



Številka: U-I-56/21-16

Datum: 7. 12. 2023

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobudo Andreja Šiška, Maribor, in drugih, na seji 7. decembra 2023

odločilo:

1. Členi 1, 2 in 3 Zakona o dopolnitvah Zakona o nadzoru državne meje (Uradni list RS, št. 139/20) ter 1. in 2. člen Zakona o dopolnitvah Zakona o varstvu javnega reda in miru (Uradni list RS, št. 139/20) niso v neskladju z Ustavo.

2. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti 4. člena Zakona o dopolnitvah Zakona o nadzoru državne meje in 3. člena Zakona o dopolnitvah Zakona o varstvu javnega reda in miru se zavrže.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Predmet ustavne presoje sta dve zakonski noveli. Zakon o dopolnitvah Zakona o nadzoru državne meje (v nadaljevanju ZNDM-2E) pod grožnjo denarne sankcije prepoveduje določena ravnanja posameznikov ob državni meji. Zakon o dopolnitvah Zakona o varstvu javnega reda in miru (v nadaljevanju ZJRM-1A) pa kot prekršek določa nošenje določenih oblačil in predmetov na način, ki vzbuja videz izvajanja nalog uradnih in vojaških oseb oziroma vzbuja videz policijske ali vojaške sile, katere delovanje nima podlage v zakonu. Obe zakonski noveli določata, da se sme za te prekrške v hitrem postopku izreči tudi višja globa od najnižje predpisane.

2. Pobudniki, ki so fizične osebe, so člani Civilne iniciative Prostovoljna obrambna skupnost svobodnih ljudi Dežele Štajerske - Štajerska varda oziroma drugih civilnih

inicativ slovenskih zgodovinskih dežel, povezanih v civilno iniciativo Zedinjena Slovenska varda. Ta naj bi po navedbah pobudnikov štela več kot 1200 članov. Navedeni združenji nista registrirani kot pravni osebi. Dva pobudnika – Hervardi društvo za ohranjanje domoljubnih tradicij in Zveza domoljubnih društev Hervardi – sta pravni osebi, ki sta v skladu z Zakonom o društvih (Uradni list RS, št. 64/11 – uradno prečiščeno besedilo – ZDru-1) registrirani kot društvo oziroma zveza društev. Pobudniki navajajo, da se združujejo in delujejo na podlagi Ustave in Splošne deklaracije človekovih pravic (Človekove pravice, Zbirka mednarodnih dokumentov, I. del, Univerzalni dokumenti, Društvo za ZN za Republiko Slovenijo, Ljubljana 1995, str. 1). Ukvarjali naj bi se s športnimi dejavnostmi, kot sta airsoft in paintball, pri dejavnostih naj bi uporabljali uniforme z oznakami, grbi in zastavami ter znamenji hierarhije, nosili pa naj bi tudi replike pušk – airsoft, paintball puške oziroma paintball pištole. Tako oblečeni in opremljeni naj bi skrbeli za samopromocijo ter se fotografirali ob zgodovinskih spomenikih (npr. pri kipu generala Rudolfa Maistra v Mariboru in pri spomeniku padlim borcem Pohorskega bataljona na Osankarici). Poglavitni namen njihovega združevanja naj bi bilo varnostno samoorganiziranje državljanov. Pobudnika, organizirana kot društvo, naj bi se ukvarjala s filmom, televizijo in gledališkimi predstavami, pa tudi s humanitarnimi in komercialnimi nameni. Pobudniki svoj pravni interes za vložitev pobude utemeljujejo z okoliščino, da bi sicer morali izzvati postopek o prekršku, da bi lahko dosegli presojo ustavnosti izpodbijanih predpisov.

