



PREDLOG ZAKONA O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH ZAKONA O NALEZLJIVIH BOLEZNIH

I. UVOD

1. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM PREDLOGA ZAKONA

Ustavno sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustavno sodišče) je dne 13. 5. 2021 sprejelo odločbo, opr. št. I-U-79/20-24 (v nadaljnjem besedilu: odločba št. I-U-79/20), s katero je ugotovilo, da sta 2. in 3. točka 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), v neskladju 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). Odločba št. U-I-79/20 je bila v Uradnem listu RS, št. 88/21, objavljena dne 3. 6. 2021. Ustavno sodišče je določilo, da mora Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Državni zbor) ugotovljeno neskladje odpraviti v roku dveh mesecev po objavi odločbe št. I-U-79/20 v Uradnem listu Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Uradni list), 2. in 3. točka prvega odstavka 39. člena ZNB pa se uporabljata do odprave ugotovljenega neskladja.

V obrazložitvi odločbe je Ustavno sodišče med drugim navedlo, da ZNB določa nalezljive bolezni, ki ogrožajo zdravje prebivalcev Republike Slovenije, in bolnišnične ali nozokomialne okužbe, ki nastanejo v vzročni zvezi z opravljanjem zdravstvene dejavnosti, ter predpisuje ukrepe za njihovo preprečevanje in obvladovanje (1. člen ZNB). Ukrepi za preprečevanje in obvladovanje nalezljivih boleznih so v ZNB razdeljeni na splošne in posebne ukrepe. Med posebne ukrepe sodita tudi osamitev in karantena (18. in 19. člen ZNB), s katerima se posameznim obolelim osebam in osebam, za katere obstaja sum, da so bile z obolelimi osebami v stiku, zaradi preprečevanja širjenja nalezljive bolezni omeji svobodno gibanje.

Zakonodajalec je v 39. členu ZNB dopustil možnost, da se lahko gibanje in zbiranje ljudi omeji tudi širše. Celotno besedilo trenutno veljavnega 39. člena ZNB se glasi:

Kadar z ukrepi, določenimi s tem zakonom, ni mogoče preprečiti, da se v Republiko Slovenijo занесеjo in v njej razširijo določene nalezljive bolezni, lahko Vlada Republike Slovenije odredi tudi naslednje ukrepe:

- 1. določi pogoje za potovanja v državo, v kateri obstaja možnost okužbe z nevarno nalezljivo boleznijo in za prihod iz teh držav;*
- 2. prepove oziroma omeji gibanje prebivalstva na okuženih ali neposredno ogroženih območjih;*
- 3. prepove zbiranje ljudi po šolah, kinodvoranah, javnih lokalih in drugih javnih mestih, dokler ne preneha nevarnost širjenja nalezljive bolezni;*
- 4. omeji ali prepove promet posameznih vrst blaga in izdelkov.*

O ukrepih iz prejšnjega odstavka mora Vlada Republike Slovenije nemudoma obvestiti Državni zbor Republike Slovenije in javnost.

Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-79/20 navedlo, da je skladno z drugim odstavkom 32. člena in tretjim odstavkom 42. člena Ustave omejitve svobode gibanja ter pravice do zbiranja in združevanja dopustno določiti samo z zakonom. Zakonodajalec sme tako izvršilni veji oblasti prepustiti zgolj podrobnejše urejanje omejitev, ki jih je pred tem sam predpisal, in to le ob nadaljnjem pogoju, da ji za tako urejanje določi dovolj določna merila. V primeru trenutno veljavnega 39. člena ZNB zakonodajalec ni sam predvidel omejitev gibanja in zbiranja nedoločenega števila posameznikov, temveč je pooblastilo za sprejetje predpisa, s katerim se prepove oziroma omeji gibanje in/ali zbiranje prebivalstva, podelil Vladi.

Nadalje je Ustavno sodišče zapisalo, da bi zakonodajalec v običajnih okoliščinah s podelitvijo takšnega pooblastila Vladi (ne glede na določnost in natančnost navodil, ki bi jih ob tem določil) kršil drugi odstavek 32. člena in tretji odstavek 42. člena Ustave, vendar je treba upoštevati, da gre pri odzivanju na pojav nalezljive bolezni za poseben položaj. Okoliščine, pomembne za predpisovanje ukrepov iz 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB, se lahko hitro spreminjajo, zato bi lahko prišlo do situacije, ko Državnemu zboru ukrepov ne bi uspelo uvesti, odpraviti ali prilagoditi dovolj hitro, da bi lahko učinkovito zavaroval zdravje in življenje ljudi oziroma odpravil nesorazmerne posege v človekove pravice in temeljne svoboščine, do katerih bi prihajalo na podlagi tedaj veljavne zakonske ureditve. Posledično po oceni Ustavnega sodišča zakonodajalcu ni mogoče odreči možnosti, da v tem specifičnem položaju predpisovanje ukrepov, s katerimi se neposredno posega v svobodo gibanja ter pravico do zbiranja in združevanja nedoločenega števila posameznikov, izjemoma prepusti Vladi. Mora pa biti

v zakonu določen ali iz njega jasno razviden namen ukrepov, prav tako pa mora zakon dovolj natančno opredeliti dopustne načine oziroma vrste, obseg in pogoje omejevanja svobode gibanja ter pravice do zbiranja in združevanja ter druga ustrezna varovala pred arbitrarnim omejevanjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

V luči navedenega je Ustavno sodišče opravilo presojo 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB. Ustavno sodišče je pri tem med drugim ugotovilo, da ima skladno s trenutno veljavna 2. in 3. točka prvega odstavka 39. člena ZNB Vlada neomejeno diskrecijo glede prostorske zamejitve prepovedi oziroma omejitve gibanja, da lahko Vlada sama presoja, kateri načini omejevanja svobode gibanja so primerni, nujni in sorazmerni, da ukrepi niso časovno omejeni in da lahko Vlada sama presoja, na katerih javnih mestih in v katerih okoliščinah se lahko prepove zbiranje ljudi. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-79/20 prav tako izpostavilo, da zakonodajalec v trenutno veljavni 39. člen ZNB ni vgradil kakšnih drugih varoval, kot so npr. dolžnost posredovanja in sodelovanja s stroko, četudi odločitve, ki jih trenutno veljavni ZNB v 2. in 3. točki prvega odstavka 39. člena prepušča Vladi, ne sodijo zgolj na področje politične presoje, temveč tudi na področje medicinske, epidemiološke, psihološke, sociološke in drugih strok. Izpostavilo je še, da predstavlja pomembno varovalo pred samovoljnimi posegi v človekove pravice in temeljne svoboščine jasno, natančno in vsestransko seznanjanje javnosti s strokovnimi ugotovitvami, ki so pomembne za odreditev ukrepov iz trenutne 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB.

Ob upoštevanju vsega navedenega je Ustavno sodišče zaključilo, da je zakonodajalec z 2. in 3. točko prvega odstavka 39. člena ZNB Vlado pooblastil za odločanje o posegih v svobodo gibanja ter pravico do zbiranja in združevanja, ne da bi ob tem določil zadostno vsebinsko podlago za izvrševanje tega pooblastila, zato sta izpodbijani 2. in 3. točka prvega odstavka 39. člena ZNB v neskladju z drugim odstavkom 32. člena in tretjim odstavkom 42. člena Ustave.

Ustavno sodišče je dne 17. 6. 2021 sprejelo še odločbo, opr. št. U-I-50/21-39 (v nadaljnjem besedilu: odločba št. U-I-50/21), s katero je ugotovilo neskladnost z Ustavo nekaterih vladnih odlokov, v delu, v katerem so prepovedovali shode oziroma jih omejevali na do deset udeležencev. Odločba je bila dne 20. 7. 2021 objavljena v Uradnem listu RS, št. 119/21. V tej odločbi je Ustavno sodišče izrecno izpostavilo, da je pravica do mirnega zbiranja in javnih zborovanj nič manj in nič drugače kot svoboda izražanja konstitutivni element svobodne demokratične družbe, država pa mora vedno izhajati iz presumpcije *in favorem* organizaciji shodov. Ustavno sodišče je ponovno poudarilo, da morajo biti ukrepi, sprejeti za preprečevanje širjenja nalezljivih bolezni, v skladu s splošnim načelom sorazmernosti ter da dlje kot ukrep traja, bolj je invaziven poseg.

Dne 7. 10. 2021 je Ustavno sodišče z odločbo, št. U-I-155/20-24 (v nadaljnjem besedilu: odločba št. U-I-155/20), ugotovilo, da je v neskladju z Ustavo tudi 4. točka prvega odstavka 39. člena ZNB, in je Državnem zboru naložilo, naj ugotovljeno neskladje odpravi v roku dveh mesecev od objave te odločbe v Uradnem listu RS. Odločba št. U-I-155/20 je bila v Uradnem listu RS, št. 178/2021, objavljena dne 7. 10. 2021.

Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-155/20 ponovilo svoje stališče o neskladnosti golega oziroma bianco pooblastila izvršilni veji oblasti z ustavnim redom in poudarilo, da mora biti zakonsko pooblastilo toliko bolj restriktivno in precizno, kolikor večji je poseg ali učinek zakona na posamezne človekove pravice in temeljne svoboščine. Izpostavilo je, da ima državna oblast že skladno z Ustavo dolžnost v primeru pojava nalezljive bolezni ustrezno zavarovati zdravje in življenje ljudi; če je to potrebno tudi tako, da omeji svobodno gospodarsko pobudo in svobodo dela. Kljub temu je treba upoštevati, da morajo biti omejitve v temelju določene že v zakonu, morebitno pooblastilo izvršilni veji oblasti pa mora biti dovolj določno.

Ustavno sodišče je ugotovilo, da je zakonodajalec s 4. točko prvega odstavka 39. člena ZNB pooblastil Vlado, da zaradi preprečevanja nalezljivih bolezni odloča o posegih v pravice do svobodne gospodarske pobude in svobode dela, ne da bi ji določil zadostno vsebinsko podlago za izvrševanje tega pooblastila. Iz tega razloga je po presoji Ustavnega sodišča tudi 4. točka prvega odstavka 39. člena ZNB v neskladju z 49. členom in prvim odstavkom 74. člena Ustave.

Predmetna novela zakona tako predstavlja spremembo in dopolnitev zakona v zvezi z odločbami Ustavnega sodišča RS. Vsled navedenega se predlaga obravnava zakona po skrajšanem postopku (4. alineja prvega odstavka 142. člena Poslovnika Državnega zbora).

2. CILJI, NAČELA IN POGLAVITNE REŠITVE PREDLOGA ZAKONA

2.1. Cilji

Cilj predloga zakona je v čim krajšem roku odpraviti neskladje 39. člena ZNB z Ustavo, ki ga je ugotovilo Ustavno sodišče z odločbama št. U-I-79/20 in št. U-I-155/20.

