



Številka: U-I-83/21-9, U-I-84/21-8, U-I-86/21-10

Datum: 8. 4. 2021

SKLEP

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus pobud Roka Bana, Ljubljana, družbe BAS PRODUCTION, produkcija snemanje in storitve, d. o. o., Ljubljana, Matica Kocjančiča, Maribor in Aleša Zalarja, Zgornje Gorje, ki ga zastopa Odvetniška pisarna Miro Senica in odvetniki, d. o. o., Ljubljana, na seji 8. aprila 2021

sklenilo:

1. Pobude za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti 11. člena Odloka o določitvi pogojev vstopa v Republiko Slovenijo zaradi zaježitve in obvladovanja nalezljive bolezni COVID-19 (Uradni list RS, št. 46/21) se sprejmejo.

2. Do končne odločitve Ustavnega sodišča se zadrži izvrševanje 11. člena Odloka o določitvi pogojev vstopa v Republiko Slovenijo zaradi zaježitve in obvladovanja nalezljive bolezni COVID-19.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Pobudniki so vložili pobude za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti 11. člena Odloka o določitvi pogojev vstopa v Republiko Slovenijo zaradi zaježitve in obvladovanja nalezljive bolezni COVID-19 (v nadaljevanju Odlok), ki ureja pogoje za potovanje v države oziroma administrativne enote držav na rdečem seznamu.

2. Pobudnika Rok Ban in družba BAS PRODUCTION, d. o. o., Ljubljana, (v nadaljevanju prva pobudnika) zatrjujeta, da je izpodbijana določba v neskladju s 14., 33. in 74. členom ter drugim odstavkom 120. člena in 39. členom Zakona o nalezljivih boleznih (Uradni list RS, št. 33/06 – uradno prečiščeno besedilo in 142/20 – v nadaljevanju ZNB). Pobudnik Rok Ban zatrjuje, da izpodbijana določba neposredno posega v njegov pravni položaj, saj mu prepoveduje izstop iz Republike Slovenije in potovanje v države oziroma njihove

administrativne enote, ki so na rdečem seznamu. Navaja, da ni prebolel bolezni COVID-19, pri čemer prilaga test o (ne)prisotnosti protiteles virusa SARS-CoV-2, da ni bil cepljen proti COVID-19 in da ni podana nobena izjema, ki jo določa prvi odstavek 11. člena Odloka. Navaja, da bi bilo moralno sporno zahtevati, da se prisilno okuži z boleznijo, da bi izpolnil pogoje za izstop iz države. Poudarja tudi, da se zaradi pomanjkanja cepiva ne more cepiti. Glede na navedeno naj bi mu bilo onemogočeno izvrševati lastninsko pravico na nepremičnini v Republiki Hrvaški, kot imetniku deleža v gospodarski družbi pa onemogočeno izvajanje gospodarske dejavnosti avdiovizualne in filmske produkcije, kar naj bi mu zagotavljal tudi 45. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije (prečiščena različica, UL C 202, 7. 6. 2016 – v nadaljevanju PDEU). Družba BAS PRODUCTION zatrjuje, da izpodbijana določba neposredno posega v njen pravni položaj, saj njenemu zakonitemu zastopniku prepoveduje izstop iz države in mu s tem onemogoča opravljati gospodarsko dejavnost (sklepanje pravnih poslov) v državah oziroma njihovih administrativnih enotah, ki so na rdečem seznamu. Izpodbijana določba naj bi mu tudi onemogočala zaključitev projekta, ki je bil posnet 16. 3. 2021.

3. Pobudnik Matic Kocjančič (v nadaljevanju drugi pobudnik) zatrjuje, da je 11. člen Odloka v neskladju s 1. in 2. členom, prvim odstavkom 32. člena in prvim odstavkom 39. člena Ustave. Navaja, da izpodbijana določba prepoveduje izstop iz Republike Slovenije. S tem naj bi posegala v položaj prebivalcev Republike Slovenije, ogrožen pa naj bi bil tudi ustroj demokratične republike iz 1. člena Ustave.

4. Pobudnik Aleš Zalar (v nadaljevanju tretji pobudnik) zatrjuje, da je 11. člen Odloka v neskladju z 2., 14., 32. in 35. členom Ustave, 8. členom Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP) in 2. členom Protokola št. 4 k EKČP, 1. členom Protokola št. 12 k EKČP, 7. členom in prvim odstavkom 45. člena Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (UL C 202, 7. 6. 2016 – v nadaljevanju Listina), 20. členom PDEU in 13. členom Splošne deklaracije človekovih pravic (ki jo je Generalna skupščina OZN sprejela 10. decembra 1948 z Resolucijo št. 217 A (III) – v nadaljevanju Splošna deklaracija OZN). Navaja, da ima stalno prebivališče v Republiki Sloveniji in začasno prebivališče v Republiki Avstriji ter da živi v čezmejni zunajzakonski skupnosti. Zatrjuje, da ne izpolnjuje pogojev za nobeno izjemo, ki omogoča potovanje v države oziroma njihove administrativne enote na rdečem seznamu. Odlok naj bi posegal v njegovo pravico do zasebnega in družinskega življenja, saj naj bi mu onemogočal izstop iz države oziroma prehod v državo, kjer je bila v času uveljavitve Odloka njegova zunajzakonska partnerica. Odlok naj bi posegal tudi v pravico do svobode gibanja. Tretji pobudnik poudarja, da se Odlok nanaša na vse osebe, ki imajo prebivališče v Republiki Sloveniji, in s tem zajema zelo širok krog oseb. Zatrjuje, da Odlok učinkuje neposredno, saj bi izdajo posamičnega akta izzval le s kršitvijo Odloka. V tem oziru nadalje meni, da od pobudnika, ki je nekdanji sodnik in pravosodni minister, ni mogoče pričakovati, da bi s kršitvijo predpisov in plačilom denarne kazni zaradi prepovedanega prehoda državne meje izzval izdajo posamičnega akta. Navaja, da ima osebni interes zapustiti Republiko Slovenijo zaradi izvrševanja pravice do družinskega življenja.

