



Štefanova ulica 5, 1000 Ljubljana

T: 01 478 60 01
F: 01 478 60 58
E: gp.mz@gov.si
www.mz.gov.si

Številka: 050-18/2021/8
Ljubljana, 7. 1. 2022
EVA /
GENERALNI SEKRETARIAT VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE Gp.gs@gov.si
ZADEVA: Odgovor glede pobude za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti U-I-793/21 – predlog za obravnavo
1. Predlog sklepov vlade:
Na podlagi 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14 in 55/17) je Vlada Republike Slovenije na ... seji dne pod točko sprejela naslednji
S K L E P
Vlada Republike Slovenije je sprejela odgovor glede pobude za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena Zakona o nalezljivih boleznih (Uradni list RS, št. 33/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/20 – ZIUZEOP, 142/20, 175/20 – ZIUOPDVE in 15/21 – ZDUOP) in Odloka o začasnih ukrepih za preprečevanje in obvladovanje okužb z nalezljivo boleznijo COVID-19 (Uradni list RS, št. 174/21) ter ga pošlje Ustavnemu sodišču Republike Slovenije.
Mag. Janja Garvas Hočevar v. d. generalnega sekretarja
Priloga: – odgovor
Vročiti: – Ustavno sodišče Republike Slovenije, Beethovnova ulica 10, 1000 Ljubljana; – Državni zbor Republike Slovenije, Šubičeva ulica 4, 1000 Ljubljana; – Ministrstvo za zdravje Republike Slovenije, Štefanova 5, Ljubljana; – Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, Mestni trg 4, Ljubljana.
2. Predlog za obravnavo predloga zakona po nujnem ali skrajšanem postopku v državnem zboru z obrazložitvijo razlogov:
/
3.a Osebe, odgovorne za strokovno pripravo in usklajenost gradiva:
– Janez Poklukar, minister, Ministrstvo za zdravje Republike Slovenije, – mag. Franc Vindišar, državni sekretar, Ministrstvo za zdravje Republike Slovenije, – mag. Robert Cugelj, državni sekretar, Ministrstvo za zdravje, Republike Slovenije, – Alenka Forte, državna sekretarka, Ministrstvo za zdravje, Republike Slovenije, – Tanja Lovšin, v. d. generalnega direktorja Direktorata za zdravstveno varstvo, Ministrstvo za zdravje, Republike Slovenije,

<ul style="list-style-type: none"> – Bogdan Tušar, generalni direktor Direktorata za razvoj zdravstvenega sistema, Ministrstvo za zdravje, Republike Slovenije. 		
3.b Zunanji strokovnjaki, ki so sodelovali pri pripravi dela ali celotnega gradiva:		
/		
4. Predstavniki vlade, ki bodo sodelovali pri delu državnega zbora:		
<ul style="list-style-type: none"> – Janez Poklukar, minister, Ministrstvo za zdravje, – mag. Franc Vindišar, državni sekretar, Ministrstvo za zdravje, – mag. Robert Cugelj, državni sekretar, Ministrstvo za zdravje, – Alenka Forte, državna sekretarka, Ministrstvo za zdravje, – Tanja Lovšin, v. d. generalnega direktorja Direktorata za zdravstveno varstvo, Ministrstvo za zdravje, – Bogdan Tušar, generalni direktor Direktorata za razvoj zdravstvenega sistema, Ministrstvo za zdravje. 		
5. Kratek povzetek gradiva:		
<p>Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada) je 29. novembra 2021 od Ustavnega sodišča Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: ustavno sodišče) v odgovor prejela pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti pobudnika Vladka Begana, Šmarje pri Jelšah. Ustavno sodišče pobudo vodi pod opravilno številko U-I-793/21.</p> <p>Pobudnik predlaga začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti</p> <ul style="list-style-type: none"> – 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena Zakona o nalezljivih boleznih (Uradni list RS, št. 33/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/20 – ZIUZEOP, 142/20, 175/20 – ZIUOPDVE in 15/21 – ZDUOP) in – Odloka o začasnih ukrepih za preprečevanje in obvladovanje okužb z nalezljivo boleznijo COVID-19 (Uradni list RS, št. 174/21). <p>Vlada v odgovoru zavrača navedbe pobudnika in zatrjuje, da je izvršilna veja oblasti z odlokom določila ukrepe, ki so skladni z zakonodajo s področja nalezljivih bolezni in tudi z Ustavo Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a; v nadaljnjem besedilu: ustava), pri tem pa je na zakonit in ustavnopravno dopusten način sledila ustavnemu cilju varovanja javnega zdravja v skladu z 51. členom ustave. Ukrep določitve pogoja prebolevnosti, cepljenosti in testiranja (v nadaljnjem besedilu: pogoj PCT) je določen z namenom preprečitve zapiranja družbe in omogočanja dostopnosti do storitev na varen in dostopen način.</p>		
6. Presoja posledic za:		
a)	javnofinančna sredstva nad 40.000 EUR v tekočem in naslednjih treh letih	DA
b)	usklajenost slovenskega pravnega reda s pravnim redom Evropske unije	NE
c)	administrativne posledice	NE
č)	gospodarstvo, zlasti mala in srednja podjetja ter konkurenčnost podjetij	NE
d)	okolje, vključno s prostorskimi in varstvenimi vidiki	NE
e)	socialno področje	NE
f)	dokumente razvojnega načrtovanja: <ul style="list-style-type: none"> – nacionalne dokumente razvojnega načrtovanja – razvojne politike na ravni programov po strukturi razvojne klasifikacije programskega proračuna – razvojne dokumente Evropske unije in mednarodnih organizacij 	NE
7.a Predstavitev ocene finančnih posledic nad 40.000 EUR:		
/		

