

Epidemija in ukrepi za njeno zaježitev: omejitev gibanja na občine in »policijska ura«

Benjamin Flander¹

»Kdo bi si mislil, da bo dihanje zraka na javnem kraju tako rekoč čez noč postalo sebično in kaznivo ravnanje.«

V članku analiziramo ukrepa za zaježitev epidemije, ki v slovenski javnosti in medijih, pri izvrševalcih in nadzornikih predpisov ter ne nazadnje na Ustavnem sodišču dvigujeta največ prahu. Kratki retrospektivi dogodkov, ki so v večini evropskih držav pripeljali do razglasitve epidemije/pandemije, sledi okvirni pregled ukrepov zakonodajne in izvršilne oblasti, ki s ciljem preprečitve širjenja okužb in zavarovanja javnega zdravja bolj ali manj omejujejo temeljne pravice. V Sloveniji je omejitev gibanja na občine medtem že dočakala ustavnosodni epilog. Pobudi, ki se nanašata na t. i. policijsko uro, je Ustavno sodišče sprejelo v odločanje. V članku odločitve varuha ustave podrobneje analiziramo v luči opozoril nekaterih pravnih strokovnjakov, da smo med epidemijo priča družbeno škodljivemu nesorazmernemu omejevanju temeljnih pravic in »eroziji prava«. Namen tega »podjema« je morebitne bralce iz vrst družbenih nadzornikov, ki bdijo nad ukrepi, izvajajo prekrškovne postopke in izrekajo globe, seznaniti z nekaterimi temeljnimi vsebinskimi (ustavno) pravnimi vidiki in vprašanji izvrševanja njihovih pooblastil v obstoječih družbenih razmerah.

Ključne besede: epidemija, covid-19, svoboda gibanja, »policijska ura«, ustava, sorazmernost

UDK: 342.7:616-036.21

1 Namesto uvoda

Zaradi hitrega širjenja okužb z virusom SARS-Cov-2 in z njim povezane nalezljive bolezni covid-19 je večina evropskih držav spomladi 2020 razglasila bodisi epidemijo/pandemijo kot posebno obliko izrednih družbenih razmer bodisi izredno stanje.² Razmere so se domala povsod po Evropi hitro zaostrovale in na vrhuncu pandemije konec marca in v aprilu

so v nekaterih državah z bolj ali manj zanesljivimi metodami na dan potrdili po več tisoč ali celo več deset tisoč novih okužb. Naglo se je začelo povečevati tudi število umrlih, ki so bili okuženi s koronavirusom.³ Vlade držav so se – nekatere prej, druge pozneje – na nastale okoliščine odzvale z uvajanjem ukrepov, ki so s ciljem zaježitve prenašanja okužb in koronavirusne bolezni ter zavarovanja zdravja in življenja ljudi (zlasti ranljivejših) bolj ali manj omejili temeljne pravice in svoboščine državljanov in drugih prebivalcev.

Na seznamu ukrepov, ki so jih postopoma uvedle skoraj vse evropske države (pogosto omenjena izjema je /bila/ Švedska),⁴ so bolj ali manj dosledno zaprtje državnih meja,

¹ Dr. Benjamin Flander, izredni profesor prava, Fakulteta za varnostne vede Univerze v Mariboru, Slovenija. E-pošta: benjamin.flander@fvv.uni-mb.si

² Urad za demokratične ustanove in človekove pravice Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE/ODIHR) (angl. Organization of Security and Cooperation in Europe (OSCE/ODIHR)) je v svojem poročilu o odzivu držav na pandemijo covid-19 države razdelil na tiste, ki so z ukrepi za preprečitev širjenja okužb in zaježitev pandemije temeljne pravice iz mednarodnih konvencij »zgolj« omejevale, in tiste, ki so nekatere temeljne pravice začasno razveljavile. Pri tem je države razdelil na tiste, ki so razglasile izredno stanje ali izredne razmere, in one, ki tega niso storile. Poročilo opozarja, da so bile redke države, ki so o začasni razveljavitvi pravic iz mednarodnih konvencij poročale mednarodnim organizacijam, in da (ne) razglasitev izrednega stanja ali izrednih razmer ni odločilno vplivala na sprejemanje ukrepov in intenzivnost omejitev temeljnih pravic – v nekaterih državah, ki niso razglasile izrednega stanja, so bile omejitve temeljnih pravic kljub temu zelo intenzivne (Organization of Security and Cooperation in Europe [OSCE/ODIHR], 2020).

³ V tem in vseh drugih pogledih je »prednjačila« Italija, ki je prve okužbe in smrti okuženih oziroma obolelih uradno zabeležila že februarja. Že v začetku marca so pristojne ustanove te države zaznale po več tisoč okuženih oseb na dan, vrtoglavo pa je začelo naraščati tudi število okuženih oziroma obolelih, ki so umrli (v večini primerov naj bi šlo za starejše ljudi, ki jih ogrožajo druge bolezni). Mediji po svetu so poročali o prizorih s severa države, kjer naj bi umrle iz domov in bolnišnic odvažali konvoji (vojaških) tovornjakov. V prvi polovici marca naj bi se dobra polovica smrti prebivalcev sveta, ki so zboleli za koronavirusno boleznijo, zgodila v Italiji.

⁴ Samosvojega pristopa te države pri soočanju s pandemijo se je prijel izraz »švedski model«. Švedske oblasti, v nasprotju z domala vsemi drugimi evropskimi državami, niso uvedle strogih

obvezna karantena za okužene, obvezna (samo)izolacija za tiste, ki so bili v stiku z okuženim(i), obvezna testiranja, omejitve in prepovedi dostopa ter gibanja in zbiranja na javnih (mestnih) površinah, kot so trgi, parki, igrišča ipd., delna ali popolna ustavitve javnega prometa, omejitve in prepovedi opravljanja vseh t. i. nenujnih gospodarskih (ponujanje blaga in storitev) in negospodarskih (športna tekmovanja ipd.) dejavnosti, omejitve dostopa do nekaterih zdravstvenih storitev in storitev socialnega skrbstva, delno ali popolno zaprtje vrtcev, šol, univerz, cerkva, športnih objektov, kinodvoran, gledališč, opernih hiš itd., obvezna uporaba zaščitne maske v zaprtih javnih prostorih in – v nekaterih državah ali regijah – tudi na prostem, razkuževanje rok in zaprtih prostorov, omejitve in prepovedi druženja (prepovedi porok, pogrebov in drugih zasebnih dogodkov z udeležbo večjega števila ljudi), vzdrževanje medosebne razdalje (angl. *social distancing*), uvajanje posebnih režimov poslovanja (s strankami) v trgovinah z življenjskimi potrebščinami, lekarnah, bankah, poštah, javnih uradih itd. (če njihovega obratovanja oblasti niso prepovedale oziroma ustavile) in še bi lahko naštevali (OSCE/ODIHR, 2020). Vlade nekaterih držav (praviloma tistih z izrazito slabimi epidemiološkimi razmerami, v nekaterih primerih pa temu najbrž botruje tudi nizka raven demokratične kulture) omejitve gibanja stopnjujejo vse do prepovedi gibanja zunaj domicilnih mestnih četrti, občin ali regij, uvedbe t. i. nočne policijske ure, ponekod pa je bila začasno odrejena celo popolna splošna prepoved gibanja ljudi na prostem (oblasti so prepovedale zapuščanje prebivališč). V večini evropskih držav se je prej ali slej zgodil t. i. *lockdown*, tj. popolna zavora (javnega) življenja. Podoben »scenarij« se je odvijal tudi na drugih kontinentih.

S sprejetimi ukrepi za zavezitev širjenja novega koronavirusa je do poletja večini držav uspelo število novih okužb

nadzorstvenih ukrepov in drastičnih omejitev temeljnih pravic. Švedska vlada je uvedla preventivne ukrepe za zaščito najranljivejših skupin in omejitve glede zbiranja večjega števila ljudi, zaprtju vrtcev, šol, univerz, knjižnic, kinodvoran in gledališč, prepovedi opravljanja dejavnosti in splošnim omejitvam gibanja ljudi pa so se oblasti odrekale. Nošnja zaščitnih mask je (bila) priporočena na letaliških terminalih, v drugih zaprtih prostorih in na prostem pa maske niso (bile) obvezne. Po prvotnem naglem naraščanju števila okuženih in umrlih se je trend umiril in Švedska se je pridružila državam, ki so (bile) zaradi pandemije med (naj)manj prizadetimi. Ideolog »švedskega modela«, epidemiolog Anders Tegnell, je napovedal, da na Švedskem jeseni ne pričakujejo drugega vala epidemije, ampak kvečjemu lokalne izbruhe, ki jih bodo lahko obvladali (Sajovic, 2020). O tem, v katero smer je krenil »švedski vlak«, je zaradi protislovnega poročanja v medijih, težko soditi. Nesporno je le to, da je bil »liberalen« pristop k spopadanju s pandemijo deležen številnih kritik in da so oblasti v zadnjem obdobju tudi na Švedskem posegle po ostrejših ukrepih, ki intenzivneje omejujejo temeljne pravice.

močno zmanjšati, po rahljanju omejitev in prepovedi pa je že julija število okužb in umrlih z okužbo spet začelo strmo naraščati, sorazmerno s tem je začelo naraščati tudi povpraševanje po zdravstvenih storitvah (vključno s hospitalizacijo). Naposled, z redkimi izjemami, ni bilo države, ki je ob koncu poletja ali v začetku jeseni ne bi zajel t. i. drugi val epidemije, s tem pa tudi ponovno uvajanje prepovedi in omejitev. V Italiji, ki je bila zaradi pandemije spomladi med vsemi evropskimi državami najbolj prizadeta, je vlada že konec septembra ponovno uvedla obvezno uporabo zaščitnih mask na prostem in v vseh zaprtih javnih prostorih (povsod, razen v domovih). Italijanska vlada se je za ta ukrep (veljal je in še vedno velja za vso državo) odločila po tem, ko so v državi v enem dnevu potrdili več kot 3.500 novih okužb, največ po koncu aprila. Ukrepi, ki jih je sprejela italijanska vlada, so se v oktobru stopnjevali do ponovne uvedbe obvezne karantene in (samo) izolacije, omejitve in prepovedi gibanja in zbiranja na javnih površinah, prepovedi opravljanja storitvenih dejavnosti, zaprtja vrtcev, šol, muzejev, knjižnic, gledališč in tako naprej, vse do določitve nočne policijske ure. Javno življenje je bilo na najbolj ogroženih območjih spet ustavljeno (M. L., 2020).

