



Številka: U-I-210/21-12
Datum: 30. 9. 2021

SKLEP

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti, začetem na zahtevo Policijskega sindikata Slovenije, Ljubljana, ki ga zastopa Odvetniška družba Pirc Musar & Lemut Strle, o. p., d. o. o., Ljubljana, na seji 30. septembra 2021

sklenilo:

Izvrševanje 10.a člena Odloka o načinu izpolnjevanja pogoja prebolewnosti, cepljenja in testiranja za zajeziiev širjenja okužb z virusom SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 147/21, 149/21 in 152/21) se do končne odločitve Ustavnega sodišča zadrži.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Policijski sindikat Slovenije (v nadaljevanju predlagatelj) vlaga zahtevo za oceno ustavnosti in zakonitosti 10.a člena Odloka o načinu izpolnjevanja pogoja prebolewnosti, cepljenja in testiranja za zajeziiev širjenja okužb z virusom SARS-CoV-2 (v nadaljevanju Odlok). Navaja, da je Odlok v neskladju z 2., 14., 35., 49., 50. in 51. členom ter tretjim odstavkom 153. člena Ustave. Odlok naj ne bi imel ustrezne podlage v Zakonu o nalezljivih boleznih (Uradni list RS, št. 33/06 – uradno prečiščeno besedilo, 142/20 in 82/21 – v nadaljevanju ZNB) oziroma naj bi bil v nasprotju s tem zakonom. Predlagatelj trdi, da 10.a člen Odloka protiustavno in nezakonito določa *de facto* obvezno cepljenje, ker ne glede na prvi odstavek 5. člena Odloka, ki za opravljanje dela predpisuje izpolnjevanje pogoja prebolewnosti, cepljenosti ali testiranja (v nadaljevanju pogoj PCT), za zaposlene v državni upravi zahteva izpolnjevanje pogoja bodisi prebolewnosti bodisi cepljenja, ne pa tudi testiranja. Ureditev naj bi posegala v pravico delavcev do opravljanja dela v skladu s pogodbo o zaposlitvi in naj bi jih prisiljevala v cepljenje. S tem naj bi brez ustrezne zakonske podlage privedla do prisilnih posegov v njihovo telesno in osebnostno integriteto, čeprav bi se za cepljenje zaradi tega odločili. Delavcu v organu državne

uprave, ki ne izpolnjuje niti pogoja prebolewnosti niti pogoja cepljenja in ki se mu slednje ne odsvetuje iz zdravstvenih razlogov, svojega dela pa ne more opravljati od doma, naj bi grozili delovnopravni ukrepi, tudi izguba zaposlitve. Predlagatelj poudarja, da pri policijskem poklicu ter dejavnosti varstva javnega reda in miru delo na domu že po naravi stvari ni mogoče, prav tako pa pri večini zaposlenih niso podani zdravstveni razlogi za odsvetovanje cepljenja. Navaja, da Odlok za zaposlene v državni upravi, ki se sami ne želijo cepiti, vzpostavlja dve protiuustavni in nezakoniti alternativni – ali cepljenje proti svoji volji ali načrtno prebolewnost oziroma namerno okužbo, kar je nemoralno in neetično. Nadalje še navaja, da obvezno cepljenje lahko določi le zakon, tj. ZNB, ta pa cepljenja proti bolezni COVID-19 ne določa. Prav tako naj bi program cepljenja določal, da je omenjeno cepljenje zgolj priporočljivo, izpodbijana določba pa naj bi povzročila, da je *de facto* obvezno. Poleg tega naj ne bi Vlada niti v Odloku niti javnosti obrazložila, zakaj se je za obvezno cepljenje odločila prav za zaposlene v organih državne uprave. Člen 10a Odloka naj bi Vlada sprejela brez upoštevanja strokovnih usmeritev svetovalne skupine in presoje sorazmernosti ukrepa. Predlagatelj predlaga, naj Ustavno sodišče 10.a člen Odloka odpravi oziroma podredno razveljavi.

