

Na podlagi drugega odstavka 90. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13, 75/16 in 92/21), 21. člena Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 26/07 – uradno prečiščeno besedilo, 6/18 – odl. US in 52/20) in 112. člena Poslovnika državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13, 38/17, 46/20, 105/21 – odl. US in 111/21) je Državni zbor na seji 14. julija 2022 sprejel

## **S K L E P**

### **O NEDOPUSTNOSTI RAZPISA ZAKONODAJNEGA REFERENDUMA O ZAKONU O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH ZAKONA O NALEZLJIVIH BOLEZNIH (ZNB-D, EPA 129-IX)**

#### I.

Državni zbor ugotavlja, da se pobudi za razpis zakonodajnega referenduma o Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o nalezljivih boleznih (ZNB-D, EPA 129-IX), nanašata na zakon iz četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13, 75/16 in 92/21), zato zakonodajnega referenduma o zakonu ni dopustno razpisati.

#### II.

Ta sklep začne veljati naslednji dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

#### III.

Državni zbor je na 7. izredni seji 29. 6. 2022 sprejel Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o nalezljivih boleznih (ZNB-D, EPA 129-IX; v nadaljnjem besedilu: ZNB-D). Državni svet glede navedenega zakona na podlagi tretje alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13, 75/16 in 92/21; v nadaljnjem besedilu: Ustava) ni zahteval, da naj Državni zbor pred razglasitvijo navedenega zakona o njem še enkrat odloča.

Ljudska koalicija, za njo Društvo za zaščito človeka in njegovih pravic, Regentova ulica 6, 2000 Maribor, z zakonitim zastopnikom Dragutinom Feketejem, in skupina volivcev so dne 5. 7. 2022 vložili Pobudo volivcem za razpis zakonodajnega referenduma. Referendumsko vprašanje se glasi: »Ali ste za to, da se uveljavi Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o nalezljivih boleznih, ki ga je sprejel Državni zbor RS na seji dne 29. 6. 2022?«.

Združenje v Gibanju OPS-Osveščeni Prebivalci Slovenije, Ruska ulica 2, 1000 Ljubljana, z začasnim predsednikom Ladislavom Troho, in skupina volivcev so dne 6. 7. 2022 vložili Pobudo za razpis zakonodajnega referenduma. Referendumsko vprašanje se glasi: »Ali ste za to, da se uveljavi Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona nalezljivih boleznih (ZNB-D), ki ga je sprejel Državni zbor Republike Slovenije na 7. izredni seji, 29. 6. 2022?«.

24. 5. 2013 je Državni zbor sprejel Ustavni zakon o spremembah 90., 97. in 99. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 47/13, v nadaljnjem besedilu: Ustavni zakon). Spremenjeni 90. člen Ustave določa, da referendum ni dopustno razpisati o

zakonih, ki odpravljajo protiuustavnost na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin ali drugo protiuustavnost. Pred spremembo Ustava ni določala izrecne prepovedi razpisa referendumov o posameznih vprašanjih, ki se urejajo z zakonom. Le Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 26/07 – uradno prečiščeno besedilo, 6/18 – odl. US in 52/20; v nadaljnjem besedilu: ZRLI) je v 21. členu pooblašчал Državni zbor, da je zahteval, če je menil, da bi z odložitvijo uveljavitve zakona ali zaradi zavrnitve zakona lahko nastale protiuustavne posledice, naj o tem odloči Ustavno sodišče. Spremenjeni drugi odstavek 90. člena Ustave določa, da referendumov ni dopustno razpisati o:

1. zakonih o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč,
2. zakonih o davkih, carinah in drugih obveznih dajatvah ter o zakonu, ki se sprejema za izvrševanje državnega proračuna,
3. zakonih o ratifikaciji mednarodnih pogodb,
4. zakonih, ki odpravljajo protiuustavnost na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin ali drugo protiuustavnost.