Zapiranje meja, obvezno karanteno, prepovedi gibanja, zbiranja, druženja, organiziranja prireditev in dogodkov, omejitve in prepovedi opravljanja dejavnosti, obvezno nošnje maske na prostem, delno »policijsko uro« in druge ukrepe za zavezitev širjenja okužb so znova začele uvajati in zaostrovanje tudi oblasti drugih evropskih držav. Drugemu valu je, oziroma naj bi, spomladi leta 2021 sledil še tretji. Omejitve in prepovedi so oblasti v večini evropskih držav »podkrepile« z zagroženimi visokimi globami za kršitelje ukrepov, v nekaterih evropskih in drugih državah pa tudi z zaporno kaznijo in unikatnimi »koronavirusnimi« sankcijami.⁵

Med pandemijo je postalo jasno, da države svoje pravice in dolžnosti, da svojim državljanom in drugim prebivalcem v okoliščinah pandemije zagotovijo potrebno zdravstveno oskrbo ter zavarujejo njihovo zdravje in življenje, ne morejo ali ne znajo udejanjiti brez večjih ali manjših omejitev in (začnih) razveljavitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin, pri če-

⁵ »Koronska punitivnost« se je najbolj razbohotila v azijskih in afriških državah. Če držijo navedbe v nekaterih spletnih medijih, so (bile) v nekaterih afriških in azijskih državah za kršitev ukrepov za zavezitev širjenja okužb s koronavirusom predvidene tudi nekatere nenavadne sankcije, ki naj bi kršitelje prisilile k »strenitvi in premisleku«. V Ruandi, na primer, je (bila) sankcija za kršitelje pravila obveznega nošenja zaščitne maske celodnevno sedenje na žgočem soncu, v Indoneziji pa naj bi bila za tiste, ki kršijo to pravilo, predvidena alternativna sankcija (kot nadomestilo za denarno kazen), pri kateri se lahko kršitelj za določen čas uleže v krsto in razmisli o posledicah svojega ravnanja (D. K., 2020; T. J., 2020; Tratnik, 2020).

mer so najbolj »na udaru« pravice, ki varujejo osebno svobodo in svobodo izbire, svobodo gibanja, dostop do vzgoje in izobraževanja, možnost mirnega zbiranja, združevanja in javnega izražanja mnenj, svobodno izpovedovanje vere in drugega prepričanja, dostop do sodišča in sodnega varstva pravic, svobodno znanstveno in umetniško izražanje, možnost opravljanja dela, lastnino in svobodno gospodarsko pobudo, enakost pred zakonom in prepoved diskriminacije, dostojanstvo, fizično in psihično zdravje in tako naprej. Seznam je obsežen, ključno vprašanje, ki ga pri tem na države naslavljata njihovo lastno ustavno pravo in mednarodno pravo temeljnih pravic, pa je, kje je meja, ki je oblasti pri omejevanju posameznikove relativne svobode in drugih temeljnih pravic ne bi smele prestopiti (European Union Agency for Fundamental Rights [FRA], 2020; OSCE/ODIHR, 2020).

V mnogih državah so se že med prvim valom pandemije začeli pojavljati tudi množični protestni shodi ljudi, ki menijo, da so nekatere prepovedi in omejitve pretirane in nečloveške, da nimajo znanstvene podlage ter da kršijo temeljne človekove pravice in svoboščine.⁶ Javnih zborovanj, ki odpirajo etično in družbeno vprašanje, kako uskladiti skrb za javno zdravje z osebnimi svoboščinami, se udeležujejo različne družbene skupine in posamezniki, od skrajnih desničarjev in privrženecv teorij zarot do skrajnih levičarjev in nasprotnikov cepljenja, od zaskrbljenih staršev, ki menijo, da ukrepi najmlajšim uničujejo otroštvo, do tistih, ki se sklicujejo na alternativna mnenja stroke, ki jih odločevalci in množični mediji prezrejo. Kar te skupine in posameznike druži, je vsesplošni občutek krivičnosti, izgube osebnih svoboščin in neredko tudi zdravega razuma. Številni oporečniki kot zgled navajajo Švedsko, ki je, kot rečeno, izbrala alternativen, bistveno manj omejujoč model (K. S., 2020).

⁶ V Nemčiji je bilo v začetku novembra ob enem samem koncu tedna napovedanih prek dvajset protestnih shodov, pri čemer so pristojne oblasti nekatere prepovedale (npr. tistega v Münchnu). V Leipzigu, kjer se je zbralo dvajset tisoč ljudi, je na transparentu enega od udeležencev pisalo: »Za resnico, pravico in svobodo!« Na shodu v Berlinu, na katerem se je zbralo štirideset tisoč ljudi, so udeleženci nosili transparente z napisi: »Ne koronskemu pranju možganov«, »Svoboda« in »Ne nagobčnikom«. Na protestnih shodih v Zagrebu so udeleženci, med drugim, opozarjali, da je zaradi vladnih omejitev in prepovedi ogrožena pravica do dela in podjetništva ter pravočasne zdravstvene oskrbe. Kritizirali so tudi medije, ki naj bi kršitvam temeljnih pravic delali promocijo in zganjali paniko. Nekateri protestniki so s transparenti sporočali, da je covid-19 laž in da nismo vsi covididioti, ter pozivali k svobodi, objemu in zdravemu razumu. Dva izmed sloganov na protestih v Rimu sta bila na primer: »Ne maskam, ne socialni distanci« in »Uprite se novemu svetovnemu redu«. Ponekod so udeleženci protestov shode poimenovali »festival svobode« in ob tem opozorili, da so oblasti pandemijo zlorabile z namenom, da bi »zaslužile« državljane (K. S., 2020; K. T., 2020). In tako naprej.

Odziv oblasti na množična zbiranja protestnikov⁷, ki so (bila) praktično povsod (z redkimi izjemami) zaradi nevarnosti širjenja okužb pravno prepovedana, je (bil) v različnih državah dokaj podoben – vladni predstavniki (in podporniki) protestnikom očitajo sebičnost in neodgovorno povzročanje nevarnosti širjenja okužb ter posledično ogrožanje življenja in zdravja ljudi, zlasti ranljivejših.⁸ V »sinergiji« s tem se je začelo stopnjevati tudi ukrepanje policije, tako zoper posameznike, ki kršijo prepovedi in omejitve, kot tudi zoper udeležence protestnih shodov, kar je ponekod pripeljalo do uporabe drastičnih prisilnih sredstev (vodni top, solzivec ipd.), ekscesne uporabe policijske sile in množičnih odvzemov prostosti. K temu je treba pripomniti, da so protestni shodi, ki so v nekaterih državah sčasoma postali nasilni, le vrh ledene gore izražanja nestrinjanja in nezadovoljstva nad ravnanjem oblasti pri spopadanju z epidemijo. Marsikje posamezniki in skupine, ki so jim protivirusni ukrepi prizadejali večjo premoženjsko škodo in hudo osebno stisko ali pa so jih celo pahnili v pomanjkanje in revščino, zoper vlade in njihove predstavnike (bolj ali manj neuspešno) vlagajo kazenske ovadbe in odškodninske tožbe.⁹

Temu dogajanju smo z nekaterimi posebnostmi priča tudi v Sloveniji. Slovenske oblasti so se na nevarnost širjenja okužb in pandemijo koronavirusne bolezni odzvale s podobnimi

⁷ Poleg protestnih shodov zaradi pretiranih in škodljivih ukrepov se je zgodilo tudi nekaj, sicer precej manj množičnih, shodov, na katerih so udeleženci opozarjali, da so oblasti za zaščito ljudi pred biološko grožnjo, ki jo pooseblja koronavirus, naredile bistveno premalo ter da niso dovolj učinkovito zavarovale zdravja in življenja ljudi. Ponekod, denimo v Franciji, so bili ti pritiski tako močni, da je vlada odstopila, zoper njene člane pa so bile zaradi neodgovornega ravnanja oziroma opustitve dolžnega ravnanja vložene odškodninske tožbe.

⁸ Italijanska policija je v eni od izjav za javnost izrazila razočaranje, ker so se vsem opozorilom navkljub nekateri udeležili protestov, s tem pa naj bi ogrozili življenja prebivalcev. Še bolj nazoren je bil italijanski zunanji minister, ki je »zanikovalce novega koronavirusa« pozval, naj izkažejo vsaj spoštovanje do svojcev umrlih. Podobno so se na izraze nezadovoljstva in upora odzvale tudi vlade drugje po svetu. Premier avstralske zvezne države Victoria je, na primer, javno oznanjal, da bi protesti lahko ogrozili pot te južne zvezne države iz popolnega zaprtja. Protestiranje ljudi je označil kot »absolutno sebično ravnanje« in sklenil, da je edini boj, ki bi se ga morali udeležiti, boj proti virusu (K. S., 2020).

⁹ V roke mi je prišla odškodninska tožba zoper aktualnega kanadskega premierja Justina Trudeauja, ministre v njegovi vladi in nekatere druge predstavnike kanadskih oblasti. Tožba na dvesto strani osupljivo natančno popisuje (ne)premoženjsko škodo, način njene povzročitve, vzročno zvezo ter elemente subjektivne in kolektivne odgovornosti, ki jo tožniki pripisujejo nosilcem oblasti. Podobno civilno tožbo naj bi skupina uveljavljenih odvjetnikov in pravnih strokovnjakov pripravljala tudi v Nemčiji in nekaterih drugih evropskih državah.

ukrepi in omejitvami temeljnih pravic kot oblasti večine drugih evropskih držav. Razglašena, preklicana in ponovno uvedena je bila epidemija, pri čemer so se omejitve in prepovedi ter sankcije za njihove kršitve stopnjevale »skladno z epidemiološkimi razmerami«. Tudi v Sloveniji so se začeli vrstiti neprijavljeni protestni shodi proti Vladi. Povod zanje naj bi bilo, poleg neustreznega in neučinkovitega spopadanja z epidemijo in ukrepov, ki naj bi kršili človekove pravice, tudi »uničevanje« demokracije in pravne države, »stopnjevanje represije«, »napadi na neodvisno novinarstvo in medije«, »ksenofobija in diskriminacija prebežnikov«, »politika sovraštva« do ideoloških in političnih nasprotnikov ter do drugačnih in drugače mislečih, nesposobnost, nepravilnosti in korupcija pri nabavi mask in druge zaščitne ter medicinske opreme (respiratorjev, hitrih antigenskih testov itd.), »kršitve omejitev, ki jih je Vlada sama določila«, »twitanje«, lažni profili na družbenih omrežjih in še bi lahko naštevali. Družbeni nadzorniki na čelu s policijo in zdravstveno inšpekcijo so pri implementaciji (ustavno bolj ali manj problematičnih) (pod)zakonskih predpisov in obvladovanju množičnega zbiranja protestnikov najprej ravnali zadržano, pred drugo razglasitvijo epidemije pa se je tudi uporaba policijske sile zoper posamezne kršitelje ukrepov in udeležence protestov začela vidno stopnjevati. Zaradi kaznivih dejanj in nasilja na enem od protestnih shodov smo bili, naposled, tudi tostran Alp soočeni s prizori (zakonite) uporabe prisilnih sredstev policije za obvladovanje množic.

Zaradi ukrepov za zajezitev epidemije, ki naj bi bili nerazumni, neživljenjski ali pretirani (nesorazmerni), predvsem pa taki, da se je zaradi njih marsikdo znašel v pomanjkanju in stiski (socialni, ekonomski in/ali duševni), ter tudi zaradi ravnanja družbenih nadzornikov pri implementaciji ukrepov imajo od razglasitve epidemije polne roke dela tudi sodišča na čelu z Ustavnim sodiščem, ki je, kot piše v Ustavi, najvišji organ sodne veje oblasti na področju ustavnosti, zakonitosti in varstva človekovih pravic. Dva izmed ukrepov, ki v slovenski javnosti in medijih, pri izvrševalcih in nadzornikih predpisov ter ne nazadnje na Ustavnem sodišču dvigujejo največ prahu, sta zagotovo omejitve gibanja na občine prebivališča in t. i. policijska ura.¹⁰ Omejitve gibanja na občine je medtem že dočakala ustavnosodni epilog. Pobudi, ki se nanašata na »policijsko uro«, je Ustavno sodišče sprejelo v odločanje, predlog vlagatelj za zadržanje izvrševanja spornega predpisa pa

je zavrnilo. V osrednjem delu članka odločitve varuha ustave, ki se nanašajo na ta dva ukrepa, podrobneje analiziramo v luči opozoril nekaterih pravnih strokovnjakov, da smo (v Sloveniji) med epidemijo priča družbeno škodljivemu nesorazmernemu omejevanju temeljnih pravic in »eroziji prava«.

