



Številka: U-I-793/21-13
U-I-822/21-12
Datum: 17. 2. 2022

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopkih za preizkus pobud in postopkih za oceno ustavnosti in zakonitosti, začelih na pobudi Vladka Begana, Šmarje pri Jelšah, in Lare Jasenc, Žirovnica, ki jo zastopa Miha Kuplenik, Domžale, na seji 17. februarja 2022

odločilo:

- 1. Člen 2, prva alineja drugega odstavka 3. člena, četrti odstavek 5. člena, 20. in 23. člen Odloka o začasnih ukrepih za preprečevanje in obvladovanje okužb z nalezljivo boleznijo COVID-19 (Uradni list RS, št. 174/21, 177/21, 185/21, 190/21, 197/21, 200/21, 201/21, 4/22, 8/22, 13/22 in 19/22) niso v neskladju z Ustavo.**
- 2. Pobuda Vladka Begana za začetek postopka za oceno ustavnosti 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena Zakona o nalezljivih boleznih (Uradni list RS, št. 33/06 – uradno prečiščeno besedilo, 142/20 in 82/21) se zavrne.**
- 3. Pobuda Lare Jasenc za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti drugega odstavka točke 3.1 Odredbe o posebnih ukrepih iz 83.a člena Zakona o sodiščih zaradi preprečitve ponovnih izbruhov in širjenja okužb z nalezljivo boleznijo COVID-19 (Uradni list RS, št. 175/21 in 199/21) se zavrže.**

OBRAZLOŽITEV

A.

Povzetek navedb v pobudah

1. Pobudnik Vladko Began navaja, da izpodbija Odlok o začasnih ukrepih za preprečevanje in obvladovanje okužb z nalezljivo boleznijo COVID-19 (v nadaljevanju Odlok) oziroma njegove posamezne določbe, in sicer prvo alinejo drugega odstavka 3.

člena ter četrty odstavek 5. člena Odloka. Zatrjuje neskladje z 2., 32., 35., 49., 74., 87. in 153. členom Ustave. Trdi, da je Odlok tudi v neskladju z Zakonom o nalezljivih boleznih (v nadaljevanju ZNB). Pobudnik navaja, da je samozaložnik in da mu pogoj prebolevnosti, cepljenosti ali testiranja (v nadaljevanju pogoj PCT) omejuje dejavnost samozaložništva, ker se brez njegovega izpolnjevanja ne more udeleževati knjižnih sejmov, osebno v knjigarnah ponujati v prodajo svojih knjig, jih osebno dostavljati naročnikom, ker ne more prosto uporabljati javnega prevoza ali kupiti goriva na bencinskih servisih, ali po pošti prodajati svojih knjig ter jih predstavljati v zaprtih prostorih. Zaradi neizpolnjevanja pogoja PCT naj bi moral odpovedati udeležbo na slovenskem knjižnem sejmu novembra 2021. S tem naj bi se poseglo v njegovo pravico iz 74. člena Ustave. Pobudnik navaja tudi, da mora po Odloku izpolnjevati pogoj PCT za vrsto storitev v javnem in zasebnem sektorju oziroma za vrsto vsakdanjih dejavnosti, razen v izjemnih primerih. Trdi, da iz Odloka ni razvidno, kaj je pravna podlaga za posamezne določbe Odloka. To naj bi pomenilo, da te niso jasne in določne. Zaradi tega naj ne bi bilo mogoče preveriti, ali imajo izpodbijane določbe Odloka ustrezno pravno podlago, v skladu z ZNB in Ustavo. Nejasna naj bi bila prva alineja drugega odstavka 3. člena Odloka, kolikor se sklicuje na prejšnji, prvi odstavek istega člena. Pobudnik opozarja, da je Ustavno sodišče z odločbo št. U-I-79/20 z dne 13. 5. 2021 (Uradni list RS, št. 88/21) že odločilo, da sta 2. in 3. točka prvega odstavka 39. člena ZNB v neskladju z Ustavo, kar naj bi pomenilo, da je protiustaven tudi Odlok v tistem delu, ki temelji na teh določbah ZNB. Tudi sicer naj ne bi bili izpolnjeni pogoji za odreditev vladnih ukrepov po 39. členu ZNB in iz Odloka naj ne bi izhajalo, da bi bili izvedeni posebni ukrepi iz 10. člena ZNB, ki naj bi bili (pred)pogoj za uporabo 39. člena ZNB. Pobudnik navaja, da v Republiki Sloveniji ni razglašena epidemija nalezljive bolezni in niso določena okužena ali ogrožena območja po 7. členu ZNB.

2. Pobudnik trdi tudi, da sam pogoj PCT ni dovolj za preprečitev širjenja virusa SARS-CoV-2 in da imajo zaščitne maske tipa FFP2 ali FFP3 zelo visoko učinkovitost filtriranja delcev. Učinkovitost cepiv proti bolezni COVID-19 pa naj bi se s spreminjanjem virusa SARS-CoV-2 zelo zmanjševala. Pogoj PCT naj bi bil invaziven ukrep, ki naj bi mnogo bolj posegal v telo posameznika in v njegove pravice kot uporaba zaščitne maske. Bistvo pogoja PCT naj bi bil pritisk na posameznike, naj se cepijo, to pa naj bi bilo nedopustno in protiustavno. Cepljenje proti bolezni COVID-19 naj ne bi bilo varno, za prebolevnost pa naj bi se moral posameznik zavestno izpostaviti bolezni. Testiranje na virus SARS-CoV-2 naj bi bilo sicer manj invazivno kot druga elementa pogoja PCT, vendar še vedno bolj invazivno od uporabe zaščitne maske in upoštevanja splošnih varnostnih ukrepov, pri čemer bi lahko tudi škodilo zdravju posameznikov. Uporaba zaščitnih mask naj bi bila zato milejši ukrep, skladen s 34. členom Ustave, s katerim naj bi bilo prav tako možno doseči cilj preprečevanja širjenja okužb z virusom SARS-CoV-2, še posebej v kombinaciji z upoštevanjem medsebojne varnostne razdalje ter razkuževanjem in prezračevanjem prostorov. Pobudnik meni, da cepljenje proti bolezni COVID-19 in testiranje na virus SARS-CoV-2 nista učinkovita ukrepa, in za to navaja različne razloge, pri čemer poudarja pomen drugih zaščitnih ukrepov namesto cepljenja. Pogoj PCT po mnenju pobudnika ne ohranja "odprte družbe". Nadalje pobudnik trdi, da niso znane strokovne podlage ukrepov po Odloku, kar naj bi bilo v nasprotju z odločitvijo Ustavnega sodišča v sklepu št. U-I-

83/20 z dne 16. 4. 2020 (Uradni list RS, št. 58/20, in OdlUS XXV, 18), in da je veljavnost Odloka določena za nedoločen čas, kar naj bi bilo v nasprotju s 1. členom Odloka, ki govori o začasni naravi ukrepov. Pobudnik še navaja, da je četrti odstavek 5. člena Odloka v nasprotju s 87. členom Ustave, ker določa prepoved za osebe, ki ne izpolnjujejo pogoja PCT, in z 2. členom Ustave, ker je nejasen.

3. Pobudnik izpodbija tudi 2. in 3. točko prvega odstavka 39. člena ZNB, sklicujoč se pri tem na stališča Ustavnega sodišča v odločbi št. U-I-79/20. Navaja, da je Ustavno sodišče v tej odločbi naložilo Državnemu zboru, da mora ugotovljeno neskladje navedenih določb odpraviti v roku dveh mesecev od objave odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije. Ker Državni zbor tega še ni storil in je navedeni rok potekel, naj uporaba 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB ne bi bila več dopustna in naj bi bila zato v neskladju z 2., 153. in 154. členom Ustave. Pobudnik nasprotuje tudi razlogom iz 101. točke obrazložitve odločbe št. U-I-79/20, v kateri je Ustavno sodišče pojasnilo, zakaj navedenih določb ZNB ni razveljavilo. Meni, da razveljavitev izpodbijanih določb sploh ne bi mogla povzročiti protiustavnega stanja. Zato pobudnik predlaga, naj Ustavno sodišče 2. in 3. točko prvega odstavka 39. člena ZNB razveljavi.

4. Pobudnik Ustavnemu sodišču predlaga, naj razveljavi oziroma odpravi Odlok, primarno v celoti in podredno v izpodbijanem delu, ter razveljavi ZNB v izpodbijanem delu. Poleg tega je pobudnik tudi predlagal, naj Ustavno sodišče do svoje končne odločitve zadrži izvrševanje izpodbijanih predpisov.

5. Pobudnica Lara Jasenc sicer uvodoma trdi, da izpodbija celoten Odlok, vendar izrecno navaja le 2. člen, prvo alinejo drugega odstavka 3. člena, četrti odstavek 5. člena, 20. in 23. člen Odloka. Zatrjuje neskladje z 2., 15., 32. in 35. členom, tretjim odstavkom 51. člena, 53., 54. in 87. členom, drugim odstavkom 120. člena ter tretjim odstavkom 153. člena in prvim odstavkom 154. člena Ustave. Navaja, da ni cepljena in da nima dokazila o preboleli bolezni COVID-19, zato se mora testirati, da lahko dostopa do raznih storitev, ki jih potrebuje, oziroma opravlja vsakodnevne obveznosti in spremlja svoja otroka pri različnih dejavnostih. Večino družinskih opravil naj bi moral zato opravljati njen partner, ki je cepljen, kar naj bi vplivalo tudi na družinsko življenje ter vzdrževanje in vzgajanje otrok. Pobudnica trdi, da je Vlada z določitvijo pogoja PCT z Odlokom dejansko uvedla obvezno cepljenje proti bolezni COVID-19 in da posameznik ne more sprejeti svobodne odločitve o tem. To naj bi izhajalo že iz samega namena in narave pogoja PCT. Pobudnica očita, da je Vlada v 20. členu Odloka njegovo veljavnost opredelila nedoločno in da je veljavnost Odloka časovno neomejena. To naj bi kazalo na trajnost ukrepov, kar naj bi bila značilnost obveznega cepljenja. Dejanski namen pogoja PCT naj bi bil doseči precepljenost družbe. Tudi najvišji predstavniki Vlade in člani strokovne skupine za zajezitev in obvladovanje epidemije COVID-19 naj bi cepljenje javno spodbujali. Večina posameznikov naj se ne bi cepila zato, ker bi tako želela, temveč zato, ker naj bi se "morala" in ker naj bi želela imeti "mir pred državo". Ko javna oblast s pravno normo na necepljenost veže določeno pravno posledico, kot je zapoved, prepoved ali obveznost, gre po mnenju pobudnice že za ureditev obveznega cepljenja. Čeprav testiranje na virus

SARS-CoV-2 ni plačljivo, naj to ne bi zmanjšalo prisile k cepljenju. Necepljenim posameznikom naj bi bila nesorazmerno omejena gibanje in vstop v večino prostorov ter celo na terase lokalov. Ta skupina posameznikov naj bi v primerjavi s cepljenimi in prebolelimi bistveno težje izpolnjevala pogoj PCT, kar naj bi kazalo na usmerjen učinek pogoja PCT samo na tiste, ki niso cepljeni ali preboleli. Pobudnica poudarja, da je veljavnost dokazil o opravljenih testiranjih na virus SARS-CoV-2 izredno kratka, tako da se mora posameznik testirati praktično vsak drugi dan. To naj bi s časovnega vidika predstavljalo hudo, pretirano breme. Testiranje naj bi bilo neprijetno in včasih boleče. Pobudnica razlaga, da je pogoj PCT razvil zakonodajalec Evropske unije s sprejetjem Uredbe (EU) 2021/953 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2021 o okviru za izdajanje, preverjanje in priznavanje interoperabilnih potrdil o cepljenju, testu in preboleli bolezni v zvezi s COVID-19 (digitalno COVID potrdilo EU) za olajšanje prostega gibanja med pandemijo COVID-19 (UL L 211, 15. 6. 2021, str. 1–22 – v nadaljevanju Uredba (EU) 2021/953). Bolj kot za strokovni ukrep naj bi šlo za pravni institut, namen navedene uredbe pa naj bi bil le v omogočanju lažjega gibanja med državami članicami Evropske unije. Pobudnica meni, da je pogoj PCT nesmiseln in neučinkovit ter da edino testiranje preprečuje širjenje bolezni COVID-19, pri čemer se sklicuje na različne javne statistične podatke in predlaga, naj jih Ustavno sodišče pridobi tudi v postopku odločanja od Statističnega urada ali Vlade.

6. Pobudnica nadalje navaja, da Vlada z Odlokom ne more zasledovati cilja precepljenosti družbe. Takšen cilj naj bi bil po mnenju pobudnice pravno dopusten in legitimen le, če bi ga pred tem določil zakonodajalec z zakonsko ureditvijo obveznega cepljenja. Tako pa naj bi Vlada uredila pogoj PCT na način, ki dejansko uvaja obvezno cepljenje, brez zakonske podlage. V Odloku sicer naj ne bi bilo navedeno, na podlagi katere točke prvega odstavka 39. člena ZNB je bil sprejet, vendar pobudnica meni, da nobena določba prvega odstavka 39. člena ZNB ne pooblašča Vlade za sprejetje izpodbijanih ukrepov. Odlok naj bi bil nezakonit in neustaven iz istih razlogov, kot jih je Ustavno sodišče navedlo že v odločbi št. U-I-79/20. Pobudnica trdi, da od poteka dvomesečnega roka, v katerem bi moral Državni zbor v skladu s to odločbo odpraviti neskladje 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB z Ustavo, Vlada ne more sprejemati predpisov na podlagi teh določb. Meni, da ustavnosodna presoja v odločbi št. U-I-79/20 ne izključuje možnosti, da bi Ustavno sodišče ugotovilo protiustavnost Odloka in da bi se morala Vlada v danih okoliščinah sama omejevati na podlagi že sprejetih stališč Ustavnega sodišča, ki so sicer naslovljena na Državni zbor. Pobudnica tudi navaja, da bi bilo obvezno cepljenje proti bolezni COVID-19, če bi bilo urejeno v zakonu, bistveno bolj varno, med drugim zaradi posebej urejene možnosti odškodnine v primeru stranskih učinkov cepljenja. V trenutnem položaju naj bi država po eni strani to cepljenje prikazovala kot prostovoljno, čeprav naj bi bilo pravno urejeno kot obvezno, kar naj bi kazalo na dvoličen odnos države do cepljenja proti bolezni COVID-19. Pobudnica očita Vladi, da javnosti ne obvešča o razlogih za nujnost izpodbijanih ukrepov.

7. Za primer, če Ustavno sodišče ne bi presodilo, da je očitok o kršitvi načela legalitete utemeljen, pobudnica zatrjuje še kršitev načela sorazmernosti izpodbijanih ukrepov. V

zvezi s tem navaja, da Vlada z izpodbijanimi določbami Odloka ne more zasledovati cilja preprečevanja širjenja okužb in zmanjševanja težkih potekov bolezni COVID-19, kot je navedeno v 1. členu Odloka. Omejevanje gibanja le necepljenim posameznikom, ki predstavljajo slabih 30 odstotkov celotnega prebivalstva, naj ne bi moglo pomeniti primerne načina za doseg navedenega cilja. Pogoju PCT naj tudi ne bi bil nujen. Na to naj bi kazalo že dejstvo, da je bil izbruh okužb z virusom SARS-CoV-2 v jesenskem času predvidljiv in pričakovan, poleg tega naj bi od pojava tega virusa minilo že približno dve leti. Tako naj bi imela država oziroma Vlada dovolj časa za pripravo ustreznih zakonskih podlag. Če Vlada meni, da je cepljenje ključnega pomena v boju z epidemijo bolezni COVID-19, bi morala po mnenju pobudnice v tem času poskrbeti za zakonsko uvedbo obveznega cepljenja. Pri tem pobudnica poudarja, da ni podana niti nujnost pogoja PCT glede na že sprejete druge ukrepe po priporočilih Nacionalnega inštituta za javno zdravje (v nadaljevanju NIJZ). Pobudnica tudi meni, da je pogoj PCT nesorazmeren tako s časovnega vidika kot z vidika njegove intenzitete. Ob tem, ko naj bi bil pogoj PCT po Odloku časovno neomejen oziroma glede na 20. člen Odloka v celoti odvisen od volje Vlade, pobudnica trdi, da ta ukrep preko pravice do svobode gibanja nesorazmerno posega tudi v številne druge ustavne pravice, ker velja za veliko večino nenujnih storitev, čeprav naj za to ne bi bilo stvarnih in znanstvenih razlogov.

