



REPUBLIKA SLOVENIJA

DRŽAVNI ZBOR

Zakonodajno-pravna služba

Šubičeva ulica 4, 1000 Ljubljana

t: 01 478 96 94, f: 01 478 98 79, e: gp@dz-rs.si, www.dz-rs.si



Številka: 502-01/22-21/

Datum: 22. 6. 2022

Na podlagi 13. člena Zakona o Državnem zboru in prvega odstavka 27. člena Poslovnika državnega zbora je Zakonodajno-pravna služba pripravila

M N E N J E

o Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o nalezljivih boleznih (ZNB-D), skrajšani postopek, EPA 129-IX.

Zakonodajno-pravna služba (v nadaljevanju ZPS) je Predlog zakona preučila z vidika njegove skladnosti z Ustavo Republike Slovenije (v nadaljevanju Ustava) in pravnim sistemom ter z zakonodajno-tehničnega vidika.

I. UVODNO

Predlog zakona posega v določbe Zakona o nalezljivih boleznih (v nadaljevanju ZNB) o posebnih ukrepih za preprečevanje in obvladovanje nalezljivih bolezni, ki jih lahko odredi Vlada, kadar z drugimi ukrepi, določenimi v ZNB, ni mogoče ustrezno omejiti širjenja nalezljive bolezni (v nadaljevanju omejevalni ukrepi). Predlog zakona prvenstveno posega v 39. člen ZNB in dodaja novi določbi 39.a in 39.b člena ZNB, hkrati pa zaradi uskladitve z določbami o odreditvi omejevalnih ukrepov – te Vlada skladno s Predlogom zakona odredi z uredbo, ki določa omejevalne ukrepe (v nadaljevanju uredba iz 39. člena ZNB) – posega tudi v prekrškovno določbo iz 57. člena ZNB.

V nadaljevanju mnenja so zaradi večje preglednosti in pomena nekaterih pripomb, ki se nanašajo na Predlog zakona kot celoto oziroma na posamezne člene Predloga zakona, te predstavljene ločeno, pri čemer je skladnost Predloga zakona z načelom delitve oblasti in pozitivno obveznostjo države predstavljena tako v III. poglavju kot tudi v pripombah k 2. in 3. členu Predloga zakona. Splošnim pripombam sledijo pripombe k posameznim členom Predloga zakona.

II. SKLADNOST PREDLOGA ZAKONA Z ODLOČBAMI USTAVNEGA SODIŠČA

Predlagatelj zakona kot razlog za pripravo in sprejetje Predloga zakona navaja zlasti uresničitev (i) odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-79/20 z dne 13. 5. 2021 (v nadaljevanju odločba št. U-I-79/20), s katero je Ustavno sodišče ugotovilo, da sta 2. in 3. točka prvega odstavka 39. člena ZNB v neskladju z Ustavo, in (ii) odločbe

Ustavnega sodišča št. U-I-155/20 z dne 7. 10. 2021 (v nadaljevanju odločba št. U-I-155/20), s katero je Ustavno sodišče ugotovilo, da je v neskladju z Ustavo tudi 4. točka prvega odstavka 39. člena ZNB. Pri pripravi Predloga zakona je predlagatelj zakona upošteval tudi (iii) odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-50/21 z dne 17. 6. 2021 (v nadaljevanju odločba št. U-I-50/21), s katero je Ustavno sodišče ugotovilo neustavnost nekaterih odlokov Vlade¹ v delu, v katerem so ti prepovedovali javne shode oziroma jih omejevali na do deset udeležencev.² Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-79/20 in odločbi št. U-I-155/20 določilo tudi dvomesečni rok za odpravo ugotovljenih neustavnosti, pri določitvi dolžine roka pa je upoštevalo, da je na podlagi izpodbijane protiustavne zakonske ureditve že več kot leto dni prihajalo do (hudih) posegov v človekove pravice in temeljne svoboščine – in sicer v svobodo gibanja iz 32. člena Ustave, pravico do zbiranja in združevanja iz 42. člena Ustave, svobodo dela iz 49. člena Ustave in pravico do svobodne gospodarske pobude iz 74. člena Ustave –, zato je bilo treba nadaljnjo uporabo protiustavnih določb ZNB omejiti na najkrajši čas, ki je (bil) potreben za sprejetje ustavnoskladne zakonske ureditve. Rok, ki ga je Ustavno sodišče določilo, za uskladitev določb ZNB z odločbo št. U-I-79/20 se je iztekel 3. 8. 2021, za uskladitev z odločbo U-I-155/20 pa 7. 12. 2021. ZPS opozarja, da je Ustavno sodišče že večkrat ugotovilo, da z neizvršitvijo odločbe Ustavnega sodišča v roku, ki ga določi Ustavno sodišče, Državni zbor hudo krši načeli pravne države iz 2. člena in delitve oblasti iz drugega odstavka 3. člena Ustave.³ Na to je Ustavno sodišče opozorilo tudi že pri (kasnejši) presoji omejevalnih ukrepov, sprejetih na podlagi veljavnega prvega odstavka 39. člena ZNB.⁴

Predlog zakona po mnenju ZPS odločbe št. U-I-79/20 ne uresničuje v popolnosti, poleg tega pa ne upošteva v zadostni meri (iv) delne odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-8/21 z dne 16. 9. 2021 (v nadaljevanju odločba št. U-I-8/21), s katero je Ustavno sodišče ugotovilo, da je 104. člen Zakona o začasnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic COVID-19 (v nadaljevanju ZZUOOP) v neskladju z Ustavo, in (v) odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-180/21 z dne 14. 4. 2022 (v nadaljevanju odločba U-I-180/21), s katero je Ustavno sodišče ugotovilo neustavnost (dela) odlokov Vlade,⁵ ki so urejali način izpolnjevanja pogojev prebolevnosti, cepljenja in testiranja (v nadaljevanju pogoj PCT) ter obdelave oziroma preverjanja teh podatkov.

a) Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-79/20

Ustavno sodišče je z odločbo št. U-I-79/20 ugotovilo, da sta 2. in 3. točka prvega odstavka 39. člena ZNB, ki pooblaščata Vlado, da zaradi omejevanja širjenja nalezljivih bolezni s podzakonskim aktom prepove oziroma omeji gibanje prebivalstva in prepove zbiranje ljudi na javnih mestih,⁶ v neskladju z drugim odstavkom 32. člena in tretjim

¹ Ustavno sodišče je presojalo Odlok o začasni delni omejitvi gibanja ljudi in prepovedi zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2 in Odlok o začasni prepovedi zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2.

² Točki »Ocena stanja in razlogi za sprejem predloga zakona« in »Cilji, načela in poglavitne rešitve predloga zakona« Predloga zakona.

³ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-248/08 z dne 11. novembra 2009, točka 13.

⁴ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-793/21, U-I-822/21 z dne 17. februarja 2022, točka 17.

⁵ Ustavno sodišče je presojalo Odlok o načinu ugotavljanja izpolnjevanja pogojev prebolevnosti, cepljenosti in testiranja v zvezi z nalezljivo boleznijo COVID-19 (v nadaljevanju Odlok o ugotavljanju izpolnjevanja pogoja PCT) in Odlok o začasnih ukrepih za preprečevanje in obvladovanje okužb z nalezljivo boleznijo COVID-19 (v nadaljevanju Odlok o začasnih ukrepih).

⁶ Določba prvega odstavka 39. člena ZNB se glasi: »Kadar z ukrepi, določenimi s tem zakonom, ni mogoče preprečiti, da se v Republiki 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;

odstavkom 42. člena Ustave, ker ZNB ne določa zadostne vsebinske podlage za izvrševanje zakonskega pooblastila za poseg v svobodo gibanja in pravico do zbiranja in združevanja. S tem namreč določi 2. in 3. točko prvega odstavka 39. člena ZNB kršita načelo legalitete iz drugega odstavka 120. člena Ustave. Ustavno sodišče je ugotovilo, da je Državni zbor pustil Vladi bistveno preširoko polje proste presoje pri odločanju o odreditvi omejevalnih ukrepov iz 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB, saj ni (i) ustrezno prostorsko zamejil ukrepov, (ii) določil načinov (vrst) ukrepov, (iii) določil meril o dopustnem trajanju ukrepov, (iv) določil dolžnosti posvetovanja in sodelovanja s stroko ter (v) predvidel ustreznega obveščanja javnosti. S tem je Vladi ob vsebinsko praznih navodilih (merilih) v 2. in 3. točki prvega odstavka 39. člena ZNB prepustil, da po lastnem preudarku izbira načine, obseg in trajanje omejevalnih ukrepov, s katerimi se – tudi zelo intenzivno – posega v svobodo gibanja in pravico do zbiranja in združevanja (lahko tudi vseh) prebivalcev na ozemlju Republike Slovenije.

V zvezi z ustrezno prostorsko zamejitvijo omejevalnih ukrepov ZPS opozarja na (nosilno) stališče Ustavnega sodišča, da mora Državni zbor v ZNB urediti dovolj določno vsebinsko podlago za prostorsko zamejitev ukrepov iz 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB. Iz odločbe št. U-I-79/20 namreč izhaja, da sta v tretjem in četrtem odstavku 7. člena veljavnega ZNB sicer opredeljena pojma »okuženo območje« in »ogroženo območje« – na kateri se sklicuje 2. točka prvega odstavka 39. člena ZNB –, ki sta pravna standarda, katerih vsebina se napolnjuje z vsakokratno razlago teh zakonskih določb glede na okoliščine povsem določene nalezljive bolezni, vendar je Državni zbor (nedoločna) pojma okuženo in neposredno ogroženo območje iz 2. točke prvega odstavka 39. člena ZNB opredelil tako ohlapno, da je s tem podelil Vladi neomejeno polje proste presoje glede prostorske zamejitve prepovedi oziroma omejitve gibanja. Državni zbor bi moral zato v ZNB natančneje opredeliti pojem območje oziroma določiti oporna mesta, s katerimi bi bilo mogoče ta pojem natančneje opredeliti. Glede prepovedi zbiranja ljudi na javnih mestih pa je Ustavno sodišče ugotovilo, da 3. točka prvega odstavka 39. člena ZNB – oziroma ZNB na drugem mestu – sploh ne določa, na katerem območju sme Vlada odrediti ukrep iz 3. točke prvega odstavka 39. člena, saj ZNB pooblastila za sprejetje tega omejevalnega ukrepa ne omejuje niti na okužena in neposredno ogrožena območja, kot to (sicer bistveno presplošno) določa v zvezi s prepovedjo oziroma omejitvijo gibanja prebivalstva v 2. točki prvega odstavka 39. člena ZNB.

Predlog zakona ne vsebuje spremembe 7. člena ZNB, ki opredeljuje okuženo in ogroženo območje, predlaganega ukrepa omejitve gibanja iz 3. točke četrtega odstavka 39. člena ZNB pa ne veže na določeno ogroženo oziroma okuženo območje, temveč kar na »določeno območje« oziroma »določeno mesto«. Pri tem Predlog zakona – kot tudi veljavne določbe ZNB – pojmov določeno območje in določeno mesto ne opredeljuje podrobneje in tudi ne določa opornih mest, s katerimi bi ju bilo mogoče natančneje opredeliti. Dodatno nejasnost pri opredelitvi prostorske zamejitve predlaganega ukrepa iz 3. točke četrtega odstavka 39. člena ZNB pa vnašajo tudi med seboj neusklajene določbe glede prostorske zamejitve tega omejevalnega ukrepa v drugih delih Predloga zakona (3. točka četrtega odstavka 39. člena: »območje«, »območje celotne države ali večje dele države«, »manjši del teritorija«; druga in četrta alineja četrtega odstavka 39.a člena: »okužene oziroma ogrožene teritorialne enote«, »okuženega oziroma ogroženega območja«; sedmi odstavek 39.a člena: »najmanjša teritorialna enota«). Predlog zakona predlaganega ukrepa omejitve ali prepovedi zbiranja oseb iz 4. točke četrtega odstavka 39. člena ZNB po drugi strani (sploh) ne omejuje, niti na okužena in neposredno ogrožena območja oziroma določeno območje

-
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.«*

ali mesto, kot to določata veljavna 2. točka prvega odstavka 39. člena ZNB in predlagana 3. točka četrtega odstavka 39. člena ZNB, temveč prepušča prostorsko zamejitev tega omejevalnega ukrepa prosti presoji Vlade. Ker se z navedenimi omejevalnimi ukrepi posega v svobodo gibanja iz 32. člena Ustave in pravico do zbiranja in združevanja iz 42. člen Ustave, je treba predlagano ureditev v 3. in 4. točki četrtega odstavka 39. člena ZNB po mnenju ZPS ponovno temeljito preučiti z vidika navedenih ustavnih zahtev.