2. Predlagatelj predlaga tudi, naj Ustavno sodišče do končne odločitve zadrži izvrševanje izpodbijane določbe. Navaja, da zaposleni v organih državne uprave tvegajo delovnopravne in prekrškovne posledice ter da od zaposlenih ni mogoče pričakovati, da bi kršili predpise. Uporaba 10.a člena Odloka naj bi povzročila, da bi se zaposleni, ki še niso cepljeni in bolezni COVID-19 niso preboleli, cepili samo zato, da jih ne bi doletele delovnopravne in druge neugodne posledice ter da bi ohranili socialno varnost sebe in oseb, ki so jih dolžni preživljati, to pa naj bi predstavljalo hud poseg v njihovo telesno in duševno celovitost. Odlok naj bi zelo ozko določal upoštevanje individualnih okoliščin. Predlagatelj zatrjuje, da se v primeru, če se izvrševanja izpodbijane določbe ne bi začasno zadržalo in bi bila ta kasneje odpravljena ali razveljavljena, telesnega stanja oziroma stanja imunskega sistema ter morebitnih neželenih učinkov, ki bi jih cepljenje pri nekaterih posameznikih morda povzročilo, ne bi dalo odpraviti. Omejitev telesne in duševne celovitosti naj bi lahko povzročila težko popravljive ali nepopravljive škodne posledice na področju telesnega in duševnega zdravja, posredno pa tudi premoženja, socialne varnosti in družinskega življenja. Predlagatelj še navaja, da iz Odloka ne izhaja, da bi bila njegova veljavnost časovno omejena, in zatrjuje, da niti obdobje preverjanja utemeljenosti ukrepov ni časovno določeno.

3. Po mnenju predlagatelja zadržanje izvrševanja izpodbijane določbe ne bi povzročilo nepopravljivih posledic za življenje in zdravje oseb. V tem primeru naj bi se varnost na delovnem mestu pred okužbo z virusom SARS-CoV-2 zagotavljala na druge, že predpisane načine, v skladu z navodili in priporočili Nacionalnega inštituta za javno zdravje (v nadaljevanju NIJZ). Škodljive posledice, ki bi jih lahko povzročilo izvrševanje 10.a člena Odloka, naj bi bile hujše od škodljivih posledic na področju javnega zdravja. Predlagatelj trdi, da ni znano, da bi se prav med zaposlenimi v organih državne uprave virus SARS-CoV-2 bistveno hitreje in bolj širil kot v preostali populaciji oziroma zakaj so drugi zaposleni v širšem javnem sektorju ali celo v zasebnem sektorju ugodneje

obravnavani od zaposlenih v organih državne uprave. Predlagatelj še predlaga, naj Ustavno sodišče določi primeren način izvršitve zadržanja tako, da bo opravljanje dela po pogodbi o zaposlitvi zaposlenim v organih državne uprave dovoljeno ob upoštevanju javno objavljenih higienskih navodil NIJZ.

4. Ustavno sodišče je zahtevo predlagatelja vročilo Vladi. Glede predloga predlagatelja za zadržanje izvrševanja 10.a člena Odloka Vlada (primarno) navaja, da predlagatelj ne izkaže, da bi bile ogrožene pravice delavcev v smislu pogoja iz enajste alineje 23.a člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21 – v nadaljevanju ZUstS), zato ugovarja predlagateljevi procesni legitimaciji.

5. Nadalje Vlada izpostavlja epidemiološke razmere v državi, sklicujoč se na podatke o številu okužb. Poudarja, da je država trenutno uvrščena na seznam temnordečih držav v skladu z lestvico Evropskega centra za preprečevanje in obvladovanje bolezni in da so zato potrebni tudi epidemiološki ukrepi, kot so izolacija v primeru okužbe, karantena na domu ob visoko tveganem stiku ali prihodu z ogroženega območja, testiranje ter predvsem cepljenje. Doseganje okolja, kjer ni širjenja nalezljivih bolezni in je vzpostavljen ustrezno delujoč zdravstveni sistem, naj bi bila pozitivnoppravna obveznost vsake države.

6. Vlada trdi, da je pogoj precepljenosti oziroma prebolevnosti za zaposlene v državni upravi ukrep, ki edini omogoča učinkovito zagotavljanje pravice delavcev do varnega in zdravega delovnega okolja, kar je dolžnost delodajalca. Delodajalec naj bi moral pri tem posebno skrbnost nameniti tistim skupinam zaposlenih, ki so z vidika zdravja še posebej ranljivi. Z uvedbo ukrepa naj bi se preprečevalo, da bi se virus SARS-CoV-2 širil v prostorih delodajalca med zaposlenimi, ki niso cepljeni. Vlada navaja, da se je odločila za drugačno ureditev za zaposlene v organih državne uprave, ker imajo zaposleni zelo veliko neposrednih stikov s strankami oziroma uporabniki storitev, kar velja tudi za policijo. Meni, da predlagatelj zahteve po zagotavljanju svobode in varstva dela razlaga enostransko, z vidika javnega uslužbenca, ki se ne želi cepiti. Pri tem pa naj ne bi upošteval tistih javnih uslužbencev, ki so vključeni v delovni kolektiv in imajo pravico do zdravega delovnega okolja. Četudi javni uslužbenec predloži dokaz o negativnem rezultatu testa, še posebej, če je testiranje izvedeno le enkrat tedensko, naj bi obstajala možnost, da se v vmesnem obdobju med testiranjem okuži.

