



Številka: U-I-83/20-36

Datum: 27. 8. 2020

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus pobude in v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobudo A. B., C., ki ga zastopa odvetniška družba Fincinger, o. p., d. o. o., Ljubljana, na seji 27. avgusta 2020

odločilo:

1. Člen 1 v delu o prepovedi gibanja izven občine stalnega ali začasnega prebivališča, tretji odstavek 3. člena v zvezi z drugim odstavkom tega člena, drugi odstavek 4. člena in 7. člen Odloka 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) niso bili v neskladju z Ustavo.

2. Člen 1 v delu o prepovedi gibanja izven občine stalnega ali začasnega prebivališča, tretji odstavek 3. člena v zvezi z drugim odstavkom tega člena, drugi in tretji odstavek 4. člena ter 8. člen Odloka 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) niso bili v neskladju z Ustavo.

3. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti preostalih določb Odloka 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) in preostalih določb Odloka 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) se zavrže.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Pobudnik je sprva izpodbijal 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 – v nadaljevanju Odlok/38), kasneje pa je pobudo s sklicevanjem na enake zatrjevane razloge za protiuustavnost razširil še na 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 – v nadaljevanju Odlok/52). Meni, da je v izjemnih okoliščinah sicer treba sprejeti izjemne ukrepe in z njimi tudi omejiti človekove pravice za omejitev širjenja virusa SARS-CoV-2, vendar ob spoštovanju temeljev demokratične ureditve in načela pravne države. Določbe izpodbijanih odlokov naj bi bile nejasne in nedoločne in zato v neskladju z načelom pravne države iz 2. člena Ustave. Ker naj bi imele hkrati kaznovalno naravo, naj bi bile tudi neskladne z načelom zakonitosti v kazenskem pravu.

2. Pobudnik opozarja, da je Odlok/38 sprejela Vlada na podlagi 39. člena Zakona o nalezljivih boleznih (Uradni list RS, št. 33/06 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZNB/06), čeprav je navedeni člen ZNB/06 za to pooblašчал ministra, pristojnega za zdravje (v nadaljevanju minister za zdravje), in ne Vlade. Za pobudnika ni sporno, da bi po 39. členu ZNB/06 minister za zdravje lahko prepovedal oziroma omejil gibanje prebivalstva na okuženih in neposredno ogroženih območjih. Sporno naj bi bilo to, da naj bi bil ukrep prepovedi gibanja med občinami veljaven za območje celotne države in da naj bi bil sprejet, ker naj bi nekaj ljudi na sončno soboto odšlo na Bled ali obmorsko obalo, kot je izjavil minister za notranje zadeve na tiskovni konferenci 29. 3. 2020, čeprav naj po javno dostopnih podatkih ne bi bilo opaziti gibanja ljudi, ki bi nasprotovalo tedaj veljavnim predpisom. Že po Odloku o začasni splošni prepovedi gibanja in zbiranja ljudi na javnih mestih in površinah v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 30/20 – v nadaljevanju Odlok/30) naj bi bilo namreč pod določenimi pogoji dovoljeno omejeno gibanje skupinam oseb, če je šlo za ožje družinske člane, člane skupnega gospodinjstva ali sodelavce do največ pet oseb; javnost naj tudi ne bi bila obveščena, da je prihajalo do kršenja določb Odloka/30. Navedena območja naj pri tem ne bi bila okužena oziroma neposredno ogrožena. Pobudnik navaja, sklicujoč se na izjavo prof. dr. Ivana Eržena, tedaj vršilca dolžnosti direktorja Inštituta za javno zdravje (v nadaljevanju NIJZ), da je tudi stroka opozarjala na nepotrebnost zaostrovanja ukrepov. Ker naj sprehodi v naravi ob spoštovanju razdalje do drugih ljudi ne bi vplivali na širitev virusa, naj Odloka/38 ne bi bilo mogoče preizkusiti oziroma naj bi navedeni razlogi kazali na nesorazmernost ukrepov s ciljem, ki naj bi ga Odlok/38 zasledoval.

3. Določbe izpodbijanih odlokov naj bi bile v nasprotju s splošnim načelom sorazmernosti, ker naj bi država prekomerno in intenzivno posegla v osebno svobodo vseh prebivalcev Republike Slovenije ter ločevala člane družin, živeče v različnih občinah. Poleg tega naj bi izpodbijana odloka v nasprotju s tem, da je v izvrševanje človekovih pravic dopustno poseči le z zakonom (drugi odstavek 15. člena Ustave), prepustila nadaljnje posege v pravice posameznikov županom občin. Pobudnik primeroma navaja odredbo, ki naj bi jo izdal župan Občine Polzela.

4. Pobudnik meni, da izpodbijani ukrepi tako intenzivno in vseobsegajoče omejujejo človekove pravice, da bi bila njihova uvedba mogoča samo v izrednem ali vojnem stanju. Ker Državni zbor ni razglasil izrednega stanja, naj bi bila izpodbijana odloka v neskladju s 16. in 92. členom Ustave. Poseg v osebno svobodo posameznika (19. člen Ustave) naj bi pomenil najintenzivnejši ustavno dopusten poseg države v človekove pravice, zato naj bi bilo dopustno, da se izvaja le na podlagi odločitve Državnega zbora in ob spoštovanju 2., 16. in 92. člena Ustave.

5. Člen 16 Ustave naj bi bilo treba razlagati skladno s tretjim odstavkom 15. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP) in v skladu s sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP), ki naj bi v sodbi v t. i. grški zadevi¹ že razložilo pojem kritične razmere tako, da gre za dejanske ali grozeče razmere, katerih vplivi morajo zajeti celoten narod, ko mora biti ogroženo nadaljevanje organiziranega življenja skupnosti, kriza ali nevarnost pa morata biti izjemni, tako da so v celoti neustrezni običajni ukrepi in omejitve, ki jih EKČP dovoljuje za vzdrževanje splošne varnosti, zdravja in reda. V zvezi s 15. členom EKČP pobudnik opozarja še na dokument z naslovom "*Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis, A toolkit for member states*", s katerim je Svet Evrope poudaril spoštovanje načel vladavine prava in zakonitosti, časovne omejitve posegov v človekove pravice, sorazmernost ukrepov, spoštovanje načela delitve oblasti s sistemom zavor in ravnovesij ter ohranitve vloge neodvisnega sodstva, še posebno ustavnih sodišč, kjer obstajajo. Izpodbijana odloka naj teh zahtev ne bi izpolnjevala. Pobudnik je predlagal, naj Ustavno sodišče do končne odločitve zadrži izvrševanje izpodbijanih odlokov.

6. Ustavno sodišče je pobudo in njeno razširitev vročilo Vladi, ki očitke zavrača. Meni, da pobudnik ne pojasni, zakaj naj bi bile določbe izpodbijanih odlokov nejasne in nedoločne. Ocenjuje, da je bila tudi sama pristojna odrediti ukrepe iz prvega odstavka 39. člena ZNB/06, saj je hierarhično višji organ izvršilne veje oblasti kot posamezno ministrstvo. Zakonska podlaga za izdajo Odloka/38 pa naj bi bila tudi 2. člen 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– v nadaljevanju ZVRS) in osmi odstavek 20.

¹ Pobudnik ima očitno v mislih zadevo *Danska, Norveška, Švedska in Nizozemska proti Grčiji – Grška zadeva*, Poročilo Evropske komisije za človekove pravice z dne 5. 11. 1969.

člena ZVRS, ki ureja krizno upravljanje in vodenje, kamor naj bi spadala tudi epidemija nalezljive bolezni. Vlada meni, da pooblastilo županom v izpodbijanih odlokih dovoljuje le podrobnejšo opredelitev izjem od splošne prepovedi gibanja, ne bi pa naj pomenilo, da ga lahko razlagajo v nasprotju z vsebino odlokov, in jim tudi ne daje možnosti dodatnega omejevanja pravic. Glede pobudnikovega sklicevanja na odredbo o dodatnih ukrepih v Občini Polzela pa Vlada opozarja, da ne more prevzemati odgovornosti za ravnanja, ki naj bi bila v izključni pristojnosti županov.

7. Pobudnik po mnenju Vlade ni izkazal, da ima družinske člane, ki živijo v različnih občinah, da spada v ranljivo skupino ali da bi bilo njegovo prebivanje omejeno na najgosteje naseljeno območje. Poleg tega pa naj bi Odlok/38 vseboval več izjem v prvem in drugem odstavku 3. člena. Ukrepi naj ne bi posegali v pravico do osebne svobode.

8. Vlada meni, da je zatiranje neskladja s pravico do osebne svobode očitno neutemeljeno. Opozarja na odločbo št. Up-1116/09 z dne 3. 3. 2011 (Uradni list RS, št. 22/11), v kateri je Ustavno sodišče določilo merila za razmejitev področja varovanja svobode gibanja od pravice do osebne svobode, s tem da po njenem mnenju intenziteta ukrepov očitno ne dosega meril za poseg v pravico do osebne svobode. V zvezi s posegom v pravico do svobode gibanja pa Vlada opozarja na drugi odstavek 32. člena Ustave, ki med cilji za omejevanje te pravice našteva tudi preprečevanje širjenja nalezljive bolezni in varstvo pred njim. Tako naj bi že Ustava opravila tako test legitimnosti posega kot tudi presojo primernosti ukrepov in njihove sorazmernosti v ožjem smislu v primeru tehtanja med ustavno zavarovanimi vrednotami življenja in zdravja prebivalcev ter svobodo gibanja. Ustavnemu sodišču naj bi bila prepuščena le presoja nujnosti izrečenih začasnih ukrepov.

9. Vlada meni, da *ex post* presoja nujnosti začasnih ukrepov ni primerljiva z *ex ante* presojo njihove nujnosti, ko naj podatki, potrebni za odločanje, še ne bi bili zbrani. Meni, da lahko v času odrejanja ukrepov presoja nujnosti temelji le na strokovni oceni pristojnih nacionalnih in tujih epidemioloških služb ter na primerjalni analizi ukrepov v drugih državah, ki že imajo izkušnje zaradi zgodnejšega pojava enake nalezljive bolezni. Poleg tega naj bi bilo nujnost ukrepov mogoče ocenjevati s primerjavo intenzitete naraščanja oziroma upadanja širjenja epidemije in s hkratnim izvajanjem začasnih ukrepov. Glede na to naj bi bila presoja Ustavnega sodišča nujno zadržana in naj bi normodajalcu puščala široko polje proste presoje (Vlada se sklicuje na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-215/11, Up-1128/11 z dne 10. 1. 2013, Uradni list RS, št. 14/13).

10. Vlada pojasnjuje, da je bil Odlok/38 sprejet po pozivih županov turističnih občin, ker naj bi število obiskovalcev turističnih krajev vzbujalo skrb, da bi lahko ob njegovem nadaljnjem stopnjevanju prišlo do situacij, ko varna medsebojna razdalja ne bi bila več mogoča, s tem pa se ne bi več moglo učinkovito zajeziiti širjenja nalezljive bolezni. Vlada opozarja na visoko stopnjo nalezljivosti virusa SARS-CoV-2,

na njegovo zmožnost, da prizadene vitalne organe ljudi, s čimer resno ogrozi življenje, na dejstvo, da je virus skoraj nemogoče odkriti v najzgodnejši fazi okužbe in ga tako omejiti ter da še ni zdravila ali cepiva, ki bi sicer visoko stopnjo smrtnosti omejili na najmanjšo možno. Vlada poudarja, da se je Italijanska republika, podobno kot Kitajska, prepozno odzvala na pojav tega virusa, kar naj bi vodilo v odpoved zdravstvenega sistema ter povzročilo neobvladljivo širjenje virusa in veliko število umrlih bolnikov. Pri pripravi izpodbijanega ukrepa naj bi sodelovala posebna delovna skupina, ključna pa naj bi bila izhodišča zdravstvene stroke, ki naj še ne bi poznala blažjega in učinkovitejšega ukrepa za zajezitev in obvladovanje širjenja bolezni COVID-19. Zato naj bi bila omejitev oziroma prepoved gibanja edina možna in učinkovita rešitev.

11. Vlada navaja, da se je število okuženih od prvega zaznanega primera 4. 3. 2020 do razglasitve epidemije 12. 3. 2020 povzpelo na 89, 18. 3. 2020 naj bi bilo potrjenih 286 primerov. Vlada je 19. 3. 2020 sprejela Odlok/30, s katerim je z nekaterimi izjemami prepovedala gibanje in zbiranje ljudi na javnih mestih in površinah. Kljub sprejetim ukrepom naj bi se okužba nezadržno širila (28. 3. 2020 je bilo potrjenih 737 pozitivnih primerov okužbe z novim virusom SARS-CoV-2) na območju celotne države, saj so bile po epidemioloških podatkih obolele osebe v vseh slovenskih regijah. Zato naj bi bil dodaten ukrep, s katerim se je omejilo gibanje izven občin prebivališča, nujen. Bil pa naj bi tudi ožje sorazmeren, ker naj ne bi popolnoma prepovedoval gibanja posameznika; dopuščal naj bi upravičene izjeme, neogibno potrebne za nemoteno delovanje države, ki so omogočale uveljavljanje ustavno varovanih človekovih pravic. Vlada je predstavila podrobnejše podatke o širjenju virusa.

