



Številka: U-I-83/20-10

Datum: 16. 4. 2020

SKLEP

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus pobude A. B., C., ki ga zastopa odvetniška družba Fincinger, o. p., d. o. o., Ljubljana, na seji 16. aprila 2020

sklenilo:

- 1. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti 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) se sprejme.**
- 2. Do končne odločitve Ustavnega sodišča se zadrži izvrševanje 7. člena predpisa iz 1. točke izreka tega sklepa.**
- 3. V preostalem se predlog, naj se do končne odločitve Ustavnega sodišča zadrži izvrševanje predpisa iz 1. točke izreka tega sklepa, zavrne.**
- 4. Odločitev iz 2. točke izreka tega sklepa se izvrši tako, da mora Vlada brez odlašanja po vročitvi tega 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.**

OBRAZLOŽITEV

A.

- 1. Pobudnik predlaga presojo ustavnosti in zakonitosti Odloka o začasni splošni prepovedi gibanja in zbiranja ljudi na javnih mestih in površinah v Republiki Sloveniji**

ter prepovedi gibanja izven občin (v nadaljevanju Odlok), in sicer v celoti. Odlok je sprejela Vlada 29. 3. 2020, veljati pa je začel 30. 3. 2020.

2. Pravni interes za vložitev pobude za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Odloka pobudnik utemeljuje z argumentom, da Odlok neposredno bistveno posega v osebno svobodo vseh oseb na ozemlju Republike Slovenije, saj vsebuje splošno prepoved gibanja in zbiranja ljudi na javnih krajih in površinah v Republiki Sloveniji, splošno prepoved dostopa na javna mesta in površine v Republiki Sloveniji in splošno prepoved gibanja izven občine stalnega ali začasnega prebivališča. Kršitev določb Odloka naj bi bila opredeljena kot prekršek. Glede na navedeno naj bi bilo jasno, da Odlok vpliva na vsakodnevno življenje pobudnika, ki je državljan Republike Slovenije, ima v Republiki Sloveniji stalno prebivališče in v njej opravlja delo. Z Odlokom naj bi bilo poseženo v osebno svobodo pobudnika na način, ki je v določenih elementih primerljiv z ukrepom hišnega pripora.

3. Pobudnik uveljavlja, da je Odlok v neskladju tako z določbami Ustave kot tudi z določbami Zakona o nalezljivih boleznih (Uradni list RS, št. 33/06 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZNB). Meni, da je Odlok v neskladju z 2. členom Ustave, ker je nejasen in nedoločen. Trdi tudi, da je Odlok sprejela Vlada na podlagi 39. člena ZNB, ki pa pooblastilo za uvedbo ukrepov daje ministru, pristojnemu za zdravje, ne Vladi. Ukrepi, ki jih uvaja Odlok, naj bi poleg tega presegali ukrepe, ki jih omogoča 39. člen ZNB. Pobudnik nadalje uveljavlja, da ukrepi, ki jih uvaja Odlok, tako intenzivno in vseobsegajoče omejujejo človekove pravice, da bi bila uvedba teh ukrepov v skladu s 16. členom Ustave mogoča samo v izrednem ali vojnem stanju, ki mora biti po 92. členu Ustave poprej razglašeno, do česar pa v trenutni situaciji ni prišlo. Ukrepi, ki jih uvaja Odlok, naj bi bili tudi sicer nesorazmerni glede na zasledovani cilj. Pobudnik uveljavlja tudi, da Odlok županom podeljuje pristojnost, da še dodatno posegajo v človekove pravice, za kar naj Vlada ne bi imela pooblastila v zakonu ali Ustavi.

4. Pobudnik predlaga, naj Ustavno sodišče do končne odločitve zadrži izvrševanje Odloka. Trdi, da je bila na podlagi Odloka že prizadeta njegova ustavno zagotovljena pravica do osebne svobode na način, ki ni utemeljen oziroma ni sorazmeren. Že goli poseg v to pravico naj bi pomenil nepopravljivo škodo, ki je ni mogoče nadomestiti.

5. Pobudnik predlaga tudi, naj Ustavno sodišče zaradi varstva njegove zasebnosti v odločbi oziroma sklepu ne navaja njegovih osebnih podatkov.