3. Pobudniki v obširni pobudi med drugim zatrjujejo, da jim je z izpodbijanim zakonom kršena človekova pravica do svobodnega združevanja iz drugega odstavka 42. člena Ustave. Iz predloga novel zakonov naj bi bilo namreč jasno razvidno, da je bil namen zakonodajalca, da ovira, oteži in onemogoči delovanje vard. Pravica do svobodnega združevanja naj bi zagotavljala vsem, da se prostovoljno povezujejo s podobno mislečimi zaradi izražanja in uresničevanja skupnih ciljev. Protiustavno naj bi bilo, da katerakoli skupnost ljudi ne bi smela uporabljati svojih simbolov, grbov, zastav ali drugih znakov. Varnostno samoorganiziranje, ki naj bi ga zakonodajalec nameraval inkriminirati, naj bi bilo posameznikova naravna in ustavna pravica, tako kot pravica do varnosti iz 34. člena Ustave. Prebivalci Republike Slovenije, ki živijo ob njeni južni meji, naj zaradi nezakonitih migracij ne bi imeli zagotovljene varnosti, zato naj bi jim pomagali pobudniki kot prostovoljna obrambna skupnost. Drugi odstavek 123. člena Ustave naj bi državljanom dajal pravico, da sodelujejo pri obrambi države na drug način kot z opravljanjem vojaške obveznosti, 145. člen Ustave pa naj bi državljanom dajal pravico do samoupravnega združevanja na področju družbenih dejavnosti. Tudi Dopolnilni protokol k Ženevskim konvencijam naj bi omogočal legalno samoorganiziranje državljanov. Pobudniki se sklicujejo tudi na 3. člen Zakona o obrambi (Uradni list RS, št. 103/04 – uradno prečiščeno besedilo, 95/15 in 139/20 – v nadaljevanju ZObr), ki določa pravico do civilne obrambe kot nevojaške oblike obrambe, ki jo med drugim izvajajo državljan. Opozarjajo, da pri svojih dejavnostih ne nosijo orožja in da zato niso paravojaška organizacija, prav tako naj ne bi bili politična organizacija.

4. Pobudniki smiselno zatrjujejo, da izpodbijane določbe niso v skladu z načelom zakonitosti iz 28. člena Ustave. Ne bi naj bilo jasno, kaj v kontekstu 11.a člena Zakona o varstvu javnega reda in miru (Uradni list RS, št. 70/06 in 139/20 – v nadaljevanju ZJRM-1) pomeni "obnašanje, ravnanje, gibanje in zadrževanje na določenem javnem ali zasebnem kraju". Šlo naj bi za arbitrarno odločitev vsakega posameznega policista, ki bi obravnaval konkreten, domnevno sporni dogodek, domnevni kršitelj pa naj niti ne bi mogel vedeti, ali je storil prekršek. Prav tako naj ne bi bilo jasno, kaj pomenita zakonski dikciji "z uporabo opreme in pripomočkov" in "vzbujanje videza, da izvaja naloge uradnih ali vojaških oseb". Zadnja dikcija naj ne bi bila razumljiva glede na raznolikost uradnih oseb, kot ta pojem opredeljuje 99. člen Kazenskega zakonika (Uradni list RS, št. 50/12 – uradno prečiščeno besedilo, 6/16 – popr., 54/15, 38/16, 27/17, 23/20, 91/20, 95/21, 186/21 in 16/23 – v nadaljevanju KZ-1), in glede na raznolikost njihovih nalog. Sporno naj bi bilo tudi, da lahko posameznik zakonske znake prekrška izpolni že s svojim videzom, ne da bi storil konkretno dejanje in ne da bi opravljal naloge uradnih oseb. Prekršek naj tako ne bi bil dejansko opravljanje nalog uradnih oseb, temveč že vzbujanje videza. Zakon naj bi tudi nesorazmerno omejeval ravnanje posameznikov, saj naj bi prepovedoval gibanje na zasebnem in javnem kraju, torej povsod. Prav tako naj ne bi bilo jasno, kako se preverja obstoj vtisa hierarhične ureditve skupine. V zvezi s četrtem odstavkom 11.a člena ZJRM-1 pobudniki opozarjajo, da ni jasen obseg izjem od siceršnje prepovedi nošenja maskirnih oblačil, uniform ali oblačil, podobnih uniformi uradnih ali vojaških oseb. Nejasno naj bi bilo, kaj pomeni uporaba v "druge komercialne namene", pa tudi, ali je v takem primeru pripadnikom vard dovoljena uporaba maskirnih oblačil, kadar snemajo resničnosti šov. Z vidika kršitve načela zakonitosti pobudniki izpodbijajo tudi drugi in tretji odstavek 4. člena Zakona o nadzoru državne meje (Uradni list RS, št. 35/10 – uradno prečiščeno besedilo, 5/17, 68/17, 47/19, 139/20, 161/21, 29/22 in 76/23 – v nadaljevanju ZNDM-2). Opozarjajo, da je v skladu s 6. členom Zakona o nalogah in pooblastilih policije (Uradni list RS, št. 15/13, 23/15 – popr., 10/17 in 47/19 – v nadaljevanju ZNPPol) tudi opazovanje ena izmed oblik opravljanja policijskih nalog, da pa zgolj opazovanje ne pomeni namena nadzora državne meje na način, ki je enak ali podoben policijskim nalogam pri izvajanju nadzora državne meje. Ne bi naj bilo jasno, kako bi policisti na kraju morebitnega spornega dogodka ocenjevali namen posameznika, ki zgolj opazuje državno mejo in dogajanje v njeni neposredni bližini, v primeru nezakonitih prehodov meje pa o tem obvešča policijo.