12. Vlada ocenjuje, da so bili ukrepi iz Odloka/38 primerni za doseg legitimnega cilja, to je za zajezitev in obvladovanje epidemije, saj naj bi se le s prepovedjo in omejitvijo socialnih stikov (z izjemami) po mnenju zdravstvene stroke učinkovito preprečevalo širjenje nalezljive bolezni. Da naj zdravstvena stroka v tistem trenutku ne bi poznala drugih blažjih in učinkovitih ukrepov, naj bi bilo razvidno tudi iz ukrepov drugih držav, ki naj bi prav tako omejevale gibanje, prestop državnih meja ter sprejemale druge ukrepe, kot so ukinitve javnega prevoza, zaprtje šol in univerz, gostinskih obratov idr. Za preprečevanje te bolezni naj torej ne bi bilo drugega ali blažjega učinkovitega ukrepa kot omejitev oziroma prepoved gibanja. Brez takšnega ukrepa naj bi se nalezljiva bolezen nenadzorovano širila, kar naj bi glede na dotedanje izkušnje brez dvoma privedlo do nezmožnosti delovanja zdravstvenega sistema in do veliko smrtnih žrtev. Z izpodbijanimi ukrepi naj bi to preprečili, z njimi naj bi bilo mogoče doseči tudi spoštovanje človekovega dostojanstva in z njim povezane pravice do zdravstvenega varstva, ki z zdržno rastjo števila okužb in s tem povezanega obvladljivega števila bolnikov na intenzivni negi omogoča delovanje zdravstvenega sistema, ki bi bil drugače pred razpadom.

13. Vlada zavrača očitek pobudnika, da bi bilo treba za ukrepe, ki jih ureja Odlok/38, predhodno razglasiti izredno stanje. Meni, da je pod pogoji, ki jih določa Ustava, človekove pravice ali temeljne svoboščine dopustno omejiti tudi v običajnih razmerah na podlagi tretjega odstavka 15. člena Ustave. V obravnavanem primeru naj ne bi šlo za najintenzivnejše posege v človekove pravice oziroma za posege, ki bi pomenili razveljavitev človekovih pravic. Poleg tega naj ne bi bil izpolnjen pogoj iz 92. člena Ustave, po katerem je razglasitev izrednega stanja dopustna le, kadar velika in splošna nevarnost ogroža obstoj države. Ta z vidika njenih konstitutivnih prvin po mnenju Vlade ni ogrožen, izpodbijani ukrepi pa naj bi bili sprejeti prav z namenom, da bi se preprečila nenadzorovana širitev nalezljive bolezni in razpad zdravstvenega sistema, kar naj bi v skrajni posledici res ogrozilo obstoj države. Razglasitev izrednega stanja naj bi bila *ultima ratio*, ko bi lahko prišlo do hujših posegov v človekove pravice v skladu z 92. in 16. členom Ustave, kar naj bi Vlada prav z izpodbijanimi ukrepi skušala preprečiti.

14. Po oceni Vlade ne more biti sporno, da odloka veljata na celotnem območju Republike Slovenije, saj je minister za zdravje z 12. 3. 2020 razglasil epidemijo nalezljive bolezni COVID-19 za celotno območje države. Poleg tega naj bi Vlada na podlagi tretjega odstavka 8. člena ZNB/06 izdala sklep o uporabi ukrepov, ki jih je določal ZNB/06, pri epidemiji COVID-19, o katerem naj bi nemudoma obvestila Državni zbor, s čimer naj bi bilo potrjeno, da gre za novo in še neraziskano nalezljivo bolezen. Tudi to, da je Svetovna zdravstvena organizacija 11. 3. 2020 razglasila pandemijo nalezljive bolezni COVID-19, naj bi kazalo na neobvladljivost in resnost širjenja te bolezni, ki je niti druge države ne bi zmogle v celoti zaježiti in obvladovati.

15. Vlada tudi meni, da Odlok/38 ni bil sprejet za nedoločen čas, saj naj bi bilo že iz njegovega naslova razvidno, da gre za začasne ukrepe, ki bi veljali do prenehanja razlogov zanje, kar bi ugotovila in javno objavila Vlada v skladu s 7. členom Odloka/38. Ne bi naj namreč še obstajale znanstvene študije o pričakovanem trajanju epidemije, Vlada pa naj bi na podlagi strokovnih podlag sprostila ukrepe takoj, ko bi okoliščine to dopuščale.

16. Vlada se sklicuje na strokovno mnenje zdravstvene stroke, ki naj bi utemeljevalo nujnost ukrepov iz Odloka/38. Sklicuje se med drugim tudi na strokovna stališča predstojnika območne enote NIJZ v Kopru Milana Kreka in vodje svetovalne skupine Ministrstva za zdravje dr. Bojane Beović, ki naj bi jih podala na tiskovnih konferencah Vlade. Milan Krek naj bi na tiskovni konferenci Vlade 6. 4. in 11. 4. 2020 ocenil, da je država sprejela ustrezne ukrepe, ki naj bi zmanjševali število stikov med ljudmi, omejevali prenos virusa med ljudmi in posledično preprečili strm porast števila okuženih, kar bi lahko čezmerno obremenilo zdravstvo in povzročilo čezmerno število smrti. Dr. Bojana Beović naj bi na tiskovni konferenci 30. 3. 2020 pojasnila, da število hospitaliziranih bolnikov s COVID-19 narašča (podvojilo naj bi se v zadnjih sedmih dneh, na intenzivni negi v zadnjih petih dneh), in opozorila, da zdravstveni sistem ne bo zdržal nadaljnjega takšnega naraščanja hospitaliziranih bolnikov. Po njeni oceni

naj bi stanje v bolnišnicah na ta dan odražalo situacijo pred 14 dnevi, ko so se začeli uveljavljati prvi ukrepi in ko naj bi bili ti ukrepi kar dobro upoštevani, pozneje pa naj bi se začelo popuščati. Zato naj bi zdravniki podpirali nove ukrepe, ki zmanjšujejo možnost prenosa virusa med ljudmi. Dr. Bojana Beović naj bi poudarila, da je slovensko zdravstvo slabše opremljeno kot v marsikateri drugi evropski državi, zato da je treba skrbeti za čim manj okužb. Pozvala naj bi, naj posamezniki skrbijo za fizično distanco, higieno rok in uporabo mask. Ob tem naj bi ocenila, da so do takrat sprejeti ukrepi proti širjenju novega virusa SARS-CoV-2 že kazali pozitivne učinke. Na tiskovni konferenci 10. 4. 2020 pa naj bi ocenila, da spopadanje z epidemijo poteka uspešno, da je bil vrh epidemije v Sloveniji zelo verjetno že dosežen ter da je bilo zaradi pravočasno uvedenih ukrepov, s katerimi se je zmanjšal prenos virusa med populacijo, manj človeških žrtev in manj nesrečnih družin. Ob tem naj bi opozorila, da bi lahko prišlo do premišljenega sproščanja le tistih dejavnosti, pri katerih je možnost prenosa virusa najmanjša.

17. Vlada je pojasnila, da je ocena gibanja prebivalstva pokazala zelo neenotno upoštevanje določb Odloka/30. Ker naj bi se po izkušnjah iz drugih držav učinek ukrepov pokazal po približno 13 dneh, Vlada ugotavlja, da je sprememba poteka epidemije iz eksponencialne, tj. hitre rasti v linearno nastopila 28. 3. 2020, tj. 12 dni po sprejetju Odloka o začasni prepovedi zbiranja ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja ter univerzah in samostojnih visokošolskih zavodih (Uradni list RS št. 25/20 – v nadaljevanju Odlok/25). Po 29. 3. 2020 naj bi krivulja spet prehajala v eksponencialno naraščanje, kar naj bi kazalo na popuščanje učinka Odloka/25 in na neučinkovitost Odloka/30. Rast naj bi se ponovno umirila med 31. 3. in 9. 4. 2020, ko naj bi bila videti linearna. Po 9. 4. 2020 naj bi bilo opaziti upad naraščanja, kar Vlada pripisuje ukrepu, ki ga je uvedel Odlok/38, tj. omejitvi gibanja izven občine prebivališča.

18. Pobudnik v izjavi na odgovor Vlade poudarja, da je Odlok/38 napisan na nepregleden način, tako da vsebina dovoljenega in prepovedanega ni jasna. Prav zato naj bi Ministrstvo za notranje zadeve na svoji spletni strani pričelo objavljati rubriko z naslovom "Najpogostejša vprašanja in odgovori glede izvajanja odloka o začasni splošni prepovedi gibanja in zbiranja ljudi na javnih krajih". Pobudnik navaja, da so določbe ZNB/06 v razmerju do določb ZVRS specialne, zato Vlada ni imela pristojnosti sprejeti Odlok/38. Opozarja, da je Zakon o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo (Uradni list RS, št. 49/20 – v nadaljevanju ZIUZEOP) spremenil prav določbe ZNB/06, ki so za izdajo ukrepov pooblašale ministra za zdravje. Poudarja tudi, da veljavna zakonodaja samoupravnim lokalnim skupnostim ne omogoča nobenih posegov v človekove pravice zaradi preprečevanja širjenja nalezljivih bolezni. Pobudniku se sicer ne zdi ključna umestitev ukrepa iz Odloka/38 pod 19. ali pod 32. člen Ustave in soglaša, da ne gre za omejitve, ki bi bile primerljive nastanitvi posameznikov v Centru za tujce, za katero je Ustavno sodišče v odločbi št. Up-1116/09 ugotovilo, da posega v pravico do osebne svobode. Vendar meni, da

omejitve presegajo prag meril, ki kažejo prav na poseg v to pravico. Meni, da gre za omejitve, veljavne za vse prebivalce, pri čemer naj se doslej Ustavno sodišče do takšnih posegov v človekove pravice še ne bi opredelilo, zato naj bi šlo za precedenčno odločitev. Pobudnik opozarja, da se lahko podobne razmere tudi ponovijo, zaradi česar bi bilo treba jasno razmejiti domet ukrepov na podlagi zakonske ureditve preprečevanja širjenja nalezljivih bolezni od tistega, ko je za ukrepe potrebna poprejšnja odločitev Državnega zbora. Pri izpodbijanem ukrepu naj bi šlo za tako intenziven poseg v t. i. splošno svobodo ravnanja ljudi, da bi bilo treba poleg spoštovanja načela sorazmernosti ukrepov upoštevati še dodatne omejitve poseganja v človekove pravice, kot jih predvideva Ustava v 16. in 92. členu.

19. Pobudnik meni, da varovanje zdravja in življenja ljudi ne dosega absolutne prednosti pred drugimi pravicami, saj naj bi bili v skladu z odločitvami Ustavnega sodišča absolutni le pravica do življenja in prepoved mučenja. Zato bi moralo Ustavno sodišče preizkušati dopustnost posega v skladu z načelom sorazmernosti v celoti. Pobudnik poudarja tudi, da Vlada pred uvedbo izpodbijanih ukrepov ni pridobila ustreznih strokovnih mnenj s področij epidemiologije in infektologije. Poleg strokovne podlage v mnenju NIJZ, ki bi ga Vlada morala pridobiti, bi lahko pridobila tudi druga strokovna mnenja ustreznih strokovnih institucij. Za delovno skupino, ki naj bi sodelovala pri pripravi ukrepa, pa naj Vlada ne bi navedla niti strokovnosti njenih članov niti njenega stališča. Pobudnik soglaša, da se presoja ukrepov *ex post* razlikuje od presoje *ex ante*, in s presojo potrebnosti ukrepov na podlagi strokovnih ocen pristojnih nacionalnih in tujih epidemioloških služb. Zgolj delno pa se mu zdijo uporabne primerjalne analize, saj naj bi bil položaj v posameznih državah bistveno različen. Nujnost ukrepa naj bi morala obstajati prav v času njegovega sprejetja in ne pozneje, zato naj kasnejše obrazložitve strokovnjakov tega ne bi mogle utemeljiti.

20. S sklepom št. U-I-83/20 z dne 16. 4. 2020 (Uradni list RS, št. 58/20) je Ustavno sodišče pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti Odloka/38 sprejelo in do svoje končne odločitve zadržalo izvrševanje 7. člena tega odloka. V preostalem je predlog, naj se do končne odločitve Ustavnega sodišča zadrži izvrševanje Odloka/38, zavrnilo. Ustavno sodišče je določilo način zadržanja izvrševanja predpisa tako, da mora Vlada brez odlašanja po vročitvi sklepa, nato pa vsaj vsakih sedem dni na temelju mnenja stroke preverjati, ali so uvedeni ukrepi še potrebni za doseganje ciljev, in jih ob upoštevanju strokovnih razlogov podaljšati, spremeniti ali odpraviti. O tem mora Vlada obvestiti javnost. Ustavno sodišče je v tem sklepu pojasnilo tudi, da so izpolnjeni pogoji iz 38.a člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12 in 23/20 – v nadaljevanju ZUstS) za prekritje identitete pobudnika.

21. Pobudnik je pobudo razširil na Odlok/52 takoj po tem, ko je Odlok/38 prenehal veljati, vendar še preden je bila uveljavljena sprememba 8. člena Odloka/52 skladno z načinom izvršitve zadržanja izvrševanja Odloka/38, ki je bil določen z navedenim sklepom Ustavnega sodišča z dne 16. 4. 2020. Meni, da je Odlok/52 protiustaven in

nezakonit iz enakih razlogov kot Odlok/38, saj naj bi bil sprejet po enakem postopku (z izjemo dejstva, da je v vmesnem času prišlo do spremembe ZNB/06) in naj bi v vsebinskem smislu pomenil enak časovno neomejen poseg v pravice pobudnika.

22. Ustavno sodišče je razširitev pobude vročilo Vladi, ki pojasnjuje, da je z Odlokom/52 odpravila nekatere dotedanje omejitve gibanja. Preostali ukrepi pa naj bi bili še vedno nujni za varovanje javnega zdravja in življenja prebivalcev Slovenije in v danih okoliščinah naj ne bi nesorazmerno posegali v človekove pravice. Ob tem se Vlada sklicuje na vse razloge iz prvotnega odgovora.

23. Pobudnik v izjavi na odgovor Vlade posebej izpostavlja, da ne glede na nenehne spremembe odlokov še vedno obstaja njegov pravni interes za vsebinsko odločitev. V zvezi s tem poudarja, da je pobudo vložil le dan po uveljavitvi izpodbijanega odloka, a se odloki spreminjajo tako hitro, da obstaja velika verjetnost, da v času odločanja Ustavnega sodišča ne bodo več veljali. Zato naj bi bilo treba zaradi zagotovitve ustreznega ustavnosodnega varstva vsebinsko odločiti v tej zadevi, saj bi se tako preprečili morebitni prihodnji ukrepi, ki ne bi bili strokovno podprti. Pobudnik opozarja, da je Vlada za primer spremembe epidemioloških razmer napovedala ponovno zaostritev ukrepov.