I. Ocena finančnih posledic, ki niso načrtovane v sprejetem proračunu				
	Tekoče leto (t)	t + 1	t + 2	t + 3
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) prihodkov državnega proračuna				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) prihodkov občinskih proračunov				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) odhodkov državnega proračuna				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) odhodkov občinskih proračunov				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) obveznosti za druga javnofinančna sredstva				
II. Finančne posledice za državni proračun				
II.a Pravice porabe za izvedbo predlaganih rešitev so zagotovljene:				
Ime proračunskega uporabnika	Šifra in naziv ukrepa, projekta	Šifra in naziv proračunske postavke	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t + 1
SKUPAJ				
II.b Manjkajoče pravice porabe bodo zagotovljene s prerazporeditvijo:				
Ime proračunskega uporabnika	Šifra in naziv ukrepa, projekta	Šifra in naziv proračunske postavke	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t + 1
SKUPAJ				
II.c Načrtovana nadomestitev zmanjšanih prihodkov in povečanih odhodkov proračuna:				
Novi prihodki	Znesek za tekoče leto (t)		Znesek za t + 1	
SKUPAJ				
OBRAZLOŽITEV:				
I. Ocena finančnih posledic, ki niso načrtovane v sprejetem proračunu: /				
II. Finančne posledice za državni proračun:				
II.a Pravice porabe za izvedbo predlaganih rešitev so zagotovljene: /				
II.b Manjkajoče pravice porabe bodo zagotovljene s prerazporeditvijo: /				
II.c Načrtovana nadomestitev zmanjšanih prihodkov in povečanih odhodkov proračuna: /				
Odgovor Vlade Republike Slovenije nima finančnih posledic za javnofinančna sredstva, niti nima predlog za začetek postopka za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisov finančnih posledic za državni proračun.				

7.b Predstavitev ocene finančnih posledic pod 40.000 EUR: /	
8. Predstavitev sodelovanja z združenji občin:	
Vsebina predloženega gradiva (predpisa) vpliva na: – pristojnosti občin, – delovanje občin, – financiranje občin.	NE
Gradivo (predpis) je bilo poslano v mnenje: – Skupnosti občin Slovenije SOS: NE – Združenju občin Slovenije ZOS: NE – Združenju mestnih občin Slovenije ZMOS: NE	
9. Predstavitev sodelovanja javnosti:	
Gradivo je bilo predhodno objavljeno na spletni strani predlagatelja:	NE
Vsebina vladnega gradiva je mnenje Vlade Republike Slovenije in ne predlog predpisa, ki bi zahteval sodelovanje javnosti.	
10. Pri pripravi gradiva so bile upoštevane zahteve iz Resolucije o normativni dejavnosti:	NE
11. Gradivo je uvrščeno v delovni program vlade:	NE
Janez Poklucar MINISTER	

PREDLOG SKLEPA VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE

Številka:
Ljubljana,

Na podlagi 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14 in 55/17) je Vlada Republike Slovenije na ... seji ... pod točko ... sprejela naslednji

SKLEP:

Vlada Republike Slovenije je sprejela odgovor glede pobude za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena Zakona o nalezljivih boleznih (Uradni list RS, št. 33/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/20 – ZIUZEOP, 142/20, 175/20 – ZIUOPDVE in 15/21 – ZDUOP) in Odloka o začasnih ukrepih za preprečevanje in obvladovanje okužb z nalezljivo boleznijo COVID-19 (Uradni list RS, št. 174/21) ter ga pošlje Ustavnemu sodišču Republike Slovenije.

Mag. Janja Garvas Hočevar
v. d. generalnega sekretarja

Priloga:
– odgovor

Vročiti:

- Ustavno sodišče Republike Slovenije, Beethovnova 10, 1000 Ljubljana,
- Državi zbor Republike Slovenije, Šubičeva ulica 4, 1000 Ljubljana,
- Ministrstvo za zdravje, Štefanova 5, Ljubljana,
- Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, Mestni trg 4, Ljubljana.

Odgovor Vlade Republike Slovenije glede pobude za začetek postopka za oceno ustavnosti U-I-793/21

Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada) je od Ustavnega sodišča Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: ustavno sodišče) v mnenje prejela pobudo Vladka Begana, Šmarje pri Jelšah (v nadaljnjem besedilu: pobudnik), 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, 49/20 – ZIUZEOP, 142/20, 175/20 – ZIUOPDVE in 15/21 – ZDUOP; v nadaljnjem besedilu: ZNB) in Odloka o začasnih ukrepih za preprečevanje in obvladovanje okužb z nalezljivo boleznijo COVID-19 (Uradni list RS, št. 174/21; v nadaljnjem besedilu: odlok). Pobudnik opozarja predvsem na prvo alinejo drugega odstavka 3. člena in četrty odstavek 5. člena odloka. Ustavno sodišče pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti vodi pod opravilno številko U-I-793/21.

Pobudnik navaja, da so mu z odlokom kršene ustavne pravice iz 2., 32., 34., 35., 49., 72., 74., 87. in 153. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a; v nadaljnjem besedilu: ustava).