6. Ustavno sodišče je pobudo vročilo Vladi. Vlada v odgovoru uvodoma navaja, da pobuda ne vsebuje pobudnikovega osebnega imena, zato naj bi jo bilo treba zavreči zaradi neizpolnjevanja pogojev iz prvega odstavka 24.b člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12 in 23/20 – v nadaljevanju ZUstS). Nadalje meni, da pobudnik ne pojasni, zakaj naj bi bile določbe Odloka nejasne in nedoločne in zato naj bi bila pobuda v tem delu očitno

neutemeljena. Vlada ocenjuje, da je tudi sama pristojna odrediti ukrepe iz 39. člena ZNB, saj je hierarhično višji organ izvršilne veje oblasti kot posamezno ministrstvo. Pojasnjuje, da je minister za zdravje glasoval za sprejetje Odloka, kar pomeni, da je ukrepe iz Odloka odredil (tudi) minister za zdravje. Ob tem se sklicuje tudi na 2. člen in osmi odstavek 20. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 8/12, 21/13, 65/14 in 55/17 – ZVRS).

7. Vlada nadalje oporeka pobudniku, da je z vidika Ustave sporno prepuščanje podrobnejše opredelitve izjem iz 3. člena Odloka za območje posamezne samoupravne lokalne skupnosti in glede na specifične potrebe v skupnosti županom. Taka ureditev po oceni Vlade zagotavlja, da se lahko izjeme od začasne prepovedi gibanja in zbiranja podrobneje določijo na nižjih ravneh, bližje lokalnemu prebivalstvu, po načelu subsidiarnosti in v skladu z uresničevanjem ustavnega načela lokalne samouprave. Vlada meni, da gre za napolno določbo samoupravnim lokalnim skupnostim, ki sicer lahko že na podlagi svojih pristojnosti določajo pravila ali postavljajo določene omejitve, seveda v okviru svojih zakonitih pristojnosti. Opozarja, da Odlok župane pooblašča le za to, da podrobneje opredelijo izjeme od splošne prepovedi gibanja in združevanja, ne daje pa jim pooblastila, da bi izjeme iz 3. člena Odloka razlagali v nasprotju z njihovo vsebino ali da bi še dodatno omejevali pravico do svobodnega gibanja oziroma zbiranja.

8. Vlada nadalje ocenjuje, da je pobudnikovo zatrjevanje neskladja z 19. členom Ustave očitno neutemeljeno. Meni, da so uvedeni ukrepi tudi v skladu s svobodo gibanja iz 32. člena Ustave ter pravico do zbiranja in združevanja iz 42. člena Ustave. Ker gre po oceni Vlade resnično za nujne zadeve v demokratični družbi zaradi zaščite javnega zdravja in so ti ukrepi določeni z zakonom, omenjene omejitve po oceni Vlade ne morejo biti ustavno sporne. Vlada pojasnjuje, da je imenovala posebno delovno skupino, ki je sodelovala pri pripravi omenjenega ukrepa, ključna pa so bila izhodišča zdravstvene stroke. Opozarja tudi, da zdravstvena stroka še ne pozna blažjega in učinkovitejšega ukrepa za zajezitev in obvladovanje širjenja bolezni COVID-19, zato je omejitev oziroma prepoved gibanja edina mogoča in učinkovita rešitev. Brez takšnega ukrepa naj bi se nalezljiva bolezen nenadzorovano širila, kar naj bi glede na dosedanje izkušnje brez dvoma privedlo do nezmožnosti delovanja zdravstvenega sistema in bi pomenilo veliko smrtnih žrtev. Podobne ukrepe naj bi sprejele tudi druge države. Vlada poudarja, da mora biti v tovrstnih primerih presoja Ustavnega sodišča, ki ne razpolaga z ustreznim strokovnim znanjem, nujno zadržana in mora normodajalcu omogočati široko polje proste presoje.

9. Vlada pojasnjuje, da je bil Odlok sprejet po pozivih županov turističnih občin, saj je številčen obisk turističnih krajev vzbujal skrb, da bi lahko ob nadaljnjem stopnjevanju števila obiskovalcev prišlo do situacij, ko varna medsebojna razdalja ne bi bila več mogoča, s tem pa se ne bi več moglo učinkovito zajeziti širjenja nalezljive bolezni. Kljub že sprejetim ukrepom naj bi se okužba nezadržno širila, zato naj bi bil dodaten ukrep, s katerim se je omejilo gibanje izven občin, nujen. Ta ukrep naj bi bil tudi

sorazmeren, saj naj ne bi šlo za popolno prepoved gibanja posameznika, temveč so dopuščene upravičene izjeme.