S predlogom zakona se zasleduje vzpostavitev ustrezne pravne podlage za izpolnjevanje pozitivne obveznosti države, da varuje pravico do življenja (17. člen Ustave), pravico do telesne in duševne celovitosti (35. člen Ustave) ter pravico do zdravstvenega varstva (prvi odstavek 51. člena Ustave), ob hkratni vzpostavitvi ustreznih varoval, s katerimi se preprečuje prekomeren poseg v druge ustavno varovane

človekove pravice in temeljne svoboščine, zlasti svobodo gibanja, pravico do zbiranja in združevanja, svobodo dela ter svobodno gospodarsko pobudo.

Predlog zakona predvideva rešitve, ki bodo splošno uporabljive v primeru pojava do sedaj že znanih nalezljivih bolezni ter tudi v primeru pojava nove in strokovno neraziskane nalezljive bolezni.

2.2. Načela

Predlog zakona temelji zlasti na:

- načelu sorazmernosti;
- načelu zakonitosti;
- načelu delitve oblasti.

2.3. Poglavitne rešitve

Predlog zakona opredeljuje situacije, v katerih je dopustno, da Vlada na predlog ministra, pristojnega za zdravje, z uredbo odredi *ultima ratio* ukrepe, kadar drugi ukrepi, določeni z ZNB, ne zadoščajo ali ne bodo zadoščali za zagotavljanje zadostnega varstva pred širjenjem oziroma preprečevanjem nalezljivih bolezni ter varovanje zdravja in življenja ljudi.

Predlog zakona opredeljuje namene, vrste in obseg ukrepov, pogoje in postopek za uvedbo ter podaljševanje ukrepov in maksimalno trajanje uvedenih ukrepov. Ukrepi se odrejajo postopoma, na kaskaden način, in sicer na podlagi intenzivnosti njihovega poseganja v človekove pravice in temeljne svoboščine.

Predlog zakona opredeljuje naslednje ukrepe:

- pogojevanje gibanja in zbiranja oseb ter prometa blaga ali izvajanja storitev:
 - o z upoštevanjem higiensko varnostnih in drugih zaščitnih ukrepov,
 - o s posredovanjem osebnih podatkov odgovorni osebi javnega ali zasebnega prava,
 - o s predložitvijo ustreznih dokazil o imunosti ali neokuženosti ali drugih ustreznih dokazil;
- omejitev in prepoved prihoda iz držav, v katerih obstaja možnost okužbe z nalezljivo boleznijo;
- omejitev gibanja na določeno območje ali prepoved dostopa na določeno mesto;
- omejitev ali prepoved zbiranja oseb na določenih javnih krajih;
- omejitev ali prepoved prometa z blagom, izvajanja storitev ali izvajanja delovnih procesov;
- omejitev ali prepoved pouka oziroma izvajanja vzgojno-izobraževalnega oziroma izobraževalnega programa v prostorih zavodov s področja vzgoje in izobraževanja ter univerzah in samostojnih visokošolskih zavodih,

- omejitev javnih shodov zaradi izražanja mnenj in stališč o vprašanih javnega ali skupnega pomena ter zbiranja zaradi kolektivnega uresničevanja verske svobode.

Skladno s predlogom zakona Vlada oziroma minister, pristojen za zdravje, za vsako posamezno stanje ustanovi strokovno skupino, ki na zahtevo ustanovitelja sprejme obrazloženo strokovno oceno. Prav tako predlog zakona predvideva vsebino strokovne ocene ter seznam kazalnikov in meril, ki se upoštevajo pri pripravi strokovne ocene in predloga uredbe. Predlog zakona uvaja obveznost, da se strokovna ocena, skupaj z njeno obrazložitvijo, objavi v Uradnem listu.

Predlog zakona določa, da minister, pristojen za zdravje, predlog ukrepov pošlje v seznanitev tudi Državnemu zboru, le-temu pa Vlada nemudoma pošlje tudi sprejeto uredbo, s katero se pristojno delovno telo Državnega zbora seznaneni najkasneje pet dni po njenem sprejetju. Predlog zakona uvaja poseben način parlamentarnega nadzora nad ukrepi, pri čemer je najpomembnejša vloga pri nadzoru nad ukrepi zaupana pristojnemu delovnemu telesu, ki mora podati soglasje k podaljšanju, če se z uredbo ali delom uredbe veljavnost po vsebini istega ukrepa podaljšuje preko 30, 60 ali 90 dni. Predlog zakona predvideva intenzivnejši in strožji parlamentarni nadzor v odvisnosti od trajanja po vsebini istega ukrepa.

3. OCENA FINANČNIH POSLEDIC PREDLOGA ZAKONA ZA DRŽAVNI PRORAČUN IN DRUGA FINANČNA SREDSTVA

Predlog zakona ne predvideva finančnih posledic za državni proračunskih sredstev in druga javno finančna sredstva.

4. PRIKAZ UREDITVE V DRUGIH PRAVNIH SISTEMIH IN PRILAGOJENOSTI PREDLAGANE UREDITVE PRAVU EVROPSKE UNIJE

BELGIJA:

Pravni okvir za ukrepe, s katerimi se preprečuje širjenje nalezljivih bolezni, predstavlja Zakon o upravnih policijskih ukrepih med epidemijami, znan pod skrajšanim imenom "zakon o pandemiji".

Navedeni zakon daje zvezni vladi možnost, da razglasi izredne razmere zaradi epidemije za največ tri mesece. To stori z odlokom, ki ga obravnava Svet ministrov.

Vsak odlok, ki razglasi ali podaljša to stanje, začne veljati takoj, vendar ga mora poslanska zbornica (kot del belgijskega parlamenta) potrditi v 15 dneh. To je urejeno z namenom, da ne bi bila vlada edini organ za sprejem odločitev, ki tako močno posegajo

v človekove pravice. Vlada lahko razglasi izredne razmere zaradi epidemije za obdobje, ki je nujno potrebno za obvladovanje epidemije, to "nujno potrebno obdobje" pa ne sme presežati treh mesecev. Če ni potrditve s strani poslanske zbornice, odlok preneha veljati.

Zakon o pandemiji določa, da lahko vlada takoj po razglasitvi izrednih razmer z odlokom, o katerem je razpravljala Svet ministrov, neposredno sprejme potrebne "upravne policijske ukrepe" z namenom preprečevanja ali omejevanja posledic izrednih epidemijskih razmer za javno zdravje. Guvernerji in mesta lahko sprejmejo tudi bolj omejevalne ukrepe, če to zahtevajo lokalne okoliščine. Zakon tako daje lokalnim oblastem večjo prilagodljivost pri sprejemanju ukrepov, glede na posebne razmere v določenem kraju.

Vzpostavljen je tudi sistem spremljanja zdravja, pri katerem vlada vsak mesec poroča parlamentu o stanju. Zakon o pandemiji tudi določa, da mora vlada v treh mesecih po koncu vsake izredne epidemije poslancem predložiti poročilo glede spoštovanja temeljnih pravic, gospodarskega položaja in vpliva na duševno zdravje. Sorazmernost sprejetih ukrepov je preučena takoj, ko so uvedeni, zato to ni predmet preučitve šele po sprejetju. Cilj je omogočiti parlamentu, da izvaja intenzivnejši nadzor, tako da preveri, ali je potrebno uvedene ukrepe spremeniti, nadomestiti ali razveljaviti.

Upravni policijski ukrepi se nanašajo zlasti na dostop do dela državnega ozemlja, omejitev dostopa ali zaprtje ene ali več kategorij ustanov in zbirališč, omejitev ali prepoved zbiranja, omejitev ali prepoved potovanja, določanje pogojev za organizacijo dela in drugi ukrepi povezanih z varovanjem zdravja.

DANSKA:

Pravna podlaga za ukrepe, ki se sprejemajo pri zajezitvi širjenja virusa COVID je Zakon o epidemijah.

Namen zakona je zaščititi družbo in posameznike pred nalezljivimi boleznimi. Zakon tako vsebuje ukrep za izkoreninjenje in preprečevanju nalezljivih boleznih, za zajezitev in omejevanje širjenja nalezljive bolezni ter za preprečitev vnosa nalezljive bolezni v državo.

Zakon določa, da mora biti vsak ukrep nujen in čim krajši ter sorazmeren z namenom ukrepa. Uporabiti je treba najmanj omejujoč in neinvaziven ukrep, ki še zadostuje za doseg namena. Ukrepi se odpravijo takoj, ko niso več potrebni.

Z zakonom je vzpostavljena t.i. epidemiološka komisija, ki jo ustanovi minister za zdravje. Sestavljajo jo: 1 predsednik in 1 član, ki ju imenuje minister za zdravje, ter 9

članov, ki jih imenuje minister za zdravje na priporočilo ministra za poslovne zadeve, ministra za finance, ministra za pravosodje, Nacionalne agencije za varnost pacientov, Nacionalnega odbora za zdravje, lokalne danske vlade in danskih regij. Poleg tega minister za zdravje po enakem postopku imenuje 1 namestnika predsednika in za vsakega člana po enega namestnika. Epidemiološka komisija lahko na sestanke povabi tudi druge osebe, vključno s predstavniki drugih organov, druge posebne strokovnjake in interesne skupine.

Epidemiološka komisija na lastno pobudo ali na zahtevo ministra za zdravje in drugih ministrov svetuje pri obravnavi splošno nevarnih in drugih kritičnih bolezni, katerih širjenje povzroča resne motnje pomembnih funkcij družbe. Komisija lahko med drugim priporoči, da pristojni minister določi pravila po tem zakonu ali da se že določena pravila spremenijo ali razveljavijo.

Epidemiološka komisija mora pred predložitvijo priporočila vključiti druge posebne strokovnjake, kot so medicinska podjetja, predstavniki zdravstvenih delavcev, predstavniki s strokovnim znanjem na socialnem področju, predstavniki združenja bolnikov, predstavniki danske uprave za delovno okolje ter strokovnjaki na izobraževalnem področje. Ministrstvo za zdravje zagotavlja administrativno pomoč epidemiološki komisiji.

Parlamentarni nadzor

V skladu z zakonom lahko pristojni minister sprejme le pravilnik z ukrepi, ki ga je predhodno predložil posebni komisiji imenovani pri danskem parlamentu. Minister pravilnik predloži parlamentu skupaj s priporočilom epidemiološke komisije. Če obstaja neposredna in akutna nevarnost za javno zdravje lahko pristojni minister izda pravilnik brez predhodne predložitve komisiji. V tem primeru ga minister predloži komisiji brez nepotrebnega odlašanja, takoj po izdaji. Če komisija nato odloči v nasprotju s pravilnikom, mora minister pravilnik razveljaviti.

Pristojni minister lahko določi razumen rok, v katerem se mora komisija izjaviti, ali bo nasprotovala pravilniku.

AVSTRIJA:

Prve pravne ukrepe kot odgovor na izbruh Covid-19 je sprejelo zvezno ministrstvo za socialne zadeve, zdravje in varstvo potrošnikov (»Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz«) že 28. februarja 2020. Na podlagi uredbe (»Verordnung«) je zvezni minister razširil obveznost obveščanja o epidemiji, ki jo vsebuje že Zakon o epidemijah iz leta 1950 (»Epidemiegesetz 1950«). Na enak način so bile prilagojene še nekatere druge določbe Zakona o epidemijah.