5. Pobudniki predlagajo zadržanje izvršitve 11. člena Odloka. Prva pobudnika navajata, da sta aktivna v avdiovizualni industriji, ki je po svoji naravi podobna turizmu. Navajata, da snemalne ekipe v tem času zaradi ugodnih vremenskih razmer pogosto izvajajo snemanja v slovenskem, italijanskem in hrvaškem primorju in da se prav v tem času potegujeta za izvajanje dveh projektov. Za normalno izvajanje te gospodarske dejavnosti naj bi bilo nujno, da imata pobudnika možnost odhoda iz države in pregled terena. Prva pobudnika poudarjata, da je prav začetek pomladi ključen čas za opravljanje te gospodarske dejavnosti. Izpodbijana določba naj bi jima onemogočala izvajati gospodarsko dejavnost in naj bi jima zato nastajala škoda. Neizvedba projektov zaradi onemogočenega odhoda iz države bi lahko povzročila večji izpad dohodkov, saj bi s tem lahko izgubila potencialne stranke. Prva pobudnika tudi navajata, da jima izpodbijana določba onemogoča v predvidenih rokih zaključiti projekt, ki se je izvajal v Zagrebu 16. 3. 2021. Nedokončanje projektov v dogovorjenih rokih pa naj bi škodilo dobremu imenu in pomenilo nepopravljivo škodo. Prva pobudnika tudi navajata, da onemogočanje gospodarske dejavnosti povzroča škodo državnemu proračunu in bi lahko povzročilo tudi izgubo delovnih mest. Pobudnik Rok Ban zatrjuje še, da naj bi mu škoda nastajala tudi zaradi poseganja v lastninsko pravico.

6. Drugi pobudnik navaja, da bi izvrševanje izpodbijane določbe Odloka povzročilo škodljive posledice slovenskemu gospodarstvu. Zaradi sprostitve nekaterih ukrepov za preprečevanje širjenja bolezni COVID-19 so slovenske gospodarske družbe začele sklepati nove posle. Njihovo izvrševanje pa naj bi bilo s tako strogim ukrepom omejevanja izhoda iz države oteženo. Ukrep bi lahko povzročil zamujene roke dobav in odškodninsko odgovornost. S tem naj bi se povzročala škoda slovenskemu gospodarstvu in posredno tudi proračunu Republike Slovenije. Po drugi strani pa naj se z izpodbijanem ukrepom ne bi moglo zagotoviti varovanje javnega zdravja. Izvrševanje izpodbijane določbe naj bi pomenilo zmanjšanje števila oseb na ozemlju Republike Slovenije in s tem tudi zmanjšanje pritiska na zdravstveni sistem.

7. Tretji pobudnik zatrjuje, da so škodljive posledice izpodbijanega Odloka očitne, saj posega v pravico do svobode gibanja ter pravico do zasebnega in družinskega življenja. Navaja, da posega v človekove pravice ni mogoče vrednotiti v ekonomskem pomenu škode, vendar navedeni ukrep povzroča nemir, občutek nemoči, nesrečo in izgubo zaupanja v pravno državo. Navaja, da so izjeme, ki dopuščajo odhod iz države, določene tako ozko, da dejansko onemogočajo odhod večini prebivalcev Republike Slovenije. Opozarja, da Odlok prepoveduje odhod iz države tudi zdravim tujcem s prijavljenim prebivališčem v Republiki Sloveniji in opravljenim testom. S tem Republika Slovenija na svojem ozemlju zadržuje tudi tuje državljane. Takšno ravnanje lahko povzroči tudi škodo mednarodnemu ugledu države. Tretji pobudnik navaja tudi, da je Odlok stopil v veljavo isti dan, kot je bil objavljen, zato je posameznikom onemogočil, da bi pred uveljavitvijo Odloka z zapustitvijo države lahko dosegli izvrševanje pravice do družinskega življenja. Nadalje navaja, da mu Odlok onemogoča navzočnost ob družinskem članu, ki mu sicer ne preti nevarnost za življenje in zdravje, vendar ima določene zdravstvene posebnosti. Navaja še, da je v Republiki Sloveniji manjše število oseb, ki želijo zapustiti državo zaradi

združevanja z družino, zato prepoved izstopa ne more bistveno doprinesti k obvladovanju epidemije. Pobudnik je predlog za zadržanje izvrševanja izpodbijane določbe dopolnil še z navedbo dodatnih osebnih okoliščin, ki naj bi izkazovale težo posega v pravico do izvrševanja pravice do zasebnega in družinskega življenja (smrt v družini).

8. Ustavno sodišče je pobude s predlogom za začasno zadržanje izvršitve 11. člena Odloka poslalo Vladi. Ustavno sodišče Vladi ni poslalo dopolnitve predloga za začasno zadržanje izvrševanja izpodbijane določbe tretjega pobudnika, ker ta ne vsebuje vsebinsko novih argumentov, do katerih se Vlada ne bi imela možnosti opredeliti že pri odgovoru na prvotni predlog.