8. Pobudnica meni tudi, da je bil *vacatio legis* za uveljavitev Odloka prekratek, ker sta od njegove objave v soboto, 6. 11. 2021, do začetka njegove veljavnosti 8. 11. 2021 minila le dva dela prosta dneva. Zato naj bi bil 23. člen Odloka, ki določa začetek veljavnosti Odloka, v nasprotju s prvim odstavkom 154. člena Ustave. Ureditev obveznega cepljenja za novo bolezen bi morala po mnenju pobudnice zagotavljati dovolj časa, da se posamezniki lahko seznanijo z novo obveznostjo in posledicami, če je ne bi izpolnili.

9. Pobudnica izpodbija tudi drugi odstavek točke 3.1 Odredbe o posebnih ukrepih iz 83.a člena Zakona o sodiščih zaradi preprečitve ponovnih izbruhov in širjenja okužb z nalezljivo boleznijo COVID-19 (v nadaljevanju Odredba), ki jo je izdal predsednik Vrhovnega sodišča. Zatrjuje, da je Odredba v neskladju s 15., 22., 23., 32. in 87. členom, drugim odstavkom 120. člena in tretjim odstavkom 153. člena Ustave. Navaja, da je dejanski razlog in podlaga za njeno izdajo Odlok, ki pa je po njenem mnenju nezakonit in protiustaven. Pogoja PCT naj ne bi določal niti Zakon o sodiščih (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08, 96/09, 33/11, 63/13, 17/15 in 104/20 – v nadaljevanju ZS) niti Sodni red (Uradni list RS, št. 87/16 in 127/21). Ukrep naj bi bil nesorazmeren in naj bi pomenil omejitev dostopa tudi do sodnega varstva pravic. Poleg tega naj bi sodišča pogoj PCT v praksi različno izvajala.

10. Pobudnica predlaga, naj Ustavno sodišče ugotovi, da sta Odlok in Odredba v izpodbijanih delih v neskladju z Ustavo, in ju v tem obsegu odpravi ter odloči, da se vsem posameznikom, ki so bili cepljeni v Republiki Sloveniji ali v tujini zaradi bivanja v Republiki Sloveniji, v času od 8. 11. 2021 do objave odločitve Ustavnega sodišča v Uradnem listu Republike Slovenije priznajo pravice iz naslova zakonsko urejenega obveznega cepljenja.

Pobudnica je predlagala, naj Ustavno sodišče do svoje končne odločitve zadrži izvrševanje izpodbijanih aktov.

11. Pobudnica s posebno pobudo, ki je evidentirana pod št. U-I-486/21, izpodbija tudi nekatere določbe Odloka o načinu izpolnjevanja pogoja prebolevnosti, cepljenja in testiranja za zajezitev širjenja okužb z virusom SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 147/21, 149/21, 152/21, 155/21, 170/21 in 171/21 – v nadaljevanju Odlok/147) ter tretji odstavek 8. člena in drugo alinejo prvega odstavka 22. člena ZNB. S tokratno pobudo pa predlaga, naj Ustavno sodišče odloči o ustavnosti in zakonitosti Odloka/147, čeprav so njegove določbe prenehale veljati, ker naj ne bi bile odpravljene pravne posledice navedene ureditve. Pri tem navaja, da sprejetje Odloka, katerega vsebina v bistvenem ostaja enaka kot v Odloku/147, kaže na sum zlorabe prava, saj Ustavno sodišče praviloma presoja le veljavne predpise. Vlada naj bi tako oteževala postopek ustavnosodne presoje.

Povzetka odgovorov Vlade

12. Vlada je odgovorila na navedbe pobudnika. V času širjenja nalezljive bolezni COVID-19 naj bi pri izdajanju predpisov na podlagi ZNB delovala v skladu z načelom pravne države. Z izdajo Odloka naj ne bi presegla svojih pristojnosti oziroma naj ne bi urejala vprašanj, pridržanih zakonu. Zavrača navedbe pobudnika, da ravna v nasprotju z 2., 153. in 154. členom Ustave, s tem ko izdaja predpise na podlagi 39. člena ZNB, v zvezi s katerim je Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-79/20 odločilo, da sta 2. in 3. točka prvega odstavka 39. člena ZNB v neskladju z Ustavo. Pojasnjuje, da Državni zbor sprememb ZNB, ki jih je že predlagala, ni potrdil. Vlada prav tako meni, da je pravna podlaga za ukrepe, ki so določeni v Odloku, jasna in določna. Navaja, da je Odlok izdala na podlagi tretje alineje prvega odstavka 32. člena in prvega odstavka 39. člena ZNB, za izvrševanje 4. člena, prvega odstavka 9. člena in drugega odstavka 31. člena ter drugega odstavka 32. člena ZNB. Sklicujoč se na javno objavljene podatke, poudarja, da virus SARS-CoV-2 kroži med prebivalstvom in da v Republiki Sloveniji še vedno veljajo epidemične razmere, čeprav epidemija ni razglašena. Sklicuje se tudi na določbe 2. člena in tretjega odstavka 21. 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). Pojasnjuje, da so bili za zajezitev širjenja nalezljive bolezni COVID-19 sprejeti številni ukrepi in da podatki ter izkušnje od začetka širjenja nalezljive bolezni COVID-19 kažejo, da je z različnimi ukrepi in upoštevanjem priporočil NIJZ mogoče obvladovati in zamejiti širjenje nalezljive bolezni, k čemur naj bi dodatno pripomoglo spoštovanje ukrepa izpolnjevanja pogoja PCT. Vlada zatrjuje, da so bili vsi ukrepi v času širjenja nalezljive bolezni COVID-19 sprejeti zaradi omejevanja širjenja virusa SARS-CoV-2 in izpolnjevanja pozitivnih obveznosti države v delu, ki se nanaša na zagotavljanje zdravstvenega varstva vsem prebivalcem. Zaradi povečanega dotoka pacientov v zdravstvene zavode naj bi obstajala nevarnost prezasedenih zmogljivosti, tako infrastrukturnih kot kadrovskih, kar bi lahko vplivalo na onemogočanje zdravstvenih storitev, tudi tistih na področju nujne medicinske pomoči. Vlada navaja, da je kljub navedenemu v skladu z Odlokom dostop do nujnih zdravstvenih storitev pacientom na voljo tudi brez izpolnjevanja pogoja PCT. Nadalje poudarja, da je

namen ukrepov po Odloku omejití dostop do nenujnih storitev posameznikom, ki ne izpolnjujejo nobenega od predpisanih meril pogoja PCT. Vlada naj bi tudi sledila 40. uvodni izjavi Uredbe (EU) 2021/953. Vlada še razlaga, da so cepiva proti bolezni COVID-19 varna in da izpolnjujejo enako visoke standarde kot vsa druga cepiva. Ustavnemu sodišču predlaga, naj pobudo zavrne kot neutemeljeno.

13. Vlada se je izjavila tudi o navedbah pobudnice. Navaja, da pri sprejetju novega Odloka ne gre za zlorabo prava, temveč za oceno glede narave ukrepov, v skladu s katero je bil zaradi preglednejše ureditve in določitve ukrepov izdan nov odlok. Vlada meni, da lahko Ustavno sodišče odloči tudi o ustavnosti in zakonitosti neveljavnega odloka. Določitev pogoja PCT naj bi izkazovala, da cepljenje proti bolezni COVID-19 ni obvezno, saj je posameznikom dostop do nenujnih storitev omogočen s testiranjem. Vlada pojasnjuje, da je z Zakonom o dodatnih ukrepih za preprečevanje širjenja, omilitev, obvladovanje, okrevanje in odpravo posledic COVID-19 (Uradni list RS, št. 206/21 – v nadaljevanju ZDUPŠOP) opredeljena denarna odškodnina za osebe, pri katerih nastanejo posledice na zdravju zaradi cepljenja proti bolezni COVID-19 ali zdravljenja z zdravilom proti tej bolezni, ki ima začasno dovoljenje za promet. Poudarja, da je testiranje eden od učinkovitih ukrepov v odzivu na pandemijo COVID-19 in da v primeru nekontroliranega prekuževanja zdravstveni sistem ne bi zmožiel obravnavati vseh bolnikov. Pri tem se sklicuje tudi na stališča strokovne skupine za zajezitev in obvladovanje epidemije COVID-19. Posameznik, ki se testira, naj bi sicer zaradi tega trpel neprijetnosti, vendar pa naj bi s tem varoval druge osebe pri socialnih stikih. Vlada navaja, da se pri testiranju uporabljajo posebni brisi, ki so sestavljeni iz upogljivega dela in vatiranega dela, s katerim podrgnemo po sluznici v nosno-žrelnem prostoru. Sam odvzem brisa naj bi sodil med neinvazivne postopke in naj ne bi predstavljal posebnega tveganja za posameznika, tudi če se ponavlja. Pri odvzemu brisa naj bi se odstranile samo površinske celice sluznice nosno-žrelnega prostora, ki naj bi se redno obnavljale. Večinoma naj bi se odstranile celice, ki so popolnoma na površini in bi se tudi sicer same odluščile, tako da ob odvzemu brisa naj ne bi prihajalo do poškodbe sluznice. Prav tako naj se bris ne bi jemal vedno z iste točke, ampak naj bi se odvzemno mesto lahko spreminjalo, kar naj bi še dodatno zmanjšalo možnosti poškodbe sluznice. Vlada trdi, da možganskih ovojnic pri odvzemu brisa nosno-žrelnega prostora ne moremo poškodovati, saj ležijo za kostjo oziroma za sfenoidalnim sinusom, kar pomeni več centimetrov razdalje med nosno-žrelnim prostorom in možganskimi ovojnicami. Glede nujnosti določitve pogoja PCT oziroma obveznosti testiranja za tiste, ki ne izpolnjujejo pogoja prebolevnosti ali cepljenja, Vlada razlaga, da je treba pri tem upoštevati, da *ex post* presoja nujnosti začasnih ukrepov, ko so posledice škode zaradi širjenja bolezni COVID-19 in začasnih ukrepov že znane, ni primerljiva z *ex ante* presojo, ko ti podatki še niso znani. V slednjem primeru naj bi lahko presoja temeljila le na strokovnih ocenah in primerjalnopravnih analizah. Negativen rezultat testa na virus SARS-CoV-2 naj bi pomenil merilo za manjše tveganje prenašanja okužb, kar naj bi izhajalo tudi iz Uredbe (EU) 2021/953. Vlada zavrača vse očitke pobudnice o neskladju izpodbijanih določb Odloka z zakonom in Ustavo ter še posebej pojasnjuje vsebino in pomen pravice do zdravstvenega varstva iz 51. člena Ustave. Pri izbiri ukrepov naj bi sledila stališčem stroke in načelu sorazmernosti

iz 2. člena Ustave. Določene naj bi bile le omejitve, ki naj bi bile nujno potrebne za doseg cilja varovanja javnega zdravja. Nadalje Vlada razlaga, da je cepljenje varen in ključen medicinski ukrep za zaježitev širjenja okužb ter lajšanje potekov bolezni COVID-19, ki je krit iz sredstev državnega proračuna. Ob tem pojasnjuje še pomen drugih ukrepov in priporočil NIJZ. Trditve pobudnice o trajnosti ukrepov po Odloku zavrača in navaja, da je njihovo trajanje odvisno od okoliščin v zvezi z epidemijo bolezni COVID-19. Pojasnjuje tudi, da z določitvijo krajšega *vacatio legis* za uveljavitev Odloka ni ravnala v nasprotju s 154. členom Ustave, ker je treba glede na stanje širjenja okužb ukrepe sprejemati hitro. Vlada je poleg tega navedla, da nasprotuje tudi pobudi v delu, ki se nanaša na Odredbo. Ustavnemu sodišču Vlada predlaga, naj pobudo, ki jo je vložila pobudnica, prav tako zavrne kot neutemeljeno.

Izjave pobudnikov o odgovorih Vlade

14. Odgovora Vlade sta bila poslana pobudnikoma, ki sta se o njih izjavila. Pobudnika navedbe Vlade zavračata in vztrajata pri svojih stališčih. Pobudnik trdi, da Vlada ni dokazala, da bi bili ukrepi, ki jih določa Odlok, strokovno utemeljeni, in da Vlada ni odgovorila na njegovo navedbo, da pomeni pogoj PCT prisilo k cepljenju. Pobudnik dopolnjuje pobudo tako, da se nanaša na vse spremembe in dopolnitve Odloka. Pobudnica trdi, da Vlada ni navedla stališč do njenih glavnih argumentov v pobudi. Posebej prereka trditve Vlade, da izpolnjevanje enega od pogojev v okviru pogoja PCT omogoča dostop do nenujnih storitev, ker se tako preprečuje širjenje okužb. Pobudnica poudarja, da naj bi bilo tako iz dejanskih okoliščin kot iz stališč zdravstvene stroke razvidno, da lahko tudi cepljene osebe in prebolevniki prenašajo virus SARS-CoV-2. Nasprotuje tudi sklicevanju Vlade na Uredbo (EU) 2021/953. Meni, da ZDUPŠOP ne ureja možnosti povračila škode v primeru neželenih stranskih učinkov cepljenja proti bolezni COVID-19 na enak način, kot to določa ZNB za obvezna cepljenja. Pobudnica tudi navaja, da ni na voljo dovolj pojasnil o cepljenju proti bolezni COVID-19. Predlaga tudi, naj Ustavno sodišče iz zadeve št. U-I-486/21 izloči del pobude, ki se nanaša na določbe ZNB, potem pa navedeno pobudo, kolikor se nanaša na Odlok/147, združi s to pobudo in o njiju odloči skupaj.

15. S sklepoma št. U-I-793/21 z dne 18. 11. 2021 in št. U-I-822/21 z dne 20. 12. 2021 je Ustavno sodišče zavrnilo predloga pobudnikov, naj do končne odločitve zadrži izvrševanje izpodbijanih aktov, ker niso bili izpolnjeni pogoji iz prvega odstavka 39. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21 – v nadaljevanju ZUstS).

B. – I.

Glede pobude zoper 2. in 3. točko prvega odstavka 39. člena ZNB

16. Pobudnik izpodbija poleg Odloka tudi 2. in 3. točko prvega odstavka 39. člena ZNB, s katerima je določeno, da lahko Vlada pod pogoji iz tega člena odredi določene ukrepe, če z drugimi ukrepi, določenimi z ZNB, ni mogoče preprečiti, da se v državo занесеjo in v njej razširijo določene nalezljive bolezni. Pobudnik zatrjuje, da bi ju moralo Ustavno sodišče razveljaviti, potem ko se Državni zbor na protiustavnost teh določb, ki jo je ugotovilo Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-79/20, ni odzval, kljub temu da je rok, ki ga je za to določilo Ustavno sodišče, že potekel. Meni, da je uporaba teh zakonskih določb po izteku roka, ki ga je za odpravo protiustavnosti določilo Ustavno sodišče, v neskladju z 2., 153. in 154. členom Ustave.

17. Drži, da se zakonodajalec na navedeno odločbo Ustavnega sodišča še vedno ni odzval, kljub poteku roka, ki ga je določilo Ustavno sodišče, zaradi česar hudo krši načela pravne države iz 2. člena in načelo delitve oblasti iz drugega stavka drugega odstavka 3. člena Ustave.¹ Vendar lahko Ustavno sodišče pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti posameznih zakonskih določb sprejme in ponovno začne postopek ocene njihove ustavnosti le, če so za to izpolnjeni pogoji, ki jih določa ZUstS. Če so pobudnikovi očitki očitno neutemeljeni, ti pogoji niso izpolnjeni, zato v takem primeru Ustavno sodišče po drugem odstavku 26. člena ZUstS pobudo zavrne.

