



Številka: U-I-79/20-24

Datum: 13. 5. 2021

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti, začetem na pobude Žana Pajtlerja, Maribor, Boruta Korošca, Celje, in drugih, ki jih vse zastopa Boštjan Verstovšek, odvetnik v Celju, ter Aleša Karlovčca, Ljubljana, Damjana Pavlina in Barbare Nastran, oba Kranj, ter Vladka Begana, Šmarje pri Jelšah, na seji 13. maja 2021

odločilo:

1. Točki 2 in 3 prvega odstavka 39. člena Zakona o nalezljivih boleznih (Uradni list RS, št. 33/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/20 – ZIUZEOP, 142/20, 175/20 – ZIUOPDVE in 15/21 – ZDUOP) sta v neskladju z Ustavo.

2. Državni zbor mora ugotovljeno neskladje iz prejšnje točke izreka odpraviti v roku dveh mesecev po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.

3. Do odprave ugotovljenega neskladja iz 1. točke izreka se uporabljata 2. in 3. točka prvega odstavka 39. člena Zakona o nalezljivih boleznih.

4. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti tretjega odstavka 5. člena in prvega odstavka 7. člena Zakona o nalezljivih boleznih se zavrže.

5. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti tretjega odstavka 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 8/12, 21/13, 65/14 in 55/17) se zavrže.

6. V neskladju z Ustavo so bili:

- **Odlok o začasni splošni prepovedi gibanja in zbiranja ljudi na javnih mestih in površinah v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 30/20);**
- **Odlok o začasni splošni prepovedi gibanja in zbiranja ljudi na javnih mestih in površinah v Republiki Sloveniji ter prepovedi gibanja izven občin (Uradni list RS, št. 38/20 in 51/20);**

- **Odlok o začasni splošni prepovedi gibanja in zbiranja ljudi na javnih krajih, površinah in mestih v Republiki Sloveniji ter prepovedi gibanja izven občin (Uradni list RS, št. 52/20 in 58/20);**
- **Odlok o začasni splošni prepovedi gibanja in zbiranja ljudi na javnih krajih, površinah in mestih v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 60/20) in**
- **Odlok o začasni splošni omejitvi zbiranja ljudi na javnih krajih in mestih v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 69/20, 78/20 in 85/20),**

v delu, v katerem so bili sprejeti na podlagi 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena Zakona o nalezljivih boleznih.

7. Ugotovitev iz prejšnje točke izreka ima učinek razveljavitve.

8. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti Odloka o obvezni namestitvi razpršilnikov za razkuževanje rok v večstanovanjskih stavbah (Uradni list RS, št. 135/20) se zavrže.

9. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti Odredbe o razglasitvi epidemije nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19) na območju Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 19/20 in 68/20) se zavrže.

10. Predlogi, naj se v odločbi ali sklepu prikrije identiteta pobudnikov in njihovih pooblaščenecv, se zavrnejo.

OBRAZLOŽITEV

A.

Povzetek pobud

1. Pobudniki vlagajo pobude za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti več odlokov Vlade, sprejetih od aprila do oktobra 2020 zaradi zajezitve in obvladovanja epidemije COVID-19. Izpodbijani odloki so urejali omejitve gibanja in zbiranja ljudi ter nekatere zaščitne ukrepe. Gre za naslednje odloke:

- **Odlok o začasni splošni prepovedi gibanja in zbiranja ljudi na javnih mestih in površinah v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju Odlok/30);**
- **Odlok o začasni splošni prepovedi gibanja in zbiranja ljudi na javnih mestih in površinah v Republiki Sloveniji ter prepovedi gibanja izven občin (v nadaljevanju Odlok/38);**

- Odlok o začasni splošni prepovedi gibanja in zbiranja ljudi na javnih krajih, površinah in mestih v Republiki Sloveniji ter prepovedi gibanja izven občin (v nadaljevanju Odlok/52);
- Odlok o začasni splošni prepovedi gibanja in zbiranja ljudi na javnih krajih, površinah in mestih v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju Odlok/60);
- Odlok o začasni splošni omejitvi zbiranja ljudi na javnih krajih in mestih v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju Odlok/69);
- Odlok o začasni ukrepih za zmanjšanje tveganja okužbe in širjenja okužbe z virusom SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 90/20 – v nadaljevanju Odlok/90) in
- Odlok o obvezni namestitvi razpršilnikov za razkuževanje rok v večstanovanjskih stavbah (v nadaljevanju Odlok/135).

2. Pobudniki izpodbijajo tudi Odredbo o razglasitvi epidemije nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19) na območju Republike Slovenije (v nadaljevanju Odredba), Zakon o nalezljivih boleznih (v nadaljevanju ZNB) in tretji odstavek 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (v nadaljevanju ZVRS).

3. Pobudnik Žan Pajtler (v nadaljevanju prvi pobudnik) izpodbija Odlok/30, Odlok/90 in Odlok/135. Meni, da ukrepi, ki jih uvaja Odlok/30, tako intenzivno posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine, da bi lahko bili uvedeni le v primeru vojnega ali izrednega stanja (16. in 92. člen Ustave). V povezavi s tem očitkom navaja, da bi bila potrebna tudi presoja 39. člena ZNB. Prvi pobudnik trdi tudi, da ukrepi ne bi smeli biti sprejeti za celotno ozemlje Republike Slovenije. Navaja, da naj bi kršitve odloka po uradnih navodilih nadzorovala policija, čeprav je po ZNB za nadzor pristojna zdravstvena inšpekcija. Posameznik naj ne bi imel nobenega stvarnega pričakovanja o nadaljnjih korakih; dnevno naj bi se ga nagovarjalo, kaj posamezen odlok zares pomeni in da se bodo ukrepi stopnjevali, kar naj bi ga postavljalo v hudo negotov položaj.

4. Odlok/135 je po oceni prvega pobudnika v neskladju z 2. in 153. členom Ustave ter z 21. členom ZVRS, ker naj bi šlo v resnici za pravno neobvezujoč akt, Vlada pa naj bi ga poimenovala odlok.

5. Pobudnik Borut Korošec in drugi (v nadaljevanju drugi pobudnik) izpodbija Odlok/38 in Odlok/52. Trdi, da Odloka/38 ni sprejel pristojni organ, saj bi ta predpis na podlagi takrat veljavnega 39. člena ZNB lahko sprejel samo minister, pristojen za zdravje, ne Vlada. Meni, da ukrep omejitve gibanja na občino prebivališča ni razumen, potreben, nujen, sorazmeren in ustavno legitimen, da ni podprt s strokovnimi razlogi ter da je v neskladju z 14. in 32. členom Ustave ter z 39. členom ZNB. Vsi odrejeni ukrepi naj bi temeljili na neresničnih podatkih o številu smrti zaradi bolezni COVID-19, saj naj podatki o smrtnosti bolezni COVID-19, na katerih temeljijo uvedeni ukrepi, ne bi ločevali med smrtmi zaradi COVID-19 in primeri, ko je oseba, ki je bila sicer okužena s SARS-CoV-2, umrla zaradi drugega vzroka. Sprejeti ukrepi naj bi bili nesorazmerni, saj naj bi zaradi njih prihajalo do ogromne gospodarske škode, povzročali pa naj bi tudi negativne posledice na področju zdravljenja drugih bolezni in duševnega zdravja. Pristojni organi naj ne bi naredili nobene

analize škodljivih posledic protiepidemioloških ukrepov in primerjave, katere posledice so hujše. Drugi pobudnik meni, da bi morala država ustrezno zaščititi starejšo populacijo, vsi drugi ukrepi pa naj bi bili nesmiselni in nepotrebni oziroma celo kontraproduktivni. Odlok/52 naj bi bil tudi v neskladju s sklepom Ustavnega sodišča št. U-I-83/20 z dne 16. 4. 2020 (Uradni list RS, št. 58/20) in z ZNB, saj naj Vlada ne bi izpolnila obveznosti iz navedenega sklepa Ustavnega sodišča in naj ne bi pridobila mnenja pristojnega strokovnega organa, ki ga določa ZNB, tj. Nacionalnega inštituta za javno zdravje (v nadaljevanju NIJZ).

6. Drugi pobudnik nadalje trdi, da sta izpodbijana odloka podzakonska predpisa izvršilne veje oblasti, s katerima se uvajajo ukrepi omejitve svobode gibanja. Opozarja, da se smejo v skladu s 87. členom Ustave pravice in obveznosti pravnih subjektov določati le z zakonom. Tudi posegi v človekove pravice in temeljne svoboščine naj bi bili dopustni le, če so urejeni z zakonom. Drugi pobudnik opozarja, da Ustava v drugem odstavku 32. člena izrecno določa, da se lahko svoboda gibanja omeji le z zakonom in samo, kadar je to potrebno, da bi se zagotovil potek kazenskega postopka, da bi se preprečilo širjenje nalezljivih bolezni, se zavaroval javni red ali če to zahtevajo interesi obrambe države. Glede na navedeno naj bi izpodbijana odloka grobo posegla v pristojnost zakonodajne veje oblasti.

7. Drugi pobudnik izpodbija tudi ZNB. Meni, da je ZNB v neskladju z Ustavo, ker ne določa časovne omejenosti ukrepov in ne določa, kateri strokovni organi sprejemajo odločitve o tem, ali so podani pogoji za razglasitev epidemije in kateri ukrepi naj se izvedejo. Prvi odstavek 39. člena ZNB naj bi določal izvršilni oblasti pavšalne kriterije za poseganje v človekove pravice, zaradi česar naj bi bil v neskladju z 2. členom, drugim odstavkom 32. člena in 87. členom Ustave. Po mnenju drugega pobudnika ZNB ne določa, na kakšen način in v kolikšnem obsegu se gibanje s podzakonskim aktom, izdanim na njegovi podlagi, lahko omeji, prav tako pa tudi ne določa kriterijev za te omejitve; nasprotno, ministru daje pavšalno pooblastilo, da s podzakonskim aktom po svoji presoji, brez kakršnihkoli omejitev in meril, določenih v zakonu, sam izbira sredstva, način in stopnjo omejevanja gibanja posameznikov.

8. ZNB naj bi bil v neskladju tudi z drugim odstavkom 39. člena Ustave, ker naj ne bi predvideval informiranja javnosti. Drugi pobudnik trdi, da Vlada javnosti ni obveščala oziroma je ne obvešča objektivno in transparentno. Navaja seznam številnih vprašanj, na katera naj bi morala Vlada javnosti odgovoriti, pa naj tega ne bi storila. Vlada naj bi ukrepe za zaježitev bolezni COVID-19 sprejemala na podlagi selektivnih in nepopolnih informacij. Drugi pobudnik meni, da imajo prebivalci Republike Slovenije pravico do objektivnega in celovitega informiranja, še posebej, ko gre za ukrepe, ki omejujejo ali celo ukinjajo ustavno varovane človekove pravice in temeljne svoboščine. Prebivalci naj bi imeli pravico izvedeti točne podatke in na podlagi njih preveriti, ali so bili ukrepi Vlade ustavni, zakoniti, sorazmerni in potrebni. Po stališču drugega pobudnika bi ZNB moral določati javno transparentno objavo vseh (anonimiziranih) upoštevnihih podatkov o umrlih (starost, spol, pridružene bolezni, rezultate avtopsij, uraden medicinski vzrok smrti idr.).

Določati naj bi moral pošten, uravnotežen način informiranja javnosti s strani vseh državnih organov. Prebivalci naj bi namreč imeli pravico vedeti, kakšne so realne nevarnosti in ali obstajajo tudi drugačna mnenja od uradnih (da bi si lahko ustvarili lastno sliko in kritično razmišljali). Po stališču drugega pobudnika bi bilo najbolje sprejeti poseben zakon o načinu informiranja javnosti s strani vseh državnih organov v vseh javnih zadevah, ne le pri epidemiji.

9. Po oceni drugega pobudnika sta v neskladju z Ustavo tudi tretji odstavek 5. člena in prvi odstavek 7. člena ZNB. Tretji odstavek 5. člena ZNB naj bi bil v neskladju z Ustavo, ker naj bi določal, da se epidemiološke razmere spremljajo in proučujejo v skladu s programi Svetovne zdravstvene organizacije (v nadaljevanju SZO). Drugi pobudnik meni, da bi moral ZNB sam jasno določiti način spremljanja in proučevanja epidemioloških razmer in da se glede tega ne bi smel sklicavati na tuje programe SZO. Prvi odstavek 7. člena ZNB pa naj ne bi vseboval dovolj določne opredelitve epidemije.

10. Drugi pobudnik nadalje izpodbija tretji odstavek 21. člena ZVRS. Po stališču drugega pobudnika naj bi ta določba v praksi dopuščala Vladi kot organu izvršilne veje oblasti, da s podzakonskim predpisom brez izrecnega zakonskega pooblastila ter mimo Ustave in zakona poseže v temeljne človekove pravice, čeprav bi moralo biti na podlagi 87. člena Ustave omejevanje človekovih pravic pridržano samo zakonu. Določba naj bi dopuščala možnost (pre)široke razlage in s tem arbitrarnega odločanja izvršilne veje oblasti. S tem naj bi določba negirala drugi odstavek 32. člena in 87. člen Ustave, rušila hierarhijo pravnih predpisov ter dopuščala izvršilni veji, da samovoljno poseže v temeljne človekove pravice.

11. Drugi pobudnik izpodbija še Odredbo. Trdi, da ni časovno zamejena oziroma ne določa, v kakšnih okoliščinah jo mora minister za zdravje preklicati, zato je v neskladju s 16. členom Ustave. Odredba naj bi poleg tega temeljila na neresničnih podatkih o številu smrti zaradi bolezni COVID-19.

12. Pobudnik Aleš Karlovčec (v nadaljevanju tretji pobudnik) izpodbija Odlok/52, Odlok/60, Odlok/69 ter 2. in 3. točko prvega odstavka 39. člena ZNB, pri čemer je pobudo v delu, ki se nanaša na Odlok/52, pozneje umaknil. Meni, da sta izpodbijana odloka v neskladju z legalitetnim načelom iz drugega odstavka 120. člena Ustave, saj sta prekoračila pooblastila iz 39. člena ZNB, slednji pa je tako ohlapen in nedoločen, da je tudi sam v neskladju z navedenim načelom, pa tudi z 2. členom Ustave. Odloka naj bi bila v neskladju tudi z 32. in 42. členom Ustave, po katerih je omejitev svobode gibanja ter pravice do zbiranja in združevanja mogoče uvesti le z zakonom. Tretji pobudnik poudarja, da upravni organi ne smejo izdajati predpisov brez vsebinske podlage v zakonu. Vse pomembne normativne odločitve naj bi moral vsebinsko specifično, jasno in določno sprejeti zakonodajalec. Navedeno naj bi bilo še posebej pomembno v primeru urejanja uresničevanja ali omejevanja človekovih pravic. Ker naj bi ZNB v 39. členu zelo skopo urejal le namen ukrepov in prisilne ukrepe (prepoved oziroma omejitev gibanja prebivalstva in prepoved zbiranja ljudi na javnih mestih), naj bi preveč vprašan prepustil

Vladi. Ta naj bi tako v izpodbijanih odlokih uredila številna vprašanja, ki naj se jih ZNB sploh ne bi dotikal, s čimer naj bi prekoračila okvir ZNB. Po mnenju tretjega pobudnika bi moral biti ZNB bistveno bolj dodelan, vsebovati bi moral več vsebine in pravnih jamstev. Po oceni tretjega pobudnika bi moral ZNB sam urediti tudi časovno zamejenost ukrepov in sodelovanje stroke (strokovne organe, način določanja strokovnih podlag). Člena 32 in 42 Ustave ter načelo sorazmernosti naj bi terjali, da zakonska ureditev določa temeljito obveščanje in obrazložitev podaljšanja, spremembe ali odprave ukrepov. Iz teh razlogov naj bi bila v neskladju z Ustavo tudi izpodbijana odloka, zlasti 6. člen Odloka/60 in 5. člen Odloka/69, ki določata tedensko preverjanje strokovne utemeljenosti ukrepov, saj naj pravic ne bi varovala dovolj močno in učinkovito ter naj ne bi varovala pred arbitrarnostjo.

13. Po oceni tretjega pobudnika je 3. člen Odloka/69, ki naj bi vseboval povsem blanketni prenos pooblastila za pravno urejanje omejitve pravice do zbiranja na NIJZ, v neskladju z 2., 120. in 121. členom Ustave, saj naj bi šlo za širok in celovit prenos pooblastila za reguliranje vsebine človekove pravice na javni zavod, ki ni oblastni organ.

14. Tretji pobudnik nadalje uveljavlja, da je omejitev gibanja in zbiranja na javnih površinah nesorazmerna. Ta omejitev naj bi bila tudi v neskladju s 14. in 35. členom Ustave. Odlok/60 naj bi namreč vernikom dajal dopusten razlog ne le za gibanje po cesti ali poti do cerkve, pač pa celo za množično zbiranje v cerkvi kot zaprtem javnem prostoru – in to za pretežno starejšo populacijo, ki je bolj ogrožena. Ateisti naj bi bili s tem diskriminirani na podlagi vere. Socialne in čustvene povezave tretjega pobudnika ter njegova možnost sodelovanja in druženja s soljudmi naj bi bile močno okrnjene, s tem pa tudi njegove osebne pravice.

15. Tretji pobudnik uveljavlja tudi, da je četrti odstavek 3. člena Odloka/60 v neskladju z 32. členom Ustave, ker občinam dopušča nadaljnje omejevanje gibanja.