Ob tem ZPS opozarja še na pomanjkanje ustrezne prostorske zamejitve predlaganega ukrepa (i) omejitve ali prepovedi prometa z blagom, izvajanja storitev in izvajanja delovnih procesov iz 5. točke četrtega odstavka 39. člena ZNB in (ii) omejitve javnih shodov ter kolektivnega uresničevanja verske svobode iz petega odstavka 39. člena ZNB,⁷ na kar Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-155/20 in odločbi št. U-I-50/21 sicer ni (izrecno) opozorilo. Ker se z navedenimi omejevalnimi ukrepi močno posega v svobodo vesti iz 41. člena Ustave, pravico do zbiranja in združevanja iz 42. člen Ustave, svobodo dela iz 49. člena Ustave in pravico do svobodne gospodarske pobude iz 74. člena Ustave, velja po presoji ZPS predlagano ureditev omejevalnih ukrepov iz 5. točke četrtega odstavka in petega odstavka 39. člena ZNB ponovno temeljito preučiti (tudi) v luči predstavljenih stališč Ustavnega sodišča iz odločbe št. U-I-79/20.

b) Delna odločba Ustavnega sodišča št. U-I-8/21

Ustavno sodišče je z odločbo št. U-I-8/21 ugotovilo, da je 104. člen ZZUOOP, ki ministra za izobraževanje pooblašča, da odredi izvajanje vzgojno-izobraževalne dejavnosti na daljavo (v nadaljevanju izobraževanje na daljavo),⁸ v neskladju s prvim odstavkom 57. člena in drugim odstavkom 52. člena Ustave,⁹ ker ZZUOOP ne določa zadostne vsebinske podlage za izvrševanje zakonskega pooblastila za poseg v pravico do izobraževanja in usposabljanja. Ustavno sodišče je ugotovilo, da Državni zbor v zakonskem pooblastilu iz 104. člena ZZUOOP ni (i) dovolj določno opredelil pojma izobraževanje na daljavo, (ii) določil meril (okolščin) za odreditev ukrepa (iii) upošteval okoliščine, da omejitev delovanja različnih vrst vzgojno-izobraževalnih institucij različno (intenzivno) posega v pravico do izobraževanja in usposabljanja, (iv) ustrezno uredil varstva pravic tistih udeležencev vzgojno-izobraževalnega procesa, za katere lahko izobraževanje na daljavo pomeni posebno prepreko zaradi različnih dejanskih oziroma tehničnih ovir, (v) določil meril o dopustnem trajanju ukrepa, (vi) upošteval možnosti uporabe manj invazivnih zaščitnih ukrepov v vzgojno-izobraževalnih institucijah in odreditve drugih oblik izvajanja vzgojno-izobraževalne dejavnosti, (vii) določil obveznosti uvedbe izobraževanja na daljavo zgolj s sočasno omejitvijo drugih oblik zbiranja ljudi na javnih mestih, (viii) ustrezno prostorsko zamejil ukrepa, (ix) določil dolžnosti posvetovanja in sodelovanja s stroko ter (x) predvidel ustreznega obveščanja javnosti. Določba 104. člena ZZUOOP je bila zato v nasprotju z načelom legalitete iz

⁷ ZPS na odsotnost ustrezne opredelitve prostorske zamejitve predlaganega ukrepa določitve načina in omejitve oziroma prepovedi izvajanja vzgojno-izobraževalnega dejavnosti v vzgojno-izobraževalnih institucijah iz 6. točke petega odstavka 39. člena ZNB opozarja v okviru točke »*Delna odločba Ustavnega sodišča št. U-I-8/21*« v nadaljevanju mnenja.

⁸ Določba prvega odstavka 104. člen ZZUOOP se je glasila: »*Vzgojno-izobraževalno delo (pouk in druge oblike organiziranega dela) z učenci, dijaki in študenti v osnovnih šolah, osnovnih šolah s prilagojenim programom, zavodih za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami, glasbenih šolah, srednjih in višjih strokovnih šolah lahko, če je to potrebno za omilitev in odpravo posledic COVID-19, poteka v obliki izobraževanje na daljavo. O tem s sklepom odloči minister, pristojen za izobraževanje.*«

⁹ Ustavno sodišče je presojo 104. člena ZZUOOP omejilo na osnovne šole ter šole in vzgojno-izobraževalne zavode za otroke s posebnimi potrebami. Določba 104. člena ZZUOOP je sicer urejala vzgojno-izobraževalno delo na daljavo z učenci, dijaki, študenti in udeleženci izobraževanja odraslih v osnovnih šolah, osnovnih šolah s prilagojenim programom, zavodih za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami, glasbenih šolah, srednjih šolah, višjih strokovnih šolah in organizacijah za izobraževanje odraslih.

drugega odstavka 120. člena Ustave. Ob tem je Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-8/21 zavzelo (nosilno) stališče, da dlje trajajoče izvajanje vzgojno-izobraževalne dejavnosti na daljavo – kolikor se nanaša na »učence« v osnovnih šolah ter šolah in vzgojno-izobraževalnih zavodih za otroke s posebnimi potrebami¹⁰ – nedvomno pomeni intenziven poseg v pravico do izobraževanja in usposabljanja iz prvega odstavka 57. člena in drugega odstavka 52. člena Ustave. Z namenom odprave ugotovljene neustavnost je Državni zbor s 5. členom Zakona o dodatnih ukrepih za preprečevanje širjenja, omilitve, obvladovanje, okrevanje in odpravo posledic COVID-19 (v nadaljevanju ZDUPŠOP) spremenil določbo 104. člena ZZUOOP.¹¹

Predlog zakona za razliko od veljavnega 104. člena ZZUOOP v 6. točki četrtega odstavka 39. člena ZNB kot enega od omejevalnih ukrepov, ki ga lahko na predlog ministra za zdravje z uredbo iz 39. člena ZNB sprejme Vlada, določa omejitve, določitev načina izvajanja ali prepoved pouka oziroma izvajanja vzgojno-izobraževalnega oziroma izobraževalnega programa v prostorih zavodov s področja vzgoje in izobraževanja ter univerzah in samostojnih visokošolskih zavodih. Odreditev navedenega omejevalnega ukrepa je dopustna zgolj ob zasledovanju načela največje otrokove koristi in učinkovitega uresničevanja pravice do izobraževanja. Skladno s predlaganim prvim odstavkom 39. člena ZNB mora biti odreditev tega omejevalnega ukrepa v skladu s strogim testom sorazmernosti, na podlagi predloga četrtega odstavka 39. člena ZNB pa ga Vlada sprejme v skladu z načelom stopnjevitosti, lahko istočasno z drugimi predlaganimi omejevalnimi ukrepi, določenimi v 1. do 5. točki četrtega odstavka 39. člena ZNB, ni pa to nujno. V obrazložitvi člena je navedeno, da lahko Vlada omeji ali prepove pouk oziroma izvajanje vzgojno-izobraževalnega oziroma izobraževalnega programa v prostorih vzgojno-izobraževalnih zavodov ter univerzah in samostojnih visokošolskih zavodih in da Predlog zakona kot eno od možnih omejitev predpisuje izvajanje pouka ter vzgojno-izobraževalnih programov na daljavo, medtem ko v predlagani določbi izobraževanje na daljavo kot ena od možnih omejitev ni (izrecno) predvideno.¹²

ZPS zato uvodoma opozarja, da predlagana ureditev v 6. točki četrtega odstavka 39. člena ZNB – najmanj v delu, ki se nanaša na odreditev izobraževanja na daljavo – s pravnosistemskega vidika ni usklajena s spremenjenim 104. členom ZZUOOP. Pomembnejše razlike so zlasti naslednje: (i) predlagana ureditev zajema večje število vzgojno-izobraževalnih zavodov v primerjavi s spremenjenim 104. členom ZZUOOP, (ii) po predlagani ureditvi ta ukrep sprejme Vlada na predlog ministra za zdravje, v skladu s spremenjenim 4. členom ZZUOOP pa minister za izobraževanje, predstojnik vzgojno-izobraževalnega zavoda in ravnatelj po predhodnem mnenju Nacionalnega inštituta za javno zdravje (v nadaljevanju NIJZ) ali inšpektor, (iii) po predlagani ureditvi se ta ukrep sprejme na podlagi strokovne ocene, v skladu s spremenjenim 4. členom ZZUOOP pa strokovna ocena ni potrebna, z izjemo ukrepa, ki ga sprejme ravnatelj – v tem primeru je potreben predlog NIJZ, (iv) po predlagani ureditvi se upošteva načelo stopnjevitosti, v skladu s spremenjenim 4. členom ZZUOOP pa predhodno sprejetje drugih ukrepov ni pogoj za uveljavitev tega ukrepa, (v) spremenjeni 104. člen ZZUOOP

¹⁰ V odločbi U-I-8/21 je Ustavno sodišče sicer v opombi navedlo, da tudi izvajanje izobraževanja na daljavo v srednjih in višjih šolah predstavlja (sicer manjši) poseg v pravico iz prvega odstavka 57. člena Ustave.

¹¹ ZPS je v Mnenju o Predlogu zakona o dodatnih ukrepih za preprečevanje širjenja, omilitve, obvladovanje, okrevanje in odpravo posledic COVID-19 (ZDUPŠOP), nujni postopek, EPA 2297-VIII, št. 411-01/21-95/ z dne 20. 12. 2021, opozoril, da 5. člen ZDUPŠOP odločbe št. U-I-8/21 ne naslavlja ustrezno oziroma v popolnosti.

¹² Iz predlaganega besedila 6. točke četrtega odstavka 39. člena ZNB namreč izhaja zgolj določitev načina izvajanja in omejitev oziroma prepoved izvajanja vzgojno-izobraževalne dejavnosti v vzgojno-izobraževalnih institucijah, kar ne pomeni nujno izobraževanja na daljavo. Zaradi poenostavitve ZPS v nadaljevanju mnenja predlagani omejevalni ukrep iz 6. točke četrtega odstavka 39. člena ZNB obravnava kot ukrep izobraževanja na daljavo.

v skladu z odločbo št. U-I-8/21 konkretizira dejanske primere, ko se zaradi omilitve in odprave posledic COVID-19 odredi izobraževanje na daljavo, predlagana ureditev pa teh dejanskih primerov ne konkretizira, (vi) po predlagani ureditvi je trajanje ukrepa omejeno na 15 dni z možnostjo podaljšanja, spremenjeni 104. člen ZZUOOP pa časovnih omejitev ne vsebuje, razen v primeru odločitve o izvajanju izobraževanja na daljavo iz 2. in 5. točke prvega odstavka 104. člena ZZUOOP, ko je ukrep omejen na 10 delovnih dni.