18. Ustavno sodišče je z odločbo št. U-I-79/20 res določilo Državnemu zboru rok dveh mesecev za odpravo ugotovljene protiustavnosti 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB (2. točka izreka navedene odločbe). Vendar je hkrati na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS s 3. točko izreka citirane odločbe odločilo, da se protiustavni določbi uporabljata do odprave ugotovljene protiustavnosti. Zato se, ne glede na to, da Državni zbor po izteku roka, ki mu ga je določilo Ustavno sodišče, z neodzivnostjo nedopustno krši načela pravne države in načelo delitve oblasti, izpodbijani določbi lahko uporabljata na podlagi 3. točke izreka citirane odločbe Ustavnega sodišča.² Glede na to je pobudnikov očitek, da se izpodbijani določbi ZNB uporabljata nedopustno, očitno neutemeljen. Prav tako očitno neutemeljeno je pobudnikovo zatrjevanje, s katerim izraža v bistvu nestrinjanje z odločbo Ustavnega sodišča, da razveljavitev zakonske določbe sama po sebi sploh ne bi mogla privedi do protiustavnega stanja. Ustavno sodišče je prav v 101. točki obrazložitve odločbe št. U-I-79/20 izrecno povedalo, da je moralo ob ugotovljeni protiustavnosti hkrati zavarovati zdravje in življenje ljudi, ki sta prav tako ustavno posebej in visoko varovani vrednoti, saj bi bilo protiustavno, če bi država opustila

¹ Da zakonodajalec v takem primeru hudo krši navedeni določbi Ustave, je Ustavno sodišče že velikokrat opozorilo; prvič že v odločbi št. U-I-114/95 z dne 7. 12. 1995 (Uradni list RS, št. 8/96, in OdlUS IV, 120), 8. in 9. točka obrazložitve.

² Da ima del izreka odločbe Ustavnega sodišča, sprejet na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS, moč zakonske norme, je Ustavno sodišče poudarilo že v sklepu št. U-II-3/03 z dne 22. 12. 2003 (OdlUS XII, 101), 24. točka obrazložitve; glej tudi odločbo št. Up-624/11 z dne 3. 7. 2014 (Uradni list RS, št. 55/14, in OdlUS XX, 36), 14. točka obrazložitve.

izpolnjevanje svojih pozitivnih obveznosti pri njunem varstvu.³ Glede na navedeno je Ustavno sodišče pobudo pobudnika za začetek postopka za oceno ustavnosti 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB kot očitno neutemeljeno zavrnilo (2. točka izreka). Zato se ni spuščalo v vprašanje, ali so za oceno ustavnosti navedenih določb ZNB izpolnjene procesne predpostavke.

Glede pobude pobudnice zoper drugi odstavek točke 3.1 Odredbe ter o predlogu za izločitev postopka in za obravnavanje dela pobude glede tretjega odstavka 8. člena in druge alineje prvega odstavka 22. člena ZNB ter o predlogu za pridružitve pobude glede Odloka/147 temu postopku

19. Pobudnica izpodbija poleg Odloka tudi drugi odstavek točke 3.1 Odredbe, ki jo je izdal predsednik Vrhovnega sodišča. Ta se nanaša na posebne pogoje dostopa do sodišč zaradi preprečitve ponovnih izbruhov in širjenja okužb z nalezljivo boleznijo COVID-19. V izpodbijanem delu Odredba določa, da morajo izpolnjevati pogoj PCT vse osebe, ki vstopajo v prostore sodišča, razen osebe, ki so mlajše od 12 let. Izpolnjevanje pogoja PCT se preverja na vstopnih točkah v skladu z 2. členom Odloka. Če oseba ne izpolnjuje pogoja PCT, se ji vstop v prostore sodišča zavrne.

20. Po drugem odstavku 24.b člena ZUstS mora pobuda vsebovati tudi podatke, iz katerih je razvidno, da izpodbijani predpis neposredno posega v pobudnikove pravice, pravne interese oziroma v njegov pravni položaj. Pobudnik mora predložiti tudi ustrezne listine, na katere se sklicuje za utemeljitev svojega pravnega interesa.

21. Ustavno sodišče ugotavlja, da pobudnica v delu pobude, v katerem izpodbija Odredbo, navedenih podatkov ne navaja. Pobudnica zgolj na splošno navaja, zakaj meni, da je Odredba v izpodbijanem delu nezakonita in protiustavna. Ne navaja pa, da bi bila sploh v katerem od položajev, na katere se nanaša Odredba. Pobuda tako ne vsebuje pojasnila pobudnice, kako naj bi Odredba neposredno posegala v njen pravni položaj, zato nima podatkov, ki se zahtevajo po drugem odstavku 24.b člena ZUstS.

22. V skladu s tretjim odstavkom 25. člena ZUstS Ustavno sodišče pobudo zavrže tudi, če niso izpolnjeni pogoji iz drugega odstavka 24.b člena ZUstS. Ker pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti drugega odstavka točke 3.1 Odredbe navedenih pogojev ne izpolnjuje, njena obravnava ni mogoča, zato jo je Ustavno sodišče zavrglo (3. točka izreka). Glede na takšno odločitev se Ustavno sodišče ni ukvarjalo z vprašanjem, ali je Odredba predpis.

23. Ustavno sodišče ni sledilo predlogu pobudnice, ki ga je podala v izjavi na odgovor Vlade, naj to pobudo obravnava skupaj s pobudo zoper Odlok/147, medtem ko naj del pobude iz zadeve št. U-I-486/21 glede ZNB obravnava posebej. O pobudi, s katero

³ Primerjaj 42. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-83/20 z dne 27. 8. 2020 (Uradni list RS, št. 128/20, OdlUS XXV, 18).

pobudnica izpodbija Odlok/147 ter tretji odstavek 8. člena in drugo alinejo prvega odstavka 22. člena ZNB, bo odločilo posebej.

B. – II.

Obseg presoje Odloka

24. Pobudnik navaja, da izpodbija celoten Odlok oziroma njegove posamezne določbe. Ker pa razloge za neskladnost z Ustavo oziroma zakonom navaja glede prve alineje drugega odstavka 3. člena in četrtega odstavka 5. člena Odloka (glej 1. točko obrazložitve te odločbe), je Ustavno sodišče štelo, da izpodbija le ti dve določbi. Enako tudi pobudnica, ki prav tako navaja razloge za protiustavnost zgolj za posamezne določbe Odloka, ki jih tudi navede (glej 5. točko obrazložitve te odločbe), in sicer za 2. člen, prvo alinejo drugega odstavka 3. člena, četrty odstavek 5. člena ter 20. in 23. člen Odloka. Glede na navedeno je Ustavno sodišče presojalo tiste določbe Odloka, za katere je na podlagi navedb pobudnikov dejansko mogoče šteti, da jih izpodbijata, in ki so navedene v 1. točki izreka te odločbe.

25. Iz pobud za začetek postopka za oceno ustavnosti Odloka izhaja, da pobudnika svoj pravni interes za njuno vložitev utemeljujeta z navedbami, da ju pogoj PCT, ki ga določa Odlok, omejuje pri vsakodnevni dejavnosti oziroma dostopu do različnih storitev, ker nista cepljena in nimata ustreznega potrdila o prebolevnosti. Pobudnika razlagata, da sta v položaju, ko morata izpolnjevati pogoj PCT za vrsto dejavnosti, za katere ta velja, razen v izjemnih primerih. Pobudnik poudarja tudi, da mora pogoj PCT upoštevati v okviru svoje samozaložniške dejavnosti, pobudnica pa pojasnjuje, da mora pogoj PCT izpolnjevati tudi v okviru različnih družinskih obveznosti, kot na primer za spremljanje svojih otrok pri različnih dejavnostih, in da ji otežuje dostop do zdravstvenih storitev.

26. Zaradi določitve pogoja PCT je pobudnikoma, če ga ne izpolnjujeta, onemogočen dostop do posameznih, lahko tudi vsakodnevni storitev oziroma dejavnosti, ki so običajen del življenja vsakega posameznika. Zato je Ustavno sodišče štelo, da izpodbijane določbe Odloka neposredno posegajo v njun pravni položaj.

27. Ustavno sodišče je sprejelo pobudi za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti 2. člena, prvega odstavka in prve alineje drugega odstavka 3. člena, četrtega odstavka 5. člena ter 20. in 23. člena Odloka. Glede na izpolnjene pogoje iz četrtega odstavka 26. člena ZUstS je nadaljevalo odločanje o stvari sami.

B. – III.

Izpodbijane določbe Odloka

28. Z Odlokom se zaradi preprečitve ponovnih izbruhov in širjenja okužb ter zmanjšanja števila težjih potekov nalezljive bolezni COVID-19 začasno določajo različni ukrepi in z njimi povezani pogoji. Z izpodbijanimi določbami Odloka se določa pogoj PCT. Ta, kot je razvidno iz napovednega stavka prvega odstavka 2. člena Odloka, dejansko vsebuje tri alternativne pogoje, in sicer prebolewnost, cepljenost ali testiranje. Pogoj PCT je po splošnem pravilu iz prvega odstavka 2. člena Odloka izpolnjen, če se osebe izkažejo z veljavnim osebnim dokumentom in imajo eno od predpisanih dokazil, med drugim (1) dokazilo o negativnem rezultatu testa na virus SARS-CoV-2 z metodo verižne reakcije s polimerazo (v nadaljevanju test PCR), ki ni starejši od 72 ur od odvzema brisa, ali hitrega antigenskega testa (v nadaljevanju test HAG), ki ni starejši od 48 ur od odvzema brisa, ali (2) ustrezno dokazilo o cepljenju proti bolezni COVID-19 ali (3) ustrezno dokazilo o prebolewnosti. Z navedeno določbo so torej alternativno določeni trije pogoji. Posameznik lahko veljavno izkaže izpolnjevanje pogoja PCT, če enega (kateregakoli) od njih dokaže z enim od dokazil, kot jih določa Odlok.⁴ Ko Odlok v nadaljnjih določbah ureja pogoj PCT, torej to pomeni, da se vselej zahteva eden izmed treh pogojev, katerega izpolnjenost mora biti v skladu z navedenimi določbami dokazana.⁵

29. Po prvem odstavku 3. člena Odloka morajo pogoj PCT za čas opravljanja dela izpolnjevati vsi delavci in osebe, ki na kakršnikoli drugi pravni podlagi opravljajo delo pri delodajalcu ali samostojno opravljajo dejavnost, razen v času opravljanja dela na domu. V skladu s prvo alinejo drugega odstavka 3. člena Odloka morajo pogoj PCT izpolnjevati vse osebe, ki so uporabniki storitev ali so udeležene ali navzoče pri izvajanju dejavnosti ali v okoljih v Republiki Sloveniji iz prvega odstavka istega člena (torej pri izvajanju dejavnosti ali v okoljih, ko morajo pogoj PCT izpolnjevati delavci in osebe, ki opravljajo delo pri delodajalcu ali samostojno opravljajo dejavnost), pri čemer se kot izpolnjen pogoj testiranja šteje dokazilo o negativnem rezultatu testa PCR, ki ni starejši od 48 ur od odvzema brisa, ali testa HAG, ki ni starejši od 24 ur od odvzema brisa. Četrty odstavek 5. člena Odloka izrecno določa, da se tem osebam, če ne izpolnjujejo pogoja PCT, ne dovoli uporaba storitve oziroma udeležba ali navzočnost pri izvajanju dejavnosti ali v okoljih v Republiki Sloveniji, razen osebam iz druge alineje drugega odstavka 3. člena Odloka.⁶ Utemeljenost ukrepov iz Odloka preverja Vlada na podlagi strokovnih mnenj (20. člen Odloka). Odlok je bil sprejet 5. 11. 2021, v Uradnem listu RS, št. 174/21, je bil objavljen 6. 11. 2021, veljati pa je začel 8. 11. 2021 (23. člen Odloka).

⁴ V drugem odstavku 2. člena Odloka je določena še časovna veljavnost potrdila o cepljenju, v tretjem odstavku navedenega člena pa sta z dokazili iz prvega odstavka izenačeni digitalno COVID potrdilo EU in digitalno COVID potrdilo nekaterih tretjih držav, obe v digitalni ali papirnati obliki.

⁵ V tem pomenu tudi Ustavno sodišče v tej odločbi uporablja ta pojem, razen kadar so za obravnavo pomembni posamezni od pogojev, tj. prebolewnost, cepljenje ali testiranje.

⁶ Osebe iz druge alineje drugega odstavka 3. člena Odloka so uporabniki zavodov za prestajanje kazni zapora, prevzgojnih domov, centrov za tujce, azilnih domov in integracijskih hiš ob sprejemu v nastanitev ali po ponovni vrnitvi v nastanitev, če je odsotnost trajala več kot 48 ur.

30. V skladu z izpodbijanimi določbami pogoja PCT velja za večino področij življenja v družbi za širok krog naslovnikov, vendar pa so določene tudi številne izjeme. Tako pogoja PCT ni treba izpolnjevati osebam, ki so mlajše od 12 let, in osebam, ki so vključene v storitev vodenja, varstva in zaposlitev pod posebnimi pogoji, osebam, ki pripeljejo ali odpeljejo otroka oziroma učenca v vrtec, v nižje razrede osnovne ali glasbene šole, v osnovno šolo s prilagojenim programom ali zavod za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami, varstveno delovne centre, centre za usposabljanje, delo in varstvo ter dnevne centre domov za starejše občane, osebam, ki k izvajalcu zdravstvene dejavnosti spremljajo otroka do dopolnjenega 12. leta oziroma odraslo osebo, ki ni sposobna skrbeti zase, učencem in dijakom pri prevozu z javnim potniškim prometom, uporabnikom zdravstvenih storitev, če gre za cepljenje proti bolezni COVID-19, gripi ali za testiranje na prisotnost virusa SARS-CoV-2, in uporabnikom storitev dostave blaga ali prevzema poštnih pošilk v dostavi naslovníku (tretji odstavek 3. člena Odloka). Pogoj PCT prav tako ne velja v primerih nujne oskrbe z osnovnimi življenjskimi izdelki in potrebščinami, tj. za obisk prodajaln, ki v pretežni meri prodajajo živila in pijačo, vključno s prodajo živil in pijače zunaj prodajaln (razen če so te prodajalne v trgovskem centru), pod pogojem, da je na osebo zagotovljeno najmanj 10 m² prostora, specializiranih prodajaln s farmacevtskimi, medicinskimi, kozmetičnimi in toaletnimi izdelki (razen če so te prodajalne v trgovskem centru), pod enakim pogojem omejenega števila obiskovalcev, ter za obisk humanitarnih skladišč, centrov za razdeljevanje hrane in drugih krajev, ki omogočajo brezplačen dostop do osnovnih življenjskih dobrin socialno ogroženim skupinam (četrti in peti odstavek 3. člena Odloka). Pogoj PCT prav tako ne velja v primerih zagotavljanja javnega reda in miru, varnosti in obrambe, nujnih postopkov socialne in družinske problematike ter nujne osebne asistencije, zaščite in reševanja, individualne verske duhovne oskrbe ter za osebe, ki opravljajo naloge v sektorju mednarodnega prevoza in Republiko Slovenijo zapustijo v 12 urah po prehodu meje, za oskrbo na bencinskih servisih (četrti odstavek 3. člena Odloka). Omejitve ne veljajo tudi v primerih poslovanja sodišč. Ukrepe, ki določajo način poslovanja sodišč, ob upoštevanju okoliščin izrednega dogodka določi predsednik Vrhovnega sodišča z odredbo v skladu z ZS (četrti odstavek 3. člena Odloka). Pri oskrbi na bencinskih servisih pogoj PCT velja le v primeru oskrbe v zaprtih prostorih bencinskega servisa (sedmi odstavek 3. člena Odloka).