7. Vlada tudi zatrjuje, da je izpodbijano določbo, ki je začasne narave, sprejela zaradi zagotavljanja nemotenega delovanja države – kontinuiranega izvajanja storitev za uporabnike ter zagotavljanja javne varnosti, javnega zdravja in spoštovanja predpisov ter preprečevanja širjenja bolezni COVID-19. Pojasnjuje, da se v skladu z Odlokom o izjemah od karantene na domu po visoko tveganem stiku s povzročiteljem nalezljive bolezni COVID-19 (Uradni list RS, št. 87/21, 132/21, 144/21 in 149/21 – v nadaljevanju Odlok o izjemah od karantene) osebi, ki izpolnjuje pogoj prebolevnosti ali cepljenja, po visoko tveganem stiku z osebo, okuženo z SARS-CoV-2, ne odredi ukrep karantene na

domu, medtem ko to ne velja za necepljene osebe. To naj bi v praksi pomenilo, da ob pojavu okužbe z virusom SARS-CoV-2 v organu državne uprave osebe, ki niso cepljene, ostanejo v karanteni na domu in nekatere zaradi tega ne morejo opravljati svojega dela, medtem ko za cepljene osebe in prebolewnike to ne velja.

8. Vlada trdi, da so argumenti predlagatelja glede težko popravljivih posledic, ki bi lahko nastale zaradi izvrševanja 10.a člena Odloka, pretirani in ne izhajajo iz te določbe Odloka. Ta naj ne bi predvidevala, da bo delodajalec zoper zaposlene, ki ne izpolnjujejo pogoja prebolewnosti ali cepljenja, uvedel postopke odpovedi delovnega razmerja. Vlada navaja, da imajo predstojniki organov, ki v skladu s prvim odstavkom 4. člena Zakona o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo in 65/08 – v nadaljevanju ZJU) v državnem organu izvršujejo pravice in dolžnosti delodajalca, v skladu z veljavno pravno ureditvijo na voljo kar nekaj ukrepov za primer, ko je narava in vrsta dela taka, da dela na domu ni mogoče organizirati. V takih primerih naj bi imel delodajalec na voljo tudi druge delovnopravne ukrepe po Zakonu o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 52/16 in 81/19 – v nadaljevanju ZDR-1), na primer institut čakanja na delo v skladu s 138. členom tega zakona. Glede navedb predlagatelja, da bo ob prenehanju delovnega razmerja zaradi neizpolnjevanja pogoja prebolewnosti ali cepljenja ogrožena socialna varnost zaposlenih, Vlada omenja možnost izredne odpovedi pogodbe o zaposlitvi in navaja, da je ureditev v tem primeru za vse zaposlene enaka, prav tako ukrepi in posledice ukrepov v primeru kršitev, zato pri tem ne gre za kršitev Ustave. V zvezi z navedbami predlagatelja, da naj z zadržanjem izvrševanja izpodbijane določbe ne bi nastala škoda v smislu varovanja javnega zdravja oziroma naj bi bila ta zanemarljiva, pa Vlada navaja, da se s testiranjem ne doseže, da se ljudje ne bi okužili in da ne bi širili okužbe z virusom SARS-CoV-2, oziroma da se to preprečuje v manjši meri kot s cepljenjem. Izpolnjevanje pogoja testiranja naj bi zagotavljalo le, da oseba v času testiranja ni okužena z virusom SARS-CoV-2, kasneje pa lahko pride do okužbe. Tveganje za prenos okužbe pri cepljenih osebah naj bi bilo bistveno manjše kot pri necepljenih. Vlada meni, da bi z zadržanjem izvrševanja izpodbijane določbe lahko nastala bistveno večja škoda, saj naj bi zaradi širjenja okužb lahko prišlo do zaprtja države. Poleg tega Vlada poudarja varnost cepljenja in navaja, da zaposlenim s cepljenjem ne bo nastala škoda za njihovo zdravje. V primeru nezadostne precepljenosti in s tem pomanjkanja kolektivne imunosti pa naj bi zagotovo nastala škoda za zdravje ljudi. Vlada meni, da so škodljive posledice za življenje, zdravje ter zdravo in varno delovno okolje, ki bi jih povzročilo neizvrševanje izpodbijane ureditve pogoja cepljenosti ali prebolewnosti v državni upravi, bistveno večje od škodljivih posledic za zaposlene v državni upravi, ki jih navaja predlagatelj. Vlada tudi meni, da predlagatelj pavšalno zatrjuje obstoj škodljivih posledic za zaposlene.