24. Na poziv Ustavnega sodišča sta Vlada in Ministrstvo za zdravje sporočila podatke o poimenski sestavi strokovnih skupin, ki sta oblikovali in predlagali nabor ukrepov za zajezitev in obvladovanje epidemije nalezljive bolezni COVID-19 ter jih posredovali Ministrstvu za zdravje, kot navaja Vlada, oziroma obravnavali problematiko, povezano z zajezitvijo in obvladovanjem epidemije COVID-19, oblikovali nabor rešitev in ukrepov, ki sta jih predlagali v izvedbo in posredovali Ministrstvu za zdravje, kot navaja Ministrstvo za zdravje. Iz pojasnil izhaja, da je bila strokovna skupina imenovana s sklepom Vlade z dne 13. 3. 2020, prvič pa se je sestala 14. 3. 2020.² Od

² V strokovno skupino so bili imenovani poleg dr. Bojane Beović še dr. Miroslav Petrovec, specialist klinične mikrobiologije, zaposlen na Medicinski fakulteti Univerze v Ljubljani, dr. Tatjana Lejko Zupanc, specialistka interne medicine in infektologije, zaposlena v UKC Ljubljana, mag. Marko Bitenc, specialist splošne kirurgije in torakalne kirurgije, zaposlen v Zdravstvenem zavodu Zdravje, dr. Maja Sočan, specialistka javnega zdravja, zaposlena na NIJZ, dr. Andrej Bručan, specialist interne medicine, upokojen, nekdanji minister za zdravje, Zofija Kukovič, upokojena, nekdanja ministrica za zdravje, Janez Poklukar, generalni direktor UKC Ljubljana, dr. Vojko Flis, direktor UKC Maribor, dr. Aleš Rozman, specialist pnevmologije, direktor Univerzitetne klinike za pljučne bolezni in alergijo Golnik, Nina Pirnat, specialistka epidemiologije, direktorica NIJZ do 19. 3. 2020, oziroma dr. Ivan Eržen, specialist javnega zdravja, vršilec dolžnosti direktorja NIJZ od 20. 3. 2020; poleg navedenih so pri delu strokovne skupine sodelovali tudi dr. Marko Noč, specialist interne medicine, intenzivne medicine, kardiologije in vaskularne medicine, zaposlen v UKC Ljubljana, dr. Tina Bregant, specialistka pediatrije, fizikalne in rehabilitacijske medicine, zaposlena v Centru za izobraževanje, rehabilitacijo in usposabljanje Kamnik, mag. Renata Rajapakse, specialistka urgentne in

31. 3. 2020 dalje je strokovna skupina na podlagi sklepa ministra za zdravje nadaljevala delo pod vodstvom dr. Bojane Beović v delno spremenjeni sestavi.³ Pojasnili Vlade in Ministrstva za zdravje sta bili vročeni pobudniku. Po njegovem mnenju sta pojasnili glede časa ustanovitve strokovne skupine v bistvenem nasprotujoči. Menil je tudi, da iz odgovora Vlade na pobudo ne izhaja, da je predlog ukrepa prepovedi gibanja izven občine prebivališča sploh podala strokovna skupina. V odgovoru naj bi Vlada sicer navajala obstoj neke posebne delovne skupine, omenjala naj bi tudi dr. Bojano Beović in Milana Kreka, vendar pa naj se ne bi oprla na nobeno mnenje strokovne skupine v sestavi, ki jo navaja v pojasnilu. Vlada naj bi pojasnila, da je bil ukrep uveden zaradi izletnikov na obalo in Bled oziroma na poziv županov turističnih občin. Iz tega razloga sta po stališču pobudnika sestava in funkcija strokovne skupine za presojo tega ukrepa nepomembni. Pobudnik je še poudaril, da je glede na javno dostopne podatke ukrepu nasprotoval prvi epidemiolog v državi in edini sodni izvedenec za epidemiologijo prof. dr. Ivan Eržen, kasneje pa tudi 25 epidemiologov NIJZ. V strokovni skupini, ki jo omenja Vlada v pojasnilu, naj ne bi bilo niti enega epidemiologa. Ukrep omejitve gibanja na občine zato po mnenju pobudnika ni imel strokovne podlage oziroma utemeljitve. NIJZ naj s sprejetjem tega ukrepa ne bi bil seznanjen in naj ga po sprejetju tudi ne bi podprl.

B. – I.

Procesne predpostavke

25. Odlok/38 je po sprejetju pobude prenehal veljati. Razveljavil ga je Odlok/52, ki je začel veljati 18. 4. 2020. Odlok/52 je ob uveljavitvi v 8. členu vseboval enako določbo kot 7. člen Odloka/38, katerega izvrševanje je Ustavno sodišče zadržalo. Z Odlokom o spremembi Odloka 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. 58/20) je bil 8. člen spremenjen tako, da je prevzel besedilo 4. točke izreka sklepa Ustavnega sodišča št. U-I-83/20.

družinske medicine, zaposlena na Ministrstvu za zdravje, dr. Matjaž Jereb, specialist infektologije in intenzivne medicine, zaposlen v UKC Ljubljana, dr. Nina Gorišek Miksić, specialistka infektologije, zaposlena v UKC Maribor, in dr. Kristina Nadrah, specialistka infektologije, zaposlena v UKC Ljubljana.

³ Strokovno skupino so poleg vodje sestavljali mag. Renata Rajapakse, mag. Marko Bitenc, dr. Maja Sočan, dr. Tatjana Lejko Zupanc, dr. Aleš Rozman, dr. Marko Noč, dr. Miroslav Petrovec, dr. Matjaž Jereb, dr. Tina Bregant in dr. Nina Gorišek Miksić; dr. Majo Sočan z NIJZ je 7. 4. 2020 nadomestila mag. Pia Vračko, specialistka javnega zdravja, zaposlena na NIJZ, dr. Tino Bregant pa Milan Krek, specialist javnega zdravja in socialne medicine, zaposlen na NIJZ; 14. 4. 2020 je bila v strokovno skupino imenovana še dr. Irena Grmek Košnik, specialistka javnega zdravja in klinične mikrobiologije, zaposlena na NIJZ.

26. Tudi Odlok/52 je prenehal veljati. Razveljavil ga je Odlok o začasni splošni prepovedi gibanja in zbiranja ljudi na javnih krajih, površinah in mestih v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 60/20 – v nadaljevanju Odlok/60), ki je začel veljati 30. 4. 2020. V takem primeru Ustavno sodišče v skladu z drugim odstavkom 47. člena ZUstS odloči o ustavnosti izpodbijanega predpisa, če so izkazani pogoji iz prvega odstavka 47. člena ZUstS, tj., če pobudnik izkaže, da niso bile odpravljene posledice njegove protiustavnosti.

27. Kot je Ustavno sodišče poudarilo že v 43. točki obrazložitve odločbe št. U-I-129/19 z dne 1. 7. 2020 (Uradni list RS, št. 108/20), je namen 47. člena ZUstS, da se Ustavno sodišče pri presoji predpisov lahko osredotoči na presojo veljavnih predpisov in le ob izkazanih pogojih iz tega člena tudi na presojo tistih, ki so prenehali veljati že pred vložitvijo zahteve ali pobude oziroma v času postopka pred Ustavnim sodiščem. Določbi prvega in drugega odstavka 47. člena ZUstS sta v tem smislu izjemi od pravila. Vendar njun namen ni, da bi Ustavnemu sodišču preprečili ustavnosodni nadzor nad zakonodajno ali izvršilno oblastjo v primeru predpisov, katerih veljavnost je izrazito vpeta v časovno omejene okvire. To bi namreč pomenilo, da se Ustavno sodišče sploh ne bi moglo izreči o ustavnosti aktov, ki se sprejemajo periodično in za časovno omejeno dobo, čeprav bi presoja naslavljala zelo pomembna ustavnopravna vprašanja sistemske narave, ki se po razumni oceni utegnejo zastavljati tudi v zvezi z akti enake narave in primerljive vsebine, ki se bodo sprejemali v prihodnosti. Zahteva po pravni predvidljivosti, ki jo v pravni red vnesejo stališča Ustavnega sodišča, sprejeta ob vsebinski presoji predpisov ali splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil, ter zahteva po tem, da prav vsi državni organi pri izvrševanju svojih pristojnosti spoštujejo Ustavo, o čemer se kot zadnje v državi izreka prav Ustavno sodišče, morata v tovrstnih primerih izjemoma pretehtati nad pravilom, po katerem se v postopku pred Ustavnim sodiščem vsebinsko presojajo veljavni predpisi. Drugače bi lahko zaradi časovno omejene veljavnosti sprejetih aktov in neizogibnega učinka izteka časa med trajanjem postopka pred Ustavnim sodiščem, pomembnega za presojo o pravovarstveni potrebi po drugem odstavku 47. člena ZUstS, vselej izostal odgovor na ta vprašanja. To ustavnopravno ne bi bilo sprejemljivo. Posebej izražen javni interes po vsebinski presoji Ustavnega sodišča zato lahko 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 vprašanjih sistemske narave, ki se po razumni oceni utegnejo zastavljati tudi v zvezi z akti enake narave in primerljive vsebine, periodično sprejemanimi v prihodnosti.

28. Pobuda in njena razširitev obravnavata vprašanje ustavne skladnosti predpisov, s katerimi se v primeru potrebe po preprečevanju in obvladovanju širjenja huje nalezljive bolezni COVID-19 uveljavljajo posegi v človekove pravice ali temeljne svoboščine zaradi varovanja zdravja in življenja ljudi. Nekatere določbe izpodbijanih

odlokov naslavlja vse posameznike na območju Republike Slovenije.⁴ Epidemija navedene nalezljive bolezni je bila pred končno odločitvijo Ustavnega sodišča sicer preklicana, vendar se virus SARS-CoV-2 v državi in izven nje še vedno širi, pandemija navedene nalezljive bolezni, ki jo je razglasila Svetovna zdravstvena organizacija, še vedno traja. Epidemiološke razmere v državi se lahko hitro spreminjajo. To lahko povzroči novo sprejetje ukrepov, katerih veljavnost bo časovno omejena in katerih trajanje se lahko periodično tudi podaljšuje ali celo zastruje. Zato je razumno pričakovati možnost sprejetja novih ukrepov, ki bodo omejevali človekove pravice ali temeljne svoboščine. Ker bo morala biti tudi veljavnost morebitnih novih ukrepov časovno omejena, bo tudi v prihodnje mogoče pričakovati, da Ustavno sodišče ne bo moglo opraviti vsebinske presoje predpisa v času njegove še posebno kratke veljavnosti, na kar pobudnik utemeljeno opozarja. Ustavno sodišče se še ni imelo priložnosti izreči o ustavni dopustnosti tovrstnih, lahko tudi invazivnih posegov v človekove pravice ali temeljne svoboščine, ki naslavlja vse prebivalce v državi. Zato gre za odločitev o pomembnih precedenčnih ustavnopravnih vprašanjih, ki se po razumni oceni utegnejo zastavljati v zvezi z uveljavitvijo prihodnjih aktov enake narave in primerljive vsebine. Vzpostavitev pravne predvidljivosti ravnanj pristojnih organov državne oblasti v takih pogojih in predvsem skrb za zagotavljanje spoštovanja ustavnih vrednot, med njimi še posebno človekovih pravic ali temeljnih svoboščin, na spoštovanju katerih je zasnovan ustavni red (Preambula Ustave), zato utemeljmeta javni interes po vsebinski presoji Ustavnega sodišča, ki pomeni izjemo od drugega odstavka 47. člena ZUstS.

29. Ustavno sodišče je s sklepom št. U-I-83/20 z dne 16. 4. 2020 sprejelo pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Odloka/38 v celoti, upošteva očitek pobudnika, da naj bi ta odlok sprejela Vlada, medtem ko naj bi 39. člen ZNB/06 za to pooblašчал ministra za zdravje. Če bi se izkazal ta očitek za utemeljen, bi to pomenilo, da je predpis sprejel organ, ki za to ni bil pristojen, zaradi česar bi bil celoten predpis ne le nezakonit, temveč tudi protiustaven, saj morajo biti podzakonski predpisi skladni z zakonom že po tretjem odstavku 153. člena Ustave. Vendar je bil prvi odstavek 39. člena ZNB/06, kot navaja tudi pobudnik, z uveljavitvijo prvega odstavka 7. člena ZIUZEOP spremenjen tako, da je od 11. 4. 2020 za izdajo tovrstnega predpisa na podlagi prvega odstavka 39. člena Zakona o nalezljivih boleznih (v nadaljevanju ZNB) pooblaščena Vlada. S tem je prenehal veljati prvi odstavek 39. člena ZNB/06, ki je vseboval pooblastilo za izdajo predpisa ministru za zdravje. Presoja skladnosti podzakonskega predpisa z neveljavnim zakonskim pooblastilom za njegovo izdajo, ki ga je zakonodajalec med postopkom odločanja Ustavnega sodišča za prihodnje uredil drugače, pa ne more biti eno od pomembnih ustavnopravnih vprašanj, na katero bi moralo v smislu povedanega v prejšnji točki dati precedenčni odgovor Ustavno sodišče. Za izdajo morebitnih prihodnjih ukrepov iz prvega odstavka 39. člena ZNB ima namreč Vlada poslej izrecno zakonsko pooblastilo. Ker mora Ustavno sodišče ves čas paziti *ex officio* na obstoj procesnih

⁴ Primerjaj 17. točko obrazložitve sklepa št. U-I-83/20.

predpostavk v ustavnosodnem postopku, je treba ugotoviti, da za nadaljevanje presoje celotnega Odloka/38 z vidika očitka pobudnika, da naj bi ta odlok sprejela Vlada, medtem ko naj bi 39. člen ZNB/06 za to pooblašчал ministra za zdravje, ni izpolnjena pravovarstvena potreba niti zaradi javnega interesa po vsebinski presoji tega očitka pobudnika.