Kljub temu ukrepi, predvideni z Zakonom o epidemijah, niso bili zadostni za boj proti koronavirusu. Tako je državni zbor 15. marca 2020 sprejel Zakon o ukrepih Covid-19 (»Covid-19-Maßnahmengesetz«). Ta zakon je zveznemu ministrstvu omogočil, da izda prepoved vstopa v poslovne prostore za nakup blaga ali storitev (vključno z gostinskimi obrati) ter omejitev dostopa na določene dele države. Zakon omogoča omejitev dostopa na določene javne in nekatere zasebne kraje, iz česar pa so izključena zasebna stanovanja. Zakon tako ureja možnost omejitve vstopa v poslovne prostore, v javne prostore, na delovna mesta, v domove za ostarele ter bivalne prostore za invalide ter ureja uporabo javnih prevoznih sredstev.

Na podlagi tega zakona lahko minister za zdravje izda podzakonske predpise za preprečevanje širjenja Covid-19. Pri tem lahko določa ukrepe kot so: obvezna medosebne varnostna razdalja, obveznost nošenja mehanske zaščitne naprave, ki pokriva območje ust in nosu, razni organizacijski ukrepi, ukrepi omejitve zbiranja ljudi in podobno.

Glavni odbor (*Hauptausschuss*) spodnjega doma avstrijskega parlamenta (*Nationalrat*) je v l. 2020 sprejetem zakonu o ukrepih proti širjenju bolezni Covid-19 dobil pristojnost, da daje soglasje (*Einvernehmung*) k določenih uredbam (*Verordnung*), ki jih sprejme izvršilna veja oblasti na zvezni ravni in s katerimi se omejujejo človekove pravice in temeljne svoboščine (12. čl. Bundesgesetz betreffend vorläufige Maßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 (COVID-19-Maßnahmengesetz – COVID-19-MG) StF: BGBl. I Nr. 12/2020 (NR: GP XXVII IA 396/A AB 102 S. 16. BR: AB 10287 S. 903.)

Pri zveznem ministrstvu za socialne zadeve, zdravje, varstvo in varstvo potrošnikov se ustanovi svetovalni odbor (Koronska komisija), ki svetuje zveznemu ministru, pristojnemu za zdravstveno varstvo pri podaji ocene epidemiološke situacije v skladu s določili zakona. Priporočila Koronske komisije so objavljena na spletni strani zveznega ministra, pristojnega za zdravstvo. Poleg tega je treba objaviti tudi glavne razloge za to.

5. NAVEDBA, KATERI PREDSTAVNIKI PREDLAGATELJA BODO SODELOVALI PRI DELU DRŽAVNEGA ZBORA IN DELOVNIH TELES

/

II. BESEDILO ČLENOV

1. člen

V Zakonu o nalezljivih boleznih (Uradni list RS, št. 33/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/20 – ZIUZEOP, 142/20, 175/20 – ZIUOPDVE, 15/21 – ZDUOP, 82/21 in 178/21 – odl. US) se 39. člen spremeni tako, da se glasi:

»39. člen

- (1) Kadar drugi ukrepi, določeni s tem zakonom, ne zadoščajo ali ne bodo zadoščali za zagotavljanje zadostnega varstva pred širjenjem oziroma za preprečevanje nalezljivih bolezni ter varovanje zdravja in življenja ljudi, lahko Vlada Republike Slovenije na predlog ministra, pristojnega za zdravje, z uredbo odredi tudi ukrepe, določene v tem členu, če so takšni ukrepi nujni, primerni in sorazmerni za preprečevanje širjenja nalezljivih bolezni ter varovanje zdravja in življenja ljudi, pri čemer se z uredbo ne sme povzročiti čezmernega posega v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznikov. Vlada Republike Slovenije mora pri sprejemu uredbe izhajati iz strokovne ocene iz 39.a člena tega zakona ter v primeru, ko ne sledi strokovni oceni, to v predlogu uredbe tudi obrazložiti. Ukrepi, določeni v tem členu, se lahko izrekajo zgolj v primeru, ko minister, pristojen za zdravje, ali Vlada Republike Slovenije na podlagi četrtega odstavka 7. člena tega zakona razglasita epidemijo nalezljive bolezni ali v primeru, ko na predlog Nacionalnega inštituta za javno zdravje ocenita, da obstaja nevarnost hitrega širjenja nalezljive bolezni.
- (2) Obrazložitev predloga uredbe vsebuje najmanj: pravno podlago za ukrepe, strokovno podlago za ukrepe, ki jo predstavlja strokovna ocena iz 39.a člena tega zakona, rok trajanja ukrepov, človekove pravice in temeljne svoboščine, ki jih ukrepi omejujejo, ter analizo ustavne dopustnosti omejitev teh človekovih pravic in temeljnih svoboščin.
- (3) Vlada Republike Slovenije lahko v skladu s prejšnjimi odstavki tega člena v uredbi določi, da se gibanje in zbiranje oseb ter promet blaga ali izvajanje storitev, ki predstavljajo znatno tveganje za širjenje nalezljive bolezni, pogojuje:
 - z upoštevanjem higiensko varnostnih in drugih zaščitnih ukrepov glede na način prenosa nalezljive bolezni, kot so zagotavljanje osebne higiene, uporaba zaščitnih sredstev, vzdrževanje medosebne razdalje, razen določitve največjega števila oseb, ki se lahko gibajo, zbirajo ali dostopajo do blaga in storitev;
 - s posredovanjem osebnih podatkov odgovorni osebi javnega ali zasebnega prava, ki organizira zbiranje oseb oziroma opravlja promet blaga ali izvaja storitve;
 - s predložitvijo ustreznih dokazil o imunosti ali neokuženosti ali drugih ustreznih dokazil odgovorni osebi iz prejšnje alineje.

- (4) Če Vlada Republike Slovenije po preučitvi strokovne ocene iz 39.a člena tega zakona oceni, da ukrepi, določeni v prejšnjem odstavku tega člena, ne zadoščajo ali ne bodo zadoščali za zagotavljanje zadostnega varstva pred širjenjem oziroma za preprečevanje nalezljivih bolezni ter varovanje zdravja in življenja ljudi, lahko z uredbo odredi tudi naslednje ukrepe:
1. omeji prihod iz držav, v katerih obstaja možnost okužbe z nalezljivo boleznijo, in sicer tako, da se kot pogoj za prihod v državo zahteva predložitev ustreznih dokazil o imunosti ali neokuženosti ali drugih ustreznih dokazil ali se od osebe, ki vstopa v državo, zahteva posredovanje osebnih podatkov v skladu s sedmim odstavkom tega člena, pri čemer se državljanu Republike Slovenije oziroma tujcu, razen v primerih iz naslednje točke, ne sme prepovedati ali preprečiti prihoda v Republiko Slovenijo;
 2. prepove prihod iz držav iz prejšnje točke tujcem, ki nimajo pravnega naslova za bivanje v Republiki Sloveniji in ne vstopajo na ozemlje Republike Slovenije, da bi uresničevali pravico do družinskega življenja z družinskimi člani tujca, kot jih opredeljuje zakon, ki ureja vstop, bivanje in zapustitev tujcev;
 3. omeji gibanje na določeno območje ali prepove dostop na določeno mesto, pri čemer mora upoštevati značilnosti območja, zlasti gostoto poselitve, ter dostop do osnovnih storitev (kot so javni prevoz, pošta, banka, zdravstvene storitve) in dobrin (kot so prehranski in živilski izdelki). Če se omejitev gibanja predpiše za območje celotne države ali večje dele države, mora Vlada RS posebej utemeljiti nujnost takšne omejitve ter razloge, zaradi katerih omejitev gibanja znotraj manjšega dela teritorija ne bi učinkovito doprinesla k zajezitvi prenosa nalezljive bolezni;
 4. omeji ali prepove zbiranje oseb v kinodvoranah, gledališčih, muzejih, knjižnicah, drugih ustanovah za izvajanje kulturne dejavnosti, gostinskih in nastanitvenih obratih, verskih objektih, v športnih objektih, na javnih prireditvah in javnih krajih, razen javnih shodov zaradi izražanja mnenj in stališč o vprašanih javnega ali skupnega pomena in zbiranja zaradi kolektivnega uresničevanja verske svobode;
 5. omeji ali prepove promet z blagom, izvajanje storitev ali izvajanje delovnih procesov;
 6. omeji, določi način izvajanja ali prepove pouk oziroma izvajanje vzgojno-izobraževalnega oziroma izobraževalnega programa v prostorih zavodov s področja vzgoje in izobraževanja ter univerzah in samostojnih visokošolskih zavodih, pri čemer se zasleduje načelo največje otrokove koristi in učinkovito uresničevanje pravice do izobraževanja.
- (5) Če ukrepi iz četrtega odstavka tega člena ne zadostujejo za preprečitev širjenja nalezljive bolezni, se lahko v času in za čas razglašene epidemije omeji javne shode zaradi izražanja

mnenj in stališč o vprašanih javnega ali skupnega pomena ter zbiranja zaradi kolektivnega uresničevanja verske svobode.

- (6) Z uredbo Vlada Republike Slovenije določi tudi izjeme, ki veljajo za posamezni ukrep, vse z namenom uresničevanja načela sorazmernosti med zasledovanimi cilji posameznih ukrepov ter omejevanjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin, v katere se s posameznimi ukrepi posega.
- (7) Osebni podatki iz 2. alineje tretjega odstavka tega člena obsegajo osebno ime, stalno oziroma začasno prebivališče in kontaktne podatke (telefonsko številko oziroma elektronski naslov). Osebni podatki iz 1. točke četrtega odstavka tega člena obsegajo osebno ime, stalno oziroma začasno prebivališče, kontaktne podatke (telefonsko številko oziroma elektronski naslov), kraj in čas vstopa in izstopa v in iz Republike Slovenije ter identifikacijsko številko prevoznega sredstva. Osebni podatki se hranijo 30 dni in se po poteku tega roka uničijo. Do teh podatkov lahko dostopa Nacionalni inštitut za varovanje zdravja.
- (8) Uredbe, s katerimi se odredajo ukrepi iz tretjega, četrtega in petega odstavka tega člena, morajo vsebovati določbo o dolžini veljavnosti uredbe, pri čemer ta ne sme presegati petnajst dni. Uredba, ki ne opredeljuje dolžine veljavnosti, preneha veljati sedmi dan po uveljavitvi.
- (9) Vlada RS lahko v uredbi iz tega člena določi tudi prekrške in sankcije zanje za primer kršitve določb uredbe.