B.

9. Ustavno sodišče uvodoma ugotavlja, da je Vlada sprejela Odlok kot najvišji organ izvršilne veje oblasti, s katerim je za vse prebivalce Republike Slovenije določila pravila o

načinu izpolnjevanja pogoja PCT, v izpodbijani določbi pa izjemo od teh pravil. Zato ni mogoče slediti njenim navedbam, da je Odlok vključno z izpodbijano določbo sprejela kot delodajalec.

Glede ogroženosti pravic delavcev

10. Za odločanje o začasnem zadržanju izpodbijanega predpisa morajo biti izkazane procesne predpostavke za odločanje o vloženih zahtevi. Zato je Ustavno sodišče najprej presodilo očitek Vlade, da predlagatelj ni izkazal pogoja ogroženosti pravic delavcev iz enajste alineje prvega odstavka 23.a člena ZUstS, ki določa, da lahko z zahtevo začne postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil, reprezentativni sindikat za območje države za posamezno dejavnost ali poklic, če so ogrožene pravice delavcev.

11. Skladno z ustaljeno ustavnosodno presojo je pravica sindikata, da vloži zahtevo za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisa, omejena na pravico do izpodbijanja tistih predpisov, ki neposredno prizadenejo delovnopравни in s tem povezan socialni položaj delavcev, katerih interese predlagatelj kot reprezentativni sindikat zastopa in predstavlja.¹ Iz ustaljene ustavnosodne presoje izhaja tudi, da abstraktna ogroženost pravic ne zadostuje, izkazana mora biti konkretna in neposredna ogroženost pravic delavcev.² Le zmanjšanje ali poslabšanje pravic delavcev, do katerega bi lahko prišlo zaradi uveljavitve izpodbijane ureditve, samo po sebi ne zadošča za izpolnitev te procesne predpostavke.³

12. Predlagatelj utemeljuje ogroženost pravic delavcev z navedbo, da cepljenje pomeni nepovraten poseg v nedotakljivost telesne in duševne celovitosti delavcev ter da bodo v primeru neizpolnjevanja pogoja prebolevnosti ali cepljenja zaposleni lahko ostali brez zaposlitve, zaradi česar bo ogrožena njihova socialna varnost.

13. Izpodbijani četrti odstavek 10.a člena Odloka od predstojnika organa državne uprave zahteva, da zoper tiste zaposlene, za katere izjeme iz tretjega oziroma četrtega odstavka 10.a člena Odloka ne bi veljale, v primeru neizpolnjevanja pogoja prebolevnosti ali cepljenja ukrepa v skladu s predpisi, ki urejajo delovna razmerja. Odlok teh ukrepov ne konkretizira, kar pomeni, da lahko predstojnik izvaja postopke, ki jih določa ZJU oziroma – kolikor ZJU določenih vprašanj ne ureja – ZDR-1. Ukrep v skladu s predpisi, ki urejajo delovna razmerja, je tudi postopek podaje odpovedi pogodbe o zaposlitvi.⁴ Glede na to nikakor ni mogoče izključiti, da bi bili zoper zaposlene, ki ne bi izpolnjevali pogoja

¹ Primerjaj sklepe Ustavnega sodišča št. U-I-74/13 z dne 11. 4. 2013, 4. točka obrazložitve, št. U-I-63/96 z dne 11. 4. 1996 (OdlUS V, 46), 4. točka obrazložitve, št. U-I-181/99 z dne 13. 4. 2000 (OdlUS IX, 91), 3. točka obrazložitve, in št. U-I-80/01 z dne 17. 5. 2001 (OdlUS X, 95), 8. točka obrazložitve.

² Tako npr. Ustavno sodišče v sklepu št. U-I-72/14 z dne 17. 9. 2015.