10. Vlada zavrača očitke pobudnika, da bi bilo treba za ukrepe, ki jih ureja Odlok, predhodno razglasiti izredno stanje, ukrepe pa bi nato sprejemal Državni zbor. Meni, da je pod pogoji, ki jih določa Ustava, človekove pravice ali temeljne svoboščine dopustno omejiti tudi v mirnem času. Po mnenju Vlade v danem primeru ne gre za najintenzivnejše posege države v človekove pravice oziroma za posege, ki bi pomenili razveljavitev človekovih pravic.

11. Vlada nasprotuje tudi trditvam pobudnika, da je bil Odlok sprejet za nedoločen čas. Že iz naslova Odloka naj bi izhajalo, da gre za začasni ukrep. Nadalje naj bi bilo v 7. členu Odloka določeno, da navedene prepovedi veljajo do prenehanja razlogov zanje, kar ugotovi Vlada s sklepom, ki ga objavi v Uradnem listu Republike Slovenije. Ker še ne obstajajo znanstvene študije, koliko časa se lahko pričakuje trajanje epidemije, po oceni Vlade ni mogoče vnaprej predpisati časa trajanja ukrepov. Vlada navaja, da bo na podlagi strokovnih podlag sproščala ukrepe in v končni posledici sprejela omenjeni sklep takoj, ko bodo okoliščine to dopuščale.

12. Po oceni Vlade prav tako ne more biti sporno, da Odlok velja na celotnem območju Republike Slovenije, saj je bila epidemija razglašena za celotno območje Republike Slovenije.

13. Vlada v svojem odgovoru citira strokovna stališča predstojnika območne enote Nacionalnega inštituta za javno zdravje v Kopru Milana Kreka in vodje svetovalne skupine Ministrstva za zdravje dr. Bojane Beović.

14. Vlada nasprotuje predlogu pobudnika za začasno zadržanje izvrševanja Odloka. Z zadržanjem izvrševanja Odloka naj bi bili namreč spet omogočeni neomejeni stiki med prebivalstvom, kar bi povzročilo širjenje nalezljive bolezni in nemara tudi njeno eksponentno rast. To bi imelo nepopravljive posledice za javno zdravje, še zlasti za tiste prebivalce, ki bi zaradi bolezni izgubili življenje.

B.

Glede prikritja osebnih podatkov pobudnika

15. Po drugem odstavku 38.a člena ZUstS lahko Ustavno sodišče zaradi varstva zasebnosti odloči, da se v odločbi ali sklepu ne navedejo osebni podatki udeleženca v postopku ali osebni podatki drugega posameznika. Ustavno sodišče je po uradni dolžnosti odločilo, da so v obravnavanem primeru pogoji za prikritje identitete pobudnika izpolnjeni.

Glede pravnega interesa in pogojev za sprejem pobude

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

17. Odlok naslavlja vse posameznike na območju Republike Slovenije in jim prepoveduje gibanje in zbiranje na javnih krajih in površinah v Republiki Sloveniji, dostop na javna mesta in površine v Republiki Sloveniji ter gibanje izven občine stalnega ali začasnega prebivališča, z izjemo taksativno določenih primerov in pod določenimi pogoji. Za primer kršitve teh prepovedi Odlok predvideva odgovornost za prekršek in napotuje na prekrškovne sankcije po zakonu, ki ureja nalezljive bolezni (8. člen Odloka).