30. Glede na navedeno v prejšnji točki in glede na zatrjevane protiustavnosti izpodbijanega odloka je Ustavno sodišče nadaljevalo odločanje o ustavnosti tistih določb Odloka/38, ki zahtevajo odločitev o posebno pomembnem precedenčnem ustavnopravnem vprašanju (27. točka obrazložitve te odločbe). Pri tem je upoštevalo, da ima takšen pomen lahko le odločitev, ki se nanaša na tiste določbe Odloka/38, ki se poleg tega, da odpirajo takšna ustavnopravna vprašanja, nedvomno naslavlja prav vse posameznike na območju Republike Slovenije. Takšne so bile, upoštevaje trditve pobude, da "ni sporno, da je po 39. členu ZNB/06 minister za zdravje lahko prepovedal oziroma omejil gibanje prebivalstva na okuženih in neposredno ogroženih območjih", temveč da je sporen ukrep prepovedi gibanja med občinami (glej 2. točko obrazložitve te odločbe), določbe, ki so prepovedovale gibanje oseb izven območja občine stalnega ali začasnega prebivališča (v nadaljevanju prebivališče). To so bili 1. člen v delu o prepovedi gibanja izven občine prebivališča, tretji odstavek 3. člena v zvezi z njegovim drugim odstavkom ter drugi odstavek 4. člena in 7. člen Odloka/38; slednji je časovno opredeljeval trajanje ukrepa.

31. Med določbe, za katerih presoji je podana pravovarstvena potreba, pa ne spadajo tiste izpodbijane določbe Odloka/38, za katere bi moral pobudnik v primeru, če bi jih Ustavno sodišče presojalo kot veljavni predpis, izkazati njihov neposredni vpliv na njegov pravni položaj v skladu s 24. členom ZUstS. Odlok/38 v prvem odstavku 3. člena izvzema prepoved gibanja izven občine prebivališča v izrecno določenih primerih. Za te primere torej prepoved gibanja sploh ne velja, 9. in 10. člen pa sta le končni določbi tega predpisa. V čem naj bi bili pobudnikovi očitki uperjeni vanju, iz pobude niti ni razvidno. Poleg tega 1. člen tega odloka prepoveduje tudi zbiranje na javnih krajih in površinah, glede česar ni razbrati očitkov pobudnika, medtem ko glede same prepovedi gibanja na javnih krajih in površinah (kolikor se nanaša na okužena in ogrožena območja) pobudnik, kot je razvidno iz prejšnje točke te obrazložitve, nima pomislekov. Za presoji 2. člena, četrtega odstavka 3. člena, prvega, tretjega in četrtega odstavka 4. člena ter 5. do 10. člena navedenega odloka pa niti izjemna pravovarstvena potreba po njihovi oceni ustavnosti v javnem interesu ni podana zato, ker bi bil njen obseg širši od obsega presoje, ki bi jo Ustavno sodišče opravilo, upoštevaje 24. člen ZUstS, če bi šlo za veljavni predpis. Pobudnik namreč ni z ničimer izkazal okoliščin, ki bi utemeljevale izpolnitev procesne predpostavke za to presoji. Izjema od drugega odstavka 47. člena ZUstS za presoji neveljavnega predpisa pa ne more utemeljiti širšega obsega presoje od tistega, ki bi bil mogoč, če bi Ustavno sodišče ocenjevalo ustavnost veljavnega predpisa. V čem naj bi 2., 5. in 6. člen Odloka/38 v času veljavnosti vplivali na njegov položaj, pobudnik ne navede, prav tako pa ne navede okoliščin glede stalnega oziroma začasnega prebivališča

oziroma glede odločitev župana, ki bi se v tem pomenu lahko nanašale nanj. Zato je Ustavno sodišče pobudo za oceno ustavnosti in zakonitosti navedenih določb Odloka/38 zavrglo (3. točka izreka).

32. Pobudnik določbam Odloka/52 namenja enake očitke kot določbam Odloka/38 (razen glede pristojnosti za njegovo sprejetje), vendar določbe obeh odlokov niso povsem enake. Kot je opozorila Vlada, je z Odlokom/52 iz prepovedi gibanja izven občine prebivališča izvzela več izjem v primerjavi z Odlokom/38. Vendar ostajajo glede na zatrjevane protiustavnosti za omejitve, ki so ostale, v bistvenem enake določbe 1. člena prav v delu o prepovedi gibanja izven občine prebivališča, tretjega odstavka 3. člena v zvezi z njegovim drugim odstavkom, drugega in tretjega odstavka 4. člena ter 8. člena Odloka/52, ki časovno opredeljuje trajanje ukrepa. Iz enakih razlogov, kot so navedeni pri Odloku/38 (glej 30. točko obrazložitve te odločbe), je podana pravovarstvena potreba po vsebinski presoji pobudnikovih očitkov v javnem interesu. Ustavno sodišče je pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti teh določb Odloka/52 sprejelo in glede na izpolnjene pogoje iz četrtega odstavka 26. člena ZUstS nadaljevalo odločanje o stvari.

33. Glede preostalih izpodbijanih določb Odloka/52 je položaj enak kot pri preostalih izpodbijanih določbah Odloka/38 (31. točka obrazložitve te odločbe). To velja tako glede 1. člena Odloka/52 v delu glede prepovedi zbiranja oziroma siceršnje prepovedi gibanja na javnih krajih in površinah kot glede prvega odstavka 3. člena Odloka/52, ki izvzema iz prepovedi v celoti nekatere primere, 9. in 10. člen tega odloka pa sta končni določbi. Kako naj bi še preostale določbe Odloka/52, vključno s 6. členom tega odloka, ki je omogočal dostop do zasebnih zemljišč in objektov v občinah izven prebivališča, vplivale na pobudnikov položaj, pobudnik ni izkazal. Ker tudi pri tem predpisu izjema iz drugega odstavka 47. člena ZUstS ni podlaga za določitev širšega obsega ustavnosodne presoje, ki bi bil dopusten v primeru, če bi šlo za veljavni predpis, je Ustavno sodišče pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti navedenih določb Odloka/52 zavrglo (3. točka izreka).

B. – II.

Presojana ureditev

34. Odlok/38 je bil izdan na podlagi 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB/06, Odlok/52 pa na podlagi 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB.⁵ Varstvo

⁵ Z uveljavitvijo ZIUZEOP so bile v ZNB/06 vnesene še spremembe in dopolnitve nekaterih drugih členov. Za potrebe te presoje so, poleg že omenjene spremembe uvodnega stavka prvega odstavka 39. člena, pomembne le še spremembe v četrtem odstavku 7. člena in drugem odstavku 39. člena, druge določbe ZNB/06, ki so v tej zadevi upoštevne, pa so ostale

prebivalcev pred nalezljivimi boleznimi obsega splošne in posebne ukrepe za njihovo preprečevanje in obvladovanje (prvi odstavek 3. člena ZNB); posebne ukrepe izvajajo fizične in pravne osebe, ki opravljajo zdravstveno dejavnost (drugi odstavek 3. člena ZNB). Po prvem odstavku 4. člena ZNB ima vsakdo pravico do varstva pred nalezljivimi boleznimi in bolnišničnimi okužbami ter dolžnost varovati svoje zdravje in zdravje drugih pred temi boleznimi. Epidemija nalezljive bolezni je pojav nalezljive bolezni, ki po času in kraju nastanka ter številu prizadetih oseb presega običajno stanje in je zato potrebno takojšnje ukrepanje (prvi odstavek 7. člena ZNB). Okuženo območje je tisto, na katerem je ugotovljen eden ali več virov okužbe in na katerem so možnosti za širjenje okužbe, ogroženo območje pa tisto, na katero se lahko prenese nalezljiva bolezen z okuženega območja in na katerem so možnosti za širjenje okužbe (drugi in tretji odstavek 7. člena ZNB). V skladu s četrtem odstavkom 7. člena ZNB/06 je epidemijo nalezljive bolezni ter okuženo in ogroženo območje razglasil minister za zdravje, po četrtem odstavku 7. člena ZNB pa jo v primeru, kadar je okuženo ali ogroženo celotno območje Republike Slovenije, razglasi Vlada.

35. Naloge na področju varstva pred nalezljivimi boleznimi izvajajo Ministrstvo za zdravje, NIJZ in območni zdravstveni zavodi (prvi odstavek 5. člena ZNB). Ministrstvo za zdravje spremlja gibanje nalezljivih bolezni v državi in tujini ter med drugim sprejema ukrepe za izvajanje programov na področju obvladovanja in preprečevanja širjenja nalezljivih bolezni in epidemij (drugi odstavek 5. člena ZNB). NIJZ in območni zavodi za zdravstveno varstvo pa spremljajo in proučujejo epidemiološke razmere nalezljivih bolezni v skladu z obveznostmi, sprejetimi z mednarodnimi sporazumi, in v skladu s programi Svetovne zdravstvene organizacije ter na tej podlagi in v skladu s planom zdravstvenega varstva Republike Slovenije pripravijo programe za preprečevanje, obvladovanje, odstranitev in izkoreninjenje nalezljivih bolezni (tretji odstavek 5. člena ZNB). Prvi odstavek 8. člena ZNB poimensko določa 64 nalezljivih bolezni, v skladu s četrtem odstavkom tega člena pa lahko Vlada odloči, da se ukrepi iz tega zakona uporabijo za druge nalezljive bolezni, ki se pojavijo, ter o tem nemudoma obvesti Državni zbor. ZNB v II. poglavju določa ukrepe za preprečevanje in obvladovanje nalezljivih bolezni, med njimi posebne ukrepe, ki vključujejo tudi zgodnje odkrivanje virov okužbe in bolnikov, epidemiološko preiskavo, osamitev, karanteno in obvezno zdravljenje (2., 4. in 5. točka 10. člena). Zakon podrobneje opredeljuje posamezne posebne ukrepe (11. do 36. člen). Prvi odstavek 37. člena ZNB opredeljuje dodatne posebne ukrepe, ki se nanašajo na delovno obveznost zdravstvenega osebja in materialno dolžnost ob večjih epidemijah, odredi pa jih minister za zdravje. Šele kadar z vsemi navedenimi ukrepi ni mogoče preprečiti vnosa nalezljivih bolezni v državo in njihovega širjenja, pa prvi odstavek 39. člena ZNB pooblašča Vlado (oziroma je ZNB/06 pooblaščal ministra za zdravje), naj sprejme intenzivnejše ukrepe, med katerimi je določen tudi ukrep prepovedi oziroma omejitve gibanja prebivalstva na okuženih ali neposredno ogroženih območjih (2. točka prvega

nespremenjene; v slednjem primeru Ustavno sodišče zato v nadaljevanju tudi v zvezi s presojo Odloka/38, ki je bil sprejet v času veljavnosti ZNB/06, navaja le določbe ZNB.

odstavka 39. člena ZNB). Tudi pobudnik navaja, da ni sporno, da lahko izvršilna oblast po 39. členu ZNB prepove oziroma omeji gibanje na okuženih ali neposredno ogroženih območjih, in zakonitosti odlokov v tem pogledu ne izpodbija.

36. Tako Odlok/38 kot Odlok/52 sta na navedeni zakonski podlagi v 1. členu med drugim uveljavila prepoved gibanja izven občine prebivališča, razen če odloka določata drugače. Navedena prepoved po prvem odstavku 3. člena Odloka/38 in vsebinsko enakem prvem odstavku 3. člena Odloka/52 ni veljala za izrecno naštete primere.⁶ Po drugem odstavku 3. člena Odloka/38 in vsebinsko enakem drugem odstavku 3. člena Odloka/52 pa ni bilo prepovedano gibanje izven občine prebivališča za nakup temeljnih, življenjsko pomembnih dobrin oziroma storitev,⁷ kadar navedene dobrine in storitve niso bile zagotovljene v občini prebivališča; vendar je bil dovoljen dostop v drugo občino le do najbližje dostopne storitve po javni cesti ali javni poti

⁶ Po tem odstavku so bili gibanje na javnem kraju, dostop do javnega kraja in zadrževanje na javnem kraju za posameznike dovoljeni za:

- prihod in odhod na delo ter izvajanje delovnih nalog,
- opravljanje gospodarskih, kmetijskih in gozdarskih dejavnosti,
- odpravljanje neposredne nevarnosti za zdravje, življenje in premoženje,
- varstvo in pomoč osebam, ki so potrebne podpore, oziroma zaradi oskrbe ali nege družinskih članov,
- dostop do lekarn, zdravstvenih in sanitarnih storitev,
- dostop do tujih diplomatskih in konzularnih predstavništav,
- dostop do storitev za nujne primere,
- dostop do izvajanja nalog, povezanih z delovanjem pravosodnih organov,
- dostop do storitev za osebe s posebnimi potrebami.

⁷ Po tem odstavku so bili gibanje na javnem kraju, dostop do javnega kraja in zadrževanje na javnem kraju za posameznike dovoljeni za:

- dostop do trgovin z živili in kmetijske neposredne prodaje,
- dostop do drogerij in drogerijskih marketov,
- dostop do prodaje medicinskih proizvodov in zdravstvenih pripomočkov ter sanitarnih pripomočkov,
- dostop do mest za prodajo hrane za živali,
- dostop do prodaje in vzdrževanje varnostnih proizvodov in proizvodov za nujne primere,
- dostop do kmetijskih trgovin, vključno s klavnicami, in trgovin za prodajo semen, krmil in gnojil,
- dostop do bencinskih črpalk,
- dostop do bank in pošt,
- dostop do dostavnih, čistilnih in higienskih storitev,
- dostop do komunalnih storitev za opravljanje z odpadki,
- dostop do avtomobilskih servisov in servisov kmetijske in gozdarske mehanizacije in opreme.