Že Ustavni zakon je določil, da se do uskladitve ZRLI smiselno uporablja tako, da Ustavno sodišče odloči v sporu med pobudnikom in Državnim zborom, ki zavrne razpis referendumov o zakonu. Po novi ustavni ureditvi se namreč Državni zbor ne more obrniti na Ustavno sodišče po presojo, ali je referendum dopusten ali ne, ampak mora sam presoditi o nedopustnosti referendumov. Če ne zavrne razpisa referendumov, tega ne more nihče več preprečiti. Državni zbor ima na voljo dve možnosti: lahko sprejme odločitev, da referendumov ne razpiše, ker ni ustavno dopusten, lahko pa ne stori nič in razpiše referendum. Rok za uskladitev ZRLI z Ustavnim zakonom je potekel 24. maja 2014. Poleg tega je Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-191/17 z dne 25. 1. 2018 ugotovilo, da je ZRLI v neskladju z Ustavo v delu, ki ureja referendumski spor. Rok za uskladitev ZRLI z odločbo Ustavnega sodišča je potekel 2. februarja 2019. Zato je Državni zbor leta 2020 na predlog Vlade sprejel Zakon o spremembah in dopolnitvi Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 52/20; v nadaljnjem besedilu: ZRLI-E), ki sicer pomeni le delno uskladitev z Ustavnim zakonom, in sicer v delu, ki zahteva ureditev postopka v Državnem zboru in sodnega varstva pravice do glasovanja na referendumu (90. člen Ustave) v primeru zakonov, ki so izvzeti iz zakonodajnega referendumov (nedopustnost referendumov). Le delna uskladitev z Ustavnim zakonom je bila predlagana zaradi epidemije nalezljive bolezni COVID-19.

ZRLI-E je uredil dva posebna postopka za presojo in odločanje Državnega zbora o nedopustnosti referendumov. Razlikujeta se glede na to, ali gre za presojo nedopustnosti referendumov o zakonih iz prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave ali iz druge, tretje in četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave. Postopek presoje in odločanja o dopustnosti referendumov iz prve alineje drugega odstavka 90. člena ureja 21.a člen ZRLI, za zakone iz druge, tretje in četrte alineje tega člena (o davčnih, proračunskih in ratifikacijskih zakonih ter o zakonih, ki odpravljajo protiuustavnost) pa 21. člen ZRLI.

Postopek presoje dopustnosti referendumov torej opravljata Državni zbor in Ustavno sodišče. Državni zbor, ki je pristojen za razpis referendumov, mora najprej oceniti, ali je zakonodajni referendum ustavno sploh dopusten (predhodna presoja dopustnosti referendumov). Upoštevati je namreč treba, da lahko razpiše referendum o zakonu, če je prepričan o njegovi ustavni dopustnosti. Če ugotovi, da ta ni ustavno dopusten, njegov razpis zavrne.

V zvezi z ZNB-D se zastavlja vprašanje, ali gre z vidika materialnega kriterija za zakon, ki ga je mogoče uvrstiti v eno izmed navedenih kategorij Ustavnega zakona, za katero velja prepoved referendumskega odločanja. Upoštevaje ureditev prepovedi zakonodajnega referendumov in ustavnosodno prakso kot tudi gradiva iz

ustavnorevizijskega postopka za spremembo 90. člena Ustave Državni zbor ugotavlja, da ZNB-D izpolnjuje pogoje, predpisane za izključitev zakonodajnega referenduma o njem po četrti alineji drugega odstavka 90. člena Ustave.

Referendum je oblika neposrednega odločanja volivcev o Ustavi, zakonu ali drugem pravnem aktu ali o drugem vprašanju, ki je pomembno za družbeno skupnost. Referendum in ljudska iniciativa sta obliki neposredne demokracije. Z izrazom referendum označujemo obliko neposrednega odločanja volivcev o Ustavi, zakonih ali drugem pravnem aktu in o drugih pomembnih družbenih vprašanjih. Gre za pravico vseh državljanov z volilno pravico, da neposredno sodelujejo pri upravljanju javnih zadev (3. in 44. člen Ustave) tako, da z glasovanjem odločijo o posameznem pravnem aktu zakonodajnega telesa. Ureditev zakonodajnega referenduma v 90. členu Ustave je bila pred njeno spremembo leta 2013 pomanjkljiva, nedorečena in neustrezna. Ustava prvotno ni določala oblik zakonodajnega referenduma, temveč je izbiro med različnimi vrstami referenduma prepustila zakonodajalcu. Referendum je bil opredeljen precej široko in dokaj ohlapno. Ustava ni določala nobenih izrecnih omejitev vprašanj, o katerih je bilo mogoče odločati na referendumu, saj je v prvem odstavku 90. člena predpisala, da lahko Državni zbor razpiše referendum o vprašanjih, ki se urejajo z zakonom. Ustavna ureditev zakonodajnega referenduma je bila zato eno najbolj spornih vprašanj. Relativno široka in enostavna dostopnost do referenduma kot tudi pomanjkljiva normativna ureditev sta omogočili njegovo uporabo kot tudi zlorabo za dosego ozkih političnih in strankarskih interesov ter tudi ciljev posameznih interesnih skupin. Zato se je v strokovni kot tudi širši družbeni javnosti vzpostavilo soglasje, da bi pod določenimi pogoji in ob ustreznem ustavnosodnem varstvu lahko omejili predmet referendumskega odločanja. Prepovedi referendumskega odločanja so zato namenjene preprečitvi tega, da bi bil na referendumu zakon zavržen, saj bi lahko bila zavrnitev uveljavitve zakona resna, protiustavna ovira za delovanje države in izpolnjevanje njenih pozitivnih obveznosti. Pa tudi referendumski postopki lahko izvedbo v zakonu vsebovane materije ovirajo in podaljšajo oziroma odložijo. Četrta alineja drugega odstavka 90. člena Ustave se zato nanaša tudi na zakone, ki odpravljajo protiustavnost na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin ali drugo protiustavnost.