16. Pobudnika Damjan Pavlin in Barbara Nastran (v nadaljevanju četrta pobudnika) izpodbijata Odlok/38. Menita, da je v neskladju z načelom legalitete, saj naj bi bil izdan mimo zakona oziroma v nasprotju z njim. Četrta pobudnika poudarjata, da je določanje pravic oziroma obveznosti skladno s 87. členom Ustave pridržano Državnemu zboru kot zakonodajni veji oblasti. Podobno naj bi izhajalo iz 32. in 42. člena Ustave ter 2. člena Protokola št. 4 h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP). Odlok/38 pa naj bi omejil svobodo gibanja, pravico do zbiranja in pravico do zasebnosti na način, ki naj bi bil zunaj vsebinskega in vrednostnega merila ZNB. Razen taksativno naštetih izjem iz 3., 4. in 5. člena Odloka/38 naj osebi v Republiki Sloveniji sploh ne bi bilo dovoljeno zapustiti zasebne površine na naslovu začasnega oziroma stalnega prebivališča. Takšnih omejitev ZNB po prepričanju četrth pobudnikov ne predvideva. Možnost omejitve gibanja naj bi ZNB predpisoval le kot subsidiarno možnost, ki naj se uporablja restriktivno in le v primeru, če cilja ni mogoče doseči z ukrepi, ki jih predvideva že ZNB. Te omejitve pa se po mnenju četrth pobudnikov lahko nanašajo le na ogrožena in okužena območja, ki morajo biti skladno s četrthim odstavkom 7. člena ZNB poprej razglašena (kar naj ne bi bilo

isto kot razglasitev epidemije), pri čemer akt, ki bi ta območja določil, naj ne bi bil sprejet. Vlada naj bi tako v pravico do svobode gibanja posegla originarno in jo praktično v celoti izvotlila. Tak poseg naj bi bil tudi nesorazmeren.

17. Četrta pobudnika trdita, da je izpodbijani odlok v neskladju z legalitetnim načelom tudi zato, ker ga je sprejela Vlada, čeprav je ZNB za odreditev ukrepov iz 39. člena tega zakona pooblašča ministra. Izpodbijani odlok pa naj bi bil v neskladju tudi z 2. členom Ustave, saj naj ne bi bil dovolj jasen in določen. Neskladje z Ustavo pa četrta pobudnika očitata tudi določbam odloka, ki naj bi občinam oziroma županom dopuščale nadaljnje omejevanje gibanja.

18. Pobudnik Vladko Began (v nadaljevanju peti pobudnik) izpodbija Odlok/52 in Odlok/60, izpodbija pa tudi 39. člen ZNB. Meni, da sta izpodbijana odloka v neskladju z načelom legalitete, saj naj zanju ne bi bilo zakonite podlage. Gibanje in zbiranje se sme namreč po njegovem prepričanju omejiti le z zakonom (in ne z odlokom), kar naj bi izhajalo iz 32., 42. in 87. člena Ustave. Odloka naj bi bila iz tega razloga v neskladju tudi s 120. in 153. členom Ustave.

19. Peti pobudnik meni, da je v nasprotju z legalitetnim načelom iz 2., 120. in 153. člena Ustave tudi ZNB. Načelo pravne države iz 2. člena Ustave naj bi terjalo, da je iz zakona razvidno ali vsaj predvidljivo, s kakšnimi omejitvami mora posameznik računati. Iz 120. in 153. člena Ustave naj bi izhajalo, da mora zakon sam temeljno urediti vsebino, ki naj bo predmet podzakonskega predpisa, ter določiti okvire in usmeritve za njeno podrobnejše podzakonsko urejanje. Člen 39 ZNB bi moral zato po prepričanju petega pobudnika opredeliti pogoje, merila in temeljne kriterije za omejevalne ukrepe. Tega pa naj ne bi vsebovali niti 39. člen niti druge določbe ZNB, zato je bilo po oceni petega pobudnika odločanje Vlade arbitrarno, izpodbijana odloka pa sta v neskladju z Ustavo. V ZNB naj tudi ne bi bili opredeljeni kriteriji, iz katerih bi bilo razvidno, kaj se šteje kot okuženo ali neposredno ogroženo območje. Peti pobudnik pojasnjuje, da četudi je epidemija razglašena za celotno državo, so lahko med posameznimi območji velike razlike, razlike glede možnosti okužb pa so lahko tudi med zaprtimi ali odprtimi javnimi ali zasebnimi kraji.

20. Po mnenju petega pobudnika je omejitev gibanja in zbiranja na javnih površinah, ki sta jo določala izpodbijana odloka, nesorazmerna. Peti pobudnik trdi, da bi omejitev gibanja in zbiranja na odprtih javnih površinah lahko bila dopustna šele, če bi se predhodno pri gibanju po teh površinah predpisala uporaba mask in druge zaščitne opreme, pa ta ukrep ne bi bil učinkovit. Trdi, da sta izpodbijana odloka v neskladju tudi s 14. členom Ustave in s 4. členom ZNB v delu, v katerem določata, da se ne uporabljata za dejavnosti, ki jih izvajajo pristojne službe za zagotavljanje izvajanja nalog države, samoupravnih lokalnih skupnosti in javnih služb. Po mnenju petega pobudnika to pomeni, da za osebe, ki izvajajo navedene naloge, ne veljajo niti obveznosti upoštevanja varne razdalje do drugih oseb, uporabe zaščitne opreme in razkuževanja rok, za kar naj ne bi bilo nobenega razumnega razloga.

21. Peti pobudnik odlokoma očita tudi neskladje s 16. členom Ustave, saj naj izredno stanje ne bi bilo razglašeno, odloka pa naj bi človekove pravice omejila v nasprotju s 16. členom Ustave v "rednem" stanju.

Povzetek odgovora Državnega zbora

22. Ustavno sodišče je pobude, s katerimi pobudniki izpodbijajo tudi ZNB in/ali ZVRS, vročilo Državnemu zboru. Državni zbor pojasnjuje, da ZNB ureja različne ukrepe za preprečevanje in obvladovanje nalezljivih bolezni. Ukrepi naj bi bili prilagojeni različnim primerom oziroma naj bi se med seboj razlikovali glede na okoliščine konkretnega primera. Izpodbijani ukrepi iz 2. in 3. točke 39. člena ZNB naj bi bili vezani na pogoj, po katerem z drugimi ukrepi iz ZNB ni mogoče preprečiti, da se v Republiko Slovenijo занesejo in v njej razširijo določene nalezljive bolezni. Pri nalezljivih boleznih naj bi šlo že po naravi stvari za zelo raznolike primere. To naj bi bilo razvidno iz 8. člena ZNB, ki naj bi med boleznimi, zaradi katerih se izvajajo splošni in posebni ukrepi po ZNB, uvrščal številne nalezljive bolezni, ki naj bi bile nadalje glede na svojo naravo razvrščene še s podzakonskim predpisom ministra, pristojnega za zdravje. Zakon naj bi zato sistem izbire med ukrepi urejal po načelu od najblažjega ukrepa, ki še lahko prepreči vnos ali širjenje nalezljive bolezni, do najstrožjega ukrepa za tak namen. Pri tem naj ne bi izrecno določal, da se sme strožji ukrep, ki pomeni večji poseg v pravice posameznikov, uporabiti le pod pogojem, da je bil pred tem uporabljen milejši ukrep. Sistem varstva prebivalstva pred nalezljivimi boleznimi naj bi se lahko tudi na ta način ustrezno odzval in prilagodil dejanskim razmeram oziroma potrebam. Iz tega je po mnenju Državnega zbora mogoče zaključiti, da je s tako ureditvijo spoštovano ustavno načelo sorazmernosti kot eno od izvedbenih načel načela pravne države iz 2. člena Ustave.

23. Po stališču Državnega zbora je ukrep iz 2. točke prvega odstavka 39. člena ZNB (prepoved oziroma omejitev gibanja prebivalstva na okuženih ali neposredno ogroženih območjih) mogoče šteti za nadaljevanje oziroma stopnjevanje ukrepov osamitve, karantene in obveznega zdravljenja ter prevoza bolnikov (18. do 21. člen ZNB), pa tudi nekaterih drugih ukrepov (npr. sistem obveznih cepljenj iz 22. člena ZNB, dezinfekcija iz 26. člena ZNB, obvezni zdravstveni pregledi iz 31. in 32. člena ZNB). Omejitev gibanja kot najstrožji ukrep naj bi imela podlago v drugem odstavku 32. člena Ustave, po katerem se sme pravica svobode gibanja, ki je splošna in pripada vsakomur, omejiti z zakonom, vendar le v nekaterih primerih, med drugim, kadar je treba preprečiti širjenje nalezljivih bolezni. Omejitev svobode gibanja iz 2. točke prvega odstavka 39. člena ZNB po Ustavi naj torej ne bi bila dopustna takoj ob pojavu nalezljive bolezni, temveč šele, če z drugimi ukrepi iz ZNB ni mogoče preprečiti vnosa in širjenja nalezljivih bolezni v državi. Poleg tega naj bi bila ta omejitev dopustna le na okuženih ali neposredno ogroženih območjih, kar naj bi lahko v skrajnih primerih (ko obstaja možnost hitrega širjenja določene nalezljive bolezni) pomenilo tudi celotno ozemlje Republike Slovenije, sicer pa le njegove ožje dele. Državni zbor meni, da je ukrep prepovedi oziroma omejitve gibanja omejen tudi

časovno, saj naj bi ukrep izgubil svojo vsebinsko zakonsko podlago, če območje, za katero je bil odrejen, ni več okuženo ali neposredno ogroženo.

24. Tudi pri ukrepu iz 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB (prepoved zbiranja ljudi na javnih mestih) naj bi po oceni Državnega zbora šlo za nadaljevanje oziroma stopnjevanje drugih ukrepov iz ZNB. Ustavno izhodišče za omejevanje zbiranja ljudi na javnih mestih naj bi bil tretji odstavek 42. člena Ustave, po katerem se sme pravica do mirnega zbiranja in do javnih zborovanj ter do svobodnega združevanja z zakonom med drugim omejiti, če to zahteva varstvo pred širjenjem nalezljivih bolezni. Tudi pravice do zbiranja in združevanja naj ne bi bilo mogoče omejiti že zaradi samega pojava nalezljive bolezni, ampak naj bi bili tudi v tem primeru ključni z zakonom določeni pogoji oziroma omejitve. Zakon naj bi določal, kdaj je poseg v človekovo pravico zbiranja in združevanja dopusten (primeren, nujen, zadosten).

25. Državni zbor meni, da 39. člen ZNB vsebuje vse potrebne elemente za ustavno skladno uporabo: ukrepi iz tega člena naj bi bili dopustni le, ko z drugimi ukrepi iz ZNB ni mogoče preprečiti vnosa in širjenja določenih nalezljivih bolezni; v teh primerih naj bi se lahko odredil le kateri izmed ukrepov, ki so naštetih v 1. do 4. točki prvega odstavka 39. člena ZNB; ukrepa iz 2. in 3. točke pa naj bi bila tudi krajevno in časovno omejena.

26. Po oceni Državnega zbora je opredelitev epidemije iz izpodbijanega prvega odstavka 7. člena ZNB pravni standard, ki je dovolj jasno opredeljen, tako da za vsak posamičen primer omogoča oceno, ali je zaradi pojava določene nalezljive bolezni potrebno takojšnje ukrepanje v skladu z ZNB.

27. Državni zbor meni, da tudi očitek o protiustavnem odrekanju suverenosti zaradi nedoločnosti tujih meril SZO, ki se nanaša na tretji odstavek 5. člena ZNB, ni utemeljen, saj je Republika Slovenija članica te mednarodne organizacije.

28. Glede zatrjevanega neskladja tretjega odstavka 21. člena ZVRS z Ustavo Državni zbor navaja, da sme po tej določbi Vlada z odlokom urejati le posamezna vprašanja, sprejemati posamezne ukrepe splošnega pomena ali pa sprejemati druge odločitve, za katere je z zakonom ali z uredbo določeno, da jih Vlada ureja z odlokom. Tako naj bi bila s to zakonsko določbo (skladno s 153. členom Ustave – usklajenost pravnih aktov) zagotovljena skladnost te vrste podzakonskega akta znotraj hierarhije pravnih aktov. ZVRS naj bi določal vsebinske omejitve (le posamezna vprašanja ali posamezni ukrepi, ki imajo splošen pomen) oziroma naj bi vzpostavljajl vezanost odloka na z zakonom urejeno vsebino, ki naj jo Vlada (podrobneje in v mejah zakona) uredi s to vrsto podzakonskega pravnega akta. Glede na navedeno naj tretji odstavek 21. člena ZVRS ne bi dopuščal arbitrarnega odločanja izvršilne veje oblasti in naj ne bi bil v neskladju s 87. členom Ustave.

Povzetek odgovora in mnenja Vlade

29. Ustavno sodišče je pobude vročilo tudi Vladi. Ta pojasnjuje, da je odloke sprejela s sklicevanjem na 39. člen ZNB, da je z njimi le nadrobneje določila omejitve, ki jih je na podlagi drugega odstavka 32. člena Ustave že določil ZNB, in da zato z odloki ni urejala vprašanj, ki so pridržana zakonu. Odloki naj bi sledili tudi namenu in cilju zakona ter naj ne bi zoževali drugih pravic. Vlada navaja, da ZNB ureja točno določeno področje (nalezljive bolezni) in hkrati določa, da sme izvršilna oblast odrediti točno določene ukrepe, kar naj bi Vlada z odloki tudi storila. Iz namena ZNB naj bi izhajalo, da se ukrepi sprejemajo na podlagi zakona, vendar ob strokovni presoji o tem, kateri ukrep naj se v posameznem primeru nalezljive bolezni in njenih okoliščinah uporabi (vloga NIJZ na področju preprečevanja širjenja nalezljivih bolezni naj bi bila določena že v 5. členu ZNB). Iz 39. člena ZNB naj bi izhajala tudi zahteva po upoštevanju načela sorazmernosti, pri čemer naj bi ZNB izrecno določal, da ima v primeru tehtanja med ustavno zavarovanimi vrednotami življenja in zdravja prebivalcev ter svobodo gibanja in združevanja posameznikov prednost varovanje življenja in zdravja prebivalstva. V zvezi s 3. točko prvega odstavka 39. člena ZNB je mogoče po mnenju Vlade omejiti pravico do zbiranja le, če to zahteva varstvo pred širjenjem nalezljivih bolezni, dokler ne preneha nevarnost širjenja. Tako kot v zvezi z omejitvijo gibanja po 2. točki prvega odstavka 39. člena ZNB lahko tudi v tem primeru Vlada omeji pravico do zbiranja le, če gre za primere, ko z drugimi ukrepi ni mogoče preprečiti vnosa in širjenja nalezljivih bolezni. Po mnenju Vlade je treba upoštevati tudi, da se v preteklosti država še ni soočila z epidemijo nalezljive bolezni, o kateri bi bilo v začetni fazi izredno malo podatkov. Odloki naj bi bili torej izdani v skladu s 120. in 153. členom Ustave. Odloki naj prav tako ne bi nasprotovali načelu jasnosti in pomenke določljivosti predpisov iz 2. člena Ustave, saj naj bi bili dovolj jasni.

30. Glede očitka, da uvedeni ukrepi tako intenzivno posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine, da bi lahko bili uvedeni le v primeru vojnega ali izrednega stanja (16. in 92. člen Ustave), Vlada pojasnjuje, da so posegi v človekove pravice dopustni tudi v mirnem stanju. Po mnenju Vlade v danem primeru ne gre za najintenzivnejše posege države v človekove pravice oziroma za posege, ki bi pomenili razveljavitev človekovih pravic (mogoče bi bile še drastičnejše omejitve gibanja, ki niso bile uvedene). Vlada prav tako meni, da pogoji za razglasitev izrednega stanja niso bili podani, saj obstoj države z vidika njenih konstitutivnih elementov ni bil ogrožen. Ukrepi naj bi bili sprejeti prav zato, da se prepreči razpad zdravstvenega sistema, kar pa bi lahko v skrajnem primeru res ogrozilo obstoj države in terjalo mnogo hujše posege v človekove pravice.

31. Po oceni Vlade so bili uvedeni ukrepi primerni, nujni in sorazmerni glede na gibanje števila okuženih in dejstvo, da se po mnenju zdravstvene stroke širjenje te bolezni učinkovito preprečuje le s prepovedjo in omejitvijo medsebojnih stikov. Ukrepi naj bi bili sprejeti na podlagi mnenj in ugotovitev zdravstvene stroke. Vlada navaja, da so bile okužene osebe zabeležene na območju celotne države, zato je bilo treba ukrepe sprejemati za območje Republike Slovenije; regionalno sprejemanje ukrepov naj bi bilo glede na majhnost države in dnevne migracije neučinkovito. Na očitke pobudnikov, da je omejitev gibanja in zbiranja na javnih površinah v neskladju tudi s 14. in 35. členom Ustave, pa Vlada odgovarja, da se posledice omejitve gibanja po naravi stvari lahko

kažejo tudi na drugih področjih človekovega življenja in da je bilo v druge pravice posredno poseženo le toliko, kot je bilo to nujno potrebno za varovanje javnega zdravja in življenja prebivalcev.

32. V zvezi z očitkom, da Odloka/38 ni sprejel pristojni organ, Vlada pojasnjuje, da je bil odlok izdan na podlagi 2. člena in osmega odstavka 20. člena ZVRS. Vlada naj bi bila hierarhično višji organ izvršilne veje oblasti kot posamezno ministrstvo, poleg tega pa naj bi bila odgovorna za stanje na vseh področjih, torej tudi na področju ukrepov za obvladovanje epidemij, ki imajo posledice za vse prebivalstvo in zahtevajo medresorsko odzivanje vseh udeleženih subjektov. Vlada trdi, da je minister za zdravje glasoval za sprejetje odloka, zato naj bi ukrepe iz odloka odredil (tudi) minister za zdravje. Opozarja tudi, da je bil s 7. členom Zakona o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitve njenih posledic za državljane in gospodarstvo (Uradni list RS, št. 49/20 – v nadaljevanju ZIUZEOP) spremenjen 39. člen ZNB, in sicer tako, da se je pristojnost sprejemanja določenih ukrepov prenesla z ministra za zdravje na Vlado. Ukrepi, navedeni v 39. členu ZNB, naj bi se nanašali na različna področja življenja, zato naj bi bilo glede na vsebinsko pestrost ukrepov bolj smiselno, da o njih odloča Vlada kot kolektivni organ in ne posamezni minister, kot je pred spremembo določal ZNB.