2. člen

Za 39. členom se doda novi 39.a člen, ki se glasi:

»39.a člen
(strokovna skupina)

- (1) Za spremljanje in koordinacijo ukrepov iz 39. člena tega zakona se za vsako posamezno stanje, za katero minister, pristojen za zdravje, ali Vlada Republike Slovenije na podlagi četrtega odstavka 7. člena tega zakona razglasita epidemijo nalezljive bolezni ali v primeru, ko na predlog Nacionalnega inštituta za javno zdravje ocenita, da obstaja nevarnost hitrega širjenja nalezljive bolezni, ustanovi neodvisna strokovna skupina (v nadaljnjem besedilu: strokovna skupina). Strokovno skupino vodi predstavnik epidemiološke znanosti, sestavljajo pa jo še vsaj predstavniki imunološke, sociološke, psihološke in pravne znanosti ter strokovnjak za bolezen, ki se določi glede na predvidljive zaplete nalezljive bolezni.

- (2) V primeru, ko situacijo iz prejšnjega odstavka razglasi Vlada Republike Slovenije, ustanovi tudi strokovno skupino. V primeru, ko jo razglasi minister, pristojen za zdravje, ustanovi tudi strokovno skupino.
- (3) Strokovna skupina na zahtevo Vlade Republike Slovenije oziroma ministra, pristojnega za zdravje, sprejme obrazloženo strokovno oceno, ki v vsakem primeru zajema epidemiološke in medicinske vidike, če tako oceni strokovna skupina, pa tudi družbene in psihološke vidike ukrepov iz 39. člena tega zakona ter obseg posega v ustavno varovane človekove pravice in temeljne svoboščine.
- (4) Strokovna ocena vsebuje:
- oceno stanja, skupaj z medicinskimi in epidemiološkimi podatki o širjenju in nevarnosti nalezljive bolezni ter podatki o zmogljivosti in obremenjenosti zdravstvenega sistema, ki vsebujejo tudi oceno tveganja za obdobje nadaljnjih 30 dni;
 - določitev najmanjše okužene oziroma ogrožene teritorialne enote, znotraj katere so predlagani ukrepi primerni, nujni in sorazmerni, in ciljne populacije ukrepov;
 - strokovna stališča o najprimernejših ukrepih za preprečevanje nalezljive bolezni ter primerjavo teh ukrepov z vidika njihove učinkovitosti;
 - priporočene ukrepe za preprečevanje širjenja nalezljive bolezni z navedbo vrste ukrepa, okuženega oziroma ogroženega območja in ciljne populacije ukrepov;
 - razloge za odreditev ukrepov, ki vsebuje poročilo o koristih priporočenega ukrepa in intenziteto omejevanja svobode gibanja in zbiranja ter drugih človekovih pravic in temeljnih svoboščin, v katere se s posameznimi ukrepi posega, upošteva je prostorske oziroma populacijske učinke posameznega predlaganega ukrepa;
 - oceno vpliva prometa s posameznimi vrstami blaga ter izvajanja storitev in delovnih procesov na pojav in širjenje nalezljive bolezni, ob upoštevanju stopnje omejevanja pri prometu s tem blagom ter izvajanjem storitev in delovnih procesov, in priporočilo ustreznih ukrepov iz 39. člena tega zakona in pogojev, pod katerimi se lahko ponuja in koristi posamezna storitev oziroma opravlja delovni proces, če Vlada Republike Slovenije predlaga omejitev ali prepoved prometa z blagom oziroma omejitev ali prepoved izvajanja storitev in delovnih procesov, ki pomenijo znatno tveganje za širjenje nalezljive bolezni,
 - druge ugotovitve in priporočila.
- (5) Pri pripravi strokovne ocene iz tega člena ter pri pripravi predloga uredbe iz 39. člena tega zakona, se upoštevajo ustaljeni kazalniki in merila za določeno nalezljivo bolezen, v skladu s pravili medicinske stroke, še zlasti:
- način in hitrost prenosa okužbe z upoštevanjem vloge presimptomatskega in asimptomatskega prenosa;
 - bazično in efektivno reprodukcijsko število;

- splošna umrljivost, presežna umrljivost, umrljivost zaradi specifičnega povzročitelja, smrtnost;
 - število novih okužb na določeno število prebivalcev v določenem časovnem obdobju v primerjavi s pričakovanim številom;
 - število aktivno okuženih oseb v določenem časovnem obdobju na določeno število prebivalcev;
 - raven imunosti populacije;
 - delež okuženih oseb glede na število opravljenih testiranj;
 - število obolelih oseb;
 - število oseb, ki potrebujejo bolnišnično zdravljenje;
 - število oseb, ki potrebujejo intenzivno terapijo;
 - obremenjenost zdravstvenih kapacitet glede na število obolelih oziroma obolelih s specifičnimi potrebami zdravljenja;
 - predvidene in znane zdravstvene, socialne ter družbene posledice nalezljive bolezni;
 - ogroženost bolnikov in populacije, upošteva strokovna dognanja o posamezni nalezljivi bolezni ter vrstah in učinkovitosti diagnostike, zdravljenja in možnih preventivnih ukrepih;
 - druga strokovno-medicinska merila in kazalnike glede na specifične značilnosti posamezne nalezljive bolezni;
 - tehnične, kemične in druge lastnosti blaga, ki vplivajo ali bi lahko vplivale na pojav in širjenje nalezljivih bolezni;
 - vrste storitev (glede na način izvajanja, pri čemer se zlasti upošteva kontaktnost storitve), izvajanje katere bi vplivalo ali bi lahko vplivalo na prenos nalezljive bolezni.
- (6) Strokovna skupina mora v primeru, ko je treba po njeni oceni za zajezitev širjenja nalezljive bolezni omejiti gibanje oseb, v strokovni oceni definirati najmanjšo teritorialno enoto, omejitev gibanja na katero bo ob predvidenem razvoju nalezljive bolezni pomembno doprinesla k zajezitvi širjenja nalezljive bolezni.
- (7) Strokovna skupina pri pripravi strokovne ocene upošteva tudi podatke Evropskega centra za preprečevanje in obvladovanje bolezni (ECDC), ki se nanašajo na epidemiološko situacijo v posamezni državi, ali druge uradne podatke tujih ali mednarodno priznanih institucij s področja javnega zdravja, če takšna ocena oziroma uradni podatki obstajajo.
- (8) Nacionalni inštitut za javno zdravje nudi strokovni skupini pri pripravi strokovne ocene vso strokovno, tehnično, kadrovsko in drugo potrebno pomoč.
- (9) Strokovna ocena se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.
- (10) Člani strokovne skupine imajo za čas sodelovanja v strokovni skupini pravico do odsotnosti z dela, kot jo ureja zakon, ki ureja delovna razmerja, za primere opravljanja funkcije ali obveznosti po posebnih zakonih. Člani strokovne skupine so upravičeni do nagrade in povračila stroškov za delo po predpisih, ki jih sprejme minister, pristojen za zdravje.

3. člen

Za 39.a členom se doda novi 39.b člen, ki se glasi:

»39.b člen

(nadzor Državnega zbora Republike Slovenije)

- (1) Istočasno z vložitvijo predloga za sprejetje uredbe iz 39. člena Vladi Republike Slovenije, pošlje minister, pristojen za zdravje, predlog ukrepov v seznanitev Državnemu zboru Republike Slovenije.
- (2) Ko Vlada Republike Slovenije sprejme uredbo iz 39. člena tega zakona, jo nemudoma pošlje Državnemu zboru Republike Slovenije. Delovno telo Državnega zbora Republike Slovenije, pristojno za obravnavo predlogov zakonov in drugih aktov s področja javnega zdravja, se s posredovano uredbo seznanijo najkasneje pet dni po njenem sprejetju.
- (3) Uredba ali del uredbe, s katero želi Vlada Republike Slovenije podaljšati veljavnost po vsebini istega ukrepa iz 39. člena tega zakona preko 30 dni in preko 60 dni, mora obravnavati delovno telo iz prejšnjega odstavka ter k podaljšanju podati soglasje. Soglasje je podano, če zanj glasuje večina članov delovnega telesa.
- (4) Uredba ali del uredbe, s katero želi Vlada Republike Slovenije podaljšati veljavnost po vsebini istega ukrepa iz 39. člena tega zakona preko 90 dni, mora obravnavati delovno telo iz 2. odstavka tega člena ter k podaljšanju podati soglasje. Soglasje je podano, če zanj glasujeta dve tretjini članov delovnega telesa.
- (5) Postopek iz prejšnjega odstavka se ponovi vsakič, ko Vlada Republike Slovenije sprejme uredbo, s katero podaljša veljavnost po vsebini istega ukrepa iz 39. člena tega zakona za nadaljnjih 30 dni.

4. člen

V 57. členu se črtata štirinajsta točka prvega odstavka in tretji odstavek.

KONČNA DOLOČBA

5. člen

(začetek veljavnosti)

Ta zakon začne veljati naslednji dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

III. OBRAZLOŽITEV ČLENOV

K 1. členu

S predlogom novega 39. člena ZNB zakonodajalec uvaja rešitve, s katerimi se odpravljajo neskladja, ugotovljena v odločbi Ustavnega sodišča RS, št. I-U-79/2020, s katero je Ustavno sodišče odločilo, da sta točki 2 in 3 prvega odstavka 39. člena ZNB v neskladju z Ustavo. Očitek zakonodajalcu, ki izhaja iz prejšnje ureditve 39. člena ZNB, je bil predvsem v tem, da je bilo izvršilni veji oblasti dano preširoko polje proste presoje, pri čemer je Ustavno sodišče RS opozorilo na svojo dosedanjo presojo, po kateri izvršilna oblast ne sme izvirno urejati vprašanj, ki sodijo na področje zakonodajnega urejanja. Težava v prejšnji ureditvi je bila predvsem v tem, da ZNB ni določal, v katerih primerih, za koliko časa in na kako velikem območju države bo prepovedala zbiranja ljudi na javnih mestih ter varoval, s katerimi bi se omejilo prosto presojo Vlade (na primer dolžnosti posvetovanja in sodelovanja s stroko ter obveščanje javnosti o okoliščinah in strokovnih stališčih).

Predlog novega 39. člena ZNB vse izpostavljene pomanjkljivosti prejšnje ureditve v celoti naslavlja. Pri tem na eni strani zagotavlja učinkovito izvajanje pozitivne obveznosti države, da varuje pravico do življenja (17. člen Ustave), pravico do telesne in duševne celovitosti (35. člen Ustave) ter pravico do zdravstvenega varstva (prvi odstavek 51. člena Ustave), in sicer na način, da se omogoča hitro ukrepanje države. Na drugi strani pa zasleduje cilj, da so omejitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki so posledica odrejenih ukrepov, podvržene strogemu testu sorazmernosti, strokovno podkrepjene ter v temelju določene že v zakonu, pooblastilo izvršilni veji oblasti pa dovolj določno.