2 Ukrepi za zajezitev epidemije: omejitev gibanja na občine prebivališča in »policijska ura«

V članku je osrednja pozornost namenjena ukrepoma, ki sta, kot smo poudarili že zgoraj, v strokovnem, političnem in občem javnem govoru med vsemi ukrepi za zajezitev epidemije najbolj izpostavljena. Namen njune podrobnejše razčlenbe je morebitne bralce iz vrst družbenih nadzornikov, ki bdijo nad ukrepi za preprečitev širjenja okužb, izvajajo prekrškovne postopke in izrekajo globe, seznaniti z nekaterimi temeljnimi vsebinskimi (ustavno)pravnimi vidiki in vprašanji izvrševanja njihovih pooblastil v obstoječih družbenih razmerah. Čeprav je na dlani, da izvajanje nadzora, vodenje prekrškovnih postopkov in sankcioniranje kršiteljev (npr. udeležencev protestov) tudi samo po sebi odpira kopico pomembnih (ustavno) pravnih vprašanj,¹¹ se v članku s temi vprašanji ne ukvarjamo, saj zahtevajo osredotočeno in samostojno obdelavo.

2.1 Omejitve gibanja na občine prebivališča

Ta ukrep je bil, kot rečeno, med vsemi ukrepi za zajezitev epidemije najbolj na »prepihu«. Prvič že ob uvedbi konec marca, nato poleti ob objavi odločbe Ustavnega sodišča, ki se nanaša na ta ukrep, in končno v začetku letošnjega leta, ko se je dvom glede smiselnosti in učinkovitost te omejitve občutneje okrepil. Ob uvedbi tega ukrepa so vladni predstavniki, člani koalicije, nekateri epidemiologi in drugi strokovnjaki s področja medicine (in njej sorodnih disciplin) ter nekateri »navadni« državljani menili, da je striktna omejitev stikov med ljudmi *conditio sine qua non* uspešnega preprečevanja širjenja okužb ter da je (bila v danih okoliščinah) omejitev gibanja na občine prebivališča nujen in utemeljen ukrep. Na nasprotnem bregu so (bili) utaborjeni tisti, ki zastopajo stališče, da je (bila) prepoved nepotrebna, neživljenjska in ne(u)pravič(e)na. Tudi pravni strokovnjaki so (bili) v svojih mnenjih, komentarjih in ocenah

¹⁰ V prid tej tezi, med drugim, govori naslednje: ena od dveh ustavnih sodnic, ki sta pri odločanju o (ne)ustavnosti ukrepa prepovedi gibanja zunaj meja občine prebivališča glasovali proti večinski odločitvi Ustavnega sodišča, je v ločenem mnenju med drugim zapisala, da sodnika in sodnici, ki sta glasovali proti odločbi, o smiselnosti, nujnosti in sorazmernosti večine drugih, v času epidemije uvedenih ukrepov ne dvomijo – nepotrebna, nenujna in nesorazmerna je (bila) po njihovem mnenju omejitev gibanja na občine prebivališča (več v poglavju 2).

¹¹ Na primer vprašanje, ali je 39. člen Zakona o nalezljivih boleznih (2006), ki predstavlja zakonsko podlago za prepovedi in omejitve temeljne pravice do svobode gibanja in zbiranja, sploh skladen z Ustavo, ter ali so potemtakem dejavnosti nadzornikov (vodenje postopkov, sankcioniranje itd.) sploh ustavnopravno legitimne. Ustavnopravno problematična je, vsaj po našem mnenju, tudi višina glob, ki je za kršitve prepovedi in omejitev gibanja (in številne druge kršitve vladnih odlokov) določena z Zakonom o nalezljivih boleznih (2006).

razdeljeni, zdi pa se, da so (bili) v večini tisti, ki se jim ta ukrep ne zdi ustavnopravno problematičen. O tem, da je treba v krznih časih posamezniku temeljne pravice zožiti v interesu skupnosti, sorazmerno z nevarnostjo, ki ji preti, pač ne gre dvomiti ... Kakor koli že, na Ustavno sodišče je prispelo več pobud za oceno skladnosti ukrepa omejitve gibanja na občine z Ustavo.

Eden od pobudnikov, ki je želel ostati anonimen, je izpodbijal Odlok o začasni splošni prepovedi gibanja in zbiranja ljudi na javnih mestih in površinah v Republiki Sloveniji ter prepovedi gibanja izven občin (2020) in spremembe tega odloka (Odlok o spremembi Odloka o začasni splošni prepovedi gibanja in zbiranja ljudi na javnih mestih in površinah v Republiki Sloveniji ter prepovedi gibanja izven občin, 2020). Ustavno sodišče je o ustavnosti odloka meritorno odločilo z Odločbo št. U-I-83/20 z dne 27. 8. 2020. V tej zadevi so se iskre med ustavnimi sodniki in sodnicami kresale že spomladi, ko je bilo na mizi vprašanje, ali pobudnik izkazuje pravni interes za sprejem pobude v odločanje. Sodišče je v Sklepu št. 83/20-10 z dne 16. 4. 2020 na to vprašanje odgovorilo pritrdilno. Izhajalo je iz stališča, da je pravni interes za vložitev pobude izkazan, čeprav pobuda ni vložena skupaj z ustavno pritožbo zoper posamični pravni akt, ki se opira na zanj ustavno sporne določbe predpisa, če bi pobudnik izdajo takega posamičnega akta lahko izzval le tako, da bi ravnal protipravno (tj. da bi s svojim ravnanjem storil prekršek). Ustavno sodišče je ugotovilo, da gre za tak primer tudi v obravnavani zadevi ter da pobuda hkrati odpira načelna in pomembna ustavnopravna vprašanja, zato je pobudo sprejelo v odločanje (odločitev je sprejelo z osmimi glasovi proti nemu).¹² Sodišče je z istim sklepom do končne odločitve zadržalo izvrševanje 7. člena odloka¹³ ter Vladi v zvezi s tem naložilo, da mora ob upoštevanju mnenja epidemiološke stroke tedensko preverjati, ali so sprejeti ukrepi za zajezitev širjenja okužb (tudi omejitve gibanja na občine) še potrebni za doseganje zasledovanih ciljev, in jih ob upoštevanju strokovnih razlogov podaljšati, spremeniti ali odpraviti. Pobudnikov predlog za zadržanje izvrševanja nekaterih drugih določb odloka je sodišče zavrglo.

¹² Proti tej odločitvi je glasoval sodnik Jaklič. V delno odklonilnem ločenem mnenju (Jaklič, 2020a) je opozoril, da Ustavno sodišče pobudo sprejme praviloma šele po izčrpanju vseh pravnih sredstev skupaj s priloženo ustavno pritožbo. Tako kot vsak drug državljani bi moral po njegovem mnenju tudi pobudnik za oceno ustavnosti odloka o prepovedi gibanja in zbiranja ljudi pravico najprej iskati pred rednimi sodišči – šele ko bi to pot izčrpal, bi bila mogoča presoja na Ustavnem sodišču. Po mnenju sodnika, ki je glasoval proti sprejemu pobude v odločanje, pobudnik tudi z ničimer ni pojasnil, kaj konkretno v njegovem primeru je onemogočeno zaradi obstoja izpodbijanega odloka.

¹³ Po tej določbi so prepovedi gibanja in zbiranja ljudi iz tega odloka veljale do prenehanja razlogov zanje, kar ugotovi Vlada s sklepom, ki ga objavi v Uradnem listu RS.

Pobudnik je zatrjeval, da je odlok v neskladju z 2. členom Ustave (URS, 1991), ker je nejasen in nedoločen. Neskladen je bil po mnenju pobudnika tudi z 39. členom Zakona o nalezljivih boleznih (2006), ker ta določba pooblastila za sprejem ukrepov ni dajala Vladi, ampak ministru, pristojnemu za zdravje. Ukrepi, ki jih (je) določa(l) odlok, naj bi veljali nedoločen čas, poleg navedenega pa naj bi tudi presejali ukrepe, ki jih omogoča 39. člen Zakona o nalezljivih boleznih (2006), saj tako vseobsegajoče in intenzivno omejujejo človekove pravice, da bi bila uvedba teh ukrepov v skladu s 16. členom Ustave (1991) mogoča samo ob predhodno razglašenem vojnem ali izrednem stanju na podlagi 92. člena Ustave (1991), do česar pa v danih okoliščinah ni prišlo. Ukrepi, ki jih uvaja odlok, naj bi bili tudi sicer nerazumni glede na zasledovani cilj. Poleg tega je odlok po mnenju pobudnika županom podelil pristojnosti, da še dodatno posežejo v temeljne pravice, za kar Vlada po njegovem mnenju nima pooblastila v zakonu in Ustavi (U-I-83/20-10).

Ustavno sodišče je o pobudi vsebinsko razsodilo štiri mesece po sprejemu odločitve, da jo bo sprejelo v odločanje. Razsodilo je, da izpodbijana odloka¹⁴ nista bila v neskladju z Ustavo. Odločbo U-I-83/20 je sprejelo s petimi glasovi za in štirimi proti. Večina ustavnih sodnikov je k odločitvi dala pritrdilna ali odklonilna ločena mnenja. Po ustaljeni ustavnosodni presoji je mogoče omejiti človekovo pravico, če je zakonodajalec zasledoval ustavno dopusten cilj in če je omejitev skladna z načeli pravne države iz 2. člena Ustave Republike Slovenije (URS, 1991), ki prepovedujejo čezmerne posege države v ustavno zagotovljene temeljne pravice.

Ustavno sodišče je oceno, ali gre morda za čezmeren poseg, sprejelo na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti, ki obsega presojo primernosti, nujnosti in sorazmernosti posega (U-I-83/20). Svojo presojo je utemeljilo na predpostavki, da mora v primeru pojavnosti epidemije nalezljive bolezni država za varovanje zdravja hitro sprejeti ustrezne ukrepe, ki vsem zagotovijo najvišjo možno stopnjo zdravja, tako z vidika posameznika kot z vidika skupnosti. Tesna večina sodnikov in sodnic je ocenila, da je (bil) cilj, ki ga je Vlada z uvedenim ukrepom – s prepovedjo gibanja zunaj meja občine prebivališča – zasledovala, ustavno dopusten in primeren¹⁵ za doseg zasledo-

¹⁴ Pobudnik je z dopolnitvijo vloge pobudo za oceno ustavnosti razširil tudi na Odlok o začasni splošni prepovedi gibanja in zbiranja ljudi na javnih krajih, površinah in mestih v Republiki Sloveniji ter prepovedi gibanja izven občin (2020).

¹⁵ Poseg v svobodo gibanja z namenom preprečevanja širjenja nalezljivih bolezni je ustavno dopusten, če oblast z razumnimi razlogi že v času uvedbe ukrepa izkaže upošteveno verjetnost, da bi tak poseg lahko zaznavno prispeval k preprečevanju širjenja nalezljive bolezni. Neprimeren bi bil po mnenju Ustavnega sodišča ukrep, katerega učinke na zasledovani cilj bi bilo mogoče že ob njegovem sprejetju oceniti za zanemarljive ali zgolj naključne (U-I-83/20).

vanega cilja. Tudi pri presoji nujnosti tega ukrepa je sodišče izhajalo iz pozitivne obveznosti države, da zavaruje zdravje in življenje ljudi. Ustavno sodišče je opozorilo, da se je tik pred uvedbo spornega ukrepa začelo drastično povečevati število okuženih in tudi število hospitaliziranih bolnikov. Če si Vlada v teh okoliščinah ne bi odločno in intenzivno prizadevala širše preprečevati možnosti dejanskih stikov med ljudmi (tudi z izpodbijano prepovedjo gibanja), bi se po oceni tesne večine sodnikov virus lahko še naprej hitro širil. Vlada po njihovem mnenju ni mogla predvidevati, da bo le s pomočjo že uvedenih ukrepov mogoče preprečiti širjenje okužbe do te mere, da bi lahko bila vsem bolnikom glede na dejanske zmogljivosti sistema zagotovljena ustrežna zdravstvena oskrba. Zato so bili po mnenju večine ustavnih sodnikov in sodnic v danih okoliščinah nadaljnji ukrepi Vlade, ki bi lahko preprečili širjenje okužbe in s tem zlom zdravstvenega sistema, nujni.