Predlagana določba 6. točke četrtega odstavka 39. člena ZNB po mnenju ZPS tudi ne upošteva v celoti stališč Ustavnega sodišča v odločbi št. U-I-8/21. S tem v zvezi ZPS opozarja zlasti na naslednje pomanjkljivosti: (i) izobraževanje na daljavo ni dovolj vsebinsko opredeljeno, saj Predlog zakona ne določa, kako oziroma na kakšen način se izvaja izobraževanje na daljavo; zakon bi moral možne oblike izobraževanja na daljavo vsaj okvirno opredeliti, (ii) merila in okoliščine, v primeru obstoja katerih je mogoče predpisati izobraževanje na daljavo, so določene preveč splošno, saj predlagana ureditev niti primeroma ne konkretizira dejanskih primerov, ko se lahko zaradi omejitve širjenja nalezljive bolezni odredi izobraževanje na daljavo, (iii) ker se predlagana ureditev nanaša na različne vrste vzgojno-izobraževalnih institucij, bi se to zaradi različne intenzitete posega v ustavne pravice moralo odraziti tudi v določitvi različnih meril za dopustnost odreditve tega ukrepa, (iv) predlagana ureditev ne vključuje varoval, s katerimi bi poskrbela za tiste udeležence vzgojno-izobraževalnega procesa, za katere lahko izobraževanje na daljavo pomeni posebno prepreko zaradi različnih dejanskih oziroma tehničnih ovir, (v) z vidika sorazmernosti bi predlagana ureditev izobraževanja na daljavo morala vsebovati varovalo, da se lahko takšen ukrep uporabi le, ko z vidika spopadanja z epidemijo dejansko ne pride v poštev uporaba manj invazivnih zaščitnih ukrepov v vzgojno-izobraževalnih institucijah oziroma drugačnih oblik izvajanja vzgojno-izobraževalne dejavnosti, ki bi pomenila milejši poseg v človekove pravice (npr. uporaba zaščitnih mask v razredu ali izobraževanje v živo v manjših skupinah); po predlagani ureditvi se lahko omeji, določi način izvajanja ali prepove pouk oziroma izvajanje vzgojno-izobraževalnega oziroma izobraževalnega programa v prostorih zavodov, kar pomeni, da so omejevalni ukrepi določeni alternativno, ne pa stopnjevito, (vi) ker je ta ukrep le eden od številnih možnih ukrepov za omejevanje zbiranja ljudi na javnih mestih oziroma omejevanje množičnih stikov med njimi in ker uporaba posameznih od teh omejevalnih ukrepov (npr. omejitve v trgovinah, javnih lokalih in kinodvoranah) različno intenzivno posega v posamezne človekove pravice in temeljne svoboščine, je treba z vidika intenzivnosti posega odreditev teh ukrepov med seboj uravnotežiti; iz predlagane določbe bi morale izhajati, da se izobraževanje na daljavo odredi le, če so sočasno uvedeni tudi drugi ukrepi, s katerimi se preprečujejo množični stiki med ljudmi in ki primerljivo ali celo manj intenzivno posegajo človekove pravice in temeljne svoboščine – po predlagani ureditvi se ukrepi iz 1. do 6. točke četrtega odstavka 39. člena ZNB lahko uvedejo istočasno, ni pa to nujno, in (vii) predlagana ureditev ne določa območja, na katerem se lahko odredi ta omejitveni ukrep (npr. za celotno državo, zgolj za območja s slabšo epidemiološko sliko ali za posamezno vzgojno-izobraževalno institucijo ali oddelek v okviru te iste institucije).

Ob sprejemanju Predloga zakona je treba zato preučiti, na kakšen način in v katerem zakonu bo Državni zbor odpravil v odločbi št. U-I-8/21 ugotovljeno neskladnost ureditve izvajanja izobraževanja na daljavo s prvim odstavkom 57. člena in drugim odstavkom 52. člena Ustave – po presoji ZPS sicer ta vsebina ne sodi v interventni ZZUOOP, ki je zgolj začasne narave.¹³ Glede na druge ugotovljene pomanjkljivosti je treba predlagano

¹³ ZZUOOP sicer za omejevalni ukrep izobraževanja na daljavo ne določa roka veljavnosti, vendar že iz poimenovanja VI. poglavja ZZUOOP izhaja, da gre začasne ukrepe na področju vzgoje in izobraževanja.

določbo 6. točke četrtega odstavka 39. člena ZNB po mnenju ZPS predvsem ponovno temeljito preučiti z vidika zahtev iz odločbe št. U-I-8/21 in jo ustrezno dopolniti na način, da bo Predlog zakona odločbo št. U-I-8/21 realiziral v celoti. Če pa se bo Državni zbor odločil to vprašanje urediti v več zakonih, ZPS opozarja, da morajo biti ti medsebojno usklajeni.

c) Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-180/21

Ustavno sodišče je z odločbo št. U-I-180/21 ugotovilo, da sta Odlok o ugotavljanju izpolnjevanja pogoja PCT in del Odloka o začasnih ukrepih, s katerima je Vlada določila obveznost izpolnjevanja pogoja PCT za dostop do določenih javnih krajev in način preverjanja pogoja PCT, v neskladju z drugim odstavkom 38. člena Ustave, ker ZNB ne vsebuje (zadostne) zakonske podlage za poseg v pravico do varstva osebnih podatkov oziroma informacijsko zasebnost posameznika.¹⁴ Iz odločbe št. U-I-180/21 izhaja, da je obdelava osebnih podatkov – kot zbirni pojem za zbiranje, uporabo in obdelavo osebnih podatkov – dopustna zgolj na podlagi zakona, ki mora (i) določno opredeliti osebne podatke, ki se smejo obdelovati, (ii) opredeliti namen obdelave teh podatkov, (iii) določiti nadzor nad obdelavo podatkov in (iv) zagotoviti tajnost zbranih osebnih podatkov. Ob tem je dopustno zbirati zgolj tiste osebne podatke, ki so primerni in nujno potrebni za uresničitev zakonsko opredeljenega namena. Ustavno sodišče je ugotovilo, da določbe ZNB ne vsebujejo (ustreznega) pooblastila Vladi za določitev obdelave osebnih podatkov za namene dokazovanja imunosti ali neokuženosti posameznika, zato sta bila Odlok o ugotavljanju izpolnjevanja pogoja PCT in del Odloka o začasnih ukrepih v nasprotju z načelom zakonitosti iz drugega odstavka 38. člena Ustave.

Predlog zakona med posebnimi ukrepi v tretjem in četrtem odstavku 39. člena ZNB določa tudi obdelovanje osebnih podatkov. Skladno s predlagano drugo in tretjo alinejo tretjega odstavka 39. člena ZNB lahko Vlada z uredbo iz 39. člena ZNB določi, da je gibanje in zbiranje oseb ter promet blaga ali izvajanje storitev pogojeno s (i) posredovanjem osebnih podatkov odgovorni osebi javnega ali zasebnega prava, ki organizira zbiranje oseb oziroma opravlja promet blaga ali izvaja storitve (druga alineja), ali (ii) predložitvijo ustreznih dokazil o imunosti ali neokuženosti ali drugih ustreznih dokazil odgovorni osebi (tretja alineja). V primeru predlaganega ukrepa omejitve prihoda iz drugih držav iz 1. točke četrtega odstavka 39. člena ZNB pa lahko Vlada z uredbo iz 39. člena ZNB kot pogoj za prihod v državo določi predložitev ustreznih dokazil o imunosti ali neokuženosti ali drugih ustreznih dokazil ter posredovanje osebnih podatkov. Predlog sedmega odstavka 39. člena ZNB določa obseg podatkov, ki se obdelujejo za potrebe druge alineje tretjega odstavka 39. člena in dela 1. točke četrtega odstavka 39. člena ZNB. Predlog zakona po drugi strani osebnih podatkov, ki se obdelujejo za potrebe predložitve ustreznih dokazil o imunosti ali neokuženosti ali drugih ustreznih dokazil iz tretje alineje tretjega odstavka in 1. točke četrtega odstavka 39. člena ZNB, ne določa.

Upošteva se navedeno ZPS ugotavlja, da Predlog zakona ustrezne pravne podlage za obdelavo osebnih podatkov za namene omejevanja širjenja nalezljive bolezni ne vsebuje. Predlagana ureditev v tretjem, četrtem in sedmem odstavku 39. člena ZNB – sploh ob upoštevanju posebnega pomena jasne in pomenske določljivosti zakonskih določb o obdelavi osebnih podatkov¹⁵ – ne določa dovolj določno (i) osebnih podatkov, ki se smejo obdelovati, in (ii) namena obdelave teh podatkov. Predlog zakona pa nadalje tudi (iii) ne ureja nadzora nad obdelavo podatkov in (iv) ne zagotavlja tajnost

¹⁴ Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-180/21 ugotovilo, da ugotavljanje izpolnjevanja pogoja PCT vselej predstavlja obdelavo osebnih podatkov.

¹⁵ Odločba Ustavnega sodišča U-I-152/17 z dne 4. julija 2019, točka 23.

zbranih osebnih podatkov. Ker se s predlaganimi ukrepi iz tretjega in četrtega odstavka 39. člena ZNB posega v pravico do varstva osebnih podatkov iz 38. člena Ustave, je treba Predlog zakona v tem delu po mnenju ZPS ponovno temeljito preučiti z vidika zahtev iz odločbe št. U-I-180/21.

III. SKLADNOST PREDLOGA ZAKONA Z 2. ČLENOM IN DRUGIM ODSTAVKOM 3. ČLENA USTAVE TER POZITIVNO OBVEZNOSTJO DRŽAVE IZ 17., 35. IN PRVEGA ODSTAVKA 51. ČLENA USTAVE

Predlagana ureditev omejevalnih ukrepov odpira (številna) pomembna ustavnopravna vprašanja glede njene skladnosti z 2. členom, prvim odstavkom 3. člena, 17. členom, 35. členom in prvim odstavkom 51. člena Ustave

Predlagani osmi odstavek 39. člena ZNB določa, da uredba iz 39. člena ZNB, ki ne predpisuje dolžine svoje veljavnosti, preneha veljati sedmi dan po uveljavitvi. To pomeni, da že sam ZNB določa dan prenehanje veljavnosti vseh uredb iz 39. člena ZNB, ki niso časovno zamejene. Zaradi pomena veljavnosti oziroma neveljavnosti določenega predpisa za pravno varnost kot eno od (pod)načel pravne države iz 2. člena Ustave, ZPS opozarja, da je treba za vsak konkreten predpis (uredbo iz 39. člena ZNB) izrecno določiti, kdaj preneha veljati, in sicer samo s hierarhično prirejenim ali nadrejenim predpisom. To pomeni, da lahko veljavnost uredbe iz 39. člena ZNB določi zgolj ta uredba sama, ali pa kasneje sprejet zakon oziroma podzakonski akt Vlade. Zato bi bila lahko predlagana splošna derogativna zakonska določba iz osmega odstavka 39. člena ZNB po mnenju ZPS sporna z vidika načela pravne varnosti iz 2. člena Ustave.

Zaradi boljše sistematike in preglednosti pripomb k posameznim določbam 2. in 3. člena Predloga zakona, ki so vsebinsko tesno povezane in prepletene, podaja ZPS ustavnopravne pripombe glede skladnost predlagane ureditve priprave in vezanosti na strokovno oceno ter nadzora Državnega zbora¹⁶ z načelom delitve oblasti iz drugega odstavka 3. člena Ustave in pozitivno obveznostjo države iz 17., 35. in prvega odstavka 51. člena Ustave v okviru pripomb k tema členoma.

IV. PRAVNOSISTEMSKI VIDIK

Predlog zakona na določenih mestih ni usklajen z veljavno pravno ureditvijo v Republiki Sloveniji. ZPS zato s pravno systemskega vidika opozarja na predlog 4. točke četrtega odstavka in petega odstavka 39. člena ZNB, ki za opredelitev javnih shodov uporabljata dikcijo »javni shodi zaradi izražanja mnenj in stališč o vprašanih javnega in skupnega pomena« in ne zgolj dikcije »javni shod«. Skladno s 1. točko prvega odstavka 4. člena Zakon o javnih zbiranjih (v nadaljevanju ZJZ), ki je systemski zakon na tem področju, je javni shod opredeljen kot »vsako organizirano zbiranje ljudi zaradi izražanja mnenj in stališč v vprašanih javnega ali skupnega pomena na prostem ali v zaprtem prostoru, ki je dostopen vsakomur.« Če naj bi predlagana ureditev veljala za vse javne shode, ki jih ureja ZJZ, kar je navedeno tudi v obrazložitvi Predloga zakona, je treba dostavek »zaradi izražanja mnenj in stališč o vprašanih javnega ali skupnega pomena« črtati.

¹⁶ ZPS že na tem mestu opozarja na neustreznost opredeljevanja predlagane ureditve soglasja Državnega zbora k uredbi iz 39. člena ZNB kot »nadzora Državnega zbora«, saj predlagana pristojnost Državnega zbora iz 39.b člena ZNB ne sodi v nadzorno funkcijo Državnega zbora. Zaradi večje jasnosti ZPS v nadaljevanju mnenja predlagani ukrep soglasja Državnega zbora iz 39.b člena ZNB imenuje nadzor Državnega zbora, saj takšno poimenovanje instituta izhaja iz Predloga zakona.

Nadalje je treba črtati predlagani deveti odstavek 39. člena ZNB, ki določa, da lahko Vlada z uredbo iz 39. člena ZNB določi tudi prekrške in sankcije za kršitev določb te uredbe, saj pristojnost Vlade, da z uredbo predpiše prekrške in globe zanje, vključno z njeno omejitvijo, kot sistemski določbi na tem področju urejata že 3. in 17. člena Zakona o prekrških (v nadaljevanju ZP-1).

