nemčijo 74,2, kar je za 19,2 indeksne točke več kot na začetku leta 2020 in za 8,8 indeksne točke več kot na koncu leta 2020. Primerjava s podatki za ZDA kaže (glej sliko 11), da je med koronakrizo poslovna negotovost v Nemčiji svoj vrh dosegla prej kot v ZDA.

4.2 Rezultati analize gospodarske in poslovne negotovosti v ZDA po izbruhu covid-19 na Kitajskem

V tem poglavju podajam rezultate analize gospodarske in poslovne negotovosti v ZDA po izbruhu (epidemije) covid-19 na Kitajskem. Izkazalo se je, da ZDA (tako kot evrsko območje oziroma njegove članice) niso bile pripravljene na nenaden izbruh in hitro širjenje (epidemije) nove koronavirusne bolezni, ki sta vplivala na spremembo gospodarskih razmer v ZDA.³¹ Slika 7 kaže gibanje gospodarske negotovosti v ZDA v obdobju od januarja 2000 do maja 2021.



Slika 7: Gibanje gospodarske negotovosti v ZDA v obdobju od januarja 2000 do maja 2021

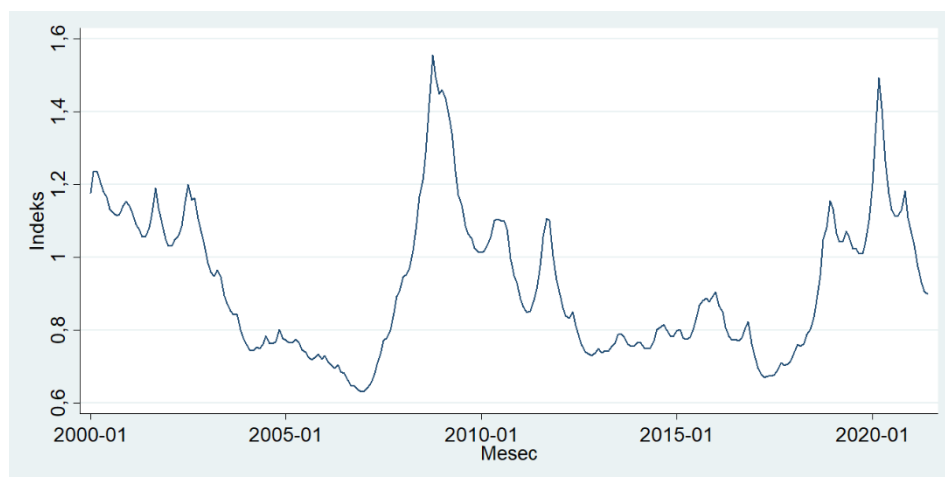
Vir podatkov: Jurado et al.³², <https://www.sydneyludvigson.com/macro-and-financial-uncertainty-indexes>.

³¹ Altig et al., 2020; Baker et al., 2020; Bloom et al., 2020

³² Jurado et al., 2015.

Iz slike 7 je razvidno, da je bila med koronakrizo negotovost glede gospodarskih razmer v ZDA čez en mesec največja aprila 2020 (glej modro črto), negotovost glede gospodarskih razmer v ZDA čez tri oziroma dvanajst mesecev pa februarja 2021 (glej rdečo oziroma zeleno črto). Zelo verjetno je, da je nenaden pojav različic alfa, beta in gama prispeval k povečanju negotovosti glede gospodarskih razmer v ZDA čez tri oziroma dvanajst mesecev.

Nenaden izbruh in hitro širjenje (epidemije) covid-19 sta vplivala tudi na spremembo finančnih in finančnotržnih razmer v ZDA. Slika 8 kaže gibanje finančne negotovosti (angl. »financial uncertainty») v ZDA v obdobju od januarja 2000 do maja 2021. (Finančno negotovost lahko definiramo kot negotovost glede prihodnjih finančnih razmer, finančnotržno negotovost (angl. »financial market uncertainty») pa kot negotovost glede prihodnjih finančnotržnih razmer.)

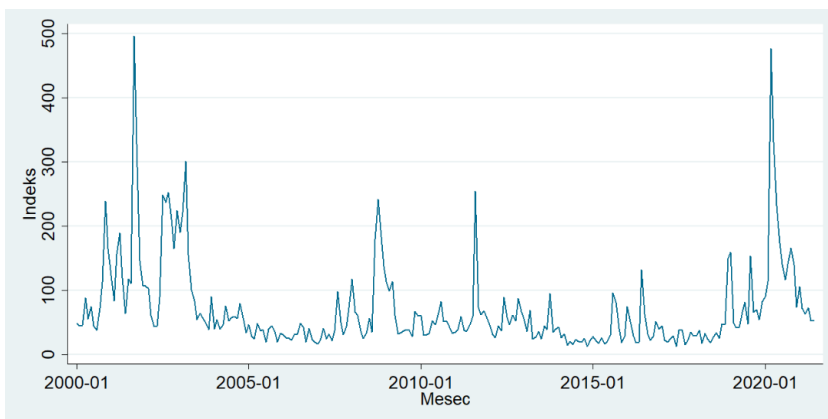


Slika 8: Gibanje finančne negotovosti v ZDA v obdobju od januarja 2000 do maja 2021

Vir podatkov: Jurado et al.³³, <https://www.sydneyludvigson.com/macro-and-financial-uncertainty-indexes>.

Iz slike 8 je razvidno, da je bila med koronakrizo finančna negotovost v ZDA največja marca 2020, ko je bila vrednost indeksa finančne negotovosti za ZDA 1,49. To velja tudi za delniškotržno negotovost (angl. »equity market uncertainty») v ZDA (glej sliko 9). (Delniškotržno negotovost lahko definiramo kot negotovost glede prihodnjih delniškotržnih razmer.)

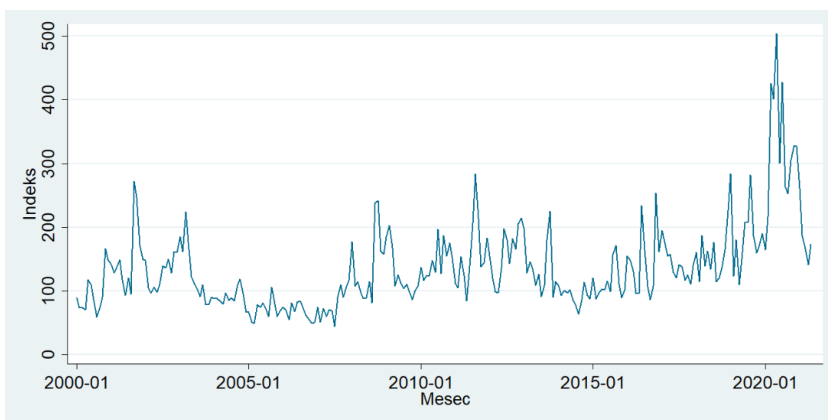
³³ Jurado et al., 2015.



Slika 9: Gibanje delniškotržne negotovosti v ZDA od januarja 2000 do maja 2021

Vir podatkov: Baker et al.³⁴, <https://www.policyuncertainty.com/>.

Razumljivo je, da je koronakriza povzročila potrebo po pripravi nabora ukrepov za blaženje njenih družbenih, gospodarskih in zdravstvenih posledic. Raziskave kažejo, da se je zaradi koronakrize povečala gospodarskopolična negotovost v ZDA.³⁵ Slika 10 kaže gibanje gospodarskopolične negotovosti v ZDA v obdobju od januarja 2000 do maja 2021.



Slika 10: Gibanje gospodarskopolične negotovosti v ZDA v obdobju od januarja 2000 do maja 2021

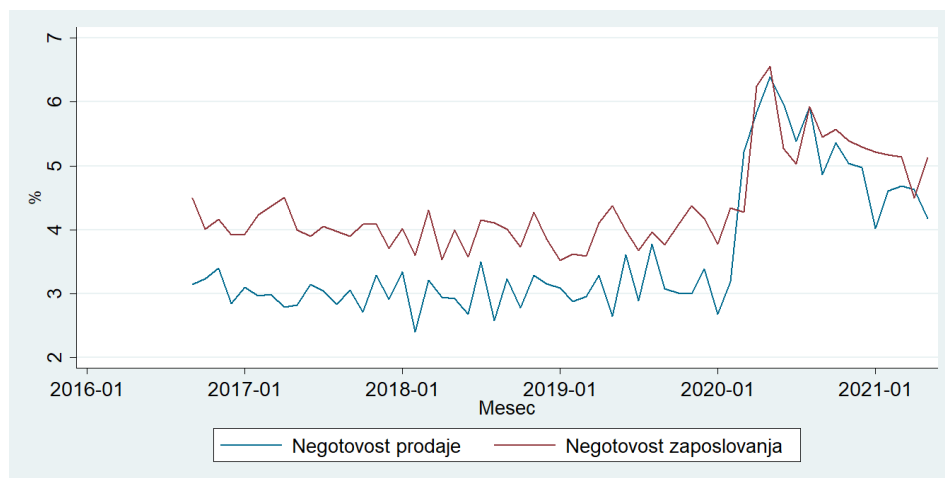
Vir podatkov: Baker et al.³⁶, <https://www.policyuncertainty.com/>.