Glede sorazmernosti ukrepa prepovedi gibanja zunaj občine prebivališča je tesna večina sodnikov in sodnic menila, da je treba (ožjo) sorazmernost posega presojati glede na čas sprejetja ukrepa, tj. glede na takratne okoliščine. Nasprotno bi bilo državnim oblastem naloženo breme, ki ga objektivno ne bi bilo mogoče izpolniti. Ukrepi morajo – tako Ustavno sodišče – kljub negotovosti temeljiti na izkazljivih razlogih in predvidevanjih, ki jih je bilo mogoče upoštevati ob njihovem sprejetju, vendar pa ima odločujoča oblast, ki je odgovorna za obvladovanje tveganj epidemije, široko polje presoje glede izbire ukrepov. Širše polje proste presoje pristojnega odločevalca je treba – tako Ustavno sodišče – dopustiti tudi pri presoji, katerim strokovnim stališčem in v kolikšnem obsegu slediti, če so strokovna medicinska (epidemiološka, virološka itd.) spoznanja ob prvem pojavu pred tem neznane nalezljive bolezni, za katero je treba razglasiti epidemijo oziroma pandemijo, še v razvoju in stroka morda tudi nima popolnoma enotnih stališč (U-I-83/20).

Tesna večina Ustavnega sodišča je opozorila tudi na to, da sta oba izpodbijana odloka omogočala izjeme od splošne prepovedi gibanja čez meje občin (zaradi opravljanja dela ali dejavnosti, dostopa do nekaterih temeljnih in zdravstvenih storitev, nudenja pomoči tistim, ki jo potrebujejo itd.). Večina je ob tem poudarila, da v primerih izjem posega v svobodo gibanja ni bilo. Čeprav je bilo gibanje omogočeno znotraj meja občin in teža posega v pravico do svobode gibanja ni bila majhna, je teža posega po mnenju tesne večine Ustavnega sodišča blažil pomen dolžnosti vsakogar do drugega in do družbene skupnosti. Čeprav koristi na strani varovanja zdravja in življenja ljudi ter sposobnosti zdravstvenega sistema za učinkovit odziv v pogojih epidemije ni bilo mogoče vnaprej natančno določiti, upoštevna stopnja verjetnosti pozitivnega vpliva spornega ukrepa na varovanje teh vrednot izraža koristi, ki odtehtajo težo posega v pravico do svobode gibanja.

Zato, po oceni Ustavnega sodišča, Vladi ni mogoče očitati, da je sprejela ukrep, ki bi bil v opisanih okoliščinah nesorazmeren s pričakovanimi koristmi (U-I-83/20).¹⁶

Ustavni sodniki in sodnice, ki se z navedenim niso strinjali, so svoj pogled na izpodbijana vladna odloka predstavili v odklonilnih ločenih mnenjih.¹⁷ Sodnica Špelca Mežnar (2020a) je v odklonilnem ločenem mnenju pojasnila, da stališče nekaterih ustavnih sodnikov, da je bila omejitev gibanja med občinami nesorazmeren ukrep, ne pomeni pavšalnega nasprotovanja vsem ukrepom ter da ne dvomijo o smiselnosti, nujnosti in sorazmernosti večine drugih, v času epidemije uvedenih ukrepov. Vendar pa je ob tem opozorila, da Vlada ni imela zakonskega pooblastila za sprejetje izpodbijanega odloka (po takrat veljavnih določbah zakona je imel tako pooblastilo minister za zdravje) – pooblastilo je dobila šele s spremembo Zakona o nalezljivih boleznih (2006).

Omenjena sodnica je v ločenem mnenju opozorila tudi na to, da so nekateri sodniki vztrajno opozarjali, da Ustavno sodišče brez predhodne presoje 39. člena Zakona o nalezljivih boleznih (2006) (kot zakonske podlage za presojani podzakonski ukrep) presoje ustavne skladnosti podzakonskega akta ne more in ne sme opraviti, a se je večina sodnikov odločila drugače.¹⁸ Po mnenju sodnice ukrep prepovedi prehajanja občinskih meja ob že sicer veljavni splošni prepovedi gibanja in združevanja na javnih krajih za nadaljnje (močnejše) preprečevanje stikov med ljudmi ni bil nujen in sorazmeren. K omejevanju stikov med ljudmi – tako sodnica – ni prispeval ničesar. Osebni stiki med ljudmi so bili omejeni že pred prepovedjo zapuščenja lastne občine. Edini učinek ukrepa je bilo skrčenje območja, po katerem smo se (pod zelo omejenimi pogoji) smeli gibati. Dejstvo, da se je smel pobudnik po sprejetju izpodbijanega ukrepa gibati le še v mejah svoje občine, ni moglo (dodatno) zaježiti širjenja okužb. Zato je bil ukrep prepovedi prehajanja občinskih mej po mnenju sodnice neprimeren, nesorazmeren in protiustaven (Mežnar, 2020a).

¹⁶ Ustavno sodišče je pri presoji (ne)sorazmernosti prepovedi gibanja med občinami izhajalo tudi iz tega, da bi v danih okoliščinah, ob upoštevanju izkušnje v Italiji, zaradi uvedbe preplagih ukrepov ob začetku epidemije lahko prišlo do take širitve virusa, da bi bilo pozneje ustrezno zaščito zdravja in življenja ljudi mogoče zagotoviti le še z ukrepi, ki bi bistveno intenzivneje posegali v človekove pravice ali temeljne svoboščine (U-I-83/20).

¹⁷ Sodnica in sodniki Mežnar, Accetto in Čeferin so podali vsak svoje odklonilno ločeno mnenje. K odklonilnemu ločenemu mnenju sodnice Špelce Mežnar se je pridružila tudi sodnica Šugman Stubbs.

¹⁸ Sodnica Mežnar (2020a) je menila, da je določba 39. člena Zakona o nalezljivih boleznih (2006) v neskladju z Ustavo, ker je prazna zakonska določba, ki je brez ustreznih vsebinskih meril in vsebuje le golo pooblastilo izvršilni veji oblasti, da omeji svobodo gibanja.

Sodnik Rok Čeferin je v odklonilnem ločenem mnenju predstavil podobno stališče (Čeferin, 2020). Ocenil je, da se je večina ustavnih sodnikov in sodnic zadovoljila z ugotovitvijo, da je treba v razmerah epidemije, ki so za slovenski prostor nove, izvršilni oblasti prepustiti skoraj neomejeno široko polje proste presoje pri izbiri in izvedbi ukrepov. Odločbo je označil za nevaren precedens. Ustavno sodišče je z njo, po njegovem mnenju, slovenski javnosti poslalo jasno sporočilo, da bo izvršilni oblasti v času epidemije dopustilo sprejetje še tako intenzivnih in nerazumno obrazloženih posegov v človekove pravice in temeljne svoboščine, ker je Vladi v kriznih razmerah pač treba zaupati. S tem se je Ustavno sodišče odpovedalo temeljnemu poslanstvu – nadzoru nad ravnanjem izvršilne oblasti, s katerim ta posega v človekove pravice in temeljne svoboščine.¹⁹

Sodnik se je, med drugim, vprašal, ali je načelo sorazmernosti orodje, ki omogoča pravilno tehtanje v primerih, ko je treba temeljno pravico omejiti v javnem interesu ali v imenu druge, pomembnejše temeljne pravice, ali pa je le sredstvo za opravičevanje take omejitve. Test sorazmernosti, ki ga uporabljajo ustavna sodišča, je sam po sebi prazno merilo, ki ga mora v vsakem primeru posebej vsebinsko zapolniti sodišče. Če ustavni sodniki napačno ocenijo pomen in težo pravic in interesov, ki so na tehtnici, pokaže napačen rezultat. Pri presoji (ne)sorazmernosti ukrepa prepovedi prehajanja občinskih meja je Ustavno sodišče – tako Čeferin – test sorazmernosti uporabilo tako, da ni mogel pokazati drugačnega rezultata, kot ga je, ker je bil uporabljen kot sredstvo za upravičenje odločitve, ki se je večini sodnikov zdela primerna. Po mnenju sodnika bi kritična, objektivna in poštena uporaba testa sorazmernosti pripeljala do drugačnega rezultata. Pokazala bi, da je bil ukrep prepovedi gibanja zunaj občine prebivališča nesorazmeren in da je Vlada nedopustno posegla v svobodo gibanja prebivalcev Slovenije, ki je zajamčena v 32. členu Ustave (1991) (Čeferin, 2020).²⁰

Sodnik Čeferin (2020) je opozoril tudi na to, da večina ustavnih sodnikov ni utemeljila svoje trditve, da je bil vladni ukrep prepovedi prehajanja meja občin podprt s stališčem epidemiološke stroke. Epidemiološka stroka, vključno s člani vladne strokovne skupine, se do ukrepa prepovedi prehajanja meja občin izrecno sploh ni opredelila. Izjema je bil dr. Ivan Eržen, ki je bil v času uvedbe ukrepa direktor Nacionalnega

inštituta za javno zdravje (NIJZ), pozneje pa ga je Vlada s tega položaja razrešila. Dr. Eržen je bil v vladni strokovni skupini edini epidemiolog in edini, ki se je izrecno (javno) opredelil do spornega ukrepa – ocenil ga je za nepotrebnega. Skrbna analiza ukrepov za zajezitev epidemije po oceni sodnika Čeferina pokaže, da ukrep prepovedi prehajanja občin ni mogel prispevati k zajezitvi širjenja virusa oziroma poslabšanju epidemiološke situacije (zapiranje ljudi v občine bi lahko celo povečalo tveganje okužb) in da Vlada nasprotnega ni izkazala.

Iz razsodbe Ustavnega sodišča in ločenih mnenj sodnikov in sodnic, ki so glasovali proti večinski odločitvi, lahko po našem videnju, med drugim, izluščimo naslednje: presoja ustavne skladnosti ukrepa, ki je (v Sloveniji) med epidemijo prepovedal gibanje med občinami, se nedvomno uvršča med sodne primere, ki jim je znameniti ameriški pravni filozof in teoretik Ronald Dworkin prilepil etiketo »*hard cases*«. Pri tem seveda ne gre za to, da je bila odločitev za sodnike in sodnice v tem primeru tako ali drugače »težka«; gre za to, da je imela v tej ustavnosodni zadevi »dobre« argumente za svoja stališča in končno presojo tako peterica, ki je odločbo izglasovala, kot tudi četverica, ki ji je nasprotovala. V tej zadevi bi bila »pravilna« taka ali drugačna odločitev. Poleg tega je primer pokazal, da je v ustavni teoriji opevano načelo sorazmernosti v tovrstnih primerih v resnici vsebinsko votlo in da na njem temelječi test sorazmernosti ni ustavnosodni instrument, ki bi dejansko omogočal tehtanje med različnimi ustavnimi pravicami ali med pravico (ki se omejuje) in javnim interesom, temveč je – kot je opozoril sodnik Čeferin – pripomoček za opravičevanje rezultata, ki ga je »stehtala« večina. Iz navedenega sledi, da so o (ne)ustavnosti prepovedi gibanja zunaj meja občine prebivališča – podobno kot tudi o številnih drugih kontroverznih ustavnopravnih vprašanih – odločile osebne značilnosti in preference sodelujočih pri odločanju: njihov filozofski pogled na svet (in posameznika v njem), »moralni in vrednostni sistem«, ki so ga ponotranjili, njihova »konservativnost« ali »liberalnost«, njihova (ne)dovzetnost za ideološki in kulturni boj, ki se med različnimi znanstvenimi doktrinami in smermi podobno kot v pravu in pravnem diskurzu »bije« tudi v epidemiologiji, ter navsezadnje, ker je posredi misteriozen virus, ki je za starostnike in resno obbolele bistveno nevarnejši kot za ostale, najbrž tudi – naj se sliši še tako absurdno – njihova »kilometrina« na tem svetu in osebno zdravje.²¹ Argumente »za« in »proti« odločitvi, ki jo

¹⁹ Sodnik Čeferin (2020) je opozoril, da je povsem drugače v podobnih dejanskih in pravnih okoliščinah odločilo avstrijsko ustavno sodišče.