³ Tako npr. Ustavno sodišče v sklepu št. U-I-236/13 z dne 8. 1. 2015.

⁴ Glej člene 154–162 ZJU in člene 82–111 ZDR-1.

prebolevnosti ali cepljenja, dela na domu pa ne bi mogli opravljati in tudi ne bi predložili potrdila osebnega zdravnika, da se jim cepljenje odsvetuje iz zdravstvenih razlogov, izvedeni disciplinski postopki, pa tudi postopki odpovedi pogodb o zaposlitvi, ki bi lahko imeli za posledico izgubo socialne varnosti delavca in oseb, ki jih preživlja. Tudi Vlada sama dopušča možnost odpovedi pogodbe o zaposlitvi.⁵ Odlok nobenega od navedenih ukrepov s področja delovnega prava ne izključuje, zato navedbe Vlade nimajo podlage v izpodbijani določbi. Drugi ukrepi, ki jih primeroma navaja Vlada (čakanje na delo, premestitev javnega uslužbenca), pa bi prav tako lahko imeli za posledico odsotnost (neopravljanje dela) številnih javnih uslužbencev oziroma bi njihovo delo zaradi izvedbe postopkov premestitev in privajanja na drugo delovno mesto oteževali ali celo onemogočali. Taki ukrepi bi bili zato celo v neposrednem nasprotju z jasno opredeljenim namenom prvega odstavka 10.a člena Odloka, da se zagotavlja nemoteno delovanje države.

14. Glede na navedeno Ustavno sodišče ocenjuje, da lahko na podlagi izpodbijane določbe pride tudi do odpovedi pogodb o zaposlitvi, kar pa ne pomeni le poslabšanja položaja delavcev, temveč ogroženost njihovih pravic oziroma celo prenehanje vseh pravic iz delovnega razmerja.⁶ Zato je presodilo, da je procesna predpostavka iz enajste alineje prvega odstavka 23.a člena ZUstS izpolnjena.

Analiza izpodbijanega 10.a člena Odloka

15. Člen 10a Odloka pod poglavjem "III.A Posebne določbe za zaposlene v organih državne uprave" določa:

"10.a člen

(1) Ne glede na prvi odstavek 5. člena tega odloka morajo zaposleni v organih državne uprave, zaradi zagotavljanja nemotenega delovanja države, za opravljanje nalog na delovnem mestu, v prostorih delodajalca ali v prostorih drugega organa državne uprave izpolnjevati pogoj prebolevnosti ali cepljenja.

(2) Organ državne uprave iz tega odloka je ministrstvo, organ v sestavi ministrstva, vladna služba in upravna enota.

(3) Predstojnik organa državne uprave lahko izjemoma določi, da zaposleni v organu državne uprave naloge iz prvega odstavka tega člena opravlja, če izpolnjuje pogoj testiranja, kadar zaposleni predloži potrdilo osebnega zdravnika, iz katerega izhaja, da se cepljenje odsvetuje iz zdravstvenih razlogov.

⁵ Drugi odstavek na 5. strani odgovora Vlade.

⁶ Prim. sklep Ustavnega sodišča št. U-I-16/21 z dne 18. 2. 2021 (Uradni list RS, št. 28/21), v katerem je Ustavno sodišče sprejelo stališče, da prenehanje pogodbe o zaposlitvi kljub izpolnitvi pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine pomeni ogroženost pravic delavcev.

(4) Predstojnik organa državne uprave zaposlenim, ki ne izpolnjujejo pogoja prebolewnosti ali cepljenja iz prvega odstavka tega člena, in zaposlenim, ki zasedajo delovna mesta, za katera ni določena izjema iz prejšnjega odstavka, organizira delo na domu, če narava in vrsta dela ter delovni proces to omogočajo. Če dela na domu zaradi narave in vrste dela ter delovnega procesa ni mogoče organizirati, predstojnik organa državne uprave ukrepa v skladu s predpisi, ki urejajo delovna razmerja."