5. Pobudniki uveljavljajo tudi protiustavnost 27.a člena ZJRM-1 in 49.a člena ZNDM-2, ker naj ne bi bilo obrazloženo, zakaj se za te prekrške v hitrem prekrškovnem postopku lahko izreče višja globa od najnižje predpisane, za druge prekrške pa ne. Člen 49a ZNDM-2 naj ne bi bil jasen, saj naj bi ZNDM-2 predpisoval samo enotne globe, ne pa glob v razponu.

6. Ustavno sodišče je na podlagi prvega odstavka 26. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21 – v nadaljevanju ZUstS) pobudo poslalo Državnemu zboru kot nasprotnemu

udeležencu. Nasprotni udeleženec meni, da pobudniki ne izkazujejo pravnega interesa za vložitev pobude, saj naj ne bi navedli, katera človekova pravica jim je bila z izpodbijanimi določbami odvzeta ali kršena. Prekrškovne določbe naj ne bi imele neposrednega pravnega učinka. Pobuda naj bi vsebovala številne pravno nepomembne navedbe, ki naj bi utemeljevale dopustnost vard in naj bi po vsebini pomenile politični pamflet. Po mnenju nasprotnega udeleženca je določneje izražen zgolj očitok nejasnosti 11.a člena ZJRM-1 in 4. člena ZNDM-2, ki pa naj ne bi bil utemeljen. Ker naj bi določbi obravnavali širok spekter različnih možnih ravnanj, naj bi sicer uporabljali nekatere splošne formulacije in pojme, vendar naj bi bilo njihov pomen mogoče nedvoumno ugotoviti z ustaljenimi metodami razlage. Tako naj bi bilo nedvoumno mogoče ugotoviti, ali določene okoliščine in ravnanje spadajo v okvir vzbujanja videza ravnanja uradnih ali vojaških oseb ter na katere uradne ali vojaške osebe se to nanaša. V zvezi z izpodbijanima 49.a členom ZNDM-2 in 27.a členom ZJRM-1 pa nasprotni udeleženec opozarja, da okoliščina, da globa ni določena v razponu, pomeni zgolj, da se upošteva splošna zgornja meja za globo, ki se lahko izreče posamezniku (prva alineja drugega odstavka 17. člena Zakona o prekrških, Uradni list RS, št. 29/11 – uradno prečiščeno besedilo, 21/13, 111/13 in 32/16 – ZP-1).