Prvi odstavek 39. člena ZNB opredeljuje situacijo, v kateri je izrekanje ukrepov, predvidenih v tem členu, sploh dopustno. Ukrepi se lahko odredijo v primeru, kadar ukrepi, določeni s tem zakonom, ne zadoščajo ali ne bodo zadoščali za zagotavljanje zadostnega varstva pred širjenjem oziroma za preprečevanje nalezljivih bolezni ter varovanje zdravja in življenja ljudi. Predlog za uvedbo ukrepov Vladi poda minister, pristojen za zdravje, ukrepi pa se odredijo z uredbo. Te ukrepe lahko Vlada odredi le v primeru, da so nujni, primerni in sorazmerni za preprečevanja širjenja nalezljivih bolezni ter varovanje zdravja in življenja ljudi. Pri tem je izrecno določeno, da Vlada z uredbo ne sme povzročiti čezmernega posega v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznikov. S tem je Vladi izrecno naloženo, da pri odrejanju ukrepov upošteva strogi test sorazmernosti. Prvi odstavek 39. člena ZNB določa tudi, da Vlada ukrepe, določene v 39. členu ZNB, odredi zgolj v primeru, ko drugi ukrepi po tem zakonu niso več zadostni, s čimer je uvedena stopnjevitev odrejanja ukrepov.

Vlada mora v skladu s prvim odstavkom 39. člena ZNB pri sprejemu uredbe vedno izhajati iz strokovne ocene, ki jo sestavi strokovna skupina. To pomeni, da mora Vlada strokovno oceno upoštevati kot strokovno podlago za odrejane ukrepe, pri čemer pa na

strokovno oceno ni vezana, temveč lahko v skladu s svojo politično diskrecijo od le-te tudi odstopi. Ne glede na navedeno mora Vlada v primeru, da strokovni oceni ne sledi bodisi delno bodisi v celoti, svoje drugačno ukrepanje ustrezno obrazložiti v obrazložitvi uredbe, s katero se uvaja ukrep. S tem se zasleduje cilj, da imajo odrejeni ukrepi vselej strokovno podlago, hkrati pa predlog zakona upošteva tudi politično razsežnost odrejanja ukrepov v primeru epidemije ali v primeru obstoja nevarnosti hitrega širjenja nalezljive bolezni, pri čemer politično odgovornost za uvedbo ukrepov nosi Vlada. Gre za to, da se izhaja iz epidemiološke ocene stanja, a ima Vlada venomer možnost, da pri sprejemanju ukrepov upošteva tudi druge vidike in razsežnosti stanja. Prvi odstavek 39. člena nadalje določa, da se lahko ukrepi iz tega člena izrekajo zgolj v dveh primerih. Prvi primer je, da minister, pristojen za zdravje, ali Vlada na podlagi četrtega odstavka 7. člena ZNB razglasita epidemijo nalezljive bolezni, drugi pa, da na predlog Nacionalnega inštituta za javno zdravje (v nadaljnjem besedilu: NIJZ) ocenita, da obstaja nevarnost hitrega širjenja nalezljive bolezni. Tak način izrekanja ukrepov sledi ureditvi iz prvega odstavka 19. člena tega zakona, ki določa ukrep karantene in način izrekanja tega ukrepa.

Kot določeno v drugem odstavku 39. člena ZNB mora Vlada predlog uredbe ustrezno obrazložiti in vanjo vključiti najmanj pravno podlago za ukrepe, strokovno podlago za ukrepe, tj. strokovno oceno iz 39.a člena zakona, rok trajanja ukrepov, človekove pravice in temeljne svoboščine, ki jih ukrepi omejujejo ter analizo ustavne dopustnosti omejitev teh človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Navedeno med drugim pomeni, da mora Vlada v obrazložitvi predlagane uredbe opraviti t.i. strogi test sorazmernosti in ustrezno obrazložiti nujnost, primernost ter sorazmernost predlaganega ukrepa.

V tretjem odstavku 39. člena ZNB je določeno primarno ukrepanje Vlade za zaustavitev širjenja nalezljive bolezni. Vlada lahko ukrepe sprejme ob upoštevanju strokovne ocene iz 39.a člena, ki jo pripravi strokovna ocena. V ZNB se s tem uvaja obveznost posvetovanja s stroko in se zagotovi, da Vlada posamezne ukrepe iz četrtega odstavka 39. člena ZNB sprejme le, če so za preprečevanje širjenja nalezljive bolezni nujno potrebni s strokovnega vidika. Navedeno predstavlja tudi odpravo pomanjkljivosti prejšnje ureditve, ki jo je Ustavno sodišče izpostavilo v odločbah št. U-I-79/20¹ ter U-I-155/20.² V prvi fazi tako Vlada sprejme ukrepe, s katerimi gibanje in zbiranje oseb ter promet blaga in izvajanje storitev, pri katerih obstaja znatno tveganje za širjenje nalezljive bolezni, pogojuje zlasti z določitvijo upoštevanja higiensko varnostnih in drugih zaščitnih ukrepov, obveznostjo posredovanja osebnih podatkov ter s predložitvijo ustreznih dokazil o imunosti ali drugih ustreznih dokazil. Zakon med higiensko varnostne in druge zaščitne ukrepe izrecno našteva zagotavljanje osebne higiene, zlasti razkuževanje rok, uporabo zaščitnih sredstev, zlasti mask, ter vzdrževanje medosebne

¹ Tč. 96 in 99.

² Tč. 26 in 27.

razdalje (ukrepi so naštet primeroma). Ob upoštevanju prve alineje tega odstavka Vlada v tej fazi še ne more določiti največjega števila oseb, ki se lahko gibajo, zbirajo ali dostopajo do blaga in storitev. Gre za ukrepe, ki minimalno posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine oseb, hkrati pa lahko v določenih primerih pripomorejo k zaustavitvi oziroma vsaj upočasnitvi širjenja nalezljive bolezni.

Četrty odstavek 39. člena ZNB ureja ukrepe, ki jih Vlada lahko odredi le, če po preučitvi strokovne ocene iz 39.a člena, oceni, da ukrepi iz tretjega odstavka tega člena ne zadoščajo za preprečevanje širjenja nalezljive bolezni ter varovanja zdravje in življenja ljudi.

Prvi od ukrepov, ki jih lahko sprejme Vlada, je omejitev prihoda iz držav, v katerih obstaja možnost okužbe z nalezljivo boleznijo, na način, da se za vstop v Republiko Slovenijo zahteva predložitev ustreznih dokazil ali posredovanje osebnih podatkov (1. točka četrtega odstavka 39. člena). Na ta način se želi preprečiti vnos nalezljive bolezni na ozemlje Republike Slovenije ter njeno nadaljnje širjenje in s tem varovati javno zdravje. S to točko se na zakonski ravni predpisuje obveznost predložitve dokazil, kot so npr. potrdilo o cepljenju proti nalezljivi bolezni, potrdilo o prebolelosti ali drugo dokazilo, s katerim oseba z določeno stopnjo verjetnosti izkazuje, da nalezljive bolezni ne bo prinesla iz okuženega območja in je ne bo nadalje širila. Ta točka prav tako omogoča Vladi odreditev posredovanja osebnih podatkov, z namenom zagotavljanja sledljivosti potencialnega širjenja okužb z nalezljivo boleznijo. Nabor osebnih podatkov, katerih posredovanje lahko odredi Vlada, je natančno določen v sedmem odstavku tega 39. člena.

Tujcem, ki nimajo pravnega naslova za bivanje v Republikli Sloveniji in ne vstopajo na ozemlje Republike Slovenije, da bi uresničevali pravico do družinskega življenja z družinskimi člani tujca, kot jih opredeljuje zakon, ki ureja vstop, prebivanje in druga vprašanja, povezana s tujci, se lahko prihod iz držav, v katerih obstaja možnost okužbe z nalezljivo boleznijo, tudi prepove (2. točka četrtega odstavka 39. člena ZNB). Izpolnjevanje prvega ali drugega pogoja je treba ugotavljati v vsakem posameznem primeru, pri čemer se pri presoji, ali želi tujec v državo vstopiti zaradi uresničevanja pravice do družinskega življenja, upoštevajo tudi kriteriji iz 8. člena Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic (v nadaljnjem besedilu: EKČP). Osebam, ki imajo v Republikli Sloveniji stalno oziroma začasno prebivališče, vstopa v državo ni mogoče prepovedati, saj se šteje, da imajo veljaven pravni naslov za bivanje v Republikli Sloveniji.

Vlada lahko skladno s 3. točko četrtega odstavka 39. člena ZNB omeji gibanje na določeno območje ali prepove dostop na določeno mesto, pri čemer mora upoštevati izrecno naštete okoliščine. S tem se uresničuje zahteva Ustavnega sodišča iz odločbe št. I-U-79/20 po določnejšem pooblastilu izvršilni veji oblasti. Namen določbe je preprečiti situacijo, v kateri bi se gibanje omejilo na npr. vse občine, četudi gre za občine z manjšo gostoto poselitve. Prav tako mora Vlada pri odrejanju omejitve gibanja upoštevati potrebe prebivalstva na določenem območju in v največji možni meri

poskrbeti, da ostane dostop do osnovnih storitev in dobrin neomejen. Omejitev gibanja se lahko določi tudi za območje celotne države ali večjega dela države, vendar mora Vlada tako omejitev posebej utemeljiti in mora zlasti obrazložiti, zakaj je taka omejitev nujna in zakaj širjenja nalezljive bolezni ne bi bilo mogoče ustaviti z omejitvijo gibanja na manjšem območju.

S tem odstavkom je tako določena pravna podlaga za sprejetje ukrepov, ki omejujejo gibanje, zlasti tako, da se gibanje omeji na določeno območje ali prepove dostop na določeno mesto, s čimer je omogočen poseg v svobodo gibanja po 32. členu Ustave RS. Pri odrejanju teh ukrepov je posebno pozornost treba nameniti ločnici, ki razmejuje področje varovanja 32. člena Ustave od področja varovanja 19. člena Ustave, ki jamči osebno svobodo. 3. točke četrtega odstavka 39. člena ZNB namreč ni mogoče razumeti tudi kot pravno podlago za posege v osebno svobodo. Za pravilno razmejitev med posegi v svobodo gibanja in odvzemom prostosti je treba upoštevati zlasti standarde, ki jih je razvilo Evropsko sodišče za človekove pravice zlasti v zadevi *Guzzardi proti Italiji* (opr. št. 7367/76 z dne 6. 11. 1980), nanje pa se je sklicevalo tudi Ustavno sodišče v odločbah, št. Up-1116/09-22 z dne 3. 3. 2011 in št. Up-21/11-12 z dne 10. 10. 2012. Če skupek faktorjev, ki omejujejo svobodo posameznika, preseže polje varovanja 32. člena Ustave in ga je posledično treba opredeliti kot odvzem prostosti, je treba upoštevati, da se po določbi drugega odstavka 19. člena "*[n]ikomur se ne sme vzeti prostost, razen v primerih in po postopku, ki ga določa zakon.*" Ker določba drugega odstavka 19. člena tako na specialen način ureja možnost omejevanja osebne svobode, nadaljnje omejevanje po splošni določbi tretjega odstavka 15. člena Ustave ni možno in bi pomenilo dejansko razveljavitev oziroma izvotlitev pravice po 19. členu. To pomeni, da po veljavni slovenski ustavni ureditvi ni mogoče odvzeti prostosti nedoločeni skupini naslovnikov pravne norme s splošnim aktom, temveč je treba izvesti postopek. Glede na dikcijo Ustave RS ("nikomur") pa mora biti ta postopek nujno individualiziran. Morebitni ukrep, s katerim bi se prebivalcem določenega kraja (ali celo celotne države) prepovedalo zapuščati bivališča, tudi če bi bile predvidene skope izjeme (npr. za odhod na delo ali k zdravniku), bi bil po vsebini ekvivalenten ukrepom odvzema prostosti, kot je denimo hišni pripor (199.a člen Zakona o kazenskem postopku, Ur. l. RS, št. 176/21) in ne more biti sprejet na podlagi tretje točke četrtega odstavka 39. člena.