Vlada je bila zaprosena za mnenje glede predloga za začetek postopka za oceno ustavnosti z vidika izvršilne veje oblasti.

Vlada najprej pojasnjuje, da je že večkrat, tudi v mnenju, ki ga je sprejela s sklepom št. 05001-24/2020/5 z dne 8. septembra 2020, v zvezi z uporabo določb ZNB in izdajanjem podzakonskih aktov v času širjenja nalezljive bolezni COVID-19 pojasnila, da je pri njihovem izdajanju na podlagi ZNB delovala in deluje v skladu z načelom pravne države iz 2. člena ustave, ki je splošno ustavno načelo. Ustavno sodišče je na ustavno raven s svojimi odločitvami povzdignilo tri bistvene prvine pravne države – splošno ustavno načelo sorazmernosti, načelo varstva zaupanja v pravo ter načelo jasnosti in določnosti predpisov. Zakonodajalec sme ustavno varovane pravice posameznika omejiti v skladu s pravicami drugih subjektov in v okviru javnega interesa. Sredstva, ki jih zakonodajalec pri tem uporabi, morajo biti smiselna in potrebna za doseg želenega cilja. Sredstvo je smiselno oziroma primerno, če se je z njegovo pomočjo mogoče približati želenemu rezultatu, potrebno oziroma nujno pa je, če zakonodajalec ni imel na izbiro drugega enako učinkovitega sredstva, ki ne bi omejevalo temeljnih svoboščin ali bi jih omejevalo manj občutljivo (načelo najmilejšega oziroma najmanj obremenjujočega sredstva). Ukrep mora biti izpeljan tako, da kar najmanj vpliva na pravice in interese prizadetih subjektov. Pri celostnem tehtanju med težo posega in težo nujnosti razlogov, ki poseg upravičujejo, je treba spoštovati mejo domnevne presoje. Kolikor bolj so naslovniki prizadeti v svoji pravici, toliko močnejši morajo biti interesi varovanja pravic drugih in v tem okviru javne koristi, katere uresničevanje naj zagotovi zakonska ureditev. Zakonodajalec sme poseči tudi v ustavno varovane položaje posameznikov, če s tem zaradi pravic drugih subjektov uresniči neki drugi ustavno dopustni cilj.¹

Vlada zavrača navedbe pobudnika, da ravna v nasprotju z načeli pravne države iz 2. člena ustave ter 153. in 154. člena ustave, s tem ko izdaja predpise na podlagi 39. člena ZNB, v zvezi s katerim je ustavno sodišče v odločbi U-I-79/20/24 odločilo, da sta 2. in 3. točka prvega odstavka 39. člena ZNB v neskladju z ustavo. Ustavno sodišče je v konkretni odločbi zapisalo, da bi razveljavitev izpodbijane zakonske ureditve lahko privedla do še hujšega protiustavnega stanja, kot če se protiustavna ureditev ta določeni čas ohrani v veljavi. Vlada poudarja, da je v obravnavo državnemu zboru z vidika svojih pristojnosti kot organ izvršilne veje oblasti in ob upoštevanju izreka odločbe ustavnega sodišča U-I-79/20/24 že poslala predlog sprememb ZNB, vendar jih državni zbor kot zakonodajna veja oblasti ni potrdil. Vlada z vidika izvršilne veje oblasti z izdajanjem ukrepov glede na aktualne epidemične razmere stremi k zaježitvi širjenja virusa SARS-CoV-2.

Pobudnik navaja, da iz samega odloka ni razvidno, kaj je pravna podlaga za posamezna določila posameznega člena odloka, saj se odlok v uvodu sklicuje na več pravnih podlag. Vlada pojasnjuje, da

¹ Šturm, L. et al. Komentar Ustave Republike Slovenije. Fakulteta za državne in evropske študije. Kranj, 2010, str. 55–56.

je odlok izdan na podlagi tretje alineje prvega odstavka 32. člena, prvega odstavka 39. člena, za izvrševanje 4. člena, prvega odstavka 9. člena in drugega odstavka 31. člena in drugega odstavka 32. člena ZNB. V prvem odstavku 32. člena je določeno, da se ob obstoju neposredne nevarnosti za širjenje nalezljive bolezni lahko odredijo obvezni pregledi za osebe, ki so prebolele nalezljivo bolezen, ter za zdrave nosilce povzročiteljev nalezljive bolezni, potnike in njihove predmete ter sredstva v mednarodnem prometu in druge osebe, ki s svojim delom in ravnanjem lahko prenesejo nalezljivo bolezen. V prvem odstavku 39. člena so določeni tudi ukrepi, ki jih vlada lahko odredi, kadar z ukrepi, določenimi z ZNB, ni mogoče preprečiti, da se v Republiko Slovenijo занesejo in v njej razširijo določene nalezljive bolezni. Prvi odstavek 9. člena ZNB opredeljuje splošne ukrepe, ki jih izvajajo lastniki, upravljavci oziroma najemniki stanovanjskih in drugih objektov ter fizične in pravne osebe, ki izdelujejo oziroma prodajajo živila in predmete splošne uporabe, izvajajo splošne ukrepe za zagotavljanje razmer, kot so določene v 1. do 4. točki. Vlada meni, da je pravna podlaga za ukrepe, ki so določeni v odloku, jasna in določna, kar izhaja že iz uvoda odloka. S tem je spoštovano tudi načelo pravne države iz 2. člena ustave, ki zahteva jasne in določne predpise, iz katerih je mogoče nedvoumno ugotoviti vsebino in namen norme.