16. Odlok je začel veljati 18. 9. 2021, 10.a člen Odloka pa se začne uporabljati 1. 10. 2021,⁷ vendar to ni ovira, da Ustavno sodišče ne bi moglo opraviti ustavnosodne presoje Odloka, vključno z morebitnim zadržanjem njegovega izvrševanja. Izpodbijana določba namreč dejansko že učinkuje, saj morajo zaposleni pred 1. 10. 2021 poskrbeti za prejem prvega odmerka cepiva ali pridobiti zdravniško potrdilo o tem, da se jim iz zdravstvenih razlogov odsvetuje cepljenje, ali se dogovoriti za delo na domu. Pogoj cepljenja iz 10.a člena Odloka v skladu s 5. členom Odloka 149/21 izpolnjujejo tudi zaposleni v organih državne uprave, ki dokažejo, da so do 1. 10. 2021 prejeli prvi odmerek katerega od tam navedenih cepiv in nato drugi odmerek cepiva najpozneje do 1. 11. 2021.⁸

17. Odlok v prvem odstavku 10.a člena določa, da morajo zaposleni v organih državne uprave, kamor v skladu z drugim odstavkom istega člena kot organ v sestavi Ministrstva za notranje zadeve sodi tudi policija,⁹ za opravljanje nalog na delovnem mestu, v prostorih delodajalca ali v prostorih drugega organa državne uprave izpolnjevati pogoj prebolewnosti ali cepljenja (v nadaljevanju pogoj PC). Ta ureditev predstavlja izjemo od splošne določbe prvega odstavka 5. člena Odloka, po katerem morajo vsi delavci in osebe, ki na kakršnikoli drugi pravni podlagi opravljajo delo pri delodajalcu ali samostojno opravljajo dejavnost, za čas opravljanja dela izpolnjevati pogoj prebolewnosti, cepljenosti ali testiranja (v nadaljevanju pogoj PCT). Izjema od pogoja PC velja le v dveh primerih, kot izhaja iz tretjega in četrtega odstavka 10.a člena Odloka. Tam je tudi izrecno določeno, da predstojnik organa državne uprave ukrepa v skladu s predpisi, ki urejajo delovna razmerja, če zaposleni ne izpolnjuje pogoja prebolewnosti, pa po lastni volji ne

⁷ Člen 6 Odloka o spremembah in dopolnitvah Odloka o načinu izpolnjevanja pogoja prebolewnosti, cepljenja in testiranja za zajezitev širjenja okužb z virusom SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 149/21 – v nadaljevanju Odlok 149/21).

⁸ Člen 5 Odloka 149/21 določa: "Pogoj cepljenja iz novega 10.a člena odloka izpolnjujejo tudi zaposleni v organih državne uprave, ki dokažejo, da so do 1. oktobra 2021 prejeli prvi odmerek cepiva Comirnaty proizvajalca Biontech/Pfizer, cepiva Spikevax (COVID-19 Vaccine) proizvajalca Moderna, cepiva Sputnik V proizvajalca Russia's Gamaleya National Centre of Epidemiology and Microbiology, cepiva CoronaVac proizvajalca Sinovac Biotech, cepiva COVID-19 Vaccine proizvajalca Sinopharm, cepiva Vaxzevria (COVID-19 Vaccine) proizvajalca AstraZeneca ali cepiva Covishield proizvajalca Serum Institute of India/AstraZeneca, in drugi odmerek cepiva iz tega člena prejmejo najpozneje do 1. novembra 2021."

⁹ Prvi odstavek 2. člena Zakona o organiziranosti in delu v policiji (Uradni list RS, št. 15/13, 11/14, 86/15, 77/16, 77/17, 36/19 in 200/20 – ZODPol).

želi biti cepljen ter dela na domu zaradi narave in vrste dela ter delovnega procesa ni mogoče organizirati.

Ocena težko popravljivih škodljivih posledic

18. Po prvem odstavku 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. Kadar Ustavno sodišče odloča o začasnem zadržanju izvrševanja izpodbijanega predpisa, vselej tehtata med škodljivimi posledicami, ki bi jih povzročilo izvrševanje protiustavnega predpisa, in škodljivimi posledicami, ki bi nastale, če se izpodbijane določbe ne bi izvrševale, pa bi se v ustavnosodni presoji izkazalo, da niso v neskladju z Ustavo.

19. Ko Ustavno sodišče odloča o začasnem zadržanju, je njegova presoja omejena na oceno obstoja težko popravljivih škodljivih posledic tako v primeru, če bi izvrševanje izpodbijanega predpisa začasno zadržalo, kot tudi v primeru, če bi se izpodbijani predpis izvrševal. Na podlagi te ocene Ustavno sodišče opravi tehtanje med tovrstnimi posledicami v obeh primerih. Pri odločanju na podlagi 39. člena ZUstS torej Ustavno sodišče vsebine zatrjevane protiustavnosti izpodbijanega predpisa (še) ne presoja.