Nova ureditev zagotavlja jasen, določen in pregleden referendumski postopek, ustvarja pogoje za hitrejše dokončanje zakonodajnega postopka in vnaša predvidljivost v referendumski postopek ter s tem izboljšuje položaj zainteresiranih subjektov (pobudnikov in predlagateljev referenduma ter tudi Državnega zbora), hkrati pa z izključitvijo referenduma v vnaprej določenih primerih učinkovito varuje pomembne ustavne dobrine, ki bi bile zaradi njegove izvedbe ogrožene. Izrecna določitev zakonov, o katerih razpis referenduma ni dopusten, odpravlja tudi nevarnosti arbitrarne presoje dopustnosti referenduma, saj postavlja jasnejše kriterije za to presojo in hkrati potencialnim predlagateljem jasno pove, kdaj referendum ni dopusten. V novi ustavni ureditvi referenduma je zato v primeru, ko zakonodajalec odpravlja protiustavnost in izvršuje odločbo Ustavnega sodišča, pravica do referenduma tudi že vnaprej izključena. Tehtanje med pravico do referenduma in drugo ustavno vrednoto, ki se uresničuje z zakonom, ki implementira odločbo Ustavnega sodišča, je tu opravil že ustavodajalec. Pri tem je dal absolutno prednost spoštovanju odločb Ustavnega sodišča in sodb Evropskega sodišča za človekove pravice ter ustavnim vrednotam, ki jih take odločbe varujejo.

Cilj ZNB-D je odpraviti protiustavnosti 39. člena ZNB, ki jih je ugotovilo Ustavno sodišče z odločbama št. U-I-79/20-24 z dne 13. 5. 2021 in št. U-I-155/20 z dne 7. 10. 2021. Z uveljavitvijo zakona bodo tako odpravljene ugotovljene protiustavnosti, Državni zbor pa bo s tem izpolnil ustavnopravne obveznosti, ki izhajajo iz navedenih odločb. Namen zakona je vzpostavitev ustrezne in z ustavo skladne pravne podlage za izpolnjevanje pozitivne obveznosti države, da varuje pravico do življenja (17. člen

Ustave), pravico do telesne in duševne celovitosti (35. člen Ustave) in pravico do zdravstvenega varstva (prvi odstavek 51. člena Ustave), ob hkratni vzpostavitvi ustreznih varoval, s katerimi se preprečuje prekomeren poseg v druge ustavno varovane človekove pravice in temeljne svoboščine, zlasti svobodo gibanja, pravico do zbiranja in združevanja, svobodo dela in svobodno gospodarsko pobudo. Pri oblikovanju glavnih rešitev je zakonodajalec sledil predvsem:

1. načelu sorazmernosti, kar pomeni, da zakon ne posega prekomerno v pravice posameznika in da se za varstvo prebivalstva pred nalezljivimi boleznimi sprejemajo sorazmerni ukrepi glede na oceno tveganja;
2. načelu delitve oblasti, saj iz omenjenih odločb Ustavnega sodišča izhaja, da je zakonodajalec z dosedanjo ureditvijo dajal izvršilni veji oblasti preširoko polje proste presoje pri odločanju o ukrepih iz 2., 3. in 4. točke prvega odstavka 39. člena ZNB. Spremenjeni 39. člen ZNB v celoti naslavlja ustavno problematične vidike dosedanje zakonske ureditev in bistveno zoži polje proste presoje Vlade pri sprejemanju morebitnih omejitvenih ukrepov. Poleg tega uvaja poseben način parlamentarnega nadzora nad ukrepi, ki je intenzivnejši in strožji v odvisnosti od trajanja po vsebini istega ukrepa;
3. načelu zakonitosti, ki terja, da morajo biti zakoni skladni z Ustavo, podzakonski akti, ki jih za izvajanje ukrepov iz 39. člena ZNB sprejema Vlada, pa v skladu z Ustavo in zakonom, oziroma da mora imeti podzakonski akt Vlade za izvajanje ukrepov iz 39. člena ZNB zakonsko podlago za izdajo in odreditev vsakega ukrepa.

Državni zbor je z ZNB-D uredil samó odpravo protiustavnosti, poleg tega pa le nekatera z odpravo protiustavnosti povezana vprašanja. ZNB-D torej razen odprave protiustavnosti 39. člena ZNB ne ureja druge zakonske materije, ki jo sicer ureja ZNB, ki z odpravo protiustavnosti ni povezana. Ne glede na to Državni zbor opozarja, da bo pravna ureditev iz spremenjenega 39. člena ZNB uporabljiva tako v primeru nalezljive bolezni COVID-19 kot tudi v primeru pojava do sedaj neznanih nalezljivih bolezni. Spremenjeni 39. člen ZNB opredeljuje situacije, v katerih je dopustno, da Vlada na predlog ministra, pristojnega za zdravje, ali ministra in Nacionalnega inštituta za javno zdravje z uredbo odredi strožje ukrepe, kadar drugi ukrepi, določeni z ZNB, ne zadoščajo ali ne bodo zadoščali za zagotavljanje zadostnega varstva pred širjenjem oziroma preprečevanjem nalezljivih bolezni ter varovanje zdravja in življenja ljudi. 39. člen ZNB določa vrste in obseg ukrepov, pogoje in postopek za uvedbo ter podaljševanje ukrepov in maksimalno trajanje uvedenih ukrepov. Ukrepi se odrejajo postopoma, na kaskaden način, in sicer na podlagi intenzivnosti njihovega poseganja v človekove pravice in temeljne svoboščine. Ostale določbe ZNB-D so, kot že omenjeno, s spremenjenim 39. členom povezane. 39.a člen ZNB določa, da se za pripravo, spremljanje in koordinacijo ukrepov iz 39. člena tega zakona za vsako epidemijo nalezljive bolezni, ali ko obstaja nevarnost hitrega širjenja nalezljive bolezni, ustanovi neodvisna strokovna skupina, pripravi in sprejme obrazložena strokovna ocena ki zajema epidemiološke, medicinske in etične vidike, če tako oceni strokovna skupina, pa tudi družbene in psihološke vidike ter finančno-ekonomske vidike ukrepov iz 39. člena ZNB, ter opravo testa sorazmernosti posega v človekove pravice in temeljne svoboščine. Določa se tudi seznam kazalnikov in meril, ki se upoštevajo pri pripravi strokovne ocene in predloga uredbe. Strokovna ocena je podlaga pri pripravi predloga uredbe Vlade iz 39. člena ZNB. 39.b člen ZNB uvaja nadzor Državnega zbora nad določanjem ukrepov iz 39. člena z uredbo Vlade, in sicer na kaskaden način. Pristojno delovno telo oziroma Državni zbor se z uredbo Vlade oziroma z ukrepi najprej seznanijo, v vsakem primeru podaljšanja istega ukrepa iz 39. člena ZNB preko 30, 60 ali 90 dni pa mora podati soglasje, ki ga izglasuje s kvalificirano večino.

Državni zbor opozarja tudi, da referendum ne sme pomeniti odločanja o tem, ali naj se protiustavno stanje, ugotovljeno z navedenima odločbama Ustavnega sodišča, še nadaljuje. Če je namreč cilj in namen zakona odprava protiustavnosti, potem pomeni razpis zakonodajnega referenduma podaljševanje že obstoječega protiustavnega

stanja. Poleg tega pa protiustavnosti Državni zbor ne bi mogel odpraviti še eno leto po tem, če bi bil zakon na referendumu zavržen. 25. člen ZRLI namreč določa, da eno leto po razglasitvi odločitve na referendumu Državni zbor ne sme sprejeti zakona, ki bi bil vsebinsko v nasprotju z odločitvijo volivcev.