18. Pobudnik sicer ne trdi, da je bil zaradi kršitve Odloka obsojen za prekršek in hkrati s pobudo tudi ne vlaga ustavne pritožbe zoper odločbo, izdano v prekrškovnem postopku, ki bi se opirala na Odlok. Vendar pa od pobudnika tudi ni mogoče zahtevati, da za utemeljitev pravnega interesa s kršitvijo domnevno protiustavnih oziroma protizakonitih določb Odloka izpolni dejanski stan prekrška. Iz ustaljene presoje Ustavnega sodišča izhaja, da je pravni interes za vložitev pobude izkazan, četudi pobudnik pobude ne vložil skupaj z ustavno pritožbo zoper posamični pravni akt, ki se opira na zanj ustavno sporne določbe splošnega akta, če bi pobudnik izdajo takega posamičnega akta lahko izzval zgolj tako, da bi ravnal v nasprotju s prisilnimi predpisi,¹ oziroma tako, da bi se izpostavil nesprejemljivemu pravnemu tveganju.² Iz tega razloga Ustavno sodišče tudi v primerih, ko bi pobudnik izdajo posamičnega akta lahko dosegel le tako, da bi izpolnil znake prekrška, šteje, da je pravni interes za začetek postopka za oceno ustavnosti splošnega akta podan.³ Za tak primer gre tudi v obravnavani zadevi.

19. Ustavno sodišče se zaveda, da bo Odlok prenehal veljati. O njem je treba kljub temu odločiti, ker pobuda odpira načelna in pomembna ustavnopravna vprašanja. Ustavno sodišče je zato sklenilo, da pobudo sprejme (1. točka izreka).

¹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-192/16 z dne 7. 2. 2018 (Uradni list RS, št. 15/18, in OdlUS XXIII, 2), 19. točka obrazložitve.

² Sklep Ustavnega sodišča št. U-I-194/17 z dne 22. 3. 2018, 13. točka obrazložitve.

³ Sklepa Ustavnega sodišča št. U-I-107/15 z dne 7. 2. 2019, 17. točka obrazložitve, in št. U-I-40/17 z dne 18. 12. 2019, 21. točka obrazložitve.

Glede predloga za zadržanje izvrševanja izpodbijanega predpisa

20. Na podlagi prvega odstavka 39. člena ZUstS sme Ustavno sodišče do končne odločitve v celoti ali delno zadržati izvršitev predpisa, če bi zaradi njegovega izvrševanja lahko nastale težko popravljive škodljive posledice.

21. Kadar Ustavno sodišče odloča o zadržanju izvrševanja izpodbijanega predpisa, tehta med škodljivimi posledicami, ki bi jih povzročilo izvrševanje morebiti protiustavnega predpisa, in med škodljivimi posledicami, ki bi nastale, če se morebiti ustavnoskladne izpodbijane določbe začasno ne bi izvrševale. V primerih, ko Ustavno sodišče ugotovi, da bi tako nadaljnje učinkovanje izpodbijanega predpisa kot tudi njegovo začasno zadržanje lahko povzročila primerljive težko popravljive škodljive posledice, predlog za začasno zadržanje zavrne.⁴

22. Odlok je bil sprejet na podlagi 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB, ki določata, da lahko minister, pristojen za zdravje, kadar z ukrepi, določenimi s tem zakonom, ni mogoče preprečiti, da se v Republiko Slovenijo занесеjo in v njej razširijo določene nalezljive bolezni, odredi tudi naslednje ukrepe: prepove oziroma omeji gibanje prebivalstva na okuženih ali neposredno ogroženih območjih ter prepove zbiranje ljudi po šolah, kinodvoranah, javnih lokalih in drugih javnih mestih, dokler ne preneha nevarnost širjenja nalezljive bolezni. ZNB s tem ob navedenih pogojih omogoča omejitve svobode gibanja (32. člen Ustave) ter pravice do zbiranja in združevanja (42. člen Ustave). Ustava v drugem odstavku 32. člena in v tretjem odstavku 42. člena določa, da se smeta navedeni pravici omejiti, če je to potrebno zaradi varstva pred širjenjem nalezljivih bolezni. Tudi 2. člen Protokola št. 4 h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – EKČP) kot dopusten razlog za omejevanje svobode gibanja omenja varstvo zdravja, vendar poudarja, da mora biti omejitev za zagotavljanja tega cilja nujna v demokratični družbi.

23. V obravnavanem primeru so posledice, ki bi jih povzročilo izvrševanje morebiti protiustavnega Odloka, poseg v svobodo gibanja ter pravico do zbiranja in združevanja vseh oseb na območju Republike Slovenije, in sicer v obsegu, ki izhaja iz 17. točke obrazložitve tega sklepa. Posredno pa lahko zaradi teh posegov za posameznike nastanejo še številne druge težko popravljive ali nepopravljive škodljive posledice na področju telesnega in duševnega zdravja, premoženja, družinskega življenja in na drugih področjih.