V zvezi z navedbami pobudnika, da na območju Republike Slovenije ni razglašena epidemija, kot to predvideva 7. člen ZNB, temveč je izdana zgolj Odredba o določitvi ogroženih območij zaradi nalezljive bolezni COVID-19 (Uradni list RS, št. 149/21), in ker epidemija ni razglašena, pobudnik pojasnjuje, da v Republiki Sloveniji ni virov okužbe z virusom SARS-CoV-2, vlada v nadaljevanju podaja pojasnilo. Kljub dejstvu, da epidemija ni razglašena, lahko minister, pristojen za zdravje, izdaja in oblikuje ukrepe na podlagi 37. člena ZNB ter ob posvetovanju s stroko. V prvem odstavku 37. člena ZNB so namreč določeni začasni ukrepi, ki jih je mogoče odrediti ob večji epidemiji ter ob naravnih in drugih nesrečah, ki lahko povzročijo hujšo epidemijo nalezljive bolezni. Vlada meni, da je širjenje virusa SARS-CoV-2 zajeto v izrazu naravne in druge nesreče, ki lahko povzročijo hujšo epidemijo nalezljive bolezni. Epidemija nalezljive bolezni je v prvem odstavku 7. člena ZNB opredeljena kot pojav nalezljive bolezni, ki po času in kraju nastanka ter številu prizadetih oseb presega običajno stanje, in je zato potrebno takojšnje ukrepanje. Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 97/10 in 21/18 – ZNOrg) v 8. členu množični pojav nalezljive bolezni izrecno umešča med naravne nesreče (glej 2. točko).

ZNB v 8. členu določa zaradi katerih nalezljivih bolezni se izvajajo splošni in posebni ukrepi iz 3. člena ZNB (vsebovani v 9. do 42. členu ZNB). Gre za nalezljive bolezni iz prvega odstavka 8. člena ZNB. Vendar pa tretji odstavek tega člena določa, da lahko vlada, če se pojavi nevarnost drugih nalezljivih bolezni, ki bi lahko ogrozile zdravje prebivalcev, odloči, da se zanje uporabijo ukrepi, določeni s tem zakonom. O odločitvi mora nemudoma obvestiti Državni zbor Republike Slovenije. Nalezljiva bolezen COVID-19 je ena teh bolezni, zaradi katerih vlada sprejema navedene ukrepe, in sicer na podlagi 39. člena ZNB.

Navedbe pobudnika, da v Republiki Sloveniji ni virov okužbe z virusom SARS-CoV-2, vlada zavrača. Že podatek o novih 1.863 potrjenih okužbah z virusom SARS-CoV-2 na dan 28. 12. 2021 kaže, da virus kroži med prebivalstvom. Dodatni dokaz je tudi število hospitaliziranih bolnikov na covidnih oddelkih slovenskih bolnišnic, saj je bilo zgolj v tednu od 20. 12. do 26. 12. 2021 v bolnišnice sprejetih novih 246 pacientov, obolelih za COVID-19.² Prepričljiv je tudi podatek, da je bilo v obdobju od 4. 3. 2020 do 6. 1. 2022 zaznanih že 482.928 okužb,³ kar dodatno potrjuje dejstvo, da virus SARS-CoV-2 kroži med prebivalstvom.

V 2. členu Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14 in 55/17; v nadaljnjem besedilu: ZVRS) je določeno, da je vlada v skladu s pravnim redom pristojna za sprejemanje predpisov in ukrepov, ki so potrebni za zagotovitev razvoja države in za urejenost razmer na vseh področjih iz pristojnosti države. Upoštevajoč tretji odstavek 21. člena ZVRS pa vlada z odlokom ureja posamezna vprašanja ali

² Podatki dostopni na https://www.nijz.si/sites/www.nijz.si/files/uploaded/episari_mreza_grafi_do_26.12.2021.pdf

³ Podatki dostopni na <https://www.nijz.si/sl/dnevno-spremljanje-okuzb-s-sars-cov-2-covid-19>.

sprejema posamezne ukrepe, ki imajo splošen pomen, ter sprejema druge odločitve, za katere je z zakonom ali z uredbo določeno, da jih ureja vlada z odlokom. Glede na navedeno vlada z izdajo odloka ni kršila 153. člena ustave, ki določa usklajenost pravnih aktov, kot to zatrjuje pobudnik. Vlada tudi ni kršila 87. člena ustave, ki določa, da lahko pravice in obveznosti državljanov ter drugih oseb določi državni zbor samo z zakonom. Državni zbor je kot zakonodajalec sprejel ZVRS in ZNB, ki sta pravni podlaga za izdane ukrepe.

Vlada pritrjuje navedbam pobudnika, da ima v skladu s 4. členom ZNB vsakdo pravico do varstva pred nalezljivimi boleznimi ter dolžnost varovati svoje zdravje in zdravje drugih pred temi boleznimi. V skladu z navedenim si vlada ves čas pandemije nalezljive bolezni COVID-19, pa tudi od prve razpoložljivosti cepiv, prizadeva za oblikovanje ukrepov, ki bodo zajezili širjenje virusa SARS-CoV-2. Pri tem vlada poudarja, da je treba pri presoji ukrepov upoštevati trenutne okoliščine in dejstvo, da se Republika Slovenija v bližnji preteklosti še ni spopadala z epidemijo nalezljive bolezni v takšnem obsegu, obenem pa se je treba zavedati, da se pojavljajo mutacije virusa SARS-CoV-2, ki terjajo hitro prilagajanje in odzivanje. Svetovna zdravstvena organizacija (v nadaljnjem besedilu: SZO) je že 30. januarja 2020 pojav novega virusa SARS-CoV-2 razglasila za svetovno grožnjo javnemu zdravju, v zadnjem četrletju leta 2021 pa se Republika Slovenija spoprijema že s četrtem valom okužb.