7. Mnenje o pobudi je dala tudi Vlada. Meni, da pobudniki niso izkazali pravnega interesa za vložitev pobude, saj naj ne bi navedli, na kakšen način izpodbijane zakonske določbe posegajo v njihov pravni položaj. Namen zakonodajalca ob sprejemanju izpodbijanih zakonskih določb naj bi bil uresničiti pravico do varnosti ljudi in pravico do dostojanstva z varovanjem posameznikov pred dejanji drugih posameznikov in skupin, ki posegajo v telesno in duševno celovitost ter ovirajo izvrševanje pravic in dolžnosti ljudi, državnih organov, organov samoupravnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil. Policija naj ljudem zaradi dejanj, opisanih v izpodbijanih določbah, ne bi mogla učinkovito zagotavljati spoštovanja dostojanstva in pravice do varnosti, posameznikom, ki izvajajo taka dejanja, pa naj tega ne bi mogla preprečiti. Pomen zakonskih znakov navedenih prekrškov naj bi bilo mogoče ugotoviti z razlago izpodbijanih določb, ob upoštevanju namena zakonodajalca. Zato naj bi bil očitok pobudnikov o nejasnosti izpodbijanih določb neutemeljen. Nejasnosti, ki bi se lahko pojavile ob uresničevanju teh določb v praksi, pa naj bi bile predmet konkretnih prekrškovnih postopkov. V zvezi z očitki protiustavnosti 27.a člena ZJRM-1 in 49. člena ZNDM-2 pa Vlada pojasnjuje, da bo prekrškovni organ kljub navedenemu pooblastilu pri izreku globe še vedno dolžan upoštevati splošna pravila za odmero sankcije. Glede drugih očitkov pa Vlada meni, da se do njih ne more opredeliti, ker naj bi bili presplošni.

8. Ustavno sodišče je odgovor nasprotnega udeleženca in mnenje Vlade poslalo prvopodpisanemu pobudniku Andreju Šišku kot skupnemu pooblaščenцу za sprejemanje pisanj (41. člen Poslovnika Ustavnega sodišča, Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11, 70/17 in 35/20). Na navedbe nasprotnega udeleženca in Vlade je prvopodpisani pobudnik dal odgovor, da vztraja pri navedbah v pobudi.

B. – I.**Glede pravnega interesa in pogojev za sprejem pobude**

9. Pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti lahko da, kdor izkaže pravni interes ob vložitvi pobude (prvi odstavek 24. člena ZUstS). Po drugem odstavku navedenega člena je pravni interes podan, če predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, katerega oceno pobudnik predlaga, neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma v njegov pravni položaj.

10. V skladu z ustaljeno ustavnosodno presojo se šteje, da splošni predpis neposredno posega v pravice, pravne interese oziroma pravni položaj pobudnika, če bi pobudnik izdajo posamičnega akta lahko dosegel le tako, da bi izpolnil znake prekrška.¹ Izpodbijani 1., 2. in 3. člen ZNDM-2E ter 1. in 2. člen ZJRM-1A v njih opisana ravnanja opredeljujejo kot prekrške ter za njih predvidevajo denarne sankcije. Pobudniki bi torej izdajo posamičnega akta, ki bi ga lahko izpodbijali pred Ustavnim sodiščem, lahko dosegli samo z izpolnitvijo v navedenih določbah opredeljenih znakov prekrškov. Ker nikogar ni dovoljeno siliti, da stori prekršek samo zato, da bi dosegel presojo ustavnosti prekrškovnih določb, imajo pobudniki pravni interes za začetek postopka za oceno ustavnosti 1., 2. in 3. člena ZNDM-2E ter 1. in 2. člena ZJRM-1A.

11. Izpodbijani 4. člen ZNDM-2E določa, da se sme za prekrške, ki jih določa ta zakonska novela, izreči globa tudi v znesku, ki je višji od najnižje predpisane globe. Izpodbijani 3. člen ZJRM-1A določa enako za prekrške iz ZJRM-1A. Navedeni določbi sta torej postopkovni in ne učinkujeta neposredno. V takih primerih se lahko pobuda vloži šele po izčrpanju pravnih sredstev zoper posamični akt, izdan na podlagi izpodbijane ureditve, hkrati z ustavno pritožbo, pod pogoji iz 50. do 60. člena ZUstS. To stališče je podrobneje obrazloženo v sklepu Ustavnega sodišča št. U-I-275/07 z dne 22. 11. 2007 (Uradni list RS, št. 110/07, in OdiUS XVI, 82). Iz razlogov, navedenih v citiranem sklepu Ustavnega sodišča, pobudniki ne izkazujejo pravnega interesa za začetek postopka za oceno ustavnosti izpodbijanih 4. člena ZNDM-2E in 3. člena ZJRM-1A. Ustavno sodišče je zato pobudo v tem delu zavrglo (2. točka izreka).