33. Glede očitka o nespoštovanju sklepa Ustavnega sodišča v zadevi št. U-I-83/20, Vlada navaja, da je bil 8. člen Odloka/52 noveliran (Uradni list RS, št. 58/20), in sicer tako, da vsebuje jasno časovno zamejitev glede kontinuiranega spremljanja nadaljnje potrebnosti ukrepov, to določbo pa naj bi vsebovali tudi vsi pozneje izdani odloki.

34. Na očitke pobudnikov, da je Odlok/38 v neskladju z Ustavo, ker občinam oziroma županom dopušča nadaljnje omejevanje gibanja, Vlada odgovarja, da izpodbijana ureditev zagotavlja, da se lahko izjeme od začasne prepovedi gibanja in zbiranja podrobneje določijo na nižjih ravneh, bližje lokalnemu prebivalstvu, po načelu subsidiarnosti in v skladu z uresničevanjem ustavnega načela lokalne samouprave, ki ga določa 9. člen Ustave. Šlo naj bi za napatilno določbo samoupravnim lokalnim skupnostim, ki sicer lahko že na podlagi svojih pristojnosti določajo pravila ali postavljajo določene omejitve. Izpodbijani odlok naj bi župane pooblašчал le za to, da podrobneje opredelijo izjeme od splošne prepovedi gibanja in združevanja, in naj jim ne bi dajal pooblastila, da izjeme iz 3. člena Odloka/38 razlagajo v nasprotju z njihovo vsebino ali da še dodatno omejujejo pravico do svobodnega gibanja oziroma zbiranja.

35. Vlada meni, da gre pri opredelitvi epidemije iz prvega odstavka 7. člena ZNB za dovolj jasno opredeljen pravni standard. Določba naj bi dopuščala, da se na podlagi strokovne presoje ob vsakokratnem pojavu posamezne nalezljive bolezni sprejmejo in začnejo izvajati ustrezni ukrepi po ZNB. Po oceni Vlade se v primeru, ko je že razglašena epidemija, ne zahteva posebna razglasitev okuženih in neposredno ogroženih območij.

36. V zvezi z izpodbijanim tretjim odstavkom 21. člena ZVRS Vlada pojasnjuje, da je s to zakonsko določbo določena samo oblika aktov, ki jih Vlada izdaja (npr. odlok), ne

predstavlja pa ta določba vsebinske oziroma materialne podlage za izdajo predpisov ali drugih aktov. Pri izdaji določenega akta na podlagi 21. člena ZVRS mora imeti Vlada ali minister materialno podlago v zakonu, ki jo je v danih primerih mogoče najti v ZNB. Vlada ob tem dodaja, da je določitev časovno omejenih ukrepov za preprečevanje širjenja nalezljivih bolezni po njenem mnenju vprašanje splošnega pomena.

37. V zvezi z očitki, ki se nanašajo na Odredbo, Vlada poudarja, da na dan izdaje te odredbe nikakor ni bilo mogoče predvideti časovnega trajanja epidemije niti daljnosežnosti njenih posledic, saj je šlo za povsem novo in do tedaj nepoznano nalezljivo bolezen. Z razglasitvijo epidemije naj bi Republika Slovenija sledila razglasitvi pandemije SZO. Vlada navaja, da je bila epidemija razglašena na podlagi strokovnega mnenja NIJZ in upošteva gibanje števila okuženih.

Izjave pobudnikov o odgovorih Državnega zbora in Vlade

38. Ustavno sodišče je odgovora Vlade in Državnega zbora vročilo pobudnikom. Nekateri pobudniki so v odgovorih dodatno utemeljili stališča in očitke, ki so bili v bistvenem predstavljeni že v pobudah.

Razširitev pobude

39. Drugi pobudnik je 30. 4. 2021 vložil obsežno dopolnitev in razširitev pobude, s katero izpodbija tudi številne odloke, ki jih je Vlada sprejela v obdobju od oktobra 2020 do vložitve te razširitve, Sklep o uporabi ukrepov, ki jih določa Zakon o nalezljivih boleznih, pri nalezljivi bolezni COVID-19 (Uradni list RS, št. 117/20) in Uredbo o izvajanju presejalnih programov za zgodnje odkrivanje okužb z virusom SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 204/20, 20/21, 59/21 in 64/21).

B. – I.

Glede združitve in delne izločitve pobud

40. Pobude odpirajo več istih in med seboj povezanih vprašanj. Več pobudnikov izpodbija iste odloke, pa tudi ZNB, na podlagi katerega so bili izpodbijani odloki sprejeti. Glede na navedeno je Ustavno sodišče pobude zaradi skupnega obravnavanja in odločanja združilo. Ustavno sodišče je nato iz združene zadeve izločilo tisti del pobud, ki se nanaša na vprašanje zakonitosti in ustavne skladnosti ukrepa obvezne uporabe zaščitne maske ali druge oblike zaščite ustnega in nosnega predela ter razkuževanja rok, ki ga pobudniki odpirajo glede Odloka/52, Odloka/60 in Odloka/90, saj je ocenilo, da skupno obravnavanje tega vprašanja z drugimi vprašanji ni potrebno in smotno. Iz istega razloga je Ustavno sodišče izločilo tudi del pobude, ki se nanaša na akte, ki jih drugi pobudnik izpodbija šele v razširitvi pobude. O teh delih bo Ustavno sodišče odločilo posebej.

Glede predlogov za prikritje osebnih podatkov

41. Nekateri pobudniki predlagajo, naj se v odločbi ali sklepu ne navedejo njihovi osebni podatki in podatki njihovih pooblaščenec. Menijo, da bi zaradi vsesplošnega strahu pred boleznijo COVID-19 pobude lahko bile razumljene napačno. Pobudniki naj bi lahko bili v svojem okolju stigmatizirani ter tarča napadov. Postali naj bi lahko žrtve nadlegovanja in žaljenja na spletnih omrežjih, po pošti in v domačem kraju. Obstajala naj bi tudi nevarnost zlorabe policijskih pooblastil.

42. Po drugem odstavku 38.a člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12 in 23/20 – v nadaljevanju ZUstS) lahko Ustavno sodišče zaradi varstva zasebnosti udeleženca v postopku odloči, da se v odločbi ali sklepu ne navedejo osebni podatki udeleženca v postopku ali osebni podatki drugega posameznika. Za prikritje identitete morajo biti izkazane posebne okoliščine, ki v posamezni zadevi kažejo na potrebo po odstopu od splošnega pravila javnosti postopkov pred Ustavnim sodiščem.¹ V obravnavani zadevi take okoliščine niso izkazane. Navedbe pobudnikov o možnih stigmatizaciji, napadih, nadlegovanjih in zlorabi policijskih pooblastil so povsem splošne.² Poleg tega je od izdaje in veljavnosti izpodbijanih odlokov preteklo več mesecev, naraslo pa je tudi število vloženi pobud, ki izpodbijajo vladne odloke o omejitvi gibanja in zbiranja. Glede na navedeno je Ustavno sodišče predloge za prikritje identitete zavrnilo (10. točka izreka).

Glede pravnega interesa za vložitev pobud

43. Pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti lahko da, kdor izkaže pravni interes (prvi odstavek 24. člena ZUstS). Po drugem odstavku navedenega člena je pravni interes podan, če predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, katerega oceno pobudnik predlaga, neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma v njegov pravni položaj.

Glede pravnega interesa za vložitev pobude zoper Odredbo

44. Člen 1 Odredbe je določal, da se na območju Republike Slovenije razglasi epidemija nalezljive bolezni COVID-19. Pobudniki niso izkazali, da bi imela razglasitev epidemije neposredni učinek na njihove pravice in pravne interese oziroma bi posegala v njihov pravni položaj, razglasitev epidemije pa sama po sebi tudi ni pogoj za izdajo drugih aktov, ki jih pobudniki izpodbijajo. Glede na navedeno je Ustavno sodišče pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti Odredbe zavrglo (9. točka izreka).

Glede pravnega interesa za vložitev pobud zoper izpodbijane odloke

¹ Sklep Ustavnega sodišča št. U-I-104/20, U-I-107/20, U-I-122/20, U-I-129/20, U-I-130/20, U-I-132/20, U-I-137/20, U-I-140/20 z dne 1. 7. 2020, 5. točka obrazložitve.

² Prim. sklep Ustavnega sodišča št. U-I-235/20 z dne 2. 7. 2020, 3. točka obrazložitve.

45. Izpodbijani Odlok/30, Odlok/38, Odlok/52, Odlok/60 in Odlok/69 so naslavljali vse posameznike na območju Republike Slovenije. Vsi navedeni odloki so prepovedovali ali omejevali zbiranje ljudi na javnih krajih in površinah v Republiki Sloveniji. Odlok/30, Odlok/38, Odlok/52 in Odlok/60 so prepovedovali tudi gibanje ljudi na javnih krajih in površinah v Republiki Sloveniji ter dostop na javna mesta in površine v Republiki Sloveniji, z izjemo taksativno določenih primerov in pod določenimi pogoji. Odlok/38 in Odlok/52 sta poleg tega prepovedovala gibanje izven občine stalnega ali začasnega prebivališča, prav tako z izjemo taksativno določenih primerov in pod določenimi pogoji. Za primer kršitve teh prepovedi so odloki predvidevali odgovornost za prekršek in napotovali na prekrškovne sankcije po zakonu, ki ureja nalezljive bolezni (6. člen Odloka/30, 8. člen Odloka/38, 9. člen Odloka/52, 7. člen Odloka/60 in 6. člen Odloka/69).

46. Pobudniki sicer ne trdijo, da so bili zaradi kršitve izpodbijanih odlokov obsojeni za prekršek, in hkrati s pobudo tudi ne vlagajo ustavne pritožbe zoper odločbo, izdano v prekrškovnem postopku, ki bi se opirala na izpodbijana odloka. Vendar pa od pobudnikov tudi ni mogoče zahtevati, naj za utemeljitev pravnega interesa s kršitvijo domnevno protiustavnih oziroma protizakonitih določb izpodbijanih odlokov izpolnijo dejanski stan prekrška. Iz ustaljene presoje Ustavnega sodišča izhaja, da je pravni interes za vložitev pobude izkazan, četudi pobudnik pobude ne vloži skupaj z ustavno pritožbo zoper posamični pravni akt, ki se opira na zanj ustavno sporne določbe splošnega akta, če bi pobudnik izdajo takega posamičnega akta lahko izzval zgolj tako, da bi ravnal v nasprotju s prisilnimi predpisi,³ oziroma tako, da bi se izpostavil nesprejemljivemu pravnemu tveganju.⁴ Iz tega razloga Ustavno sodišče tudi v primerih, ko bi pobudnik izdajo posamičnega akta lahko dosegel le tako, da bi izpolnil znake prekrška, šteje, da je pravni interes za začetek postopka za oceno ustavnosti splošnega akta podan.⁵ Za tak primer gre tudi v obravnavani zadevi.

47. Glede na navedeno je bil pravni interes pobudnikov za presojo ustavnosti in zakonitosti Odloka/30, Odloka/38, Odloka/52, Odloka/60 in Odloka/69 v času vložitve pobude izkazan.⁶ Ker pobudniki med drugim uveljavljajo, da omejitve gibanja in/ali zbiranja, ki so jih urejali izpodbijani odloki, sploh niso imele ustavno skladne zakonske podlage, je Ustavno sodišče štelo, da so imeli pobudniki pravni interes za izpodbijanje odlokov v celoti.

48. Odlok/135 je določal obvezno namestitev razpršilnikov za razkuževanje rok v večstanovanjskih stavbah ob vseh vhodih v stavbe in ob vhodu v dvigalo, če ga stavba ima.

³ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-192/16 z dne 7. 2. 2018 (Uradni list RS, št. 15/18, in OdlUS XXIII, 2), 19. točka obrazložitve.

⁴ Sklep Ustavnega sodišča št. U-I-194/17 z dne 22. 3. 2018, 13. točka obrazložitve.

⁵ Sklepa Ustavnega sodišča št. U-I-107/15 z dne 7. 2. 2019, 17. točka obrazložitve, in št. U-I-40/17 z dne 18. 12. 2019, 21. točka obrazložitve.

⁶ Prim. sklep Ustavnega sodišča št. U-I-83/20, 16.–18. točka obrazložitve.

Drugi odstavek 24.b člena ZUstS določa, da mora pobuda vsebovati tudi podatke, iz katerih je razvidno, da izpodbijani predpis neposredno posega v pobudnikove pravice, pravne interese oziroma v njegov pravni položaj. Pobudnik mora predložiti tudi ustrezne listine, na katere se sklicuje za utemeljitev svojega pravnega interesa. Prvi pobudnik, ki izpodbija ta odlok, ni izkazal, da bi živel v večstanovanjski stavbi, in ni predložil listin, iz katerih bi izhajala navedena okoliščina. Pobudnik torej ni izkazal pravnega interesa za izpodbijanje Odloka/135, zato je Ustavno sodišče pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti tega odloka zavrglo (8. točka izreka).

Glede pravnega interesa za vložitev pobud zoper ZNB in tretji odstavek 21. člena ZVRS

49. Pravni interes pobudnikov za izpodbijanje ZNB je podan, kolikor ta zakon v izpodbijanem delu neposredno posega v njihove pravice, pravne interese oziroma v njihov pravni položaj (drugi odstavek 24. člena ZUstS). Pobudniki ZNB med drugim očitajo, da ne ureja obveščanja javnosti. Očitek povezujejo s konkretnim ravnanjem (opustitvijo obveščanja oziroma neobjektivnim obveščanjem) Vlade ob izdaji izpodbijanih odlokov, ki so bili izdani na podlagi 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB. Tega ravnanja Vlade v postopku pred Ustavnim sodiščem ni dovoljeno izpodbijati, saj ne gre niti za predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil (ki bi ga bilo mogoče napasti s pobudo na podlagi 24. člena ZUstS), niti za posamični akt, s katerim bi državni organ odločil o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika ali pravne osebe (ki bi ga bilo mogoče izpodbijati z ustavno pritožbo na podlagi prvega odstavka 50. člena ZUstS). Vendar pa pobudniki trdijo tudi, da je v neskladju z Ustavo že zakonska ureditev, ki obveščanja javnosti v takšnih situacijah ne ureja. Zatrjevana zakonska pravna praznina, ki jo je mogoče umestiti v 2. in 3. točko prvega odstavka 39. člena ZNB, ima na položaj posameznikov neposredni učinek. Ker je Ustavno sodišče ocenilo, da gre za pomembno ustavnopravno vprašanje, je v tem delu pobudo sprejelo in glede na izpolnjene pogoje iz četrtega odstavka 26. člena ZUstS nadaljevalo odločanje o stvari sami.

50. V preostalem delu izpodbijane določbe ZNB ne učinkujejo neposredno. Pravni interes pobudnikov za presojo ustavnosti teh določb je bil zato v času vložitve pobude podan le, kolikor so na njih temeljili izpodbijani odloki. Odlok/30, Odlok/38, Odlok/52, Odlok/60 in Odlok/69 so bili sprejeti ob sklicevanju na 2. in 3. točko prvega odstavka 39. člena ZNB, zato pobudniki izkazujejo pravni interes za izpodbijanje teh določb tudi, kolikor trdijo, da te določbe ne vsebujejo dovolj določnih meril za omejevanje svobode gibanja ter pravice do zbiranja in združevanja. Pravni interes pobudnikov je bil podan tudi glede tretjega odstavka 5. člena ZNB, ki se nanaša na spremljanje in proučevanje epidemioloških razmer nalezljivih bolezni, saj so ugotovljene epidemiološke razmere odločilnega pomena pri odločanju o uvedbi ukrepov iz 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB.

51. Po drugi strani pravni interes pobudnikov ni podan za začetek postopka za oceno ustavnosti prvega odstavka 7. člena ZNB, ki vsebuje opredelitev epidemije, saj epidemija oziroma njena razglasitev nista nujna pogoja za uvedbo ukrepov iz 39. člena ZNB.

Ustavno sodišče je zato pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti prvega odstavka 7. člena ZNB zavrglo (4. točka izreka).

52. Tretji odstavek 21. člena ZVRS določa, da Vlada z odlokom ureja posamezna vprašanja ali sprejema posamezne ukrepe, ki imajo splošen pomen, ter sprejema druge odločitve, za katere je z zakonom ali uredbo določeno, da jih ureja Vlada z odlokom. Ker gre za splošno opredelitev primerov, v katerih Vlada odloči z odlokom, je Ustavno sodišče štelo, da so izpodbijani odloki temeljili tudi na tej določbi, kar pomeni, da je bil pravni interes pobudnikov za njeno izpodbijanje v času vložitve pobude podan.