31. Pogoja PCT ni treba izpolnjevati tudi za dostop do nujnih zdravstvenih storitev (četrti odstavek 3. člena Odloka). Ministrstvo za zdravje je 22. 9. 2021 na spletni strani⁷ objavilo pojasnila, komu pri dostopu do zdravstvenih storitev ni treba izpolnjevati pogoja PCT, in seznam storitev, ki štejejo za nenujne zdravstvene storitve.⁸ Iz navedenega seznama je

⁷ Na voljo na povezavi: < <https://www.gov.si/novice/2021-09-22-dostop-do-zdravstvenih-storitev-kjer-ni-treba-izpolnjevati-pogoja-pct/> > (26. 1. 2022).

⁸ Nujne zdravstvene storitve so številne in vključujejo na primer: 1) nujno medicinsko pomoč, nujno zobozdravstveno pomoč ali nujno zdravljenje in neodložljive zdravstvene in zobozdravstvene storitve (sem sodi tudi sprejem v zdravljenje brez privolitve pri izvajalcih zdravljenja brez privolitve na podlagi predpisa, ki ureja duševno zdravje, in v nujnih primerih tudi sprejem v zdravljenje s

razvidno, da je dostop brez izpolnjevanja pogoja PCT zagotovljen ne le do tistih zdravstvenih storitev, s katerimi se odvrča neposredna nevarnost za življenje posameznika, temveč precej širše.

32. Pogoj PCT v skladu z Odlokom torej velja za dejavnosti, ki pomenijo zbiranje večjega števila ljudi in s tem povečano tveganje za širjenje virusa SARS CoV-2, oziroma za dejavnosti, katerih narava izvajanja že sama po sebi pomeni večje tveganje za širjenje okužb (na primer trgovski centri, gledališča, javni potniški promet, zdravstvene storitve, prostočasne dejavnosti, gostinske storitve). Ukrep tako velja za nakup tehničnega materiala za vzdrževanje in urejanje doma, za obisk bank, različnih servisnih delavnic, knjižnic, upravnih enot, zdravnikov, obveznosti v zvezi z otroki, kot so govorilne ure in roditeljski sestanki, spremstvo otrok v knjižnico, za nakupe otroške obutve in oblačil, šolskih potrebščin, obisk kulturnih ustanov in prireditev, obisk organiziranih športnih in drugih prostočasnih dejavnosti v zaprtih prostorih in tako dalje. Ne velja pa za dostop do nujnih življenjskih dobrin in storitev, kot so hrana, zdravila, farmacevtski, medicinski, kozmetični in toaletni izdelki, nujne zdravstvene storitve, storitve dostave blaga ali prevzema poštnih pošiljk v dostavi naslovniku in dostop do odprtih prostorov bencinskih servisov. Pogoj PCT prav tako ne velja za osebe, mlajše od 12 let, za uporabo javnega potniškega prometa za dijake in učence ter za spremstvo otrok v vrtce, v nižje razrede osnovne šole in k zdravniku.

B. – IV.

Glede zatrjevane neskladnosti z načelom jasnosti in določnosti predpisov (2. člen Ustave)

privolitvijo na podlagi navedenega predpisa), 2) zdravstveno varstvo otrok, kar vključuje tudi vse preventivne preglede otrok, učencev, dijakov in študentov, 3) zdravstveno varstvo ogroženih skupin, kar vključuje tudi primere storitev v katerikoli službi za duševno zdravje, ki so navedene v poglavju 5.3 Mreža služb za duševno zdravje v Resoluciji o nacionalnem programu duševnega zdravja 2018–2028, 4) zdravstvene storitve s stopnjo nujnosti "nujno" in "zelo hitro", 5) zdravstvene preglede žensk v zvezi z nosečnostjo, 6) zdravstveno varstvo žensk v zvezi s svetovanjem pri načrtovanju družine, kontracepcijo, nosečnostjo in porodom, storitve v zvezi z zagotavljanjem in zdravljenjem zmanjšane plodnosti in umetno oploditvijo, sterilizacijo in umetno prekinitvijo nosečnosti, 7) zdravljenje in rehabilitacijo otrok, učencev in študentov, ki se redno šolajo, ter otrok in mladostnikov z motnjami v telesnem in duševnem razvoju ter otrok in mladostnikov z nezgodno poškodbo glave in okvaro možganov, 8) obvezna cepljenja, imunoprofilakso in kemoprofilakso, 9) zdravstveno varstvo v zvezi z dajanjem in izmenjavo tkiv in organov za presaditev drugim osebam, storitev v zvezi s presaditvijo organov, 10) patronažne obiske, zdravljenje in nego na domu ter v socialnovarstvenih zavodih, 11) radioterapijo, dializo in druge nujne najzahtevnejše diagnostične, terapevtske in rehabilitacijske posege, 12) vse reševalne prevoze, 13) storitve za zagotavljanje krvi, krvnih pripravkov in zdravil iz krvi, vključno s krvodajalstvom, in 14) na primarni zdravstveni dejavnosti vse neodložljive zdravstvene storitve.

33. Pobudnik zatrjuje, da so izpodbijane določbe Odloka nejasne, nejasno pa naj bi bilo tudi, na kakšni zakonski podlagi naj bi bile sprejete. Po ustaljeni ustavnosodni presoji⁹ iz načela jasnosti in pomenke določljivosti predpisov kot enega od načel pravne države iz 2. člena Ustave ne izhaja, da bi morali biti predpisi takšni, da jih ne bi bilo treba razlagati, saj njihova uporaba vedno pomeni razlago glede na konkretni primer. Če je mogoče s pomočjo ustaljenih metod razlage predpisov ugotoviti njihovo vsebino, so zahteve navedenega ustavnega načela izpolnjene. Kot je razvidno tudi iz B. – III. poglavja obrazložitve te odločbe, je z razlago izpodbijanih določb mogoče ugotoviti njihovo vsebino, zato niso v neskladju z 2. členom Ustave.

Glede zatrjevanja o uveljavitvi obveznega cepljenja (tretji odstavek 51. člena in 35. člen Ustave)

34. Najobsežnejši in bistveni del navedb pobudnikov, še posebno navedb pobudnice, je usmerjen v zatrjevanje, da izpodbijane določbe, ki urejajo pogoj PCT (2. člen, druga alineja drugega odstavka 3. člena ter četrti odstavek 5. člena Odloka), pomenijo uvedbo prikrite oblike obveznega cepljenja proti bolezni COVID-19, ki nima ustrezne zakonske podlage. Pobudnika menita, da je zaradi izpodbijanih določb udeležba praktično na vseh družbenih področjih za posameznike, ki niso cepljeni in nimajo ustreznega dokazila o prebolevnosti, vezana na pogosto opravljanje testiranja. S tem naj bi se posameznike sililo k cepljenju, kar pomeni poseg v njihovo telesno integriteto in svobodo ravnanja.

35. Če bi se z izpodbijanimi določbami uveljavilo obvezno cepljenje proti bolezni COVID-19, bi to pomenilo poseg v pravici iz tretjega odstavka 51. člena in 35. člena Ustave. V tretjem odstavku 51. člena Ustave je namreč vsebovano načelo prostovoljnosti zdravljenja, iz katerega izhaja prepoved, da nikogar ni mogoče prisiliti k zdravljenju, razen v izjemnih primerih, ki jih določa zakon. Pri tem je Ustavno sodišče že razložilo, da je treba izraz "zdravljenje" iz navedene določbe razumeti široko, tako da zajema uporabo vsakega posameznega zdravstvenega ukrepa, bodisi kurativnega bodisi preventivnega, torej kakršnegakoli medicinskega posega,¹⁰ kar cepljenje je. Cepljenje je hkrati tak zdravstveni ukrep, pri katerem je poseg v telesno integriteto posameznika neizogiben.¹¹ Telesno integriteto varuje 35. člen Ustave. Zato je moralo Ustavno sodišče najprej ugotoviti, ali navedene izpodbijane določbe pomenijo uvedbo obveznega cepljenja.

⁹ Glej na primer odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-123/11 z dne 8. 3. 2012 (Uradni list RS, št. 22/12), 8. točka obrazložitve; št. U-I-164/13 z dne 10. 6. 2015 (Uradni list RS, št. 46/15), 24. točka obrazložitve; št. U-I-49/17, U-I-98/17 z dne 28. 3. 2019 (Uradni list RS, št. 30/19, in OdlUS XXIV, 2), 18. točka obrazložitve.

¹⁰ Glej 14. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-127/01 z dne 12. 2. 2004 (Uradni list RS, št. 25/04, in OdlUS XIII, 10).

¹¹ Prav tam.

36. Na pogoj prebolewnosti praviloma ni mogoče gledati kot na predmet svobodne izbire posameznika, ki bi bil lahko pravno posebej urejen.¹² V primerih, ko je izpolnjevanje pogoja PCT obvezno, zato lahko posamezniki dejansko izbirajo med cepljenjem in testiranjem, pri čemer zadostuje testiranje s testom HAG, ki je enostavno in široko dostopno za vse prebivalce Republike Slovenije (in tudi za nekatere druge posameznike).¹³

37. Če bi izpodbijani ukrep vključeval zgolj pogoja prebolewnosti in cepljenja kot alternativna pogoja, potem bi šlo za položaj, ki bi bil v bistvenem primerljiv s položajem obveznega cepljenja.¹⁴ Tak ukrep bi pravno učinkoval kot obvezno cepljenje za osebe, ki ne bi bili prebolewniki. Glede na navedeno v prejšnji točki pa ni mogoče pritrditi pobudnikoma, da je tudi z izpodbijanim ukrepom uvedeno *de facto* obvezno cepljenje, kot je sicer predvideno v 22. členu ZNB,¹⁵ temveč je odločitev zanj prepuščena izbiri posameznika. Okoliščina, da javna oblast oziroma njeni predstavniki in stroka posameznike na različne načine spodbujajo k cepljenju, na navedeno presojo ne more odločilno vplivati, saj spodbujanje in priporočanje cepljenja nista sestavna dela pravno obvezujoče ureditve in zato ne povzročata pravnih učinkov za posameznike.¹⁶

38. Glede na navedeno izpodbijane določbe ne urejajo ukrepa, ki bi učinkoval kot obvezno cepljenje proti bolezni COVID-19, zato z vidika, ki ga uveljavljata pobudnika, ne morejo pomeniti posega v pravici iz tretjega odstavka 51. člena Ustave (pravica do

¹² Primerjaj stališče Ustavnega sodišča v odločbi št. U-I-210/21 z dne 29. 11. 2021 (Uradni list RS, št. 191/21), 16. točka obrazložitve.

¹³ Drugi in tretji odstavek 10. člena Odloka določata:

"[...]

(2) Sredstva za testiranje s testi HAG [...] za osebe iz prvega in drugega odstavka 3. člena tega odloka se zagotavljajo iz proračuna Republike Slovenije.

(3) Osebe iz prvega odstavka in prve alineje drugega odstavka 3. člena tega odloka, ki nimajo stalnega ali začasnega prebivališča na območju Republike Slovenije, stroške testiranja s testom HAG krijejo same, razen oseb, ki prebivališča v Republiki Sloveniji nimajo, so pa zaposlene pri delodajalcu s sedežem v Republiki Sloveniji, ali so diplomatski predstavniki drugih držav, rezidenčno akreditirani v Sloveniji."

"[...]"

¹⁴ Primerjaj s 16. točko obrazložitve odločbe št. U-I-210/21.

¹⁵ O tem, da uveljavitev pogoja PCT ne pomeni ukrepa obveznega cepljenja, prim. tudi sklep Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi *Zambrano proti Franciji* z dne 7. 10. 2021, 45. točka obrazložitve.

¹⁶ Ne da bi bilo to glede na navedeno lahko predmet tokratne obravnave, Ustavno sodišče le pripominja, da ZDUPŠOP določa shemo posebne denarne odškodnine za škodo, ki nastane posamezniku zaradi cepljenja proti COVID-19 in uporabe ali aplikacije zdravila za zdravljenje COVID-19, za katero se sredstva zagotovijo v proračunu Republike Slovenije (70. do 74. člen ZDUPŠOP).

prostovoljnega zdravljenja) in 35. člena Ustave (pravica do varstva telesne integritete) ter z njima tudi niso v neskladju.

B. – V.

Glede zatnjevanja o posegih v telesno integriteto s testiranjem (35. člen Ustave), svobodo gibanja (prvi odstavek 32. člena Ustave), svobodno gospodarsko pobudo (prvi odstavek 74. člena Ustave), pravice in dolžnosti staršev (prvi odstavek 54. člena Ustave) ter pravico do zdravstvenega varstva (prvi odstavek 51. člena Ustave)

– Splošno glede posegov v druge človekove pravice

39. Pobudnik zatrjuje, da zahteva po izpolnjenosti pogoja PCT posega v njegove pravice, ko želi koristiti različne storitve javnega in zasebnega sektorja, zaradi česar naj bi mu bilo poseženo v pravico do svobode gibanja iz 32. člena Ustave. Poleg tega naj bi ga zahteva nesorazmerno omejevala pri izvajanju samozaložniške dejavnosti, s čimer naj bi bilo nedopustno poseženo v svobodo dela iz prvega odstavka 49. člena in svobodno gospodarsko pobudo iz prvega odstavka 74. člena Ustave. Prav tako naj bi pogoj PCT posegal v njegovo pravico do zasebnosti (35. člen Ustave). Pobudnica dodaja k navedenim očitkom pobudnika nesorazmerno poseganje v pravice do starševske skrbi za otroke iz prvega odstavka 54. člena in v pravico do zdravstvenega varstva iz prvega odstavka 51. člena Ustave.

40. Pobudnika očitka o posegu v pravico do zasebnosti iz 35. člena Ustave ne obrazložita. Pobudnik tudi ne obrazloži očitka o posegu v svobodo dela iz prvega odstavka 49. člena Ustave. Zato teh očitkov Ustavno sodišče ne more preizkusiti. Preizkusiti pa je treba, ali pogoj PCT posega v druge, v prejšnji točki navedene človekove pravice. Zahteva po izpolnjevanju pogoja PCT namreč po Odloku velja, kot je razvidno iz B. – III. poglavja obrazložitve te odločbe, na večini področij življenja v družbi in se kljub primerom, ki so iz te obveznosti izvzeti, nanaša na širok krog naslovnikov ter kot takšna vpliva na številne pravice posameznika, ki so ustavno varovane kot človekove pravice in temeljne svoboščine, med njimi tudi te, ki jih posebej izpostavljata pobudnika. Zato se najprej zastavi vprašanje, ali zahteva po izpolnjenosti pogoja PCT v izpodbijanih določbah pomeni poseg v katero od navedenih človekovih pravic ali pa le način njihovega uresničevanja.

41. Iz dosedanje ustavnosodne presoje je razvidno, da razmejitev med primeri, ko gre za poseg v človekovo pravico ali temeljno svoboščino, in primeri, ko gre zgolj za določitev načina njihovega uresničevanja, ni vedno enostavna.¹⁷ Pogosto je odvisna od narave

¹⁷ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-8/10 z dne 3. 6. 2010 (Uradni list RS, št. 49/10), 10. točka obrazložitve.

konkretne presoje ureditve.¹⁸ V nekaterih primerih je ta razmejitev odvisna od intenzivnosti "zožujočega" učinka, ki ga ima neka določba. Spet drugje sta pomembni analiza sistemske umestitve sporne določbe in celovita presoja njenega učinkovanja skupaj z drugimi določbami istega predpisa in drugih predpisov. Poleg tega iz ustavnosodne presoje izhaja, da je treba pri oceni, ali gre za poseg v človekovo pravico, upoštevati tudi stopnjo vpliva negativne posledice, ki jo neupoštevanje določbe pomeni za to pravico.¹⁹

42. Iz obrazložitve te odločbe že izhaja, da v skladu z Odlokom cepljenje proti bolezni COVID-19, ki je sicer element pogoja PCT, ni pravno obvezujoče (glej 35. do 37. točko obrazložitve). Posameznik se lahko svobodno odloči, da se ne bo cepil proti bolezni COVID-19. Kot je razvidno iz navedb v pobudah, se pobudnika nista odločila za cepljenje. Če se posameznik, ki hkrati nima statusa prebolevnika, tako odloči in hoče vseeno uresničevati posamezne pravice, ki so ustavno varovane kot človekove pravice, ga v primerih, ko mora v skladu z Odlokom izpolnjevati pogoj PCT, pravno obvezuje testiranje kot drugi izmed alternativno določenih pogojev. Zato je za presojo odločilno, ali takšna ureditev pogoja testiranja pomeni poseg v navedene človekove pravice.