9. Vlada v odgovoru navaja, da so bili ukrepi delne omejitve gibanja, med drugim tudi določitev pogojev za izstop iz države, sprejeti ob upoštevanju dognanj epidemiološke in infektološke stroke glede prepovedi in omejevanja socialnih stikov med prebivalstvom. Ti ukrepi naj bi bili najučinkovitejši pri preprečevanju širjenja nalezljive bolezni COVID-19. Sprejeti naj bi bili kot skrajni ukrepi, ko z drugimi ukrepi po ZNB ni bilo mogoče preprečiti širjenja bolezni. Vlada s sklicevanjem na stališča Evropskega centra za preprečevanje in obvladovanje bolezni navaja, da se epidemiološka situacija po svetu in v sosednjih državah slabša zaradi mutacij oziroma novih različic virusa in da naj bi nove različice povzročale povečano število hospitalizacij bolnikov. Stanje naj bi se slabšalo tudi v Republiki Sloveniji. Vlada prilaga podatke o gibanju števila okuženih, hospitaliziranih, sprejetih v intenzivno nego in umrlih v zadnjih 7 dneh. Iz priloženega grafa izhaja, da se število obolelih oseb povečuje.

10. Vlada poudarja, da noben ukrep proti širjenju bolezni sam po sebi ni ključen za preprečevanje širjenja, temveč je ključen skupek vseh ukrepov. Raziskave naj bi kazale, da imajo vsi ukrepi, s katerimi se omejujejo ali preprečujejo socialni stiki, učinek na faktor R. Ukrepi na meji naj bi bili tretji najučinkovitejši ukrep. Vlada poudarja, da je bila odločitev o zaostrovanju režima na meji sprejeta na podlagi priporočila zdravstvene stroke in ob upoštevanju poslabšanja epidemioloških razmer. Zaustavitev javnega življenja naj bi bila namenjena čim večjemu omejevanju stikov in s tem tudi omejitvi nenujnih potovanj. Tudi druge države naj bi sprejemale podobne ukrepe. Z ukrepom naj bi se preprečila možnost okužbe zdravih oseb ter naj bi se s tem omejilo tveganje za dodatno zdravstveno obravnavo morebitnih okuženih oseb ob njihovi vrnitvi in prenosa nadaljnje okužbe. Vlada navaja, da so določene izjeme za izstop iz države omejene na najbolj nujne dejavnosti za zagotavljanje delovanja države in gospodarstva, šolanja ter na odpravo neposredne nevarnosti za zdravje in življenje. Ukrepi naj bi bili začasne narave, zato naj ne bi bilo pričakovati, da bi z njihovim izvrševanjem nastale škodljive posledice, ki jih zatrjujejo pobudniki. Po mnenju Vlade pobudniki tudi niso izkazali, da bi bile posledice kasneje težko popravljive. Vlada še navaja, da je najmanjša časovna enota, v kateri se pokaže učinkovitost sprejetih ukrepov, 14 dni. To je obdobje, ko prenos okužbe ni več verjeten. Zato naj bi Vlada morala zaradi same narave bolezni imeti na voljo dovolj časa, da se pokažejo učinki sprejetih ukrepov, nujnost ukrepov pa naj bi bilo mogoče ocenjevati le z zamikom pri primerjavi izvajanja začasnih ukrepov in intenzivnosti

naraščanja oziroma upadanja epidemije. Po mnenju Vlade naj bi začasno zadržanje izvrševanja ukrepa lahko povzročilo težko popravljive posledice za življenje in zdravje ljudi, saj bi prišlo do strmega naraščanja krivulje okužb. Zato meni, da je predlog za začasno zadržanje izvrševanje 11. člena Odloka neutemeljen.

B. – I.

11. Pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti lahko da, kdor izkaže svoj pravni interes (prvi odstavek 24. člena Zakona o Ustavnem sodišču, Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12 in 23/20 – v nadaljevanju ZUstS). Po drugem odstavku navedenega člena je pravni interes podan, če predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, katerega oceno pobudnik predlaga, neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma v njegov pravni položaj.

12. Prva pobudnika predlagata, naj Ustavno sodišče po koneksiteti presodi ustavnost vseh ukrepov, ki neposredno in posredno onemogočajo izvrševanje pravice do prostega gibanja oziroma pravice do izstopa iz države, kot na primer prestopanje regijskih mej, ki naj bi pobudnikoma onemogočali zakoniti dostop do meje Republike Slovenije, in naj tudi zadrži njihovo izvrševanje. Ob upoštevanju, da sta pobudnika predlagala, naj Ustavno sodišče odloča po koneksiteti (30. člen ZUstS), pri tem pa nista niti navedla členov predpisa, ki naj bi sporne ukrepe urejali (drugi odstavek 24. člena v zvezi s prvo alinejo prvega odstavka 24. člena ZUstS), Ustavno sodišče ni moglo šteti, da pobudnika poleg pobude za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti 11. člena Odloka vlagata tudi pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti ali predlog za zadržanje izvrševanja še kakšnega drugega predpisa.