ZPS s pravnosistemskega vidika opozarja še na predlog desetega odstavka 39.a člena ZNB, iz katerega izhaja obveznost objave strokovne ocene v Uradnem listu Republike Slovenije. Predlagana ureditev je v nasprotju s prvim odstavkom 7. člena Zakona o Uradnem listu Republike Slovenije (v nadaljevanju ZUL), ki določa, da se lahko v uradnem listu objavljajo le pravni in drugi akti, ki so določeni v prvi do sedmi alineji, v skladu z osmo alinejo pa tudi drugi akti, za katere tako določa zakon ali drug predpis. Ker strokovna ocena po mnenju ZPS ni akt v smislu določb ZUL, je ni mogoče uvrstiti med druge akte, za katere zakon določa, da se objavijo v uradnem listu, iz osme alineje 7. člena ZUL.¹⁷ Namen te določbe – seznanjenost javnosti z okoliščinami in strokovnimi stališči za sprejem odločbe iz 39. člena ZNB – in s tem realizacija odločb Ustavnega sodišča pa se lahko doseže tudi na druge načine (npr. z objavo strokovne ocene na spletni strani NIJZ, ki v skladu s predlaganim devetim odstavkom 39.a člena ZNB nudi strokovni skupini pomoč pri pripravi strokovne ocene).¹⁸

V. ZAKONODAJNO-TEHNIČNI VIDIK

Predlog zakona ne upošteva v zadostni meri nekaterih temeljnih nomotehničnih pravil, kar zmanjšuje jasnost in razumljivost posameznih določb, kot eno od (pod)načel pravne države iz 2. člena Ustave. Pri določanju obveznosti v Predlogu zakona je treba upoštevati, da obveznost izhaja že iz norme kot njene pravne lastnosti, zato besedilo ne sme vsebovati nepotrebnih poudarkov, ki v normiranje predpisov ne sodijo (npr. »mora«). Poleg tega mora biti besedilo zakona razumljivo in nedvoumno, zato je treba določbe Predloga zakona ubesediti na čim krajši in jedrnat način. Kratkost in jedrnatost pomenita, da se določbe zapisujejo tako, da se s čim krajšim besedilom določi čim več vsebine. V besedilo Predloga zakona zato ne sodijo besede, ki niso primerne za zakonsko besedilo (vključno z nepotrebniimi poudarki, kot so »učinkovito«, »v vsakem primeru«, »vso«, »vsakič«), besede in stavki, ki le obremenjujejo zakonsko besedilo, pleonazmi itd. Posamezne pojme v Predlogu zakona je treba nadalje uskladiti tudi z že obstoječimi pojmi v veljavnem ZNB in znotraj samih določb v Predlogu zakona (npr. »za preprečevanje in obvladovanje nalezljivih bolezni« namesto »ali ne bodo zadoščali za zagotavljanje zadostnega varstva pred širjenjem oziroma za preprečevanje nalezljivih bolezni ter varovanje in zdravja ljudi«; »odredi« namesto »določi«). Prav tako se v besedilu Predloga zakona ne smejo ponavljati vsebinsko enake določbe in določbe, ki so vključene v (druge) sistemske zakone. Za pojme z enako vsebino pa je treba uporabljati iste izraze. Ker ZNB ne vsebuje naslovov členov, je treba tudi v Predlogu zakona naslove členov opustiti. ZPS posebej opozarja tudi na nomotehnično neustreznost vnašanja besedila predloga 39.b člena ZNB v besedilo ZNB, saj se lahko novi členi dodajajo le za že obstoječimi členi zakona. Zato je treba predlagani novi 39.b člena ZNB uvesti skupaj z novim 39.a členom v 2. členu Predloga zakona, in sicer na način »Za 39. členom se dodata nova 39.a in 39.b člen, ki se glasita:«, 3. člen Predloga zakona pa črtati. Nekatero nomotehnične pripombe ZPS podrobneje podaja še v nadaljevanju mnenja.

¹⁷ Strokovna ocena iz tega razloga tudi ne predstavlja enega izmed taksativno naštetih pravnih oziroma drugih aktov v prvi do sedmi alineji prvega odstavka 7. člena ZUL.

¹⁸ Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-79/20 ni zavzelo stališča, da bi morale jasno, natančno in vsestransko seznanjanje javnosti s (strokovnimi) ugotovitvami oziroma razlogi za sprejetje posebnih ukrepov potekati prav preko Uradnega lista Republike Slovenije. Ustavno sodišče zato s tega vidika tudi ni problematiziralo veljavne določbe tretjega odstavka 39. člena ZNB, ki določa zgolj obveznost seznanjanja javnosti z ukrepi iz 39. člena ZNB, ne pa tudi objave te »seznanitve« v Uradnem listu Republike Slovenije.

VI. PRIPOMBE K POSAMEZNIH ČLENOM

K 1. členu:

Predlog 39. člena ZNB na treh mestih določa oziroma (izrecno) poudarja, da morajo biti omejevalni ukrepi »nujni, primerni in sorazmerni za preprečevanje širjenja nalezljive bolezni ter varovanja zdravja in življenja ljudi«, da mora Vlada zasledovati »načel[o] sorazmernosti med zasledovanimi cilji posameznih ukrepov ter omejevanjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin« oziroma da mora Vlada »posebej utemeljiti nujnost takšne omejitve ter razloge, zaradi katerih omejitev gibanja znotraj manjšega dela teritorija ne bi učinkovito doprinesla k zaježitvi nalezljive bolezni«. S tem Predlog zakona v zakonsko besedilo vnaša izvedbo t. i. strogega testa sorazmernosti. Po mnenju ZPS takšno (formalno) vključevanje sorazmernosti v zakonsko besedilo ni primerno, saj načelo sorazmernosti iz 2. člena Ustave – neodvisno od zakonskega besedila – zavezuje vse državne organe pri njihovem ravnanju oziroma izvrševanju ustavnih in zakonskih pristojnosti.¹⁹ To pomeni, da mora Vlada pri sprejemu uredbe iz 39. člena ZNB vselej spoštovati načelo sorazmernosti in lahko odredi zgolj tiste omejevalne ukrepe, ki so primerni, nujni in sorazmerni za omejitev širjenja določene nalezljive bolezni. Ob tem ZPS še opozarja, da zgolj (formalna) vključitev zahteve po spoštovanju načela sorazmernosti pri odreditvi omejevalnih ukrepov v ZNB ne zadosti zahtevi Ustavnega sodišča, da mora že Državni zbor pri sprejetju Predloga zakona na splošni in abstraktni ravni opraviti izhodiščno presojo in opredelitev sorazmernosti posameznih omejevalnih ukrepov, saj je takšna presoja lahko zgolj vsebinska in mora izhajati iz konkretnih omejitev Vladi pri odrejanju omejevalnih ukrepov (npr. »Kadar z ukrepi, določenimi s tem zakonom, ni mogoče preprečiti [...] lahko Vlada Republike Slovenije odredi tudi naslednje ukrepe.«).

Besedilo predlaganega prvega stavka prvega odstavka 39. člena ZNB je treba nadalje notranje uskladiti, saj uporablja različne besedne dikcije za opredelitev namena omejevalni ukrepov. Prvi stavek tako najprej govori o »varstv[u] pred širjenjem oziroma za preprečevanje nalezljive bolezni ter varovanje zdravja in življenja ljudi«, v nadaljevanju pa »ukrepi nujni, primerni in sorazmerni za preprečevanje širjenja nalezljivih bolezni, varovanje zdravja in življenja ljudi«. V zadnjem stavku tega odstavka pa je treba zaradi notranje skladnosti zakona besedo »izrekajo« nadomestiti z besedo »odredijo«, besedo »ocenita« pa nadomestiti z besedo »odločita« (prim. s prvim odstavkom 19. člena ZNB).

V zvezi s predlaganimi omejevalnimi ukrepi iz tretjega odstavka 39. člena ZNB ZPS opozarja na neuskkljenost besedila tega odstavka s predlagano 5. točko četrtega odstavka 39. člena ZNB. Ker iz obrazložitve predlagane 5. točke četrtega odstavka 39. člena ZNB izhaja, da je tako omejitev oziroma prepoved prometa z blagom in izvajanje storitev kot tudi omejitev oziroma prepoved izvajanja delovnih procesov možna šele, če zaščitni ukrepi iz tretjega odstavka tega člena ne zadoščajo za preprečevanje širjenja nalezljive bolezni, bi kazalo v besedilo predlaganega tretjega odstavka 39. člena ZNB vključiti tudi delovne procese.

V predlaganem četrtem odstavku 39. člena ZNB je treba v napovednem stavku črtati besedilo »po preučitvi strokovne ocene iz 39.a člena tega zakona«, saj že prvi odstavek tega člena določa, da mora Vlada pred sprejetjem omejevalnih ukrepov izhajati iz strokovne ocene iz 39.a člena tega zakona (prim. s petim odstavkom tega člena, ki tega besedila ne vsebuje). ZPS v zvezi s tem odstavkom opozarja še na

¹⁹ L. Šturm, Komentar 2. člena: v: KOMENTAR USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE (ur. L. Šturm), Fakulteta za državne in evropske študije, Kranj 2010, str. 55.

predlagano 4. točko četrtega odstavka 39. člena ZNB, v kateri so taksativno določena mesta, na katerih se lahko omeji ali prepove zbiranje oseb (kinodvorane, gledališča, muzeji, knjižnice, druge ustanove za izvajanje kulturnih dejavnosti, gostinski in nastanitveni obrati, verski objekti, športni objekti, javne prireditve in javni kraji). Pojem »javni kraj« v Predlogu zakona ni opredeljen, definiran pa je npr. 2. točki prvega odstavka 2. člena Zakona o varstvu javnega reda in miru, ki določa, da je »javni kraj vsak prostor, ki je brezpogojno ali pod določenimi pogoji dostopen vsakomur«. Ker pojem javni kraj zajema vsa prej navedena mesta, taksativno normiranje ni ustrezno. Poleg tega se zastavlja vprašanje notranje skladnosti predlagane 4. točke četrtega odstavka 39. člena ZNB, saj najprej določa, da lahko Vlada omeji ali prepove zbiranje v verskih objektih, v nadaljevanju pa je določena izjema, v skladu s katero ne sme omejiti ali prepovedati zbiranja zaradi kolektivnega uresničevanja verske svobode.²⁰

Določbo predlaganega petega odstavka 39. člena ZNB je treba uskladiti s prvim in četrtem odstavkom tega člena in se pravilno glasi: »ne zadoščajo ali ne bodo zadoščali za zagotavljanje zadostnega varstva pred širjenjem oziroma za preprečevanje nalezljivih bolezni ter varovanja zdravja in življenja ljudi«.

K 2. členu:

V skladu s predlaganim prvim odstavkom 39.a člena ZNB se strokovna skupina ustanovi za »spremljanje in koordinacijo ukrepov iz 39. člena ZNB«. Ker je temeljna naloga strokovne skupine priprava strokovne ocene, iz katere mora izhajati Vlada pri sprejemanju uredbe iz 39. člena ZNB, je treba vlogo strokovne skupine v tem odstavku opredeliti širše, saj ta presega zgolj spremljanje in koordinacijo ukrepov. V prvem stavku predlaganega prvega odstavka 39.a člena ZNB je treba nadalje besedo »ocenita« nadomestiti z besedo »odločita« (prim. s prvim odstavkom 19. člena ZNB).

Predlagano določbo drugega odstavka 39.a člena ZNB je treba uskladiti s prvim odstavkom tega člena. Beseda »situacija« ni primerna za zakonsko besedilo, poleg tega pa Vlada oziroma minister za zdravje razglasita le epidemijo nalezljive bolezni, lahko pa tudi na predlog NIJZ odločita, da obstaja nevarnost hitrega širjenja nalezljive bolezni, vsekakor pa ne razglasita situacije. Tudi sicer je treba navedeno določbo po mnenju ZPS nomotehnično izboljšati.

V predlaganem tretjem odstavku 39.a člena ZNB je treba ponovno preveriti ustreznost besedila »obseg posega v ustavno varovane človekove pravice in temeljne svoboščine«, ki je fakultativna vsebina strokovne ocene, saj iz besedila določbe ni povsem jasno, kaj pomeni »obseg posega«, to pa ni pojasnjeno niti v obrazložitvi Predloga zakona. Pri tem se zastavlja predvsem vprašanje, ali to vključuje (tudi) opravo testa sorazmernosti posega v te pravice in svoboščine. Poleg tega je treba zaradi notranje skladnosti zakona črtati besedi »ustavno varovane«. ZPS v zvezi s tem odstavkom opozarja še razmerje med tretjim in četrtem odstavkom 39.a člena ZNB, saj je v skladu s tretjim odstavkom tega člena »obseg posega v človekove pravice in temeljne svoboščine« fakultativna vsebina strokovne ocene, medtem ko je v skladu s četrtem odstavkom »intenziteta omejevanja svobode gibanja in zbiranja ter drugih človekovih pravic in temeljnih svoboščin« obvezna sestavina strokovne ocene. Ker gre po mnenju ZPS za ekvivalentna izraza, sta navedeni določbi med seboj v neskladju.