Glede pravovarstvene potrebe za nadaljevanje postopka kljub prenehanju veljavnosti izpodbijanih odlokov

53. Izpodbijani odloki so med postopkom pred Ustavnim sodiščem prenehali veljati. Odlok/30 je veljal od 20. 3. do 29. 3. 2020. Dne 30. 3. je začel veljati Odlok/38, ki je Odlok/30 razveljavil. Odlok/38 je prenehal veljati 18. 4. 2020 z uveljavitvijo Odloka/52, slednji pa je prenehal veljati z uveljavitvijo Odloka/60, tj. 30. 4. 2020. Odlok/60 je v 6. členu določal, da strokovno utemeljenost ukrepov iz tega odloka Vlada ugotavlja vsakih sedem dni in ob upoštevanju strokovnih razlogov odloči, ali naj se ti ukrepi še naprej uporabljajo, ali pa ukrepe spremeni oziroma odpravi ter o tem obvesti Državni zbor in javnost. Kot je Ustavno sodišče pojasnilo že v delni odločbi in sklepu št. U-I-445/20 z dne 3. 12. 2020 (Uradni list RS, št. 179/20, 11.–15. točka obrazložitve), je treba takšno določbo razlagati tako, da se veljavnost ukrepov zgolj na podlagi odloka izteče po sedmih dneh od njegove izdaje, nadaljnja veljavnost ukrepov pa je odvisna od veljavnosti nadaljnjih sklepov Vlade o njihovem podaljšanju, pri čemer se morajo ti sklepi pred začetkom svoje veljavnosti objaviti v Uradnem listu Republike Slovenije. Ker v obdobju sedmih dni po začetku veljavnosti Odloka/60 v Uradnem listu ni bil objavljen sklep Vlade ali drug predpis, s katerim bi bila veljavnost ukrepov iz Odloka/60 podaljšana, je odlok s potekom tega roka prenehal veljati. Enako velja glede Odloka/69, ki je začel veljati 18. 5. 2020 in je v 5. členu vseboval identično določbo kot Odlok/60 v 6. členu. Ker v obdobju sedmih dni po začetku veljavnosti Odloka/69 v Uradnem listu ni bil objavljen predpis, s katerim bi bila veljavnost ukrepov iz odloka podaljšana, je tudi Odlok/69 s potekom tega roka prenehal veljati.

54. V primeru, ko med postopkom pred Ustavnim sodiščem predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, v izpodbijanem delu preneha veljati, je spremenjen ali dopolnjen, Ustavno sodišče odloči o njegovi ustavnosti oziroma zakonitosti le, če pobudnik izkaže, da niso bile odpravljene posledice njegove protiuštavnosti oziroma nezakonitosti (drugi odstavek v zvezi s prvim odstavkom 47. člena ZUstS). Če so bile namreč posledice protiuštavnosti oziroma nezakonitosti predpisa, ki je prenehal veljati, že odpravljene, morebitna ugoditev pobudi ne bi imela vpliva na pobudnikov pravni položaj. V takem primeru pobudnik nima pravovarstvene potrebe za presojo ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa in je treba pobudo na podlagi tretjega odstavka 25. člena v zvezi s 47. členom ZUstS zavreči. Ustavno sodišče je zato pobudnike pozvalo, naj pojasnijo, ali

vztrajajo pri vloženi pobudi, oziroma naj izkažejo okoliščine, iz katerih bo razvidno, katere posledice protiuustavnosti odlokov niso bile odpravljene. Pravovarstvena potreba za presojo odlokov je v obravnavanem primeru pomembna tudi za obstoj pravnega interesa za presojo ustavnosti tretjega odstavka 5. člena ter 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB (razen kolikor te določbe na pravni položaj pobudnikov učinkujejo neposredno – 49. točka obrazložitve te odločbe) ter tretjega odstavka 21. člena ZVRS, saj pravni interes pobudnikov za presojo teh zakonskih določb temelji na njihovem pravnem interesu za presojo izpodbijanih odlokov (50. in 52. točka obrazložitve te odločbe).

55. Prvi pobudnik je v odgovoru na poziv navedel, da posledice Odloka/30 niso bile odpravljene, saj so se ukrepi z nadaljnjimi odloki le še zaostrovali.

56. Drugi pobudnik, ki izpodbija Odlok/38 in Odlok/52, meni, da izpodbijana odloka dejansko še nekaj mesecev nista prenehala veljati, saj je Vlada vsebinsko iste odloke sprejemala približno do konca maja, uvedbo identičnih oziroma še strožjih ukrepov pa naj bi bilo pričakovati tudi v prihodnje. Pobudnik trdi tudi, da je zaradi prepovedi oziroma omejitve gibanja in zbiranja, upada gospodarske aktivnosti (kot posledice nesorazmernih ukrepov), ustrahovanja Vlade glede udeležbe na protestih, enostranskega, pristranskega in neobjektivnega poročanja Vlade o razmerah ter sistematičnega strašenja ljudi trpel duševne bolečine (hud stres, strah, travme), ki so vplivale tudi na njegov imunski sistem. Prav tako naj bi dobil občutek, da živi v diktaturi, zaradi česar naj bi utrpel nepremoženjsko škodo. Posledice teh duševnih bolečin naj bi še vedno trajale, te škode pa naj tudi ne bi bilo mogoče odpraviti.

57. Tretji pobudnik na poziv Ustavnega sodišča ni odgovoril.

58. Četrta pobudnika sta v odgovoru na poziv navedla, da negativne posledice izpodbijanega Odloka/38 s koncem njegove veljavnosti niso prenehale, temveč bodo vztrajale, vse dokler se Ustavno sodišče do očitkov iz te pobude ne bo opredelilo. Šlo naj bi za množični nacionalni poseg v elementarne človekove pravice, tak poseg pa naj ne bi izgubil svojega učinka že s tem, da predpis preneha veljati. Izpodbijani odlok naj bi učinkoval neposredno, pobudnika pa glede na njegovo specifično naravo naj ne bi imela možnosti sprožiti subsidiarni upravni spor. Pobudnika trdita, da nista mogla opravljati svojega dela, ker sta bili njuni odvetniški pisarni zaprti in ker naj ne bi bil več mogoč osebni kontakt s strankami. Pojasnjujeta, da ne prilagata računov ali zdravniških izvidov, ker s temi dokumenti ne razpolagata in ker bi obseg te škode bilo mogoče ugotoviti samo s pomočjo strokovnjakov. Pobudnika trdita, da njuna pobuda odpira posebno pomembno precedenčno ustavnopravno vprašanje skladno s stališčem Ustavnega sodišča iz odločbe št. U-I-83/20 z dne 27. 8. 2020 (Uradni list RS, št. 128/20).

59. Peti pobudnik je navedel, da posledice Odloka/52 in Odloka/60 niso bile odpravljene niti jih ni mogoče odpraviti, saj časa ni mogoče zavrteti nazaj. Po prenehanju veljavnosti izpodbijanih odlokov naj posledice na njuni podlagi sicer ne bi več nastajale, nastajale pa

naj bi na podlagi kasnejših odlokov. Huda posledica odlokov pa naj bi bila v tem, da naj bi se zmanjšalo zaupanje v pravo. Po oceni pobudnika je bistveno, da je pravni interes obstajal ob vložitvi pobude, saj pobudnik na prenehanje veljavnosti predpisa nima vpliva. Ustavno sodišče naj bi zato o pobudi moralo odločiti. V nasprotnem naj bi bila pravica do sodnega varstva pobudnika izvotljena, kar naj bi prav tako nasprotovalo načelu pravičnosti.

60. S temi navedbami pobudniki niso izkazali obstoja pogoja iz 47. člena ZUstS. Za obstoj navedenega pogoja bi pobudniki morali izkazati, bodisi da posledice, do katerih je prišlo zaradi neposrednega učinkovanja izpodbijanega predpisa, še trajajo, bodisi da je bil na podlagi izpodbijanega predpisa izdan posamični akt, s katerim je bilo odločeno o njihovi pravici, obveznosti ali pravni koristi.⁷ Nekateri pobudniki sicer zatrjujejo nastanek posledic, vendar ne pojasnijo razlogov, iz katerih bi izhajalo, da posledice, nastale prav na podlagi izpodbijanih odlokov, s koncem veljavnosti teh odlokov niso prenehale. Pobudniki, ki zatrjujejo nastanek škode, te škode ne konkretizirajo in izkažejo. Pravovarstvene potrebe tudi ni mogoče izkazati z navedbo, da bodo posledice podane, dokler Ustavno sodišče ne bo opravilo presoje, oziroma da pravni interes s prenehanjem veljavnosti predpisa ne preneha, saj bi bila po takšnem razumevanju 47. člena ZUstS pravovarstvena potreba vselej podana.

61. Navedeno pa ne pomeni, da je treba pobude v delu, v katerem se nanašajo na odloke in zakonske določbe, ki so bile podlaga za sprejetje odlokov, zavreči. Ustavno sodišče je namreč že v 43. točki obrazložitve odločbe št. U-I-129/19 z dne 1. 7. 2020 (Uradni list RS, št. 108/20) sprejelo stališče, ki ga je ponovilo tudi v odločbi št. U-I-83/20 (27. točka obrazložitve), da lahko v primeru presoje predpisov, ki se sprejemajo periodično in za časovno omejeno dobo, posebej izražen javni interes po vsebinski presoji Ustavnega sodišča utemelji izjemo od procesne ovire iz drugega odstavka 47. člena ZUstS. To bo takrat, kadar zahteva po pravni predvidljivosti na določenem področju urejanja družbenih razmerij izjemoma narekuje odločitev Ustavnega sodišča o posebno pomembnih precedenčnih ustavnopravnih vprašanih systemske narave, ki se po razumni oceni utegnejo zastavljati tudi v zvezi z akti enake narave in primerljive vsebine, periodično sprejemanimi v prihodnosti.

62. Pobude uveljavljajo protiustavnost in nezakonitost predpisov, s katerimi oziroma na podlagi katerih so bili zaradi zaježitve in obvladovanja širjenja bolezni COVID-19 uvedeni posegi v človekove pravice ali temeljne svoboščine vseh posameznikov na območju Republike Slovenije. Epidemija nalezljive bolezni COVID-19 je bila sicer po uveljavitvi izpodbijanega odloka preklicana (Odlok o preklicu epidemije nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19), Uradni list RS, št. 68/20), a je bila nato z dnem 19. 10. 2020 ponovno razglašena (Odlok o razglasitvi epidemije nalezljive bolezni COVID-19 na območju

⁷ V drugem primeru bi moral pobudnik skupaj s pobudo vložiti tudi ustavno pritožbo zoper ta akt, in sicer po izčrpanju vseh pravnih sredstev (tako sklep Ustavnega sodišča št. U-I-174/05 z dne 13. 12. 2007, Uradni list RS, št. 122/07, in OdlUS XVI, 87).

Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 146/20). Nekateri ukrepi, ki so jih urejali izpodbijani odloki, so bili v enaki ali podobni obliki z nadaljnjimi odloki uvedeni ponovno in so v veljavi še v času sprejetja te odločbe. Glede drugih ukrepov, ki so jih urejali izpodbijani odloki, pa ni mogoče izključiti možnosti njihove ponovne uvedbe. Ker mora biti veljavnost tovrstnih ukrepov časovno omejena, je pričakovati, da Ustavno sodišče tudi v prihodnje ne bo moglo opraviti vsebinske presoje predpisov v času njihove še posebno kratke veljavnosti.⁸ Zato je bilo treba presoditi, ali pobudniki odpirajo posebno pomembna precedenčna ustavnopravna vprašanja.

63. Po oceni Ustavnega sodišča očitki pobudnikov, ki se nanašajo na tretji odstavek 5. člena ZNB in tretji odstavek 21. člena ZVRS, ne odpirajo vprašanj, ki bi ustrezala navedenemu standardu pomembnosti in precedenčnosti, zato je Ustavno sodišče pobudo v tem delu zavrglo (4. in 5. točka izreka).

64. Po drugi strani pa so med vprašanji, ki jih odpirajo pobude, tudi taka, ki jih je mogoče opredeliti kot posebno pomembna precedenčna ustavnopravna vprašanja. Eno takih je nedvomno vprašanje ustavne skladnosti 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB ter na teh določbah temelječih izpodbijanih določb odlokov (tj. Odloka/30, Odloka/38, Odloka/52, Odloka/60 in Odloka/69), ker naj navedene določbe ZNB ne bi vsebovale dovolj določnih meril za omejevanje svobode gibanja ter pravice do zbiranja in združevanja.

65. Ker to vprašanje zadeva ustavno skladnost izpodbijanih odlokov v celoti, je Ustavno sodišče sklenilo najprej odgovoriti nanj. Ustavno sodišče je pobude zoper Odlok/30, Odlok/38, Odlok/52, Odlok/60 in Odlok/69 ter zoper 2. in 3. točko prvega odstavka 39. člena ZNB sprejelo in glede na izpolnjene pogoje iz četrtega odstavka 26. člena ZUstS nadaljevalo odločanje o stvari sami.

B. – II.

Presoja ustavne skladnosti 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB

66. Pobudniki uveljavljajo, da je 39. člen ZNB v neskladju z 2. in 32. členom, drugim odstavkom 39. člena, 42. in 87. členom, drugim odstavkom 120. člena in 153. členom Ustave, ker določa presplošna, preohlapna in nedoločna merila za poseganje v svobodo gibanja ter pravico do zbiranja in združevanja s strani izvršilne veje oblasti. ZNB naj ne bi določal načinov in obsega omejevanja pravic, pogojev za uvedbo ukrepov, časovne omejenosti ukrepov, sodelovanja stroke in obveščanja javnosti. Ministru oziroma Vladi naj bi dajal pooblastilo, da po lastni presoji, brez kakršnihkoli omejitev in meril, določenih v zakonu, izvirno odloča o omejevanju pravic posameznikov.

⁸ Prim. 28. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-83/20.

Izpodbijana zakonska ureditev

67. ZNB določa nalezljive bolezni, ki ogrožajo zdravje prebivalcev Republike Slovenije, in bolnišnične ali nozokomialne okužbe, ki nastanejo v vzročni zvezi z opravljanjem zdravstvene dejavnosti, ter predpisuje ukrepe za njihovo preprečevanje in obvladovanje (1. člen ZNB). Ukrepi za preprečevanje in obvladovanje nalezljivih bolezni so v ZNB razdeljeni na splošne in posebne ukrepe. Med posebne ukrepe sodita tudi osamitev in karantena. Prvi odstavek 18. člena ZNB določa, da je osamitev (izolacija) ukrep, s katerim lečeči zdravnik, območni zavod za zdravstveno varstvo ali NIJZ zbolelemu za nalezljivo boleznijo omeji svobodno gibanje, kadar to lahko povzroči direkten ali indirektnen prenos bolezni na druge osebe. Karantena pa je v skladu s prvim odstavkom 19. člena ZNB ukrep, s katerim se omeji svobodno gibanje in določijo obvezni zdravstveni pregledi zdravim osebam, ki so bile ali za katere se sumi, da so bile v stiku z nekom, ki je zbolel za kugo, virusno hemoragično mrzlico (ebola, lassa, marburg) ali nalezljivo boleznijo, za katero je minister, pristojen za zdravje, ali Vlada na podlagi četrtega odstavka 7. člena tega zakona razglasila epidemijo, v času njegove kužnosti. Zakonodajalec je torej med posebnimi ukrepi uredil dva, s katerima se posamezni osebi zaradi preprečevanja širjenja nalezljive bolezni omeji svobodno gibanje. Ker pa je dopustil možnost, da vnosa ali razširitve neke nalezljive bolezni ne bo mogoče vselej preprečiti zgolj z omejevanjem gibanja obolelim osebam in osebam, za katere obstaja sum, da so bile z obolelimi osebam v stiku, je določil, da se lahko gibanje in zbiranje ljudi omejita tudi širše. Tako je v izpodbijanih 2. in 3. točki prvega odstavka 39. člena ZNB določil, da lahko Vlada, kadar z drugimi ukrepi, določenimi z ZNB, ni mogoče preprečiti, da se v Republiko Slovenijo занесеjo in v njej razširijo določene nalezljive bolezni, med drugim prepove oziroma omeji gibanje prebivalstva na okuženih ali neposredno ogroženih območjih in/ali prepove zbiranje ljudi v šolah, kinodvoranah, javnih lokalih in na drugih javnih mestih, dokler ne preneha nevarnost širjenja nalezljive bolezni. Celotno besedilo 39. člena ZNB se glasi:

"Kadar z ukrepi, določenimi s tem zakonom, ni mogoče preprečiti, da se v Republiko Slovenijo занесеjo in v njej razširijo določene nalezljive bolezni, lahko Vlada Republike Slovenije odredi tudi naslednje ukrepe:

1. določi pogoje za potovanja v državo, v kateri obstaja možnost okužbe z nevarno nalezljivo boleznijo in za prihod iz teh držav;
2. prepove oziroma omeji gibanje prebivalstva na okuženih ali neposredno ogroženih območjih;
3. prepove zbiranje ljudi po šolah, kinodvoranah, javnih lokalih in drugih javnih mestih, dokler ne preneha nevarnost širjenja nalezljive bolezni;
4. omeji ali prepove promet posameznih vrst blaga in izdelkov.

O ukrepih iz prejšnjega odstavka mora Vlada Republike Slovenije nemudoma obvestiti Državni zbor Republike Slovenije in javnost."

Citirano zakonsko besedilo vključuje spremembe, ki so bile uvedene s 7. členom ZIUZEOP, ki je začel veljati 11. 4. 2020. Pred uveljavitvijo ZIUZEOP je ZNB za odreditev ukrepov iz prvega odstavka 39. člena pooblašчал ministra za zdravje, v drugem odstavku pa je določal: "O ukrepih iz prejšnjega odstavka mora minister, pristojen za zdravje, nemudoma obvestiti Vlado Republike Slovenije, Državni zbor Republike Slovenije in javnost." Izpodbijana Odlok/30 in Odlok/38 sta bila sprejeta pred uveljavitvijo ZIUZEOP, vsi drugi izpodbijani odloki pa po njej.