(tretji odstavek 3. člena v obeh odlokih). Drugi odstavek 4. člena Odloka/38 in vsebinsko enak drugi odstavek 4. člena Odloka/52 sta posebej določala, da je dostop do javnih parkov in drugih sprehajalnih površin dovoljen le v občini stalnega ali začasnega prebivališča. Poleg tega je še tretji odstavek 4. člena Odloka/52, ki je izrecno dovoljeval nekatere oblike športnorekreativne dejavnosti, te omejeval na občino prebivališča. Po 7. členu Odloka/38 je prepoved veljala do prenehanja razlogov zanjo, ugotovitev o tem pa je bila naložena Vladi z dolžnostjo objave sklepa v Uradnem listu Republike Slovenije. Vsebinsko enako določbo je vseboval 8. člen Odloka/52, ki je bila z Odlokom o spremembi Odloka 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. 58/20) nadomeščena tako, da Vlada vsakih sedem dni ugotavlja strokovno utemeljenost ukrepov iz tega odloka in ob upoštevanju strokovnih razlogov odloči, ali se ukrepi še uporabljajo, ali pa ukrepe spremeni oziroma odpravi ter o tem obvesti Državni zbor in javnost.

37. Odlok/38 in Odlok/52 sta izvršilna predpisa, izdana na podlagi navedenih zakonskih določb. Kot takšna imata naravo splošnih in abstraktnih aktov. Vendar sta hkrati izvršilna predpisa, ki pomenita izvrševanje navedenih zakonskih določb le za eno izmed točno določenih nalezljivih bolezni, ki so opredeljene v prvem odstavku 8. člena ZNB oziroma na podlagi tretjega odstavka tega člena, ko se pojavi nova in neraziskana nalezljiva bolezen. Kot je razvidno iz uvodnega stavka prvega odstavka 39. člena ZNB, se lahko intenzivnejši posebni ukrepi sprejmejo šele, ko z drugimi posebnimi ukrepi, ki so določeni z ZNB, ni mogoče preprečiti širjenja nalezljive bolezni.⁸ S tem je že zakonodajalec izhajal iz splošnega načela sorazmernosti pri stopnjevanju intenzitete ukrepov, s katerimi se posega tudi v človekove pravice ali temeljne svoboščine. Hkrati pa v ZNB ni ovir, ki bi preprečevale, da ustavnoskladno to načelo uporabi tudi izvršilni predpis, ko glede na specifične okoliščine, ki so pomembne za preprečevanje in obvladovanje prav ene izmed možnih nalezljivih bolezni, upošteva njeno naravo in vse značilnosti, ki spremljajo širjenje bolezni, konkretizira posebni ukrep iz 2. točke prvega odstavka 39. člena ZNB, da bi se doseglo varstvo prebivalcev pred prav določeno nalezljivo boleznijo, ki ogroža njihovo zdravje in življenje.⁹

Presoja skladnosti s prvim odstavkom 32. člena Ustave

38. Pobudnik očita izpodbijaniam določbam odlokov neskladnost s prvim odstavkom 19. člena Ustave, ker po njegovem mnenju prepoved gibanja izven občine

⁸ Npr., ko z ukrepi epidemiološke preiskave, osamitve in karantene zaradi prehitrega naraščanja števila okuženih oseb z nalezljivo boleznijo že zaradi kadrovskih zmogljivosti epidemiologov NIJZ ni mogoče učinkovito preprečevati širjenja nalezljive bolezni.

⁹ Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-12/12 z dne 11. 12. 2014 (Uradni list RS, št. 92/14, in OdlUS XX, 30), 19. točka obrazložitve.

prebivališča, kljub temu da ni primerljiva s primerom, o katerem je Ustavno sodišče odločalo v odločbi št. Up-1116/09, dosega takšno intenziteto, da preraste v omejevanje pravice do osebne svobode.

39. Kriterije, po katerih se v posameznem primeru presoja, ali omejitev gibanja preraste v pravico do osebne svobode, je Ustavno sodišče natančneje opredelilo prav v odločbi št. Up-1116/09 (6. točka obrazložitve in sklicevanje na sodbe ESČP, navedene v opombah k 6. in 7. točki obrazložitve). Primerljivo z njimi je mogoče presojati tudi, ali predpis ureja gibanje na območju na način, ki pomeni omejevanje svobode gibanja iz prvega odstavka 32. člena Ustave, ali pa na način, ki že v samem predpisu preraste v omejevanje pravice do osebne svobode iz prvega odstavka 19. člena Ustave. Glede na to, kako predpis ureja vrsto, trajanje, učinke in način izvrševanja ukrepa, predvsem pa njegovo intenzivnost, je razvidno, ali z njim normodajalec omejuje svobodo gibanja ali pa gre za poseg v osebno svobodo. Omejitev gibanja na občino prebivališča, ki sta jo uvedla izpodbijana odloka (36. točka obrazložitve te odločbe), očitno sama po sebi ne more doseči stopnje, zaradi katere bi jo lahko opredelili kot omejevanje osebne svobode posameznikov. Zato je navedeni pobudnikov očitok mogoče presojati le z vidika skladnosti izpodbijanih določb odlokov s prvim odstavkom 32. člena Ustave.

40. Pravica iz prvega odstavka 32. člena Ustave posamezniku zagotavlja tudi svobodo gibanja znotraj države, kar pomeni, da se posameznik lahko prosto giblje po ozemlju Republike Slovenije brez kakršnihkoli omejitev.¹⁰ Ureditev, ki, razen v določenih primerih, prepoveduje gibanje izven občine prebivališča, zato posega v pravico iz prvega odstavka 32. člena Ustave. Odločitev o ustavnosti takšnih posegov tudi po prenehanju njihove veljavnosti, o čemer se Ustavno sodišče še ni imelo priložnosti izreči, je nedvomno precedenčnega pomena za morebitne prihodnje omejitve te človekove pravice, ki bi se glede na še vedno obstoječo nevarnost širjenja nalezljive bolezni COVID-19 lahko ponovno uveljavile.

41. Človekovo pravico je mogoče omejiti le v primerih, ki jih izrecno določa Ustava, in zaradi varstva človekovih pravic drugih (tretji odstavek 15. člena Ustave). Po ustaljeni ustavnosodni presoji je mogoče omejiti človekovo pravico, če je zakonodajalec zasledoval ustavno dopusten cilj in če je omejitev skladna z načeli pravne države (2. člen Ustave), in sicer s tistim izmed teh načel, ki prepoveduje prekomerne posege države (splošno načelo sorazmernosti). Oceno, ali ne gre morda za čezmeren poseg,

¹⁰ J. Čebulj v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 337; primerjaj tudi odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-95/08, Up-1462/06 z dne 15. 10. 2008 (Uradni list RS, št. 111/08, in OdlUS XVII, 55), 11. točka obrazložitve.

opravi Ustavno sodišče na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti, ki obsega presojo primernosti, nujnosti in sorazmernosti posega.¹¹

Ustavno dopustni cilj

42. Ustava v drugem odstavku 32. člena določa, da se sme svoboda gibanja omejiti z zakonom, če je to, med drugim, potrebno, da bi se preprečilo širjenje nalezljive bolezni. Namen te omejitvene klavzule je varovanje zdravja in življenja ljudi, ki ju nalezljiva bolezen ogroža. Ob tem kaže poudariti, 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 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 je varovana vrednota više v hierarhiji človekovih pravic.¹² 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). Te pozitivne obveznosti države izhajajo tudi iz Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (Uradni list SFRJ, št. 7/71, in Uradni list RS, št. 35/92, MP, 9/92 – v nadaljevanju Pakt), ki v prvem odstavku 12. člena določa, da države vsakomur priznavajo pravico do najvišjega dosegljivega standarda fizičnega in mentalnega zdravja. V skladu s točko c) drugega odstavka navedenega člena morajo države v prizadevanjih za polno uresničitev te pravice med drugim sprejeti ukrepe, ki so potrebni za preprečevanje in zdravljenje epidemičnih bolezni in nadzor nad njimi. Pri hudo nalezljivih boleznih, ki lahko poleg zdravja ogrozijo tudi življenje, je ta obveznost še posebno poudarjena. Tudi Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da mora država za varovanje zdravja hitro sprejeti ustrezne ukrepe, ki vsem zagotovijo najvišjo možno stopnjo zdravja, tako z vidika posameznika kot z vidika skupnosti.¹³

¹¹ 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).

¹² Odločba Ustavnega sodišča št. Up-555/03, Up-827/04 z dne 6. 7. 2006 (Uradni list RS, št. 78/06, in OdlUS XV, 92), 25. točka obrazložitve.

¹³ Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-127/01 z dne 12. 2. 2004 (Uradni list RS, št. 25/04, in OdlUS XIII, 10), 13. točka obrazložitve; Ustavno sodišče je odločilo, da obvezno cepljenje proti nalezljivim boleznim ni protiustavno.

43. Peti odstavek preambule Pakta opozarja, da ima posameznik dolžnost do drugega in do skupnosti, ki ji pripada, in da je dolžan zavzemati se za napredek in spoštovanje pravic, priznanih s Paktom. Vsak posameznik, v čigar pravice ali svoboščine se z ukrepom, ki zasleduje varnost zdravja in življenja, poseže, se s spoštovanjem omejitev odreče svoji svobodi, a s tem hkrati, izhajajoč iz svoje odgovornosti do drugih ljudi, varuje druge, še posebno ranljive skupine, ki jih hudo nalezljiva bolezen intenzivno ogroža.¹⁴ Na zakonski ravni je to ubesedil prvi odstavek 4. člena ZNB, ki pravici do varstva pred nalezljivimi boleznimi postavlja ob bok dolžnost vsakogar, da poleg svojega zdravja varuje tudi zdravje drugih ljudi pred temi boleznimi. Tovrstna dolžnost ima v kriznih razmerah zaradi epidemije poseben pomen. Osvetli omejevalni učinek svobode gibanja z drugačnega vidika, saj ne poteka v smeri odnosa družba – posameznik, temveč v smeri prispevanja posameznika družbi. Tovrstna odgovornost med posamezniki je tudi odsev njihovega vzajemnega etičnega ravnanja.

44. Iz 1. člena izpodbijanih odlokov izhaja, da je Vlada ukrepe sprejela zaradi zaježitve in obvladovanja širjenja nalezljive bolezni COVID-19 na podlagi zakonske določbe, ki je v primeru, ko širjenja posamezne, točno določene nalezljive bolezni ni mogoče preprečiti z drugimi posebnimi ukrepi iz ZNB, predvidela možnost posega v svobodo gibanja (2. točka prvega odstavka 39. člena ZNB). Cilj, ki ga je Vlada z uvedenim ukrepom – s presojano prepovedjo gibanja izven občine prebivališča – zasledovala, je torej ustavno dopusten.

Sorazmernost posega

45. Glede na to, da je izkazan ustavno dopustni cilj za poseg v pravico iz prvega odstavka 32. člena Ustave, mora Ustavno sodišče presoditi še, ali je bil uveden ukrep primeren, nujen in sorazmeren. Ni namreč mogoče sprejeti stališča Vlade, po katerem naj bi Ustava z opredelitvijo ustavno dopustnega cilja v drugem odstavku 32.

¹⁴ Podobno tudi nemško Zvezno ustavno sodišče v sklepu št. 1 BvR 1021/20 z dne 13. 5. 2020 (robna številka 9). Nemška ustava namreč države ne omejuje na to, da varstvo ljudi, katerih zdravje ali življenje sta ogroženi, zagotavlja le z omejevanjem njihove svobode, temveč državi dovoljuje, da sprejme ureditev, ki tudi bolj zdravim in manj ogroženim posameznikom nalaga določene omejitve njihove svobode. To še zlasti velja, če se tako bolj ogroženim posameznikom, ki bi se morali sicer za daljši čas popolnoma umakniti iz življenja družbe, omogočita določena mera udeležbe v družbi in določena mera svobode.

V sklepu št. Vf.6-VII-20 se je predsednik bavarskega ustavnega sodišča pri odločanju o zavrnitvi predlaganega začasnega ukrepa v primeru omejitev gibanja, tudi zapuščanja lastnega stanovanja, oprl tudi na oceno tveganja, ki jo je pripravil Inštitut Roberta Kocha; ta se je zavzel za spremembo razmišljanja družbe kot celote v smeri večje solidarnosti, ki bi s praktičnimi spremembami v vsakdanjem življenju omejila socialne stike in prispevala k upočasnitvi pandemije. Glej Bayerischer Verfassungsgerichtshof, odločitev z dne 26. 3. 2020 – Vf.6-VII-20, 16. in 17. točka obrazložitve.

člena opravila tudi že presojo primernosti in ožje sorazmernosti posega, zaradi česar naj bi bila Ustavnemu sodišču prepuščena le odločitev o njegovi nujnosti; čeprav Vlada v nadaljevanju hkrati utemeljuje (tudi) primernost in ožjo sorazmernost ukrepa.

