



**Številka:** U-I-210/21-29

**Datum:** 6. 12. 2021

## **PRITRDILNO LOČENO MNENJE SODNIKA DR. ROKA ČEFERINA K ODLOČBI ŠT. U-I-210/21 Z DNE 29. 11. 2021**

1. Z izrekom in pretežnim delom obrazložitve odločbe v obravnavani zadevi soglašam. Zaradi očitne odsotnosti zakonske podlage za sprejetje izpodbijanega odloka po mojem prepričanju odločitev Ustavnega sodišča preprosto ne bi mogla biti drugačna. K razlogom v odločbi pa dodajam še naslednje.

2. Ustavno sodišče je v zadnjem času že večkrat ugotovilo protiustavnost odlokov Vlade, ki jih je ta sprejela v okviru boja proti epidemiji. Večina teh odločitev Ustavnega sodišča je temeljila na ugotovitvi, da odloki niso temeljili na jasni in določni zakonski podlagi.

3. Ena od pomembnejših odločb, v katerih je Ustavno sodišče opozorilo na kršitev načela legalitete, ki jo je povzročila Vlada, je odločba v zadevi št. U-I-79/20. V tej zadevi je Ustavno sodišče opozorilo na dolžnost izvršilne oblasti, da morajo njeni akti, s katerimi se posega v človekove pravice in temeljne svoboščine, temeljiti na zakonu in da morajo vsebinsko ostati v okviru zakona. Izvršilna oblast mora imeti torej v zakonu jasno opredeljeno podlago za sprejetje podzakonskih aktov, s katerimi se posega v človekove pravice.

4. Tako v obravnavani zadevi kot tudi v zadevi št. U-I-79/20 so se v strokovni javnosti, pa tudi med sodniki in sodnicami v okviru Ustavnega sodišča, delila stališča med tiste, ki smo bili mnenja, da je treba načelo legalitete dosledno upoštevati, in tiste, ki so zagovarjali manj strogo presojo. Po mnenju nekaterih komentatorjev naših odločb bi morale Ustavno sodišče, "ker gre za življenje", pri presoji vladnih ukrepov zamižati na eno oko.

5. Vendar je treba, ne glede na po mojem mnenju pravno nevzdržnost takega stališča, v obravnavani zadevi opozoriti na naslednje: tudi če bi pri presoji 10.a člena Odloka o načinu izpolnjevanja pogoja prebolewnosti, cepljenja in testiranja za zajezitev širjenja okužb z virusom SARS-CoV-2 (Odlok) zamižali na obe očesi, po mojem prepričanju ne

moremo priti do drugačnega stališča od tega, da je bil Odlok sprejet povsem brez zakonske podlage.

6. Člen 22 Zakona o nalezljivih boleznih (v nadaljevanju ZNB) navaja, proti katerim nalezljivim boleznim je cepljenje obvezno. Krog teh bolezni ni zaprt. V prvem odstavku navedenega člena je zapisano, da se lahko obvezno cepljenje določi tudi za druge nalezljive bolezni, "če obstajajo določeni epidemiološki razlogi in tako določa program iz 25. člena tega zakona". Navedeni 25. člen ZNB pa določa, da Letni program cepljenja in zaščite z zdravili (v nadaljevanju Program) sprejme minister za zdravje. Zakonska podlaga za obvezno cepljenje proti COVID-19 v obravnavanem primeru bi bila torej v skladu z navedenimi določbami ZNB podana samo v primeru, če bi minister v Programu določil obvezno cepljenje zoper COVID-19 za zaposlene v državnih organih.

7. Vpogled v navedeni Program pa pokaže, da minister v njem ni predpisal obveznega cepljenja proti COVID-19 niti za zaposlene v državnih organih niti za zaposlene pri kateremkoli drugem delodajalcu. V rubriki "7. program" je navedeno le, da je cepljenje proti COVID-19 za vse prebivalce priporočljivo.

8. Še tako drzna pravna akrobacija torej ne more pripeljati do zaključka, da je Vlada spoštovala zakonsko podlago za predpisovanje obveznega cepljenja za zaposlene v državnih organih.