Glede na navedeno vlada poleg pravnih argumentov poudarja, da v Republiki Sloveniji še vedno veljajo epidemične razmere, še posebej zaradi novih, bolj prenosljivih sevov virusa SARS-CoV-2 (različici delta in omikron), ki lahko ob nezadostni precepljenosti prebivalstva povzročijo hitro rast okužb in sprejemov v bolnišnice.

Za zajezitev širjenja nalezljive bolezni COVID-19 so bili sprejeti številni ukrepi: poleg higienskih priporočil Nacionalnega inštituta za javno zdravje (v nadaljnjem besedilu: NIJZ) z upoštevanjem higiene kašlja in rok tudi namestitvev razkužil v notranjih javnih prostorih in večstanovanjskih stavbah, vzdrževanje medsebojne razdalje in zračenje prostorov. Poleg naštetega je bilo s ciljem zaznavanja morebitnih okuženih, ki niso razvili simptomov, določeno izvajanje presejalnih programov v skladu z 31. členom ZNB. Za zajezitev okužb so ključni tudi epidemiološki ukrepi, kot so izolacija v primeru okužbe, karantena na domu ob visoko tveganem stiku ali prihodu z ogroženega območja, cepljenje in testiranje v skladu s priporočili stroke.

Podatki in izkušnje od začetka širjenja nalezljive bolezni COVID-19 kažejo, da je z navedenimi ukrepi in upoštevanjem priporočil NIJZ mogoče obvladovati in zamejiti širjenje nalezljive bolezni, dodatno pa k omejevanju okužb pripomore spoštovanje ukrepa izpolnjevanja pogoja prebolelosti, cepljenja ali testiranja (v nadaljnjem besedilu: pogoj PCT).⁴ Strokovne podlage, mnenja in predloge za ukrepe pri obvladovanju epidemije nalezljive bolezni COVID-19 presoja in predlaga tudi strokovna svetovalna skupina ministra za zdravje (v nadaljnjem besedilu: strokovna svetovalna skupina). O posameznem predlogu opravi razpravo in o svoji oceni oziroma stališču pripravi mnenje, ki je dokumentirano v zapisniku. Tudi strokovna skupina pritrjuje ukrepu nošenja mask v zaprtih prostorih in na območjih, kjer ni mogoče vzdrževati zadostne medosebne razdalje. Navedeno izhaja tudi iz veljavnih predpisov. Tako je bila v 11. členu odloka določena uporaba zaščitne maske. V veljavnem Odloku 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 in 201/21) je v prvem odstavku 11. člena določeno, da je uporaba zaščitne kirurške maske ali maske tipa FFP obvezna pri gibanju in zadrževanju v vseh zaprtih javnih krajih oziroma prostorih. V drugem odstavku je še določeno, da je uporaba zaščitne maske obvezna tudi pri gibanju in zadrževanju na odprtih javnih krajih oziroma v prostorih, če ni mogoče zagotoviti medosebne razdalje najmanj 1,5 metra, in v osebnih vozilih. Določen je tudi tip maske, ki ga lahko posameznik uporablja, saj podatki kažejo, da sta navedena tipa mask bolj učinkovita pri omejevanju prenosa okužb kot zaščitne maske iz blaga.

Glede navedb pobudnika o kršitvah 72. člena ustave vlada pojasnjuje, da navedeni člen določa zdravo življenjsko okolje. Država skrbi za zdravo življenjsko okolje, v ta namen pa zakon določa pogoje in

⁴ Izvajanje pogoja PCT podpira tudi strokovna svetovalna skupina, kar izhaja iz zapisnika izrednega sestanka z dne 2. 11. 2021.

načine za opravljanje gospodarskih in drugih dejavnosti. Vsebinsko pravice določa zakonodajalec tako, da določa meje dopustnosti posegov v okolje, in zato tudi določa pogoje za izkoriščanje in uporabo naravnih dobrin. Država zagotavlja zdravo življenjsko okolje tudi z ohranjanjem raznovrstnosti in kakovosti naravnih dobrin in z zmanjševanjem porabe naravnih virov. Ustavno določbo je treba razumeti tako, da se škoda v okolju ne sme povzročiti, če pa že nastane, jo je treba povrniti.⁵ Predlagatelj navaja, da je država dolžna poskrbeti za preprečitev nastanka zoonoz. Vlada pojasnjuje, da se je nova nalezljiva bolezen COVID-19 prvič pojavila 12. decembra 2019 v kitajski provinci Hubej in je bila povezana z veliko ribjo tržnico v mestu Wuhan. Okužba se je po do zdaj znanih podatkih hitro razširila po vsej Kitajski in kmalu dobila pandemične razsežnosti.⁶ Glede na navedeno vladi ni mogoče pripisati odgovornosti za nastanek virusa, si je pa vlada od pojava prvega primera okužbe z virusom SARS-CoV-2 prizadevala za sprejetje vseh ukrepov, ki bi pripomogli k zaježitvi širjenja nalezljive bolezni.