³⁴ Baker et al., 2016.

³⁵ Baker et al., 2020; Bloom et al., 2020.

³⁶ Baker et al., 2016.

Iz slike 10 je razvidno, da je bila med koronakrizo gospodarskopolitična negotovost v ZDA največja maja 2020, ko je bila vrednost indeksa gospodarskopolitične negotovosti za ZDA 503,96. To velja tudi za poslovno negotovost v ZDA (glej sliko 11).



Slika 11: Gibanje negotovosti (rasti) prodaje in zaposlitev v Združenih državah Amerike v obdobju od aprila 2019 do maja 2021

Vir podatkov: Federal Reserve Bank of Atlanta³⁷.

Iz slike 11 je razvidno, da se je zaradi koronakrize povečala poslovna negotovost v ZDA, ki je svoj vrh dosegla maja 2020. *Crane et al.*³⁸ so ugotovili, da se je zaradi koronakrize povečalo število stečajev v ZDA.

5 Razprava

Na začetku tega prispevka sem zapisal, da je namen le-tega analizirati gospodarsko in poslovno negotovost v evrskem območju in ZDA po izbruhu (epidemije) covid-19. Analiza kaže, da sta bila nenaden izbruh in hitro širjenje (epidemije) covid-19 velika šoka za obe gospodarstvi, kar kažejo tudi druge raziskave.³⁹ Izkazalo

³⁷ Federal Reserve Bank of Atlanta, 2022.

³⁸ Crane et al., 2020.

³⁹ Altig et al., 2020; Anayi et al., 2021; Barrero et al., 2020.

se je, da je bila koronaepidemija poleg ponudbenega in povpraševalnega tudi prerazporeditveni šok.⁴⁰

Na začetku koronaepidemije se je med ljudmi širil strah pred neznanim, ki ga je bilo zaradi širjenja dezinformacij in zavajanja ljudi (na družbenih omrežjih, kot sta na primer Facebook in Twitter) težko premagati, kar je v nekaterih državah (na primer evrskem območju oziroma njegovih članicah in ZDA) povzročilo kopičenje blaga in kapitala (na primer denarja).⁴¹

Očitno je, da je nenaden pojav novega koronavirusa januarja 2020 v Washingtonu (natančneje povedano, blizu Seattla) prispeval k povečanju gospodarske in poslovne negotovosti v ZDA.

6 Zaključek

Ta raziskava kaže, da je bila v koronačasu gospodarska in poslovna negotovost v evrskem območju in ZDA največja na začetku koronakrize, ko še nista bila razvita cepivo in zdravilo proti covidu-19. Takrat sta se poleg novega koronavirusa med ljudmi hitro širili tudi koronanorija in koronapanika.

Primerjava med epidemijo sarsa in covid-19 kaže, da je zadnja smrtonosnejša od prve, zaradi česar so tokrat bili sprejeti strožji ukrepi. Tokrat so se pojavile tudi nove različice koronavirusa (alfa, beta, gama, delta, lambda, mi, omikron), ki oblikovalcem koronapolitike povzročajo dodatne skrbi. Znano je, da je imelo zaprtje družbe negativne gospodarske posledice, od katerih nekatere, kot je na primer pomanjkanje čipov v avtomobilski industriji, še vedno čutimo. General Motors pričakuje, da se bodo razmere v avtomobilski industriji izboljšale šele v drugi polovici leta 2022 ali prvi polovici leta 2023.

Literatura

Alam, M. R., & Istiak, K. (2020). Impact of US policy uncertainty on Mexico: Evidence from linear and nonlinear tests. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 77, 355–366. <https://doi.org/10.1016/j.qref.2019.12.002>

⁴⁰ Barrero et al., 2020.

⁴¹ Carpenter, 2021.

- Al-Thaqeb, S. A., & Algharabali, B. G. (2019). Economic policy uncertainty: A literature review. *The Journal of Economic Asymmetries*, 20, e00133. <https://doi.org/10.1016/j.jeca.2019.e00133>
- Altig, D., Baker, S., Barrero, J. M., Bloom, N., Bunn, P., Chen, S., Davis, S. J., Leather, J., Meyer, B., Mihaylov, E., Mizen, P., Parker, N., Renault, T., Smietanka, P., & Thwaites, G. (2020). Economic uncertainty before and during the Covid-19 pandemic. *Journal of Public Economics*, 191, 104274. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2020.104274>
- Altig, D., Barrero, J. M., Bloom, N., Davis, S. J., Meyer, B., & Parker, N. (v tisku). Surveying business uncertainty. *Journal of Econometrics*. <https://doi.org/10.1016/j.jeconom.2020.03.021>.
- Anayi, L., Barrero, J. M., Bloom, N., Bunn, P., Davis, S., Leather, J., Meyer, B., Oikonomou, M., Mihaylov, E., Mizen, P., Parker, N., & Thwaites, G. (2021). *Labour market reallocation in the wake of Covid-19*. VoxEU.org. <https://voxeu.org/article/labour-market-reallocation-wake-covid-19>
- Bachmann, R., Elstner, S., & Sims, E. R. (2013). Uncertainty and economic activity: evidence from business survey data. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 5(2), 217–249. <https://doi.org/10.1257/mac.5.2.217>
- Baker, S. R., Bloom, N., & Davis, S. J. (2016). Measuring economic policy uncertainty. *The Quarterly Journal of Economics*, 131(4), 1593–1636. <https://doi.org/10.1093/qje/qjw024>
- Baker, S., Bloom, N., Davis, S., & Terry, S. (2020). *Covid-induced economic uncertainty and its consequences*. VoxEU.org. <https://voxeu.org/article/covid-induced-economic-uncertainty-and-its-consequences>
- Barrero, J. M., Bloom, N., & Davis, S. J. (2020). *Covid-19 is also a reallocation shock* (NBER Working Paper No. 27137). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w27137>
- Bloom, N., Floetotto, M., Jaimovich, N., Saporta-Eksten, I., & Terry, S. J. (2018). Really uncertain business cycles. *Econometrica*, 86(3), 1031–1065. <https://doi.org/10.3982/ECTA10927>
- Bloom, N., Guvenen, F., & Salgado, S. (2020). *Covid-19: The skewness of the shock*. VoxEU.org. <https://voxeu.org/article/covid-19-skewness-shock>
- Bunn, P., Altig, D. E., Anayi, L., Barrero, J. M., Bloom, N., Davis, S., Meyer, B., Mihaylov, E., Mizen, P., & Thwaites, G. (2021). *Covid-19 uncertainty: a tale of two tails*. VoxEU.org. <https://voxeu.org/article/covid-19-uncertainty-tale-two-tails>
- Caggiano, G., Castelnuovo, E., & Figueres, J. M. (2017). Economic policy uncertainty and unemployment in the United States: A nonlinear approach. *Economic Letters*, 151, 31–34. <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2016.12.002>
- Caggiano, G., Castelnuovo, E., & Figueres, J. M. (2019). Economic policy uncertainty spillovers in booms and busts. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 82(1), 125–155. <https://doi.org/10.1111/obes.12323>
- Caggiano, G., Castelnuovo, E., & Kima, R. (2020). The global effects of Covid-19-induced uncertainty. *Economic Letters*, 194, 109392. <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2020.109392>
- Caggiano, G., Castelnuovo, E., & Pellegrino, G. (2017). Estimating the real effects of uncertainty shocks at the Zero Lower Bound. *European Economic Review*, 100, 257–272. <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2017.08.008>
- Caggiano, G., Castelnuovo, E., & Pellegrino, G. (2021). Uncertainty shocks and the great recession: Nonlinearities matter. *Economic Letters*, 198, št. 109669. <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2020.109669>
- Caggiano, G., Castelnuovo, E., Delrio, S., & Kima, R. (v tisku). Financial uncertainty and real activity: the good, the bad, and the ugly. *European Economic Review*, št. 103750. <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2021.103750>
- Carpenter, J. (2021). Covid-19 made Americans into super savers. Now they're hoarding cash. *The Wall Street Journal*. <https://www.wsj.com/articles/covid-19-made-americans-into-super-savers-now-theyre-hoarding-cash-11638450002>
- Colombo, V. (2013). Economic policy uncertainty in the US: Does it matter for the euro area? *Economic Letters*, 121, 39–42. <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2013.06.024>
- Crane, L. D., Decker, R. A., Flaaen, A., Hamins-Puertolas, A., & Kurz, C. (2020). *Business exit during the covid-19 pandemic: non-traditional measures in historical context* (Finance and Economics Discussion