46. Poleg tega, da je morala državna oblast ob pojavu bolezni zaradi dolžnosti varovanja ustavnih vrednot (42. točka obrazložitve te odločbe) ravnati hitro, je treba upoštevati tudi to, da so se ukrepi nanašali na preprečevanje širjenja nalezljive bolezni, ki je bila še zlasti v začetku njenega pojavljanja prebivalcem neznana, predvsem pa večinoma znanstveno in medicinsko neraziskana. Hudo nalezljiva bolezen je v državi izbruhnila prvič (t. i. prvi val). Stroka v kratkem času od pojava bolezni COVID-19 v svetu do prve zaznane okužbe v Sloveniji še ni razpolagala in v določeni meri še vedno ne razpolaga s celovitimi strokovnimi dognanji o lastnostih te bolezni. To je vodilo tudi do razhajanj v stroki o ukrepih, potrebnih za varovanje javnega zdravja in še posebno ranljivih skupin prebivalstva. Upoštevati je nadalje treba, da zdravstveni zavodi niso bili pripravljeni za odziv na hitri razmah bolezni in niso imeli nobenih izkušenj z zdravljenjem te bolezni. Poleg tega niso razpolagali z zadostno opremo, ki je nujna za varovanje zdravja zdravnikov in drugega zdravstvenega osebja, da v pogojih nalezljive in neraziskane bolezni sploh lahko zagotavljajo zdravstveno oskrbo obolelim in pri tem ne zbolijo. Ker je šlo za delovanje oblasti na področju, ki je bilo znanstveno in strokovno medicinsko neraziskano, je bilo ravnanje državnih oblasti neogibno povezano z dokajšnjo mero negotovosti. Ta se je nanašala tako na oceno narave in stopnje ogroženosti, ki izvira iz bolezni in njenih posledic, kot tudi na izbiro, učinkovitost in posledice ukrepov, ki to grožnjo z namenom njenega obvladovanja naslavlja. Iz doslej razloženega izhaja, da mora državna oblast kljub morebitnemu razhajanju strokovnih mnenj skrbno izvrševati svoje pozitivne obveznosti, ko gre za uresničevanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Odgovornost za to ji nalaga Ustava. Vendar to ne pomeni, da ji ob snovanju ukrepov ni treba upoštevati že doseženih strokovnih spoznanj ter v sodelovanju s stroko aktivno pridobivati strokovnih ocen in predvidevanj, s katerimi v največji možni meri zmanjšuje opisano negotovost.¹⁵ Ukrepi morajo kljub negotovosti temeljiti na izkazljivih razlogih in predvidevanjih, ki jih je bilo mogoče upoštevati v času njihovega sprejetja. V tem okviru pa ima odločujoča oblast, ki je odgovorna za obvladovanje tveganj epidemije, široko polje presoje glede izbire ukrepov. Upoštevati je namreč treba, da mora v položaju znanstvene in strokovne medicinske

¹⁵ Oziroma pridobiti ustrezno oceno tveganj, negotovosti in nevednosti – glej P. Harremoës in dr. (ur.), *Late lessons from early warnings: The precautionary principle 1896–2000*, poročilo Evropske agencije za okolje. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2001, str. 168–189. Za nedavno razpravo o pomenu sodelovanja s stroko za ustrezno oceno tveganj ob načrtovanju ukrepov za boj proti epidemiji COVID-19 pa glej A. M. Paccès in M. Weimer, *From Diversity to Coordination: A European Approach to Covid-19*. *European Journal of Risk Regulation*, let. 11, št. 2 (2020), str. 283–296; prim. S. Chakraborty, *How risk perceptions, not evidence, have driven harmful policies on COVID-19*, *European Journal of Risk Regulation*, let. 11, št. 2 (2020), str. 236–239.

neraziskanosti in kljub nesoglasjem v stroki sprejemati odločitve o izbiri ukrepov, upoštevajoč pri tem številna dejstva in okoliščine. Ustavno sodišče pritrjuje pobudniku in nasprotni udeleženci, da je treba sorazmernost posega presojeti glede na čas sprejetja ukrepov, tj. *ex ante* glede na takratne okoliščine. Nasprotno razlogovanje bi državnim oblastem nalagalo breme, ki ga objektivno ne bi bilo mogoče izpolniti.

Presoja primernosti

47. Presoja primernosti ukrepa zajema presojo, ali je zasledovani cilj s posegom sploh mogoče doseči oziroma ali lahko ukrep sam ali v kombinaciji z drugimi ukrepi prispeva k doseganju tega cilja. Z omejevanjem gibanja prebivalcev je nedvomno mogoče preprečevati širjenje nalezljivih bolezni, saj se tako zmanjšuje možnost stikov med posamezniki in s tem možnost prenosa bolezni z okuženih oseb na zdrave. Vendar to ne pomeni, da je za preprečevanje širjenja vsake izmed več kot 64 nalezljivih bolezni primerna vsaka oblika omejevanja gibanja. Ali je s posamezno omejitvijo gibanja mogoče preprečiti prav določeno nalezljivo bolezen, je treba presoditi v vsakem posameznem primeru, ob upoštevanju značilnosti te nalezljive bolezni, učinka presojane omejitve gibanja na zmanjševanje stikov med posamezniki, součinkovanja te omejitve z morebitnimi drugimi uvedenimi oblikami omejitve gibanja in odzivi prebivalstva nanje, pa tudi součinkovanja presojane omejitve gibanja z morebitnimi drugimi uvedenimi ukrepi. Če se ob taki presoji izkaže, da je omejitev zmožna prispevati k preprečitvi širjenja nalezljive bolezni, je ukrep primeren za doseg zasledovanega cilja. Ukrep, katerega učinke na zasledovani cilj bi bilo mogoče že v času njegovega sprejetja oceniti za zanemarljive ali zgolj naključne, ne bi bil primeren,¹⁶ kar je lahko odvisno le od vseh konkretnih okoliščin, ki so bile lahko znane ob času sprejetja ukrepa.

48. Pri presoji primernosti ukrepa je treba upoštevati tudi stopnjo verjetnosti, s katero je mogoče *ex ante* napovedati, da bo ukrep dosegel zasledovani cilj. Če pa se naknadno izkaže, da ukrep ni mogel prispevati k doseganju zelenega cilja, ga je treba nemudoma odpraviti, saj ga od tega trenutka ni več mogoče šteti kot primernega. Vendar to ne pomeni, da ukrep ni bil primeren za doseggo ustavno dopustnega cilja v času njegove uvedbe.¹⁷ Ob tem velja poudariti, da se morajo pristojni državni organi odzvati zaradi izpolnjevanja pozitivnih obveznosti države, in to hitro (42. točka obrazložitve te odločbe).

49. Pri tem Ustavno sodišče opozarja, da posegov v človekove pravice ali temeljne svoboščine ni mogoče utemeljiti s špekulacijami ali golim zatrjevanjem pristojnih državnih organov, da bi ukrepi lahko privedli do zelenih ciljev. Razlogi za posege v

¹⁶ Kot tak pa ne bi izpolnjeval niti zahteve po sorazmernosti posega v primerjavi s koristmi, ki jih prinaša, torej zahteve po ožji sorazmernosti; glej A. Barak, *Proportionality: Constitutional Rights and their Limitations*, Cambridge University Press, Cambridge 2012, str. 305, 310.

¹⁷ Prav tam, str. 313.

človekove pravice ali temeljne svoboščine morajo biti izkazljivi oziroma podani na način, da jih je mogoče preizkusiti. Tako je tudi poseg v svobodo gibanja z namenom preprečevanja širjenja nalezljivih bolezni ustavno dopusten, če oblast z razumnimi razlogi že v času uvedbe ukrepa izkaže upoštevno verjetnost, da bi tak poseg lahko zaznavno prispeval k preprečevanju širjenja nalezljive bolezni.

50. Kadar je primernost ukrepa neposredno povezana s strokovnimi razlogi, jo je treba presojati v luči spoznanj ustreznih strok, ki so dosegljiva v času odločanja o uvedbi ukrepov. Če so strokovna spoznanja ob prvem pojavu pred tem neznane nalezljive bolezni, za katero je treba razglasiti epidemijo oziroma pandemijo, še v razvoju in stroka morda tudi nima docela enotnih stališč, je treba pri presoji, katerim strokovnim stališčem in v kolikšnem obsegu slediti, dopustiti širše polje proste presoje pristojnega odločevalca. Ob odsotnosti lastnih izkušenj se v tovrstnih primerih lahko državna oblast opre tudi na izkušnje drugih držav, ki kažejo, da bi širjenje epidemije nalezljive bolezni lahko resno ogrozilo zdravje ali življenje ljudi ter da je z določenimi ukrepi mogoče to širjenje preprečiti ali vsaj omejiti. Odlašanje z ukrepanjem na čas, ko bi bile izdelane zanesljivejše strokovne študije, bi se namreč lahko izkazalo za nesprejemljivo z vidika pozitivnih obveznosti države, da varuje zdravje in posledično življenje ljudi na način, ki dosega standarde varovanja človekovih pravic v demokratični družbi. Država mora tako zaradi izpolnjevanja pozitivnih obveznosti tudi v negotovih okoliščinah sprejeti ukrepe za obvladovanje predstavljenih tveganj širjenja nalezljive bolezni, in sicer še preden pride do razširjanja bolezni in s tem resne ogrožitve javnega zdravja, pa tudi življenja ljudi. Navedeno pa državne oblasti ne odvezuje od dolžnosti, da si tako pred uvedbo ukrepov kot tudi po njej v sodelovanju s stroko aktivno prizadeva kar najbolj zmanjšati negotovost glede ocene tveganj in glede primernosti izbranih ukrepov. Naknadna oziroma kasnejša spoznanja v znanosti in stroki zato vplivajo na nadaljnje uveljavljanje ukrepov, na spreminjanje sprejetih ukrepov oziroma njihov preklic. Dolžnost države je tudi, da transparentno pojasni stališča glede sprejetih ukrepov.

51. Presojana omejitev gibanja izven občine prebivališča je v primerih, za katere po izrecnih določbah Odloka/38 in Odloka/52 splošna prepoved gibanja ni veljala, preprečevala možnost stikov z osebami, ki živijo v drugih občinah (razen v primerih iz 2. člena ter prvega in tretjega odstavka 3. člena odlokov). Teh stikov ukrepi iz Odloka/30 niso preprečevali. Ne drži, da se Vlada ne bi opirala na strokovne ocene, kot zmotno meni pobudnik, pri čemer je razumljivo, da so se v skupini večjega števila strokovnjakov lahko mnenja tudi razlikovala, še toliko bolj glede na prvi pojav dotlej neznane hudo nalezljive bolezni. Strokovne ocene, na katere se je Vlada oprla pri sprejetju izpodbijanega ukrepa, so bile javnosti predstavljene na tiskovni konferenci z izjavo vodje strokovne skupine Ministrstva za zdravje dr. Bojane Beović že naslednji dan po sprejetju ukrepa, torej na dan, ko je bil ukrep uveljavljen. Kot sta sporočila Vlada in Ministrstvo za zdravje, so v obeh strokovnih skupinah pod vodstvom strokovnjakinje s področja infektologije že od 14. 3. 2020 sodelovali različni medicinski strokovnjaki, tudi epidemiologi, pa tudi tisti, ki so bili neposredno odgovorni

za vodenje strokovnega dela posameznih bolnišnic oziroma njihovih intenzivnih oddelkov (glej 24. točko obrazložitve te odločbe, v kateri so tudi poimensko navedeni posamezni strokovnjaki v navedenih strokovnih skupinah), na katerih so skrbeli prav za huje obolele paciente z boleznijo COVID-19. Ne držijo trditve pobudnika, da si navedbe Vlade in Ministrstva za zdravje nasprotujejo glede časa ustanovitve strokovnih skupin, saj je jasno razvidno, da je prva strokovna skupina delovala od 13. 3. do 30. 3. 2020 na podlagi sklepa Vlade, od 31. 3. 2020 dalje pa druga v nekoliko spremenjeni sestavi pod istim vodstvom kot prva na podlagi sklepa ministra za zdravje. Od strokovnih organizacij pa so naloge na področju varstva pred nalezljivo boleznijo poleg NIJZ izvajali območni zavodi za zdravstveno varstvo, pri čemer so imeli glede na svoje naloge osrednji takšni zavodi v državi (zlasti UKC) prav največjo odgovornost. Dr. Bojana Beović je na navedeni tiskovni konferenci poudarila, da se možnost prenašanja virusa bistveno zmanjša, če so stiki med ljudmi bolj omejeni (tiskovna konferenca 30. 3. 2020).¹⁸ Ob tem je treba upoštevati, da je bila razširjenost virusa po občinah zelo različna; v nekaterih, predvsem manjših občinah niti v času sprejetja ukrepa (niti nekaj časa kasneje ali še vse do trenutka te odločitve) niso bile odkrite okužbe z virusom. Izjav ministra za notranje zadeve o obiskovanju turističnih krajev kot razlogu za ta ukrep tako ni mogoče ocenjevati samih zase oziroma izolirano, kot zatrjuje pobudnik, ki se mu sicer ne zdi sporno, da bi prišlo do takšne prepovedi na okuženih oziroma neposredno ogroženih območjih, sporno naj bi bilo, da naj bi bil razlog za njegovo sprejetje vsebina izjave ministra za notranje zadeve. Vendar je bil kontekst, v katerem je bil ukrep sprejet, očitno mnogo širši od kratke izjave enega izmed članov Vlade. Pri tem ni nepomembno, da je bila, kot zatrjuje Vlada, epidemija – glede na pojavljanje okužb na območju celotne države in glede na značilno visoko stopnjo možnega hitrega širjenja virusa na večje število ljudi – razglašena na celotnem območju države. Tudi do vnosa virusa v posamezne zavode, v katerih je bivalo večje število starejših ljudi, je prišlo zaradi širjenja virusa med prebivalstvom zunaj teh institucij. Medtem ko je v nekaterih primerih mogoče že na podlagi logičnega in izkustvenega sklepanja ali na podlagi preverjenih strokovnih študij z veliko verjetnostjo predvideti prispevek posameznega ukrepa k zasledovanemu cilju, gre pri širjenju bolezni COVID-19 za novo in še ne celovito raziskano bolezen, ki se je pojavila prvič, kar zmanjšuje možnost zanesljivosti vnaprejšnje ocene o primernosti posameznega ukrepa. To je bilo še posebno izrazito na samem začetku širjenja te bolezni (prvi val). Ustavno sodišče, upošteva vse navedeno, ocenjuje, da je bila izkazana upoštevna verjetnost, da bi – glede na podatke, ki so obstajali v času sprejetja Odloka/38, prav tako pa tudi v času sprejetja Odloka/52 – prepoved gibanja izven občine prebivališča lahko prispevala k zmanjševanju ali upočasnjevanju širjenja bolezni COVID-19 – predvsem z zmanjševanjem števila dejanskih stikov med osebami, ki so prebivale na območjih z

¹⁸ Da je ta ukrep intenziviral omejitve druženja in zbiranja ljudi, je dr. Bojana Beović navedla tudi na tiskovni konferenci 10. 4. 2020. Ta izjava je upoštevna pri presoji Odloka/52, ne pa tudi Odloka/38, saj je bil slednji sprejet 29. 3. 2020.

višjim številom okužb, torej z višjim tveganjem za prenos okužbe,¹⁹ in osebami na območjih z nižjim številom okužb ali celo brez njih. Drugačno stališče bi pomenilo, da v pogojih negotovosti, ki se prvič pojavijo in v katerih tudi primerjalno ne obstajajo preverjene dobre prakse, v okoliščinah prej neznanega in izjemnega dogodka, ki očitno terja aktivno delovanje državnih oblasti, iniciativo slednjih pri sprejemanju razumnih ukrepov, ki skušajo odvrniti ali omiliti pretečo nevarnost, krni ali celo onemogoča.²⁰

Presoja nujnosti

52. Poseg v človekovo pravico ali temeljno svoboščino je nujen, če zasledovanega cilja ni mogoče doseči brez posega ali z milejšim, a enako učinkovitim ukrepom. Tudi pri presoji nujnosti je treba izhajati iz pozitivne obveznosti države zavarovati zdravje in življenje ljudi. Pristojni državni organi so se morali odzvati hitro, ne glede na to, da niti v trenutku sprejetja Odloka/38 niti Odloka/52, ki je bil sprejet le 17 dni po sprejetju Odloka/38, stroka še ni razpolagala s celovitim znanjem glede preprečevanja širjenja bolezni COVID-19. So pa podatki in izkušnje drugih držav, ki so se soočile z epidemijo COVID-19, kazali, da gre za zelo nalezljivo bolezen, ki lahko ogrozi zdravje in življenje velikega števila ljudi, pa tudi, kako pomembno je, da se razširjanje bolezni med prebivalstvom upočasni zato, da se zdravniki in drugo medicinsko osebje sploh lahko ustrezno pripravijo na soočanje z zdravljenjem dotlej nepoznane bolezni.