Kadar Ustavno sodišče v skladu z določbo 48. člena Zakona o Ustavnem sodišču Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21; v nadaljnjem besedilu: ZUstS) ugotovi, da je zakon v neskladju z Ustavo, ker določenega vprašanja, ki bi ga moral urediti, ne ureja, mora zakonodajalec ugotovljeno protiustavnost odpraviti v roku, ki ga je določilo Ustavno sodišče. Rok, ki ga je Ustavno sodišče določilo za odpravo neustavnosti, se je že iztekel. Ustavno sodišče je v odločbah št. U-I-79/20-24 z dne 13. 5. 2021 in št. U-I-155/20 z dne 7. 10. 2021 Državnemu zboru naložilo, da mora ugotovljene protiustavnosti odpraviti v roku dveh mesecev po objavi teh odločb v Uradnem listu Republike Slovenije.

Odločbe Ustavnega sodišča so za Državni zbor obvezne in jih je dolžan izvršiti v postavljenih rokih. Nespoštovanje pravne obveznosti za odpravo ugotovljene protiustavnosti vzdržuje ali pogloblja protiustavno stanje, zato je zakonodajalec dolžan v danem roku sprejeti rešitev, ki iz pravnega reda izloči protiustavne norme. Nespoštovanje teh odločb pomeni hudo kršitev načel pravne države iz 2. člena Ustave in delitve oblasti iz drugega odstavka 3. člena Ustave. Cilj odprave protiustavnosti bi zavlekel ali celo onemogočil razpis zakonodajnega referenduma oziroma morebitna zavrnitev uveljavitve zakona na referendumu, s čimer bi vsebina obveznosti izvršitve konkretne odločbe Ustavnega sodišča ostala neizpolnjena.

Niti zakonodajalec niti ljudstvo nimata zakonodajne svobode, ko gre za obveznost izvršiti odločbe Ustavnega sodišča. Ustava in odločbe Ustavnega sodišča torej ne zavezujejo samo Državnega zbora kot zakonodajalca, temveč tudi državljane, kadar oblast izvršujejo neposredno, z odločanjem o posameznem zakonu na referendumu. Prav to je razlog, da ima v primerih iz četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave Državni zbor dolžnost preprečiti referendum.

V skladu s četrto alinejo drugega odstavka 90. člena Ustave referendum ni dopustno razpisati o zakonih, ki odpravljajo protiustavnost na področju človekovih pravic ali temeljnih svoboščin, ki jo je predhodno že ugotovilo Ustavno sodišče. V primeru ZNB-D gre po cilju in namenu ter rešitvah za zakon, ki izključno odpravlja z odločbami Ustavnega sodišča ugotovljene protiustavnosti 39. člena ZNB. Gre torej za zakon, ki je skladno s četrto alinejo drugega odstavka 90. člena Ustave izvzet iz referendumskega odločanja.

Ker ZNB-D po ciljih in namenu, ki jih zasleduje, ter rešitvah, ki jih uvaja, uvrščamo med zakone, ki odpravljajo protiustavnost, pride zanj v poštev postopek iz 21. člena ZRLI. Državni zbor skladno z določbo prvega odstavka 21. člena ZRLI v štirinajstih dneh po vložitvi pobude sprejme sklep, s katerim ugotovi, da referenduma ni dopustno razpisati, in ga objavi v Uradnem listu Republike Slovenije. V sklepu se navedejo razlogi, zaradi katerih referenduma ni dopustno razpisati. Pobudnik lahko v petnajstih dneh od objave sklepa zahteva, da Ustavno sodišče preizkusi njegovo ustavnost.

Iz navedenega izhaja, da Državni zbor v primeru ZNB-D, ker se pobudi za razpis referenduma nanašata na zakon iz četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave, s tem sklepom ugotavlja, da referenduma o tem zakonu ni dopustno razpisati, in že v času zbiranja podpisov volivcev za podporo zahtevi za razpis referenduma oziroma razpisa roka za zbiranje podpisov volivcev dopustnost razpisa zakonodajnega referenduma o ZNB-D zavrača.

S sprejetim ZNB-D je Državni zbor izpolnil obveznost odprave ugotovljenih protiustavnosti, naloženo v odločbah Ustavnega sodišča št. U-I-79/20-24 z dne 13. 5. 2021 in št. U-I-155/20 z dne 7. 10. 2021.