Izhodišča za presojo

68. Po drugem odstavku 120. člena Ustave upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi Ustave in zakona. Načelo vezanosti delovanja upravnih organov na ustavno in zakonsko podlago ter okvir – t. i. načelo legalitete oziroma legalitetno načelo – je eno temeljnih ustavnih načel.⁹ Tesno je povezano z drugimi temeljnimi ustavnimi načeli, kot so načelo demokratičnosti (1. člen Ustave), načela pravne države (2. člen Ustave) in načelo delitve oblasti (druga poved drugega odstavka 3. člena Ustave). Načelo demokratičnosti zahteva, da najpomembnejše odločitve, zlasti tiste, ki se nanašajo na državljane, sprejemajo neposredno izvoljeni poslanci z zakoni, izvršilna oblast pa lahko deluje samo na vsebinski podlagi in v okviru zakona.¹⁰ Navedeno zahteva tudi načelo delitve oblasti; ker je zakonodajna pristojnost po Ustavi podeljena Državnemu zboru (86. do 89. člen Ustave), drugi državni organi ne smejo spreminjati ali samostojno urejati zakonske materije.^{11, 12} Tudi načela pravne države zahtevajo, da se temeljna razmerja med državo in posamezniki urejajo s splošno veljavnimi in abstraktnimi zakoni ter da so zakonske določbe jasne, pomensko določljive in s tem predvidljive.¹³ Načelo legalitete je tesno povezano še s 153. členom Ustave (usklajenost pravnih aktov), ki zahteva, da so podzakonski predpisi in drugi splošni akti v skladu z Ustavo in zakoni (tretji odstavek 153. člena Ustave), na zakonu ali na zakonitem predpisu pa morajo temeljiti tudi posamični akti in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil (četrti odstavek 153. člena Ustave). Ustavno sodišče je že

⁹ Tako že odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-123/92 z dne 18. 11. 1993 (Uradni list RS, št. 67/93, in OdlUS II, 109) in št. U-I-73/94 z dne 25. 5. 1995 (Uradni list RS, št. 37/95, in OdlUS IV, 51), 18. točka obrazložitve.

¹⁰ Odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-123/92 in št. U-I-73/94, 18. točka obrazložitve.

¹¹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-73/94, 19. točka obrazložitve.

¹² Izjema je določena v 108. členu Ustave. Gre za uredbe z zakonsko močjo, ki jih lahko izdaja predsednik republike na predlog Vlade, kadar se Državni zbor zaradi izrednega stanja ali vojne ne more sestati. Z uredbo z zakonsko močjo se lahko izjemoma omejijo posamezne pravice in temeljne svoboščine, kakor to določa 16. člen Ustave. Vendar pa mora predsednik republike uredbe z zakonsko močjo predložiti v potrditev Državnemu zboru takoj, ko se ta sestane.

¹³ Glej odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-123/92 in št. U-I-73/94, 18. točka obrazložitve.

večkrat pojasnilo, da načelo legalitete iz drugega odstavka 120. člena Ustave zavezuje tudi Vlado kot vrh uprave.¹⁴

69. Načelo legalitete iz drugega odstavka 120. člena Ustave vsebuje dve zahtevi: (1) podzakonski predpisi in posamični akti izvršilne oblasti (tako Vlade kot upravnih organov) so lahko sprejeti le *na podlagi zakona*, kar pomeni, da morajo temeljiti na (dovolj določni) vsebinski podlagi v zakonu, (2) poleg tega pa morajo biti *v okviru zakona*, kar pomeni, da ne smejo preseči njegovega možnega pomena.¹⁵ Za presojo izpodbijanih določb ZNB je pomembna prva zahteva, po kateri sme izvršilna oblast delovati samo na podlagi vsebinske in dovolj določne ureditve v zakonu. Iz ustaljene presoje Ustavnega sodišča izhaja, da izvršilna oblast za svoje delovanje (tudi normodajno) sicer ne potrebuje izrecnega pooblastila v zakonu (t. i. izvršilne klavzule).¹⁶ Potrebuje pa dovolj jasno in natančno zakonsko ureditev tistih vprašanj, katerih urejanje sodi v izključno pristojnost zakonodajalca, tj. vprašanj, ki so poglobljena, temeljna, osrednja za določen pravni sistem, a hkrati niso tako pomembna, da bi bila urejena že v Ustavi.¹⁷ Izvršilna oblast teh vprašanj ne sme originarno (izvirno) urejati. Pooblastila za tako urejanje ji ne sme dati niti zakon. Vso stvarino, ki bodisi po Ustavi bodisi zaradi svojega pomena sodi v domet zakonskega urejanja, sme urejati le zakonodajalec z zakonom, izvršilni oblasti pa sme prepustiti le, da s splošnimi predpisi zakonsko materijo tehnično dopolnjuje, razčlenjuje in podrobneje opredeljuje.¹⁸ Kadar zakonodajalec izvršilno oblast pooblasti za izdajo podzakonskega predpisa, mora prej v temelju sam urediti vsebino, ki naj bo predmet predpisa, ter določiti okvire in usmeritve za njeno podrobnejše podzakonsko urejanje.¹⁹ V zakonu morajo biti jasno izraženi ali iz njega nedvomno razvidni namen zakonodajalca in vrednostna merila za izvrševanje zakona.²⁰ Golo oziroma *bianco* pooblastilo izvršilni oblasti (tj. pooblastilo, ki ni dopolnjeno z vsebinskimi kriteriji) pomeni opustitev obveznega pravnega urejanja s strani zakonodajalca, ki ni v skladu z ustavnim redom.²¹

¹⁴ Glej na primer odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-73/94, 17. točka obrazložitve, in št. U-I-84/09 z dne 2. 7. 2009 (Uradni list RS, št. 55/09, in OdlUS XVIII, 31), 8. točka obrazložitve.

¹⁵ Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-73/94, 17.–19. točka obrazložitve.

¹⁶ Glej na primer odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-73/94, 17. in 19. točka obrazložitve, sklep Ustavnega sodišča št. U-I-113/04 z dne 7. 2. 2007 (Uradni list RS, št. 16/07, in OdlUS XVI, 16), 13. točka obrazložitve, in odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-84/09, 8. točka obrazložitve.

¹⁷ Glej M. Pavčnik, Teorija prava, Prispevek k razumevanju prava, 5., pregledana in dopolnjena izdaja, GV Založba, Ljubljana 2015, str. 249.

¹⁸ Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-50/00 z dne 30. 5. 2002 (Uradni list RS, št. 54-I/02, in OdlUS XI, 93), 6. točka obrazložitve.

¹⁹ Odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-16/98 z dne 5. 7. 2001 (Uradni list RS, št. 62/01, in OdlUS X, 144), 18. točka obrazložitve, in št. U-I-60/06, U-I-214/06, U-I-228/06 z dne 7. 12. 2006 (Uradni list RS, št. 1/07, in OdlUS XV, 84), 126. točka obrazložitve.

²⁰ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-50/00, 6. točka obrazložitve.

²¹ Prav tam.

70. Vse navedeno velja tudi za urejanje pravic in obveznosti, saj to področje urejanja že po 87. členu Ustave sodi v izključno pristojnost zakonodajalca.²² Zakon mora pravice in obveznosti urediti tako, da je pravnim subjektom njihov položaj znan oziroma predvidljiv že na podlagi zakona.²³ Kadar gre za pretežno strokovna tehnična vprašanja, ki niso primerna za zakonsko urejanje, lahko sicer zakonodajalec izvršilni oblasti prepusti široko polje lastne presoje.²⁴ Drugače pa velja, kadar gre za urejanje temeljne vsebine in obsega pravic in obveznosti ter pogojev in postopka za pridobitev pravic in nastanek obveznosti. Ta vprašanja mora urediti zakon, upravni predpis pa sme zakonsko materijo nadalje razčleniti le tako, da ne opredeljuje dodatnih pravic in obveznosti in da z zakonom urejene pravice in obveznosti ne širi ali zožuje,²⁵ saj bi v nasprotnem primeru posegel v sfero zakonodajne veje oblasti.

71. Še strožja je zahteva po določnosti zakonske podlage, kadar gre za omejevanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Človekove pravice in temeljne svoboščine so izhodiščni in osrednji del ustavnega reda, kar izhaja že iz preambule k Ustavi.²⁶ Določbe o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah niso samo zavezujoči napotki za zakonodajalca, temveč neposredno uporabljiva jamstva za vsakega posameznika (prvi odstavek 15. člena Ustave določa, da se človekove pravice in temeljne svoboščine uresničujejo neposredno na podlagi Ustave). Kljub izhodiščni vlogi, ki jo imajo človekove pravice in temeljne svoboščine v pravnem redu, in kljub njihovi neposredni uresničljivosti je Ustava določila, da se človekove pravice in temeljne svoboščine lahko omejijo (tretji odstavek 15. člena Ustave), vendar pa morajo biti omejitve izjemne in kar se da določno urejene.²⁷ Iz drugega odstavka 15. člena Ustave izhaja, da je dovoljeno način uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin predpisati le z zakonom. Še toliko bolj navedeno velja za omejevanje človekovih pravic.²⁸ Glede nekaterih človekovih pravic

²² Namen te določbe je zagotoviti, da vse pravne norme, ki na originaren način urejajo pravice in obveznosti pravnih subjektov, nastajajo v obliki zakonov. Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-40/96 z dne 3. 4. 1997 (Uradni list RS, št. 24/97, in OdlUS VI, 46), 13. točka obrazložitve.

²³ Prim. sklep Ustavnega sodišča št. U-I-239/06 z dne 22. 3. 2007, 11. točka obrazložitve.

²⁴ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-183/99 z dne 4. 7. 2002 (Uradni list RS, št. 65/02, in OdlUS XI, 149), 23. točka obrazložitve.

²⁵ Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-56/98 z dne 19. 12. 2001 (OdlUS X, 219), 8. točka obrazložitve.

²⁶ Ustava za svoje izhodišče v preambuli določa tudi Temeljno ustavno listino o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, ki v III. razdelku določa, da Republika Slovenija zagotavlja varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin vsem osebam na ozemlju Republike Slovenije ne glede na njihovo narodno pripadnost, brez sleherne diskriminacije, skladno z ustavo Republike Slovenije in z veljavnimi mednarodnimi pogodbami.

²⁷ Glej F. Grad, I. Kaučič, S. Zagorc, Ustavno pravo, 2. izdaja, Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Ljubljana 2016, str. 745.

²⁸ Glej na primer odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-25/95 z dne 27. 11. 1997 (Uradni list RS, št. 5/98, in OdlUS VI, 158), 30. in 31. točka obrazložitve, odločba št. U-I-287/95 z dne 14. 11. 1996 (Uradni list RS, št. 68/96, in OdlUS V, 155), 8. točka obrazložitve, št. U-I-346/02 z dne 10. 7. 2003

in temeljnih svoboščin pa Ustava tudi izrecno določa, da njihove omejitve lahko določi zakon (gre za t. i. zakonski pridržek oziroma posebno omejitveno klavzulo). Ureditev, po kateri o omejevanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin s predpisom odloča zakonodajalec, je ustavodajalec predvidel celo za čas razglašenega vojnega ali izrednega stanja.²⁹

72. Kadar Ustava ali zakon za poseg v človekovo pravico ali temeljno svoboščino zahteva izdajo posamičnega akta, tj. akta, ki se nanaša na določeno osebo (odločba sodišča ali upravnega organa), mora zakon določiti natančno vsebinsko podlago za sprejetje takega akta. Iz zakona mora biti jasno razviden namen omejevanja. Poleg tega mora zakon določiti načine oziroma vrste in obseg omejevanja. Določno mora opredeliti tudi razloge oziroma pogoje omejevanja ter urediti postopkovna vprašanja.³⁰ Kadar se, po drugi strani, v človekove pravice in temeljne svoboščine posega neposredno s splošnim aktom, tj. aktom, ki se nanaša na nedoločeno število posameznikov, je lahko tak akt le zakon. Podrobnejše urejanje manj pomembnih, tehničnih vprašanj v zvezi z omejevanjem določene človekove pravice ali temeljne svoboščine lahko sicer zakonodajalec v obeh primerih prepusti izvršilni oblasti, vendar mora – glede na ustavni pomen človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter zasnovo omejitvenih klavzul v Ustavi – v zakonu določiti dovolj določna merila za tako urejanje. Ob tem velja, da se stopnja določnosti oziroma natančnosti zakonskega pooblastila lahko razlikuje glede na področje urejanja in predvideno intenziteto posega v človekove pravice ali temeljne svoboščine. Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da mora biti zakonsko pooblastilo izvršilni oblasti toliko bolj restriktivno in precizno, kolikor večji je poseg ali učinek zakona na posamezne človekove pravice in temeljne svoboščine.³¹ Vselej pa mora biti dovolj natančno, da izvršilni oblasti ne omogoča izvirnega urejanja omejitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin. S tem se zagotavljata predvidljivost in pravna varnost v zvezi z udejanjanjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin, obenem pa se zmanjšuje nevarnost njihovega arbitrarnega oblastnega omejevanja.³² Z vidika vezanosti uprave na Ustavo in zakon pomeni dovolj določna zakonska podlaga ključno varovalo pred arbitrarnim poseganjem izvršilne oblasti v človekove pravice in temeljne svoboščine.

73. Izpodbijani 2. in 3. točka prvega odstavka 39. člena ZNB omogočata odreditev ukrepov, ki posegajo v svobodo gibanja ter pravico do zbiranja in združevanja. Svobodo gibanja Ustava v prvem odstavku 32. člena opredeljuje kot pravico vsakogar, da se

(Uradni list RS, št. 73/03, in OdlUS XII, 70), 10. točka obrazložitve, in št. Up-1303/11, U-I-25/14 z dne 21. 3. 2014 (Uradni list RS, št. 25/14, in OdlUS XX, 21), 10. točka obrazložitve.

²⁹ Iz 16., 92. in 108. člena Ustave izhaja, da o začasni razveljavitvi ali omejitvi človekovih pravic v vojnem in izrednem stanju odloča Državni zbor. Le če se Državni zbor ne more sestati, lahko o tem na predlog Vlade odloča predsednik republike z uredbami z zakonsko močjo, pri čemer mora te uredbe predložiti v potrditev Državnemu zboru takoj, ko se ta sestane.

³⁰ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-346/02, 20. točka obrazložitve.

³¹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-92/07, 150. točka obrazložitve.

³² Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-25/95, 42. in 43. točka obrazložitve.

prosto giblje in si izbira prebivališče, da zapusti državo in se vanjo kadarkoli vrne. Navedena določba tako posamezniku zagotavlja (1) svobodo gibanja znotraj države, kar pomeni, da se posameznik lahko prosto giblje po ozemlju Republike Slovenije brez kakršnihkoli omejitev,³³ (2) pravico do proste izbire prebivališča in (3) pravico do prostega prehoda državne meje. Svoboda gibanja je izraz splošne svobode ravnanja (35. člen Ustave)³⁴ in ena temeljnih predpostavk vsake svobodne demokratične družbe. Posamezniku omogoča, da se razvija kot dejavno, intelektualno, duhovno in družbeno bitje. Brez svobode gibanja si je težko zamisliti posameznikovo svobodo v najširšem pomenu besede. Svoboda gibanja je poleg tega pogoj za celovito uresničevanje številnih drugih ustavno zagotovljenih človekovih pravic in temeljnih svoboščin, kot so pravica do zbiranja in združevanja, svoboda izražanja, svoboda dela, pravica do zasebnega in družinskega življenja, svoboda znanstvenega in umetniškega ustvarjanja, svoboda izobraževanja, svobodna gospodarska pobuda, pravica do zdravstvenega varstva, svoboda vere in drugih opredelitev.

74. Pravica do zbiranja in združevanja je opredeljena v 42. členu Ustave, ki vsakomur zagotavlja pravico do zbiranja in javnih zborovanj (prvi odstavek navedenega člena) ter pravico do svobodnega združevanja z drugimi (drugi odstavek navedenega člena). Gre za eno temeljnih ustavnih vrednot, ki omogoča svobodno izražanje mnenj, oblikovanje politične volje in samoorganiziranost.³⁵ Pravica do združevanja je tudi izhodišče in zagotovilo za sistem političnega pluralizma, brez katerega ni svobodne demokratične družbe.³⁶

75. Drugi odstavek 32. člena in tretji odstavek 42. člena Ustave izrecno določata, da se smeta svoboda gibanja ter pravica do zbiranja in združevanja omejiti z zakonom, pri čemer Ustava določa tudi dopustne cilje za njuno omejitev. Eden od razlogov, zaradi katerega je po Ustavi dopustno omejiti svobodo gibanja ter pravico do zbiranja in združevanja, je tudi varstvo pred širjenjem nalezljivih bolezni oziroma preprečevanje nalezljivih bolezni. Ustavno sodišče je že v odločbi št. U-I-83/20 (42. točka obrazložitve) pojasnilo, da je namen te omejitvene klavzule varovanje zdravja in življenja ljudi, ki ju nalezljiva bolezen ogroža. Poudarilo je, da ima državna oblast v primeru pojava nalezljive bolezni po Ustavi tudi dolžnost, da ustrezno zavaruje zdravje in življenje ljudi. Prvi odstavek 5. člena Ustave zavezuje državo, da na svojem ozemlju varuje človekove pravice in temeljne svoboščine. V zvezi z varstvom človekovih pravic in temeljnih svoboščin ima država tako negativne kot pozitivne obveznosti. Negativne obveznosti

³³ J. Čebulj v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 337; odločba Ustavnega sodišča št. U-I-83/20, 40. točka obrazložitve.

³⁴ J. Čebulj v: L. Šturm (ur.), nav. delo, str. 337.

³⁵ Odločba Ustavnega sodišča št. Up-301/96 z dne 15. 1. 1998 (Uradni list RS, št. 13/98, in OdlUS VII, 98), 11. točka obrazložitve.