– *Glede posega v telesno integriteto s testiranjem (35. člen Ustave)*

43. Pobudnik zatrjuje, da je testiranje sicer manj invazivno kot pogoja prebolewnosti in cepljenja, pa vendarle bolj invazivno od splošnih varovalnih ukrepov (maske, varnostna razdalja), ker posega v človekovo telo, ko se testirancu jemlje bris. S tem pobudnik zatrjuje, da to, da se mora podvreči testiranju, posega v njegovo pravico do telesne integritete po 35. členu Ustave. Tudi pobudnica meni, da je testiranje lahko boleče.

44. Vlada v odgovoru na navedbe pobudnice navaja, (1) da sam odvzem brisa ne sodi med invazivne postopke in niti ob ponavljanju ne pomeni posebnega tveganja za posameznika, (2) da se pri odvzemu brisa odstranijo samo površinske celice sluznice nosno-žrelnega prostora, ki se redno obnavljajo, pri čemer se (3) večinoma odstranijo celice, ki so povsem na površini in bi se tudi same odluščile, tako (4) da ne prihaja do poškodbe sluznice. Za potrebe pridobitve dokazila o rezultatu testiranja zaradi izpolnjevanja pogoja PCT pri uveljavljanju pravic, na katere se nanaša prva alineja drugega odstavka 3. člena Odloka, testiranje izvaja strokovna oseba pooblaščenega izvajalca testiranja.²⁰ Pobudnik, kot je razvidno iz njegovih navedb, poseg v telesno

¹⁸ Prim. odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-8/10, 9. točka obrazložitve, in št. U-I-277/09, Up-1333/09, U-I-287/09, Up-1375/09, 9. točka obrazložitve.

¹⁹ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-277/09, Up-1333/09, U-I-287/09, Up-1375/09, 13. točka obrazložitve. Primerjaj tudi odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-502/18 z dne 9. 12. 2021 (Uradni list RS, št. 1/22), 23.–25. točka obrazložitve.

²⁰ Testiranje se sicer lahko izvaja tudi kot samotestiranje (za potrebe iz prvega odstavka 3. člena v zvezi s 4. členom Odloka in iz 8. člena Odloka), česar pa pobudnika ne izpodbijata, zato to ni predmet te presoje.

integriteto utemeljuje prav s tem, da se testirancu jemlje bris – da mu ga torej jemlje druga oseba. Testiranje, ki ga izvajajo strokovne osebe pooblaščenega izvajalca testiranja, je postopek, v okviru katerega strokovna oseba s posebnim pripomočkom poseže v nosno-žrelno odprtino v telesu posameznika. Že zato pomeni testiranje poseg v pravico do telesne integritete iz 35. člena Ustave.

– *Glede svobode gibanja (prvi odstavek 32. člena Ustave)*

45. Pravica do svobode gibanja iz prvega odstavka 32. člena Ustave posamezniku zagotavlja, da se prosto giblje po ozemlju Republike Slovenije brez kakršnihkoli omejitev.²¹ Torej mu zagotavlja tudi pravico dostopa do mest, ki so za vse javno dostopna. Če ureditev pogojuje dostop do javno dostopnih mest z izpolnjevanjem posebnega pogoja, kot je npr. pogoj PCT (42. točka obrazložitve te odločbe), potem je od narave takšnega pogoja odvisno, ali gre za poseg v pravico do svobode gibanja.

46. Že sama izvedba testiranja, ki ga izvajajo strokovne osebe pooblaščenega izvajalca, torej posega v pravico do telesne integritete posameznika (44. točka obrazložitve te odločbe). Ko mora posameznik tak poseg, četudi se sam po sebi izkaže za ustavno dopustnega (o tem glej v nadaljevanju 64. do 67. točko obrazložitve te odločbe), dovoliti zato, da bi lahko uresničeval svojo pravico do svobode gibanja, pomeni to hkrati tudi poseg v to človekovo pravico. Zato testiranje, ki ga Odlok opredeljuje kot pogoj PCT, posega v pravico do svobode gibanja iz prvega odstavka 32. člena Ustave.

– *Glede svobodne gospodarske pobude (prvi odstavek 74. člena Ustave)*

47. Pobudnik zatrjuje neskladje s svobodno gospodarsko pobudo iz prvega odstavka 74. člena Ustave. Iz njegovih navedb je razvidno, da ga z vidika navedene pravice pogoj PCT ovira pri opravljanju dejavnosti založništva, ki naj bi jo opravljal kot samozaložnik. V skladu z ustaljeno ustavnosodno presojo gre za poseg v to pravico v primerih neobičajno intenzivnega oženja polja podjetniške svobode.²² Če je omejevanje pravice do svobodne gospodarske pobude relativno manj intenzivno, gre le za zakonodajalčevo izvrševanje pooblastila iz drugega odstavka 15. člena Ustave, pri čemer mora imeti ukrep realno

²¹ Primerjaj J. Čebulj, v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 337; primerjaj tudi odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-83/20 z dne 27. 8. 2020 (Uradni list RS, št. 128/20, in OdlUS XXV, 18), 40. točka obrazložitve.

²² Glej in primerjaj na primer odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-66/08 z dne 11. 12. 2008 (Uradni list RS, št. 121/08, in OdlUS XVII, 73), 83. točka obrazložitve; št. U-I-311/11 z dne 25. 4. 2013 (Uradni list RS, št. 44/13, in OdlUS XX, 6), 17. točka obrazložitve; št. U-I-27/17 z dne 18. 2. 2021 (Uradni list RS, št. 29/21), 18. točka obrazložitve. Glej tudi R. Zagradišnik, v: M. Avbelj (ur.): Komentar Ustave Republike Slovenije, Del 1: človekove pravice in temeljne svoboščine, Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, Ljubljana 2019, str. 594.

vsebinsko zvezo s konkretno regulirano gospodarsko dejavnostjo.²³ Ustavno sodišče je sicer že sprejelo stališče, da zlasti v primerih, ko se odvrčajo nevarnosti ali blažijo tveganja, ki izhajajo iz opravljanja neke konkretne dejavnosti (npr. na področju varstva pri delu in varstva zdravega življenjskega okolja), v primerih navedene realne vsebinske zveze ne gre za poseg v to pravico.²⁴ Za tak primer bi npr. šlo, če bi se opravljala gospodarska dejavnost takšne narave, da bi že samo njeno izvajanje lahko vplivalo na varovanje zdravega življenjskega okolja. Vendar pa v tem primeru nimamo opravka s takšnim ukrepom. Pogojevanje testiranja v obliki pogoja PCT namreč ni povezano s samo naravo različnih vrst dejavnosti, na katere se ta ukrep nanaša, temveč zgolj s tem, da se številne in različne dejavnosti opravljajo v zaprtih prostorih, v katerih obstaja večja nevarnost širjenja okužbe z nalezljivo boleznijo. Ta nevarnost pa sama po sebi ni povezana s točno določeno posamezno dejavnostjo. Zato zahteva, da mora posameznik izpolnjevati navedeni pogoj, če hoče zaradi opravljanja gospodarske dejavnosti dostopati do različnih javno dostopnih mest in storitev, ki se na njih opravljajo, pomeni poseg v pravico do svobodne gospodarske pobude iz prvega odstavka 74. člena Ustave.

– *Glede pravic in dolžnosti staršev (prvi odstavek 54. člena Ustave)*

48. Po prvem odstavku 54. člena Ustave imajo starši ne le pravico, temveč tudi dolžnost vzdrževati, izobraževati in vzgajati svoje otroke. Kot je že poudarilo Ustavno sodišče, so pravice in dolžnosti iz citirane določbe staršem dane v korist otroka in predpostavljajo, da so jih starši pripravljene in sposobne uresničevati v korist otroka; pri tem so pravice staršev do otroka enake (54. člen v zvezi z drugim odstavkom 14. člena Ustave).²⁵ Zato ima te pravice in dolžnosti vsak od staršev in naj bi jih oba uresničevala skupaj.²⁶ Odlok sicer pri izvajanju starševske skrbi določa nekatere izjeme. Ko gre za otroke v vrtcih, učence prvih treh razredov osnovne šole, prvih dveh razredov glasbene šole in otroke, za katere je potrebna posebna skrb, pogoj PCT sploh ni določen glede na 2. točko tretjega odstavka 3. člena Odloka. Splošno znano je tudi, da so se v času epidemije bolezni COVID-19 tudi na področju vzgoje in izobraževanja namesto fizičnih oblik razširile različne možnosti sodelovanja med starši oziroma skrbniki in vrtci ter šolami preko različnih komunikacijskih sredstev ("na daljavo"). Pa vendar se starševska skrb, pa najsi gre za obveznosti v zvezi s šolanjem, preskrbo z oblačili ali številne različne obveznosti, ki jih starši bolj ali manj pogosto morajo izvajati, ker jim to narekujejo otrokove koristi (prvi odstavek 56. člena Ustave), lahko v ne tako maloštevilnih primerih izpolni le, če starši izpolnjujejo tudi pogoj PCT (kot izhaja iz 42. točke obrazložitve te odločbe). Zato in glede na pogojevanje uresničevanja teh pravic s posegom iz 44. točke obrazložitve te odločbe je treba tudi v

²³ Prav tam.

²⁴ Primerjaj odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-285/08 z dne 1. 4. 2010 (Uradni list RS, št. 33/10), 32. točka obrazložitve.

²⁵ Primerjaj odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-312/00 z dne 23. 4. 2003 (Uradni list RS, št. 42/03, in OdlUS XII, 39), 23. točka obrazložitve.

²⁶ Primerjaj prav tam.

tem pogledu izpodbijano ureditev obravnavati kot poseg v pravico iz prvega odstavka 54. člena Ustave.

– *Glede pravice do zdravstvenega varstva (prvi odstavek 51. člena Ustave)*

49. V skladu s prvim odstavkom 51. člena Ustave je vsakomur zagotovljena pravica do zdravstvenega varstva pod pogoji, ki jih določa zakon. Ustava torej uveljavlja pravico z zakonskim pridržkom, vendar to ne pomeni, da nima pravica svojega ustavnega jedra, ki mora biti spoštovano pri njenem urejanju. Vanj spada tudi dostopnost do zdravstvenih dobrin in storitev ter zdravstvenih ustanov.²⁷ Kot je razvidno iz predstavitve izpodbijanih določb (31. točka obrazložitve te odločbe), so sicer vse nujne in tudi precej številne druge zdravstvene storitve izvzete iz zahteve po izpolnjevanju pogoja PCT. Vendar kljub temu ostajajo zdravstvene storitve, kjer se ta pogoj zahteva. Tudi nedostopnost do njih pa lahko, še posebno, če ukrepi niso omejeni na kratek čas, poslabša zdravstveno stanje posameznika in s tem lahko tudi dolgoročneje vpliva na kakovost njegovega življenja. Zato je treba tudi zahtevo po testiranju, kot je urejena za izpolnitev pogoja PCT v izpodbijanih določbah (42. točka obrazložitve te odločbe), šteti za poseg v pravico iz prvega odstavka 51. člena Ustave.

50. Glede na navedeno je treba ugotoviti, da pomeni testiranje, ki ga izvajajo strokovne osebe pooblaščenih izvajalcev testiranja in katerega rezultat omogoča pridobitev dokazila za izpolnjevanje pogoja PCT v smislu izpodbijanih določb, poseg v pravice iz prvega odstavka 32. člena, prvega odstavka 74. člena, prvega odstavka 54. člena in prvega odstavka 51. člena Ustave. Po drugem odstavku 15. člena Ustave se že način uresničevanja človekovih pravic določa z zakonom, zato v skladu z ustaljeno ustavnosodno presojo še toliko bolj velja, da mora omejitve človekovih pravic po tretjem odstavku 15. člena Ustave določati zakon. Kadar zakonska ureditev dovoljuje, da se takšna ureditev podrobneje uredi s podzakonskim predpisom, pa mora ta ustrezati zahtevam iz drugega odstavka 120. člena Ustave. Ker mora za posege v človekove pravice najprej obstajati zadostna zakonska podlaga, je Ustavno sodišče naprej preizkusilo skladnost izpodbijanih določb podzakonskega predpisa z drugim odstavkom 120. člena Ustave.

B. – VI.

Glede zatrjevanega neskladja z drugim odstavkom 120. člena Ustave

51. Pobudnika očitata izpodbijanim določbam neskladje s 87. členom, drugim odstavkom 120. člena in tretjim odstavkom 153. člena Ustave, ker naj izpodbijane določbe Odloka ne bi imele zakonske podlage. Te očitke je Ustavno sodišče preizkusilo z vidika drugega

²⁷ Glej B. Ivanc, v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike: dopolnitev komentarja – A, Fakulteta za državne in evropske študije, Ljubljana 2011, str. 830.

odstavka 120. člena Ustave, ki ureja eno temeljnih ustavnih načel,²⁸ t. i. načelo legalitete ali legalitetno načelo.²⁹

52. Iz drugega odstavka 120. člena Ustave izhajata dve zahtevi: (1) podzakonski predpisi in posamični akti izvršilne oblasti (tako Vlade kot upravnih organov) so lahko sprejeti le *na podlagi zakona*, kar pomeni, da morajo temeljiti na dovolj pomensko določljivi vsebinski podlagi v zakonu, (2) poleg tega pa morajo biti *v okviru zakona*, kar pomeni, da ne smejo preseči njegovega možnega pomena.³⁰ V skladu s prvo zahtevo sme izvršilna oblast delovati samo na podlagi vsebinske in dovolj določne ureditve v zakonu. Izvršilna oblast potrebuje dovolj jasno in natančno zakonsko ureditev tistih vprašanj, katerih urejanje sodi v izključno pristojnost zakonodajalca, tj. vprašanj, ki so poglavitna, temeljna in osrednja za določen pravni sistem, a hkrati niso tako pomembna, da bi bila urejena že v Ustavi.³¹ Izvršilna oblast teh vprašanj ne sme izvirno urejati. Zakonodajalec lahko izvršilnemu predpisu prepusti podrobnejše urejanje in razčlenitev pogojev, ki jih že sam določi, izvršilni predpis pa ne sme v vsebinskem okviru določati ničesar brez zakonske podlage ali zunaj zakonskih okvirov, ki morajo biti v zakonu bodisi natančno določeni ali iz njega z razlago vsaj ugotovljivi.³² Ko gre za ureditev, ki posega v človekove pravice, je Ustavno sodišče že poudarilo, da se stopnja določnosti oziroma natančnosti zakonske podlage lahko razlikuje glede na področje urejanja in predvideno intenziteto posega v človekove pravice ali temeljne svoboščine.³³

53. Kot je bilo že poudarjeno, pogoj prebolevnosti kot sestavni del pogoja PCT ne spada v pravno urejeno polje svobodne izbire posameznika (glej 36. točko obrazložitve te odločbe), medtem ko izpodbijane določbe nimajo učinka obveznega cepljenja. Za cepljenje se posameznik sam odloči, veljavna pravna ureditev, vključno z izpodbijanimi določbami Odloka, ga k temu ne obvezuje (glej 36. in 37. točko obrazložitve te odločbe). Prav zato, ker ima posameznik pravico ne odločiti se zanj, ostaja zanj pravno obvezujoč ukrep testiranja kot eden od pogojev z Odlokom opredeljenega pogoja PCT, če nima statusa prebolevnika (42. točka obrazložitve te odločbe). Iz navedb pobudnikov izhaja, da se za cepljenje nista odločila, zato lahko svoje pravice iz prvega odstavka 32. člena, prvega odstavka 74. člena, prvega odstavka 54. člena in prvega odstavka 51. člena Ustave po izpodbijanih določbah uresničujeta le, če se podvržeta testiranju. Pogoj

²⁸ O pomenu temeljnih ustavnih načel za usmerjanje zakonodajne in nasploh pravodajne dejavnosti glej M. Pavčnik, Teorija prava, Prispevek k razumevanju prava, 6., pregledana in dopolnjena izdaja, GV Založba, Ljubljana, str. 132–133.