12. Glede drugih izpodbijanih določb je Ustavno sodišče pobudo sprejelo, ker je ocenilo, da odpira pomembna ustavnopravna vprašanja z vidika načela zakonitosti iz 28. člena Ustave in splošne svobode ravnanja iz 35. člena Ustave. Glede na izpolnjene pogoje iz četrtega odstavka 26. člena ZUstS je nadaljevalo odločanje o stvari sami.

13. Drugi očitki pobudnikov, kot na primer, da naj bi bile navedbe v zakonodajnih predlogih napačne, da naj bi bili iz postopka sprejemanja zakona načrtno izključeni, da

¹ Glej sklepe Ustavnega sodišča št. U-I-194/17 z dne 22. 3. 2018, 13. točka obrazložitve, št. U-I-107/15 z dne 7. 2. 2019, 17. točka obrazložitve, št. U-I-40/17 z dne 18. 12. 2019, 21. točka obrazložitve, in št. U-I-83/20 z dne 16. 4. 2020, 18. točka obrazložitve.

naj bi bil ZNDM-2E sprejet brez zahtevane večine ter da naj bi bile izpodbijane določbe v nasprotju s 35. in 36. členom Zakona o organiziranosti in delu v policiji (Uradni list RS, št. 15/13, 11/14, 86/15, 77/16, 77/17, 36/19, 200/20, 172/21, in 141/22 – ZODPol) in z resolucijo o nacionalni varnosti,² so očitno neutemeljeni. Iz Ustave ne izhaja obveznost države zagotoviti udeležbo javnosti v vseh postopkih sprejemanja zakonov.³ Opredelitev določenega ravnanja posameznikov ob meji kot prekrška ne pomeni urejanja vrste, obsega in organizacije obrambe nedotakljivosti in celovitosti državnega ozemlja. Ustavno sodišče tudi ni pristojno presojati medsebojne skladnosti dveh zakonov ali zakonskih določb, razen če bi bila zaradi neskladja kršena načela pravne države (2. člen Ustave).⁴ Takšen očitek pa iz navedb pobudnikov ne izhaja.

B. – II.

Načelo zakonitosti

14. Eno od temeljnih načel pravne države (2. člen Ustave) je, da morajo biti zakonske norme jasne, razumljive in nedvoumne. Zahteva po določnosti pravnih norm velja še strožje, ko gre za norme, ki opredeljujejo kaznivo ravnanje.⁵ Ustava v prvem odstavku 28. člena določa, da nihče ne sme biti kaznovan za dejanje, za katero ni zakon določil, da je kaznivo, in ni zanj predpisal kazni, še preden je bilo dejanje storjeno. Ta ustavna določba, ki ureja načelo zakonitosti v kazenskem pravu, 1) prepoveduje določanje kaznivih dejanj in kazni s podzakonskimi akti ali z običajnim pravom (*nullum crimen, nulla poena sine lege scripta*) ter 2) prepoveduje povratno veljavo predpisov, ki določajo kazniva dejanja in kazni zanje (*nullum crimen, nulla poena sine lege praevia*). Ta ustavna določba nalaga tudi 3) zakonodajalcu, da kaznivo dejanje in kazen zanj opredeli jasno in določno (*nullum crimen, nulla poena sine lege certa*), ter 4) sodiščem, da se pri ugotavljanju obstoja kaznivih dejanj in izrekanju kazni vzdržijo sklepanja po

² Resolucija, na katero se sklicujejo pobudniki, ne velja več. Trenutno je veljavna Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 59/19), ki določa, da se pri upravljanju zadev javne varnosti vzpostavlja tudi sodelovanje z organizacijami, združenji in iniciativami državljanov, lokalno skupnostjo ter v okvirih javno-zasebnega partnerstva.