13. Člen 11 Odloka ureja pogoje, pod katerimi lahko osebe s prebivališčem v Republiki Sloveniji potujejo v države oziroma administrativne enote držav na rdečem seznamu. Gre za izvrševanje ukrepov na podlagi 1. točke prvega odstavka 39. člena ZNB. Vlada lahko, kadar z ukrepi, določenimi s tem zakonom, ni mogoče preprečiti, da se v Republiko Slovenijo zanesejo in v njej razširijo določene nalezljive bolezni, določi pogoje za potovanja v državo, v kateri obstaja možnost okužbe z nevarno nalezljivo boleznijo, in za prihod iz te države. Iz prvega odstavka 11. člena Odloka izhaja, da je potovanje iz Republike Slovenije v države oziroma njihove administrativne enote, ki so na rdečem seznamu, za osebe s prebivališčem v Republiki Sloveniji zelo omejeno. Republiko Slovenijo lahko zapusti le ozko določena skupina oseb iz 2. in 3. točke petega odstavka 9. člena Odloka¹ ter prvega in drugega odstavka 10. člena Odloka.² Odlok naslavlja vse

¹ Iz 2. in 3. točke petega odstavka 9. člena Odloka izhaja, da lahko Republiko Slovenijo zapusti le oseba, ki predloži potrdilo o pozitivnem rezultatu testa na virus SARS-CoV-2 z metodo verižne reakcije s polimerazo (v nadaljevanju PCR test), ki je starejši od 21 dni, vendar ni starejši od šest mesecev, ali potrdilo zdravnika, da je prebolela COVID-19 in od začetka simptomov ni minilo več kot šest mesecev, ali dokazilo o cepljenju zoper COVID-19, s katerim dokazuje, da je od prejema

posameznike s prebivališčem na območju Republike Slovenije in jim prepoveduje potovanja v druge države (izhod iz države), z izjemo taksativno določenih primerov in pod določenimi pogoji. Pobudniki zatrjujejo, da prebivajo v Republiki Sloveniji in da ne izpolnjujejo pogojev, ki na podlagi 11. člena Odloka izjemoma dopuščajo potovanja v države oziroma njihove administrativne enote na rdečem seznamu. V skladu z ustaljeno ustavnosodno presojo se šteje, da splošni predpis neposredno posega v pravice, pravne

drugega odmerka cepiva proizvajalca Biontech/Pfizer preteklo najmanj sedem dni ali proizvajalca Moderna najmanj 14 dni oziroma od prejema prvega odmerka cepiva proizvajalca AstraZeneca najmanj 21 dni.

² Iz prvega odstavka 10. člena Odloka izhaja, da lahko zapusti ozemlje Republike Slovenije le:

– oseba, ki je napotena na opravljanje ali z opravljanja nalog v sektorju mednarodnega prevoza in to ob prehodu meje izkazuje s "Spričevalom za delavce v sektorju mednarodnega prevoza" iz Priloge 3 Sporočila Komisije o izvajanju zelenih vozniških pasov iz Smernic glede ukrepov za upravljanje meja za zaščito zdravja in zagotovitev razpoložljivosti blaga in bistvenih storitev (UL C 96, 24. 3. 2020) ali z drugo ustrezno listino, iz katere je mogoče razbrati, da jo je napotil delodajalec,

– oseba, ki izvaja prevoz blaga ali oseb v Republiko Slovenijo v gospodarskem prometu ali za tovorni ali potniški promet v tranzitu, če zapusti Republiko Slovenijo v osmih urah po vstopu v Republiko Slovenijo, in oseba, ki izvaja prevoz blaga ali oseb iz Republike Slovenije v gospodarskem prometu in se v Republiko Slovenijo vrača v osmih urah po izstopu iz Republike Slovenije,

– oseba, ki potuje v tranzitu čez Republiko Slovenijo in zapusti Republiko Slovenijo najpozneje v šestih urah po vstopu,

– oseba z diplomatskim potnim listom,

– oseba, ki še ni dopolnila 13 let in ki dnevno ali občasno prehaja mejo zaradi vključenosti v vzgojo, izobraževanje ali znanstveno raziskovanje v Republiki Sloveniji ali državi članici EU ali schengenskega območja in to izkazuje z ustreznimi dokazili.

Iz drugega odstavka 10. člena Odloka izhaja, da lahko Republiko Slovenijo zapusti:

– čezmejni dnevni delovni migrant, ki ima delovno razmerje v eni od držav članic EU ali drugi državi schengenskega območja, za kar ima dokazilo oziroma s podpisano izjavo utemelji razlog za prehajanje meje kot dnevni delovni migrant, in se vrača v 14 urah po prehodu meje;

– oseba, ki je že dopolnila 13 let in ki dnevno ali občasno prehaja mejo zaradi vključenosti v vzgojo, izobraževanje ali znanstveno raziskovanje v Republiki Sloveniji ali državi članici EU ali schengenskega območja in to izkazuje z ustreznimi dokazili;

– oseba, ki prevaža osebo iz 5. točke prvega odstavka 10. člena Odloka oziroma osebo iz prejšnje točke in se čez mejo vrne takoj po opravljenem prevozu;

– dvolastnik ali najemnik zemljišča v obmejnem območju ali na obeh straneh državne meje, ki prehaja državno mejo s sosednjo državo zaradi opravljanja kmetijsko-poljedelsko-gozdarskih del in se vrača čez mejo najkasneje v desetih urah po prehodu meje;

– oseba, ki mejo prehaja iz nujnih razlogov, vezanih na odpravo neposredne nevarnosti za zdravje ali življenje,

če predloži negativni PCR test ali hitri antigenski test, ki ni starejši od sedem dni od dneva odvzema brisa.

interese oziroma pravni položaj pobudnika, če bi pobudnik izdajo posamičnega akta lahko dosegel le tako, da bi izpolnil znake prekrška.³ Ravnanje v nasprotju s 1. točko prvega odstavka 39. člena ZNB je prekršek (14. točka prvega odstavka 57. člena ZNB). Iz tega razloga Ustavno sodišče v takih primerih šteje, da je pravni interes za začetek postopka za oceno ustavnosti splošnega akta podan. Za tak primer gre tudi v obravnavani zadevi.