²⁹ Tako že odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-123/92 z dne 18. 11. 1993 (Uradni list RS, št. 67/93, in OdlUS II, 109) in št. U-I-73/94 z dne 25. 5. 1995 (Uradni list RS, št. 37/95, in OdlUS IV, 51), 18. točka obrazložitve.

³⁰ Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-73/94, 17.–19. točka obrazložitve.

³¹ Glej M. Pavčnik, nav. delo, str. 253.

³² Primerjaj odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-272/00 z dne 22. 3. 2001 (Uradni list RS, št. 29/01, in OdlUS X, 57), 9. točka obrazložitve.

³³ Primerjaj odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-79/00, 72. točka obrazložitve.

testiranja je zato zanj pravno obvezujoč. Glede na navedeno je, upošteva je zatiranje pobudnikov, z vidika skladnosti izpodbijane ureditve z drugim odstavkom 120. člena Ustave odločilno, ali za uveljavitev izpodbijanih določb podzakonskega predpisa obstaja zakonska podlaga za testiranje.

54. Z vidika načela legalitete ni pomembno, v katerem zakonu obstaja podlaga za urejanje v izvršilnem predpisu. Odločilno pa je, da jo zakonodajalec mora vzpostaviti. Ukrepe zaradi preprečevanja širjenja nalezljivih bolezni najceloviteje ureja ZNB. V skladu s prvim odstavkom 3. člena ZNB varstvo prebivalcev pred nalezljivimi boleznimi obsega splošne in posebne ukrepe za njihovo preprečevanje in obvladovanje (prvi odstavek 3. člena ZNB). Splošne ukrepe izvajajo fizične in pravne osebe ter nosilci družbene skrbi za zdravje, posebne ukrepe pa fizične in pravne osebe, ki opravljajo zdravstveno dejavnost (drugi in tretji odstavek 3. člena ZNB). Eden od posebnih ukrepov³⁴ za preprečevanje in obvladovanje nalezljivih bolezni, ki jih ZNB podrobneje ureja v 11. do 42. členu, so tudi obvezni zdravstveno higieni pregledi s svetovanjem (8. točka 10. člena in 31. do 36. člen ZNB). Pri tem lahko Vlada v skladu s prvim odstavkom 39. člena ZNB poseže tudi po ukrepih, s katerimi se lahko pomembno in obsežno še dodatno omejijo posamezne človekove pravice, kot so sicer omejene z drugimi ukrepi, vendar le, kot izhaja iz uvodnega stavka citirane določbe, če s temi drugimi ukrepi, ki jih ureja ta zakon (torej s splošnimi in posebnimi ukrepi, vključno z ukrepom iz prvega odstavka 32. člena ZNB), ni mogoče preprečiti širjenja nalezljivih bolezni.

55. Po prvem odstavku 31. člena ZNB zdravstveno higieni ukrepi med drugim obsegajo usmerjene preglede oseb, svetovanje, vključno z odvzemom materiala za usmerjeno laboratorijsko preiskavo. Drugi odstavek tega člena določa posamezne skupine oseb, za katere so takšni pregledi obvezni.³⁵ Če obstaja neposredna nevarnost za širjenje

³⁴ Člen 10 ZNB določa:

"Posebni ukrepi za preprečevanje in obvladovanje nalezljivih bolezni so:

1. usmerjena zdravstvena vzgoja in svetovanje;
2. zgodnje odkrivanje virov okužbe in bolnikov z nalezljivimi boleznimi ter postavitve diagnoze;
3. prijavljanje nalezljivih bolezni in epidemij;
4. epidemiološka preiskava;
5. osamitev (izolacija), karantena, obvezno zdravljenje ter poseben prevoz bolnikov;
6. cepljenje (imunizacija in imunoprofilaksa) ter zaščita z zdravili (kemoprofilaksa);
7. dezinfekcija, dezinsekcija, deratizacija;
8. obvezni zdravstveno higieni pregledi s svetovanjem;
9. drugi posebni ukrepi."

³⁵ Pregledi iz prejšnjega odstavka so obvezni za:

1. osebe, ki opravljajo vzgojno-izobraževalno, vzgojno-varstveno in zdravstveno dejavnost, ter za objekte in prostore, kjer se ta dejavnost opravlja;
2. osebe, ki opravljajo dejavnost higieni nege in rekreacije prebivalstva, ter za objekte in prostore, kjer se ta dejavnost opravlja;

nalezljive bolezni, pa se po prvem odstavku 32. člena ZNB lahko odredijo obvezni pregledi tudi za (1) osebe, ki so prebolele nalezljivo bolezen, in zdrave nosilce povzročiteljev nalezljivih bolezni, (2) potnike in njihove predmete ter sredstva v mednarodnem prometu in (3) druge osebe, ki s svojim delom in ravnanjem lahko prenesejo nalezljivo bolezen. Na podlagi prvega odstavka 32. člena v zvezi s prvim in drugim odstavkom 31. člena ZNB je torej mogoče odrediti obvezne usmerjene zdravstveno higienske preglede oseb, ki lahko prenesejo nalezljivo bolezen, vključno s prebolevniki, zdravimi osebami, potniki v mednarodnem prometu in drugimi osebami, ki lahko s svojim delom ali ravnanjem prenesejo nalezljivo bolezen. Ti pregledi lahko vključujejo tudi odvzem materiala za usmerjeno laboratorijsko preiskavo, z rezultati katere je mogoče prispevati k preprečevanju nalezljivih bolezni. Odvzem materiala namreč pomeni odvzem bioloških vzorcev človeškega izvora za ugotavljanje zdravstvenega stanja preiskovanca (npr. krvi, seča, sline, sluzi z nosne sluznice), laboratorijska preiskava pa pomeni preiskavo teh vzorcev.³⁶ Glede na navedeno tudi odvzem vzorca nosne sluznice (ali sline) in preiskava (testiranje) tega vzorca na ugotovitev prisotnosti virusa SARS-CoV-2 s podajanjem navodil, kako ravnati v primeru ugotovljene okužbe, pomeni usmerjen zdravstveni pregled oseb zaradi preprečevanja nalezljive bolezni COVID-19 v smislu navedenih določb ZNB. V času sprejemanja te odločitve Ustavnega sodišča pa je tudi splošno znano, da še vedno obstaja neposredna nevarnost za širjenje nalezljive bolezni COVID-19.³⁷

56. Opravljanje zdravstveno higienskih pregledov s svetovanjem kot tudi odvzem potrebnega materiala morajo omogočiti vse fizične in pravne osebe (drugi odstavek 4. člena ZNB³⁸). Z namenom preprečevanja in obvladovanja nalezljivih bolezni lahko torej po predstavljenih določbah ZNB pristojni organi vsem fizičnim in pravnim osebam

3. osebe, ki pridejo v stik z živili, pitno vodo ali zdravili pri izdelavi in prometu živil in zdravil, pri oskrbi prebivalstva s pitno vodo, ter za objekte in prostore, kjer se te dejavnosti opravljajo (drugi odstavek 31. člena ZNB).

³⁶ Po SSKJ pomeni preiskati *narediti, da se ugotovijo morebitna bolezenska znamenja, povzročitelji bolezni*: preiskati bolnika; preiskati pljuča, srce / preiskati kri.

³⁷ Drugi odstavek 32. člena ZNB sicer naroča pristojnemu ministru določitev kriterijev za obstoj neposredne nevarnosti za širjenje nalezljive bolezni s posebnim pravilnikom. Glede na ugotovljeno splošno znano dejstvo o obstoju neposredne nevarnosti za širjenje bolezni COVID-19 in glede na to, da na presojo skladnosti podzakonskega predpisa z zakonom ne more vplivati vsebina drugega podzakonskega predpisa, se Ustavno sodišče ni ukvarjalo s tem, ali obstaja pravilnik iz navedene izvršilne klavzule in kakšna je njegova vsebina.

³⁸ Prvi in drugi odstavek 4. člena ZNB se glasita:

"Vsakdo ima pravico do varstva pred nalezljivimi boleznimi in bolnišničnimi okužbami ter dolžnost varovati svoje zdravje in zdravje drugih pred temi boleznimi.

Vse fizične in pravne osebe morajo omogočiti opravljanje zdravstveno higienskih pregledov s svetovanjem in predhodnih zdravstvenih pregledov ter nadzorstva, kot tudi odvzem potrebnega materiala in izvajanje drugih ukrepov za varstvo pred nalezljivimi boleznimi in bolnišničnimi okužbami, določenimi s tem zakonom."

odredijo, da morajo omogočiti opravljanje zdravstveno higienskih pregledov fizičnih oseb s svetovanjem, vključno z odvzemom potrebnega materiala za laboratorijske preiskave. Namen, opredeljen v prvem odstavku 4. člena ZNB, ki ga zakonodajalec zasleduje tudi z ukrepi iz drugega odstavka 4. člena ZNB, pa se lahko namesto tega, da se navedeni pregledi opravljajo neposredno pri fizičnih in pravnih osebah, doseže tudi z njihovim izvajanjem na posebej za to ustrezno določenih lokacijah, kadar širjenje nalezljive bolezni dosega večje razsežnosti. V tem pogledu gre zgolj za organizacijsko izvedbo obveznosti, ki je predvidena z navedenimi določbami.

57. Fizične osebe kot posamezniki ali kot personalni substrat pravnih oseb vsakodnevno izvajajo najrazličnejša opravila, pomembna za njihovo individualno življenje in bivanje, so uporabniki najrazličnejših storitev, ki jih potrebujejo za življenje in delo, in izvajajo najrazličnejše dejavnosti oziroma storitve (gospodarske, kulturne, športne, vzgojno-izobraževalne, zdravstvene itd.), s čimer dejansko tudi uresničujejo številne svoje človekove pravice in temeljne svoboščine, med drugim tudi te, ki so pomembne za tokratno ustavnosodno presojo. Odreditev higienskega pregleda z odvzemom materiala za usmerjeno laboratorijsko preiskavo je namenjena prav temu, da se glede na rezultate takšne preiskave vse navedeno omogoči, ne da bi pri tem prihajalo do širjenja hudo nalezljive bolezni. Če laboratorijski izvid pokaže, da je oseba vir okužbe, namreč ZNB v 18. členu³⁹ ureja poseben obvezni ukrep osamitve osebe, da se prepreči širjenje nalezljive bolezni. S tem je zakonodajalec vzpostavil zakonski okvir, ki naj na eni strani omogoči običajno življenje in delovanje v primerih neposredne nevarnosti za širjenje nalezljive bolezni in na drugi strani prepreči to, da bi osebe, ki so vir okužbe, z običajnimi življenjskimi aktivnostmi ogrozile namen, ki ga je z navedenimi določbami ZNB hotel doseči zakonodajalec. Znotraj tega zakonskega okvira se giblje tudi zahteva po opravljanju takih pregledov. Zato ima uveljavitev pogoja testiranja, vsebovanega v pogoju PCT, kot ga urejajo izpodbijane določbe Odloka (glej 42. točko obrazložitve te odločbe), zakonsko podlago v navedenih določbah ZNB.

³⁹ Člen 18 ZNB se glasi:

"Osamitev (izolacija) je ukrep, s katerim lečeči zdravnik, območni zavod za zdravstveno varstvo ali Inštitut za varovanje zdravja Republike Slovenije zbolelemu za nalezljivo boleznijo omeji svobodno gibanje, kadar to lahko povzroči direkten ali indirekten prenos bolezni na druge osebe.

Glede na način prenosa nalezljive bolezni in stanje kužnosti bolnika se določi vrsta osamitve, ki lahko poteka na bolnikovem domu, v zdravstvenem zavodu (hospitalizacija) ali v za ta namen posebej določenem prostoru.

Popolna osamitev je obvezna za bolnike s pljučno kugo, pljučnim vraničnim prisadom, diseminiranim pasavcem, steklino ali z virusnimi hemoragičnimi mrzlicami (Ebola, Lassa, Marburg).

Osamitev lahko traja največ toliko časa, kolikor traja kužnost.

Način in trajanje osamitve določa pravilnik iz drugega odstavka 8. člena tega zakona."

58. Glede na navedeno za določitev obveznosti testiranja, ki je poseben pogoj v okviru z Odlokom urejenega pogoja PCT (2. člen Odloka), obstaja ustrezna zakonska podlaga v določbah ZNB. Navedene zakonske določbe namreč, upoštevaje tudi samo intenzivnost posegov v človekove pravice, kot je razvidno iz presoje njihove dopustnosti v nadaljevanju (B. – VII. točka obrazložitve te odločbe), dovolj določno opredeljujejo vrsto ukrepa (obvezen usmerjen zdravstveni pregled, ki lahko vključuje tudi odvzem materiala za usmerjeno laboratorijsko preiskavo), namen ukrepa (preprečevanje širjenja nalezljive bolezni) in osebe, na katere se nanaša (vse fizične in pravne osebe). Izpodbijane določbe Odloka so tudi ostale znotraj opredeljenega zakonskega okvira.

59. Glede na navedeno 2. člen, prva alineja drugega odstavka 3. člena in četrti odstavek 5. člena Odloka niso v neskladju z načelom legalitete iz drugega odstavka 120. člena Ustave.

B. – VII.

Presoja ustavnosti posegov v telesno integriteto (35. člen Ustave), svobodo gibanja (prvi odstavek 32. člena Ustave), svobodno gospodarsko pobudo (prvi odstavek 74. člena Ustave), pravice in dolžnosti staršev (prvi odstavek 54. člena Ustave) ter pravico do zdravstvenega varstva (prvi odstavek 51. člena Ustave)

60. Kot je razvidno iz 44. in 46. do 49. točke obrazložitve te odločbe, izpodbijani ukrep posega v pravice iz 35. člena, prvega odstavka 32. člena, prvega odstavka 74. člena, prvega odstavka 54. člena in prvega odstavka 51. člena Ustave. Izpodbijani ukrep, določen z Odlokom kot podzakonskim predpisom, ima v skladu z zahtevami iz drugega odstavka 120. člena Ustave podlago v določbah ZNB. Zato je za skladnost izpodbijane ureditve z Ustavo treba odgovoriti še na vprašanje, ali so navedeni posegi v človekove pravice ustavno dopustni.

61. Dopustnost posega v človekovo pravico Ustavno sodišče presoja z vidika obstoja ustavno dopustnega cilja (tretji odstavek 15. člena Ustave). Če ta obstaja, je treba vselej oceniti še, ali je poseg v skladu z načeli pravne države, in sicer s splošnim načelom sorazmernosti (2. člen Ustave). Presojo, ali gre morda za prekomeren poseg, opravi Ustavno sodišče na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti, ki obsega presojo primernosti, nujnosti in sorazmernosti v ožjem smislu. Poseg je ustavno dopusten, če prestande vse tri vidike testa.⁴⁰

– *Ustavno dopustni cilji*

⁴⁰ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-18/02 z dne 24. 10. 2003 (Uradni list RS, št. 108/03, in OdlUS XII, 86), 25. točka obrazložitve.