²⁰ V odlokih o začasni omejitvi kolektivnega uresničevanja verske svobode v Republiki Sloveniji je bilo določeno, da gre za kolektivno uresničevanje verske svobode v primerih izražanja vere več članov posamezne cerkve oziroma druge verske skupnosti, ki so hkrati fizično prisotni na istem kraju oziroma prostoru, v obliki bogoslužij, verskih obredov, molitev, drugih verskih praks, ter verske oziroma duhovne vzgoje in izobraževanja.

Skladno s predlogom prvega in drugega odstavka 39. člena ZNB je predpogoj za izdajo uredbe iz 39. člena ZNB izdelava strokovne ocene, iz katere mora izhajati Vlada pri sprejemanju te uredbe in ki je obvezna sestavina obrazložitve predloga uredbe iz 39. člena ZNB. Strokovna ocena se sprejme na zahtevo Vlade oziroma ministra za zdravje. V predlaganem četrtem odstavku 39.a člena ZNB pa so določene obvezne sestavine strokovne ocene. Ker je strokovna ocena pogoj za izdajo uredbe iz 39. člena ZNB, za pripravo strokovne ocene pa je potreben določen čas, je treba predlagano ureditev preučiti z vidika ustavne zahteve po hitrem odzivu državne oblasti na pojav nalezljive bolezni, ki ogroža zelo pomembne ustavne vrednote iz 17., 35. in prvega odstavka 51. člena Ustave.²¹ V tem okviru bi veljalo razmisliti o ureditvi mehanizma, ki bi po eni strani zagotavljal pripravo strokovne ocene v ustreznem roku, po drugi strani pa, če strokovna ocena ne bi bila pripravljena pravočasno, izjemoma omogočal Vladi sprejetje uredbe iz 39.a člena ZNB brez podlage v strokovni oceni.

V predlaganem četrtem odstavku 39.a člena ZNB je treba v peti alineji zaradi notranje skladnosti zakona črtati besedilo »svobodo gibanja in zbiranja ter drugih«, saj je eksemplifikativno naštevanje posameznih človekovih pravic in temeljnih svoboščin nepotrebno. V šesti alineji tega odstavka pa bi kazalo v besedilo »pogojev, pod katerimi se lahko ponuja in koristi posamezna storitev oziroma opravlja delovne procese« vključiti tudi pogoje za promet z blagom, saj se predhodno in nadaljnjo besedilo nanaša na promet blaga, izvajanje storitev in izvajanje delovnih procesov.

Zastavlja se vprašanje potrebnosti predlagane določbe šestega odstavka 39.a člena ZNB, saj je ta obvezna sestavina strokovne ocene, če se omeji gibanje, določena že v drugi alineji četrtega odstavka tega člena. Poleg tega določbi nista vsebinsko usklajeni, saj predlagana druga alineja četrtega odstavka 39.a člena ZNB zavezuje strokovno skupino k opravi testa sorazmernosti pri določitvi najmanjše teritorialne enote – zahteva po opravi testa sorazmernosti izhaja iz primernost, nujnost, sorazmernost ukrepa –, šesti odstavek tega člena pa določa, da je kriterij za definiranje najmanjše teritorialne enote pomembnost doprinosa k zavezitvi širjenja nalezljive bolezni. Prav tako določbi nista terminološko usklajeni (»najmanjša okužena oziroma ogrožena teritorialna enota« in »najmanjša teritorialna enota«).

V predlaganem enajstem odstavku 39.a člena ZNB je treba v drugem stavku najprej določiti pravico članov strokovne skupine do nagrade in povračila stroškov, v nadaljevanju pa določiti, da merila za izračun višine nagrade in stroškov določi minister za zdravje in da ministrstvo zagotovi sredstva za izplačilo nagrade in stroškov (prim. s sedmim odstavkom 18. člena Zakona o mednarodni zaščiti). V prehodnih in končnih določbah Predloga zakona je treba v skladu z uveljavljenimi pravili nomotehnike določiti (instrukcijski) rok za izdajo pravilnika.

K 3. členu:

Predlog zakona z 39.b členom ZNB v slovenski pravni red uvaja (nov) institut nadzora Državnega zbora nad delom Vlade preko soglasja Državnega zbora k sprejetim podzakonskim aktom Vlade. V konkretnem primeru gre za nadzor nad sprejetimi omejevalnimi ukrepi. Predlagani institut nadzora Državnega zbora je urejen stopnjevito,

²¹ Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-83/20 z dne 27. avgusta 2020, v 42. točki, zapisalo: »*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 je varovana vrednota više v hierarhiji človekovih pravic. 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).*« Smiselno enako izhaja tudi iz odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-79/20 z dne 13. maja 2021, točka 75.

in sicer glede na to, koliko časa je po vsebini isti omejevalni ukrep že v veljavi. Predlog zakona v 39.b členu ZNB tako določa, da mora: (i) minister za zdravje hkrati z vložitvijo predloga za sprejetje uredbe iz 39. člena ZNB Vladi s predlogom seznaniti tudi Državni zbor (prvi odstavek), (ii) Vlada ob sprejetju uredbe iz 39. člena ZNB z njo seznaniti Državni zbor, v okviru katerega se z uredbo iz 39. člena ZNB najkasneje v petih dneh seznaniti Odbor za zdravstvo (drugi odstavek), (iii) uredbo iz 39. člena ZNB, s katero Vlada podaljšuje veljavnost omejevalnih ukrepov nad 30 in 60 dni, obravnavati Odbor za zdravstvo, ki sprejme sklep o soglasju k uredbi iz 39. člena ZNB, o katerem z relativno navadno večino odloča Državni zbor (tretji odstavek), in (iv) uredbo iz 39. člena ZNB, s katero Vlada podaljšuje veljavnost omejevalnih ukrepov nad 90 dni in za vsakih nadaljnjih 30 dni, obravnavati Odbor za zdravstvo, ki sprejme sklep o soglasju k uredbi iz 39. člena ZNB, o katerem z absolutno navadno večino odloča Državni zbor (četrti in peti odstavek).

a) Opredelitev instituta nadzora Državnega zbora

Državni zbor v okviru svojih ustavnih in zakonskih pristojnosti – podobno kot drugi sodobni parlamenti – opravlja različne oblastne naloge oziroma funkcije, ki jih pravna teorija glede na njihovo (pravno) naravo uvršča v zakonodajno, volilno ali nadzorno funkcijo Državnega zbora.²² Za opredelitev predlaganega instituta nadzora iz 39.b člena ZNB v okviru funkcij Državnega zbora je relevantna razmejitev med zakonodajno in nadzorno funkcijo Državnega zbora.

V okviru zakonodajne funkcije v ožjem smislu Državni zbor sprejema in dopolnjuje zakone kot – poleg Ustave – najpomembnejše pravne akte, s katerimi odloča o ključnih družbenih vprašanjih oziroma izvorno (originarno) ureja pravice in obveznosti nedoločenega števila pravnih subjektov.²³ Poleg tega Državni zbor v okviru zakonodajne funkcije v širšem smislu sprejema še splošne pravno zavezujoče podzakonske akte, s katerimi izvršuje svoje druge naloge oziroma oblastne funkcije (npr. odloke in sklepe), in pravno nezavezujoče akte, s katerimi se odziva na pomembna družbena vprašanja (npr. deklaracije, resolucije in priporočila).²⁴ Ob izvrševanju temeljne (zakonodajne) funkcije opravlja Državni zbor tudi nadzorno funkcijo, v okviru katere vrši nadzor nad delom Vlade, ki izvršuje sprejete zakone in je politično odgovorna Državnemu zboru (preko institutov nezaupnice, interpelacije in poslanskih vprašanj), ter širši družbeni nadzor, ki zajema »preiskovanje« oziroma odzivanje na različna aktualna družbeno-politična vprašanja (preko instituta parlamentarne preiskave). Funkcija nadzora je tako predvsem namenjena pomoči Državnemu zboru pri nadaljnjem izvrševanju njegove zakonodajne funkcije.²⁵

Iz sodne prakse Ustavnega sodišča izhaja, da so meje pristojnosti Državnega zbora pri izvrševanju nadzorne funkcije določene že v Ustavi in so vselej omejene s tem, da Državni zbor pri izvrševanju nadzorne funkcije ne sme poseči v pristojnosti drugih vej oblasti – tj. sodne ali izvršilne veje. Pristojnosti slednjih dveh morajo ostati nedotaknjene.²⁶ Zato lahko Državni zbor z zakonom ustavni institut nadzora Državnega zbora zgolj podrobneje uredi, ne sme pa uvajati (novih) mehanizmov nadzora, ki jih v

²² F. Grad, I. Kaučič, S. Zagorc, USTAVNO PRAVO: DRUGA, SPREMENJENA IN DOPOLNJENA IZDAJA, Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Ljubljana 2018, str. 392.

²³ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-312/97 z dne 10. januarja 2002, točka 14; F. Grad, Komentar 80. člena, v: KOMENTAR USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE (ur. M. Avbelj), Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, Ljubljana 2019, str. 93;

²⁴ Grad, Kaučič, Zagorc, USTAVNO PRAVO: DRUGA, SPREMENJENA IN DOPOLNJENA IZDAJA, str. 393.

²⁵ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-57/06-28 z dne 29. marca 2007, točki 28 in 30; odločba Ustavnega sodišča U-I-383/98 z dne 21. septembra 2000, točka 8.

²⁶ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-246/19 z dne 7. januarja 2021, točki 62 in 64; odločba Ustavnega sodišča št. U-I-57/06-28 z dne 29. marca 2007, točka 30.

temeljnih ne določa že Ustava.²⁷ V primeru preširokih zakonskih pooblastil Državnega zbora, ki bi posegla v tipične ustavne pristojnosti Vlade na področju izvrševanja zakonov, zato ni več mogoče govoriti o demokratično legitimnem in ustavno skladnem izvrševanju nadzorne funkcije Državnega zbora.²⁸

Predlagani institut nadzora Državnega zbora iz 39.b člena ZNB ima po presoji ZPS zaradi vgrajene stopnjevitosti nadzora dvojno pravno naravo. V delu, ki se nanaša na seznanjanje Državnega zbora s predlaganimi oziroma sprejetimi omejevalnimi ukrepi na podlagi predlaganih določb prvega in drugega odstavka 39.b člena ZNB, predstavlja institut nadzora iz predloga 39.b člena ZNB izvrševanje tipične nadzorne funkcije Državnega zbora. Predlog zakona v tem delu namreč ministru za zdravje oziroma Vladi nalaga zgolj obveznost seznanjanja Državnega zbora s predlaganimi oziroma sprejetimi omejevalnimi ukrepi,²⁹ z ničimer pa ne posega v pristojnosti Vlade pri sprejemanju uredbe iz 39. člena ZNB. Predlaganega instituta nadzora Državnega zbora, kot izhaja iz določb tretjega, četrtega in petega odstavka 39.b člena ZNB, ki določajo obveznost soglasja Državnega zbora k uredbi iz 39. člena ZNB ob podaljšanju veljavnosti omejevalnih ukrepov nad 30, 60 oziroma 90 dni, pa po drugi strani ni mogoče umestiti med nadzorne funkcije Državnega zbora. Predlagana ureditev nadzora Državnega zbora namreč v tem delu veljavnost uredbe iz 39. člena ZNB pogojujejo s soglasjem Državnega zbora, kar pomeni, da gre za soodločanje Vlade in Državnega zbora o sprejetju omejevalnih ukrepov, s čimer Državni zbor posledično prevzame tudi (so)odgovornost za sprejetje podzakonskega predpisa. Odločitev Državnega zbora o soglasju k podaljšanju uredbe iz 39. člena ZNB je zato glede na njene učinke pravno zavezujoč akt Državnega zbora, ki ga je po mnenju ZPS treba opredeliti bodisi kot novo *sui generis* vrsto zakonodajne funkcije Državnega zbora v širšem smislu, za katero v Ustavi ni pravne podlage, bodisi šteti za nedopusten poseg Državnega zbora v ustavne pristojnosti Vlade.

b) Pravna narava uredbe iz 39. člena ZNB

Za nadaljnjo presojlo skladnosti predlagane ureditve nadzora Državnega zbora z načelom delitve oblasti iz drugega odstavka 3. člena Ustave je zato po oceni ZPS ključna pravna narava uredbe iz 39. člena ZNB oziroma zakonskega pooblastila za njen sprejem. Predlagano zakonsko pooblastilo iz 39. člena ZNB Vlado pooblašča, da lahko z uredbo iz 39. člena ZNB določi omejevalne ukrepe, s katerimi izvirno ureja (omejuje) človekove pravice in temeljne svoboščine,³⁰ ter s tem s podzakonskim aktom Vlade neposredno poseže v pravni položaj nedoločenega števila pravnih subjektov.³¹

ZPS uvodoma opozarja, da je izvirno urejanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin skladno s 87. členom Ustave pridržano izključnemu zakonskemu urejanju Državnega zbora.³² Zato bi bilo skladno z Ustavo tudi v primeru epidemije nalezljive bolezni dopustno z omejevalnimi ukrepi v človekove pravice in temeljne svoboščine – ob

²⁷ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-54/09 z dne 14. aprila 2011, točka 24.