- Series 2020-089). Board of Governors of the Federal Reserve System. <https://doi.org/10.17016/FEDS.2020.089r1>
- Federal Reserve Bank of Atlanta. (2022). Survey of business uncertainty. <https://www.frbatlanta.org/research/surveys/business-uncertainty?panel=1>
- Hauzenberger, N., Huber, F., Marcellino, M., & Petz, N. *Gaussian process vector autoregressions and macroeconomic uncertainty*. <https://arxiv.org/pdf/2112.01995.pdf>
- Ifo Institut. (2022). ifo Zeitreihen. <https://www.ifo.de/umfragen/zeitreihen>
- Jurado, K., Ludvigson, S. C., & Ng, S. (2015). Measuring uncertainty. *American Economic Review*, 105(3), 1177–1216. <https://doi.org/10.1257/aer.20131193>
- Lautenbacher, S., Sauer, S., & Wohlrabe, K. (2021). How difficult is it for managers to predict their future business development? A new measure of perceived business uncertainty. *CESifo Forum*, 22(1), 4–42.
- Morikawa, M. (2016). Business uncertainty and investment: evidence from Japanese companies. *Journal of Macroeconomics*, 46, 224–236. <https://doi.org/10.1016/j.jmacro.2016.08.001>
- Prüser, J., & Schlösser, A. (2020a). On the time-varying effects of economic policy uncertainty on the US economy. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 82(5), 1217–1237. <https://doi.org/10.1111/obes.12380>
- Prüser, J., & Schlösser, A. (2020b). The effects of economic policy uncertainty on European economies: evidence from a TVP-FAVAR. *Empirical Economics*, 58, 2889–2910. <https://doi.org/10.1007/s00181-018-01619-8>
- Trung, N. B. (2019). The spillover effects of US economic policy uncertainty on the global economy: A global VAR approach. *The North American Journal of Economics and Finance*, 48, 90–110. <https://doi.org/10.1016/j.najef.2019.01.017>

STRATEŠKO-RAZVOJNO NAČRTOVANJE REPUBLIKE SLOVENIJE IN EPIDEMIJA

ALJANKA KLAJNŠEK

Računsko sodišče Republike Slovenije, Ljubljana, Slovenija
aljanka.klajnsek@rs-rs.si

Sinopsis Strateško-razvojno načrtovanje države je proces, ki izhaja iz razvojne funkcije države in je povezan s sodobnim pristopom upravljanja javnih financ in ekonomskim upravljanjem. Strateško-razvojno načrtovanje je dolgoročno načrtovanje in pomeni izhodišče za letno načrtovanje proračuna države, v katerem morajo biti predvidena finančna sredstva za izvajanje strateško-razvojnih programov in projektov. Čeprav je razvojna funkcija države v Republiki Sloveniji ustavna kategorija, do leta 2020 ni imela ustrezno urejenega strateško-razvojnega načrtovanja in vzpostavljene povezave med strateško-razvojnimi ter proračunskim načrtovanjem. V letih 2020 in 2021 je epidemija covida-19 predstavljala dogodek, ki je omogočal uveljavitev izjemnih okoliščin in je bilo zato omogočeno odstopanje od temeljnih pravil ekonomskega upravljanja EU. Izjemne okoliščine so v Republiki Sloveniji dodatno zamaknile vzpostavitev povezave med strateško-razvojnimi ter proračunskim načrtovanjem.

Ključne besede

ekonomsko upravljanje, strateško-razvojno načrtovanje, večletno proračunsko načrtovanje, proračun države, epidemija, Republika Slovenija, Evropska unija

STRATEGIC AND DEVELOPMENT PLANNING OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA AND THE EPIDEMIC

ALJANKA KLAJNŠEK

Court of Audit of Republic of Slovenia, Ljubljana, Slovenia
aljanka.klajnsek@rs-rs.si

Abstract Strategic and development planning of the state is a process that derives from the development function of the state and is related to the modern approach to public finance management and economic governance. The strategic and development planning is long-term planning denoting a starting point for the annual planning of the state budget, in which financial resources must be provided for the implementation of strategic and development programmes and projects. Despite the fact that the development function of the state in the Republic of Slovenia is deemed a constitutional category, the Republic of Slovenia did not have an adequately regulated strategic and development planning, and there was no link established between the strategic and development planning and the budget planning prior to the Covid-19 epidemic in 2020. In the years 2020 and 2021, the Covid-19 epidemic was considered an event that enabled the enforcement of exceptional circumstances and consequently a derogation from the fundamental rules of economic governance of the EU. Due to these exceptional circumstances in the Republic of Slovenia, the establishment of the link between the strategic and development planning and the budget planning has been further delayed.

Keywords:

economic
governance,
strategic and
development
planning,
multi-annual
budget planning,
state budget,
epidemic,
Republic of
Slovenia,
European Union

1 Uvod

Vprašanje o vlogi države v razvoju je eno temeljnih vprašanj, s katerim se teoretiki javnih financ srečujejo vse od utemeljitev sodobne ekonomije. Teorija povezuje razvojne politike države¹ z njeno razvojno funkcijo².

Razvojna funkcija države je v Republiki Sloveniji ustavna kategorija. Ustava Republike Slovenije³ v 5. členu določa, da država skrbi za ohranjanje naravnega bogastva in kulturne dediščine ter ustvarja možnosti za skladen civilizacijski in kulturni razvoj Slovenije.

V Republiki Sloveniji je bila proračunska reforma, ki je želela med drugim vzpostaviti razvojno usmerjeni proračun, potrebna zaradi vstopa Republike Slovenije v Evropsko unijo (v nadaljevanju: EU) in zaradi sofinanciranja programov, ki so morali biti v okviru proračunskega poslovanja Republike Slovenije usklajeni s prednostnimi nalogami EU in njenimi strategijami.⁴

Tema prispevka je interdisciplinarna, na presečišču ekonomije, politologije, prava, upravnih in organizacijskih ved.⁵ Hkrati obravnava strateško-razvojno načrtovanje v okviru ekonomskega upravljanja na ravni Republike Slovenije in EU ter analizira vpliv epidemije covid-19 v letih 2020 in 2021 na strateško-razvojno načrtovanje in proračunsko poslovanje v Republiki Sloveniji.

Znanstvena analiza pravnih podlag, ki v Republiki Sloveniji določajo strateško-razvojno načrtovanje, načrtovanje državnega proračuna, spremljanje, izvrševanje in nadzor državnega proračuna, še ni bila narejena.⁶ Prav tako še ni bila izvedena znanstvena raziskava, ki bi hkrati obravnavala pravno ureditev proračunskega financiranja, strateško-razvojno načrtovanje Republike Slovenije in EU ter bi področja medsebojno povezovala. Znanstvena literatura opozarja na veliko vrzel pri

¹ Politike države se izvajajo prek programov in posameznih ukrepov ter projektov, ki so uvrščeni v državni proračun, in imajo praviloma javnofinančne posledice. Povzeto po Murn, 2009, stran iii.

² Družbene in okoljske spremembe so vplivale na spremembo (razširitev) v opredelitvi razvoja. Razširjena opredelitev razvoja zajema poleg ekonomske tudi druge komponente, kot sta socialna in ekološka (trajnostni razvoj). Več o konceptu trajnostnega razvoja glej v Rainer in Ronny, 2016, stran 159.

³ Uradni list RS, št. 33/1991-I, 42/1997 – UZS68, 66/2000 – UZ80, 24/2003 – UZ3a, 47, 68, 69/2004 – UZ14, 69/2004 – UZ43, 69/2004 – UZ50, 68/2006 – UZ121,140,143, 47/2013 – UZ148, 47/2013 – UZ90,97,99, 75/2016 – UZ70a in 92/2021 – UZ62a).

⁴ Več v Cvikel in Korpič-Horvat, 2007, stran 23.

⁵ Več v Klun v Stare in Pečarič (ur.), 2021, strani 251–265.

⁶ Več v Klun v Stare in Pečarič (ur.), 2021, strani 251–265.

obravnavi proračunskega procesa, še posebej v državah Južne in Vzhodne Evrope ter v državah v tranziciji.⁷

Prispevek tako izhaja iz vrzeli v znanstveni literaturi glede obravnave pravnih podlag, ki urejajo strateško-razvojno načrtovanje in pripravo proračuna, ter vrzeli glede obravnave povezave med ekonomskim upravljanjem Republike Slovenije in EU. Te vrzeli želi prispevek nadgraditi z iskanjem odgovora na vprašanje: ali in kako je epidemija covid-19 v letih 2020 in 2021 vplivala na strateško-razvojno načrtovanje Republike Slovenije v okviru ekonomskega upravljanja EU.

Prispevek je v osrednjem delu najprej strukturiran na poglavje o ekonomskem upravljanju držav članic EU in držav članic evropske monetarne unije. Sledi poglavje o strateško-razvojnem načrtovanju Republike Slovenije. V to osrednje poglavje prispevka je vključeno tudi dogajanje na področju strateško-razvojnega načrtovanja in proračunskega poslovanja v letih 2020 in 2021. V zaključku prispevka je podan odgovor na raziskovalno vprašanje.