14. Glede na navedeno pobudniki izkazujejo pravni interes za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti 11. člena Odloka. Z vprašanjem, ali pravni interes lahko izkazuje tudi družba BAS PRODUCTION, ker je pravna oseba, izpodbijana določba pa se naša na fizične osebe, se Ustavnemu sodišču v tej zadevi ni bilo treba ukvarjati. Kadar vlaga pobudo več pobudnikov, za izpolnjenost pogoja pravnega interesa za presojo izpodbijanega predpisa namreč zadošča, da pravni interes za presojo izkaže (vsaj) en pobudnik.

15. Ustavno sodišče je pobude za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti 11. člena Odloka sprejelo (1. točka izreka).

B. – II.

16. Na podlagi prvega odstavka 39. člena ZUstS sme Ustavno sodišče do končne odločitve v celoti ali delno zadržati izvršitev izpodbijanega zakona ali drugega predpisa, če bi zaradi njegovega izvrševanja lahko nastale težko popravljive škodljive posledice. Kadar Ustavno sodišče odloča o zadržanju izvrševanja izpodbijanega predpisa, ne presoja, ali je ukrep ustavnoskladen, temveč tehta med škodljivimi posledicami, ki bi jih povzročilo izvrševanje morebiti protiustavnih določb predpisa, in škodljivimi posledicami, ki bi nastale, če se morebiti ustavnoskladne izpodbijane določbe predpisa začasno ne bi izvrševale.

17. Iz te obrazložitve že izhaja, da 11. člen Odloka osebam s prebivališčem v Republiki Sloveniji prepoveduje potovanja v države oziroma njihove administrativne enote na rdečem seznamu s taksativno določenimi izjemami. Z izpodbijano določbo se v tem obsegu omejuje tako pravica državljanov Republike Slovenije kot tudi tujcev (vključno z državljani drugih držav članic Evropske unije (v nadaljevanju EU)), ki imajo začasno ali stalno prebivališče v Republiki Sloveniji, da zapustijo državo. Izjeme, ki dopuščajo potovanja v druge države, so določene ozko, seznam rdečih držav v Prilogi Odloka pa vsebuje 158 držav. To pomeni, da je možnost zapustiti Republiko Slovenijo osebam s

³ Glej sklepe Ustavnega sodišča št. U-I-194/17 z dne 22. 3. 2018, 13. točka obrazložitve, št. U-I-107/15 z dne 7. 2. 2019, 17. točka obrazložitve, št. U-I-40/17 z dne 18. 12. 2019, 21. točka obrazložitve, in št. U-I-83/20 z dne 16. 4. 2020 (Uradni list RS, št. 58/20), 18. točka obrazložitve.

prebivališčem v Republiki Sloveniji z 11. členom Odloka močno omejena. Omejitve izstopa iz države so ob tem bistveno strožje kot v primeru vstopa v državo.⁴

18. Pravica posameznika, da zapusti državo, je varovana v okviru pravice do svobode gibanja.⁵ Pomembnost pravice zapustiti državo izhaja iz številnih mednarodnih instrumentov⁶ in je ključna za učinkovito delovanje demokratičnega sistema (1. člen Ustave).⁷ Njen pomemben položaj pri varovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin poudarjajo številni mednarodni organi za varstvo človekovih pravic.⁸ Pravica do svobode gibanja je tudi ena od temeljnih svoboščin prava EU.⁹ Omejitev navedene pravice je dopustna zgolj, če je v skladu z zakonom, zasleduje zakoniti cilj in je nujna za doseganje

⁴ Iz Odloka izhaja, da je pod pogoji določenimi v Odloku vstop dovoljenem vsakomur, ne glede na namen, vendar je oseba, ki prihaja iz držav na rdečem seznamu, napotena v karanteno. Odlok določa več izjem, ki omogočajo vstop v državo, ne da bi bila oseba napotena v karanteno (peti odstavek 9. člena in prvi in drugi odstavek 10. člena Odloka). Med drugim lahko oseba vstopi v Republiko Slovenijo brez napotitve v karanteno tudi, če predloži negativen rezultat PCR, ki ni starejši od 48 ur od odvzema brisa in je opravljen v državi članici EU ali državi članici schengenskega območja, medtem ko oseba s prebivališčem v Republiki Sloveniji ne sme zapustiti države, čeprav bi imela negativen PCR test (1. točka petega odstavka 9. člena Odloka).

⁵ Prvi odstavek 32. člena Ustave določa: "Vsakdo ima pravico, da se prosto giblje in si izbira prebivališče, da zapusti državo in se vanjo kadarkoli vrne."

⁶ Pravica zapustiti državo je določena tudi v 13. členu Splošne deklaracije OZN, drugem odstavku 12. člena Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah (Uradni list SFRJ, št. 7/91, in Uradni list RS, št. 35/92, MP, št. 9/92), drugem odstavku 10. člena Konvencije o otrokovih pravicah (Uradni list SFRJ, MP, št. 15/90; Akt o nostrifikaciji nasledstva glede konvencij Organizacije združenih narodov in konvencij, sprejetih v Mednarodni agenciji za atomsko energijo, Uradni list RS, št. 35/92, in MP, št. 9/92 – KOP) in drugem odstavku 2. člena Protokola št. 4 k EKČP.

⁷ Primerjaj E. Guild in V. Stoyanova, *The human right to leave any country: A right to be delivered*, *European Yearbook on Human Rights*, 2018, str. 373–394.