Skladno s 4. točko četrtega odstavka 39. člena ZNB lahko Vlada tudi omeji ali prepove zbiranje oseb tako v izrecno naštetih kot v drugih ustanovah za izvajanje kulturne dejavnosti, v gostinskih in nastanitvenih obratih, na odprtih javnih površinah (zlasti ulicah in trgih), v verskih in športnih objektih ter na javnih prireditvah in javnih krajih. Določba predstavlja podlago za omejitev združevanja ljudi in s tem preprečevanje nenujnih stikov med osebami, vse z zasledovanjem namena omejevanja širjenja nalezljive bolezni. Ob upoštevanju izrednega pomena, ki ga imajo skladno z Ustavo RS in EKČP javni shodi zaradi izražanja mnenj in stališč o vprašanih javnega ali skupnega pomena ter kolektivno uresničevanje verske svobode, se lahko zbiranje za ta namen omeji šele v

primeru, da širjenja nalezljive bolezni ni mogoče ustaviti na drugačen način (glej peti odstavek 39. člena ZNB).

Skladno s 5. točko četrtega odstavka 39. člena ZNB lahko Vlada omeji ali prepove promet z blagom, izvajanje storitev ali izvajanje delovnih procesov. Omejevanje ali prepoved prometa z blagom, izvajanje storitev ali delovnih procesov je ravno tako mogoče šele, ko higiensko varnostni in drugi zaščitni ukrepi ne zadoščajo za preprečevanje širjenja nalezljive bolezni ter varovanja zdravje in življenja ljudi. Omejitve se lahko nanašajo tudi le na točno določeno blago ali vrsto blaga in storitev. Omejitev delovnih procesov lahko pomeni omejitev delovanja posameznih obratov, objektov oz. način izvajanja dela.

Skladno s 6. točko četrtega odstavka 39. člena ZNB lahko Vlada omeji ali prepove pouk oziroma izvajanje vzgojno-izobraževalnega oziroma izobraževalnega programa v prostorih vzgojno-izobraževalnih zavodov ter univerzah in samostojnih visokošolskih zavodih. Kot eno od možnih omejitev zakon predpisuje izvajanje pouka, vzgojno-izobraževalnih in izobraževalnih programov na daljavo. Pri tem je izrecno določeno, da mora Vlada pri sprejetju tega ukrepa nasledovati načelo največje otrokove koristi iz Konvencije o otrokovih pravicah in upoštevati pravico do izobraževanja iz 57. člena Ustave RS.

Omejitve iz 4., 5. in 6. točke lahko med drugim vključujejo tudi omejitev delovanja posameznih obratov, objektov ali ustanov ter omejevanje števila ljudi na posameznem kraju. V primerih iz 4. točke se omejitve lahko predpiše tudi na način, da se zahteva sedeča postrežba, prepove točenje alkoholnih pijač na prireditvah ter prepove uživanje pijač na prireditvah.

Peti odstavek 39. člena posebej ureja omejevanje javnih shodov zaradi izražanja mnenj in stališč o vprašanjih javnega ali skupnega pomena ter zbiranja zaradi kolektivnega uresničevanja verske svobode. Omejitev iz te točke se nanaša na vse shode, ki jih ureja Zakon o javnih zbiranjih.

Člen sledi ustavni odločitvi, št. U-I-50/21, ki jasno pojasnjuje, pod kakšnimi pogoji je v času epidemije dopustno posegati v javne shode kot obliko kolektivnega izražanja mnenj o javnih zadevah. Ustavno sodišče pri tem jasno navaja, da shodov ni dovoljeno obravnavati manj ugodno od zbiranja za namen verskega udejstvovanja. Zato so shodi in zbiranja zaradi kolektivnega uresničevanja verske svobode urejani skupaj.

Pojem »javni shodi zaradi izražanja mnenj in stališč o vprašanjih javnega ali skupnega pomena« zajema tako organizirane, kot neorganizirane shode. Tudi popolna prepoved neorganiziranih shodov pomeni hud poseg v pravico do mirnega zbiranja, saj ravno neorganizirani shodi omogočajo najhitrejši odziv protestnikov na aktualno delovanje

oblasti.

Tako javni shodi zaradi izražanja mnenj in stališč o vprašanih javnega ali skupnega pomena, kot zbiranje zaradi kolektivnega uresničevanja verske svobode, uživajo visoko ustavnopravno varstvo. Iz povedanega izhaja, da je omenjeni pravici mogoče omejiti šele, ko ostali ukrepi ne zadostujejo za preprečitev širjenja nalezljive bolezni. Omejiti pa ju je mogoče le v času in za čas razglašene epidemije.

Shodov zaradi izražanja mnenj in stališč o vprašanih javnega ali skupnega pomena ter zbiranje zaradi kolektivnega uresničevanja verske svobode pa ni mogoče prepovedati. S tem je poudarjena pozitivna dolžnost države pri varstvu izvrševanja teh pravic. Država tako nima le negativnih dolžnosti, da se vzdrži posegov v ti dve pravici, ampak ima predvsem dolžnost, da po preučitvi strokovne ocene išče načine, kako lahko posamezniki, kljub izbruhu nalezljive bolezni, uresničujejo pravico do javnega shoda in pravico do zbiranja zaradi kolektivnega uresničevanja verske svobode.

Šesti odstavek 39. člena ZNB predvideva možnost, da Vlada pri uvedbi ukrepov iz četrtega odstavka 39. člena ZNB določi izjeme, ki veljajo za posamezen ukrep. Namen določanja takšnih izjem je upoštevanje načela sorazmernosti med zasledovanimi cilji posameznih ukrepov, tj. zlasti varovanje javnega zdravja ter omejevanjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin, tj. zlasti svobodo gibanja, pravico do zbiranja in združevanja ter svobodo dela, v katere se s posameznimi ukrepi posega. S tem ZNB izrecno določa obveznost Vlade, da pri sprejemanju ukrepov, s katerimi se posega v človekove pravice in temeljne svoboščine, upošteva načelo sorazmernosti.

Sedmi odstavek 39. člena ZNB določa, da osebni podatki iz druge alineje tretjega odstavka tega člena obsegajo osebno ime, stalno oziroma začasno prebivališče in kontaktne podatke (tj. telefonsko številko oziroma elektronski naslov), ki jih posameznik posreduje odgovorni osebi javnega ali zasebnega prava, ki organizira zbiranje oseb oziroma opravlja promet blaga ali izvaja storitve. Namen posredovanja osebnih podatkov je zagotavljanje možnosti obveščanja oseb o potencialnem stiku z okuženo osebo. Osebni podatki iz prve točke četrtega odstavka tega člena, ki določa omejitve prihoda iz držav, v katerih obstaja možnost okužbe z nalezljivo boleznijo, pa obsegajo poleg že navedenih osebnih podatkov tudi kraj in čas vstopa in izstopa v in iz Republike Slovenije ter identifikacijsko številko prevoznega sredstva. Namen posredovanja le-teh podatkov je v sledljivosti oseb, ki pridejo iz držav, v katerih obstaja možnost okužbe z nalezljivo boleznijo. Osebni podatki, pridobljeni na podlagi tega odstavka, se hranijo 30 dni in se po poteku tega roka uničijo. Do teh podatkov lahko dostopa NIJZ, in sicer z namenom izvajanja nalog na področju varstva pred nalezljivimi boleznimi.

Osmi odstavek 39. člena ZNB določa, da morajo uredbe, s katerimi se odredijo ukrepi iz tretjega, četrtega in petega odstavka tega člena, vsebovati določbo o trajanju

veljavnosti uredbe. Uredba ne sme veljati dlje kot petnajst dni. V primeru, da trajanje veljavnosti uredbe ni določeno, preneha uredba veljati sedmi dan po uveljavitvi. S tem je izpolnjena zahteva Ustavnega sodišča iz odločbe št. U-I-79/20, v kateri je Ustavno sodišče izpostavilo pomembnost časovne omejitve trajanja sprejetih odlokov in navedlo, da so ukrepi, ki posegajo v svobodo gibanja, skladni z 32. členom Ustave le, če so časovno zamejeni.³ Na ta način je tudi zagotovljeno, da se v primeru podaljšanja veljavnosti uredbe ali sprejetja uredbe z enako vsebino ponovno opravi presoja vseh vidikov, navedenih v prvem odstavku 39. člena ZNB.

Deveti odstavek 39. člena ZNB ureja možnost, da Vlada v uredbah določi tudi prekrške in sankcije za primer kršitve določb uredb.

K 2. členu

Predlog uvaja novi 39.a člen, ki določa, da se za vsako posamezno stanje, v katerem se lahko na podlagi 39. člena ZNB uvedeni ukrepi, določeni v navedenem členu, ustanovi strokovna skupina. Predlog 39.a člena omogoča, da se strokovna skupina ustanovi ob upoštevanju vsakokratnih značilnosti posameznega stanja (epidemije oziroma nevarnosti širjenja nalezljive bolezni). Strokovno skupino vodi predstavnik epidemiološke znanosti, sestavljajo pa še vsaj predstavniki imunološke, sociološke, psihološke in pravne znanosti, s čimer je zakonodajalec na zakonodajni ravni opravil presojo, da so predstavniki navedenih znanosti v strokovni skupini nujni za to, da se zagotovi uravnotežena presoja vseh vplivov oziroma vidikov nalezljive bolezni. Strokovno skupino predstavlja strokovnjak za bolezen, ki se določi glede na predvidljive zaplete nalezljive bolezni, kot na primer strokovnjak pulmolog ali strokovnjak druge medicinske stroke. Strokovno skupino lahko sestavljajo tudi predstavniki drugih znanosti ali strokovnjaki drugih strok, če ustanovitelj oceni, da posamezno stanje to zahteva. Strokovno skupino ustanovi tisti izvršilni organ, tj. Vlada ali minister, pristojen za zdravje, ki je razglasil posamezno stanje iz prvega odstavka 39. člena ZNB (tj. epidemijo oziroma nevarnost širjenja nalezljive bolezni).