2 Ekonomsko upravljanje v okviru t. i. evropskega semestra

Republika Slovenija kot država članica EU in država članica ekonomske monetarne unije mora s svojo ekonomsko politiko zasledovati tiste cilje, ki so povezani s skupnimi cilji EU, in upoštevati pravila Pakta za stabilnost in rast,⁸ ki je osnovni instrument, s katerim EU varuje gospodarsko stabilnost in fiskalno disciplino⁹ v državah območja evra.

⁷ Več v Anessi-Pessina et al., 2016, strani 492–496.

⁸ Prvotno, to je leta 1997, so Pakt za stabilnost in rast sestavljali: Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact, UL C 236, 2. 8. 1997, strani 1–2; Uredba Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik, UL L 209, 2. 8. 1997, strani 84–88 (Uredba (ES) 1466/97) in Uredba Sveta (ES) št. 1467/97 z dne 7. julija 1997 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem, UL L 209, 2. 8. 1997, strani 89–94 (Uredba 1467/97).

V letu 2005 je bil Pakt za stabilnost in rast reformiran s sprejetjem Uredbe Sveta (ES) št. 1055/2005 z dne 27. junija 2005 o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik (UL L 174, 7. 7. 2005, strani 1–4) in Uredbe Sveta (ES) št. 1056/2005 z dne 27. junija 2005 o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 1467/97 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem (UL L 174, 7. 7. 2005, strani 5–9).

⁹ Fiskalno politiko lahko opredelimo kot ukrep države za stabilizacijo gospodarstva in doseganje ekonomskih ter drugih širših družbenih ciljev (trajnostni razvoj) prek porabe javnih prihodkov in določanja davčne politike. Povzeto po Klun v Stare in Pečarič (ur.), 2021, stran 252.

Večletno načrtovanje proračuna zahteva Pogodba o delovanju Evropske unije¹⁰ (PDEU). Pakt za stabilnost in rast temelji na cilju zdravih in vzdržnih javnih financ kot sredstvu za izboljšanje pogojev za stabilnost cen in za močno trajnostno rast, podprto s finančno stabilnostjo, s čimer podpira uresničevanje strateško-razvojnih ciljev EU.

Leta 2011 je bil v okviru reforme Pakta za stabilnost in rast z Uredbo (EU) št. 1175/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o spremembi Uredbe (ES) 1466/97 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik¹¹ (Uredba 1175/2011) uveden poseben postopek t. i. evropski semester za *ex ante* usklajevanje ekonomskih politik v EU. V okviru evropskega semestra bi se naj zagotavljala skladnost med ekonomskimi odločitvami in proračunskimi omejitvami ter okreplila učinkovitost izvajanja politik na nacionalni ravni. V letu 2011 okrepljeni Pakt za stabilnost in rast ter vzpostavljen proces evropskega semestra sta od držav članic zahtevala okrepitev javnofinančne discipline in preglednosti proračunskega načrtovanja.

Pravila evropskega semestra so zajeta v sklopu predpisov t. i. šesterčka, ki ga sestavljajo: Direktiva Sveta 2011/85/EU z dne 8. novembra 2011 o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic¹² (Direktiva Sveta 2011/85/EU), Uredba (EU) št. 1173/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o učinkovitem izvrševanju proračunskega nadzora v evroobmočju¹³ (Uredba (EU) 1173/2011), Uredba (EU) št. 1174/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o izvršilnih ukrepih za odpravljanje čezmernih makroekonomskih neravnotežij v evroobmočju¹⁴ (Uredba 1174/2011), Uredba (EU) št. 1175/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o spremembi Uredbe (ES) št. 1466/97 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in

¹⁰ UL C 326, 26. 10. 2012, strani 47–390. Večletni finančni okvir za urejen način izvrševanja odhodkov EU zahteva prvi odstavek 312. člena PDEU. Večletni finančni okvir se sprejme za dobo najmanj petih let. Letni proračun EU se pripravi v skladu z večletnim finančnim okvirom. Dostopno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/ALL/?uri=CELEX:12012E/TXT> in https://www.europarl.europa.eu/factsheets/sl/sheet/29/vecletni-financni-okvir#_ftn1 (obiskano: 14. 3. 2022). Za večletni finančni okvir med leti 2021 in 2027 dostopno na: <https://www.consilium.europa.eu/sl/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027/> (obiskano: 14. 3. 2022).

V letu 2020 se je zaključil večletni finančni okvir 2014–2020. Svet je 17. decembra 2020 sprejel Uredbo Sveta (EU, Euratom) 2020/2093 z dne 17. decembra 2020 o določitvi večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027, UL L 433 I, 22. 12. 2020, strani 11–22 (Uredba 2020/2093).

¹¹ UL L 306, 23. 11. 2011, strani 12–24.

¹² UL L 306, 23. 11. 2011, strani 41–47.

¹³ UL L 306, 23. 11. 2011, strani 1–7.

¹⁴ UL L 306, 23. 11. 2011, strani 8–11.

usklajevanju gospodarskih politik¹⁵ (Uredba 1175/2011), Uredba (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij¹⁶ (Uredba 1176/2011) in Uredba Sveta (EU) št. 1177/2011 z dne 8. novembra 2011 o spremembi Uredbe (ES) št. 1467/97 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem¹⁷ (Uredba Sveta 1177/2011).¹⁸

Proces evropskega semestra se začne z letnim pregledom rasti, in sicer z jasno oceno gospodarskega položaja EU in smernicami za nadaljnje prednostne naloge, ki jih je treba izvesti na ravni EU in nacionalnih ravneh. Pregled vključuje tri elemente ekonomskih politik: makroekonomsko in fiskalno politiko, strukturne reforme in ukrepe za krepitev rasti.

Direktiva 2011/85/EU v procesu evropskega semestra zahteva srednjeročno načrtovanje fiskalne politike.¹⁹ Ključna dokumenta za srednjeročno proračunsko načrtovanje držav članic v okviru evropskega semestra sta program stabilnosti²⁰ in nacionalni reformni program.²¹ Države članice evroobmočja Evropski komisiji in drugim državam v okviru evropskega semestra predložijo svoje nacionalne reformne programe in programe stabilnosti. Nacionalni reformni programi opredeljujejo načrte držav članic v zvezi s strukturnimi reformami, ukrepi za spodbujanje rasti, ukrepi za ustvarjanje delovnih mest ter ukrepi za napredek v smeri doseganja strateško-razvojnih ciljev EU.²²

¹⁵ UL L 306, 23. 11. 2011, strani 12–24.

¹⁶ UL L 306, 23. 11. 2011, strani 25–32.

¹⁷ UL L 306, 23. 11. 2011, strani 33–40.

¹⁸ Več v Kamnar in Borak, 2013, strani 57–67.

¹⁹ Direktivo Sveta 2011/85/EU je bilo treba prenesti v nacionalno ureditev do konca leta 2013. Ta zahteva je bila v Republiki Sloveniji izpolnjena leta 2018 s sprejemom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah (ZJF-H), Uradni list RS, št. 13/2018.

²⁰ Pravila glede programov za stabilnost v okviru večstranskega nadzora določa Uredba (EU) št. 1175/2011. Dostopno na: <https://www.gov.si teme/ekonomsko-upravljanje-in-nacrtovanje/> (obiskano: 14. 3. 2022).

²¹ Pravila glede nacionalnih reformnih programov določa Uredba (EU) 1175/2011. Nacionalni programi reform držav članic naj podpirajo strategijo Evropske unije in so oblikovani v skladu s smernicami iz Uredbe 1175/2011 ter splošnimi usmeritvami za države članice, ki jih izdala Evropska komisija in Evropski svet na začetku letnega cikla nadzora. Dostopno na: <https://www.gov.si teme/ekonomsko-upravljanje-in-nacrtovanje/> (obiskano: 14. 3. 2021).

²² V obdobju med leti 2010-2020 so strateško-razvojni cilji izhajali iz Strategije Evropa 2020 – Evropa 2020: Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast (COM(2010) 2020 final, 3. 3. 2010). Dostopno na: https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_SL_ACT_part1_v1.pdf (obiskano: 14. 3. 2022).

V vsakoletnem programu stabilnosti vlada opredeli večletni (triletni) makroekonomski in fiskalni okvir, ključne fiskalne projekcije in njihove komponente ter ovrednoti javnofinančne cilje skladno z zahtevami Evropske komisije in Pakta za stabilnost in rast. Evropska komisija oceni, ali cilji in vsebina programa stabilnosti države članice omogočajo doseganje srednjeročnega cilja javnih financ.

Nacionalni reformni program predstavlja ključne usmeritve vlade države članice v procesu evropskega semestra. V nacionalnem reformnem programu vlada namreč opredeli načrtovane prioritete za doseganje specifičnih priporočil Evropske komisije ter strateško-razvojnih ciljev evropske strategije. Skladno s pravili mora država članica vsako leto pripraviti nacionalni reformni program za naslednji dve leti in ga poslati Evropski komisiji. V nacionalnem reformnem programu se opredeli vsebina načrtovanih ukrepov in projektov vlade države članice v srednjeročnem obdobju.