⁸ Odbor za človekove pravice je sprejel Splošno priporočilo št. 27, iz katerega izhaja, da morajo biti omejitve pravice zapustiti državo skladne tudi z zagotavljanjem drugih konvencijskih pravic, morajo zagotavljati enakost in ne smejo povzročati diskriminacije. Pogoji za omejitev pravice morajo biti natančno določeni in ne smejo določati neomejene diskrecije organom odločanja. Splošna načela presoje omejitev pravice zapustiti državo izhajajo tudi iz več odločitev Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP). Glej npr. sodbo v zadevi *Stamose proti Bolgariji* z dne 27. 11. 2012, odločitev v zadevi *Schmid proti Avstriji* z dne 9. 7. 1985, sodbo v zadevi *Nalbantski proti Bolgariji* z dne 10. 2. 2011 in odločitev v zadevi *Peltonen proti Finski* z dne 20. 2. 1995.

⁹ Na podlagi prvega odstavka 21. člena PDEU ima vsak državljan Unije pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic ob upoštevanju omejitev in pogojev, določenih s Pogodbo o Evropski uniji (prečiščena različica, UL C 202, 7. 6. 2016 – PEU) in PDEU ter ukrepi, ki so bili sprejeti za njuno uveljavitev. Svobodo gibanja in prebivanja določa tudi 45. člen Listine.

ustavno dopustnega cilja.¹⁰ Pomembno je tudi, da se pri omejitvi navedene pravice upoštevajo individualne okoliščine posameznika¹¹ in da omejitve ne povzročajo diskriminacije. Nadaljnje izvrševanje izpodbijane določbe bi posegalo v pravico do zapustitve države velikega števila prebivalcev Republike Slovenije. Glede na to ni zanemarljiva posledica, da Odlok zelo ozko omogoča upoštevanje individualnih okoliščin. Poleg tega je treba upoštevati, da lahko omejitev svobode gibanja posredno povzroči še številne druge težko popravljive ali nepopravljive škodljive posledice na področju telesnega in duševnega zdravja, premoženja, družinskega življenja in na drugih področjih, kar izhaja tudi iz navedb pobudnikov. Posebno težo imajo gotovo posegi v izvrševanje pravice do družinskega življenja¹² in pravice do stikov med starši in otroki. Omejevanje izstopa iz države pa lahko vpliva tudi na izvrševanje pravice do svobodne gospodarske pobude. Ustavno sodišče je tudi upoštevalo, da je izpodbijana določba začela veljati naslednji dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije¹³ in s tem onemogočila prilagoditev ravnanja posameznikov in možnost, da bi ti s svojim ravnanjem zmanjšali učinke zgoraj navedenih škodljivih posledic. Ustavno sodišče je upoštevalo, da je ukrep časovno omejen. Kljub temu pa navedenih škodljivih posledic ukrepa posega v svobodo gibanja ob morebitni ugotovitvi protiustavnosti ukrepa ne bi bilo več mogoče odpraviti. To ustreza merilu težko popravljivih posledic iz prvega odstavka 39. člena ZUstS.

19. Vlada navaja, da ukrep temelji na prvem odstavku 39. člena ZNB, ki pomeni pravno podlago za sprejemanje ukrepov, s katerimi se prepreči, da se v Republiko Slovenijo занesejo in v njej razširijo nalezljive bolezni. Namen izpodbijanega ukrepa naj bi bil doseči zmanjšanje socialnih stikov in s tem zmanjšanje možnosti okužbe. Vlada zatrjuje, da naj bi z začasnim zadržanjem izvrševanja izpodbijane določbe nastali dve vrsti škodljivih posledic: (1) možnost vnosa in širjenja nalezljive bolezni ob vrnitvi oseb s prebivališčem v Republiko Slovenijo ter (2) obremenitev zdravstvenega sistema zaradi dodatne zdravstvene obravnave okuženih oseb ob njihovi vrnitvi v Republiko Slovenijo. Ukrep naj bi bilo treba nujno sprejeti zaradi povečevanja števila okuženih tako v Republikli Sloveniji kot v sosednjih državah.

20. Okoliščina, da ukrep omejuje možnost socialnih stikov med osebami in s tem zmanjšuje možnost prenosa bolezni COVID-19, ne more sama po sebi pomeniti, da bi vsako začasno zadržanje izvrševanja takega ukrepa že povzročilo nepopravljive škodljive

¹⁰ Glej npr. sodbo ESČP v zadevi *Stamose proti Bolgariji*, 30. točka obrazložitve, in sodbo sodišča Evropske unije (v nadaljevanju SEU) v zadevi *Ministerul Administrației și Internelor – Direcția Generală de Pașapoarte București proti Gheorgheju Jipu*, C-33/07, z dne 10. 7. 2008, 29. točka obrazložitve.

¹¹ Primerjaj s sodbo ESČP v zadevi *Stamose proti Bolgariji*, 35. točka obrazložitve, in s sodbo SEU v zadevi *Ministerul Administrației și Internelor – Direcția Generală de Pașapoarte București proti Gheorgheju Jipu*, 24. točka obrazložitve.

¹² Primerjaj s sodbo ESČP v zadevi *Nada proti Švici* z dne 12. 9. 2012, 163. točka obrazložitve.