Pobudnik dodatno navaja, da izraz javno zdravje ni nikjer definiran ter da javnost ne more zboleti ali biti zdrava, saj je bolezen oziroma zdravje lastnost fizičnih oseb. Vlada pojasnjuje, da je zdravje v skladu z definicijo Svetovne zdravstvene organizacije stanje popolnega telesnega, duševnega in socialnega blagostanja, in ne le odsotnost bolezni. Javno zdravje pa je izraz, ki označuje znanost in veščino preprečevanja in obvladovanja bolezni, vključno z nalezljivimi, krepitve zdravja in podaljševanja življenja z organiziranimi ukrepi družbe.⁷

Glede pravice do zdravja vlada pojasnjuje, da je med ustavnimi pravicami v 51. členu ustave tudi pravica do zdravstvenega varstva. Navedeni člen vse od sprejetja ustave ni bil spremenjen, je pa pravica do zdravja varovana v številnih mednarodnih listinah. Pravica do zdravja sicer ni izrecno opredeljena kot varovana pravica na podlagi Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljnjem besedilu: EKČP), vendar je Evropsko sodišče za človekove pravice s široko razlago določb, s katerimi so varovane pravica do življenja (2. člen), prepoved mučenja (3. člen), pravica do svobode in varnosti (5. člen) in pravica do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja (8. člen), v obseg konvencijskega varstva zajelo tudi določene vidike pravice do zdravja.

Za 51. člen ustave je značilna dihotomija socialne pravice in individualne pravice. V prvem in drugem odstavku člena je določena pravica do zdravstvenega varstva kot socialna pravica pozitivnega statusa, v tretjem odstavku pa je varovana individualna pravica posameznika do svobodnega odločanja o zdravljenju. Že iz določbe ustave izhaja, da je ustavodajalec vsebinsko opredelitev pravice iz 51. člena naložil zakonodajalcu. Enako velja za opredelitev zakonskih izjem, ki so dopustni posegi v skladu s tretjim odstavkom navedene določbe.⁸ Pri določanju vsebine te pravice zakonodajalec njene vsebine in obsega ne sme določati samovoljno, ampak mora kljub širokemu polju presoje upoštevati njeno osnovno vsebino, mednarodnopravne obveze in prepoved diskriminacije.

Ustavno varovano jedro pravice iz prvega in drugega odstavka 51. člena ustave so med seboj tesno povezane prvine dostopanja do zdravstvenih storitev, ki opredeljujejo pozitivne obveznosti zakonodajalca na področju varovanja zdravja. Zakonodajalec mora omogočiti razpoložljivost zdravstvenih dobrin in storitev ter zdravstvenih ustanov, dostopnost zdravstvenih dobrin, storitev in ustanov, ki vključuje ustrezno raven časovnega, informacijskega, ekonomskega in geografskega dostopa do zdravstvenih storitev, dobrin in ustanov; zdravstvene storitve morajo biti zagotovljene v skladu s strokovnimi medicinskimi oziroma zdravstvenimi standardi, biti morajo etično sprejemljive in upoštevati morajo kulturne značilnosti in posebnosti, obenem pa morajo biti zdravstvene storitve za

⁵ Knez, R. Komentar Ustave Republike Slovenije. Del 1: Človekove pravice in temeljne svoboščine. Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, 2019, str. 577.

⁶ Dostopno na https://www.nijz.si/sites/www.nijz.si/files/uploaded/priloga_7_koronavirus_klinicna_slika_delo.pdf.

⁷ Razvidno tudi iz Slovenskega medicinskega slovarja. Dostopno na <https://www.termania.net/slovarji/slovenski-medicinski-slovar/5544911/zdravje?dictionaries=95&query=zdravje&SearchIn=All>.

⁸ Komentar Ustave Republike Slovenije. Del 1: Človekove pravice in temeljne svoboščine. Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, 2019, str. 455–456.

pacienta varne, primerne in ustrezne kakovosti.⁹ Najbolj notranje jedro pravice do zdravstvenega varstva je dostop do nujne medicinske pomoči kot neodložljivega ravnanja, potrebnega za ohranitev življenjsko pomembnih funkcij ali preprečitev nepopravljivega in hudega poslabšanja zdravja bolnika.¹⁰ Vsi ukrepi v času širjenja nalezljive bolezni COVID-19 so bili 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 je obstajala nevarnost prezasedenosti, tako infrastrukturnih kot kadrovske, kar bi lahko vplivalo na omogočanje zdravstvenih storitev, tudi tistih na področju nujne medicinske pomoči. Kljub navedenemu je dostop do nujnih zdravstvenih storitev pacientom na voljo tudi brez izpolnjevanja pogoja PCT, kot je to določeno v četrtem odstavku 3. člena odloka.