62. Ustavno sodišče uvodoma ugotavlja, da za posege v vse zgoraj navedene človekove pravice obstaja skupen ustavno dopustni cilj, zaradi katerega je zakonodajalec v že predstavljenih določbah ZNB predvidel možnosti posegov vanje, izpodbijane določbe Odloka pa so te posege uveljavile. Cilj izpodbijanega ukrepa izhaja že iz samega Odloka, ki v 1. členu določa, da se začasno uvajajo ukrepi zaradi preprečitve ponovnih izbruhov in širjenja okužb ter zmanjšanja števila težjih potekov nalezljive bolezni COVID-19. S preprečevanjem izbruhov in širjenja nalezljive bolezni ter zmanjšanjem števila težjih potekov bolezni, kadar do okužbe pride, se zasleduje cilj varovanja zdravja in življenja ljudi. Vlada poudarja, da prav uveljavitev pogoja PCT pripomore k obvladovanju in zamejevanju širjenja nalezljive bolezni COVID-19 ter v okviru tega posebej tudi k zagotavljanju zdravstvenega varstva vsem prebivalcem, saj bi zaradi povečanega števila pacientov v zdravstvenih zavodih obstajala nevarnost prezasedenih infrastrukturnih in kadrovskih zmogljivosti. Pri tem se Vlada sklicuje na stališča strokovne skupine za zajezitev in obvladovanje epidemije COVID-19, ki oblikuje mnenja in predloge za posamezne ukrepe in jih tudi dokumentira v svojih zapisnikih. Zato ni mogoče sprejeti trditve pobudnika, da izpodbijani ukrepi ne temeljijo na strokovnih razlogih. Po presoji Ustavnega sodišča varovanje zdravja in življenja ljudi, ki se zagotavlja s preprečevanjem ponovnih izbruhov in širjenja okužb in posledično z zmanjšanjem števila težjih potekov nalezljive bolezni COVID-19, ki lahko zahtevajo hospitalizacijo, ter zagotavljanjem zdravstvenega varstva vsem prebivalcem, pomeni ustavno dopusten cilj, zaradi katerega normodajalec skladno s tretjim odstavkom 15. člena Ustave lahko uredi posege v posamezne človekove pravice. Kot je poudarilo Ustavno sodišče že v odločbi št. U-I-83/20, je treba pri tem upoštevati še, da je pri ukrepih, ki so usmerjeni v varstvo pred hudo nalezljivimi boleznimi, ob bok pravici posameznika do zdravstvenega varstva postavljena tudi dolžnost posameznika, da varuje zdravje drugih ljudi pred to boleznijo, še posebno ranljivih skupin, ki jih hudo nalezljiva bolezen lahko intenzivno ogroža.⁴¹ Pri širjenju nalezljivih bolezni ne gre za usmerjanje pozornosti k posamezniku, ampak je treba v boju proti posledicam širjenja nalezljivih bolezni ravnati tudi v korist družbene skupnosti in s tem odgovorno do drugih članov skupnosti.⁴² Obstoje ustavno dopustnega cilja je tudi v času sprejemanja te odločitve izkazan, saj, kot je splošno razvidno iz vsakodnevnih poročil o velikem številu okužb v Sloveniji in sporočil predstavnikov zdravstvenih ustanov, tudi v primeru različice virusa, ki naj bi bila bistveno bolj kužna, a naj bi hkrati v splošnem povzročala manj hospitalizacij oseb s težkim potekom bolezni, prihaja do vdorov virusa v zdravstvene ustanove in do tega, da se zaradi okuženosti zelo velikih razsežnosti pomembno zmanjšuje število razpoložljivega zdravstvenega osebja za izvajanje zdravstvenih storitev, lahko celo nujnih zdravstvenih storitev. To pa lahko ogrozi varovanje zdravja in življenja ljudi, še posebej ranljivih skupin.

63. Glede na navedeno je treba presoditi še, ali so posegi v posamezne od navedenih človekovih pravic primerni, nujni in sorazmerni, da bi se navedeni cilj z izpodbijanimi ukrepi lahko dosegel.

⁴¹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-83/20, 43. točka obrazložitve.

⁴² Primerjaj prav tam.

– *Presoja ustavnosti posega v telesno integriteto (35. člen Ustave)*

64. Ustavno sodišče mora najprej opraviti presojo dopustnosti samega posega v telesno integriteto, do katerega pride ob vsakokratnem testiranju. V tem okviru je treba najprej opraviti presojo z vidika kriterija primernosti, s katero se preveri, ali je ocenjeni poseg primeren za doseg zasledovanega cilja v tem smislu, da je ta cilj s posegom v človekovo pravico dejansko mogoče doseči.⁴³ Ukrep testiranja je primeren za doseg navedenega ustavno dopustnega cilja, ker se z njim preprečuje dostop oseb, ki so lahko vir okužbe, do različnih storitev oziroma udeležba teh oseb pri različnih dejavnostih. S tem se preprečuje širjenje nalezljive bolezni in posledično zmanjšuje obremenitev zdravstvenega sistema. Posameznik, ki ima negativni rezultat testa na virus SARS-CoV-2, po splošno znanih medicinskih ugotovitvah zelo verjetno bodisi ni okužen s tem virusom bodisi je količina virusa (še) premajhna, da bi jo lahko test zaznal, kar vse, tudi glede na časovno omejenost veljavnosti rezultata testa v izpodbijanih določbah, logično in izkustveno pomeni bistveno zmanjšano verjetnost, da bi se lahko virus SARS-CoV-2 prenesel na drugega posameznika.

65. V okviru preizkusa nujnosti posega Ustavno sodišče presoja, ali je ukrep nujen, da bi se želeni cilj dosegel tako učinkovito in v tolikšni meri, kot to omogoča presojeni ukrep.⁴⁴ Da bi se lahko dosegel cilj varovanja zdravja in življenja ljudi s preprečitvami ponovnih izbruhov in širjenja okužb z virusom SARS-CoV-2 ter z zmanjšanjem števila težjih potekov bolezni COVID-19, kar naj hkrati zagotovi zdravstveno varstvo vsem prebivalcem ne glede na vrsto bolezni, je nujno, da se zmanjšajo možnosti prenosa virusa SARS-CoV-2 med posamezniki in predvsem možnosti težjih potekov bolezni COVID-19, ki zahtevajo hospitalizacijo oziroma koriščenje različnih storitev zdravstvenega sistema. Nujnosti ukrepa ni mogoče oporekati niti v okoliščinah, ko še ni jasno, ali bodo še prisotne hujše posledice pri prebolevalcih bolezni COVID-19, do katerih lahko pride celo tedaj, ko prebolevanje ne poteka na težji način, torej v primerih t. i. dolge bolezni COVID-19 (ali *long-COVID*), pri čemer v času sprejemanja te odločitve še ni mogoče vedeti, ali lahko takšne učinke povzroča tudi zadnja znana različica virusa, zaradi katere prihaja do izjemno velike razširjenosti nalezljive bolezni in ki prav zaradi tega lahko prizadene tudi posebej ranljive skupine ljudi. Glede na način širjenja virusa SARS-CoV-2, pri čemer se lahko pri okuženih osebah celo sploh ne pojavijo bolezenski simptomi, so pa te osebe vir okužbe za druge, je pomembno, da druga sredstva, ki bi sicer blažje posegala ali sploh ne bi posegla v človekovo pravico, očitno ne bi mogla tako učinkovito in v tolikšni meri zagotavljati zasledovanega cilja izpodbijanega ukrepa. Brez pogoja testiranja bi namreč omogočili nenadzorovan dostop vseh posameznikov do storitev oziroma dejavnosti. Morebitne dodatne omejitve, ki bi se izvajale individualno (torej za vsako osebo posebej) oziroma parcialno (na primer zgolj merjenje telesne temperature pri vstopu v določen

⁴³ Glej odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-164/09, 19. točka obrazložitve, in št. U-I-74/12 z dne 13. 9. 2012 (Uradni list RS, št. 75/12, in OdlUS XIX, 37), 11. točka obrazložitve.

⁴⁴ Glej npr. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-40/12 z dne 11. 4. 2013 (Uradni list RS, št. 39/13, in OdlUS XX, 5), 49. točka obrazložitve.

prostor), bi bile tako glede izvajanja kot glede obsega in vrste preverjanja odvisne od posameznih izvajalcev dejavnosti oziroma pristojnih fizičnih ali pravnih oseb in bi bile lahko znatno manj zanesljive kot testiranje. Na tak način se navedeni cilj ne bi mogel dosegati enako uspešno in v enaki meri, kot se lahko s predpisanim pogojem testiranja, ki je del pogoja PCT in s katerim so merila za njegovo izpolnjevanje natančno določena ter veljajo enako za vse na celotnem območju države. Zato je izpodbijani ukrep tudi nujen poseg v pravico do telesne integritete.

66. Ob ugotovljeni primernosti in nujnosti posega je moralo Ustavno sodišče v nadaljevanju pretehtati še obstoj sorazmernosti v ožjem smislu. Tehtati je moralo med težo posega v človekovo pravico in koristjo, ki jo prinaša. Ni mogoče odrekati razumnosti trditvam Vlade, da gre za dokaj neinvaziven ukrep, ki ne pomeni posebnega tveganja za posameznika, četudi se ponavlja, glede na njegovo veliko razširjenost.⁴⁵ To pomembno znižuje težo posega. Na drugi strani pa testiranje lahko povzroča posamezniku nelagodnosti, neprijetne, tudi boleče občutke. Vendar intenzivnost tega posega ni tolikšna, da bi zaradi doseganja ustavno dopustnega cilja prekomerno posegla v telesno integriteto testirane osebe. Koristi, ki jih prinaša testiranje za posameznika in za skupnost, torej delovanje vseh segmentov družbe kljub razširjenosti virusa SARS-CoV-2 med posamezniki, vključno z možnostjo delujočega javnega življenja, ne da bi bile pri tem ogrožene vrednote, ki jih varuje ustavno dopusten cilj, odtehtajo težo teh neprijetnih posledic za posameznika.

67. Glede na to testiranje prestane test sorazmernosti in samo po sebi pomeni dopusten poseg v pravico do telesne integritete. Zato v tem pogledu ni v neskladju s 35. členom Ustave.

– *Splošno glede posegov v druge človekove pravice*

68. Za oceno ustavnosti posegov v druge človekove pravice pa ni pomembno samo, ali je testiranje kot takšno dopustno z vidika 35. člena Ustave, temveč tudi, ali je testiranje dopustno uveljaviti kot pogoj za uresničevanje katere izmed drugih človekovih pravic. Zato je moralo Ustavno sodišče opraviti tudi to presojo.

– *Presoja ustavnosti posega v svobodo gibanja (prvi odstavek 32. člena Ustave)*

69. Z obveznostjo izpolnjevanja pogoja PCT v skladu z Odlokom se preprečuje nenadzorovan dostop posameznikov do sicer javno dostopnih mest, na katerih se opravljajo nenujne storitve oziroma je mogoča nenujna udeležba pri različnih dejavnostih (glej 30. do 32. točko obrazložitve te odločbe), razen tistih posameznikov, ki zaradi

⁴⁵ Primerjaj Navodila za odvzem in transport vzorcev ob sumu na okužbo z virusom SARS CoV-2, ki so na voljo na https://www.nijz.si/sites/www.nijz.si/files/uploaded/navodila_za_odvz_in_transp_vzrocev_ncov.pdf (5. 2. 2022).

izpolnjevanja (vsaj) enega od alternativno določenih pogojev iz pogoja PCT predstavljajo manjše tveganje za javno zdravje. Če posameznik nima statusa prebolevnika in se prostovoljno ne odloči za cepljenje proti bolezni COVID-19, lahko dostopa do teh mest samo, če izkaže pogoj testiranja (42. točka obrazložitve te odločbe). Zato je treba presoditi, ali je tako določen pogoj za uresničevanje pravice do svobode gibanja primeren, nujen in ožje sorazmeren.

70. Navedeni pogoj testiranja je za uresničevanje svobode gibanja primeren ukrep za doseg ustavno dopustnega cilja, ker se z njim prispeva k manjšemu širjenju nalezljive bolezni COVID-19 in se s tem tudi zmanjšuje možnost njenega prebolevanja v bolnišnicah. To pa prispeva tudi k razbremenjevanju preobremenjenega zdravstvenega osebja, ki je kadrovsko omejeno in se z boleznijo COVID-19 (pandemijo svetovnih razsežnosti, ki še vedno traja) tudi na območju Slovenije intenzivno spopada že nekaj časa. Pogojevanje dostopa do storitev ali udeležbe pri dejavnostih s testiranjem preprečuje oziroma zmanjšuje stike in prenašanje virusa SARS-CoV-2 med ljudmi, za katere sicer ni znano, ali so okuženi in kako ranljivi so v primeru okužbe. Stališče pobudnice, ki sicer pritrjuje primernosti testiranja, vendar pa meni, da izpodbijane določbe zato ne bi smele narediti izjeme za cepljene osebe, ker naj bi bilo znano, da so tudi te lahko okužene in prenašajo bolezen, ne jemlje primernosti ukrepu testiranja. Ob tem Ustavno sodišče pripominja še, da tudi za cepljene osebe, s tem da cepljenje pomeni hud poseg tako v pravico do telesne integritete kot v pravico do prostovoljnega zdravljenja, veljavnost dokazil o cepljenju ni v vseh primerih neomejena in da iz podatkov, ki se redno predstavljajo javnosti, ves čas izhaja znatno manjši delež cepljenih oseb, ki potrebujejo intenzivno zdravstveno oskrbo zaradi težjega poteka bolezni, ki pomeni največjo obremenitev zdravstvenega sistema. Prav preobremenitev zdravstvenega sistema pa je tista, ki lahko posledično pomembno ogrozi varovanje zdravja in življenja ljudi.

71. Tako določen pogoj za uresničevanje svobode gibanja je tudi nujen, saj se brez njega ustavno dopusten cilj ne bi mogel enako učinkovito dosežati. Kot je bilo že poudarjeno, bi v nasprotnem primeru namreč omogočili nenadzorovan dostop posameznikov do javnih mest, na katerih se izvajajo posamezne storitve, za katere se ne bi vedelo, kolikšno tveganje lahko predstavljajo za javno zdravje in za druge člane skupnosti, oziroma dostop ne bi mogel biti enotno in enako učinkovito nadzorovan na celotnem ozemlju države, kar bi imelo v tem pogledu bistveno manjše učinke na prizadevanja za zaježitev širjenja bolezni COVID-19 in omejitev njenih posledic (glej 65. točko obrazložitve te odločbe).

72. Težo tega posega v pravico do svobode gibanja pa tudi odtehtajo koristi, ki jih ukrep prinaša. Treba je namreč upoštevati številne izjeme, ko ukrep po Odloku sploh ne velja (glej 30. do 32. točko obrazložitve te odločbe), kar že samo po sebi blaži njegove posledice za navedeno pravico. Za tiste, za katere velja, pa drži, da lahko povzroča nevšečnosti, ki pa se jim posameznik lahko do neke mere tudi izogne, če se razumno prilagodi epidemičnim razmeram v državi, npr. na način, da čim več teh obveznosti oziroma dejavnosti opravi v ustreznem časovnem obdobju po posameznem testiranju. Na ta način se zmanjšajo število potrebnih testiranj, poraba časa ter druge nevšečnosti in

morebitni zapleti, ki so lahko povezani z obveznostjo testiranja. Posameznik ni dolžan izpolnjevati pogoja PCT ves čas, kar pomeni, da mu ni treba ves čas skrbeti za to, da ima veljaven negativni test. Pogoj PCT se preverja le v okoliščinah in na krajih, kot so opredeljeni v Odloku. Izpolnjevanje pogoja testiranja zato ni tako omejujoče za posameznika, da bi njegova stopnja invazivnosti in pogostosti, upošteva široko dostopnost mest, na katerih je omogočeno testiranje, posameznika prekomerno obremenila pri uresničevanju pravice do svobode gibanja. Koristi izpodbijanega ukrepa, ki pomenijo varovanje javnega zdravja, zato pretehtajo nad težo posega v svobodo gibanja. Zato je ukrep tudi ožje sorazmeren.