24. Iz 1. člena Odloka izhaja, da je namen uvedenih ukrepov zajezev in obvladovanje epidemije COVID-19. Ob upoštevanju tega namena Odloka so škodljive posledice, ki bi po drugi strani lahko nastale, če bi Ustavno sodišče izvrševanje

⁴ Glej sklep Ustavnega sodišča št. U-I-144/19 z dne 4. 7. 2019 (Uradni list RS, št. 48/19), 10. točka obrazložitve.

Odloka zadržalo, nato pa bi se v ustavnosodni presoji izkazalo, da Odlok ni v neskladju z Ustavo, razširitev ali neobvladljivost epidemije COVID-19, zaradi česar bi lahko bilo ogroženo zdravje in življenje posameznikov.

25. Ustavno sodišče ocenjuje, da bi tako v primeru nadaljnjega izvrševanja Odloka kot v primeru njegovega zadržanja lahko nastale težko popravljive ali celo nepopravljive škodljive posledice. Vendar pa je mogoče z delnim zadržanjem Odloka, ne da bi posegli v vsebino odrejenih ukrepov, njegove morebitne škodljive posledice za uresničevanje navedenih pravic iz 32. in 42. člena Ustave vsaj delno omejiti na način, da se na drugi strani ogroženost prebivalstva zaradi bolezni ne poveča. To je mogoče storiti z začasnim zadržanjem izvrševanja 7. člena Odloka in določitev ustreznega načina izvršitve tega zadržanja.

26. Odlok v 7. členu določa, da prepoved iz tega odloka velja do prenehanja razlogov zanj, kar ugotovi Vlada s sklepom, ki ga objavi v Uradnem listu Republike Slovenije. To pomeni, da so posegi v človekove pravice in temeljne svoboščine, odrejeni z Odlokom, trajnejše narave, ker niso časovno zamejeni. Tako urejanje ni nujno za doseg namena, ki ga Odlok zasleduje. Enak namen bi bilo namreč mogoče doseči tudi z določitvijo, da bo Vlada sorazmernost ukrepov periodično preverjala in jih podaljšala samo, če bo glede na vsakokratne razmere in mnenje stroke glede širjenja bolezni ugotovila, da so še potrebni za doseganje zasledovanih ciljev. S tem bi bila možnost nesorazmernih posegov v človekove pravice in temeljne svoboščine zmanjšana, na drugi strani pa zdravje in življenje ljudi zaradi širjenja epidemije ne bi bilo nič bolj ogroženo.

27. Ustavno sodišče je sklenilo, da do končne odločitve zadrži izvrševanje 7. člena Odloka (2. točka izreka). V preostalem je predlog pobudnika za zadržanje izvrševanja Odloka zavrnilo (3. točka izreka).

28. Ustavno sodišče je na podlagi tretjega odstavka 39. člena ZUstS določilo način izvršitve zadržanja tako, da mora Vlada brez odlašanja po vročitvi tega 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 (4. točka izreka).

29. Odločitev Ustavnega sodišča o začasnem zadržanju, vključno z načinom izvršitve iz 4. točke izreka tega sklepa, ima načelen pomen. Ustavno sodišče je zato o začasnem zadržanju odločilo kljub temu, da bo Odlok 18. 4. 2020 prenehal veljati.

C.

30. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi tretjega odstavka 26. člena, drugega odstavka 38.a člena ter prvega, drugega in tretjega odstavka 39. člena

ZUstS ter tretje alineje tretjega odstavka v zvezi s petim odstavkom 46. člena in prvega odstavka 73. 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. Prvo točko izreka je sprejelo z osmimi glasovi proti enemu. Proti je glasoval sodnik Jaklič. Drugo in četrto točko izreka je sprejelo s sedmimi glasovi proti dvema. Proti sta glasovala sodnika Jaklič in Šorli. Tretjo točko izreka je sprejelo s šestimi glasovi proti trem. Proti so glasovali sodnici Mežnar in Šugman Stubbs ter sodnik Čeferin. Sodnika Jaklič in Šorli sta napovedala delno odklonilni ločeni mnenji. Sodnici Mežnar in Šugman Stubbs ter sodnik Čeferin so napovedali delno pritrdilna in delno odklonila ločena mnenja.

dr. Rajko Knez
Predsednik