Iz tretjega odstavka 51. člena ustave je razvidno, da pravica do zdravstvenega varstva ni absolutna pravica, temveč jo je mogoče omejevati. Zakonodajalec ima izrecno in neprenosljivo pristojnost, da določa primere oziroma razmere, ko je dopustno posegati v to pravico. Teorija ustavnega prava ukrepe prisilnega zdravljenja na zakonski ravni razvršča v štiri skupine – 1. zdravstvena oskrba pacienta brez njegovega soglasja, ki jo urejata Zakon o pacientovih pravicah (Uradni list RS, št. 15/08, 55/17, 152/20 – ZZUOOP, 175/20 – ZIUOPDVE, 177/20, 15/21 – ZDUOP; v nadaljnjem besedilu: ZPacP) in Kazenski zakonik (Uradni list RS, št. 50/12 – uradno prečiščeno besedilo, 6/16 – popr., 54/15, 38/16, 27/17, 23/20, 91/20, 95/21 in 186/21), 2. ukrepi pred nalezljivimi boleznimi in pred ionizirajočimi sevanji, ki so urejeni v ZNB, Zakonu o varstvu pred ionizirajočimi sevanji in jedrski varnosti (Uradni list RS, št. 76/17 in 26/19) in Zakonu o zdravstveni inšpekciji (Uradni list RS, št. 59/06 – uradno prečiščeno besedilo in 40/14 – ZIN-B), 3. ukrepi na področju duševnega zdravja, ki jih ureja Zakon o duševnem zdravju (Uradni list RS, št. 77/08, 46/15 – odl. US in 44/19 – odl. US), in 4. ukrepi prisilnega zdravljenja na področju kazenskopravne ureditve.¹¹ S pravico do zdravstvenega varstva, ki se uresničuje neposredno na podlagi ustave, sta neločljivo povezani tudi določba 35. člena ustave, ki zagotavlja nedotakljivost človekove telesne in duševne celovitosti, njegove zasebnosti in osebnostnih pravic, ter določba 34. člena, ki določa varstvo osebnega dostojanstva in varnosti posameznika.

ZNB je v Republiki Sloveniji osrednji predpis s področja varstva pred nalezljivimi boleznimi. Človekovo zdravje je ena najpomembnejših ustavnih vrednot, od učinkovitosti varovanja zdravja posameznika pa je odvisno uresničevanje drugih pravic in temeljnih svoboščin. Z zagotavljanjem zdravstvenega varstva so povezane vrednote univerzalnosti, dostopnosti visokokakovostne oskrbe, enakosti in solidarnosti. Pomembno je poudariti, da 51. člen ustave zagotavlja pravico do zdravstvenega varstva vsem, in ne le državljanom, kot to denimo določa 50. člen ustave. Pravice naslovniki uživajo pod pogoji, ki jih določa zakon.

Že iz 1. člena odloka izhaja, da ga vlada izdaja zaradi preprečitve ponovnih izbruhov in širjenja okužb ter zmanjšanja števila težjih potekov nalezljive bolezni COVID-19. V 1. členu odloka je določeno, da se z odlokom zaradi preprečitve ponovnih izbruhov okužb in širjenja okužb z nalezljivo boleznijo COVID-19 začasno določa pogoj PCT. Namen ukrepov je omejiti dostop do nenujnih storitev posameznikom, ki ne izpolnjujejo nobenega od naštetih meril pogoja PCT. Poleg izpolnjevanja enega od meril so pomembni tudi uporaba zaščitne maske na javnih krajih oziroma v prostorih, vzdrževanje medosebne razdalje ter obvezno razkuževanje rok in prezračevanje prostorov.

Vlada je v odloku sledila tudi 40. uvodni izjavi 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 št. 211 z dne 15. 6. 2021, str. 1), ki določa, da se z uporabo hitrih antigenskih testov lahko olajša izdaja cenovno dostopnih potrdil o testu. Če posameznik ni pridobil potrdila o cepljenju ali prebolelosti, so in so bili tudi v Republiki Sloveniji na voljo cenovno

⁹ Komentar Ustave Republike Slovenije. Del 1: Človekove pravice in temeljne svoboščine. Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, 2019, 2019, str. 457.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Komentar Ustave Republike Slovenije. Del 1: Človekove pravice in temeljne svoboščine. Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, 2019, str. 459–461.

dostopni hitri antigenski testi. Cepljenje proti nalezljivi bolezni COVID-19 pa je v skladu z 31. členom Zakona o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19 (Uradni list RS, št. 203/20, 15/21 – ZDUOP, 82/21 – ZNB-C in 112/21 – ZNUPZ) in s Pravilnikom o določitvi Programa cepljenja in zaščite z zdravili za leto 2021 (Uradni list RS, št. 89/21) krito iz sredstev državnega proračuna, torej pomeni za prejemnika brezplačno in strokovno utemeljeno rešitev za zajezitev širjenja nalezljive bolezni COVID-19.

Glede navedb pobudnika o neustrezni ravni varnosti cepiv proti nalezljivi bolezni COVID-19 vlada pojasnjuje, da se zaradi izrednih razmer pandemije cepiva proti nalezljivi bolezni COVID-19 razvijajo in odobrijo hitreje kot običajno. Ta cepiva izpolnjujejo enako visoke standarde kot vsa druga cepiva. Varnost in učinkovitost cepiv, za katera so bila izdana pogojna dovoljenja za promet, se tako kot pri vseh zdravilih natančno spremljata po uveljavljenem sistemu EU za spremljanje zdravil. Poleg tega se izvajajo posebni ukrepi za hitro zbiranje in ovrednotenje novih informacij. Proizvajalci morajo na primer Evropski agenciji za zdravila (v nadaljnjem besedilu: EMA) praviloma vsakih šest mesecev poslati varnostno poročilo. Za cepiva proti nalezljivi bolezni COVID-19 je varnostna poročila treba pošiljati vsak mesec. EMA bo vzpostavila dodatno obsežno spremljanje varnosti zaradi izjemno velikega števila ljudi, ki se bodo predvidoma cepili.¹² EMA stalno spremlja poročila o neželenih učinkih po uporabi cepiva, razpolaga z vseevropsko zbirko poročil pacientov, zdravstvenih delavcev in raziskovalcev. Tako je strokovnjakom omogočeno, da se med uporabo zdravil, kamor sodijo tudi cepiva, morebitna tveganja hitro ugotovijo in obravnavajo.