Vse države članice Evropski komisiji vsako leto do sredine oktobra posredujejo osnutke nacionalnih proračunov. V njih predstavijo glavne usmeritve in elemente glede javnofinančnih ciljev in ukrepov za prihodnje leto pred sprejemom v nacionalnih parlamentih.

V okviru Pakta za stabilnost in rast je bila na zasedanju Evropskega sveta decembra 2011 sprejeta odločitev za še večjo usklajenost ekonomskih politik (t. i. fiskalni dogovor). Sklenjena je bila Pogodba o stabilnosti in usklajevanju v ekonomski in monetarni uniji.²³ V 3. členu Pogodbe o stabilnosti in usklajevanju v ekonomski in monetarni uniji je bila določena tudi možnost začasnega odklona od srednjeročnega cilja ali prilagoditvene poti za njegovo doseg držav pogodbenic zaradi izjemnih okoliščin. Države pogodbenice so morale v svoje nacionalno pravo vključiti pravilo, da se v primeru ugotovljenih večjih odstopanj od srednjeročnega cilja ali prilagoditvene poti za njegovo doseg samodejno sproži popravljalni mehanizem.²⁴

²³ Zakon o ratifikaciji Pogodbe o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji med Kraljevino Belgijo, Republiko Bolgarijo, Kraljevino Dansko, Zvezno republiko Nemčijo, Republiko Estonijo, Irsko, Helensko republiko, Kraljevino Španijo, Francosko republiko, Italijansko republiko, Republiko Ciper, Republiko Latvijo, Republiko Litvo, Velikim vojvodstvom Luksemburg, Madžarsko, Malto, Kraljevino Nizozemsko, Republiko Avstrijo, Republiko Poljsko, Portugalsko republiko, Romunijo, Republiko Slovenijo, Slovaško republiko, Republiko Finsko in Kraljevino Švedsko (MPSUUEMU), Uradni list RS, št. 35/2012.

²⁴ Več o tem glej v poglavju 3 tega prispevka.

Evropska komisija je v letu 2013 pripravila še dve uredbi (t. i. dvojček), ki bi dodatno okrepili ekonomsko upravljanje v evroobmočju, in sicer: Uredbo (EU) št. 472/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2013 o okrečitvi gospodarskega in proračunskega nadzora v državah članicah evroobmočja, ki so jih prizadele ali jim grozijo resne težave v zvezi z njihovo finančno stabilnostjo²⁵ (Uredba 472/2013) in Uredbo (EU) št. 473/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih določbah za spremljanje in ocenjevanje osnutkov proračunskih načrtov ter zagotavljanje zmanjšanja čezmernega primanjkljaja držav članic v evroobmočju²⁶ (Uredba 473/2013).

V EU so se priprave na večletni finančni okvir za obdobje 2021–2027 začele že vsaj v letu 2018. Prvi zakonodajni predlog večletnega finančnega okvira EU za obdobje 2021–2027 je Evropska komisija predstavila maja 2018. Evropski parlament je o večletnem finančnem okviru za obdobje 2021–2027 leta 2018 sprejel dve resoluciji.²⁷ Konec leta 2019 je Svet objavil osnutek pogajalskega okvira. Evropska komisija je januarja 2020 predstavila svoj predlog za Sklad za pravični prehod kot dodaten element v svežnju predlogov za večletni finančni okvir in kot del Evropskega zelenega dogovora.

Marca 2020 je Evropska komisija ocenila, da se EU zaradi epidemije covid-19 nahaja v izrednih razmerah in aktivirala splošno odstopno klavzulo v okviru Pakta za stabilnost in rast (3. člen Pogodbe o stabilnosti in usklajevanju v ekonomski in monetarni uniji), na podlagi česar je bilo v letih 2020 in 2021 omogočeno odstopanje od temeljnih pravil ekonomskega upravljanja EU (fiskalnih pravil in pravil Pakta za stabilnost in rast).²⁸

Evropski parlament je maja 2020 pozval Evropsko komisijo, naj vložijo predlog za krizni načrt v zvezi z večletnim finančnim okvirom.

²⁵ UL L 140, 27. 5. 2013, strani 1–10.

²⁶ UL L 140, 27. 5. 2013, strani 11–23.

²⁷ Resolucija Evropskega parlamenta z dne 14. marca 2018 o naslednjem večletnem finančnem okviru: priprava stališča Parlamenta o večletnem finančnem okviru po letu 2020, UL C 162, 10.5.2019, strani 51–70 in Resolucija Evropskega parlamenta z dne 30. maja 2018 o večletnem finančnem okviru 2021–2027 in lastnih sredstvih, UL C 76, 9. 3. 2020, strani 103–105.

²⁸ Več v Ladi in Tsarouhas, 2020, strani 1041–1056.

Evropska komisija je 27. in 28. maja 2020 objavila spremenjene predloge za večletni finančni okvir v višini 1100 milijard evrov in dodatni instrument za okrevanje »Next Generation EU« v vrednosti 750 milijard evrov (v cenah iz leta 2018), od tega 500 milijard EUR v obliki nepovratnih sredstev in 250 milijard EUR v obliki posojil. Komisija je spremenila tudi predlog za sklep o virih lastnih sredstev, s katerimi bi lahko odobrili izposojanje v višini do 750 milijard evrov.²⁹

Dne 1. januarja 2022 je začel veljati tudi nov mehanizem za zaščito proračuna EU pred kršitvami načela pravne države, ki ga določa Uredba (EU) 2020/2092 Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2020 o splošnem režimu pogojenosti za zaščito proračuna Unije³⁰ (Uredba 2020/2092). Uredba (EU) 2020/2092 za skladnost z načeli dobrega finančnega poslovanja iz 317. člena PDEU dodatno zahteva spoštovanje načela pravne države.

3 Strateško-razvojno načrtovanje v Republiki Sloveniji in epidemija

Temeljna normativna podlaga za upravljanje z javnofinančnimi izdatki v Republiki Sloveniji je bila sprejeta leta 1999 z Zakonom o javnih financah³¹ (ZJF) in Zakonom o računovodstvu.³² ZJF je leta 1999 sicer uzakonil k rezultatom usmerjeni proračun (razvojno usmerjeni proračun) in večletno proračunsko načrtovanje,³³ ni pa uredil strateško-razvojnega načrtovanja³⁴ in ga ni ustrezno povezal prek srednjeročnega načrtovanja s proračunskim poslovanjem. Strateško-razvojno načrtovanje je leta 2007 uredila Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti,³⁵ ki je bila leta 2010 novelirana.³⁶

²⁹ Več na: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:52020PC0441R\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:52020PC0441R(01)) (obiskano: 14. 3. 2022).

³⁰ UL L 433 I, 22. 12. 2020, strani 2–10.

³¹ Uradni list RS, št. 11/2011 – uradno prečiščeno besedilo, 14/2013 – popr., 101/2013, 55/2015 – ZFisP, 96/2015 – ZIPRS1617, 13/2018 in 195/2020 – odl. US.

³² Uradni list RS, št. 23/1999, 30/2002 – ZJF-C in 114/2006 – ZUE.

³³ Uradni list RS, št. 11/2011 – uradno prečiščeno besedilo, 14/2013 – popr., 101/2013, 55/2015 – ZFisP, 96/2015 – ZIPRS1617, 13/2018 in 195/2020 – odl. US.

³⁴ Več v Vitalis et al., 2020, strani 299–303 in v Rehoř, 2015, strani 521–527.

³⁵ Uradni list RS, št. 44/2007.

³⁶ Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna, Uradni list RS, št. 54/2010.

Ker je ena izmed temeljnih nalog pri upravljanju z državnim proračunom uresničevanje zastavljenih družbenih in gospodarskih ciljev³⁷ je bil z ZJF iz leta 1999 določen nabor instrumentov, s pomočjo katerih bi bilo mogoče to izpeljati. V ZJF so bile določene oblike večletnega načrtovanja prejemkov in izdatkov proračuna, in sicer tako v smislu načrtovanja proračuna v okvirih večletne makroekonomske strategije vlade, predstavljene v proračunskem memorandumu, kot tudi v smislu priprave večletnih investicijskih programov in programov državnih pomoči uporabnikov v okviru tretjega dela državnega proračuna (načrt razvojnih programov).

Načrt razvojnih programov naj bi omogočil operativno izvedbo večletnih strateško-razvojnih programov, ki so bili vanj vključeni prek v načrt razvojnih programov uvrščenih projektov. To naj bi vodilo tudi k načrtovanju sektorskih programov v realnih finančnih zmožnostih države.³⁸ Sistemska pomanjkljivost je bila, da proračunsko načrtovanje v okviru načrtov razvojnih programov ni bilo ustrezno povezano prek srednjeročnega načrtovanja s strateško-razvojnimi načrtovanjem in ni bilo usklajeno z obsegom proračunskih sredstev, kot bi jih dopuščal Pakt za stabilnost in rast.