20. Glede težko popravljivih škodljivih posledic, ki bi utegnile nastati z zadržanjem izpodbijanega 10.a člena Odloka, Ustavno sodišče upošteva, da Vlada ni utemeljila, da bi se ravno med zaposlenimi v organih državne uprave virus SARS-CoV-2 bistveno hitreje in bolj širil kot v preostali populaciji ali pri drugih skupinah posameznikov, ki so glede na svojo zaposlitev še bolj izpostavljeni rizičnim stikom (kot so na primer zdravstveni delavci in delavci v domovih starejših občanov) oziroma kjer so stiki s potencialno okuženimi intenzivnejši (na primer vzgoja in izobraževanje). Zato trditvam Vlade, da je izpodbijani ukrep edini, ki omogoča zagotavljanje pravice delavcev do varnega in zdravega okolja, ni mogoče slediti. Iz navedb Vlade tako ni mogoče sklepati, da bi bilo delovanje državne uprave tako ogroženo, da je treba določiti strožji pogoj za opravljanje dela. Ti podatki ne izhajajo niti iz javno dostopnih podatkov oziroma informacij, ki jih javnosti posreduje zdravstvena stroka. Vlada navaja tudi, da bi z zadržanjem izvrševanja izpodbijane določbe lahko nastala bistveno večja škoda, saj naj bi zaradi širjenja okužb lahko prišlo do zaprtja države. Vendar je tudi ta navedba neobrazložena oziroma pavšalna. Vlada namreč ne navede nobenih konkretnih razlogov, zakaj bi v primeru, če bi tudi za zaposlene v državni upravi (enako kot za vse druge zaposlene in enako kot za vse uporabnike storitev) veljal pogoj PCT, lahko prišlo do zaprtja države. Drži trditev Vlade, da testiranje ne omejuje širjenja okužb z virusom SARS-CoV-2 tako učinkovito kot cepljenje. Vendar v pojasnilih Vlade ni najti konkretnih strokovnih razlogov, da bi bilo zaradi pogoja PCT, če bi v primeru zadržanja izpodbijane odločitve veljal tudi za zaposlene v državni upravi, ogroženo varno in zdravo delovno okolje zaradi povečane možnosti za visoko tvegane stike z okuženimi osebami. Posledica zadržanja izvrševanja izpodbijane določbe bi bila le ta, da bodo zaposleni v državni upravi še naprej opravljali delo pod enakimi pogoji kot doslej oziroma kot velja za vse druge delavce, ki niso zaposleni v državni

upravi, to je ob izpolnjevanju pogoja PCT (5. člen Odloka) ter splošnih in posebnih ukrepov za preprečevanje širjenja virusa SARS-CoV-2 (na primer nošenje maske, razkuževanje in vzdrževanje medsebojne razdalje ter drugi pogoji, ki jih lahko odredi delodajalec in so znani v praksah, kot je denimo prezračevanje). Drži, da se po Odloku o izjemah od karantene osebi, ki izpolnjuje pogoj prebolewnosti ali cepljenja, po visoko tveganem stiku z osebo okuženo z SARS-CoV-2 ne odredi ukrep karantene na domu, medtem ko ta izjema za necepljene osebe ne velja. Vendar Vlada ni konkretizirala učinka ukrepa karantene za delovni proces v državni upravi. Zato te navedbe ni mogoče oceniti. Glede na vse navedeno Ustavno sodišče ocenjuje, da Vlada ni izkazala, da bi zadržanje izvrševanja 10.a člena Odloka povzročilo takšno širjenje okužb v državni upravi in širše, da bi bilo zaradi tega ogroženo njeno delovanje oziroma delovanje države in javno zdravje ter da bi samo zaradi tega lahko prišlo do zaprtja države.