Svet potrebuje cepiva proti nalezljivi bolezni COVID-19, saj gre za virus, ki je zelo nalezljiv, pri njem se pojavlja resna zdravstvena ogroženost s pogosto potrebo po bolnišničnem zdravljenju pri petini zbolelih, imunska zaščita po preboleli bolezni pa je kratkotrajna. Cepljenje se izvaja, saj s cepivom, tj. neškodljivimi delčki mikroorganizmov, v telesu preventivno razmnožimo spominske obrambne celice – limfocite, ki bi jih sicer naš imunski sistem razmnožil šele ob prebolevanju bolezni. S cepljenjem si tako »prihranimo« prvo prebolevanje okužbe in pridobimo imunsko zaščito, kot bi jo nam sicer pustila bolezen – brez težav, tveganj in posledic, ki jih bolezen prinaša.¹³

V nadaljevanju vlada odgovarja na navedbe pobudnika o kršitvi več ustavnih pravic. Kakor za vse človekove pravice in svoboščine tudi za osebne pravice velja, da so omejene s pravicami drugih in v primerih, ki jih določa ustava. Eden od posebnih vidikov varstva človekove osebnosti je urejen prav v predhodno navedenem tretjem odstavku 51. člena ustave, ki omejuje pravico do prostovoljnosti zdravljenja.

Vlada pri presoji ukrepov upošteva načelo sorazmernosti kot temeljno načelo slovenskega ustavnopravnega reda. Vsi ukrepi, sprejeti v času nalezljive bolezni COVID-19, imajo naravo začasnega omejevanja pravic posameznikov, torej gre za začasno omejevanje v skladu s 15. členom ustave. V tretjem odstavku 42. člena ustave so taksativno določeni ustavno dopustni razlogi zakonskega omejevanja pravic, med katerimi je tudi varstvo pred širjenjem nalezljivih bolezni. Pri izbiri ukrepov v odloku je vlada poleg strokovnih stališč strokovnjakov v strokovni svetovalni skupini sledila načelu sorazmernosti iz 2. člena ustave, s tem pa so bile določene le omejitve, ki so nujno potrebne za dosego ustavnopravno dopustnega cilja, ki je v tej zadevi varovanje javnega zdravja. Zaradi preprečevanja nenadzorovanega širjenja nalezljive bolezni in ohranjanja vzdržnosti zdravstvenega sistema so bili sprejeti omejitveni ukrepi, saj bi bilo ob prostem širjenju nalezljive bolezni in nepoznavanju učinkov bolezni kot skrajna posledica lahko ogroženo delovanje zdravstvenega sistema. Država ima namreč pozitivno obveznost zagotavljanja pravice do zdravstvenega varstva iz 51. člena ustave. Država mora kljub epidemičnim razmeram zagotoviti zdravstveno oskrbo vsem prebivalcem, denimo kroničnim bolnikom in bolnikom z nujnimi zdravstvenimi stanji, kot to nalaga tudi ZPacP, ob prezasedenosti zdravstvenih zmogljivosti pa tega ne bi bila zmožna zagotavljati. Temu pritrjuje prvi odstavek 4. člena ZNB, ki določa, da ima vsakdo pravico do varstva pred nalezljivimi

¹² Dostopno na https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/how-are-vaccines-developed-authorised-and-put-market_sl.

¹³ Ihan, A. Delovanje cepiv proti covid-19. Dostopno na https://www.nijz.si/sites/www.nijz.si/files/uploaded/00-cepiva_gradivo_za_strokovno_javnost_15122020_0.pdf.

bolezni, hkrati pa ima dolžnost varovati svoje zdravje in zdravje drugih pred temi boleznimi. Pravice posameznikov niso neomejene, temveč so omejene s pravicami drugih.

Vlada je v mnenjih večkrat poudarila, da je v Republiki Sloveniji organ, odgovoren za delovanje države na številnih področjih, torej tudi na področju obvladovanja zdravstvenih tveganj, kot so epidemije, ki imajo posledice za prebivalstvo in zahtevajo medresorsko odzivanje vseh udeležencev. Odlok vlade je bil tako kot vsi dosednji akti v pristojnosti vlade izdan v skladu s 120. členom ustave, ki določa samostojno delovanje upravnih organov v okviru in na podlagi ustave in zakonov, ter 153. členom ustave, ki določa, da morajo biti podzakonski predpisi v skladu z ustavo in zakoni, ter tudi na podlagi ZNB. Vlada z izdajo odloka ni presegla pristojnosti oziroma ni urejala vprašanj, pridržanih zakonu, kot je urejanje drugih pravic.

Glede na navedeno vlada meni, da je pri izdaji odloka delovala v skladu z veljavno zakonodajo ter pri tem zakonito in ustavnopravno dopustno uresničevala ustavni cilj varovanja javnega zdravja v skladu z 51. členom ustave. Vlada ustavnemu sodišču predlaga, naj ob upoštevanju navedenih argumentov pobudo za oceno ustavnosti zavrne kot neutemeljeno.