V letu 2008 so se posledice svetovne gospodarske in finančne krize, ki so imele močan vpliv na fiskalno politiko držav, pričele kazati tudi v Republiki Sloveniji.³⁹ Republika Slovenija je bila v obdobju med leti 2009-2016 v okviru Pakta za stabilnost in rast hkrati v postopku presežnega primanjkljaja (korektivni del) zaradi neizpolnjevanja fiskalne discipline.⁴⁰

Republika Slovenija je na podlagi zahtev EU iz Pogodbe o stabilnosti in usklajevanju v ekonomski in monetarni uniji in za namen stabilizacije javnih financ v letu 2013 sprejela Ustavni zakon o spremembi 148. člena Ustave Republike Slovenije,⁴¹ s katerim se je na ustavni ravni zavezala, da bodo prihodki in izdatki proračunov države srednjeročno uravnoteženi brez zadolževanja ali pa da bodo prihodki presejali izdatke. Od tega ustavnega načela se lahko začasno odstopi samo v

³⁷ Cvikl in Zemljič, 2005, stran 57.

³⁸ Povzeto po Cvikl in Zemljič, 2005, stran 91.

³⁹ Evropska komisija je novembra 2008 predstavila Evropski načrt za oživitev gospodarstva, ki je vključeval tudi proračunsko politiko. Evropska komisija, 2008, strani 8–17. Dostopno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0800&from=FI> (obiskano: 14. 3. 2008).

⁴⁰ Več o ukrepih na strani proračunskih odhodkov za doseglo fiskalne konsolidacije glej v Računsko sodišče Republike Slovenije, 2011, strani 13–66.

⁴¹ Uradni list RS, št. 47/2013.

izjemnih okoliščinah za državo. Leta 2015 je bil na podlagi 148. člena Ustave Republike Slovenije sprejet še Zakon o fiskalnem pravilu⁴² (ZFisP). Za dokončno implementacijo direktive 2011/85/EU pa je bilo treba spremeniti in dopolniti tudi ZJF.⁴³ Spremeniti se je namreč moral proces priprave proračuna⁴⁴ Republike Slovenije, čemur so morali biti prilagojeni dokumenti, ki spremljajo proračunski memorandum.⁴⁵

Dokončna implementacija pravil t. i. šesterčka je bila v Republiki Sloveniji izvedena z ZJF-H leta 2018. Posledično je bila spremenjena tudi Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna.⁴⁶ Pomembne pomanjkljivosti ureditve strateško-razvojnega načrtovanja v Republiki Sloveniji tudi leta 2018 z ZJF-H in spremembami Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna niso bile odpravljene.⁴⁷

Postopki, ključni dokumenti in nosilci srednjeročnega načrtovanja fiskalne politike⁴⁸ za leti 2020 in 2021 so bili določeni v 9.a do 9.o členu ZJF in v Uredbi o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna, iz katerih izhaja, da bi morali dokumenti srednjeročnega načrtovanja (državni program razvojnih politik in srednjeročna fiskalna strategija) povezovati strateško-razvojno načrtovanje s proračunskim načrtovanjem. Omogočati bi morali spremljanje uresničevanja strateško-razvojnih ciljev (na ravni krovnega strateško-razvojnega dokumenta države) prek spremljanja uresničevanja srednjeročnih in proračunskih ciljev.⁴⁹

V skladu z ZJF-H bi moral biti prvi državni program razvojnih politik, v katerem bi bili na podlagi Strategije razvoja Slovenije 2030 določeni prioritetni programi in projekti za obdobje med leti 2020–2023, pripravljen in sprejet na Vladi Republike Slovenije do 30.11.2019, vendar ni bil.⁵⁰

⁴² Uradni list RS, št. 55/2015 in 177/2020 – popr.

⁴³ S spremembami in dopolnitvami ZJF, ki so zajete v ZJF-H, je bila vzpostavljena povezava med strateško-razvojnimi in proračunskim načrtovanjem (v okviru ZFisP) prek srednjeročnega načrtovanja.

⁴⁴ Zahtevano je bilo jasnejše definiranje prioritet in ustrežnejše načrtovanje strateško-razvojnih dokumentov.

⁴⁵ Določba 4. člena ZJF-H.

⁴⁶ Uradni list RS, št. 35/2018.

⁴⁷ Več v Računsko sodišče Republike Slovenije, 2021, strani 9–13.

⁴⁸ Ključni nalogi fiskalne politike sta trajno uravnoteženje in izboljšanje kakovosti javnih financ. Dostopno na: <https://www.umar.gov.si/teme/fiskalna-politika/> (obiskano: 14. 3. 2022).

⁴⁹ Povzeto po Računsko sodišče, Republike Slovenije, 2021, stran 45.

⁵⁰ Računsko sodišče Republike Slovenije, 2021, stran 48.

V Republiki Sloveniji so v letih 2018–2019⁵¹ vse zakonske in druge prevzete obveznosti po oceni predstavljale 94 % sredstev državnega proračuna,⁵² kar pomeni, da je bilo za nove strateško-razvojne programe in projekte na razpolago približno 6 % sredstev državnega proračuna.⁵³ Po oceni OECD⁵⁴ mora biti za strateško-razvojno načrtovanje države razpoložljivih vsaj 25 % sredstev proračuna.⁵⁵

Republika Slovenija torej v več kot desetih letih pred epidemijo covid-19 v letu 2020 ni imela na razpolago dovolj lastnih proračunskih sredstev (izpolnjenega osnovnega pogoja) za strateško-razvojno načrtovanje in uresničevanje nacionalnih strateško-razvojnih ciljev, s čimer bi lahko vplivala na razvoj države.⁵⁶ Edina razvojna sredstva so predstavljala sredstva EU, s katerimi so se izvajali programi in projekti, ki so uresničevali predvsem strateško-razvojne cilje EU.

V marcu 2020 je bila v Republiki Sloveniji razglašena epidemija covid-19.⁵⁷ Marca 2020 je tudi Evropska komisija ocenila, da se EU zaradi epidemije covid-19 nahaja v izrednih razmerah, in aktivirala splošno odstopno klavzulo v okviru Pakta za stabilnost in rast, na podlagi česar je omogočeno začasno odstopanje od fiskalnih pravil.⁵⁸

V Republiki Sloveniji določata pogoje, pod katerimi je dopusten odstop od uravnoteženosti javnih financ, 12. in 13. člen ZFisP. Vlada je zaradi epidemije covid-19 marca 2020 zaprosila Fiskalni svet za oceno, ali so podani pogoji za odstop od srednjeročne uravnoteženosti v skladu z 12. členom ZFisP. Fiskalni svet je ocenil, da epidemija predstavlja dogodek, ki po 12. členu ZFisP omogoča uveljavitev izjemnih okoliščin v letu 2020.⁵⁹ Vlada je v nadaljevanju zaprosila Fiskalni svet, da

⁵¹ Republika Slovenija je bila med leti 2009–2016 v postopku presežnega primanjkljaja (korektivni del), ker ni izpolnjevala pogojev v okviru Pakta za stabilnost in rast. To pomeni, da v tem obdobju ni imela lastnih sredstev za strateško-razvojne projekte in se ni mogla zadolževati.

⁵² Računsko sodišče Republike Slovenije, 2021, strani 5–6. Podobno tudi Klun v Michiel S. de Vries (ur.) et al., 2019, stran 223, in Dnevnik dne 28. 11. 2021. Dostopno na: <https://www.dnevnik.si/1042977757> (obiskano: 14. 3. 2022).

⁵³ Računsko sodišče Republike Slovenije, 2021, strani 7–8.

⁵⁴ Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (angl. Organisation for Economic Co-operation and Development).

⁵⁵ Povzeto po Klun v Michiel S. de Vries (ur.) et al., 2019, stran 223.

⁵⁶ V obdobju med leti 2009–2016 je bila Republika Slovenija v postopku presežnega primanjkljaja, ker ni izpolnjevala pogojev v okviru pakta stabilnosti in rasti (korektivni del).

⁵⁷ Odredba o razglasitvi epidemije nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19) na območju Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 19/2020).

⁵⁸ Dostopno na: https://ec.europa.eu/slovenia/news/eu-general-escape-clause_sl (obiskano: 14. 3. 2022).

⁵⁹ Dostopno na:

<https://www.fs-rs.si/mnenje-fiskalnega-sveta-ob-sprejemanju-ukrepov-za-preprecitev-posledic-epidemije-covid-19/> (obiskano: 14. 3. 2022).

podaja oceno o izjemnih okoliščinah tudi za leti 2021 in 2022. Fiskalni svet je ugotovil, da sta v času izdelave ocene izpolnjena oba pogoja, ki omogočata uveljavljanje izjemnih okoliščin in s tem začasno odstopanje od srednjeročne uravnoteženosti javnih financ tudi za leto 2021.⁶⁰

Pogoje glede dopolnitev, sprememb ali nadomestitve dokumentov razvojnega načrtovanja⁶¹ z novimi v primeru nastanka bistveno spremenjenih okoliščin določa 25. člen Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna. Uredba tako za primer izjemnih okoliščin določa, da minister, pristojen za razvoj, predlaga spremembo dokumentov razvojnega načrtovanja, če pride do bistveno spremenjenih okoliščin, na katerih temeljijo dokumenti.