53. Prepoved gibanja izven občine prebivališča je uveljavil prav Odlok/38, medtem ko Odlok/30, ki je veljal pred njim, te prepovedi ni vseboval. Odlok/30 je namreč v 1. členu vseboval le splošno začasno prepoved gibanja in zbiranja ljudi na javnih krajih in površinah ter dostopa do javnih mest in površin v Republiki Sloveniji, s tem da so bile tudi iz te prepovedi izvzete izjeme, vsebinsko enake izjemam, ki tudi v izpodbijanih odlokih ne omejujejo gibanja izven občine prebivališča (glej 1. člen, prvi odstavek 3. člena in 4. člen Odloka/30). Podatki grafa, ki je prikazan v odgovoru Vlade na razširitev pobude, so kazali dnevno gibanje števila odkritih okužb, hospitaliziranih bolnikov, bolnikov na intenzivni negi, umrlih in odpuščenih iz bolnišnic med 5. 3. in 15. 4. 2020. Po prvem zaznanem primeru 4. 3. 2020 je krivulja dnevno odkritih okuženih oseb dosegla prvi vrh 13. 3. 2020 (56), nato je upadala do 18. 3. 2020 (11), potem spet naraščala in narastla v drugi vrh 28. 3. 2020 (61), zatem spet upadla 30. 3. 2020 (26), ponovno narastla 2. 4. 2020 (56), zatem pa je prihajalo do

¹⁹ Ta okoliščina je upoštevana, ker Vlada opozarja na strokovna spoznanja, da osebe v začetnem obdobju po okužbi ne vedo, ali so okužene in visoko kužne.

²⁰ Za pregled takega pristopa v nekoliko drugačnem kontekstu načela previdnosti glej npr. P. Harremoës in dr. (ur.), nav. delo; za razpravo o načelu previdnosti pri sprejemanju ukrepov v zvezi z epidemijo COVID-19 v zvezi z nedavno izkušnjo Italije in drugih držav pa M. Basili in A. Nicita, *The Covid-19/SARS CoV-2 pandemic outbreak and the risk of institutional failures*. Quaderni del Dipartimento di Economia Politica e Statistica, št. 823 (2020). Prispevek se prav tako osredotoča na pomen previdnostnega ravnanja.

nihanj, ki so se spustila 13. 4. 2020 (7), in zatem je krivulja ponovno naraščala. Še pomembnejši so podatki v navedeni tabeli, ki kažejo na povečevanje hospitaliziranih bolnikov, ki se je začelo znatno povečevati 18. 3. 2020 (11) in je pretežno naraščalo do 31. 3. 2020 (119), pri čemer je ves čas naraščalo število bolnikov na intenzivni negi (do 11. 4. 2020, ko se je umirilo na številki 35). Šele 29. 3. 2020 so bile odpuščene prve osebe iz bolnišnice, kar tudi pomeni, da so bili nekateri bolniki hospitalizirani dlje časa. Dr. Bojana Beović je na tiskovni konferenci na dan uveljavitve Odloka/38 pojasnila, da se je število hospitaliziranih bolnikov s COVID-19 podvojilo v zadnjih sedmih dneh, tistih na intenzivni negi pa v zadnjih petih dneh, in da ob takšnem naraščanju hospitaliziranih bolnikov zdravstveni sistem ne bo zdržal. Po njeni oceni naj bi stanje v bolnišnicah na ta dan odražalo situacijo izpred 14 dni, ko so bili uveljavljeni prvi ukrepi in ko naj bi bili ti ukrepi kar dobro upoštevani, pozneje pa naj bi se začelo popuščati. Že tedaj in tudi kasneje so predstavniki stroke in Vlade večkrat javno izjavili, da se učinki uveljavljenih ukrepov zaradi inkubacijske dobe pri širjenju virusa SARS-CoV-2 dejansko pokažejo šele po tem času.

54. Iz navedenega izhaja, da ukrepi, ki so bili uveljavljeni do 20. 3. 2020, ko je pričel veljati Odlok/30, tj. zaprtje vzgojno-izobraževalnih ustanov, ustavitve javnega prometa, splošna prepoved gibanja in zbiranja na javnih mestih in površinah v Republiki Sloveniji (s taksativno določenimi izjemami), sami zase v času sprejetja Odloka/38 niso omogočali ocene, da bosta zagotovljeni učinkovito preprečevanje hitrega širjenja bolezni in ohranitev sposobnosti zdravstvenega sistema za učinkovit odziv na pričakovano razširjanje neznane bolezni med prebivalstvom. Na sposobnosti tega sistema ni mogoče gledati na splošno, temveč le upošteva njegove dejanske personalne in materialne zmogljivosti, ki so bile v danem trenutku v državi na razpolago; prav na to je opozarjala dr. Bojana Beović. Glede na tedanjo epidemiološko sliko, ki jo je v skladu s svojimi zakonskimi obveznostmi ves čas moral odkrivati in proučevati NIJZ, Vlada ni mogla predvidevati, da bo zgolj s pomočjo že uvedenih ukrepov mogoče preprečiti širjenje okužbe do te mere, da bi lahko bila vsem bolnikom glede na dejanske zmogljivosti sistema zagotovljena ustrezna zdravstvena oskrba. Če hkrati ne bi odločno in intenzivno širše preprečevali možnosti dejanskih stikov med ljudmi (kar *eo ipso* vključuje zmanjševanje možnosti fizičnih stikov, pomembnih za prenos virusa) tudi z izpodbijano prepovedjo gibanja, bi se virus SARS-Cov2 lahko še naprej hitro širil. Zato so bili v teh pogojih nadaljnji ukrepi Vlade, ki bi lahko preprečili širjenje okužbe in s tem zlom zdravstvenega sistema, nujni. Če bi do zloma prišlo, namreč ne bi bilo ogroženo le zdravje in življenje bolnikov, temveč tudi njihovo dostojanstvo, saj bi jim moralo zdravstveno osebje v nasprotju z medicinsko etiko zaradi nezadostnih zmogljivosti v kadrih, opremi in oskrbi odreči kakovostno zdravstveno oskrbo. Možnost, da bi izpodbijani ukrep, ki je intenzivnejši od predhodnih milejših ukrepov – pa vendar spet ne tako intenziven kot ukrepi, sprejeti v nekaterih drugih državah s hujšo epidemiološko sliko v tistem času (na primer v Italiji in Španiji) –, preprečil zlom zdravstvenega sistema, je torej obstajala. Hkrati je obstajala tudi nevarnost, da bi opustitev tega ukrepa pomembno poslabšala možnosti za preprečevanje širjenja nalezljive bolezni. Upošteva se slednje

in dolžnost doseganja najvišjega dosegljivega standarda zdravstvene oskrbe²¹ oziroma najvišje stopnje zdravja²² in s tem posredno varovanja zdravja in življenja ljudi, je bil izpodbijani ukrep, uveljavljen z Odlokom/38, in po 17 dneh, ko je ta prenehal veljati, še z Odlokom/52, nujen.

Presoja sorazmernosti v ožjem smislu

55. Poseg v človekovo pravico je sorazmeren v ožjem smislu, če je teža tega posega (v tem primeru posega v svobodo gibanja) sorazmerna vrednosti zasledovanega cilja oziroma pričakovanim koristim, ki bodo zaradi posega nastale (v tem primeru za varovanje zdravja in življenja ljudi). Omejitve v Odloku/38 so bile sicer nekoliko strožje od omejitev v Odloku/52. Vendar pa sta oba izpodbijana odloka omogočala izjeme od splošne prepovedi gibanja čez meje občin. V primerih izjem posega v svobodo gibanja ni bilo. Gre za izjeme tako zaradi opravljanja dela ali dejavnosti kot zaradi dostopa do nekaterih temeljnih storitev, povezanih z zdravjem, odvrčanjem nevarnosti za zdravje, življenje ali premoženje, pa tudi zaradi varstva in pomoči osebam, ki so potrebne podpore, oziroma zaradi oskrbe ali nege družinskih članov (prvi odstavek 3. člena Odloka/38 in Odloka/52). Zagotovljen je bil dostop do temeljnih potrebščin za življenje ter omogočeno opravljanje dela, dejavnosti in pomembnih storitev za vsakdanje življenje (tretji odstavek v zvezi z drugim odstavkom 3. člena Odloka/38 in Odloka/52) v sosednji občini, če to ni bilo mogoče v občini prebivališča. Omejitev gibanja na občino prebivališča pa je bila brez izjem določena glede dostopa do javnih parkov in drugih sprehajalnih površin (drugi odstavek 4. člena Odloka/38 in Odloka/52) oziroma za izvajanje športnorekreacijskih dejavnosti (tretji odstavek 4. člena Odloka/52). Ureditev, ki je omogočala gibanje izven meja občin, je, ne glede na nomotehnični pristop, ki ga je ubral normodajalec, že v temelju prispevala k manjši teži posledic ukrepa za poseg v pravico do svobode gibanja. Teže omejitve gibanja na območje občine prebivališča v posameznih določbah Odloka/38 in Odloka/52, ki posegajo v pravico do svobode gibanja, namreč ni mogoče presojati izolirano od tistih določb, ki niso pomenile omejevanja te človekove pravice. Kljub temu je treba upoštevati, da teža posega v pravico do svobode gibanja ni majhna, čeprav je bilo gibanje omogočeno znotraj meja občin. Vendar teža posega blaži razloženi pomen dolžnosti vsakogar do drugega in do družbene skupnosti (43. točka obrazložitve te odločbe). V pogojih epidemije neznane in resne bolezni, ki izbruhne na novo in sproža krizo na področju javnega zdravja, je utemeljeno pričakovanje, da posamezniki svoje interese presojajo v luči višjih vrednot, tj. pomena varstva javnega zdravja, potrebe zagotavljanja sposobnosti učinkovitega odziva zdravstvenih ustanov v pogojih epidemije in pomena varstva posebej ranljivih skupin, ki jih neraziskana bolezen najbolj ogroža. Pri presoji pričakovanih koristi od presojanega ukrepa je treba na drugi strani upoštevati, da je

²¹ Glej prvi odstavek 12. člena Pakta.

²² Glej 13. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-127/02.

bila ob sprejetju izpodbijanih odlokov izkazana upoštevna stopnja verjetnosti vpliva ukrepa na možnost zmanjševanja oziroma upočasnjevanja širjenja nalezljive bolezni COVID-19. S tem pa je bila izkazana tudi razumna verjetnost pozitivnega vpliva ukrepa na preprečevanje možnosti slabitve učinkovitosti zdravstvenega sistema. Učinkovito delovanje zdravstvenega sistema je v pogojih epidemije ključno za varovanje zdravja in življenja ljudi, pa tudi za krepitev zaupanja prebivalstva v dane vire družbe, ki so odločilni za premagovanje krize na področju javnega zdravja. Četudi koristi na strani varovanja sposobnosti zdravstvenega sistema za učinkovit odziv v pogojih epidemije ni bilo mogoče vnaprej natančno določiti in četudi enako velja za *ex ante* oceno pozitivnega učinka ukrepa na zdravje in življenje ljudi, upoštevna stopnja verjetnosti pozitivnega vpliva ukrepa na varovanje teh vrednot izraža koristi, ki odtehtajo težo posega v pravico do svobode gibanja. Zato po oceni Ustavnega sodišča Vladi ni mogoče očitati, da je sprejela ukrep, ki bi bil v opisanih okoliščinah nesorazmeren s pričakovanimi koristmi. Ustavno sodišče je imelo pred očmi, da bi v danih okoliščinah, upoštevala izkušnje v Italiji, zaradi uvedbe preblagih ukrepov ob začetku epidemije lahko prišlo do takšne širitve virusa SARS-CoV-2, da bi bilo kasneje ustrezno zaščito zdravja in življenja ljudi mogoče zagotoviti le še z ukrepi, ki bi bistveno intenzivneje posegali v človekove pravice ali temeljne svoboščine. Opozoriti kaže tudi, da je Vlada javnost o sprejetih ukrepih sproti obveščala na rednih tiskovnih konferencah, na katerih je sodelovala tudi vodja strokovne skupine Ministrstva za zdravje, ki je na poljuden in razumljiv način seznanjala javnost o stanju in o strokovnih razlogih, zaradi katerih je ocenjevala, da so bili posamezni ukrepi potrebni.