³ Dolžnost države, da zagotovi udeležbo javnosti pri pripravi predpisov organov javne oblasti, je določena zgolj v Aarhuški konvenciji za predpise, ki lahko pomembno vplivajo na okolje (odločba Ustavnega sodišča št. U-I-386/06 z dne 13. 3. 2008, Uradni list RS, št. 32/08, in OdlUS XVII, 11).

⁴ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-227/00 z dne 14. 2. 2002 (Uradni list RS, št. 23/02, in OdlUS XI, 23).

⁵ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-88/07 z dne 8. 1. 2009 (Uradni list RS, št. 5/09, in OdlUS XVIII, 1), 8. točka obrazložitve.

analogiji (*nullum crimen, nulla poena sine lege stricta*).⁶ Zahteva po določni opredelitvi kaznivega ravnanja mora biti spoštovana tudi pri določanju prekrškov.⁷

15. Ustavni zahtevi *lex certa* in *lex stricta* imata dvojni namen. Po eni strani zagotavljata, da je samo zakonodajalec tisti, ki na abstraktni in splošni ravni odloča o tem, kaj je kaznivo. Ti ustavni zahtevi tako preprečujeta, da bi izvršilna in sodna oblast določali abstraktne in splošne pogoje za kaznovanje posameznikov. Zakonodajalec je tisti, ki je demokratično legitimiran sprejemati odločitve o tem, v kolikšnem obsegu in na katerih področjih se bodo uporabila sredstva kaznovalnega prava.⁸ Po drugi strani pa navedeni ustavni zahtevi varujeta osebe, na katere se kaznovalne določbe nanašajo. Za posameznika mora biti predvidljivo,⁹ kakšne posledice lahko ustvarja njegovo voljno ravnanje, vedeti mora, kje je meja, s katero je zakonodajalec zarisal polje kaznivosti.¹⁰ Zato mora zakonodajalec besedilo kaznovalne določbe oblikovati tako, da lahko posameznik praviloma že na podlagi besedila predvidi, ali je določeno ravnanje kaznivo ali ne.

16. Idealno bi bilo, če bi zakonodajalec kaznovalne norme formuliral tako, da bi jih bilo mogoče razumeti le na en sam način, in pri tem izključil vrednostne ocene. Zaradi zahtev po splošnosti in abstraktnosti kaznovalnih določb pa je neizbežno, da v nekaterih primerih nastane dvom, ali določeno ravnanje izpolnjuje zakonske znake kaznivega ravnanja. Tudi v takšnih primerih mora biti v pravni normi dana trdna in zanesljiva podlaga za sodno odločanje. Če je mogoče z ustaljenimi metodami razlage jasno ugotoviti vsebino prepovedanih ravnanj, je dopustna tudi uporaba nedoločenih in pomensko odprtih pravnih pojmov.¹¹ Dopustna je tudi uporaba blanketnih kazensko-pravnih norm, če predpis, na katerega napoti blanketna norma, ostane v okviru napotitve in omogoča utesnjujočo razlago, skladno z načeli kazenskega prava.¹² Vsebinska opredelitev takšnih pravnih pojmov je predvsem stvar sodne prakse. Če sodišča določeno zakonsko normo razlagajo enotno in utesnjeno, odpadejo tudi ustavnopravni pomisleki, ki bi obstajali zaradi jezikovno sicer širše opredelitve

⁶ Glej odločbe Ustavnega sodišča št. Up-879/14, št. Up-883/14 in št. Up-889/14, vse z dne 20. 4. 2015 (Uradni list RS, št. 30/15).

⁷ Prim. odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-213/98 z dne 16. 3. 2000 (Uradni list RS, št. 33/2000 in 39/2000 – popr., ter OdlUS IX, 58) in št. U-I-69/06 z dne 14. 12. 2006 (Uradni list RS, št. 139/06, in OdlUS XV, 85).

⁸ Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. Up-879/14, 17. točka obrazložitve.

⁹ "Namen načela zakonitosti je v tem, da prepreči kazensko obsodbo za dejanje, za katero posameznik ni mogel predvidevati, da je kaznivo." Glej sklepa Ustavnega sodišča št. Up-62/99 z dne 4. 7. 2000 in št. Up-437/00 z dne 27. 2. 2003.