²⁰ Po sodnikovem mnenju bi lahko Vlada problem prenapolnjenih turističnih krajev, s katerim je med drugim utemeljevala omejitve gibanja na občine prebivališča, rešila z bistveno milejšimi posegi v svobodo gibanja. Lahko bi na primer omejila dostop do turistično zanimivih krajev (Čeferin, 2020).

²¹ Po mojem mnenju (ki ni za občutljiva ušesa ustavnih pravnikov) je bilo pri odločitvi, da zapiranje ljudi v občine prebivališča ni bilo prepoznano kot neustavno, odločilno to, da je o tem odločalo več ustavnih sodnikov in sodnic, ki jim varnost (na splošno, ne le pred nevarnim virusom) pomeni za odtenek ali dva več kot svoboda, oziroma manj ustavnih sodnikov in sodnic, ki jim (na splošno, ne le ko gre za »protivirusne« ukrepe) svoboda pomeni za odtenek ali dva več kot varnost.

je v tem primeru s tesno večino izglasovalo Ustavno sodišče, lahko z malce pretiravanja primerjamo z artikli na policah supermarketa: če si kupec, izbereš in stehtaš tiste, ki so po tvoji meri in okusu, tiste, ki ustrezajo tvojim *vrednostnim, moralnim* in *estetskim* preferencam. Kakor koli že, Ustavno sodišče je razsodilo, njegova (večinska) odločitev, da je bila omejitev gibanja na občine ustavno skladna, je *res iudicata* in je kot taka pravno legitimna.

Čprav je peterica sodnikov in sodnic izglasovano odločitev utemeljila z vsaj na prvi pogled prepričljivimi in tehtnimi stališči in argumenti, po naši oceni²² prav nobeden izmed njih ni tak, da ga argumenti sodnic in sodnikov, ki so nasprotovale večinski odločitvi, ne bi »pretehtali«. Argumenti četverice govorijo sami zase: Vlada ni imela zakonskega pooblastila za sprejetje zadevnega odloka (po takrat veljavnih določbah zakona je imel tako pooblastilo minister za zdravje); določba 39. člena Zakona o nalezljivih boleznih (2006) je v neskladju z Ustavo, ker je prazna zakonska določba, vsebuje le golo pooblastilo izvršilni veji oblasti, da omeji svobodo gibanja, brez ustreznih vsebinskih meril za omejitev temeljne pravice s podzakonskim predpisom, ki bi jih po ustaljeni ustavnosodni praksi moralo imeti (sodniki, ki so izglasovali odločbo, so imeli pri tem »široko zaprte oči«); nadalje, večina ustavnih sodnikov ni utemeljila svoje trditve, da je bil vladni ukrep prepovedi prehajanja meja občin podprt s stališčem epidemiološke stroke (edini član takratne vladne strokovne skupine, ki je bil epidemiolog in se je javno opredelil do spornega ukrepa, ga je ocenil za nepotrebne); in ne nazadnje, ukrep prepovedi prehajanja občinskih meja, ob že sicer veljavni splošni prepovedi gibanja in združevanja na javnih krajih, ni bil nujen za nadaljnje (močnejše) preprečevanje stikov med ljudmi (osebni stiki med ljudmi so bili omejeni že pred prepovedjo prečkanka meja občin – edini učinek ukrepa je bilo skrčenje območja, po katerem smo se pod omejenimi pogoji ob upoštevanju predpisanih ukrepov smeli gibati).

Sam sem se do ukrepa prepovedi gibanja zunaj meja občine prebivališča kmalu po njegovi uvedbi javno opredelil v članku v Sobotni prilogi časopisa Delo. V zapisu sem navedel razloge, zaradi katerih menim, da je bila prepoved nezakonita in neustavna. Omejevanje temeljnih pravic (izvršilne veje oblasti) s podzakonskim predpisom je dopuščeno, če je v zakonu za to določeno pooblastilo, ki mora vsebovati ustrezna merila za omejitev temeljne pravice. Določitve teh meril zakonodajalec ne sme opustiti, niti ne sme tega prepustiti izvršilni veji oblasti (o tem je Ustavno sodišče odločilo, ko je presojalo ustavno skladnost zakona o obrambi in zakona o varstvu pred

naravnimi nesrečami). 39. člen Zakona o nalezljivih boleznih (2006), na podlagi katerega je bil ukrep prepovedi gibanja med občinami določen s podzakonskim predpisom, takih meril ne določa, zato je neustaven. V članku sem opozoril, da za to, da v Slovenji po novem policija bdi nad nezakonitim prehajanjem občinskih (!) meja, da so Slovenci začeli prežati na kolesarje in sprehajalce iz »tujih« občin ter da ovajajo drug drugega, ni kriv virus, ampak ukrep, ki je ljudem po nepotrebem, nenujno in nesorazmerno prepovedal gibanje onkraj meja občine prebivališča. Zapis sem kljub vsemu sklenil z optimizmom: ocenil sem, da Vlada, bržčas tudi zato, ker je bila v tistem času pri spopadanju z epidemijo dokaj uspešna, v nasprotju z vladami nekaterih drugih držav ne načrtuje ukrepov, ki (po mojem mnenju) očitno krnijo dostojanstvo državljanov, ter da policijske ure za vse in za vsakogar pri nas vendarle ne bo (Flander, 2020). Izkazalo se je, da se ne bi mogel bolj (z)motiti ...

2.2 »Policijska ura«

Ob sklicevanju na hitro naraščanje števila okuženih²³ je Vlada z odlokom, ki je začel veljati 20. oktobra, z nekaterimi izjemami omejila oziroma prepovedala gibanje ljudi med 21. in 6. uro (U-I-427/20-21). Ker velja na splošno in po vsej državi, so nekateri v tem ukrepu prepoznali t. i. policijsko uro (nekateri tudi »nočno policijsko uro«). V popotnico ukrepu je notranji minister v izjavi za medije pojasnil, da je bil sprejet na podlagi izkušenj iz tujine, predvsem pa, ker se je v zadnjih dveh tednih ugotavljalo, da je bilo precej primerov širjenja okužb posledica zasebnega druženja v nočnem času, zasebnih zabav v gostilnah, restavracijah itd. (Cerar, 2020).²⁴ Tudi v zvezi s tem ukrepom, proti kateremu je v Sloveniji (v Mariboru) ob njegovi uvedbi protestiralo le nekaj deset ljudi,²⁵ je bilo na Ustavno sodišče vloženi več pobud za začetek postopka za oceno skladnosti predpisa z Ustavo (1991).

²² Malo za šalo, malo zares: pisec tega članka verjetno spada med tiste »človeške živali«, ki jim svoboda pomeni (za odtенок ali dva) več kot varnost.

²³ V drugi polovici oktobra je število potrjenih novih okužb več dni zaporedoma preseгло dva tisoč. Vodja vladne strokovne skupine za covid-19 je na novinarski konferenci ocenila, da »je pozitiven že vsak 33. Slovenec«. Vlada se je v nastalih razmerah pričakovano odzvala z zaostroitvijo ukrepov za zaježitev širjenja okužb.

²⁴ Podobne splošne prepovedi gibanja v nočnem času so, praviloma v večjih mestih, uvedle tudi nekatere druge evropske države, denimo Belgija (od polnoči do petih zjutraj), Francija (Pariz in še nekatera mesta od devetih do šestih zjutraj). V omenjenih državah so bile hkrati razglašene izredne razmere. »Policijska ura« je bila uvedena tudi v španski prestolnici Madrid in drugem največjem italijanskem mestu Milano ter v nekaterih drugih evropskih mestih (Cerar, 2020).

²⁵ V nekaterih drugih državah, ki so prav tako uvedle »policijsko uro«, je bilo ljudi, ki se s tem posegom v svobodo gibanja in državljanovo osebno dostojanstvo niso mogli sprijazniti, bistveno več.

»Policijska ura« je bila tostran Alp zadnjič uvedena v času italijanske okupacije med drugo svetovno vojno. Pravne strokovnjake, ki so se ob njeni uvedbi odzvali promptno in javno izrazili svoje stališče, smo lahko prešteli na prste ene roke. Pri tem ukrepu se je, ne prvič in ne zadnjič, pokazalo, da so pogledi pravnikov na omejevanje temeljnih pravic med epidemijo zelo različni. Odvetnik Blaž Kovačič Mlinar (je) na primer meni(l), da bi država ob določitvi tega ukrepa ravnala v skladu z Ustavo, če bi pred tem razglasila izredno stanje, kar naj bi storile tudi nekatere druge evropske države, vendar je podvomil, da bi razglasitev izrednega stanja povečala pravno varnost državljanov (Lebar, 2020). Janez Pogorelec, nekdanji v. d. direktorja vladne Službe za zakonodajo in občasni kandidat za ustavnega sodnika, (je) meni(l), da že sam Zakon o nalezljivih boleznih (2006) daje ustrezno podlago za omejitve gibanja in druge potrebne ukrepe za omejevanje epidemije. Po njegovem bi bilo odveč oziroma celo nevarno, če bi bilo v državi razglašeno izredno stanje, pri čemer pogoji za razglasitev izrednega stanja tudi niso izpolnjeni, ker virus ne ogroža obstoja države. Pravni strokovnjak, ki je med drugim nekdanji član izvršilnega odbora politične stranke Nova Slovenija (NSi), ocenjuje, da so do zdaj sprejeti protivirusni ukrepi zakoniti in da je tudi Zakon o nalezljivih boleznih (2006) skladen z Ustavo (1991), kar je navsezadnje potrdilo tudi Ustavno sodišče, ko je odločalo o omejitvi gibanja na občine (Lebar, 2020).²⁶

Precej drugačno stališče zastopa ustavni pravnik Andraž Teršek, ki je v navezi z odvetnikom Damijanom Pavlinom na Ustavno sodišče naslovil pobudo za presojo ustavnosti tako »policijske ure« kot tudi nekaterih drugih ukrepov za zajezitev epidemije. Teršek (2020b) meni, da lahko država določi splošno prepoved gibanja ljudi le, če razglasi izredno stanje. Če izrednega stanja ne razglasi ter gibanje v in po državi prepove, tj. če določi »policijsko uro«, po njegovem mnenju ravna protustavno. Ustava sicer daje državi pristojnost, da omeji pravico do svobodnega gibanja, vendar mora po Terškovem mnenju pri tem navesti prepričljive razloge, da je to nujno, primerno in sorazmerno, da bi se dosegel legitimni cilj v javnem interesu. Če je za preprečevanje, omejitve in zajezitev širjenja nalezljive bolezni na voljo milejši, drugačen ukrep, ki manj poseže v ustavne pravice in svoboščine, je treba uporabiti milejši ukrep. Teršek v prepovedi, da državljan po deveti uri zvečer ne sme hoditi zunaj po pločniku, ne vidi povezave z nevarnostjo širjenja nalezljive bolezni. V tej »prepovedi« ne vidi primerne in učinkovite pravne, zdravstvene in socialne politike. Vidi zaščito države, ne ljudi (Cerar, 2020; Teršek, 2020a; Teršek, 2020b).