56. Za presojo ožje sorazmernosti ukrepov, ki zaradi preprečevanja širjenja nalezljive bolezni posegajo v pravico do svobode gibanja, je pomembno tudi, da so časovno zamejeni. Čeprav ne gre za zahtevo, primerljivo tisti iz 15. člena EKČP, kadar bi bile razglašene izredne razmere,²³ omejitve ne smejo biti sprejete ne glede na čas njihovega trajanja. Dlje ko namreč ukrep traja, bolj invaziven postaja poseg. Zato sta potrebni periodično preverjanje stanja in prilagajanje (z razumno mero previdnosti) omejujočih ukrepov za naprej. Ustavno sodišče je že v sklepu št. U-I-83/20 poudarilo, da je mogoče časovno zamejenost doseči tudi z določitvijo dolžnosti Vlade, da sorazmernost ukrepov periodično preverja in jih podaljša samo, če bo glede na vsakokratne razmere in mnenje stroke glede širjenja nalezljive bolezni ugotovila, da so še potrebni za doseg zasledovanih ciljev – prav z namenom, da se zmanjša možnost nesorazmernih posegov, ob tem ko na drugi strani to ne bi nič bolj ogrozilo zdravja in življenja ljudi. Ustavno sodišče je v načinu izvršitve začasnega zadržanja izvrševanja Odloka/38 Vladi naložilo preverjanje vsakih sedem dni. Vendar z določitvijo načina izvršitve (odločbe in še toliko manj) sklepa, s katerim se do končne odločitve Ustavnega sodišča zadrži izvrševanje izpodbijanega predpisa, Ustavno

²³ Ker se v takih razmerah v skladu s prvim odstavkom 16. člena Ustave lahko začasno celo razveljavijo posamezne človekove pravice ali temeljne svoboščine, je vnaprejšnja določitev trajanja izrednega stanja že zato nujna sestavina same razglasitve takega stanja.

sodišče ne izvaja ustavnosodne presoje, ki bi ustvarjala obvezujoče pravne učinke za normodajalca;²⁴ torej jih niti za Ustavno sodišče ne more, če bi se ob ustavnopravni presoji predpisa izkazalo drugače. Zato tudi zahteva po času novega periodičnega preverjanja prav v dolžini sedem dni, ki prispeva h krepitvi zaupanja med prebivalstvom, ni ustavnopravno obvezujoče merilo za presojo sorazmernosti v ožjem smislu, ko gre za časovno razsežnost omejitve. Kot poudarjata Vlada in vodja strokovne skupine Ministrstva za zdravje, opirajoč se prav na strokovna dognanja, se je v izkušnjah z obolenjem za boleznijo COVID-19 izkazalo, da se učinki sprejetih ukrepov lahko pokažejo šele v nekoliko daljšem času – v približno dvotedenskem obdobju. Odlok/38 je Vlada sprejela 29. 3. 2020, že 15. 4. 2020 (torej en dan pred izdajo sklepa Ustavnega sodišča, ki je bil nemudoma objavljen) pa je sprejela nov odlok – Odlok/52, ki je razveljavil Odlok/38 in ni pomenil le podaljšanja veljavnosti poprejšnjega ukrepa, temveč je do določene mere tudi ublažil težo posega v svobodo gibanja s širitvijo izjem (6. člen), ko je bilo dovoljeno gibanje izven občine prebivališča. Vlada je to izhodišče strokovne skupine očitno upoštevala, saj je po dvotedenski periodi preizkusila razloge za poprejšnje ukrepe. Takoj za tem je začel učinkovati sklep Ustavnega sodišča z dne 16. 4. 2020, na katerega se je Vlada odzvala in en teden zatem ubesedila v 8. členu Odloka/52 vsebino načina izvrševanja zadržanja, ki ga je določilo Ustavno sodišče.

57. Ko gre za časovni vidik sorazmernosti v ožjem smislu, je najprej treba ugotoviti, da ta vidik v Odloku/38 in Odloku/52 ni bil v celoti prezrt. Ob uveljavitvi sta oba odloka s splošno opredelitvijo nalagala Vladi preverjanje nadaljnega obstoja razlogov za ukrep. To sicer pomeni, da nista vsebovala izrecne vnaprejšnje zamejitve časovnega obdobja svoje veljavnosti, vendar zgolj zato 7. členu Odloka/38 in 8. členu Odloka/52 (spremenjenega že šesti dan po uveljavitvi tega odloka) še ni mogoče očitati, da sta urejala tako invazivna posega v pravico do svobode gibanja, da bi bila z vidika časovne razsežnosti nesorazmerna v ožjem pomenu. Zaradi stopnjevanja invazivnosti posega z njegovim daljšim trajanjem ni mogoče spregledati dinamike in v tem okviru relativno kratkega obdobja veljavnosti obeh predpisov. V dneh svoje veljavnosti pa predpisa nikakor še nista mogla prerasti teže svoje prvotne invazivnosti, ki jo je Ustavno sodišče posebej presodilo z vidika ožje sorazmernosti. To pomeni, da jima ni mogoče očitati, da sta z ozirom na njuno časovno razsežnost prerasla v prekomerni poseg v pravico do svobode gibanja. Za 8. člen Odloka/52, upošteva njegovo spremembo, uveljavljeno 25. 4. 2020, navedeno niti ni več upoštevno, saj je bila v njem povzeta vsebina načina izvršitve iz sklepa št. U-I-83/20. Ob tem je treba opozoriti, da sama vnaprejšnja določitev časovnega obdobja za preverjanje sorazmernosti ukrepov ne bi odvezovala pristojnega organa k odpravi ukrepa, če bi se še pred iztekom tega obdobja izkazalo, da ni več razlogov za

²⁴ Primerjaj 10. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-163/99 z dne 23. 9. 1999 (Uradni list RS, št. 80/99, in OdlUS VIII, 209).

nadaljnji poseg v to človekovo pravico. Drugače bi se ukrep zaradi spremenjenih okoliščin lahko na določeni časovni točki izkazal za prekomernega v ožjem smislu.²⁵

58. Prav tako za presojo sorazmernosti v ožjem smislu ni nepomembno, da se lahko ukrepi uveljavijo le na območjih, za katera je mogoče na podlagi obstoječih strokovnih informacij ugotoviti obstoj tveganj. Če so ta območja raztresena po vsej državi, lahko zajemajo tudi območje celotne države, če drugače ni mogoče doseči ustavno dopustnega cilja za omejitev posamezne človekove pravice ali temeljne svoboščine. Kot je bilo že navedeno, je bila epidemija razglašena za območje celotne države prav glede na epidemiološko stanje, kot ga je ugotovil NIJZ. Pojmi, ki jih uveljavljata drugi in tretji odstavek 7. člena ZNB – okuženo in ogroženo območje –, so seveda pravni standardi, katerih vsebina se napolnjuje z vsakokratno razlago teh zakonskih določb glede na okoliščine povsem določene nalezljive bolezni (37. točka obrazložitve te odločbe), tudi ko to konkretizacijo izvedejo izvršilni predpisi.

59. Glede na navedeno so presojane določbe Odloka/38 in Odloka/52, ki so s prepovedjo gibanja izven občine prebivališča uveljavile poseg v pravico do svobode gibanja, zasledovale ustavno dopustni cilj in niso bile prekomerne. Zato tudi niso bile v neskladju s prvim odstavkom 32. člena Ustave (1. in 2. točka izreka).

B. – III.

60. Pobudnik je na presojane določbe izpodbijanih odlokov naslovil tudi očitke o neskladnosti z načelom jasnosti in pomenske določljivosti iz 2. člena Ustave, poleg tega pa je menil, da prepoved gibanja izven občine dosega takšno stopnjo intenzivnosti, da bi bil poseg v človekovo pravico dopusten le v skladu s 16. členom Ustave, če bi Državni zbor poprej na podlagi 92. člena Ustave razglasil izredno stanje.

61. Načelo jasnosti in pomenske določljivosti predpisov je eno izmed načel pravne države iz 2. člena Ustave.²⁶ Zahteva, da so predpisi opredeljeni jasno in pomensko določljivo, tako da je iz njih nedvomno mogoče ugotoviti vsebino in namen pravil, ki jih sporočajo.²⁷ To ne pomeni, da morajo biti predpisi taki, da jih ne bi bilo treba razlagati. Uporaba predpisov vedno pomeni njihovo razlago in tako kot vsi drugi predpisi so tudi zakoni in izvršilni predpisi predmet razlage. Z vidika pravne varnosti pa postane predpis sporen takrat, kadar s pomočjo metod o razlagi pravnih predpisov ne moremo priti do njegove jasne vsebine, oziroma tedaj, ko se z

²⁵ Kot tudi za neprimerne (glej 47. točko obrazložitve te odločbe).

²⁶ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-66/08 z dne 11. 12. 2008 (Uradni list RS, št. 121/08, in OdlUS XVII, 73), 33. točka obrazložitve.

²⁷ Primerjaj odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-123/11 z dne 8. 3. 2012 (Uradni list RS, št. 22/12), 8. točka obrazložitve.

ustaljenimi metodami razlage ne da ugotoviti vsebine pravila (ne pa že tedaj, ko besedilo predpisa ne daje odgovorov na vsa vprašanja, ki se utegnejo pojaviti v praksi).²⁸ Presojane določbe Odloka/38 in Odloka/52 (36. točka obrazložitve te odločbe) so takšne, da jih je mogoče razložiti, zato je pobudnikov očitek o njihovi nejasnosti in pomenski nedoločljivosti neutemeljen. To, da so bila na spletni strani Ministrstva za notranje zadeve v poljubni obliki oblikovana vprašanja in odgovori nanje v zvezi z ureditvijo v odlokih, je bilo lahko v danih razmerah le dobrodošel pripomoček splošni, pretežno pravniško nevešči javnosti, ne pa dokaz nasprotnega. V čem naj bi bile izpodbijane določbe takšne, da ne bi dosegale določnosti, ki izhaja iz načela zakonitosti iz prvega odstavka 28. člena Ustave za kazensko pravne materialne norme, pa pobudnik ne pojasni.

62. Pobudnik meni, da presojane določbe dosegajo takšno stopnjo intenzivnosti, da bi bil urejen poseg v človekovo pravico lahko dopusten le v primeru, ko bi poprej Državni zbor na predlog Vlade razglasil izredno stanje in bi bile pravice omejene pod pogoji iz 16. člena Ustave. V skladu s prvim stavkom prvega odstavka 92. člena Ustave se izredno stanje razglasi, kadar velika in splošna nevarnost ogroža obstoj države. V takem primeru je dopustno v skladu s prvim odstavkom 16. člena Ustave človekove pravice ali temeljne svoboščine ne le omejiti, temveč celo začasno razveljaviti v obsegu, kot ga zahteva tako stanje, in upošteva prepoved diskriminacije na podlagi osebnih okoliščin, razen ko gre za človekove pravice, ki so izrecno določene v drugem odstavku 16. člena Ustave; med njimi ni pravice do svobode gibanja iz drugega odstavka 32. člena Ustave. Prav to, da v primeru izrednega stanja Ustava dopušča celo začasno razveljavitev človekovih pravic ali temeljnih svoboščin, kaže, da Ustava spričo razlogov, zaradi katerih se izredne razmere smejo razglasiti (glej prvi odstavek 92. člena Ustave), dopušča bolj invazivne posege. Ustavno sodišče je presojalo izpodbijani ukrep na podlagi testov ustavno dopustnega cilja (tretji odstavek 15. člena Ustave) in t. i. strogega testa po splošnem načelu sorazmernosti (2. člen Ustave). Prav na tej ustavni podlagi se človekove pravice ali temeljne svoboščine lahko omejijo tudi v običajnih razmerah. Ker se je izkazal presojani poseg za ustavno dopustnega že v okoliščinah, ko izredno stanje, v katerem Ustava sicer dopušča bolj invazivne posege v človekove pravice, ni bilo razglašeno, se Ustavnemu sodišču ni bilo treba opredeliti do tega, ali bi bili sploh izpolnjeni pogoji za razglasitev izrednega stanja po prvem odstavku 92. člena Ustave.

63. Ustavno sodišče pripominja dvoje. Prvič, da je bilo na Ustavno sodišče poleg obravnavane pobude vloženi še več drugih pobud, ki uveljavljajo neskladnost izpodbijanih odlokov z Ustavo in ZNB, pa tudi neskladnost nekaterih zakonskih določb, na katerih temeljita izpodbijana odloka, z Ustavo, o katerih Ustavno sodišče še ni odločalo. Drugič, Ustavno sodišče se v tej zadevi ni opredeljevalo do ustavne

²⁸ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-29/04 z dne 30. 6. 2005 (Uradni list RS, št. 68/05, in OdlUS XIV, 64), 12. točka obrazložitve, in odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-277/05 z dne 9. 2. 2006 (Uradni list RS, št. 21/06, in OdlUS XV, 15), 45. točka obrazložitve.

skladnosti zakonskih podlag za sprejetje izpodbijanih odlokov. Vsebinska odločitev v tej 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.

C.

64. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi drugega odstavka v zvezi s prvim odstavkom 47. člena in tretjega odstavka 25. 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, DDr. Klemen Jaklič, dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Odločbo je sprejelo s petimi glasovi proti štirim. Proti so glasovali sodnica in sodnika Accetto, Čeferin, Mežnar in Šugman Stubbs. Sodnica in sodnika Accetto, Čeferin in Mežnar so dali odklonilna ločena mnenja. Sodnica in sodniki Knez, Jadek Pensa, Jaklič in Pavčnik so dali pritrdilna ločena mnenja.

dr. Rajko Knez
Predsednik