Sprememba dokumentov razvojnega načrtovanja zaradi bistveno spremenjenih okoliščin v Republiki Sloveniji v letih 2020 in 2021 ni bila predlagana,⁶² kar pomeni, da bi morala še naprej veljati in se uresničevati Strategija razvoja Slovenije 2030,⁶³ ki jo je sprejela Vlada Republike Slovenije s sklepom št. 30000-7/2017/7 dne 7.12.2017.⁶⁴

Za povezavo Strategije razvoja Slovenije 2030 s proračunskim načrtovanjem prek srednjeročnega načrtovanja je v letih 2020 in 2021 bistven 67.c člen Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2020 in 2021⁶⁵ (ZIPRS2021), ki določa neuporabo 9.a in 9.č člena ZJF v letih 2020 in 2021, kar pomeni, da se državni program razvojnih politik in srednjeročna fiskalna strategija v letih 2020 in 2021 ne pripravita in ne predložita vladi v sprejetje. Na ta način je bila v letih 2020 in 2021 tudi pravno-formalno prekinjena prva s predpisi vzpostavljena povezava med strateško-razvojnimi in letnimi proračunskimi načrtovanjem.

⁶⁰ Dostopno na:

http://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2020/10/Izjemne-okolicine_oktober-2020.pdf (obiskano: 14. 3. 2022).

⁶¹ V skladu z 2. in 6. členom Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna je krovni dolgoročni strateški dokument razvojnega načrtovanja strategija razvoje Slovenije

⁶² Računsko sodišče Republike Slovenije, 2021, strani 55–56.

⁶³ Dostopno na:

https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/SVRK/Strategija-razvoja-Slovenije-2030/Strategija_razvoja_Slovenije_2030.pdf (obiskano: 14. 3. 2022).

⁶⁴ Dostopno na:

<http://vlada.arhiv->

spletisc.gov.si/delo_vlade/sporocila_za_javnost/sporocila_za_javnost/article/159_redna_seja_vlade_rs_60720/index.html, in

[http://vrs3.vlada.si/imis/imisnet.nsf/0/CB9FBD8DD00000B3C12587D300437067/\\$FILE/t5162984.PDF?OpenElement](http://vrs3.vlada.si/imis/imisnet.nsf/0/CB9FBD8DD00000B3C12587D300437067/$FILE/t5162984.PDF?OpenElement) (obiskano: 14. 3. 2022).

⁶⁵ Uradni list RS, št. 75/2019, 61/2020 – ZDLGPE, 133/2020 in 174/2020 – ZIPRS2122.

Tudi v okviru evropskega semestra, ki združuje strateško-razvojno načrtovanje držav članic in EU v skupni proces, je bila priprava nacionalnega reformnega programa in programa stabilnosti za leto 2020 močno poenostavljena in sta bila dokumenta pripravljena po prilagojeni strukturi.⁶⁶

Voditelji držav članic so v letu 2020 sprejeli dogovor o večletnem finančnem okviru EU za obdobje med leti 2021–2027 (dolgoročni proračun EU) in instrumentih za okrevanje po epidemiji covid-19. Dolgoročni proračun EU skupaj z instrumenti za spodbujanje okrevanja do leta 2027 predstavlja največja načrtovana finančna sredstva za podporo reformam in naložbam v državah članicah, ki se je kadarkoli doslej financiral v EU.⁶⁷

Priprava Nacionalnega reformnega programa in programa stabilnosti za leto 2021 je bila vključena v proces priprave Načrta za okrevanje in odpornost v okviru Svežnja za obnovo EU po epidemiji covid-19,⁶⁸ torej izven običajnega postopka evropskega semestra, ki predstavlja koordiniran in voden proces razvoja in ekonomskega upravljanja v okviru EU. Velik del vsebin iz Evropskega zelenega dogovora je bil vključen v Načrt za okrevanje in odpornost v okviru Svežnja za obnovo EU po epidemiji covid-19. Sredstva za okrevanje po epidemiji covid-19 in razvojna sredstva so vezana na uresničevanje strateško-razvojnih ciljev Načrta za okrevanje in odpornost ter Evropskega zelenega dogovora.⁶⁹

4 Zaključek

Kakšen je torej vpliv epidemije covid-19 v letih 2020 in 2021 na strateško-razvojno načrtovanje Republike Slovenije v okviru ekonomskega upravljanja EU?

⁶⁶ Povzeto po Republika Slovenija, Nacionalni reformni program za leto 2020, stran 3. Dostopno na: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2020-european-semester-national-reform-programme-slovenia_sl.pdf (obiskano: 14. 3. 2022).

⁶⁷ Več v Crescenzi et al., 2021, strani 278–297. Več o tej temi dostopno tudi na: <https://www.eu-skladi.si/sl/po-2020/nacrt-za-okrevanje-in-krepitev-odpornosti> (obiskano: 14. 3. 2022).

⁶⁸ Dostopno na: <https://www.eu-skladi.si/sl/po-2020/nacrt-za-okrevanje-in-krepitev-odpornosti> (obiskano: 14. 3. 2022).

⁶⁹ Več na: <https://www.consilium.europa.eu/sl/policies/european-semester/2021/> in <https://www.eu-skladi.si/sl/po-2020/nacrt-za-okrevanje-in-krepitev-odpornosti> (obiskano: 14. 3. 2022).

Marca 2020 je Evropska komisija aktivirala splošno odstopno klavzulo v okviru Pakta za stabilnost in rast, na podlagi česar je bilo v letih 2020 in 2021 omogočeno odstopanje od temeljnih pravil ekonomskega upravljanja Evropske unije (pravil Pakta za stabilnost in rast). Na tej podlagi je Fiskalni svet v letu 2020 ocenil, da epidemija covid-19 predstavlja dogodek, ki po 12. členu ZFisP v Republiki Sloveniji omogoča uveljavitev izjemnih okoliščin v letu 2020 in tudi v letu 2021.

Republika Slovenija v letu 2020 ob razglasitvi epidemije covid-19 ni imela ustrezne normativne ureditve za dolgoročni strateški razvoj države. Pravna narava Strategije razvoja Slovenije 2030 iz leta 2017, ki je bila sprejeta s sklepom Vlade Republike Slovenije, predstavlja veliko sistemsko šibkost, saj so postopek in dokumenti strateško-razvojnega načrtovanja, veljavnost in vsebina strategije razvoja Republike Slovenije, vzpostavitev sistema uresničevanja in njeno uresničevanje odvisni od volje vsakokratne vlade.⁷⁰ Priprava in sprejemanje krovnih strateško-razvojnih dokumentov države, ki vsebujejo zeleno strateško-razvojno smer sprememb (cilje) države in družbe v dolgoročnem obdobju in se uresničujejo s proračunskimi sredstvi, bi morala biti predmet najširšega družbenega konsenza⁷¹ in stabilna zaveza na najvišji ravni (Državni zbor Republike Slovenije). Prav tako bi morali biti strateško-razvojni dokumenti, njihova priprava in sprejem nomotehnično urejeni in integrirani hierarhično enakovredno pripravi proračuna Republike Slovenije (torej v zakonu) v okviru sistema javnih financ.

Dokument (državni program razvojnih politik), ki bi v skladu z ZJF moral prvič za leto 2020 določati srednjeročne prioritete Vlade Republike Slovenije na podlagi krovnega strateško-razvojnega dokumenta Republike Slovenije in jih povezati z državnim proračunom, do 30.11.2019 ni bil sprejet. V letih 2020 in 2021 se državni program razvojnih politik in srednjeročna fiskalna strategija na podlagi ZIPRS2021 nista pripravila.

Republika Slovenija v vsaj desetih letih pred epidemijo covid-19 ni imela na razpolago dovolj lastnih proračunskih sredstev in ustrezne normativne ureditve (izpolnjenega osnovnega pogoja) za strateško-razvojno načrtovanje in uresničevanje nacionalnih strateško-razvojnih ciljev, s čimer bi lahko vplivala na razvoj države. Praktično edina razvojna sredstva so predstavljala sredstva EU, s katerimi so se

⁷⁰ Računsko sodišče Republike Slovenije, 2021, stran 58.

⁷¹ Računsko sodišče Republike Slovenije, 2021, stran 37.

izvajali programi in projekti, ki so uresničevali strateško-razvojne cilje EU. V nacionalnem reformnem programu je Vlada Republike Slovenije vsako leto opredelila predvsem prioritete za doseganje specifičnih priporočil ter glavnih ciljev krovne strateško-razvojne strategije EU.