Tretji odstavek 39.a člena ZNB določa, da strokovna skupina na zahtevo svojega ustanovitelja sprejme obrazloženo strokovno oceno, pri čemer navedena določba določa minimalno vsebino strokovne ocene. Slednja mora tako vedno zajemati najmanj epidemiološke in medicinske vidike posameznega stanja, po lastni presoji strokovne skupine pa lahko strokovna ocena zajema tudi družbene in psihološke vidike predlaganih ukrepov iz 39. člena ZNB ter obseg posega v ustavno varovane človekove pravice in temeljne svoboščine, vsebina strokovne ocene pa je odvisna od vsakokratnih značilnosti in razsežnosti nalezljive bolezni. Strokovna skupina pri tem izhaja iz teže posegov, ki jih ukrepi predstavljajo na navedenih področjih.

³ Tč. 90.

Četrty odstavek 39.a člena natančneje določa vsebino strokovne ocene, pri čemer le-ta ni naštetá taksativno. Iz sedme alineje namreč izhaja, da lahko strokovna ocena poleg naštetega vsebuje tudi druge ugotovitve in priporočila. Posebej je določeno, da mora strokovna ocena vsebovati tudi strokovna stališča o najprimernejših ukrepih za preprečevanje širjenja nalezljive bolezni ter primerjavo teh ukrepov z vidika njihove učinkovitosti, pri čemer se presoja primernosti ukrepov opravi ob upoštevanju vseh vplivov nalezljive bolezni (epidemiološkega in medicinskega vidika, če posamezno stanje to zahteva, pa tudi družbenega in psihološkega vidika, vidika posega v ustavno varovane človekove pravice in temeljne svoboščine ter morebitnih ostalih vidikov). Strokovna ocena mora določati tudi opredelitev najmanjše okužene oziroma teritorialne enote, znotraj katerih je uvedba ukrepov skladna s stroгим testom sorazmernosti, ter ciljne populacije ukrepov, s čimer zakonodajalec zagotavlja ustrezno vsebinsko podlago za strokovno podkrepitev časovnega in prostorskega zamejevanja omejitev.

Peti odstavek 39.a člena našteva ustavljene kazalnike in merila, ki se upoštevajo pri pripravi strokovne ocene ter pri pripravi predloga uredbe, s katero so ukrepi iz 39. člena ZNB uvedeni. To pomeni, da navedeni kazalniki in merila zavezujejo tudi Vlado pri pripravi predloga uredbe ter pri njenem sprejemanju.

S četrty in petim odstavkom zakonodajalec zasleduje namen uresničitve odločbe, št. U-I-79/20, v kateri je Ustavno sodišče Republike Slovenije zavzelo stališče, da mora biti zakonsko pooblastilo izvršilni veji oblasti toliko bolj restriktivno in precizno, kolikor večji je poseg ali učinek zakona na posamezne človekove pravice in temeljne svoboščine.⁴

Šesti odstavek 39.a člena ZNB posebej določa, da mora strokovna ocena, ko strokovna skupina oceni, da je treba za zaježitev širjenja nalezljive bolezni omejiti gibanje oseb, vsebovati določitev najmanjše teritorialne enote, v kateri je treba gibanje oseb omejiti. Izhajati je treba iz načela, da se omeji najmanjšo možno teritorialno enoto, pri čemer opredelitev teritorialne enote ni nujno vezana na občine ali regije, ampak teritorialna enota lahko predstavlja tudi naselje (vas, mesto itd.) oziroma posamezne dele naselja ali druge odmerjeno površino, na kateri prebivajo ljudje. Teritorialna enota ni omejena na občino ali statistično regijo, temveč lahko obsega tudi manjšo teritorialno enoto, s čimer se zasleduje nujnost omejitve gibanja. Izhajati je treba iz načela, da se omeji najmanjšo možno teritorialno enoto. Tako lahko teritorialna enota predstavlja tudi naselje (vas, mesto itd.) oziroma posamezne dele naselja ali drugo odmerjeno površino, na kateri prebivajo ljudje. Strokovna skupine lahko v luči zasledovanja strogega testa sorazmernosti opredeli tudi izjeme od odrejenega ukrepa.

⁴ Odločba Ustavnega sodišča, št. U-I-79/20, tč. 72..

S sedmim odstavkom 39.a člena ZNB zakonodajalec strokovno skupino obvezuje k aktivnemu spremljanju epidemioloških situacij v drugih državah, kar je zlasti pomembno pri odrejanju ukrepov iz prve in druge točke četrtega odstavka 39. člena ZNB, tj. omejitvi in prepovedi prihoda iz držav, v katerih obstaja možnost okužbe z nalezljivo boleznijo.

Osmi odstavek 39.a člena ZNB določa, da nudi NIJZ strokovni skupini vso strokovno, tehnično, kadrovsko in drugo potrebno pomoč, s čimer se zasleduje cilj nemotenega delovanja strokovne skupine in možnost njenega hitrega delovanja.

Deveti odstavek 39.a člena ZNB določa, da se strokovna ocena objavi v Uradnem listu Republike Slovenije, s čimer se zagotavlja seznanjenost javnosti z okoliščinami in strokovnimi stališči, na katerih omejitve temeljijo.⁵

Deseti odstavek 39.a člena ZNB določa, da imajo člani strokovne komisije za čas delovanja v strokovni skupini pravico do odsotnosti z dela v skladu določbami zakona, ki ureja delovna razmerja, za primere opravljanja funkcije ali obveznosti po posebnih zakonih. Člani strokovne skupine so upravičeni tudi do nagrade in povračila stroškov za delo po predpisih, ki jih sprejme minister, pristojen za zdravje.

K 3. členu

Predlog 39.b člena ZNB ob upoštevanju načela delitve oblasti in z njim povezanega sistema zavor in ravnovesij uvaja nadzor Državnega zbora nad sprejemanjem uredb Vlade, ki jih ta sprejema za namen uvajanja ukrepov iz 39. člena tega zakona. Državni zbor svojo nadzorno funkcijo opravlja stopnjevito, glede na to, koliko časa po vsebini isti ukrep že velja. Splošnejši način opravljanja nadzora je povezan z obveznostjo ministra za zdravje, da Državni zbor seznanj z vložitvijo predloga Vladi za sprejetje uredb iz 39. člena tega zakona. Poleg tega mora Vlada, skladno z drugim odstavkom tega člena, Državni zbor o sprejemu ukrepov obvestiti nemudoma, tako da se le-ta z uredbami seznanj še pred objavo v Uradnem listu. Obveznost ministra, da s predlogom seznanj Državni zbor, ter obveznost Vlade, da Državni zbor seznanj s sprejetimi ukrepi, sta namenjeni seznanjanju zakonodajne veje oblasti z delom izvršilne veje oblasti. Obveznost seznanjanja je predvidena tako za predloge ukrepov in kot za že sprejete ukrepe, kar pomeni, da je Državni zbor pravočasno in konsistentno seznanjen ne le z odločitvami, temveč tudi z rešitvami, ki so bile predlagane, ne pa sprejete. Intenzivnejši način parlamentarnega nadzora pa je predviden le za situacije, ko po vsebini enak ukrep velja že daljši čas. V takih primerih mora delovno telo s sprejetjem ukrepa soglašati, da se ta uveljavi.

⁵ *Ibid.*, tč. 99.

Najpomembnejša vloga pri nadzoru nad ukrepi je s tretjim odstavkom 39.b člena ZNB zaupana delovnemu telesu, ki je tudi sicer pristojno za področje javnega zdravja. Glede na določbo II. razdelka Odloka o ustanovitvi in nalogah delovnih teles Državnega zbora je to po ureditvi, veljavni v času sprejema tega zakona, Odbor za zdravstvo. Člani delovnega telesa, ki mu je zaupana najpomembnejša vloga pri nadzoru nad ukrepi, so preko seznanitve iz prvega in drugega odstavka tega člena pravočasno opozorjeni, da bodo morebiti kmalu aktivirani tudi drugi mehanizmi nadzora iz tega člena. Na ta način se imajo možnost vsebinsko pripraviti na izvajanje nadzora in zbrati tudi morebitne druge upoštevne informacije. Teža, prenesena na delovno telo, zagotavlja po eni strani hitrejši in učinkovitejši mehanizem nadzora v primerjavi z rešitvijo, po kateri bi vedno odločal Državni zbor na plenarni seji. Prednost močne vloge delovnega telesa je zlasti v tem, da manjše število poslancev vse predloge ukrepov in odrejene ukrepe redno spremlja skozi celoten boj z nalezljivo boleznijo. Poleg tega je z načinom dela delovnih teles združljiva možnost, da delovno telo pridobi dodatne informacije in stališča ter povabi na sejo strokovnjake, predstavnike institucij, katerih delo je neposredno povezano z vsebino obravnavanih vprašanj, in predstavnike zainteresirane javnosti, ki lahko na seji izjavijo in obrazložijo svoja mnenja in stališča o obravnavani zadevi (npr. predstavnike univerz, šolstva, zdravstva, sindikatov, zbornic in stanovskih ter interesnih združenj). S tem se krepi vloga strokovnih dognanj pri načrtovanju boja z nalezljivo boleznijo, kot to zahteva Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-79/20 (tč. 94). Pri obravnavi na delovnem telesu lahko sodeluje tudi predstavnik Vlade, ki ima na ta način možnost dodatno pojasniti razloge za sprejetje ukrepa.

Četrty odstavky 39.b členu ZNB predvideva intenzivnejši parlamentarni nadzor v situacijah, v katerih veljavnost po vsebini istega ukrepa preseže določeno časovno razdobje. V teh situacijah se za uveljavitev predpisa, ki odreja ukrepe, zahteva soglasje delovnega telesa. Z dikcijo »po vsebini istega ukrepa« je zagotovljeno, da se za dlje časa trajajoče ukrepe štejejo tudi takšni, ki so bili sprejeti z več zaporednimi predpisi izvršilne veje oblasti, morda tudi z manjšimi spremembami glede kroga naslovnikov ali nabora izjem, v katerih ukrep ne velja. V manjši meri spremenjen ukrep se še vedno šteje za »po vsebini isti ukrep«, pri čemer o tem, kateri ukrepi ustrezajo tej karakterizaciji, presoja v vsakem konkretnem primeru delovno telo državnega zbora.