¹³ Odlok je bil objavljen 28. 3. 2021, veljati pa je začel 29. 3. 2021 (14. člen Odloka).

posledice za življenje in zdravje oseb. Prav tako ni mogoče slediti Vladi, da bi morebitno začasno zadrževanje izvrševanja ukrepov, ki ne bi trajali vsaj 14 dni, ker ne bi bilo mogoče oceniti učinka teh ukrepov, vedno pomenilo nastanek takšnih nepopravljivih škodljivih posledic, da izvrševanja predpisa ne bi bilo dopustno zadržati. Takšno stališče bi pomenilo, da ne bi bilo mogoče zadržati izvrševanja nobenega ukrepa, ki bi ga sprejela Vlada, pred potekom vsaj 14-dnevnega učinkovanja. S takšnim razumevanjem ukrepov, ki jih sprejema Vlada za obvladovanje epidemije, bi se poseglo v temeljni namen instituta začasnega zadržanja izvrševanja predpisa iz 39. člena ZUstS, ki omogoča tehtanje konkretnih učinkov presojanega predpisa v danem trenutku. Zato tudi s tem argumentom Vlada nastanka težko popravljivih posledic ob morebitnem neizvrševanju izpodbijane določbe Odloka ne more utemeljiti. Tudi okoliščina, da je Ustavno sodišče s sklepom št. U-I-83/20 predlog za začasno zadržanje izvrševanja predpisa delno zavrnilo, ne pomeni avtomatično, da škodljive posledice za zdravje upravičijo vse ukrepe za ves čas njihovega trajanja, ne glede na škodljive posledice za posamezne druge človekove pravice.

21. Škodljive posledice neizvrševanja ukrepa je mogoče presoјati zgolj z vidika učinka, ki ga ima na ozemlju Republike Slovenije. Ustavno sodišče pri tem sprejema navedbe Vlade, da začasno zadržanje izvrševanja izpodbijane določbe lahko posredno (ob predpostavki kasnejše vrnitve v Republiko Slovenijo) povzroči škodljive posledice z vidika povečanja tveganja za širjenje okužb in za dodatno obremenitev zaradi zdravstvene obravnave oseb po njihovi vrnitvi iz držav oziroma administrativnih enot na rdečem seznamu. Z neizvrševanjem izpodbijane določbe Odloka bi torej lahko nastale določene škodljive posledice za javno zdravje, ki je pomembna vrednota.¹⁴ Vendar pa je pri njihovem ovrednotenju treba upoštevati tudi okoliščine, ki te škodljive posledice omejujejo. Pri tem je uvodoma treba ugotoviti, da preprečitev oziroma omejevanje možnosti izstopa iz države sama po sebi ne more nasloviti problematike vnosa in širjenja bolezni v Republiko Slovenijo, saj zgolj z izstopom iz države do takih posledic sploh še ne more priti, ampak se lahko pojavijo šele pri naknadnem ponovnem vstopu v Republiko Slovenijo. Pogoje za vstop pa Odlok ureja v 1. do 10. členu, s katerimi poskuša preprečiti ravno tiste posledice, ki jih Vlada navaja kot škodljive posledice zadržanja omejitve možnosti izstopa. To pomeni, da je možnost nastanka škodljivih posledic zaradi vnosa in širjenja nalezljive bolezni že omejena z omejitvami pri vstopu v državo. Čeprav je mogoče sprejeti tezo, da ukrepi ob vstopu morda ne bodo ustrezno odkrili oziroma v celoti preprečili vseh nevarnosti za vnos oziroma širjenje bolezni prek na novo okuženih oseb, ti

¹⁴ Pri tem sicer ni mogoče prezreti, da so ukrepi za zmanjšanje socialnih stikov uveljavljeni tudi v vseh sosednjih državah, ki so v središču pozornosti omejitve možnosti izstopa, zato se možnosti okužbe in s tem možnost hospitalizacije ob vrnitvi bistveno ne povečuje z odhodom posameznika v tujino. Ob vrnitvi v državo pa mora izpolniti vse pogoje za vstop v državo (karantena ali testiranje). Poleg navedenega Vlada sama navaja, da epidemiološka slika v sosednjih državah ni bistveno slabša kot v Republiki Sloveniji, zato z bivanjem v tujini ne morejo biti bistveno povečane možnosti za okužbo. V takih okoliščinah je nevarnost nastanka škodljivih posledic zaradi izstopa iz Republike Slovenije ob časovno kratko veljavnem ukrepu dodatno zmanjšana.

ukrepi vendarle nižajo tveganje zaradi predhodne možnosti izstopa. Ob tem ni mogoče zanemariti dejstva, da so zgolj ti ukrepi ob vstopu v državo sicer upoštevni in očitno ocenjeni kot zadostni za tiste osebe, ki želijo iz držav na rdečem seznamu vstopiti v Republiko Slovenijo, ne da bi bile poprej podvržene omejitvam iz izpodbijane določbe Odloka, ker predhodno sploh niso bile v Republiki Sloveniji ali pa je niso zapuščale v času veljavnosti Odloka.