²⁶ Ta Pogorelčeva navedba je napačna oziroma neresnična. Ustavno sodišče je izrecno navedlo, da se pri odločanju o ustavnosti odlokov o začasni omejitvi gibanja in zbiranja ljudi ter omejitvi gibanja med občinami ni opredeljevalo do ustavne skladnosti zakonskih podlag za sprejem izpodbijanih odlokov (U-I-427/20-37).

Sam sem v izjavi za spletni portal, ki je poročal o Teršek-Pavlinovi pobudi za oceno ustavnosti, zavzel podobno stališče kot Teršek. Odgovor na vprašanje, ali lahko Vlada na podlagi Zakona o nalezljivih boleznih (2006) s podzakonskim predpisom določi »policijsko uro« ali pa je to dovoljeno samo zakonodajalcu ali izjemoma predsedniku republike v primeru predhodno razglašene izrednega stanja, je po mojem mnenju preprost. Splošna prepoved gibanja od 21. do 6. ure v in po vsej državi za vse pravne naslovljence (kljub določenim izjemam) v času, ko velja, pomeni suspenz oziroma razveljavitve ustavne pravice do svobode gibanja. Vlada (in politična oblast na splošno) tega ukrepa ne more in ne sme utemeljevati niti na 32. členu Ustave (1991) niti na 39. členu Zakona o nalezljivih boleznih (2006). Vlada lahko na podlagi teh določb s podzakonskim predpisom omeji temeljno pravico, ne more in ne sme pa je začasno (ali občasno) razveljaviti. Podlaga za tak ukrep je po mojem mnenju v 16. členu Ustave, ki začasno razveljavitve ustavne pravice dovoljuje v vojnem ali izrednem stanju, ki ga lahko na podlagi 92. člena Ustave razglasi Državi zbor, če se ta ne more sestati, pa predsednik republike. Po moji oceni pogoji, ki so za ta manever oblasti določeni v Ustavi, v danih razmerah niso izpolnjeni: čeprav je epidemija koronavirusne bolezni povzročila realno in splošno nevarnost, zaradi nje obstoj države, vsaj za zdaj, še ni ogrožen (Cerar, 2020).

Teršek in Pavlin sta v pobudi Ustavnemu sodišču zatrjevala, da je več vladnih odlokov, med drugim tudi tisti, ki je določil »policijsko uro«, v neskladju z Ustavo (1991) ter da je neustaven tudi 39. člen Zakona o nalezljivih boleznih (2006), ki naj bi zagotavljal zakonsko podlago za omejevanje gibanja (in zbiranja) z vladnimi odloki. Ustavno sodišče je njuno pobudo s soglasno sprejetim Sklepom št. U-I-427/20-37 z dne 21. 12. 2020 delno sprejelo v odločanje. Ugotovilo je, da pobuda odpira pomembna precedenčna ustavnopravna vprašanja, ki zadevajo ustavno skladnost posega v pravice vseh prebivalcev na območju celotne države, do katerih se še ni imelo možnosti opredeliti. Kot tako vprašanje je sodišče posebej izpostavilo prav splošno omejitve gibanja in zbiranja oziroma omejitve gibanja med 21. in 6. uro. Ker do zdaj »policijske ure« še ni presojalo, je Teršek-Pavlinovo pobudo v tem delu sprejelo. Preostali del pobude v delu, ki se nanaša na vladne odloke, je zavrnilo, ker ne bi odprl pomembnih precedenčnih ustavnopravnih vprašanj. Je pa sodišče pravni interes pobudnikoma priznalo tudi za izpodbijanje Zakona o nalezljivih boleznih (2006).²⁷ Pojasnilo je, da je pravni interes podan, če Zakon o nalezljivih boleznih (2006) neposredno posega v pravice, pravne interese oziroma v pravni položaj pobudnika. Čeprav 39. člen Zakona o nalezljivih boleznih (2006) ne učinkuje neposredno, na njem temeljijo

²⁷ Ta določba je po mnenju pobudnikov ustavno sporna, ker državi daje na voljo neomejene možnosti, da sprejme tudi najostrejše ukrepe, ne da bi jo zakon pri tem kakor koli omejeval.

izpodbijani odloki, ki tak učinek imajo. Poleg tega po mnenju Ustavnega sodišča očitki pobudnikov glede te odločbe odpirajo pomembna (ustavno)pravna vprašanja, zato je pobudo tudi v tem delu sprejelo (U-I-427/20-37).

Že poldrugi mesec pred tem je Ustavno sodišče odločilo o predlogu pobudnikov, naj se do končne odločitve zadrži izvrševanje 39. člena Zakona o nalezljivih boleznih (2006) in tudi odloka, ki med drugim določa »policijsko uro«. Ta predlog je Ustavno sodišče zavrnilo s Sklepom št. U-I-427/20-21 z dne 5. 11. 2020, ki ga je sprejelo z osmimi glasovi proti enemu. Vsi sodniki in sodnice razen ene so menili, da zaradi izvrševanja izpodbijanih določb odloka ne bodo nastale težko popravljive škodljive posledice in da zato pogoj za zadržanje izvrševanja tega predpisa ni izpolnjen. Proti je glasovala – kdo drug kot – sodnica Špelca Mežnar. Iz njenega odklonilnega ločenega mnenja (Mežnar, 2020b)²⁸ razberemo, da sklepa ni mogla podpreti, ker se zavzema za začasno ureditev, s katero bi Ustavno sodišče uravnotežilo škodljive posledice pandemije na eni in množičnega posega v osebno svobodo prebivalcev Slovenije na drugi strani. Po njenem mnenju je policijska ura (sodnica te sintagme ne daje v navednice) protiustaven ukrep, ker brez zakonske podlage posega v osebno svobodo. Strinja se, da smo v trenutni epidemiološki situaciji (v evropskem merilu eni najslabših) dolžni potrpeti marsikaj, da bi zamejili širjenje bolezni, vendar pa v nasprotju z večino sodnikov meni, da bi policijska ura svoj delež k omejevanju škodljivih posledic pandemije prispevala tudi, če bi Ustavno sodišče z začasno odredbo uvedlo dodatno, a bistveno izjemo: dopustnost gibanja na javnih površinah za namene rekreacije in sprehodov. S tem bi sodišče policijsko uro po njenem mnenju približalo ukrepu, ki omejuje (le) svobodo gibanja, ne pa tudi (že) osebne svobode. S to novo izjemo bi po njenem dosegli vsaj začasno ustavno sprejemljivost policijske ure.

Policijska ura, določena z izpodbijanim odlokom, po mnenju Mežnarjeve (2020b) pomeni, da je večini prebivalstva v Sloveniji po 21. uri zvečer trenutno onemogočen izhod iz lastnega doma: »Ne smemo se sprehajati (sami ali s psom), ne smemo se rekreirati ali zgolj "iti malo na svež zrak". Več kot tretjino dneva v tem prehodnem obdobju ne smemo zapuščati lastnega doma, v preostalih dveh tretjinah pa ne lastne občine.« Taka omejitev svobode je po njenem mnenju brez primere v naši novejši zgodovini. Nazadnje je bila uvedena v času okupacije med drugo svetovno vojno. Sodnica ugotavlja, da pri policijski uri ne gre za začasno omejitev gibanja, ampak za omejitev osebne svobode, pri čemer se sklicuje na merila,

ki jih za to razmejitev (ki je fluidna, ne absolutna) uporablja Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP). Slovenska različica ukrepa je po svoji naravi množična in kolektivna, v času devetih ur svojega prebivališča praktično ne smemo zapustiti, v preostalem času pa smo omejeni na občine prebivališča, izjeme so opredeljene zelo ozko in ne vključujejo v pogledu širjenja okužb povsem neškodljivih sprehodov ali rekreacije in tako naprej. Mežnarjeva ob tem opozarja, da bo moralo Ustavno sodišče o tem presoditi, ko bo o policijski uri odločalo vsebinsko. Po njenem mnenju ni dvoma, da je z izpodbijanim odlokom policijska ura urejena tako, da gre pri njej za omejitev osebne svobode, za katero 39. člen Zakona o nalezljivih boleznih (2006) ne daje podlage (po tej določbi se sme omejiti le svoboda gibanja), kar pomeni, da je nezakonita in posledično neustavna. Mežnarjeva je v zvezi s tem opozorila, da je sama po sebi neustavna tudi omenjena določba zakona ter da bi jo kot tako Ustavno sodišče moralo in moglo prepoznati že v zadevi št. 83/20, vendar tega kljub opozorilom štirih sodnikov ni storilo.

Sodnica Špelca Mežnar (2020b) v svojem ločenem mnenju opozori tudi na to, da ukrepi, ki se po navadi označujejo kot »policijska« ura, v različnih državah med seboj niso nujno primerljivi. Primerjava slovenske in avstrijske različice po njenem mnenju pokaže, da je slednja v nasprotju s slovensko urejena z zakonom, da je manj invazivna in da vsebuje več izjem, ki so širše opredeljene (dovoljeno je, na primer, zadovoljevanje vsakodnevnih potreb, ker po sodničinem mnenju vključuje tudi zadrževanje na prostem zaradi fizičnega ali psihičnega dobrega počutja). V Avstriji Vlada ne sme uvesti policijske ure, ki bi prebivalcem prepovedala sprehode, rekreacijo ali zgolj posedanje v javnih parkih. Vsakdo lahko tudi v času policijske ure zapusti svoje prebivališče in se po javnih površinah prosto giba.

Ukrep, s katerim je Vlada prepovedala gibanja med 21. in 6. uro, s pobudo Ustavnemu sodišču izpodbija tudi Igor Vuksanovič. Njegovo vlogo je Ustavno sodišče soglasno s Sklepom št. U-I-426/20-38 z dne 21. 12. 2020 sprejelo v odločanje, vendar tudi o njej meritorno še ni odločilo. Tudi Vuksanovič je Ustavnemu sodišču predlagal, naj do končne odločitve zadrži izvrševanje določbe izpodbijanega odloka, ki je uvedel »policijsko uro«. S sedmimi glasovi proti dvema je Ustavno sodišče s Sklepom št. U-I-426/20-17 z dne 5. 11. 2020 predlog zavrnilo. O Vuksanovičevi in Teršek-Pavlinovi pobudi in predlogu za zadržanje je Ustavno sodišče torej odločilo z ločenimi sklepi, a skoraj na las podobno. Tudi v zvezi s tem predlogom je menilo, da zaradi izvrševanja izpodbijanih določb odloka ne bodo nastale težko popravljive škodljive posledice in da zato pogoj za zadržanje izvrševanja tega predpisa ni izpolnjen.