Pravilo, da je uveljavitev predpisa izvršilne veje oblasti vezana na soglasje, ki prihaja iz zakonodajnega telesa, je v našem pravnem sistemu sicer neobičajno, a so hkrati podani tehtni in utemeljeni razlogi za to, da se vzpostavi tovrsten mehanizem nadzora. V času pospešenega širjenja nalezljivih bolezni ali celo epidemije je hitro odločanje ključnega pomena, zato daje ZNB izvršilni veji oblasti širok nabor ukrepov. Vendar pa so ti ukrepi po naravi takšni, da lahko močno posežejo v človekove pravice in temeljne svoboščine, in sicer tudi vsem prebivalcem naenkrat. Širokim pooblastilom, ki se izvajajo v naglici, z namenom zavarovanja življenj, je treba zato kot protiutež postaviti mehanizem nadzora, ki jih dopolnjuje, ne pa nadomešča. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-79/20 (tč. 96 in

97) opozorilo, da se s preveč vsebinsko praznimi zakonskimi določbami “zakonodajalec odreka svoji izključni ustavni pristojnosti, da na splošni in abstraktni ravni odloča o omejitvah človekovih pravic in temeljnih svoboščin”, in zahtevalo, da “mora vsaj izhodiščno presojo opredelitev sorazmernosti ukrepov ... opraviti zakonodajalec”. Po tem predlogu ostane zakonodajalec dejaven tudi v nadaljevanju, ko je reakcija na širjenje nalezljive bolezni že v pristojnosti Vlade oziroma ministra. Zakonodajalčeva presoja sorazmernosti ni omejena le na načrtanje okvirov delovanja izvršilne veje oblasti, temveč je prisotna tudi v nadaljevanju, ko zakonodajno telo spremlja in nadzoruje presojo sorazmernosti, ki jo ob odrejanju ukrepov iz 39. člena opravijo organi izvršilne veje oblasti.

Nenazadnje pa se predlagana rešitev podajanja soglasja zakonodajnega telesa opira tudi na primerjalni zgled iz avstrijske ureditve. Glavni odbor (Hauptausschuss) spodnjega doma avstrijskega parlamenta (Nationalrat) je v leta 2020 sprejetem zakonu o ukrepih proti širjenju bolezni Covid-19 dobil pristojnost, da daje soglasje (Einvernehmung) k določenim uredbam (Verordnung), ki jih sprejme izvršilna veja oblasti na zvezni ravni in s katerimi se omejujejo človekove pravice in temeljne svoboščine (12. člen Bundesgesetz betreffend vorläufige Maßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 (COVID-19-Maßnahmengesetz – COVID-19-MG) StF: BGBl. I Nr. 12/2020 (NR: GP XXVII IA 396/A AB 102 S. 16. BR: AB 10287 S. 903.) Tudi v italijanski ustavi je predvidena zahteva, da se po izdaji določenih dekretov z zakonsko močjo, ki jih izda Svet ministrov, o njih izreče parlament, in če k njim ne poda soglasja, so po ustavni določbi odpravljeni *ex tunc* (77. člen italijanske ustave). Glede na to, da gre za dve državi, v katerih je uveljavljeno načelo delitve oblasti, in ki sta obenem pravno-kulturno blizu Sloveniji, gre tudi primerjalne mehanizme nadzora zakonodajne veje oblasti nad predpisi izvršilne veje oblasti upoštevati pri slovenski razpravi o parlamentarnem nadzoru po 39.b členu.

V epidemiji Covid-19 se je izkazalo, kako pomembno je trajanje veljavnosti omejevalnih ukrepov na njihovo težo in intenzivnost. Tako fizična ločitev od sorodnikov, prijateljev ali življenjskih partnerjev, kot tudi nezmožnost opravljati gospodarsko dejavnost ali se udeleževati izobraževalnih procesov, postajajo z vsakim dnem in tednom težji in bolj zahtevni za posameznika (glej tudi odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije, št. U-I-83/20 z dne 27. 8. 2020, tč. 56). Zato je pomembno, da se, ko postajajo ukrepi s potekom časa del spremenjenega načina življenja, okrepi tudi nadzor, s krepitvijo nadzora pa se krepi tudi zahteva po kakovostnem, z dejstvi in strokovnimi ugotovitvami podkrepjenem sprejemanju odločitev. Tako predlagani peti odstavek 39.b člena predvideva, da kadar bi veljal po vsebini isti ukrep dlje od 30 dni, mora za soglasje glasovati večina članov pristojnega delovnega telesa. Postopek se ponovi, kadar velja dlje od 60 dni. Kadar bi veljal po vsebini isti ukrep dlje od 90 dni, pa se za izdajo soglasja zahteva strožja, absolutna kvalificirana večina. S tem se uveljavlja načelo, da dlje, kot je uveljavljen ukrep, s čimer postanejo tudi omejitve človekovih pravic in temeljnih

svoboščin težje in intenzivnejše, širše mora biti soglasje za ohranitev veljavnosti teh ukrepov, kot ga je v ameriškem kontekstu boja proti terorizmu razvil profesor Bruce Ackerman z Univerze Yale v knjigi *Before the Next Attack* (2006).

K 4. členu:

Predlog zakona predvideva, da se črta štirinajsta točka prvega odstavka in tretji odstavek 57. člena ZNB. Štirinajsta točka prvega odstavka 57. člena ZNB ureja globo za prekrške, če kdo ravna v nasprotju s tem predlogom razveljavljenega 39. člena ZNB. Tretji odstavek pa štirinajsto točko še dopolnjuje in določa strožjo kazen za posameznike, ki organizirajo zbiranje ljudi pri tem pa povzročijo nevarnost za zdravje večjega števila ljudi v času, ko je je zbiranje ljudi prepovedano zaradi nevarnosti širjenja nalezljive bolezni.

Skladno s predlaganim devetim odstavkom 39. člena ZNB Vlada v uredbah določi tudi prekrške in sankcije za primer kršitve določb uredb, zato črtane navedbe nimajo več smisla. Skladno s 3. členom zakona, ki ureja prekrške se ti lahko določijo tudi z uredbo Vlade RS. Vladi RS je s tako ureditvijo omogočeno, da skladno z načelom zakonitosti, za primer kršitve ukrepov, določi vse znake prekrškov in sankcije zanje.

K 5. členu:

Ta člen določa začetek veljavnosti zakona z naslednjim dnem po objavi v Uradnem listu RS. Ustavno sodišče RS je odločilo, da mora Državni zbor RS v odločbi ugotovljeno neskladje odpraviti v roku dveh mesecev po objavi te odločbe v Uradnem listu RS (Odločba št. U-I-79/20, objava z dne 3. 6. 2021). Ker je naloženi rok že potekel, predlagamo, da zakon stopi v veljavo že z naslednjim dnem po objavi v Uradnem listu RS.

IV. BESEDILO ČLENOV, KI SE SPREMINJAJO

39. člen

Kadar z ukrepi, določenimi s tem zakonom, ni mogoče preprečiti, da se v Republiko Slovenijo zanesejo in v njej razširijo določene nalezljive bolezni, lahko Vlada Republike Slovenije odredi tudi naslednje ukrepe:

1. določi pogoje za potovanja v državo, v kateri obstaja možnost okužbe z nevarno nalezljivo boleznijo in za prihod iz teh držav;
2. prepove oziroma omeji gibanje prebivalstva na okuženih ali neposredno ogroženih območjih;
3. prepove zbiranje ljudi po šolah, kinodvoranah, javnih lokalih in drugih javnih mestih, dokler ne preneha nevarnost širjenja nalezljive bolezni;
4. omeji ali prepove promet posameznih vrst blaga in izdelkov.

O ukrepih iz prejšnjega odstavka mora Vlada Republike Slovenije nemudoma obvestiti Državni zbor Republike Slovenije in javnost.

57. člen

Z globo od 400 do 4.000 eurov se kaznuje za prekršek posameznik:

1. če ne ravna v skladu z ukrepom osamitve iz drugega odstavka 18. člena tega zakona;
2. če ne ravna v skladu z ukrepom karantene iz prvega odstavka 19. člena tega zakona;
- 2.a če ne ostane na naslovu, kjer izvaja karanteno na domu, ali ne omeji fizičnih stikov z osebami, ki ne prebivajo na tem naslovu v skladu z osmim odstavkom 19.a člena, sedmim odstavkom 19.b člena ali prvim odstavkom 19.c člena tega zakona;
- 2.b če pri izpolnjevanju podatkov na podlagi četrtega in petega odstavka 19.b člena tega zakona navede neresnične podatke, na podlagi katerih pridobi izjavo o karanteni na domu, čeprav ni bil v visoko tveganem stiku s povzročiteljem nalezljive bolezni ali ne prihaja iz območja z visokim tveganjem za okužbo;
3. če se ne zdravi oziroma ne ravna v skladu z 20. členom tega zakona;

4. če se izmika ali onemogoča obvezno cepljenje iz prvega odstavka 22. člena tega zakona;
5. če zavrača ali se izmika zaščiti s specifičnimi imunoglobulini v nasprotju s 23. členom tega zakona,
6. če zavrača ali se izmika zaščiti z zdravili v nasprotju s 24. členom tega zakona;
7. če zavrača ali onemogoča dezinfekcijo, dezinsekcijo in deratizacijo iz 26., 27. in 28. člena tega zakona;
8. če zavrača ali se izmika obveznim higienskim pregledom s svetovanjem iz 31. člena tega zakona;
9. če opravlja delo ali dejavnost brez obveznega predhodnega zdravstvenega pregleda iz 31. člena tega zakona;
10. če zavrača ali se izmika obveznim zdravstvenim pregledom iz 32. člena tega zakona;
11. če ne opravi zdravstvenega pregleda, ki mu je bil odrejen pri zdravstveno higienskem pregledu;
12. če opravlja delo v nasprotju s 33. členom tega zakona;
13. če ravna v nasprotju s 35. členom tega zakona;
14. če ravna v nasprotju s prvim odstavkom 39. člena tega zakona.

Za dejanje iz 1. do 6. točke prejšnjega odstavka se kaznuje za prekršek z globo od 400 do 4.000 eurov starš ali skrbnik otroka, ki je storil prekršek, če je to neposredna posledica opustitve starševske skrbi ali obveznosti skrbnika.

Če je v primeru prekrška iz 14. točke prvega odstavka tega člena, za katerega se kaznuje posameznik, ki organizira zbiranje ljudi v nasprotju s predpisom, s katerim je določen ukrep prepovedi oziroma omejevanja zbiranja ljudi na javnem kraju na podlagi 3. točke prvega odstavka 39. člena tega zakona, narava prekrška posebno huda zaradi povzročitve nevarnosti za zdravje večjega števila ljudi v času, ko je zbiranje ljudi prepovedano zaradi nevarnosti širjenja nalezljive bolezni, se posameznik kaznuje z globo od 1.200 do 12.000 eurov.

**PODPISNIKI_CE PREDLOGA ZAKONA O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH
ZAKONA O NALEZLJIVIH BOLEZNIH**

Prof. dr. Samo Bardutzky, izredni profesor na Pravni fakulteti UL,

Prof. dr. Alenka Šelih, zaslužna profesorica na Pravni fakulteti UL,

Prof. dr. Katja Filipčič, redna profesorica na Pravni fakulteti UL,

Prof. dr. Rajko Pirnat, redni profesor na Pravni fakulteti UL,

Prof. dr. Polonca Kovač, redna profesorica na Fakulteti za upravo UL,

Prof. dr. Jerca Škerl Kramberger, izredna profesorica na Pravni fakulteti UL,

Prof. dr. Aleš Završnik, Inštitut za kriminologijo pri Pravni fakulteti UL,

Matija Urankar, odvetnik, Odvetniška pisarna Senica in partnerji.