²⁸ Primerjaj: C. Möllers, *THE THREE BRANCHES: A COMPARATIVE MODEL OF SEPARATION OF POWERS*, Oxford University Press, Milton Keynes 2015, str. 118-121.

²⁹ Obveznost seznanjanja Državnega zbora z omejevalnimi ukrepi izhaja tudi iz veljavnega drugega odstavka 39. člena ZNB, ki določa, da mora Vlada o omejevalnih ukrepih nemudoma obvestiti Državni zbor in javnost.

³⁰ Z odreditvijo v Predlogu zakona predlaganih omejevalnih ukrepov lahko Vlada med drugim poseže v pravico do zbiranja in združevanja, svobodo gibanja, pravico do izobraževanja in usposabljanja, svobodo dela in pravico do svobodne gospodarske pobude.

³¹ Primerjaj s stališčem Ustavnega sodišča pri presoji ustavne skladnosti določb veljavnega prvega odstavka 39. člena ZNB in 104. člena ZZUOOP; odločba Ustavnega sodišča št. U-I-79/20 z dne 13. maja 2021, točka 81; odločba Ustavnega sodišča št. U-I-8/21 z dne 16. septembra 2021, točka 24; odločba Ustavnega sodišča št. U-I-155/20 z dne 7. oktobra 2021, točka 23.

³² Odločba Ustavnega sodišča U-I-40/96 z dne 3. aprila 1997, točka 13.

upoštevanju izrecne določbe tretjega odstavka 15. člena Ustave – poseči zgolj z zakonom, če je takšen poseg v obliki zakonskega pridržka predviden že v Ustavi ali če je poseg v človekove pravice in temeljne svoboščine v demokratični družbi (nujno) potreben zaradi varstva pravic drugih oziroma v javnem interesu.³³ Izjemo od ustavne zahteve po zakonskem urejanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin predstavlja zgolj drugi odstavek 108. člena Ustave, ki določa, da lahko Predsednik republike v primeru vojnega ali izrednega stanja na predlog Vlade – ob upoštevanju 16. člena Ustave – z uredbo z zakonsko močjo (tj. s podzakonskim aktom) poseže v človekove pravice in temeljne svoboščine, vendar zgolj, če se Državni zbor zaradi izrednega ali vojnega stanja ne more sestati.³⁴ Uredba z zakonsko močjo iz drugega odstavka 108. člena Ustave je tako edina ustavno dopustna oblika izvirnega urejanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin s podzakonskim aktom.³⁵ Vlada kot veh izvršilne veje oblasti pa lahko v skladu z drugim odstavkom 120. člena Ustave in 21. členom Zakona o Vladi Republike Slovenije sprejema zgolj (i) podzakonske akte, s katerimi podrobneje ureja in razčlenjuje v zakonu ali v drugem aktu Državnega zbora določena razmerja v skladu z namenom in s kriteriji zakona oziroma drugega predpisa (uredba) in (ii) ureja v posamezna vprašanja ali sprejema posamezne ukrepe, ki imajo splošen pomen, ter sprejema druge odločitve, za katere je z zakonom ali z uredbo določeno, da jih ureja Vlada z odlokom (odlok).

Ne glede na navedeno je Ustavno sodišče v okviru presoje ustavne skladnosti določb veljavnega prvega odstavka 39. člena ZNB in 104. člena ZZUOOP zavzelo stališče, da lahko Državni zbor v primeru epidemije nalezljive bolezni sprejetje omejevalnih ukrepov, s katerimi se izvirno urejajo človekove pravice in temeljne svoboščine, izjemoma prepusti podzakonskemu urejanju Vlade. Pri presoji ustavne dopustnosti zakonskega pooblastila za sprejetje podzakonskega predpisa je treba namreč po mnenju Ustavnega sodišča upoštevati, da gre v primeru epidemije nalezljive bolezni za poseben položaj, v katerem se okoliščine, povezane z epidemiološkimi razmerami (npr. njihovo poslabšanje oziroma izboljšanje), in strokovna spoznanja na epidemiološkem področju (npr. način širjenja in ukrepi za preprečevanje širjenja nalezljive bolezni) pogosto in hitro spreminjajo, čemur zakonodajni postopek, ki zahteva določen čas, ni prilagojen. Zato bi lahko v primeru, ko bi Državni zbor o sprejemu omejevalnih ukrepov odločal sam, po mnenju Ustavnega sodišča prišlo do položaja, ko Državnemu zboru ob naglem poslabšanju ali izboljšanju epidemioloških razmer oziroma ob pojavu novih strokovnih spoznanj na epidemiološkem področju ne bi uspelo sprejeti, 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 omejevalnih ukrepov. Določitev zakonskega pooblastila Vladi za sprejetje podzakonskega predpisa je tako, če je to nujno potrebno zaradi učinkovitega varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter izvrševanja pozitivnih obveznosti države, ki izhajajo predvsem iz 17., 35. in 51. člena Ustave, skladna z Ustavo. Ob tem pa mora Državni zbor že v zakonu sam določiti dovolj natančna in jasna vsebinska merila, ki zavezujejo Vlado pri sprejetju podzakonskega predpisa in iz katerih izhajajo: (i) namen omejevalnih ukrepov, (ii)

³³ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-25/95 z dne 27. novembra 1997, točki 30 in 31; odločba Ustavnega sodišča št. U-I-287/95 z dne 14. novembra 1996, točka 8; odločba Ustavnega sodišča U-I.346/02 z dne 10. julija 2003, točka 10.

³⁴ Podrobneje o pristojnostih Predsednika republike v izrednem ali vojnem stanju ter pravni naravi uredbe z zakonsko močjo glej: M. Žgur, Izredno stanje: pristojnosti in odgovornosti predsednika Republike Slovenije po slovenski ustavi, v: USTAVNI POLOŽAJ PREDSEDNIKA REPUBLIKE (ur. I. Kaučič), Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor, Maribor 2016, str. 440-456; M. Pavčnik, TEORIJA PRAVA: PRISPEVEK K RAZUMEVANJU PRAVA, GV Založba, Ljubljana 2011, str. 274.

³⁵ E. Kerševan, Samostojnost podzakonskega pravnega urejanja, v: ODPRTA VPRAŠANJA ZAKONODAJNE DEJAVNOSTI (ur. T. Štajnpihler, A. Igljčar, M. Pavčnik), Slovenska akademija znanosti in umetnosti, Ljubljana 2016, str. 60.

dopustni načini oziroma vrste omejevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pogoji za določitev načina njihovega uresničevanja in (iii) ustrezna varovala pred njihovim arbitrarnim omejevanjem. V takšen primeru se šteje, da gre za (izvirno) urejanje človekovih pravic z zakonom.³⁶ Glede na navedeno je treba šteti, da je prepustitev sprejemanja omejevalnih ukrepov Vladi v primeru odzivanja na pojav nalezljive bolezni ustavnoskladna ob pogoju, da je zakonska podlaga za sprejetje omejevalnih ukrepov v ZNB dovolj določna. Ob tem ZPS izpostavlja (nosilno) stališče Ustavnega sodišča, da je kljub *sui generis* pravni naravi uredbe iz 39. člena ZNB³⁷ treba šteti, da gre za omejevanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin z zakonom in ne z uredbo iz 39. člena ZNB.³⁸ Po mnenju ZPS ima zato uredba iz 39. člena ZNB prvenstveno pravno naravo tipičnega podzakonskega (izvršilnega) akta Vlade.

c) Skladnost predlagane ureditve z načelom delitve oblasti iz drugega odstavka 3. člena Ustave

Razmejitev pristojnosti med Državnim zborom in Vlado izhaja iz drugega odstavka 3. člena Ustave, ki določa, da sistem državne oblasti v Republiki Sloveniji temelji na načelu delitve oblasti na zakonodajno izvršilno in sodno.³⁹ Pri tem drugi odstavek 3. člena Ustave delitev oblasti zgolj vzpostavlja kot temeljno ustavno načelo, medtem ko njegova vsebinska napolnitev (konkretizacija) izhaja iz pravne teorije, drugih določb Ustave in sodne prakse Ustavnega sodišča.⁴⁰ Iz pravne teorije in sodne prakse Ustavnega sodišča tako izhaja, da ima načelo delitve oblasti tri pomembne elemente, ki se med seboj prepletajo in dopolnjujejo. Ti elementi so: (i) ločitev posameznih funkcij (pristojnosti) vej oblasti, (ii) obstoj zavor in ravnovesij med njimi in (iii) onemogočanje prisvojitve pristojnosti drugih vej oblasti.⁴¹

Prvi element – podrobnejša ločitev posameznih funkcij oziroma pristojnosti med vejami oblasti – izhaja iz določb IV. poglavja Ustave o državni ureditvi, v katerih Ustava opredeljuje različne pristojnosti zakonodajne, izvršilne in sodne veje oblasti.⁴² Iz 87. člena Ustave tako izhaja, da ima Državni zbor (izključno) pristojnost sprejemati najpomembnejše politično-družbene odločitve, s katerimi izvirno ureja pravice in obveznosti nedoločenega števila pravnih subjektov.⁴³ Te odločitve sprejema Državni zbor s sprejetjem splošnih in abstraktnih pravnih pravil, ki urejajo posplošena in tipizirana dejanska življenjska razmerja.⁴⁴ Vlada – kot nosilec izvršilne veje oblasti – pa

³⁶ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-79/20 z dne 13. maja 2021, točka 83; odločba Ustavnega sodišča št. U-I-8/21 z dne 16. septembra 2021, točka 18; odločba Ustavnega sodišča št. U-I-155/20 z dne 7. oktobra 2021, točka 23.

³⁷ Predlagano zakonsko pooblastilo iz 39. člena ZNB Vlado pooblašča za sprejetje omejevalnih ukrepov, s katerimi neposredno posega v človekove pravice in temeljne svoboščine.

³⁸ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-79/20 z dne 13. maja 2021, točka 83; odločba Ustavnega sodišča št. U-I-8/21 z dne 16. septembra 2021, točka 18; odločba Ustavnega sodišča št. U-I-155/20 z dne 7. oktobra 2021, točka 23.

³⁹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-474/18 z dne 10. 12. 2020, točka 18; I. Kaučič, Komentar 3. člena, v: KOMENTAR USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE (ur. M. Avbelj), Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, Ljubljana 2019, str. 58-59.

⁴⁰ L. Šturm, OMEJITEV OBLASTI: USTAVNA IZHODIŠČA JAVNEGA PRAVA, Nova revija, Ljubljana 1998, str. 24-25; L. Šturm, Komentar 3. člena, v: KOMENTAR USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE (ur. L. Šturm), Fakulteta za državne in evropske študije, Kranj 2010, str. 104.

⁴¹ Ustavno sodišče v svoji sodni praksi izrecno omenja zgolj prva dva elementa načela delitve oblasti, medtem ko se na tretji element sklicuje posredno v okviru namena načela delitve oblasti; primerjaj: Möllers, THE THREE BRANCHES: A COMPARATIVE MODEL OF SEPARATION OF POWERS, str. 43-49; odločba Ustavnega sodišča U-I-83/94 z dne 14. julija 1994; odločba Ustavnega sodišča št. U-I-158/94 z dne 9. marca 1995, točka 18.

⁴² Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-474/18 z dne 10. decembra 2020, točka 35.