K sklepu, s katerim je sodišče zavrnilo Vuksanovičev pre-

²⁸ Sodnica Mežnar (2020b) je dala isto odklonilno ločeno mnenje tudi k Sklepu št. U-I-426/20-17, ki ga je Ustavno sodišče istega dne izdalo v podobni zadevi, v kateri je drug pobudnik prav tako zatrjeval neustavnost »policijske ure«.

dlog za zadržanje, je dal poleg sodnice Mežnarjeve ločeno mnenje tudi sodnik Jaklič – v nasprotju z Mežnarjevo, ne odklonilnega, pač pa pritrdilnega (Jaklič, 2020b). Jaklič meni, da skuša Vlada z ukrepom o omejitvi gibanja med 21. in 6. uro v času vrhunca epidemije ob skrbno pripravljenih nasvetih zdravstvene stroke in ob primerjalno-pravnem vzoru iz drugih držav preprečiti nadaljnje širjenje bolezni v smer scenarija, kot smo mu bili priča spomladi v Italiji. Do pobudnikovih trditev, da naj bi bil tak ukrep nesorazmeren, ker naj bi kljub izjemam in omejenosti trajanja na del dneva (noč) predstavljal ne le omejitev gibanja, ampak že kar množičen odvzem osebne svobode oziroma neke vrste »hišni pripor«, se sodnik ni opredelil, ker Ustavno sodišče z zadevnim sklepom o pobudi (še) ni odločalo meritorno. Zavzel je stališče, da »le« delno omejeno gibanje (za 9 ur na dan, pri čemer gre v celoti za nočne ure), ki je začasno omejeno za najhujše obdobje epidemije in hkrati predvideva tudi nujne izjeme, ne more odtehtati nevarnosti, ki bi se lahko zgodila, če bi sodišče sledilo predlogu pobudnika in ukrep zadržalo. Po njegovem mnenju obstaja resna možnost, da bi v primeru zadržanja ukrepov sodniki sami (ob neupoštevanju zdravstvene stroke, ki je tak predlog skrbno pretehtala in predlagala) povzročili poslabšanje zdravja in smrt večjega števila ljudi. Grožnja ustavnim pravicam in vrednotam, ki jo predstavlja množična in trajna izguba življenja ter zdravja ljudi, je neprimerno večja od grožnje ustavnim pravicam, ki jo predstavlja začasna in delna omejitev gibanja s predvidenimi izjemami. Pobudnikov predlog za zadržanje je bil zato po mnenju sodnika Jakliča očitno neutemeljen.²⁹

Če pod prikazanimi vsebinsko povezanimi sklepi Ustavnega sodišča ter ločenimi mnenji sodnika in sodnice potegnemo črto, lahko ugotovimo, da je večinska odločitev sodišča, čeprav še ni vsebinska (sodišče je odločalo o sprejemljivosti pobud in predlogih za začasno zadržanje ukrepa »policijske ure«), dejansko še kako »vsebinska«, predvsem zaradi sodnika in sodnice, ki sta dala ločeni mnenji. Če sklepamo po meritorni odločitvi sodišča v zgoraj prikazni zadevi št. 83/20 (prepoved gibanja med občinami), lahko sklenemo, da odločitev o zavrnitvi obeh predlogov za začasno zadržanje zelo verjetno prejudicira tudi končno vsebinsko odločitev v tej zadevi. Pri odločanju Ustavnega sodišča tudi v primeru »policijske ure« ne bo šlo za vprašanje, ali ukrep, takšen, kot je, uresničuje ustavno legitimen cilj, ali je potreben, nujen in sorazmeren. Sodniki in sodnice imajo na razpolago »dobre« ustavnosodne argumente tako za odločitev, da je slovenska

različica t. i. policijske ure skladna z ustavo, kot tudi za odločitev, da je neustavna. Jeziček na ustavno sodni »kramarski tehtnici« (metaforo je »patentiral« Nietzsche) bodo, ne prvič in ne zadnjič, osebne in človeške preference deveterice, njihov pogled na svet in na človeka v njem, njihova »*lebensphilosophie*«, njihova vizija »dobre družbe«, njihova »konservativnost« ali »liberalnost«, njihov osebni pogled in dojemanje ne-bodi-je-treba epidemije in ukrepov, ki jih oblasti tostran in onstran Alp uvajajo za njeno zajezitev, ter v zvezi s tem najbrž tudi to, ali *sine qua non* zaupajo uradni in etablirani epidemiološki znanosti in stroki (ki je vse preveč rada servis oblasti) ali pa so morda pripravljeni (vsaj z enim ušesom) prisluhniti tudi znanstveno verodostojnim (!) alternativnim pogledom manjših skupin znanstvenikov ali posameznikov s področja medicine in epidemiologije, ki so bolj ali manj (raje bolj) potisnjeni ob rob, utišani ali razglašeni za teoretike zarote.

Kakor koli že, sodnica Mežnarjeva (2020b) je po našem mnenju v odklonilnem ločenem mnenju k sklepmu, s katerima sodišče o ustavnosti ukrepa »policijske ure« še ni vsebinsko presodilo, opozorila na nianso, ki je sodnik Jaklič ne izpostavi. Pobudniki so Ustavnemu sodišču predlagali, naj izvrševanje tega ukrepa zadrži, dokler sodišče o njem ne razsodi. Ustavno sodišče je – kot pojasnjuje sodnica – tako odločitev upravičeno in dolžno sprejeti, če bi bila škoda zaradi morebiti protiustavne policijske ure (sodnica, kot rečeno, pri uporabi tega izraza navednic ne uporablja) večja od posledic, ki bi nastale z njeno ukinitvijo. Gre torej za tehtanje med škodo, ki zaradi omejevanja svobode gibanja oziroma osebne svobode nastaja vsem prebivalcem Slovenije, in škodo, ki bi lahko nastala tistim izmed njih, ki zaradi neobvladljivih razmer v bolnišnicah ne bi mogli biti deležni zdravstvene oskrbe. Sodnica priznava, da je v sedanjih razmerah tako tehtanje izjemno težko in nevhvaležno delo, ker je okužb na dnevni ravni zelo veliko, bolnišnice pokajo po šivih, zdravstveno osebje svoje delo opravlja v zahtevnih razmerah itd. Zato v zahtevnih razmerah, v katerih smo zaradi epidemije, po svoje lahko razumemo sodnike in sodnice, ki so voljni dopustiti tudi očitno protiustavni ukrep, če vsaj potencialno lahko prispeva k zajezitvi širjenja okužb. Vendar pa sodnica pri tem opozori, da ureditev tega ukrepa, kakršno trenutno imamo, ni (bila) edina možna izbira. Uvedba izjeme k splošni prepovedi gibanja, s katero bi, če ne Vlada, ki je ukrep določila, pa vsaj Ustavno sodišče, prebivalcem zagotovilo možnost izvajanja v pogledu širjenja okužb neproblematičnih aktivnosti ob katerem koli času dneva (tudi ponoči), bi bistveno omejila škodljive posledice tega – po našem mnenju do državljanov ponižujočega – ukrepa, ki so ga sodišča v nekaterih državah razveljavila.³⁰

²⁹ Sodnik Jaklič je izrazil tudi stališče, da pobudnik nima pravega interesa za neposredno izpodbijanje ukrepov s pobudo pred Ustavnim sodiščem, ker je zaposlen kot svetovalec na Ustavnem sodišču in je torej en od akterjev znotraj procesa institucije, katere ustavna naloga je presojanje in ne vlaganje neposrednih pobud. V zvezi s tem je opozoril na nevarnost ustvarjanja karikature Ustavnega sodišča (Jaklič, 2020b).

³⁰ Na primer na Nizozemskem, kjer je prvostopenjsko sodišče splošne pristojnosti v Haagu razsodilo, da mora vlada splošno prepoved gibanja ponoči odpraviti, ker ni izkazala »posebne nujnosti«,

T. i. policijska ura je ukrep, ki je značilen za izredne družbene okoliščine in tem bolj za vojno in/ali izredno stanje. Če kaj, bi se morali po našem mnenju iz zgodovine naučiti, da taka ali drugačna vojna (prizadevanja za zavezitev pandemije politična oblast, tudi pri nas, primerja z »vojno«, novi koronavirus pa s »sovražnikom človeštva«) praviloma tlakuje pot neslutnim tragedijam in katastrofam. Oblast(n)i(ki) se, tudi pri nas, kot kaže, z redkimi izjemami, na opozorila glede nepopravljive (ekonomske, socialne, kulturne in psihološke) družbene škode zaradi posledic »vojne proti virusu«, bolj ali manj poživljajo.

3 Namesto sklepa

Tostran Alp se je uvajanje »protivirusnih« ukrepov, ki s ciljem varovanja življenja in zdravja ljudi ožijo in omejujejo druge temeljne vrednote in pravice, iz prvotnega, pretežno zadržanega postopno predrugačilo v pretežno »invazivnega«. Podobno lahko ugotovimo tudi za izvrševanje predpisov in izvajanje ukrepov, ki sicer nista bila predmet analize v tem članku – tudi družbeni nadzorniki na čelu s policijo in zdravstvenim inšpektoratom so pri implementaciji (pod)zakonskih predpisov in obvladovanju množičnega zbiranja (protestnih shodov) najprej ravnali zadržano, pred drugo razglasitvijo epidemije pa se je tudi intenziteta uporabe policijskih pooblastil in prisilnih sredstev zoper posamezne kršitelje ukrepov in udeležence protestov začela vidno stopnjevati.

Vlada – po tujem vzoru – poleg razumnih, potrebnih, nujnih in utemeljenih obveznih in priporočenih ukrepov za zmanjšanje stikov med ljudmi in zavezitev širjenja okužb uvaja tudi nekatere kontroverzne omejitve in prepovedi, ki v (strokovni) javnosti, politiki in tudi na Ustavnem sodišču dvigujejo precej prahu. Skupni imenovalac ukrepov za zavezitev epidemije v Sloveniji (in tudi onstran njenih meja) je, da gre za kolektivne posege v temeljne pravice, ki jih po večini brez javne razprave in vključitve zakonodajalca uvaja izvršilna veja oblasti (Mežnar 2020a; Tzevelekos, 2020). Posledice »stanja stvari« so na dlani: ljudje, ki (drastičnim) ukrepom nasprotujejo, ker menijo, da ti škodujejo njihovim življenjem, se bodisi udeležujejo protestnih shodov bodisi na ustavna in druga sodišča vlagajo pobude tožbe in zahteve.

Kritični glas pravne stroke ob vsem tem (morda malce teatralno) opozarja, da smo v Sloveniji v času epidemije in aktu-

ki je potrebna za uvedbo takega ukrepa brez potrditve v obeh domovih parlamenta. Nizozemsko sodišče je ocenilo, da gre pri vladni različici »policijske« ure za »daljnosežno kršitev pravice do svobode gibanja in zasebnosti«, ki med drugim posredno varujeta tudi pravico do mirnega zbiranja in protesta. Nizozemska vlada se je zoper razsodbo pritožila (Mekina, 2021).

alne Vlade priča »neznosni eroziji človekovih pravic in prava«, zaradi česar državljani ne bi smeli biti tiho. Opozarjajo na »lahkotnost sprejemanja ukrepov brez premisleka« in na »pravno huliganstvo«, ki naj bi bilo v tem, da Vlada sprejema predpise, za katere je že vnaprej jasno, da so neustavni (Al. Ma., 2021). V do zdaj sprejetih odločitvah Ustavnega sodišča o (ne)ustavnosti omejitve gibanja med občinami in t. i. policijske ure – dveh nemara najbolj kontroverznih omejitvenih ukrepov – neznosne erozije prava in pravnega huliganstva nismo zasledili. Smo pa opazili, da sta bila ukrepa, ki smo ju podrobneje razčlenili, res uvedena bolj kot ne »na lahko«, brez temeljitega premisleka in občutka za nianse. Nanje je opozorila manjšina ustavnih sodnic in sodnikov, ki meni, da bi lahko, če bi se uvajanja ukrepov (in tudi presoje njihove ustavnosti) lotevali z občutkom za podrobnosti, družbeno škodo, ki jo povzročajo nekateri ukrepi, precej omilili, brez znatnega povečanja ogroženosti ranljivejših posameznikov in skupin.