³⁶ Glej prav tam; glej tudi L. Šturm v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 462.

pomenijo, da se mora država vzdrževati posegov v človekove pravice in temeljne svoboščine. Pozitivne obveznosti pa zavezujejo državo oziroma njene posamezne veje oblasti k aktivnemu ravnanju pri varstvu človekovih pravic in svoboščin. Ob tem velja, da so pozitivne obveznosti države toliko bolj poudarjene, kolikor više v hierarhiji človekovih pravic je varovana vrednota. V primeru pojava epidemije nalezljive bolezni, ki lahko resno ogrozi zdravje ali celo življenje ljudi, bi bil prepočasen ali nezadosten odziv državne oblasti v neskladju s pozitivnimi obveznostmi države, da varuje pravico do življenja (17. člen Ustave), pravico do telesne in duševne celovitosti (35. člen Ustave) ter pravico do zdravstvenega varstva (prvi odstavek 51. člena Ustave).

76. Državna oblast ima torej po Ustavi dolžnost, da v primeru pojava nalezljive bolezni ustrezno zavaruje zdravje in življenje ljudi; če je to potrebno, tudi tako, da omeji svobodo gibanja ter pravico do zbiranja in združevanja. Vendar pa mora ob tem upoštevati, da morajo biti te omejitve v temelju določene že v zakonu, morebitno pooblastilo izvršilni oblasti za podrobnejše urejanje teh omejitev pa mora biti dovolj določno (72. točka obrazložitve te odločbe).

77. Zahteva po posebej določni zakonski opredelitvi posegov v človekove pravice izhaja tudi iz prakse Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP). ESČP v zvezi z več konvencijskimi pravicami poudarja, da iz določb EKČP, po katerih morajo biti posegi v človekove pravice določeni z zakonom (*prescribed by law, in accordance with law*), ne izhaja le zahteva, da so posegi urejeni v domačem pravu, temveč tudi, da to pravo ustreza načelu pravne države, kar pomeni, da dosega določena kvalitativna merila. Zakonska ureditev posegov v človekove pravice mora biti dovolj jasna (*sufficiently clear*), precizna (*formulated with sufficient precision*), dostopna (*accessible*) in predvidljiva (*foreseeable*).³⁷

78. Svobodo gibanja zagotavlja 2. člen Protokola št. 4 k EKČP, ki v tretjem odstavku izrecno določa, da ne sme biti pri izvajanju pravic iz tega člena nobenih omejitev, razen tistih, ki so določene z zakonom. Svoboda zbiranja in združevanja je zagotovljena v 11. členu EKČP, pri čemer iz drugega odstavka tega člena izhaja, da je mogoče izvrševanje teh pravic omejiti samo z zakonom. ESČP za presojo, ali obstaja zadostna zakonska

³⁷ Glej na primer sodbe ESČP v zadevah *Roman Zakharov proti Rusiji* z dne 4. 12. 2015, 228. točka obrazložitve in naslednje, *Stafford proti Združenemu kraljestvu* z dne 28. 5. 2002, 63. točka obrazložitve, *Dragin proti Hrvaški* z dne 24. 7. 2014, 90. točka obrazložitve, in *Chumak proti Ukrajini* z dne 6. 3. 2018, 39. točka obrazložitve. Glej tudi S. C. Greer, *The Exceptions to Articles 8 to 11 of the European Convention on Human Rights*, Human Rights files No 15, Council of Europe, Strasbourg 1997, str. 9–13; J. Viljanen, *The European Court of Human Rights as a Developer of the Legal General Doctrines of Human Rights Law: Study of the Limitation Clauses of the European Convention on Human Rights*, Acta Universitatis Tampereensis 965, Tampere University Press, Tampere 2003, str. 185–208.

podlaga za poseg, uporablja enaka kvalitativna merila kot pri presoji posegov v druge konvencijske pravice.³⁸

79. V zvezi z zahtevo po predvidljivosti ESČP poudarja, da morajo biti zakonske določbe oblikovane z zadostno natančnostjo, da lahko naslovljenci do razumne stopnje, upoštevaje okoliščine, predvidijo posledice ureditve. Zakon mora vsebovati tudi zaščito pred arbitrarnimi posegi oblasti v zavarovano konvencijsko pravico. V nasprotju z načelom pravne države bi bilo, če bi zakon pristojnim organom podelil neomejeno diskrecijo. Zato mora zakon z zadostno jasnostjo opredeliti obseg vsakršne diskrecije in način njenega izvrševanja. Prav tako mora z zadostno natančnostjo opredeliti okoliščine in pogoje, pod katerimi smejo pristojni organi posegati v konvencijske pravice.³⁹ Zahtevana natančnost domače zakonodaje, ki v nobenem primeru ne more zagotoviti urejanja vseh mogočih primerov, je odvisna od vsebine predmeta urejanja, področja ter števila in položaja naslovljencev.⁴⁰

80. V vodilni zadevi z vidika zakonske določnosti omejitev svobode gibanja *De Tommaso proti Italiji* je ESČP poleg navedenih splošnih izhodišč poudarilo, da predvidljivost ne more biti absolutna. Predvidljivost je sicer visoko zaželena, a lahko pretirana določenost privede do prevelike togosti zakona, ki mora odgovoriti na spremenljive okoliščine primerov. Iz tega razloga je v številnih predpisih mogoče zaslediti pojme, ki so v večji ali

³⁸ Glej npr. sodbi ESČP v zadevah *Landvreugd proti Nizozemski* z dne 4. 6. 2002, 54., 57. in 59. točka obrazložitve, ter *Gorzelik in drugi proti Poljski* z dne 17. 2. 2004, 64. točka obrazložitve.

³⁹ Podobno določa Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah (Uradni list SFRJ, št. 7/71, in Uradni list RS, št. 35/92, MP, št. 9/92 – v nadaljevanju MPDPP). V 12. členu zagotavlja vsakomur, kdor je zakonito na ozemlju kakšne države, pravico, da se v njej prosto giblje in si prosto izbere svoje prebivališče. Zapusti lahko tudi katerokoli državo, vključno s svojo (prvi in drugi odstavek 12. člena MPDPP). V tretjem odstavku tega člena je določeno, da smejo biti navedene pravice omejene le, če so omejitve predvidene z zakonom in če so potrebne za zavarovanje nacionalne varnosti, javnega reda, javnega zdravja ali morale ali pa pravic in svoboščin drugih in če so v skladu z drugimi pravicami, ki jih priznava MPDPP. Odbor za človekove pravice (*Human Rights Committee*) je skladno s četrtem odstavkom 40. člena MPDPP pristojen podati t. i. splošne komentarje, s katerimi interpretira določbe pakta. V Splošnem komentarju št. 27 z dne 1. 11. 1999 o 12. členu MPDPP je poudarjeno, da mora zakon sam opredeliti pogoje, pod katerimi se sme pravice iz 12. člena MPDPP omejiti. Omejitve, ki jih zakon ne določa ali niso skladne z zakonom, pomenijo kršitev teh pravic. Zakon, ki daje pooblastilo za odreditev posegov v svobodo gibanja, mora vsebovati natančna merila. Načelo sorazmernosti mora biti spoštovano ne le v zakonu, ki opredeli omejitve, temveč tudi pri njihovem odrejanju s strani upravnih in sodnih organov. V postopkih odločanja o posegih morajo pristojni organi navesti razloge zanje (12., 13. in 15. točka Splošnega komentarja št. 27). Podobno velja v zvezi s pravico do mirnega zbiranja in združevanja, ki ju urejata 21. in 22. člen MPDPP. V obeh je poudarjeno, da lahko omejitve predpiše le zakon, med drugim zaradi varovanja javnega zdravja (21. člen in drugi odstavek 22. člena MPDPP).

⁴⁰ Sodbi ESČP v zadevah *Maestri proti Italiji* z dne 17. 2. 2004, 30. točka obrazložitve, *Lashmankin in drugi proti Rusiji* z dne 7. 2. 2017, 410. in 411. točka obrazložitve.

manjši meri pomensko odprti in se vprašanje njihove razlage in uporabe pojavlja v praksi.⁴¹ ESČP je posebej poudarilo, da je vprašanje dostopnosti in predvidljivosti zakona glede njegovih učinkov posebej pomemben dejavnik pri obravnavi primera, kot ga je presojalo v navedeni zadevi, v kateri je sporna zakonodaja zelo močno posegla v pritožnikovo pravico do svobode gibanja.⁴² Ob presoji je med drugim ugotovilo, da kategorije posameznikov, na katere so se obravnavani preventivni ukrepi omejitve gibanja nanašali, v zakonu niso bile dovolj določno opredeljene.⁴³ Nadalje je zavzelo stališče, da določba spornega predpisa, ki je določala, da sme sodišče odrediti katerikoli ukrep, ki se mu zdi nujen za varstvo skupnosti, ne da bi podrobneje opredelilo vsebino teh ukrepov, ne zadosti zahtevi po predvidljivosti.⁴⁴ ESČP je upoštevalo, da lahko pomensko odprte pojme v zakonu razloži sodišče in s tem prispeva k njegovi predvidljivosti. Vendar je v obravnavanem primeru ocenilo, da tudi ustavno sodišče tožene države kljub razlagi sporne določbe težave z nezadostno predvidljivostjo ni rešilo.⁴⁵ ESČP je dodatno opozorilo, da predpis glede ukrepov, izrečenih pritožniku (med njimi tudi absolutne prepovedi udeleževanja javnih zbiranj), ni vseboval nobenih časovnih ali prostorskih omejitev; obseg posega v pritožnikovo temeljno pravico je bil v celoti prepuščen pristojnemu sodišču. Tako široka diskrecija brez zadostne določenosti njenega okvira in načina izvrševanja ni skladna z zahtevo po predvidljivosti zakona in tudi ne vsebuje zahtevanih zadostnih varoval pred možnimi zlorabami.⁴⁶

Presoja 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB

81. Navedeno je bilo že, da izpodbijani 2. in 3. točka prvega odstavka 39. člena ZNB Vladi omogočata odreditev ukrepov, s katerimi se zaradi preprečevanja širjenja določene nalezljive bolezni posega v svobodo gibanja ter pravico do zbiranja in združevanja. Drugače kot nekateri drugi ukrepi po ZNB, ki se izrečejo s posamičnim aktom točno določenim osebam (denimo karantena in osamitev – glej 67. točko obrazložitve te odločbe), omejitve gibanja in/ali zbiranja, ki jih lahko Vlada uvede na podlagi 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB, neposredno posegajo v pravice nedoločenega števila naslovnikov.

⁴¹ Sodba ESČP v zadevi *De Tommaso proti Italiji* z dne 23. 2. 2017, 107. točka obrazložitve.

⁴² Prav tam, 111. točka obrazložitve. Pritožniku je pristojno sodišče odredilo ukrep posebnega policijskega nadzora za obdobje dveh let in mu za ta čas določilo tudi obvezen kraj prebivanja. Poleg navedenega več drugih ukrepov, npr. obveznost javljanja na policijski postaji tedensko oziroma na zahtevo policije, obveznost bivanja v kraju bivališča ter prepoved menjave bivališča in prepoved zapuščanja svojega doma med 22.00 in 6.00 uro, razen v nujnih primerih po predhodnem obvestilu oblasti.

⁴³ Prav tam, 113. točka obrazložitve in naslednje.

⁴⁴ Prav tam, 121. točka obrazložitve.

⁴⁵ Prav tam. Glej tudi 122. točko obrazložitve.

⁴⁶ Prav tam, 123. in 124. točka obrazložitve.

82. Iz 71.–76. točke obrazložitve te odločbe izhajajo, da je v skladu z drugim odstavkom 32. člena in tretjim odstavkom 42. člena Ustave omejitve svobode gibanja ter pravice do zbiranja in združevanja dopustno določiti samo z zakonom. Predpis, ki neposredno omejuje svobodo gibanja ter pravico do zbiranja in združevanja nedoločenega števila oseb, je lahko le zakon. Zakonodajalec sme izvršilni oblasti prepustiti zgolj podrobnejše urejanje omejitev, ki jih je pred tem sam predpisal, in to le ob nadaljnjem pogoju, da ji za tako urejanje določi dovolj določna merila. V obravnavanem primeru pa zakonodajalec ni predvidel, da bo ob vsakokratnem pojavu nalezljive bolezni o omejitvah gibanja in zbiranja nedoločenega števila posameznikov odločil sam z zakonom. Pooblastilo za sprejetje predpisa, s katerim se prepove oziroma omeji gibanje in/ali zbiranje prebivalstva, je podelil Vladi. Z izpodbijanima 2. in 3. točko prvega odstavka 39. člena ZNB tako zakonodajalec Vladi ni prepustil le podrobnejšega urejanja že sprejetih omejitev gibanja in zbiranja, temveč že odločanje o tem, ali bo ob pojavu posamezne nalezljive bolezni sploh poseženo v svobodo gibanja ter pravico do zbiranja in združevanja nedoločenega števila posameznikov.

83. V običajnih okoliščinah bi zakonodajalec s podelitvijo takšnega pooblastila Vladi (ne glede na določnost in natančnost navodil, ki bi jih ob tem določil) kršil drugi odstavek 32. člena in tretji odstavek 42. člena Ustave. Upoštevati pa je treba, da gre pri odzivanju na pojav nalezljive bolezni za poseben položaj. Okoliščine, ki so pomembne za predpisovanje ukrepov iz 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB, se lahko namreč hitro spreminjajo, zakonodajni postopek pa po drugi strani zahteva določen čas. Če bi zakonodajalec o uvedbi, spremembi ali odpravi teh ukrepov odločal sam, mu zakonske ureditve morda ne bi uspelo dovolj hitro prilagajati spreminjajočim se epidemiološkim razmeram ali strokovnim spoznanjem s področja preprečevanja širjenja nalezljive bolezni. Tako bi lahko prišlo do položaja, ko Državnemu zboru ob naglem poslabšanju ali izboljšanju epidemioloških razmer ali ob pojavu novih strokovnih spoznanj, ki bi zahtevale takojšnjo spremembo zakonske ureditve, ukrepov ne bi uspelo uvesti, odpraviti ali prilagoditi dovolj hitro, da bi bodisi učinkovito zavaroval zdravje in življenje ljudi bodisi odpravil nesorazmerne posege v človekove pravice in temeljne svoboščine, do katerih bi prihajalo na podlagi tedaj veljavne zakonske ureditve. Državnemu zboru zato ni mogoče odreči možnosti, da zaradi učinkovitega varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter izvrševanja pozitivnih obveznosti, ki izhajajo iz Ustave, v tem specifičnem položaju predpisovanje ukrepov, s katerimi se neposredno posega v svobodo gibanja ter pravico do zbiranja in združevanja nedoločenega števila posameznikov, izjemoma prepusti izvršilni oblasti. Vendar pa mora biti v zakonu določen ali iz njega jasno razviden namen ukrepov, poleg tega mora zakon dovolj natančno opredeliti dopustne načine oziroma vrste, obseg in pogoje omejevanja svobode gibanja ter pravice do zbiranja in združevanja ter druga ustrezna varovala pred arbitrarnim omejevanjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Če te vsebinske podlage v zakonu ni, ni mogoče govoriti o omejevanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin z zakonom. Ustavno sodišče bo zato v nadaljevanju presojalo, ali izpodbijane določbe ZNB zadostijo navedeni ustavni zahtevi.

84. Prvi odstavek 39. člena ZNB določa, da se smejo ukrepi po tem členu odrediti le, "kadar z ukrepi, določenimi s tem zakonom, ni mogoče preprečiti, da se v Republiki Slovenijo занесеjo in v njej razširijo določene nalezljive bolezni". Nalezljive bolezni, zaradi katerih je dovoljeno uvesti ukrepe iz 39. člena ZNB, so določene v prvem odstavku 8. člena ZNB. Tretji odstavek 8. člena ZNB določa, da če se pojavi nevarnost drugih nalezljivih bolezni, ki bi lahko ogrozile zdravje prebivalcev, lahko Vlada odloči, da se zanje uporabijo ukrepi, določeni s tem zakonom, pri čemer mora o odločitvi nemudoma obvestiti Državni zbor. Iz navedenega izhaja, da je cilj odreditve ukrepov po tem členu varstvo prebivalstva pred nalezljivimi boleznimi, ki so izrecno navedene v ZNB, in drugimi nalezljivimi boleznimi, ki bi lahko ogrozile zdravje prebivalcev. Namen omejitev je torej iz zakona dovolj jasno razviden.

85. Zakon v navedenem delu daje Vladi tudi jasno navodilo, da sme ukrepe iz tega člena odrediti šele, če vnosa ali razširitve nalezljive bolezni ni mogoče preprečiti z drugimi, milejšimi ukrepi, ki so predvideni v ZNB. Kot navaja Državni zbor v odgovoru, so ti milejši ukrepi predvsem osamitev (18. člen ZNB), karantena (19. člen ZNB), obvezno zdravljenje (20. člen ZNB), obvezno cepljenje (22. člen ZNB), dezinfekcija (26. člen ZNB) in obvezni zdravstveni pregledi (31. in 32. člen ZNB). V skladu s prvim odstavkom 39. člena ZNB torej Vlada gibanja in zbiranja ljudi ne sme omejevati ali prepovedovati, če je mogoče vnos ali razširitev bolezni preprečiti z drugimi, milejšimi ukrepi. S tem je zakonodajalec v tem delu v zakon vgradil enega od elementov splošnega načela sorazmernosti (ki izhaja iz načela pravne države iz 2. člena Ustave), tj. element nujnosti, po katerem so posegi v človekove pravice in temeljne svoboščine dopustni le, če zasledovanega cilja ni mogoče doseči brez posega ali z milejšim ukrepom.⁴⁷

86. V nadaljevanju prvi odstavek 39. člena ZNB preide na naštevanje možnih omejitev in prepovedi. V 2. točki prvega odstavka določa, da lahko Vlada "prepove oziroma omeji gibanje prebivalstva na okuženih ali neposredno ogroženih območjih". Okuženo območje je opredeljeno v drugem odstavku 7. člena ZNB kot "območje, na katerem je ugotovljen eden ali več virov okužbe in na katerem so možnosti za širjenje okužbe". Pomen neposredno ogroženega območja v ZNB ni opredeljen, je pa v tretjem odstavku 7. člena ZNB opredeljen pomen ogroženega območja, in sicer na naslednji način: "Za ogroženo območje se po tem zakonu šteje območje, na katero se lahko prenese nalezljiva bolezen z okuženega območja in na katerem so možnosti za širjenje okužbe." Sintagmo neposredno ogroženo območje je torej mogoče razumeti kot območje, glede katerega je podana neposredna nevarnost, da se bo nanj prenesla nalezljiva bolezen z okuženega območja, in na katerem so možnosti za širjenje okužbe. ZNB v četrtem odstavku 7. člena še določa, da okuženo ali ogroženo območje razglasi oziroma določi minister, pristojen za zdravje. Kadar je okuženo ali ogroženo celotno območje Republike Slovenije, epidemijo razglasi Vlada. Iz teh opredelitev izhaja, da lahko po 2. točki prvega odstavka 39. člena ZNB Vlada prepove oziroma omeji gibanje prebivalstva na območju, za katero obstaja vsaj neposredna nevarnost, da se bo nanj prenesla nalezljiva bolezen z območja, na

⁴⁷ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-83/20, 37. točka obrazložitve.

katerem je že ugotovljen eden ali več virov okužbe, pri čemer mora na obeh območjih obstajati možnost za širjenje okužbe.

87. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-83/20 (58. točka obrazložitve), v kateri je presojalo skladnosti ukrepa prepovedi gibanja izven občine prebivališča iz Odloka/38 in Odloka/52, navedlo, da sta pojma okuženo in ogroženo območje iz drugega in tretjega odstavka 7. člena ZNB pravna standarda, katerih vsebina se napolnjuje z vsakokratno razlago teh zakonskih določb glede na okoliščine povsem določene nalezljive bolezni, tudi ko to konkretizacijo izvedejo izvršilni predpisi. Vendar pa to ne pomeni, da zakon s takšnim pravnim urejanjem ni dal Vladi preširokega polja presoje. Iz stališča Ustavnega sodišča v zadevi št. U-I-83/20 izhaja le, da je – glede na široko zakonsko opredelitev pojmov okuženo in ogroženo območje – Vlada z odreditvijo ukrepov na celotnem ozemlju Republike Slovenije ravnala v okviru zakona (kar pomeni, da ni prekoračila njegovega možnega pomena). Ustavno sodišče pa se ni opredeljevalo do vprašanja, ali je Vlada ravnala tudi na dovolj določni zakonski podlagi (glej 69. točko obrazložitve te odločbe, v kateri je pojasnjeno, da sta ravnanje *v okviru* zakona in ravnanje *na podlagi* zakona dve različni zahtevi načela legalitete).⁴⁸

88. Uporaba nedoločnih oziroma pomensko odprtih pravnih pojmov v zakonu sicer sama po sebi ni v neskladju s 120. členom Ustave, vendar pa nedoločnost pravnega pojma ne sme biti tolikšna, da bi izvršilni oblasti omogočala izvorno urejanje zakonske materije. Zahteva po določnosti je še posebej poudarjena, kadar gre za urejanje ukrepov, s katerimi se posega v človekove pravice in temeljne svoboščine (glej 71. točko obrazložitve odločbe). Pri presoji, ali zakonska termina okuženo in neposredno ogroženo območje presegata stopnjo še dopustne pomenske odprtosti, je pomembno, da zakon ne opredeljuje izraza območje. V zakonu tudi ni opornih mest, s pomočjo katerih bi bilo mogoče ta izraz natančneje opredeliti. Pojem ogroženo območje je tako mogoče razumeti zelo ozko, na primer tako, da zajema zgolj neposredno sosesčino vira okužbe. Po drugi strani pa ga je mogoče razumeti tudi širše ali celo zelo široko, na primer kot vas, mestno četrt, mesto, občino ali celo širše območje države (regijo), v kateri je vir okužbe. Podobno velja za pojem neposredno ogroženo območje. Ta pojem je po eni strani mogoče razlagati kot zelo ozek pas, ki obdaja okuženo območje, ob upoštevanju majhnosti države in dnevnih migracij pa bi ga bilo mogoče razlagati tudi tako, da že ob samo enem viru okužbe zajema celotno ozemlje države. Zakonodajalec torej pojma okuženo in neposredno ogroženo območje opredeljuje tako ohlapno, da podeljuje Vladi neomejeno diskrecijo glede prostorske zamejitve prepovedi oziroma omejitev gibanja.

89. Nadalje je treba presoditi, ali so v zakonu dovolj določno opredeljeni načini (vrste) dovoljenega poseganja v svobodo gibanja. V 2. točki prvega odstavka 39. člena ZNB je

⁴⁸ Ustavno sodišče je v 58. točki obrazložitve odločbe št. U-I-83/20 izrecno navedlo, da se v zadevi ni opredeljevalo do ustavne skladnosti zakonskih podlag za sprejetje izpodbijanih odlokov. Odločitev v zadevi obsega zgolj presojo skladnosti ukrepa prepovedi gibanja izven občine prebivališča s tistimi zahtevami Ustave, z vidika katerih je bil ta ukrep v tej zadevi izpodbijan.

določeno le, da sme Vlada prepovedati ali omejiti gibanje prebivalstva na okuženih in neposredno ogroženih območjih, ne da bi bilo to omejevanje oziroma prepovedovanje v zakonu nadalje konkretizirano. Iz ZNB tako ne izhaja, da bi zakonodajalec načine dovoljenega poseganja v svobodo gibanja sploh kakorkoli opredelil. Zakonska določba "omejiti gibanje prebivalstva" je identična drugemu odstavku 32. člena Ustave, ki v upoštevem delu določa, da je dopustno svobodo gibanja omejiti z zakonom. Tako zakonsko besedilo torej ustavne določbe v ničemer ne konkretizira, čeprav se lahko gibanje prebivalstva prepove oziroma omeji na številne načine. Prepoved oziroma omejitev gibanja lahko na primer zajema prepoved dostopa na določena mesta (pri čemer so lahko ta mesta javna ali zasebna, odprta ali zaprta), prepoved gibanja zunaj določenega območja (na primer omejitev gibanja na krajevno skupnost, občino, regijo), lahko pa tudi zelo intenzivne posege v svobodo gibanja, ki se lahko približujejo že razveljavitvi te svoboščine, kot so splošna prepoved gibanja ob določenih urah v dnevu (ki lahko zajemajo krajši ali daljši del dneva) ali prepoved zapustitve doma ob določitvi posameznih izjem (ki so lahko zelo različne). Poleg tega se lahko navedene vrste omejitev gibanja nanašajo na vse posameznike ali le na nekatere skupine posameznikov (ki so lahko spet različno opredeljene). Navedeno je bilo že, da se stopnja določnosti oziroma natančnosti zahtevane zakonske ureditve lahko razlikuje glede na predvideno intenziteto posega v človekove pravice in temeljne svoboščine. To pomeni, da so lahko omejitve, pri katerih gre za blažji poseg v svobodo gibanja, v zakonu urejene tudi s splošno klavzulo (seveda ob upoštevanju vseh drugih zahtev, ki izhajajo iz 32. člena Ustave). Če želi zakonodajalec izvršilni oblasti omogočiti tudi uvedbo intenzivnejših omejitev, pa mora te ukrepe izrecno urediti in vsaj okvirno opredeliti tudi pogoje za njihovo uvedbo. Izpodbijana zakonska ureditev pa nasprotno nobenega od številnih, tudi zelo intenzivnih posegov v svobodo gibanja, ki jih sicer glede na svojo izjemno široko dikcijo pojmovno omogoča, izrecno ne ureja, posledično pa tudi ne določa pogojev za njihovo odreditev. Zakon ne določa niti vsebinske podlage za izjeme in druga varovala, ki bi lahko preprečili čezmerne posege v svobodo gibanja pa tudi v druge človekove pravice, denimo v pravico do zasebnega in družinskega življenja. Vladi prepušča, da glede na vsakokratne okoliščine sama presoja, kateri načini omejevanja svobode gibanja ljudi so primerni, nujni in sorazmerni. S tem zakonodajalec ključno presojo, ki bi jo po Ustavi moral opraviti sam, prepušča izvršilni oblasti.

90. Zakonodajalec Vladi prepušča tudi presojo o tem, kako dolgo naj prepovedi oziroma omejitve gibanja, opredeljene z vsakokratnim izvršilnim predpisom, trajajo. Zakon namreč ne vsebuje vsebinske podlage za časovno omejevanje prepovedi oziroma omejitev iz 2. točke prvega odstavka 39. člena ZNB, prav tako pa Vladi tudi ne nalaga periodičnega preverjanja utemeljenosti odrejenih ukrepov. Zakon odreditve in trajanja ukrepov iz 39. člena ZNB ne veže niti na razglasitev epidemije oziroma na čas, v katerem je epidemija razglašena. Državni zbor sicer meni, da je ukrep prepovedi oziroma omejitve gibanja ustrezno časovno omejen, saj naj bi izgubil svojo vsebinsko zakonsko podlago, če območje, za katero je bil odrejen, ni več okuženo ali neposredno ogroženo. Vendar pa ta kriterij ne pomeni ustrezne časovne zamejitve ukrepov, saj Vladi dopušča, da ukrepe po lastni presoji uvaja in vzdržuje ves čas, dokler obstaja vsaj še kak vir okužbe oziroma

dokler obstaja neposredna nevarnost, da se bo na določeno območje prenesla nalezljiva bolezen. Takšno zakonsko urejanje ni samo v nasprotju z drugim odstavkom 32. člena Ustave, po katerem lahko svobodo gibanja omeji samo zakon, temveč je v neskladju tudi s prvim odstavkom 32. člena Ustave, saj dopušča nesorazmerne posege v svobodo gibanja. Ustavno sodišče je že v odločbi št. U-I-83/20 (56. točka obrazložitve) pojasnilo, da so ukrepi, ki zaradi preprečevanja širjenja nalezljive bolezni posegajo v pravico do svobode gibanja, skladni s prvim odstavkom 32. člena Ustave le, če so časovno zamejeni. Dlje ko namreč ukrep traja, bolj invaziven postaja poseg.

91. V 3. točki prvega odstavka 39. člena ZNB je določeno, da lahko Vlada "prepove zbiranje ljudi po šolah, kinodvoranah, javnih lokalih in drugih javnih mestih, dokler ne preneha nevarnost širjenja nalezljive bolezni". Ta ukrep je glede opredelitve načina omejevanja pravic določnejši kot ukrep iz 2. točke tega odstavka, saj je pooblastilo Vladi omejeno na javna mesta (Vlada torej na podlagi tega pooblastila ni upravičena prepovedovati zbiranja ljudi na zasebnih mestih), poleg tega pa ta javna mesta tudi primeroma navaja. Zakonsko naštevanje javnih mest, na katerih lahko Vlada prepove zbiranje, omogoča sklepanje, da zakon Vladi ne daje pooblastila za prepoved zbiranja na vseh javnih mestih, temveč zgolj na tistih, ki so v bistvenem podobna naštetim, to pa so predvsem zaprta javna mesta, na katerih je pričakovati večjo gostoto ljudi oziroma na katerih je verjetnost okužbe večja. Upoštevati pa je treba, da lahko prepoved zbiranja na različnih navedenih javnih mestih zelo različno posega v človekove pravice (tako ima na primer prepoved zbiranja v šolah bistveno močnejši učinek na pravice bistveno večjega števila ljudi kakor prepoved zbiranja v kinodvoranah). V takšnih primerih mora že zakon z vsebinskimi merili Vladi določiti meje njene proste presoje.⁴⁹ V konkretnem primeru pa zakonodajalec presojo o tem, na katerih javnih mestih in v katerih okoliščinah prepovedati zbiranje prebivalstva, v celoti prepušča Vladi.

92. ZNB nadalje ne določa, na katerem območju sme Vlada odrediti ukrep iz 3. točke prvega odstavka 39. člena. Zakon pooblastila Vladi, da prepove zbiranje na javnih mestih, ne omejuje niti na okužena in neposredno ogrožena območja, kot to (sicer bistveno presplošno) določa v zvezi s prepovedjo oziroma omejitvijo gibanja.

93. Glede časovnega trajanja ukrepov ZNB v 3. točki prvega odstavka 39. člena sicer določa, da sme prepoved zbiranja trajati le, dokler ne preneha nevarnost širjenja nalezljivih bolezni. Vendar s to zahtevo, ki izhaja že iz namena 39. člena ZNB, Vladi ne daje zadostne vsebinske podlage za predpisovanje trajanja ukrepov. Vladi dopušča, da v celotnem obdobju nevarnosti širjenja nalezljive bolezni povsem samostojno odloča o trajanju prepovedi zbiranja in da veljavnost ukrepov vnaprej določi za celotno trajanje nevarnosti širjenja nalezljive bolezni, ne da bi bila dolžna ukrepe periodično preverjati, ustrezno prilagajati oziroma podaljšati.

⁴⁹ Zakon bi prosto presojo Vlade na primer lahko zamejil tako, da bi prepovedi zbiranja na različnih javnih mestih razvrstil v skupine po njihovi intenzivnosti posega v pravice ljudi in hkrati določil pogoje za uvedbo ukrepov iz posamezne skupine.

94. Zakonodajalec v 39. člen ZNB tudi ni vgradil kakšnih drugih varoval, s katerimi bi lahko omejil prosto presojo Vlade, kot je dolžnost posvetovanja in sodelovanja s stroko. Upoštevati je namreč treba, da odločitve, ki jih ZNB v 2. in 3. točki prvega odstavka 39. člena prepušča Vladi, ne sodijo zgolj na področje politične presoje, temveč tudi na področje medicinske, epidemiološke, psihološke, sociološke in drugih strok. Ustavno sodišče je že v odločbi št. U-I-83/20 (50. točka obrazložitve) poudarilo, da mora državna oblast pri uvajanju ukrepov, s katerimi se zaradi preprečevanja širjenja nalezljivih bolezni posega v svobodo gibanja ljudi, upoštevati spoznanja ustreznih strok, ki so dosegljiva v času odločanja o uvedbi ukrepov, ter da si mora tudi po uvedbi ukrepov v sodelovanju s stroko aktivno prizadevati kar najbolj zmanjšati morebitno negotovost glede ocene tveganj in glede primernosti izbranih ukrepov. Navedeno velja še toliko bolj, ko predpisa, s katerim se posega v človekove pravice in temeljne svoboščine, ne sprejme zakonodajalec, temveč izvršilna oblast, saj lahko dolžnost izvršilne oblasti, da ustreznost ukrepov presoja v luči strokovnih spoznanj, pomembno zmanjšuje možnost arbitrarnega poseganja v človekove pravice in temeljne svoboščine. Vendar pa ZNB presoje Vlade pri omejevanju in prepovedovanju gibanja in zbiranja ne omejuje na način, da bi ji naložil sodelovanje in posvetovanje s specialisti ustreznih strok, ki bi jo lahko usmerjali pri presoji številnih vprašanj, kot so: ali vnosa ali razširitve bolezni ni mogoče preprečiti z drugimi ukrepi iz ZNB, kateri načini omejevanja gibanj in zbiranja so primerni za preprečevanje določene nalezljive bolezni, v kolikšnem obsegu bodo uvedeni ukrepi lahko prispevali k varstvu zdravja in življenja ljudi ter kakšne posledice bodo po drugi strani povzročili na področju duševnega zdravja, materialne preskrbljenosti ljudi, družinskega življenja in na številnih drugih področjih. ZNB sicer v tretjem odstavku 5. člena določa, da NIJZ in območni zavodi za zdravstveno varstvo spremljajo in proučujejo epidemiološke razmere nalezljivih bolezni v skladu z obveznostmi, sprejetimi z mednarodnimi sporazumi in v skladu s programi SZO ter na tej podlagi in v skladu s planom zdravstvenega varstva Republike Slovenije pripravijo programe za preprečevanje, obvladovanje, odstranitev (eliminacijo) in izkoreninjenje (eradikacijo) nalezljivih bolezni. Poleg tega prvi odstavek 46. člena ZNB določa, da spremljanje izvajanja splošnih in posebnih ukrepov iz tega zakona ter preprečevanje in obvladovanje bolnišničnih okužb opravljajo NIJZ in območni zavodi za zdravstveno varstvo. Vendar pa se te določbe ne nanašajo na odločanje o ukrepih iz 39. člena ZNB. Programi po tretjem odstavku 5. člena ZNB sploh niso namenjeni proučevanju ukrepov iz 39. člena ZNB, prvi odstavek 46. člena ZNB pa se nanaša zgolj na spremljanje izvajanja že sprejetih ukrepov.

95. Pomembno varovalo pred samovoljnimi posegi v človekove pravice in temeljne svoboščine v tovrstnih primerih je tudi jasno, natančno in vsestransko seznanjanje javnosti s (strokovnimi) ugotovitvami, ki so pomembne za odreditev ukrepov iz 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB, ter stališči stroke glede teh ukrepov. Javnost namreč vladnih ukrepov ne more učinkovito nadzirati, če ne razpolaga s podatki glede širjenja in nevarnosti nalezljive bolezni, če ne pozna stališč stroke o najprimernejših načinih preprečevanja nalezljive bolezni in če ni seznanjena z razlogi, zaradi katerih je Vlada ukrepe odredila. ZNB v drugem odstavku 39. člena določa, da mora Vlada javnost

obvestiti o ukrepih, ki jih uvede na podlagi prvega odstavka tega člena, ne predvideva pa obveščanja javnosti o okoliščinah in strokovnih stališčih, ki so pomembna za odločanje o teh ukrepih.