21. Po drugi strani bi v primeru, če bi se izpodbijana določba izvrševala, pa bi se kasneje izkazalo, da je protiustavna oziroma nezakonita in bi jo Ustavno sodišče razveljavilo ali odpravilo, lahko nastale težko popravljive škodljive posledice za tiste zaposlene v državni upravi, ki ne izpolnjujejo pogoja PC in zanje ne bi bili upoštevni izjemi iz tretjega oziroma četrtega odstavka 10.a člena Odloka. Ni mogoče spregledati, da je vsako cepljenje po naravi stvari za posameznika trajen in nepovraten ukrep, do katerega v primeru zahteve po izpolnjevanju pogoja PC lahko pride proti volji posameznika. Zato ni upoštevna tudi trditev Vlade, da pomeni izpodbijana določba ukrep začasne narave. Po oceni Ustavnega sodišča je prav tako upoštevna predlagateljeva trditev, da bi škodljive posledice nastale tudi v primeru, če bi se posamezniki namerno izpostavili okužbi z virusom, da bi izpolnili pogoj prebolewnosti, česar glede na opisane stroge delovnopravne sankcije, ki zaposlenim grozijo zaradi neizpolnjevanja pogoja PC, ni mogoče izključiti. Poleg tega bi bili zaposleni, za katere izjeme iz tretjega oziroma četrtega odstavka 10.a člena Odloka ne bi veljale in se ne bi cepili, podvrženi ukrepom v skladu s predpisi, ki urejajo delovna razmerja, kot je izrecno določeno v četrtem odstavku 10.a člena Odloka. Odlok teh postopkov sicer natančneje ne opredeljuje, vendar ni mogoče izključiti, da bo delodajalec izvedel disciplinske postopke, pa tudi postopke odpovedi pogodb o zaposlitvi, ki bi imeli v večini primerov za posledico izgubo socialne varnosti delavca in oseb, ki jih preživlja. Glede drugih možnih ukrepov, ki jih navaja Vlada, pa je Ustavno sodišče že v 13. točki tega sklepa obrazložilo, da bi imeli taki ukrepi za posledico odsotnost oziroma neopravljanje dela lahko tudi številnih javnih uslužbencev, kar bi zagotovo oteževalo ali morda celo onemogočalo nemoten potek dela v državni upravi in bi bilo v neposrednem nasprotju z jasno opredeljenim namenom prvega odstavka 10.a člena Odloka.

Ocena tehtanja težko popravljivih škodljivih posledic

22. Glede na vse navedeno Ustavno sodišče ocenjuje, da ni mogoče pritrditi Vladi, da bi bile posledice zadržanja izvrševanja izpodbijane določbe težje od posledic, ki bi nastale, če bi se izpodbijana določba izvrševala. Vlada ni prepričljivo utemeljila, da bi zadržanje izpodbijane določbe in s tem nadaljnja veljavnost PCT pogoja tudi za delo v državni upravi tako pospešila širjenje virusa, da bi bilo ogroženo delovanje državne uprave in s

tem države ter javno zdravje in da bi prav zaradi tega lahko prišlo do zaprtja države. Pri tem ni mogoče spregledati, da vsi drugi družbeni podsistemi še vedno delujejo ob pogoju PCT. Po drugi strani bi izvrševanje te določbe lahko povzročilo težko popravljive škodljive posledice za tiste zaposlene v državni upravi, ki ne izpolnjujejo pogoja PC in zanje ne bi bili upoštevni izjemi iz tretjega oziroma četrtega odstavka 10.a člena Odloka zaradi morebitnih postopkov odpovedi pogodb o zaposlitvi, pa tudi zaradi dejstva, da je cepljenje za posameznika nepovraten ukrep.

23. Ustavno sodišče glede na navedeno navkljub resnosti epidemioloških razmer ob upoštevanju navedb predlagatelja in Vlade ocenjuje, da bi izvrševanje morebiti protiustavnega 10.a člena Odloka povzročilo hujše škodljive posledice, kot če se morebiti ustavnoskladen 10.a člen Odloka do končne odločitve Ustavnega sodišča ne bi izvrševal. Zato je do svoje končne odločitve izvrševanje 10.a člena Odloka zadržalo.

24. V zvezi s predlogom predlagatelja, naj Ustavno sodišče določi primeren način izvršitve začasnega zadržanja, Ustavno sodišče dodaja, da v konkretnem primeru to ni potrebno. Iz obrazložitve tega sklepa že izhaja, da ob zadržanem izvrševanju 10.a člena Odloka tudi za zaposlene v organih državne uprave velja pogoj PCT in drugi splošni ukrepi za zajezitev širjenja okužb z virusom SARS-CoV-2.

C.

25. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi prvega odstavka 39. člena ZUstS 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. Sklep je sprejelo s sedmimi glasovi proti dvema. Proti sta glasovala sodnika Jaklič in Šorli, ki sta napovedala odklonilni ločeni mnenji. Sodnici Mežnar in Šugman Stubbs ter sodnik Čeferin so napovedali 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