22. Na drugi strani je pri ovrednotenju hujših posledic izvrševanja morebiti protiučustavnega ukrepa treba upoštevati, da gre za poseg v več pomembnih človekovih pravic, v prvi vrsti pravice do svobode gibanja oziroma bolj natančno pravice do zapustitve države, pravice do zasebnega in družinskega življenja ter pravice do svobodne gospodarske pobude. Odlok je teže teh posledic sicer, kot navaja tudi Vlada, skušal omiliti z določitvijo izjem, s katerimi naj bi se omogočalo izvajanje nujnih dejavnosti za zagotavljanje delovanja države, gospodarstva in šolanja, ter z odpravo neposredne nevarnosti za zdravje in življenje (prvi in drugi odstavek 10. člena Odloka). Poleg tega lahko Republiko Slovenijo pod določenimi pogoji zapustijo tudi osebe, ki so bolezen COVID-19 že prebolele (2. točka petega odstavka 9. člena Odloka) ali ki so že bile cepljene (3. točka petega odstavka 9. člena Odloka). Vendar pa so izjeme določene preozko. Odlok tako denimo ne vsebuje izjeme za nujne družinske razloge (združitve družine, obiska zakonskega ali zunajzakonskega partnerja, potovanj zaradi smrti v družini, potovanj, povezanih z izvajanjem starševske skrbi in stikov z otrokom), pa tudi ne za potovanja iz službenih oziroma z delom povezanih razlogov, saj izjeme v tem pogledu vključujejo le dnevne migrante in osebe v dejavnosti prevoza blaga in oseb. Nekaterih pravic, zlasti pravice do zasebnega in družinskega življenja, Odlok torej v iskanju ustreznega sorazmerja med omejitvami zavoljo varstva pred vnosom in širjenjem nalezljive bolezni in posegom v druge pravice sploh ni upošteval oziroma jih je v celoti izključil. Z vidika navedenih okoliščin tudi določitev izjem, ki omogočajo izstop iz države tistim, ki so bolezen COVID-19 že preboleli ali so bili cepljeni proti navedeni bolezni, teže škodljivih posledic ne more omiliti. Cepivo proti bolezni COVID-19 namreč ni vsem dostopno. Okoliščina, da je posameznik prebolel bolezen COVID-19, pa prav tako ne naslavlja položaja tistih, ki bi potrebo po izstopu iz države utemeljevali z izvrševanjem pravice do zasebnega in družinskega življenja ali pravice do svobodne gospodarske pobude. Pri tem tudi ni mogoče spregledati dejstva, da so v primerjavi z izpodbijano določbo te pravice (bolj) upoštevane pri opredeljevanju izjem za prehod med posameznimi statističnimi regijami, ki jih opredeljuje Odlok o začasni omejitvi gibanja ljudi in prepovedi zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 47/21 – v nadaljevanju Odlok 2). Odlok 2 na primer dopušča prehod v druge statistične regije za izvajanje gospodarske dejavnosti (2. točka prvega odstavka 4. člena Odloka 2) in za varstvo in pomoč osebam, ki so potrebne podpore, oziroma zaradi oskrbe ali nege družinskih članov ali za izvajanje starševske skrbi in stikov z otrokom (4. točka prvega odstavka 4. člena Odloka 2). Iz te obrazložitve že izhaja, da epidemiološka slika v sosednjih državah ni bistveno slabša kot v Republiki Sloveniji, zato ta sama zase ne utemelji razlikovanja oziroma sklepa o večji možnosti okužbe z boleznijo COVID-19 v tujini kot v Republiki Sloveniji. Pri tem tudi ni nepomembno, da je strokovna skupina sprejela predlog, da se prebivalcem le odsvetujejo

(ne pa prepovejo) vsa nenujna potovanja. Poleg tega se izpodbijana določba nanaša na vse osebe s prebivališčem na območju Republike Slovenije, torej tudi na državljane drugih držav članic EU, s čimer dodatno krni ekonomske svoboščine skupnega trga, v nasprotju s priporočili oziroma pričakovanju institucij EU in prava EU.¹⁵

23. Glede na navedeno Ustavno sodišče ugotavlja, da so škodljive posledice, ki bi jih lahko povzročilo izvrševanje izpodbijane določbe ob njeni morebitni protiustavnosti, s katero bi se omejila možnost izstopa iz države in prek tega omejile pravica do svobode gibanja, pravica do zasebnega in družinskega življenja ter pravica do svobodne gospodarske pobude, hujše od škodljivih posledic za varstvo javnega zdravja, ki bi jih lahko povzročilo začasno zadržanje izvrševanja te določbe ob njeni morebitni ustavni skladnosti.

24. Ustavno sodišče je zato sklenilo do svoje končne odločitve zadržati izvrševanje 11. člena Odloka (2. točka izreka).

C.

25. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi prvega odstavka 39. člena ZUstS ter petega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11, 70/17 in 35/20 – v nadaljevanju Poslovnik) v sestavi: predsednik dr. Rajko Knez ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Rok Čeferin, dr. Dunja Jadek Pensa, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Ustavno sodišče je 1. točko izreka sklepa sprejelo z osmimi glasovi proti enemu. Proti je glasoval sodnik Jaklič. Ustavno sodišče je 2. točko izreka sprejelo s sedmimi glasovi proti dvema. Proti sta glasovala sodnika Jaklič in Šorli. Sodnik Jaklič je dal odklonilno ločeno mnenje. Sodnik Šorli je dal delno pritrdilno, delno odklonilno ločeno mnenje. Sodnici Mežnar in Šugman Stubbs ter sodnik Čeferin so dali pritrdilna ločena mnenja. Ustavno sodišče je na podlagi prvega odstavka 73. člena Poslovnika sklenilo, da se sklep odpravi takoj, ločena mnenja pa se odpravijo po poteku rokov iz 72. člena Poslovnika.

dr. Rajko Knez
Predsednik

¹⁵ Glej Priporočilo Sveta (EU) 2020/1475 z dne 13. oktobra 2020 o usklajenem pristopu k omejevanju prostega gibanja v odziv na pandemijo COVID-19 (UL L 337, 14. 10. 2020) in Priporočilo Sveta (EU) 2021/119 z dne 1. februarja 2021 o spremembi Priporočila (EU) 2020/1475 o usklajenem pristopu k omejevanju prostega gibanja v odziv na pandemijo COVID-19 (UL L 361, 2. 2. 2021).

RS
US