Z zakonom se državi omogoči izpolnjevanje pozitivnih obveznosti, kot jih določajo 17., 35. in 51. člen Ustave, in sicer tako, da ZNB-D v 39. členu določa ustavno skladne ukrepe za varovanje zdravja in življenja ljudi. Po eni strani se z ureditvijo 39. člena ZNB v luči zagotavljanja varstva zdravja in življenja ljudi zasleduje namen zadostnega in učinkovitega varstva pred širjenjem nalezljivih bolezni in preprečevanja nalezljivih bolezni. Po drugi strani pa spremenjeni 39. člen ZNB zasleduje cilj, da se z uredbo, ki jo v zvezi z ukrepi sprejme Vlada, v najmanjši možni meri posega v svobodo gibanja in zbiranja ter druge človekove pravice in temeljne svoboščine glede na vrsto posameznega ukrepa. 39.a in 39.b člen sta z določbo 39. člena ZNB povezana člena.

Ustavno sodišče je 3. 6. 2021 v Uradnem listu Republike Slovenije, št. 88/21 objavilo odločbo št. U-I-79/20-24 z dne 13. 5. 2021 (v nadaljnjem besedilu: odločba U-I-79/20), s katero je ugotovilo, da sta 2. in 3. točka prvega odstavka 39. člena ZNB v neskladju z Ustavo. V odločbi U-I-79/20 je med drugim navedlo, da ZNB določa nalezljive bolezni, ki ogrožajo zdravje prebivalcev Republike Slovenije, in bolnišnične ali nozokomialne okužbe, ki nastanejo v vzročni zvezi z opravljanjem zdravstvene dejavnosti, ter predpisuje ukrepe za njihovo preprečevanje in obvladovanje (1. člen ZNB). Ukrepi za preprečevanje in obvladovanje nalezljivih bolezni so v ZNB razdeljeni na splošne in posebne ukrepe. Med posebne ukrepe sodita tudi osamitev in karantena. Zakonodajalec je torej med posebnimi ukrepi uredil dva, s katerima se posamezni osebi zaradi preprečevanja širjenja nalezljive bolezni omeji svobodno gibanje. Ker pa je dopustil možnost, da vnosa ali razširitve neke nalezljive bolezni ne bo mogoče vselej preprečiti zgolj z omejevanjem gibanja obolelim osebam in osebam, za katere obstaja sum, da so bile z obolelimi osebam v stiku, je določil, da se lahko gibanje in zbiranje ljudi omejita tudi širše. Tako je v izpodbijanih 2. in 3. točki prvega odstavka 39. člena ZNB določil, da lahko Vlada, kadar z drugimi ukrepi, določenimi z ZNB, ni mogoče preprečiti, da se v Republiko Slovenijo zanesejo in v njej razširijo določene nalezljive bolezni, med drugim prepove oziroma omeji gibanje prebivalstva na okuženih ali neposredno ogroženih območjih oziroma prepove zbiranje ljudi v šolah, kinodvoranah, javnih lokalih in na drugih javnih mestih, dokler ne preneha nevarnost širjenja nalezljive bolezni. Celotno besedilo 39. člena ZNB se je glasilo

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

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

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

Nadalje 2. in 3. točka prvega odstavka 39. člena ZNB, ki sta bili z odločbo U-I-79/20 spoznani kot neustavni, Vladi omogočata odreditev ukrepov, s katerimi se zaradi preprečevanja širjenja določene nalezljive bolezni posega v svobodo gibanja ter pravico do zbiranja in združevanja. Nadalje je v odločbi U-I-79/20 navedeno, da sme zakonodajalec izvršilni oblasti prepustiti zgolj podrobnejše urejanje omejitev, ki jih je pred tem sam predpisal, in to le ob nadaljnjem pogoju, da ji za tako urejanje določi