⁴³ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-312/97 z dne 10. januarja 2002, točka 14; delno odklonilno ločeno mnenje sodnice dr. Dunje Jadek Pensa k odločbi št. U-I-79/20 z dne 13. 5. 2021 št. U-I-79/20-30 z dne 31. maja 2021.

⁴⁴ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-194/19 z dne 9. aprila 2020, točka 17.

ima pristojnost izvajanja politične in upravno-izvršilne funkcije na podlagi oziroma v skladu z zakoni, ki jih sprejme Državni zbor. Vlada izvaja politične in upravno-izvršilne funkcije s sprejemanjem splošnih in posamičnih podzakonskih pravnih aktov.⁴⁵ Ob tem je ustrezna funkcionalna razmejitev pristojnosti med Državnim zborom in Vlado med drugim namenjena tudi zagotavljanju smiselne razporeditve državnih nalog in pristojnosti na način, da je spoštovano zagotavljanje najvišje stopnje demokratične legitimnosti sprejetih odločitev ob istočasnem zagotavljanju zmožnosti ustreznega odzivanja države na spreminjajoče družbene okoliščine.^{46, 47} Za funkcionalno razmejitev pristojnosti med Državnim zborom in Vlado pri sprejemanju splošnih pravnih aktov je tako bistvena prednost (i) zakona oziroma Državnega zbora⁴⁸ pri izvornem urejanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin⁴⁹ ter prednost (ii) Vlade pri odločanju o izvajanju politike države ter podrobnejšemu podzakonskemu urejanju strokovno-tehničnih vprašanj, povezanih z urejanjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin.⁵⁰

Drugi in tretji element načela delitve oblasti je Ustavno sodišče – ob upoštevanju pravne teorije – razvilo postopoma skozi svojo sodno prakso. Z vzpostavitvijo zavor in ravnovesij med vejami oblasti (drugi element) načelo delitve oblasti zagotavlja, da so organi zakonodajne, izvršilne in sodne veje oblasti, ki opravljajo temeljne funkcije državne oblasti, pri svojem delovanju relativno samostojni in neodvisni drug od drugega, ob istočasnem zagotavljanju možnosti medsebojnega vplivanja oziroma sodelovanja in omejevanja med različnimi vejami oblasti – gre za vzpostavitev medsebojne odvisnosti različnih vej oblasti. Z onemogočanjem prisvojitve pristojnosti drugih vej oblasti (tretji element) pa načelo delitve oblasti preprečuje, da bi katerakoli od vej oblasti neupravičeno prevzemala pristojnosti drugih dveh oziroma nedopustno posegla v izvrševanje njunih tipičnih funkcij – gre za preprečevanje monopola oziroma koncentracije oblasti). Drugi in tretji element načela delitve oblasti tako med različnimi vejami oblasti vzpostavljata prefinjen sistem vzajemne kontrole, omejevanja, brzdanja, prepletene soodvisnosti in ravnovesja.⁵¹ Z različnim poudarkom na pomenu posameznih elementov načela delitve oblasti je Ustavno sodišče skozi svojo sodno prakso izpeljalo temeljne namene načela delitve oblasti. Ti nameni so: (i) zagotavljanje in varstvo osebne svobode posameznika, (ii) preprečevanje monopola in koncentracije oblasti, (iii) vzpostavitev nadzora nad oblastjo in s tem preprečitev njene samovolje, zlorabe in brezpravja, (iv) smiselna razporeditev državnih nalog in pristojnosti, (v) vzpostavitev vzajemne kontrole nosilcev oblasti in (vi) vzdrževanje ravnotežja in enakomerne porazdelitve moči med posameznimi vejami oblasti ter njihovimi nosilci.⁵²

⁴⁵ Grad, Kaučič, Zagorc, USTAVNO PRAVO: DRUGA, SPREMENJENA IN DOPOLNJENA IZDAJA, str. 510-512.

⁴⁶ Podobno razumevanje načela delitve oblasti izhaja tudi iz sodne prakse nemškega ustavnega sodišča, ki kot pomemben namen načela delitve oblasti šteje zagotavljanje, da odločitve sprejema tista veja oblasti, ki je za sprejem posamezne odločitve (osebnostno, materialno in organizacijsko) najprimernejša; BVerfGE, Urteil des Zweiten Senats vom 18. Dezember - 2 BvE 13/83, § 144; BVerfGE, Beschluß des Zweiten Senats vom 17. Juli 1996 - 2 BvF 2/93, § 42; BVerfGE, Urteil des Ersten Senats vom 14. Juli 1998 - 1 BvR 1640/97, § 136.

⁴⁷ Primerjaj: Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-158/94 z dne 9. marca 1995, točka 18; odločba Ustavnega sodišča št. U-I-79/20 z dne 13. maja 2021, točka 83.

⁴⁸ Prednosti zakona oziroma zakonodajalca pri izvornem urejanju človekovih pravic izhaja tudi iz teorije bistvenosti, ki sta jo razvila nemško in avstrijsko ustavno sodišče; v: W. Heun, THE CONSTITUTION OF GERMANY: A CONTEXTUAL ANALYSIS, Hart Publishing, Oxford – Portland 2011, str. 111; BVerfG, 19. 9. 2018 - 2 BvF 1/15, 2 BvF 2/15, § 192.

⁴⁹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-73/94 z dne 25. maja 1995, točka 18;

⁵⁰ Odločba Ustavnega sodišča U-I-79/20 z dne 27. avgusta 2020, točki 46 in 50; odločba U-I-194/19 z dne 9. aprila 2020, točka 18.

⁵¹ Odločba Ustavnega sodišča U-I-83/94 z dne 14. julija 1994; odločba Ustavnega sodišča U-I-224/96 z dne 22. maja 1997, točka 16; odločba Ustavnega sodišča št. U-I-57/06 z dne 13. aprila 2007, točka 26; odločba Ustavnega sodišča št. U-I-474/18 z dne 10. 12. 2020, točka 18.

⁵² Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-158/94 z dne 9. marca 1995, točka 18.

Ker vsebina načela delitve oblasti izhaja iz ustavnopravnih razmerij med zakonodajno, izvršilno in sodno vejo oblasti – torej je določena že v Ustavi –, lahko Državni zbor z zakonom načelo delitve oblasti iz drugega odstavka 3. člena Ustave le natančneje uredi oziroma določi, ne sme pa uvajati mehanizmov nadzora in ravnotežij oziroma urejati razmerij med posameznimi vejami oblasti, ki jih v svojih temeljih ne predvideva že Ustava.⁵³ Državni zbor mora biti tako pri sprejemanju zakonov, s katerimi določa razmerja med vejami oblasti oziroma na podlagi katerih bi lahko ena veja oblasti posegla v avtonomno polje druge veje oblasti, posebno previden.⁵⁴ Ob tem iz pravne teorije in sodne prakse Ustavnega sodišča izhaja, da sta načeli demokratičnosti iz 1. člena in delitve oblasti iz drugega odstavka 3. člena Ustave med seboj enakovredni,⁵⁵ kar pomeni, da načelo demokratičnosti nima hierarhično višjega položaja od načela delitve oblasti, Državni zbor kot zakonodajno telo pa zato tudi nima monopolne oblasti pri urejanju oziroma spreminjanju ustavnopravnih razmerij med zakonodajno, izvršilno in sodno vejo oblasti.⁵⁶

ZPS poudarja, da je treba pri presoji skladnosti predlaganega instituta nadzora Državnega zbora iz tretjega, četrtega in petega odstavka 39.b člena ZNB z načelom delitve oblasti iz drugega odstavka 3. člena Ustave izhajati tudi iz pravne narave uredbe iz 39. člena ZNB. Ker je Ustavno sodišče štelo, da gre tudi v primeru zakonskega pooblastila za izdajo uredb iz 39. člena ZNB – pod pogojem, da obstaja zadostna vsebinska podlaga v zakonu – za omejevanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin z zakonom in da lahko Vlada uredbe iz 39. člena ZNB sprejema povsem samostojno, bi lahko predlagani institut nadzora oziroma soodločanja Državnega zbora po mnenju ZPS predstavljal nedopusten poseg v pristojnosti Vlade kot nosilke izvršilne veje oblasti oziroma njeno izvršilno funkcijo in bil posledično neskladen z načelom delitve oblasti iz drugega odstavka 3. člena Ustave. Zaradi prvenstvene pravne narave uredbe iz 39. člena ZNB kot tipičnega podzakonskega (izvršilnega) akta Vlade namreč soodločanja Državnega zbora ni mogoče opredeliti kot nove *sui generis* vrste zakonodajne funkcije, temveč kot (nedopusten) poseg v pristojnost izvršilne veje oblasti. Ob tem ZPS poudarja, da lahko Državni zbor »nadzor« nad delom Vlade pri sprejemanju omejevalnih ukrepov, če oceni, da Vlada zakonskega pooblastila iz predlaganega 39. člena ZNB ne izvršuje ustrezno, enako učinkovito in ustavno povsem nesporno izvršuje v okviru svoje temeljne (tipične) zakonodajne funkcije s spremembo ZNB ali sprejetjem posebnega zakona za odziv na epidemijo točno določene nalezljive bolezni, s katerim dodatno omeji zakonsko pooblastilo Vladi za sprejemanje omejevalnih ukrepov, vključno z razveljavitvijo sprejetih uredb iz 39. člena ZNB za naprej (*ex nunc*). S tem lahko Državni zbor nemoteno izvršuje svojo funkcijo naknadnega »nadzora«.⁵⁷

V zvezi z navedbami v obrazložitvi Predloga zakona, da se predlagana ureditev nadzora Državnega zbora iz 39.b člena ZNB opira na avstrijsko in italijansko ureditev, ZPS pripominja, da navedeni ureditvi nista primerljivi. Avstrijski pravni red namreč v četrtem odstavku 55. člena avstrijske Ustave vsebuje izrecno (ustavno) pooblastilo

⁵³ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-54/09 z dne 14. aprila 2011, točka 24.

⁵⁴ Odločba Ustavnega sodišča št. Up-979/15 z dne 21. julija 2018, točka 8.

⁵⁵ V strokovni literaturi je mogoče zaslediti tudi stališče, da je načelo demokratičnosti hierarhično nadrejeno načelu delitve oblasti; v: S. Dujić, IDEJA, TEORIJA IN NAČELO DELITVE OBLASTI, Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, Ljubljana 2019, str. 118.

⁵⁶ Odločba Ustavnega sodišča U-I-474/18 z dne 10. decembra 2020, točka 18; Šturm, Komentar 3. člena, v: KOMENTAR USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE, str. 105; Möllers, THE THREE BRANCHES: A COMPARATIVE MODEL OF SEPARATION OF POWERS, str. 106-109.

⁵⁷ ZPS opozarja, da sprememba oziroma sprejem novega zakona ne predstavljata funkcije naknadnega »nadzora« Državnega zbora v smislu nadzorne funkcije Državnega zbora, temveč sodita v izvrševanje zakonodajne funkcije Državnega zbora. Skladno s tretjo alinejo prvega odstavka 160. člena Ustave naknadni nadzor ustavnosti in zakonitosti podzakonskih aktov sicer izvršuje Ustavno sodišče, ki lahko takšne akte – če ugotovi njihovo neskladje z Ustavno ali zakonom – tudi razveljavi oziroma odpravi.

zakonodajalcu, da sme s pridržkom v zakonu pogojevati izdajanje določenih aktov s strani zvezne Vlade ali zveznega ministra s soglasjem glavnega odbora parlamenta (*nem. Hauptausschuss*). Skladno s četrtem odstavkom 55. člena avstrijske Ustave lahko tako zvezni zakon določi, da se za določene splošne akte zvezne Vlade ali zveznega ministra zahteva soglasje glavnega odbora parlamenta, kakor tudi, da morajo zvezna Vlada ali zvezni ministri poročati glavnemu odboru.^{58, 59} To pomeni, da ima zakonodajalec v Republiki Avstriji (izrecno) ustavno podlago za pogojevanje soglasij glavnega odbora parlamenta k predpisom izvršilne veje oblasti. Italijanski pravni red po drugi strani v 76. členu italijanske Ustave določa izključno zakonodajno pristojnost parlamenta, pri čemer pa kot izjemo od tega dopušča tudi delegirano zakonodajo oziroma uredbe z zakonsko močjo. Parlament lahko tako na podlagi izrecne ustavne določbe sprejme delegacijski zakon, v katerem določi načela, kriterije, obseg in trajanje delegacije, na podlagi katere lahko Vlada sprejema uredbe z zakonsko močjo. V izjemnem primeru pa lahko Vlada na podlagi 77. člena italijanske Ustave sprejme uredbo z zakonsko močjo tudi brez zakonskega pooblastila, vendar jo mora še isti dan predložiti v pretvorbo parlamentu. Uredba z zakonsko močjo preneha veljati od začetka (*ex tunc*), če ni pretvorjena v zakon v 60 dneh po njeni objavi.⁶⁰ Namen zakona o pretvorbi uredbe je prenos odgovornosti z Vlade na parlament. Glede na navedeno omenjeni ustavni ureditvi v tem delu po mnenju ZPS nista primerljivi s slovensko ustavno ureditvijo, saj avstrijska Ustava vsebuje izrecno ustavno podlago za tovrsten parlamentarni nadzor, ki pomeni poseg v izvršilno vejo oblasti, italijanska Ustava pa ohranja delitev oblasti in ne pozna soodločanja, kot ga uvaja predlagana ureditev.

d) Ostale pripombe

V predlaganem prvem odstavku 39.b člena ZNB je treba črtati besede »za sprejetje«, saj minister v skladu s Poslovníkom Vlade Republike Slovenije v obravnavo Vladi predloži predlog podzakonskega predpisa (uredbe iz 39. člena ZNB), besedo »ukrepov« pa nadomestiti z besedo »uredbe«.