96. Iz navedenega izhaja, da daje zakonodajalec Vladi bistveno preširoko polje proste presoje pri odločanju o ukrepih iz 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB. Zakonodajalec – ob vsebinsko praznih navodilih glede prostorske zamejitve ukrepov ter brez določitve načinov (vrst) ukrepanja, meril o dopustnem trajanju ukrepov, dolžnosti posvetovanja in sodelovanja s stroko ter ustreznega obveščanja javnosti – Vladi prepušča, da po lastnem preudarku izbira načine (vrste), obseg in trajanje omejitev, s katerimi se (tudi zelo intenzivno) posega v svobodo gibanja (lahko tudi vseh) prebivalcev na ozemlju Republike Slovenije. Prav tako ji prepušča, da v celotnem obdobju nevarnosti širjenja nalezljive bolezni prosto presoja, v katerih primerih, za koliko časa in na kako velikem območju države bo prepovedala zbiranje ljudi na javnih mestih, na katerih obstaja po oceni Vlade povečana nevarnost širjenja nalezljive bolezni. Zapoveduje ji le, da mora pred uvedbo ukrepov presoditi, ali vnosa ali razširitve nalezljive bolezni ni mogoče preprečiti z drugimi ukrepi po ZNB.

97. Z vsebinsko praznima 2. in 3. točko prvega odstavka 39. člena ZNB se tako zakonodajalec odreka svoji izključni ustavni pristojnosti, da – ob upoštevanju splošnega načela sorazmernosti – na splošni in abstraktni ravni odloča o omejitvah človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Opozoriti je sicer treba, da načelo sorazmernosti (ki obsega zahtevo po primernosti, nujnosti in ožji sorazmernosti oziroma proporcionalnosti ukrepov, s katerimi se posega v človekove pravice in temeljne svoboščine)⁵⁰ ne zavezuje le zakonodajalca, temveč tudi vse državne organe, ki zakon uporabljajo (tako da sprejemajo podzakonske predpise, izdajajo posamične in konkretne pravne akte ali da na podlagi zakona opravljajo materialna dejanja). Zakonsko besedilo zaradi svoje splošnosti in abstraktnosti (ki zagotavljata enakost obravnave in predvidljivost)⁵¹ nikdar ne more biti pomensko tako enoznačno, da bi bilo iz njega mogoče brez nadaljnje razlage izpeljati rešitev za konkretni primer. Zato je presoja primernosti, nujnosti in ožje sorazmernosti ukrepov, ki posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine, vselej vsaj v določenem obsegu dana tudi drugim državnim organom. Vendar pa mora vsaj izhodiščno presojo in opredelitev sorazmernosti ukrepov, s katerimi se posega v človekove pravice in temeljne svoboščine, opraviti zakonodajalec, saj je po Ustavi pristojnost omejevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin podeljena zgolj njemu.

⁵⁰ Primernost ukrepa pomeni, da je z njim zasledovani cilj sploh mogoče doseči. Nujnost ukrepa pomeni, da zasledovanega cilja ni mogoče doseči brez posega ali z milejšim ukrepom. Sorazmernost v ožjem smislu (proporcionalnost) pa pomeni, da je teža posledic ukrepa sorazmerna vrednosti zasledovanega cilja oziroma pričakovanim koristim, ki bodo zaradi posega nastale. Glej 25. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-18/02 z dne 24. 10. 2003 (Uradni list RS, št. 108/03, in OdlUS XII, 86).

⁵¹ Glej M. Pavčnik, nav. delo, str. 119.

98. Iz odgovora Vlade izhaja, da naj bi ZNB presojo sorazmernosti opravil, saj naj bi izrecno določal, da ima v primeru tehtanja med ustavno zavarovanimi vrednotami življenja in zdravja prebivalcev ter svobodo gibanja in združevanja posameznikov prednost varovanje življenja in zdravja prebivalstva. Tej tezi ni mogoče pritrditi. Iz 39. člena ZNB (tako kot tudi iz Ustave) izhaja zgolj, da varstvo življenja in zdravja ljudi *lahko* upraviči poseg v svobodo gibanja ter pravico do zbiranja in združevanja. To pomeni, da je treba vselej presojati, ali je določen ukrep sploh primeren in nujen za varstvo zdravja in življenja ljudi ter ali pričakovane koristi za varstvo teh vrednot odtehtajo težo njegovega posega v svobodo gibanja ter pravico do zbiranja in združevanja. Ta presoja, ki jo mora v izhodišču opraviti zakonodajalec, pa iz 39. člena ZNB ne izhaja.

99. Državni zbor v zvezi s tem opozarja, da ZNB ureja različne ukrepe za preprečevanje in obvladovanje zelo različnih nalezljivih bolezni. Meni, da se na ta način sistem varstva prebivalstva pred nalezljivimi boleznimi ustrezno odziva in prilagaja dejanskim razmeram oziroma potrebam. Kolikor Državni zbor s temi navedbami nakazuje, da z zakonom ni mogoče vnaprej natančno predpisati vseh možnih modalitet različnih ukrepov, ki bi se prilegale vsem konkretnim epidemiološkim situacijam, je treba temu do določene mere pritrditi. Vendar pa bi zakonodajalec lahko in moral merila za omejevanje svobode gibanja ter pravice do zbiranja in združevanja določiti bistveno bolj določno, kot je to storil v 2. in 3. točki prvega odstavka 39. člena ZNB. Zakon namreč ne določa niti ustrezne vsebinske podlage za časovno in prostorsko zamejevanje omejitev niti vrst dopustnih omejitev, ob tem pa tudi ne vsebuje drugih varovalk za varstvo pred arbitrarnim poseganjem v človekove pravice in temeljne svoboščine, kot sta dolžnost izvršilne oblasti, da se posvetuje in sodeluje s stroko, ter dolžnost, da seznanja javnost z okoliščinami in strokovnimi stališči, na katerih omejitve temeljijo. Za ureditev teh vprašanj natančno poznavanje izbruha in širjenja prav določene nalezljive bolezni ni odločilno. Posamezne nalezljive bolezni, za katere se smejo predpisati posebni ukrepi iz 39. člena ZNB, pa so znane vnaprej, saj jih ZNB v prvem odstavku 8. člena našteva. ZNB sicer dopušča uvedbo ukrepov iz 39. člena tudi v primeru pojava nalezljivih bolezni, ki v zakonu niso taksativno določene, če bi lahko ogrozile zdravje prebivalcev (taka bolezen je tudi COVID-19). Vendar natančnejša zakonska ureditev, ki bi bila prilagojena že znanim boleznim, ne bi nujno ovirala ustreznega odziva na novo nalezljivo bolezen. Če bi do tega vendarle prišlo, pa bi moral Državni zbor v najkrajšem možnem času sprejeti (dovolj natančno) zakonsko podlago, ki bi bila prilagojena značilnostim te nove bolezni. Za primer, da ta zakonska podlaga ne bi mogla biti sprejeta dovolj hitro, bi lahko ZNB določil tudi ureditev, po kateri bi lahko Vlada v vmesnem času, če bi ocenila, da v zakonu predvideni ukrepi niso primerni ali zadostni za odzivanje na to bolezen, izjemoma predpisala tudi drugačne ukrepe, vendar ob upoštevanju strogih časovnih omejitev in obveznosti posvetovanja s stroko.

100. Glede na navedeno Ustavno sodišče ugotavlja, da je zakonodajalec z 2. in 3. točko prvega odstavka 39. člena ZNB pooblastil Vlado, da zaradi preprečevanja nalezljivih bolezni odloča o posegih v svobodo gibanja ter pravico do zbiranja in združevanja, ne da bi ob tem določil zadostno vsebinsko podlago za izvrševanje tega pooblastila. Izpodbijani

2. in 3. točka prvega odstavka 39. člena ZNB sta zato v neskladju z drugim odstavkom 32. člena in tretjim odstavkom 42. člena Ustave.

101. Ugotovljena protiustavnost bi narekovala razveljavitev izpodbijane zakonske ureditve. Vendar pa je Ustavno sodišče moralo upoštevati, da bi z razveljavitvijo 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB izvršilna oblast izgubila kakršnokoli zakonsko podlago za omejevanje gibanja in zbiranja zaradi preprečevanja nalezljivih bolezni, vključno z boleznijo COVID-19. Dokler zakonodajalec ne bi sprejel nove zakonske ureditve, tako država morda ne bi mogla izpolnjevati svoje pozitivne ustavne obveznosti, da varuje zdravje in življenje ljudi. Ker sta pravica do zdravja in življenja temeljni ustavni vrednoti, bi razveljavitev izpodbijane zakonske ureditve lahko privedla do še hujšega protiustavnega stanja kot v primeru, če se protiustavna ureditev za določen čas ohrani v veljavi. Iz tega razloga Ustavno sodišče izpodbijane zakonske ureditve ni moglo razveljaviti. Ker so med vprašanji, ki bi jih morala izpodbijana ureditev obravnavati, kompleksna strokovna vprašanja, Ustavno sodišče tudi ni moglo ugotoviti protiustavnosti izpodbijane zakonske ureditve in na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS z načinom izvršitve odločbe določiti ustavnoskladne prehodne zakonske ureditve. Glede na navedeno je Ustavno sodišče na podlagi 48. člena in drugega odstavka 40. člena ZUstS odločilo, da sta 2. in 3. točka prvega odstavka 39. člena ZNB v neskladju z Ustavo (1. točka izreka), da mora Državni zbor ugotovljeno neskladje odpraviti v roku dveh mesecev po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije (2. točka izreka), do odprave ugotovljenega neskladja pa se uporabljata 2. in 3. točka prvega odstavka 39. člena ZNB (3. točka izreka). Ustavno sodišče je torej, da bi zavarovalo zdravje in življenje ljudi, do odprave ugotovljene protiustavnosti omogočilo uporabo protiustavnih zakonskih določb. S tem je vnaprej zagotovilo zakonsko podlago za izdajo podzakonskih predpisov, ki urejajo ukrepe iz 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB, hkrati pa tudi za vse še veljavne podzakonske predpise, ki so bili sprejeti na podlagi izpodbijanih zakonskih določb. Posledično sodišča navedenim podzakonskim predpisom za razmerja, nastala po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije, zaradi v tej odločbi ugotovljene protiustavnosti ne smejo odreči veljave.

102. Ustavno sodišče je pri določitvi dolžine roka za odpravo ugotovljenega neskladja upoštevalo, da na podlagi izpodbijane protiustavne zakonske ureditve že več kot leto dni prihaja do posegov v svobodo gibanja ter pravico do zbiranja in združevanja vseh posameznikov na ozemlju Republike Slovenije. Nadaljnjo uporabo protiustavnih zakonskih določb je zato treba omejiti na najkrajši čas, ki je potreben za sprejetje ustavnoskladne zakonske ureditve. Po oceni Ustavnega sodišča je rok dveh mesecev dovolj dolg, da omogoča odpravo protiustavnega stanja. Ob tem velja, da lahko Državni zbor ugotovljeno neskladje z Ustavo odpravi na različne načine. Državni zbor lahko ustrezno vsebinsko dopolni splošno ureditev iz 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena

ZNB, sprejme lahko posebno zakonsko ureditev, ki bo prilagojena bolezni COVID-19,⁵² ukrepe, s katerimi se zaradi preprečevanja bolezni COVID-19 omejujeta gibanje in zbiranje prebivalstva, pa lahko odredi tudi sam, če oceni, da bo lahko zakonsko ureditev dovolj hitro prilagajal spreminjajočim se razmeram.

B. – III.

Presoja Odloka/30, Odloka/38, Odloka/52, Odloka/60 in Odloka/69

103. Odlok/30, Odlok/38, Odlok/52 in Odlok/60 so bili sprejeti ob sklicevanju na 2. in 3. točko prvega odstavka 39. člena ZNB, Odlok/69 pa ob sklicevanju na 3. točko 39. člena ZNB. V uvodu Odloka/30 in Odloka/38 sta poleg tega kot zakonska podlaga navedena 2. člen in osmi odstavek 20. člena ZVRS.

104. Člen 2 ZVRS opredeljuje pristojnosti Vlade. Prvi odstavek navedenega člena določa, da Vlada v skladu z Ustavo, zakoni in drugimi splošnimi akti Državnega zbora določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države. V ta namen izdaja predpise in sprejema druge pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev razvoja države in za urejenost razmer na vseh področjih iz pristojnosti države. Preostala odstavka 2. člena ZVRS se nanašata na iniciativno funkcijo Vlade (drugi odstavek) in proračunski memorandum (tretji odstavek). Tretji odstavek 21. člena ZVRS določa, da Vlada z odlokom ureja posamezna vprašanja ali sprejema posamezne ukrepe, ki imajo splošen pomen, ter sprejema druge odločitve, za katere je z zakonom ali uredbo določeno, da jih ureja Vlada z odlokom. Navedene določbe ZVRS torej na splošni ravni opredeljujejo pristojnosti Vlade ter določajo vrsto akta, s katerim Vlada ureja vprašanja splošnega pomena. Kot take ne dajejo vsebinske podlage za podzakonsko urejanje ukrepov, s katerimi se zaradi preprečevanja širjenja nalezljivih bolezni posega v človekove pravice in temeljne svoboščine. Takšne podlage ne daje niti osmi odstavek 20. člena ZVRS, ki določa, da odločitev o izvajanju kriznega upravljanja in vodenja v kompleksni krizi sprejme Vlada na obrazložen predlog pristojnega ministra. Vsebinsko podlago za vladne ukrepe, sprejete zaradi preprečevanja širjenja nalezljivih bolezni, je treba iskati v zakonu, ki ureja področje preprečevanja nalezljivih bolezni, torej v ZNB.

105. Glede na navedeno je Ustavno sodišče štelo, da so bili Odlok/30, Odlok/38, Odlok/52 in Odlok/60, kolikor so urejali omejitve gibanja in/ali zbiranja, sprejeti na podlagi 2. in/ali 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB.

⁵² Glej 28.a člen nemškega Zakona o varstvu pred nalezljivimi boleznimi (*Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen*), ki je bil sprejet posebej za preprečevanje širjenja bolezni COVID-19.

106. Ustavno sodišče je presodilo, da 2. in 3. točka prvega odstavka 39. člena ZNB ne vsebujeta zadostne vsebinske podlage za vladno odločanje o posegih v svobodo gibanja ter pravico do zbiranja in združevanja, zato sta v neskladju z drugim odstavkom 32. člena in tretjim odstavkom 42. člena Ustave (1. točka izreka). Navedeno pomeni, da so v neskladju s tema ustavnima določbama tudi Odlok/30, Odlok/38, Odlok/52, Odlok/60 in Odlok/69 v delu, v katerem so bili sprejeti na podlagi teh zakonskih določb.

107. Ker so navedeni odloki prenehali veljati, je Ustavno sodišče na podlagi drugega v zvezi s prvim odstavkom 47. člena ZUstS ugotovilo njihovo neskladje z Ustavo v delu, v katerem so bili sprejeti na podlagi 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB (6. točka izreka).

108. V skladu s prvim odstavkom 47. člena ZUstS Ustavno sodišče odloči, ali ima ugotovitev neskladnosti neveljavnega podzakonskega predpisa z Ustavo učinek razveljavitve ali odprave. Ustavno sodišče je v 3. točki izreka te odločbe odločilo, da se 2. in 3. točka prvega odstavka 39. člena ZNB uporabljata kljub njuni neskladnosti z Ustavo. S tem je za vnaprej omogočilo izdajanje podzakonskih predpisov na podlagi 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB in hkrati zagotovilo zakonsko podlago za vse še veljavne podzakonske predpise, ki so bili sprejeti na podlagi teh zakonskih določb. Tako je odločilo zato, da bi zavarovalo zdravje in življenje ljudi, ki bi lahko bila zaradi odsotnosti zakonske podlage za omejevanje gibanja in zbiranja zaradi preprečevanja nalezljivih bolezni v prihodnje ogrožena, in s tem preprečilo nastanek še hujšega protiustavnega stanja. Navedeno pa ne more biti razlog, da Ustavno sodišče ne bi določilo učinka razveljavitve ali odprave za izpodbijane odloke, ki so prenehali veljati pred sprejetjem te odločbe. Edini učinek, ki ga ti odloki še imajo, je, da se uporabljajo za spore glede vprašanj, ki so jih urejali v času svoje veljavnosti. Ta uporaba pa na širjenje bolezni COVID-19 nima več vpliva in zato ne more prispevati k varovanju zdravja in življenja ljudi. Ustavno sodišče tako ni imelo razloga, da ugotovitvi o neskladnosti izpodbijanih odlokov z Ustavo ne bi določilo učinka razveljavitve ali odprave. Ustavno sodišče je odločilo, da ima ugotovitev neskladnosti izpodbijanih odlokov z drugim odstavkom 32. člena in tretjim odstavkom 42. člena Ustave učinek razveljavitve (7. točka izreka).

109. Glede na takšno odločitev Ustavno sodišče drugih očitkov, ki se nanašajo na Odlok/30, Odlok/38, Odlok/52, Odlok/60 in Odlok/69, ni presoјalo.

C.

110. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 48. člena, drugega odstavka 40. člena, tretjega odstavka 25. člena, 47. člena in tretjega odstavka 38.a člena ZUstS ter tretje alineje tretjega odstavka v zvezi s petim odstavkom 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11, 70/17 in 35/20) v sestavi: predsednik dr. Rajko Knez ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Rok Čeferin, dr. Dunja Jadek Pensa, dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik, Marko Šorli in dr. Katja

Šugman Stubbs. Točke 1, 2, 3, 6 in 7 je sprejelo s petimi glasovi proti trem. Proti so glasovali sodnica Jadek Pensa ter sodnika Knez in Šorli. Ustavno sodišče je točke 4, 5, 8, 9 in 10 izreka sprejelo soglasno. Sodnica Jadek Pensa ter sodnika Knez in Šorli so dali delno pritrdilna, delno odklonilna ločena mnenja. Sodnici Mežnar in Šugman Stubbs ter sodnik Pavčnik so dali pritrdilna ločena mnenja.

dr. Rajko Knez
Predsednik