- *Presoja ustavnosti posega v pravice in dolžnosti staršev (prvi odstavek 54. člena Ustave)*

73. Pobudnica zatrjuje nedopustnost posega v prvi odstavek 54. člena Ustave, ker zaradi obveznosti testiranja oziroma izpolnjevanja pogoja PCT ne more opravljati vseh opravil starševske skrbi za otroke. Iz te obrazložitve že izhaja, da Odlok ne uveljavlja omejitev, vezanih na izpolnjevanje pogoja PCT, absolutno, saj je dostop do več storitev oziroma dejavnosti izvzet iz ukrepa. Pogoj PCT ne velja v primerih nujne oskrbe z osnovnimi življenjskimi izdelki in potrebščinami (glej 30. do 32. točko obrazložitve te odločbe). Glede tistih storitev oziroma dejavnosti, za katere pa je pogoj testiranja kot del pogoja PCT obvezen, pa je ukrep primeren za doseganje ciljev, ki jih zasleduje, iz razlogov, ki so navedeni v 70. točki obrazložitve te odločbe.

74. Ukrep je nujen, ker brez njega ni mogoče enako učinkovito doseči cilja, ki se z njim zasleduje. Poleg razlogov, navedenih v 71. točki obrazložitve te odločbe, je treba upoštevati, da tudi otroci pri dostopu do različnih storitev oziroma udeležbi na raznih dejavnostih prihajajo v (tesnejše) stike z drugimi ljudmi, kar povečuje možnosti za prenos virusa SARS-CoV-2. To velja še toliko bolj, ker so otroci lahko manj dosledni pri upoštevanju ali izvajanju drugih splošnih ukrepov zoper COVID-19 (kot je npr. ohranjanje ustrezne razdalje in izvajanje higienskih priporočil). Zlasti pri majhnih otrocih je pričakovati manjšo sposobnost razumevanja posebnih okoliščin vedenja in ravnanja ob širjenju nalezljive bolezni. Pogoj PCT v bistvenem omejuje potencialno tvegana ravnanja staršev in s tem posredno tudi majhnih otrok. S prevelikim širjenjem izjem zunaj tistih, ki jih izrecno terjajo neposredne koristi otrok, ali zgolj s splošnimi higienskimi ukrepi, ki bi še vedno omogočali nenadzorovane dostope do storitev oziroma dejavnosti, ne bi mogli enako učinkovito in v enaki meri doseči učinkov izpodbijanega ukrepa.

75. Ukrep je tudi ožje sorazmeren, saj je ob razumni organizaciji življenja in široko dostopnih možnostih testiranja pobudnici omogočeno, da prilagodi uresničevanje starševske skrbi tako, da se za dostop do posameznih storitev lahko testira oziroma načrtuje testiranje tako, da ta obveznost čim manj vpliva na uresničevanje te pravice, kar zmanjšuje posledice posega. To, da se pogoj PCT večinoma zahteva za dostop do zaprtih prostorov, da so nekatera opravila tudi pri uresničevanju starševske skrbi izrecno izvzeta iz ukrepa ter da vzgojno-izobraževalne ustanove na splošno omogočajo

komunikacijo s starši (tudi) "na daljavo" (glej 48. točko obrazložitve te odločbe), blaži posledice obveznega testiranja. Pri tem ni mogoče izključiti, da se lahko na podlagi enega testiranja glede na čas veljavnosti rezultata opravljenega testiranja uresničuje tudi več človekovih pravic hkrati (npr. poleg pravic iz prvega odstavka 54. člena Ustave hkrati tudi pravica do zdravstvenega varstva). Teža tega posega v pravice in dolžnosti staršev zato ne more pretehtati nad koristmi izpodbijanega ukrepa tako za celotno družbo kot tudi za starše in njihove otroke.

- *Presoja ustavnosti posega v pravico do zdravstvenega varstva (prvi odstavek 51. člena Ustave)*

76. Pobudnica navaja, da ji je zaradi pogoja PCT otežen dostop do zdravstvenih storitev, konkretno dostop do osebnega zdravnika in zobozdravnika. Pogoj PCT v skladu z Odlokom ni obvezen za nujne zdravstvene storitve (četrti odstavek 3. člena Odloka), pri čemer ta pojem vključuje relativno širok nabor zdravstvenih storitev, ne zgolj storitev nujne medicinske pomoči (glej 27. točko obrazložitve te odločbe). Za druge storitve pa je uveljavitev pogoja primerna iz razlogov, navedenih v 70. točki obrazložitve te odločbe, saj je z njim brez dodatnih naporov že tako obremenjenega zdravstvenega osebja pri vsaki posamezni zdravstveni storitvi mogoče doseči učinkovito zasledovanje ustavno dopustnega cilja. Pogoj PCT glede na svojo naravo zmanjšuje tveganje vnosa okužb v zdravstvene ustanove oziroma tveganje prenosa okužb med pacienti, kar je pomembno, ko gre še za posebej ranljive skupine bolnikov, ki potrebujejo zdravljenje v teh ustanovah. Z vidika zmanjševanja prenosa okužb na zdravstvene delavce in druge zaposlene pa je ukrep pomemben tudi za nemoteno delovanje zdravstvenega sistema pri vseh vrstah zdravstvenih storitev, ki jih mora ta zagotavljati.

77. Da bi se cilj lahko enako učinkovito in v enaki meri dosegal, niso na voljo blažji ukrepi po tem, ko posameznik, kot pobudnika na primer, uveljavi svojo pravico, da se ne odloči za cepljenje. Na področju zdravstva že na splošno veljajo posebni zdravstveno higienski standardi in glede na naravo dejavnosti ustrezno prilagojeni tehnični pogoji, saj se lahko vsak čas pričakuje pojav ali prenos različnih bolezni. Vendar pa je glede na izjemno visoko stopnjo razširjenosti virusa SARS-CoV-2 lahko posledičen vpliv vnosa te okužbe v zdravstvene ustanove na delovanje zdravstvenega sistema izrazito obremenjujoč. To je slovenski zdravstveni sistem doživel v vseh t. i. valovih okužb, še posebej pa v petem valu, v katerem velja Odlok, ko je bilo treba prositi za pomoč zdravstvenih delavcev iz tujine. Prav tako posameznih zdravstvenih storitev (testiranja) slovenski zdravstveni sistem ni zmogel sam. Dodatno, zelo obremenjujoče je tudi, ko se med zdravstvenimi delavci pojavi veliko okužb. Poleg razloga izčrpanosti, kajti epidemične razmere trajajo že skoraj dve leti, torej zdravstvenih delavcev primanjkuje tudi zaradi okužb med njimi samimi. Epidemične okužbe pa se tudi med obolelimi z drugimi boleznimi hitreje širijo v petem valu. Prav obremenjevanje zdravstvenega osebja je tudi najbolj pomembno z vidika solidarnostnega odnosa posameznika do drugih. V zdravstvenih ustanovah je neposrednega stika z nalezljivo boleznijo največ. V njih okužbe dosežejo najbolj ranljive, že bolne ljudi, pri čemer lahko njihovo ranljivost še povečuje tveganje okužb tistih, ki jih v

epidemičnih razmerah ti ljudje najbolj potrebujejo, to je zdravniškega osebja. Zgolj s splošnimi higienskimi in zdravstvenimi ukrepi, kot so običajni v razmerah brez epidemičnih razsežnosti širjenja nalezljive bolezni, cilja izpodbijane ureditve v enaki meri ne bi bilo možno dosežati.

78. Ukrep je tudi sorazmeren v ožjem smislu. Obveznost izpolnjevanja pogoja PCT sicer omejuje dostop do nenujnih zdravstvenih storitev (31. točka obrazložitve te odločbe), saj jih posameznik brez izpolnjevanja tega pogoja ne more koristiti. Kot je bilo že poudarjeno, so tudi nenujne zdravstvene storitve potrebne za vzdrževanje ali izboljšanje zdravja posameznika, tako kratkoročno kot na dolgi rok. Vendar pa je možnost testiranja enostavna in široko dostopna. Sam postopek testiranja s testi HAG je tudi relativno hiter. To za posameznika, ki želi obiskati zdravnika ali zobozdravnika in mora za to po Odloku izpolnjevati pogoj PCT, pomembno blaži težo posledic ukrepa. Tudi v takšnih primerih je glede na navedeno razumno pričakovati, da se posameznik prilagodi danim razmeram in organizira svoje obveznosti tako, da za dostop do zdravstvene storitve pravočasno pridobi ustrezno dokazilo o testiranju. Prav tako pomembno blaži težo posledic ukrepa dokaj široka možnost dostopa do nujnih in nekaterih drugih zdravstvenih storitev brez pogoja PCT. Koristi varovanja zdravja vseh pacientov, pa tudi zaposlenih v zdravstvu in drugih, ki delujejo na tem področju, ter s tem delovanja zdravstvenega sistema, tako na ravni posamezne ustanove kot celote, zato pretehtajo nad težo posega ukrepa v pravico do zdravstvenega varstva.

- *Presoja ustavnosti posega v svobodno gospodarsko pobudo (prvi odstavek 74. člena Ustave)*

79. Pri presoji dopustnosti posega v pravico iz prvega odstavka 74. člena Ustave Ustavno sodišče uporablja prilagojen test sorazmernosti, v okviru katerega se ob izkazani javni koristi presoja le, ali je teža posledic omejitve pravice do svobodne gospodarske pobude sorazmerna vrednosti zasledovanega cilja oziroma koristim, ki bodo zaradi te omejitve nastale (drugi stavek drugega odstavka 74. člena Ustave).⁴⁶ V obravnavanem primeru je javna korist enaka ustavno dopustnemu cilju, ki ga zasleduje ukrep (62. točka obrazložitve te odločbe). Teža posledic omejitev pobudnikove svobodne gospodarske pobude zaradi izpolnjevanja pogoja PCT v primerih, ko je ta obvezen v skladu z Odlokom (42. točka obrazložitve te odločbe), ne pretehta nad cilji, ki jih ukrep zasleduje. Občasno izvajanje testiranja za opravljanje posameznih storitev iz naslova gospodarske dejavnosti, kot npr. pri pobudniku, da bi se lahko udeležil knjižnega sejma, oddal poštno pošiljke in podobno, ne more pomeniti posebej težkih posledic za uresničevanje pobudnikove podjetniške svobode v primerjavi s pomembnimi koristmi, ki jih na drugi strani prinaša ukrep. Čeprav pogojevanje dostopa do različnih storitev, potrebnih za izvajanje

⁴⁶ Odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-66/08 z dne 11. 12. 2008 (Uradni list RS, št. 121/08, in OdlUS XVII, 73), 86. točka obrazložitve, št. U-I-52/16 z dne 12. 1. 2017 (Uradni list RS, št. 5/17, in OdlUS XXII, 1), 22. točka obrazložitve, št. U-I-446/20, U-I-448/20, U-I-455/20, U-I-467/20 z dne 15. 4. 2021 (Uradni list RS, št. 72/21), 24. točka obrazložitve.

dejavnosti, s pogojem PCT posega v uresničevanje svobodne gospodarske pobude, je treba upoštevati, da to ne velja v primeru izjem, ko pogoja PCT po Odloku ni treba izpolnjevati (30. do 32. točka obrazložitve te odločbe). Prav tako je splošno znano, da obstajajo številne možnosti poslovanja brez fizičnih stikov, ko pogoja PCT prav tako ni treba izpolnjevati (3. člen Odloka). Navedeno blaži težo posega. Na drugi stani pa je treba upoštevati, da pogoj PCT poleg varovanja življenja in zdravja posameznikov omogoča tudi delovanje gospodarskih dejavnosti ter praktično nemoteno odprto javno življenje, ne da bi bilo hkrati ogroženo doseganje ustavno dopustnega cilja. Zato vse te koristi pretehtajo nad težo posledic, ki jih ima izpodbijana ureditev za prizadetega posameznika z vidika nemotene uresničevanja pravice do svobodne gospodarske pobude.

Sklepno o dopustnosti posegov v človekove pravice

80. Glede na vse navedeno so izpodbijane določbe uveljavile ukrep, s katerim se dopustno posega v uresničevanje pravic do telesne integritete in svobode gibanja, v pravice in dolžnosti staršev, v pravico do zdravstvenega varstva in podjetniško svobodo. Zato niso v neskladju s 35. členom, prvim odstavkom 32. člena, prvim odstavkom 54. člena, prvim odstavkom 51. člena in prvim odstavkom 74. člena Ustave.

B. – VIII.

Ugotovitev o ustavnosti 2. člena, prve alineje drugega odstavka 3. člena in četrtega odstavka 5. člena Odloka

81. Iz razlogov, navedenih v točkah B. – IV. do B. – VII. obrazložitve te odločbe, je Ustavno sodišče ugotovilo, da 2. člen, prva alineja drugega odstavka 3. člena in četrti odstavek 5. člena Odloka niso v neskladju z Ustavo (1. točka izreka).

Glede očitkov o protiustavnosti 20. in 23. člena Odloka

82. Člen 20 Odloka zavezuje Vlado, da preverja utemeljenost ukrepov iz tega odloka na podlagi strokovnih mnenj. Člen 23 pa je končna določba, ki je opredelila začetek veljavnosti Odloka. Pobudnica naslavlja očitke o protiustavnosti navedenih določb zgolj v povezavi z očitki, da se z drugimi izpodbijanimi določbami Odloka uvaja obvezno cepljenje. Glede na ti dve določbi pa meni, da se z njima uvaja obvezno cepljenje kot trajni ukrep. Ker je Ustavno sodišče ugotovilo, da očitki pobudnice o tem, da se z določbami Odloka *de facto* uveljavlja obvezno cepljenje, niso utemeljeni (glej 32. do 34. točko obrazložitve te odločbe), so neutemeljeni tudi očitki pobudnice glede 20. in 23. člena Odloka. Ustavno sodišče je zato ugotovilo, da tudi 20. in 23. člen Odloka nista v neskladju z Ustavo (1. točka izreka).

Glede očitkov o zlorabi prava pri sprejetju Odloka

83. Pobudnica navaja, da obstaja sum zlorabe prava s strani Vlade, ker je namesto noveliranja obstoječega Odloka/147 sprejela Odlok, torej nov predpis, katerega vsebina po trditvah pobudnice v bistvenem ostaja enaka, kot je bila v Odloku/147. Pobudnica navaja, da se s tem otežuje postopek ustavnosodne presoje, ker Ustavno sodišče praviloma presoja le veljavne predpise. Ti očitki niso utemeljeni. Vlada ob upoštevanju nomotehničnih pravil prosto odloča, ali bo določen predpis le novelirala ali pa bo namesto njega sprejela nov predpis. Kadar je veliko sprememb posameznega predpisa oziroma so spremembe obsežne ali pogoste, je sprejetje novega predpisa namesto noveliranja obstoječega lahko celo prednost z vidika jasnosti in preglednosti pravne ureditve, kar je v interesu naslovnikov predpisa. Poleg tega lahko Ustavno sodišče pod pogoji iz 47. člena ZUstS odloči tudi o ustavnosti oziroma zakonitosti neveljavnega predpisa, pri čemer je Ustavno sodišče že razložilo, da to velja tudi v primerih ureditev, ki se periodično lahko ponavljajo, če je od Ustavnega sodišča pričakovati odločitev o pomembnem ustavnopravnem vprašanju.⁴⁷ Iz navedenih razlogov okoliščina, da je Vlada po več spremembah Odloka/147 sprejela Odlok, ki se v bistvenem prav tako nanaša na pogoj PCT, vsebuje pa v nekaterih pogledih spremenjeno oziroma dopolnjeno ureditev glede na Odlok/147, ki je bil s tem razveljavljen, ne utemeljuje očitka o zlorabi prava.

C.

84. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena, tretjega odstavka 25. člena in drugega odstavka 26. člena ZUstS ter tretje alineje tretjega odstavka v zvezi s petim odstavkom 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11, 70/17 in 35/20) v sestavi: predsednik dr. Matej Accetto ter sodnici in sodniki dr. Rok Čeferin, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Rajko Knez, dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik, dr. Rok Svetlič, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Odločbo je sprejelo soglasno.

dr. Matej Accetto
Predsednik

⁴⁷ Glej npr. odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-129/19 z dne 1. 7. 2020 (Uradni list RS, št. 108/20, in OdlUS XXV, 17), 43. točka obrazložitve; št. U-I-83/20, 27. točka obrazložitve; št. U-I-79/20, 61. točka obrazložitve.