dovolj določna merila. V obravnavanem primeru pa zakonodajalec ni predvidel, da bo ob vsakokratnem pojavu nalezljive bolezni o omejitvah gibanja in zbiranja nedoločenega števila posameznikov odločil sam z zakonom. Pooblastilo za sprejetje predpisa, s katerim se prepove oziroma omeji gibanje in/ali zbiranje prebivalstva, je podelil Vladi. Z izpodbijanima 2. in 3. točki prvega odstavka 39. člena ZNB tako zakonodajalec Vladi ni prepustil le podrobnejšega urejanja že sprejetih omejitev gibanja in zbiranja, temveč odločanje o tem, ali bo ob pojavu posamezne nalezljive bolezni sploh poseženo v svobodo gibanja ter pravico do zbiranja in združevanja nedoločenega števila posameznikov. Ustavno sodišče v odločbi U-I-79/20 med drugim navaja, da zakonodajalec v 39. člen ZNB ni vgradil kakšnih drugih varoval, s katerimi bi lahko omejil prosto presojo Vlade, kot je dolžnost posvetovanja in sodelovanja s stroko. Ustavno sodišče meni, da odločitve, ki jih ZNB v 2. in 3. točki prvega odstavka 39. člena prepušča Vladi, ne sodijo zgolj na področje politične presoje, temveč tudi na področje medicinske, epidemiološke, psihološke, sociološke in drugih strok. Ustavno sodišče je navedlo, da daje zakonodajalec Vladi bistveno preširoko polje proste presoje pri odločanju o ukrepih iz 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB. Ustavno sodišče ugotavlja, da je zakonodajalec z 2. in 3. točko prvega odstavka 39. člena ZNB pooblastil Vlado, da zaradi preprečevanja nalezljivih bolezni odloča o posegih v svobodo gibanja ter pravico do zbiranja in združevanja, ne da bi ob tem določil zadostno vsebinsko podlago za izvrševanje tega pooblastila. Izpodbijani 2. in 3. točka prvega odstavka 39. člena ZNB sta zato v neskladju z drugim odstavkom 32. člena in tretjim odstavkom 42. člena Ustave. Vendar pa je Ustavno sodišče moralo upoštevati, da bi z razveljavitvijo 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB izvršilna oblast izgubila kakršnokoli zakonsko podlago za omejevanje gibanja in zbiranja zaradi preprečevanja nalezljivih bolezni, vključno z nalezljivo boleznijo COVID-19. Vse dokler zakonodajalec ne bi sprejel nove zakonske ureditve, tako država morda ne bi mogla izpolnjevati svoje pozitivne ustavne obveznosti varovanja zdravja in življenja ljudi. Ker sta pravica do zdravja in življenja temeljni ustavni vrednoti, bi razveljavitev izpodbijane zakonske ureditve lahko privedla do še hujšega protiustavnega stanja kot v primeru, če se protiustavna ureditev za določen čas ohrani v veljavi. Iz tega razloga Ustavno sodišče izpodbijane zakonske ureditve ni razveljavilo, temveč je na podlagi 48. člena in drugega odstavka 40. člena ZUstS odločilo, da sta 2. in 3. točka prvega odstavka 39. člena ZNB v neskladju z Ustavo, da mora Državni zbor ugotovljeno neskladje odpraviti v roku dveh mesecev po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije, do odprave ugotovljenega neskladja pa se uporabljata 2. in 3. točka prvega odstavka 39. člena ZNB. Ustavno sodišče je z namenom, da bi zavarovalo zdravje in življenje ljudi, do odprave ugotovljene protiustavnosti omogočilo uporabo protiustavnih zakonskih določb, vse dokler zakonodajalec ne odpravi neskladja. Ustavno sodišče je pri določitvi dolžine roka za odpravo ugotovljenega neskladja upoštevalo, da na podlagi izpodbijane protiustavne zakonske ureditve že več kot leto dni prihaja do posegov v svobodo gibanja ter pravico do zbiranja in združevanja vseh posameznikov na ozemlju Republike Slovenije. Zato je nadaljnjo uporabo protiustavnih zakonskih določb omejilo na najkrajši čas, za katerega je ocenilo, da je potreben za sprejetje ustavnoskladne zakonske ureditve.