9. Morda bi lahko razumeli, da je uskladitev 39. člena ZNB z Ustavo v trenutnem političnem položaju za izvršilno in zakonodajno vejo oblasti resen izziv. Težko pa je razumeti, da Vlada oziroma pristojni minister nista uspela dopolniti niti Programa s kratkim dostavkom, da spada cepljenje proti COVID-19 za zaposlene v državnih organih med obvezna cepljenja. Če bi ravnali tako, bi Vlada verjetno imela zadostno zakonsko podlago za sprejetje navedenega ukrepa.

10. Seveda to ne pomeni, da bi bil tak ukrep v navedenem primeru nujno skladen z Ustavo. Spoštovanje legalitete je prvi korak, ki ga mora spoštovati Vlada, nato pa sledi preizkus sorazmernosti ukrepa in ne želim špekulirati o tem, ali bi navedeni ukrep ta test prestal ali ne. Vendar bi lahko pričakovali, da bi izpodbijani odlok upošteval vsaj osnovni pogoj, ki ga zahteva Ustava, torej da bi temeljil na zakonu.

11. Kljub očitnosti zgoraj navedenega sklepam, da bodo kritiki obravnavane odločbe tudi tokrat ponavljali že večkrat ponovljeno stališče, da je spet, kot že tolikokrat doslej, Ustavno sodišče dalo prednost legaliteti pred varovanjem življenj. Ta kritika je seveda neutemeljena že zato, ker je v obravnavani zadevi Ustavno sodišče ugotovilo protiustavnost Odloka, ki tako in tako ne velja več.

12. Pri tem pa je treba poudariti, da je Ustavno sodišče tudi v drugih zadevah, v katerih je presojalo odloke Vlade, zgolj ugotovilo njihovo protiustavnost, ni pa odločilo, da se ti

odloki ne smejo več uporabljati, saj je večina teh odlokov v času odločanja Ustavnega sodišča že prenehala veljati.<sup>1</sup>

13. Ustavno sodišče je Vladi v zadevi št. U-I-79/20 tudi dopustilo, da sprejema vse prihodnje odloke na podlagi sicer protiustavnega 39. člena ZNB. V navedeni zadevi je tako sicer ugotovilo protiustavnost dela 39. člena ZNB, na katerem temelji večina odlokov Vlade v okviru boja proti epidemiji, vendar pa je hkrati dopustilo, da se ta protiustavna določba še naprej uporablja, saj ni moglo in želelo dopustiti, da bi družba zaradi razveljavitve zakona in na njegovi podlagi sprejetih odlokov ostala brez učinkovitega pravnega orodja v boju proti epidemiji.

14. Zato je težko razumeti kritike, da je dalo Ustavno sodišče v svojih odločbah prednost načelu legalitete pred zdravjem in življenjem ljudi. Še težje pa je razumeti, da (vedno isti) kritiki naših odločb to očitno dejstvo povsem ignorirajo.

15. V odločbi št. U-I-79/20 je Ustavno sodišče za uskladitev 39. člena ZNB z Ustavo Državnemu zboru dalo na razpolago dva meseca. Do danes pa niti Vlada niti Državni zbor v zvezi s tem nista storila ničesar. Po šestih mesecih od izdaje navedene odločbe se še vedno uporablja protiustavna zakonska podlaga za sprejemanje odlokov v okviru boja proti epidemiji.

16. Nad to očitno trdno odločitvijo izvršilne in zakonodajne oblasti, da bosta boj proti epidemiji nadaljevali, ne oziraje se na odločbe Ustavnega sodišča in načelo legalitete, lahko izrazim le svoje razočaranje.

17. Zakonodajna in izvršilna veja oblasti bi s sorazmerno majhnimi posegi v ZNB lahko ustvarila ustavnoskladno podlago za sprejemanje učinkovitih ukrepov za boj proti epidemiji, ki bi bili skladni z Ustavo. V tem primeru ne bi bilo treba izbirati med varstvom pravice do življenja na eni in drugimi človekovimi pravicami na drugi strani. Pri tem bi se lahko zgledovali po Nemčiji ali pa sosednji Avstriji, ki sta sprejeli poseben zakon, ki služi kot dovolj jasna in opredeljena podlaga za sprejemanje podzakonskih aktov, ki vsebujejo ukrepe proti epidemiji. Na vprašanje, zakaj v slovenskem prostoru to ni mogoče, žal ne najdem odgovora.

dr. Rok Čeferin  
Sodnik

---

<sup>1</sup> Glej npr. zadeve št. U-I-79/20, št. U-I-50/21, št. U-I-155/20 in št. U-I-445/20, U-I-473/20.