V skladu s predlaganim drugim odstavkom 39.b člena ZNB Vlada po sprejetju uredbe iz 39. člena to nemudoma pošlje Državnemu zboru, Odbor za zdravstvo pa se z njo seznaní najkasneje pet dni po njenem sprejetju. V obrazložitvi Predloga zakona je zapisano, da mora Vlada o sprejetju ukrepov nemudoma obvestiti Državni zbor, tako da se ta z uredbo iz 39. člena ZNB seznaní še pred njeno objavo v Uradnem listu Republike Slovenije. Iz obrazložitve drugega odstavka 39.b člena ZNB tako izhaja, da se mora Odbor za zdravstvo z uredbo iz 39. člena ZNB seznaniti še pred njegovo objavo in s tem uveljavitvijo, iz besedila tega člena pa po mnenju ZPS to ne izhaja. Če bi obveljal ta pogoj – obveznost seznanitve Odbora za zdravstvo z uredbo iz 39. člena ZNB pred njeno objavo in s tem uveljavitvijo – bi to pomenilo, da uredba iz 39. člena

⁵⁸ V četrtem odstavku 55. člena Ustave je določeno: »Zvezni zakon lahko določa, da se za določene splošne akte zvezne vlade ali zveznega ministra zahteva soglasje (*nem. Einverhnehmen*) glavnega odbora parlamenta, kakor tudi, da morajo zvezna vlada ali zvezni ministri poročati glavnemu odboru. Natančnejše določbe, še posebej za primer, ko ne pride do soglasja, določi zakon o poslovníku državnega zbora (*nem. Nationalrat*).«

⁵⁹ V g) točki drugega odstavka 19. člena Poslovníka je določeno, da glavni odbor parlamenta izda soglasje (privolitev) k določenim podzakonskim aktom, ki jih izdaja zvezna vlada ali zvezni minister, za katere je to predvideno skladno s 55. členom Ustave. V 31.a členu Poslovníka pa je še določeno, da mora pristojni zvezni minister, če pride do soglasja med zvezno vlado ali zveznim ministrom in glavnim odborom, izdati nov akt s sklicevanjem na soglasje glavnega odbora.

⁶⁰ V 77. členu Ustave je določeno: »Vlada ne more brez delegacije parlamenta izdajati uredb z zakonsko močjo. V izjemnem primeru nujnosti lahko vlada na lastno odgovornost sprejeme začasne ukrepe z močjo zakona, ki jih mora isti dan predložiti v pretvorbo parlamentu, ki se, če je bil razpuščen, mora sestati v petih dneh. Uredbe z zakonsko močjo prenehajo veljati od začetka veljavnosti (*ex tunc*), če niso pretvorjene v zakon v 60 dneh po njihovi objavi. Parlament lahko vseeno z zakonom ureja pravna razmerja, ki so nastala na podlagi uredb, ki niso bile pretvorjene.«

ZNB kljub sprejetju ne bi smela biti objavljena še nadaljnjih pet dni, s čimer bi se za to obdobje zamaknil tudi dan uveljavitve omejevalnega ukrepa. Ker se z uredbami iz 39. člena ZNB sprejemajo omejevalni ukrepi, ki so nujni za zagotavljanje zadostnega varstva pred širjenjem nalezljive bolezni ter varovanje zdravja in življenja ljudi, še posebej ranljivih skupin, ki uživajo posebno varstvo v okviru 17., 35. in prvega odstavka 51. člena Ustave, bi takšna ureditev po mnenju ZPS lahko ogrozila te osrednje pravne vrednote, zaradi katerih se omejevalni ukrepi sprejemajo in ki terjajo njihovo čimprejšnjo uveljavitev.⁶¹ Tudi sicer se zastavlja vprašanje smiselnosti takšne rešitve, saj je vloga Odbora za zdravstvo po tem odstavku omejena na seznanitev s sprejeto uredbo iz 39. člena ZNB, kar pomeni, da v njeno vsebino ne more posegati.

ZPS poleg ustavne spornosti predlagane ureditve nadzora Državnega zbora v 39.b členu ZNB podredno opozarja še, da bi bilo treba urediti tudi postopek podaje soglasja iz predlaganega tretjega in četrtega odstavka 39.b člena ZNB na način, da bi bila zagotovljena izvedljivost predlaganih določb v praksi, kar je pomemben element načela pravne države iz 2. člena Ustave. Predvsem pa bi Predlog zakona kot celota moral omogočati hiter odziv državne oblasti na epidemijo nalezljive bolezni, saj se s temi ukrepi varujejo zelo pomembne ustavne vrednote iz 17., 35. in prvega odstavka 51. člena Ustave. Neuresničljivost predlagane ureditve nadzora Državnega zbora v praksi oziroma nezmožnost Vlade, da se na širjenje nalezljive bolezni učinkovito odziva s sprejetjem omejevalnih ukrepov, bi bila lahko zato po mnenju ZPS v neskladju s pozitivnimi obveznostmi države iz 17., 35. in prvega odstavka 51. člena Ustave. Poleg tega je v predlaganem tretjem odstavku 39.b člena ZNB nejasno besedilo »preko 30 dni in preko 60 dni«, ki se nanaša na obveznost soglasja Državnega zbora za podaljšanje omejevalnih ukrepov

K 4. členu:

ZPS glede predlaganega črtanja 14. točke prvega odstavka in tretjega odstavka 57. člena ZNB opozarja na vidik primerjave z drugimi kazenskimi določbami v ZNB. S predlaganim črtanjem prekrškovnih določb nastaja razlika v sankcioniranju pravnih položajev, ki so v določenih elementih podobni. Tako se kršitve ukrepov, kot so predvsem osamitev, karantena, cepljenje in zaščita z zdravili, sankcionira s prekrški, ki so določeni že v zakonu, medtem ko naj bi bilo sankcioniranje kršitve predlaganih omejitvenih ukrepov iz spremenjenega 39. člena skladno s predlaganim devetim odstavkom 39. člena ZNB prepuščeno uredbi iz 39. člena ZNB.⁶² Omejevalni ukrepi iz spremenjenega 39. člena ZNB prav tako, kot je to izrecno določeno v npr. 18. in 19. členu ZNB pri osamitvi in karanteni, posegajo v nekatere iste človekove pravice in temeljne svoboščine – predvsem v svobodo gibanja –, kar predstavlja element podobnosti med sicer različnimi ukrepi, namenjenimi preprečevanju in obvladovanju nalezljivih bolezni. Podzakonsko urejanje sankcij za kršitve ukrepov se lahko od zakonske ureditve tudi bistveno razlikuje, četudi gre za podobne ukrepe varstva pred nalezljivimi boleznimi, s katerimi se posega v iste človekove pravice in temeljne svoboščine. Poleg tega lahko pride do razkoraka v zagroženih prekrškovnih sankcijah tudi med več istovrstnimi podzakonskimi predpisi, saj je predvideno, da se uredba iz 39. člena ZNB izdaja za krajše časovno obdobje in je zato treba pričakovati, da bo v primeru razglašene epidemije takih uredb izdanih več zaporedno. Gre za vprašanje skladnosti z načelom pravne države iz 2. člena Ustave, ki naj bi zagotavljalo primerljivost, sorazmernost, enotnost in predvidljivost ureditve iz zakona in bodoče uredbe iz 39. člena ZNB pri vprašanih s podobnimi elementi. Ta vidik, ki v obrazložitvi

⁶¹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-83/20 z dne 13. maja 2021, točka 42.

⁶² Skladno s prvim odstavkom 3. člena ZP-1 se prekrški smejo določiti tudi z uredbo Vlade, pri čemer pa se skladno z drugim odstavkom 3. člena ZP-1 v tem primeru lahko določijo prekrški in sankcije zanje samo za kršitve določb uredbe in za kršitve določb pravnih aktov Evropske unije, ki se v Republiki Sloveniji uporabljajo neposredno.

Predloga zakona ni niti pojasnjen, bi bilo treba posebej upoštevati tudi v primeru predlaganega posega v 57. člen ZNB. Predlagano črtanje pa tudi utrjuje razumevanje, da predlagane spremembe 39. člena ZNB dejansko ne določajo omejevalnih ukrepov za hujše primere nalezljivih bolezni – uporaba teh ukrepov je dopustna le, če milejši ukrepi ne zadoščajo –, temveč le pogoje in način, kako se ti omejevalni ukrepi vzpostavijo s podzakonskim predpisom, kar je pri takšnem poseganju v človekove pravice in temeljne svoboščine lahko sporno z vidika načela legalitete iz 120. člena Ustave.

K prehodnim in končnim določbam:

Predlagana ureditev omejevalnih ukrepov, ki v primerjavi z veljavno ureditvijo bistveno spreminja vsebino in postopek sprejemanja omejevalnih ukrepov, vključno z vrsto podzakonskega predpisa, s katerim Vlada odredi omejevalni ukrep – uredba namesto odloka –, terja morebitno prehodno ureditev, ki bo zagotovila ustrezno ureditev vprašanja prehoda iz dosedanje pravne ureditve na novo ureditev, ki v celoti nadomešča dosedanjo. Posebno pozornost je treba nameniti tudi kazenskim določbam. Predlog zakona namreč v 4. členu zaradi predlagane spremembe prvega odstavka 39. člena ZNB črta kazensko določbo, ker bodo po uveljavitvi tega zakona kazenske določbe lahko vključene v uredbu iz 39. člena ZNB, kar med drugim pomeni, da bo z uveljavitvijo tega zakona prenehala pravna podlaga za kaznovanje posameznikov za prekrške iz 14. točke prvega odstavka 57. člena ZNB. Zato je treba urediti pravne učinke črtanja kazenskih določb na tekoče postopke o prekrških, ki do uveljavitve te novele še niso bili pravnomočno zaključeni.

Predlog zakona nadalje ureja oziroma spreminja zakonsko materijo, ki je že urejena v drugih zakonih – predvsem v 104. členu ZZUOOP –, kar je skladno z ustaljenimi pravili nomotehniko treba upoštevati in ustrezno nasloviti v prehodnih in končnih določbah Predloga zakona. Poleg tega je treba temeljito preučiti še morebiten obstoj podzakonskih aktov, ki jih je treba ustrezno prilagoditi spremenjeni ureditvi omejevalnih ukrepov v ZNB in tudi to ustrezno nasloviti v prehodnih in končnih določbah.

ZPS opozarja še na dejstvo, da je v končni določbi predlagano, da Predlog zakona začne veljati naslednji dan po objavi v Uradnem listu. Čeprav je predlagatelj zakona kot razlog za to navedel potek roka za izvršitev odločb Ustavnega sodišča, ZPS meni, da je zaradi obsežnih sprememb in novosti v sicer že urejeni materiji treba zagotoviti tudi določen čas od objave do uveljavitve tega zakona zaradi možnosti seznanitve z zakonom (njegovimi novostmi) in priprave na njegovo izvajanje.

Pripravnik svetovalec
Gal Gračanin, l.r.

Nataša Voršič
vodja

Višja sekretarka
Katarina Kralj, l.r.

Sekretarka
Špela Maček Guštin, l.r.

Poslano:

- Odboru za zdravstvo