Ustavno sodišče je 7. 10. 2021 v Uradnem listu Republike Slovenije, št. 178/21 objavilo odločbo št. U-I-155/20 z dne 7. 10. 2021 (v nadaljnjem besedilu: odločba U-I-155/20), s katero je ugotovilo, da je 4. točka prvega odstavka 39. člena ZNB v neskladju z Ustavo. V odločbi U-I-155/20 je Ustavno sodišče na pobudo več gospodarskih subjektov različnih pravnoorganizacijskih oblik presojalo 4. točko prvega odstavka 39. člena ZNB, ki pooblašča Vlado, da zaradi preprečitve vnosa določene nalezljive bolezni v državo ali njene razširitve v državi prepove oziroma omeji promet s posameznimi vrstami blaga in izdelkov. Presojalo je tudi odlok Vlade, ki je bil sprejet na podlagi navedene zakonske določbe zaradi zaježitve in obvladovanja epidemije nalezljive bolezni COVID-19, ki je začasno prepovedoval ponujanje in prodajanje blaga ter storitev potrošnikom v Republiki Sloveniji. Pobudniki so zakonski ureditvi med drugim očitali, da Vladi

odeljuje pooblastilo, da po lastni presoji, brez kakršnihkoli zakonskih omejitev in meril, izvirno odloča o omejevanju pravic posameznikov. Ustavno sodišče je te očitke presoјalo z vidika 49. in 74. člena Ustave, ki zagotavljata svobodo dela oziroma svobodno gospodarsko pobudo, v povezavi z načelom legalitete iz drugega odstavka 120. člena Ustave, ki zahteva, da izvršilna oblast deluje na podlagi in v okviru zakona.

Ustavno sodišče je opozorilo na svojo dosedanjo presojo, po kateri izvršilna oblast ne sme izvirno urejati vprašanj, ki sodijo na področje zakonodajnega urejanja. Kadar zakonodajalec izvršilno oblast pooblasti za izdajo podzakonskega predpisa, mora v temelju sam urediti vsebino, ki naj bo predmet predpisa, ter določiti okvire in usmeritve za podrobnejše podzakonsko urejanje. Ustavno sodišče je poudarilo, da je zahteva po določnosti zakonske podlage še posebej stroga, kadar gre za omejevanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Splošni akt, s katerim se neposredno posega v človekove pravice ali temeljne svoboščine nedoločenega števila posameznikov, je lahko le zakon.

Ko gre za urejanje svobode dela in svobodne gospodarske pobude zaradi preprečevanja širjenja nalezljive bolezni, po oceni Ustavnega sodišča sicer ni v neskladju z Ustavo, če zakonodajalec zaradi učinkovitega varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter izvrševanja pozitivnih obveznosti, ki izhajajo iz Ustave, izjemoma prepusti izvršilni oblasti predpisovanje ukrepov, s katerimi se neposredno posega v svobodo dela in svobodno gospodarsko pobudo nedoločenega števila gospodarskih subjektov. Vendar pa morajo biti v zakonu določena ustrezna varovala pred arbitrarnim omejevanjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Ustavno sodišče je presodilo, da izpodbijana zakonska ureditev tej ustavni zahtevi ne zadosti, saj Vladi prepušča, da po lastnem preudarku določa trajanje omejitev in prepovedi, s katerimi se (tudi zelo intenzivno) posega v svobodo dela in svobodno gospodarsko pobudo (lahko tudi vseh) posameznikov in gospodarskih subjektov na ozemlju Republike Slovenije. Ob tem pa zakon tudi ne določa varoval, ki bi omejila prosto presojo Vlade, kot sta dolžnost posvetovanja in sodelovanja s stroko ter obveščanje javnosti o okoliščinah in strokovnih stališčih, ki so pomembna za odločanje o ukrepih. Ob tem je presodilo tudi, da ZNB ne daje podlage za sprejemanje ukrepov na področju ponujanja storitev, temveč le za blago (in izdelke).

Ustavno sodišče je zato ugotovilo, da je 4. točka prvega odstavka 39. člena ZNB v neskladju z 49. in 74. členom Ustave. Odločilo je, da mora Državni zbor ugotovljeno neskladje odpravi v roku dveh mesecev po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije, do odprave neskladja pa se uporablja 4. točka prvega odstavka 39. člena ZNB, pri čemer se uporablja tudi za storitve. Tako je odločilo, da bi zavarovalo zdravje in življenja ljudi, ki bi lahko bila v prihodnje ogrožena zaradi odsotnosti zakonske podlage, in s tem preprečilo nastanek še hujšega protiustavnega stanja. Ustavno sodišče je posledično ugotovilo, da je bil v neskladju z istima ustavnima določbama tudi izpodbijani odlok Vlade. Odločilo je, da ima ugotovitev neskladnosti učinek razveljavitve.

Številka: 502-01/22-21/631

Datum: 14. julij 2022

EPA 129-IX



Državni zbor  
mag. Urška Klakočar Zupančič  
predsednica