V okviru Svežnja za okrevanje EU po epidemiji covid-19 in nove večletne finančne perspektive za obdobje med leti 2021-2027 bo Republiki Sloveniji na razpolago največ evropskih razvojnih finančnih sredstev v zgodovini samostojne države, ki bodo namenjena okrevanju EU po epidemiji covid-19 in bodo pogojena z uresničevanjem strateško-razvojnih ciljev EU.⁷² Mogoče bo dopolnjevanje politik EU z nacionalnimi politikami držav članic.⁷³

Vprašanje za Republiko Slovenijo pa je, ali in kako bo lahko Republika Slovenija glede na to, da v okviru nacionalnega sistema javnih financ nima ustreznih pravnih podlag za strateško-razvojno načrtovanje, da nima oblikovanih krovnih strateško-razvojnih ciljev, ki bi bili sprejeti s širšim družbenim konsenzom, da nima določenih srednjeročnih prioritet vlade ter njihovega finančnega ovrednotenja, uspešno, urejeno in konsistentno integrirala nacionalne strateško-razvojne cilje z evropskimi in smotno izkoristila razvojna sredstva, ki ji bodo na voljo v obdobju med leti 2021-2027 za uresničevanje na podlagi najširšega družbenega konsenza želenih sprememb v državi in družbi? Odprto vprašanje je tudi, kakšne posledice bodo pustile izjemne razmere na srednjeročno vzdržnost javnih financ Republike Slovenije in ekonomsko upravljanje EU.

Literatura

- Anessi-Pessina, E. et al. (2016) Public Sector Budgeting: A European Review of Accounting and Public-Management Journals. *Accounting, Auditing, & Accountability Journal*, 29(3), strani 491-519.
- Crescenzi, R. et al. (2021) Mind the Covid-19 crisis: An evidence-based implementation of Next Generation EU. *Journal of Policy Modeling*, 43(2), strani 278-297.
- Cvikl, M. M. in Korpič-Horvat, E. (2007) *Proračunsko pravo* (Ljubljana: GV Založba).
- Cvikl, M. M. in Zemljič, P. (2005) *Zakon o javnih financah s komentarjem* (Ljubljana: Bonex Založba).
- Dermine, P. in Markakis, M. (2020) EU economic governance and the COVID-19 crisis: Between path-dependency and paradigmatic shift. *International journal of public law and policy*, 6(4), strani 326-345.

⁷² Dostopno na: <https://www.eu-skladi.si/sl/po-2020/nacrt-za-okrevanje-in-krepitev-odpornosti> (obiskano: 14. 3. 2022).

⁷³ Evropska komisija, 2020, stran 4.

- Evropska komisija (2008) Sporočilo Komisije Evropskemu svetu: Evropski načrt za oživitve gospodarstva, COM(2008) 800 konč., 26.11.2008. (Bruselj: Evropska komisija). Dostopno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0800&from=FI> (obiskano: 14.3.2022).
- Evropska komisija (2010) Sporočilo Komisije: Evropa 2020: Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast, COM(2010) 2020 final, 3. 3. 2010. (Bruselj: Evropska komisija). Dostopno na: https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_SL_ACT_part1_v1.pdf (obiskano: 14.3.2022).
- Evropska komisija (2020) Priloga k sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Proračun EU kot gonilo načrta okrevanja za Evropo, COM(2020) 442 final, 27.5.2020. (Bruselj: Evropska komisija). Dostopno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=COM:2020:442:FIN> (obiskano: 14. 3. 2022).
- Hojnik, J. (2012) Pravni vidiki reforme gospodarskega upravljanja v EMU. Pravna praksa, št. 21(2012), strani 31-33.
- Howieson, B. in Grant, K. (2020) Re-conceptualising management development. *Journal of Management Development*, 39(1), strani 1-3.
- Kamnar, H. in Borak N. (2013) Fiskalna pravila (Ljubljana: Zveza ekonomistov Slovenije).
- Klun, M. v Vintar, M. (ur.) et al. (2018) Vidiki in dejavniki uspešnega izvajanja javnih politik v Sloveniji (Ljubljana: Fakulteta za upravo).
- Klun, M. v Michiel S. de Vries (ur.) et al. (2019) Performance-based budgeting in the public sector, (Cham: Palgrave Macmillan).
- Klun, M. v Stare, J. in Pečarič, M. (ur.) (2021) Znanost o javni upravi (Ljubljana: Fakulteta za upravo).
- Kovač, P. in Pevcin, P. v Kovač, P. in Bileišis, M. (ur.) (2017) Public Administration Reforms in Eastern European Union Member States: Post-Accession Convergence and Divergence (Ljubljana: Vilnius).
- Ladi, S. in Tsarouhas D. (2020) EU economic governance and Covid-19: policy learning and windows of opportunity. *Journal of European Integration: Pandemic Politics and European Union responses*, 42(8), strani 1041-1056.
- Murn, A. (2009) Načrtovanje in izvajanje razvojnih politik vlade (Ljubljana: UMAR). Dostopno na: https://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/dz/2009/dz02-09.pdf (obiskano: 14. 3. 2021)
- Računsko sodišče Republike Slovenije (2021) Revizijsko poročilo št. 320-3/2020/25 z dne 23.7.2021 (Ljubljana: Računsko sodišče Republike Slovenije). Dostopno na: https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteki/Revizije/2021/SDG/SDG_RevizijskoP.pdf (obiskano: 14. 3. 2022).
- Računsko sodišče Republike Slovenije (2011) Revizijsko poročilo št. 320-3/2010/92 z dne 18.10.2011 (Ljubljana: Računsko sodišče Republike Slovenije). Dostopno na: <https://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/varcevalni-ukrepi-vlade-rs-1482/> (obiskano: 14. 3. 2022).
- Řehoř, P. (2015) How to improve strategic planning of municipal organizations in Czech Republic? 2015(34), strani 521–527.
- Rainer L. in Ronny, R. (2016) Managing sustainable development with management control systems: A literature review. *European Management Journal*, 34(2), 2016, strani 158-171.
- Vitalis, N. et al. (2020) New development: Between politics and strategic planning—the management of government priorities in Lithuania. *Public Money & Management*, 40(4), strani 299-303.





PRAVO IN EKONOMIJA:

PRAVO, EKONOMIJA IN EPIDEMIJA

MARTINA REPAS (UR.)

Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta, Maribor, Slovenija
martina.repas@um.si

Sinopsis Epidemija covida-19 je pomembno posegla v vse segmente življenja: izobraževanje, delo, zdravje, poslovanje, delovanje pomembnih institucij ipd. Prispevki v zborniku izpostavljajo različne segmente in težave, ki so se zaradi epidemije in posledično zaprtja družbe pojavile. Obravnavajo vpliv epidemije na vzpostavitev povezave med strateško-razvojnim in proračunskim načrtovanjem, na pravice intelektualne lastnine v smislu učinkovitejšega zagotavljanja zdravil in cepiv, na študij v smislu zagotavljanja gradiv, ki so avtorskoppravno varovana, in uvedbo pouka na daljavo. Posebej je izpostavljena vloga zaprtja družbe pri razvoju novih tehnologij trženja alkohola, analizirane so posledice derogacije pravic gospodarskih subjektov v času epidemije, gospodarska in poslovna negotovost v evrskem območju, ki je bila največja v začetku krize, in možnost meddržavnih tožb pred Sodiščem EU kot mehanizem varstva temeljnih človeških vrednost.

Ključne besede

pravo,
ekonomija,
epidemija,
covid-19,
intelektualna
lastnina, pouk na
daljavo,
gospodarstvo,
nove tehnologije,
javne storitve,
državni proračun,
meddržavne tožbe,
alkohol

LAW AND ECONOMICS

LAW, ECONOMICS AND EPIDEMIC

MARTINA REPAS (ED.)

Univerza of Maribor, Faculty of Law, Maribor, Slovenia
martina.repas@um.si

Abstract The Covid-19 epidemic significantly affected all segments of life: education, work, health, business, functioning of important institutions, etc. The collection of scientific papers highlights various segments and problems that have arisen due to the epidemic and the lockdown as a consequence. It discusses the impact of the epidemic on the link between strategic and development planning and the budget planning, on intellectual property rights in terms of more efficient provision of medicines and vaccines, on studies in terms of providing copyrighted material and the introduction of distance learning. The role of lockdown in the development of new alcohol marketing technologies is particularly emphasized, as well as the consequences of the derogation of rights during the epidemic and thus inaccessibility to public administrative services, economic and business uncertainty in the euro area, which was greatest at the beginning of the crisis, and the possibility of inter-state actions before the EU Court of Justice as a mechanism of protection of fundamental human values.

Keywords:

law,
economic,
epidemic,
Covid-19,
intellectual
property,
distance learning,
economy,
new technologies,
public services,
state budget,
inter-state actions,
alcohol





Univerza v Mariboru

Pravna fakulteta