Po tesno izglasovani odločitvi, da je (bila) omejitev gibanja na občine v skladu z Ustavo, je pred sodnim varuhom ustave nov izziv. Podobno kot pri »občinah« tudi pri odločanju o »policijski uri« ne bo šlo za »tehtanje ustavno« in za vprašanje, ali ukrep, takšen, kot je, »zasleduje ustavno legitimni cilj«, »ali je potreben, nujen in sorazmeren«. Sodniki in sodnice imajo na razpolago »dobre« ustavnosodne argumente tako za odločitev, da je slovenska različica t. i. policijske ure skladna z Ustavo, kot tudi za odločitev, da je neustavna. O tem, ali je (bila) »policijska ura« ali vsaj njena dolgotrajnost med epidemijo nalezljive bolezni covid-19 (ne)ustavna, bo odločalo zlasti dvoje: osebne preference deveterice in načelo večine. Ključno bo vprašanje, kaj ima na moralno-vrednotnem in estetskem »kompasu« večine ustavnih sodnikov in sodnic prednost – svoboda ali varnost? Čeprav izida ni težko predvideti, tokrat vsaj ne gre za vsiljeno izbiro.

Literatura

1. Al. Ma. (2. 3. 2021). Pirc Musar: Neznosna erozija prava, državljani naj ne bodo tiho. *MMC RTV SLO*. Pridobljeno na <https://www.rtvlo.si/slovenija/pirc-musar-neznosna-erozija-prava-drzavljaninaj-ne-bodo-tiho/571452>
2. Cerar, G. (20. 10. 2020). Slovenija uvaja prvo t. i. policijsko uro po 2. svetovi vojni, toda ali ta ukrep sploh ustaven? *MMC RTV SLO*. Pridobljeno na <https://www.rtvlo.si/zdravje/novi-koronavirus/slovenija-uvaja-prvo-t-i-policijsko-uro-po-2-svetovni-vojni-toda-ali-je-tak-ukrep-sploh-ustaven/539728>
3. Čeferin, R. (2020). *Odklonilno ločeno mnenje Dr. Roka Čeferina k Odločbi št. U-I-83/20 z dne 27. 8. 2020*. Pridobljeno na <https://www.us-rs.si/wp-content/uploads/2020/09/U-I-83-20-Odklonilno-LM-dr.-%C4%8Cferin.pdf>
4. D. K. (4. 9. 2020). Če ne nosijo maske, morajo za kazen ležati v krsti. *SiolNET*. Pridobljeno na <https://siol.net/novice/svet/ce-nenosijo-maske-morajo-za-kazen-lezati-v-krsti-533473>
5. European Union Agency for Fundamental Rights (FRA). (2020).

- Coronavirus pandemic in the EU – Fundamental rights implications*. Pridobljeno na <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/covid19-rights-impact-april-1>
6. Flander, B. (1. 4. 2020). (Ne)ustavnost omejitve gibanja na občine. *Delo, Sobotna priloga*. Pridobljeno na <https://www.delo.si/sobotna-priloga/ne-ustavnost-omejitve-gibanja-na-obcine-prebivalisca/>
 7. Jaklič, K. (2020a). *Delno odklonilno ločeno mnenje sodnika Ddr. Klemna Jakliča k Sklepu št. U-I-83/20 z dne 16. 4. 2020*. Pridobljeno na <https://www.us-rs.si/wp-content/uploads/2020/09/U-I-83-20-Delno-odklonilno-LM-DDr.-Jakli%C4%8D.pdf>
 8. Jaklič, K. (2020b). *Pritrdilno ločeno mnenje sodnika Ddr. Klemna Jakliča k Sklepu št. U-I-426/20 z dne 5. 11. 2020*. Pridobljeno na <http://www.us-rs.si/documents/c1/f4/u-i-426-20-pritrdilno-lm-ddr-jaklic4.pdf>
 9. K. S. (5. 9. 2020). »Ne nagobčnikom, ne novemu redu« – vse več protestov proti koronskim ukrepom. *MMC RTV SLO*. Pridobljeno na <https://www.rtvsl.si/zdravje/novi-koronavirus/ne-nagobcnikom-ne-novemu-redu-vse-vec-protestov-proti-koronskim-ukrepom/535271>
 10. K. T. (7. 11. 2020). V središču Leipziga tisoči protestirajo proti ukrepom zaradi epidemije. *MMC RTV SLO*. Pridobljeno na <https://www.rtvsl.si/svet/evropa/v-srediscu-leipziga-tisoci-protestirajo-proti-ukrepom-zaradi-epidemije/541589>
 11. Lebar, J. (20. 10. 2020). Policajska ura ali zdravstveni ukrep? Radio Prvi, oddaja Aktualno. *MMC RTV SLO*. Pridobljeno na <https://4d.rtvsl.si/arhiv/aktualna-tema/174726408>
 12. M. L. (8. 10. 2020). V Italiji maske obvezne povsod, razen v domovih. *SiolNET*. Pridobljeno na <https://siol.net/novice/slovenija/nemci-spet-z-visokim-porastom-novih-okuzb-536074>
 13. Mekina, I. (16. 2. 2021). Haaško sodišče: Policajska ura nezakonita, ker omejuje proteste, vlada zlorabila svoje pravice. *Inside.com*. Pridobljeno na <https://insajder.com/svet/haasko-sodisce-policajska-ura-nezakonita-ker-omejuje-proteste-vlada-je-zlorabila-svoje-pravice>
 14. Mežnar, Š. (2020a). *Odklonilno ločeno mnenje sodnice dr. Špelce Mežnar k Odločbi št. U-I-83/20 z dne 27. 8. 2020, ki se mu pridružuje sodnica dr. Katja Šugman Stubbs*. Pridobljeno na <https://www.us-rs.si/wp-content/uploads/2020/09/U-I-83-20-Odklonilno-LM-dr.-Me%C5%BEnar.pdf>
 15. Mežnar, Š. (2020b). *Odklonilno ločeno mnenje sodnice dr. Špelce Mežnar k sklepoma št. U-I-426/20 in št. U-I-427/20 z dne 5. 11. 2020*. Pridobljeno na <http://www.us-rs.si/documents/c1/f4/u-i-426-20-odklonilno-lm-dr-meznar4.pdf>
 16. Odlok o spremembi Odloka o začasni splošni prepovedi gibanja in zbiranja ljudi na javnih mestih in površinah v Republiki Sloveniji ter prepovedi gibanja izven občin. (2020). *Uradni list RS*, (51/2020).
 17. Odlok o začasni delni omejitvi gibanja ljudi in omejitvi oziroma prepovedi zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2. (2020). *Uradni list RS*, (147/2020).
 18. Odlok o začasni splošni prepovedi gibanja in zbiranja ljudi na javnih mestih in površinah v Republiki Sloveniji ter prepovedi gibanja izven občin. (2020). *Uradni list RS*, (38/2020).
 19. Odlok o začasni splošni prepovedi gibanja in zbiranja ljudi na javnih krajih, površinah in mestih v Republiki Sloveniji ter prepovedi gibanja izven občin. (2020). *Uradni list RS*, (52/2020).
 20. Organization of Security and Cooperation in Europe (OSCE/ODIHR). (2020). *OSCE human dimension commitments and state responses to the Covid-19 pandemic*. Pridobljeno na https://www.osce.org/files/f/documents/e/c/457567_0.pdf
 21. Sajovic, K. (24. 10. 2020). Na Švedskem v času pandemije: kako država ubira povsem svojo pot. *MMC RTV SLO*. Pridobljeno na <https://www.rtvsl.si/zdravje/novi-koronavirus/na-svedskem-v-casu-pandemije-kako-drzava-ubira-povsem-svojo-pot/539663>
 22. T. J. (26. 5. 2020). V Južni Koreji zaporna kazen za kršitelja karantene. *MMC RTV SLO*. Pridobljeno na <https://www.rtvsl.si/zdravje/novi-koronavirus/v-juzni-koreji-zaporna-kazen-za-kr-sitelja-karantene/525101>
 23. Teršek, A. (2020a). Še enkrat o pobudi za presojo ustavnosti 39. člena ZNB in odloka Vlade RS – morda zadnjič. Pridobljeno na <https://andraz-tersek.si/se-enkrat-o-pobudi-za-presajo-ustavnosti-39-clena-znb-in-odloka-vlade-rs-morda-zadnjic/>
 24. Teršek, A. (2020b). *Ustavnopravni komentar omejitve in prepovedi gibanja v in po državi – protiustavno*. Pridobljeno na <https://andraz-tersek.si/ustavnopravni-komentar-omejitve-in-prepovedi-gibanja-v-in-po-drzavi-protiustavno/>
 25. Tratnik, K. (2. 10. 2020). V Ruandi je kazen za tiste, ki ne nosijo maske, celodnevno sedenje na žgočem soncu. *MMC RTV SLO*. Pridobljeno na <https://www.rtvsl.si/svet/afrika/v-ruandi-je-kazen-za-tiste-ki-ne-nosijo-maske-celodnevno-sedenje-na-zgocem-soncu/534646>
 26. Tzevelekos, V. P. (2020). *Herd immunity and lockdown: The legitimacy of national policies against the pandemic and judicial self-restraint by the ECtHR*. Pridobljeno na <https://strasbourgobservers.com/2020/05/11/herd-immunity-and-lockdown-the-legitimacy-of-national-policies-against-the-pandemic-and-judicial-self-restraint-by-the-ecthr/#more-4665>
 27. U-I-426/20-17, Ustavno sodišče Republike Slovenije (2020). Pridobljeno na <http://www.us-rs.si/documents/c1/f4/u-i-426-204.pdf>
 28. U-I-426/20-38, Ustavno sodišče Republike Slovenije (2020). Pridobljeno na <http://www.us-rs.si/documents/c1/f4/u-i-426-20-sklep-sprejem.pdf>
 29. U-I-427/20-21, Ustavno sodišče Republike Slovenije (2020). Pridobljeno na <http://www.us-rs.si/documents/1e/bd/u-i-427-203.pdf>
 30. U-I-427/20-37, Ustavno sodišče Republike Slovenije (2020). Pridobljeno na <http://www.us-rs.si/documents/1e/bd/u-i-427-20-sklep-sprejem.pdf>
 31. U-I-83/20, Ustavno sodišče Republike Slovenije (2020). Pridobljeno na <https://www.us-rs.si/odloca-ustavnega-sodisca-st-u-i-83-20-z-dne-27-8-2020/>
 32. U-I-83/20-10, Ustavno sodišče Republike Slovenije (2020). Pridobljeno na <https://www.us-rs.si/media/u-i-83-20.pdf>
 33. Ustava Republike Slovenije (URS). (1991). *Uradni list RS*, (33/91).
 34. Zakon o nalezljivih boleznih (ZNB). (2006). *Uradni list RS*, (33/06).

The Pandemic and Measures to Curb It: Restriction of Movement between Municipalities and “Curfew”

Benjamin Flander, Ph.D., Associate Professor of Law, Faculty of Criminal Justice and Security, University of Maribor, Slovenia.
E-mail: benjamin.flander@fvv.uni-mb.si

The article analyses the measures to contain the Covid-19 pandemic, which cause controversy in the Slovenian public and media, among those who are empowered to implement and supervise them, and – last but not least – in the Slovenian Constitutional Court. A brief retrospective of the events that led to the declaration of the coronavirus pandemic in most European countries is followed by a general review of legislative and executive measures that more or less restrict fundamental rights in order to prevent the spread of infections and protect public health in Slovenia. Meanwhile, the restriction of movement between municipalities has already reached the Constitutional Court’s final decision, and the initiatives related to curfew have been accepted for decision. In the article, the relevant Constitutional Court’s decisions on both measures are analyzed in more detail in the light of the warnings of some legal experts that during the epidemic, we are witnessing a socially harmful and disproportionate restriction of fundamental rights and the erosion of law. The purpose of this article is to acquaint potential readers among social supervisors who monitor compliance with the measures, conduct misdemeanor proceedings and impose fines with the basic substantive constitutional legal aspects and issues of exercising their powers in the current situation

Keywords: epidemic, COVID-19, freedom of movement, “police curfew”, constitution, proportionality

UDC: 342.7:616-036.21