¹⁰ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. Up-879/14, 17. točka obrazložitve.

¹¹ Sklep Ustavnega sodišča št. U-I-220/98 z dne 16. 7. 1998 (OdlUS VII, 155), 8. točka obrazložitve.

¹² Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-335/02 z dne 24. 3. 2005 (Uradni list RS, št. 37/05, in OdlUS XIV, 16), 15. točka obrazložitve.

posameznega zakonskega znaka. Zakonska določba, ki bi pri ekstenzivni razlagi, upoštevala vse jezikovne pomene njenega besedila, zajela tudi primere, ki jih zakonodajalec ni želel inkriminirati, tako ni v nasprotju z načelom zakonitosti, če jo je mogoče razlagati tudi zožujoče. Prvi odstavek 28. člena Ustave tako sodiščem nalaga, da s sodno prakso odpravijo negotovosti glede področja uporabe zakonske norme tako, da široko opredeljene zakonske znake čim bolj natančno določijo in konkretizirajo. Ta dolžnost sodišč je pomembna zlasti v primerih, ko lahko naslovnik norme prepozna zgolj možnost, da bo kaznovan, sodna praksa pa lahko da zanesljivo podlago za uporabo kaznovalne norme.

17. Tudi 7. člen Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP) zagotavlja dostopnost in predvidljivost kazenskih določb za njihove naslovnike ter vsebuje prepoved analogije.¹³ Namen 7. člena EKČP je zagotoviti učinkovite varovalke pred samovoljnim pregonom, obsodbo in kaznovanjem. V skladu s 7. členom EKČP mora biti posameznik sposoben, da iz besedila zadevne določbe – po potrebi s pomočjo njene razlage s strani sodišč ali s pomočjo pravnega nasveta – razbere, katera dejanja ali opustitve so kaznive.¹⁴ ESČP pa upošteva, da je v vsakem pravnem sistemu, vključno s kaznovalnim, nujno prisoten element sodne razlage, ne glede na to, kako jasno je oblikovana zakonska določba. Posamezne nejasnosti bo vedno treba razjasniti in jih prilagoditi spreminjajočim se okoliščinam. Zapisano pravo mora biti tudi takšno, da se lahko prilagaja spremenjenim družbenim razmeram. ESČP upošteva tudi, da je postopen razvoj kazenskega prava v sodni praksi trdno zasidran in nujni del pravne tradicije. Člena 7 EKČP zato ni mogoče razlagati tako, da bi prepovedoval postopen razvoj sodne prakse, če je tak razvoj v skladu z bistvom kaznivega ravnanja in ga je bilo mogoče razumno predvideti. ESČP od nacionalnih sodišč zahteva, naj s posebno skrbnostjo pojasnijo elemente kaznivega dejanja tako, da je to predvidljivo in združljivo z njegovim bistvom. Predvidljivost je v veliki meri odvisna od vsebine zadevnega instrumenta, področja, ki naj bi ga pokrival, ter števila in statusa oseb, na katere je naslovljen.¹⁵ ESČP tako preveri, ali je obstajala pravna podlaga za pritožnikovo obsodbo, zlasti pa se mora prepričati, ali je bil rezultat, do katerega so prišla zadevna nacionalna sodišča, združljiv s ciljem in namenom te določbe.¹⁶

¹³ Sodba Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) v zadevi *Başkaya in Okçuoglu proti Turčiji* z dne 8. 7. 1999, 36. točka obrazložitve; odločitev ESČP v zadevi *Witt proti Nemčiji* z dne 8. 1. 2007; ter sodba ESČP v zadevi *Kononov proti Latviji* z dne 17. 5. 2010, 185. točka obrazložitve.

¹⁴ Sodbe ESČP v zadevah *Cantoni proti Franciji* z dne 15. 11. 1996, 35. točka obrazložitve; *Kafkaris proti Cipru* z dne 12. 2. 2008, 140. točka obrazložitve; *Del Río Prada proti Španiji* z dne 21. 10. 2013, 79. točka obrazložitve.

¹⁵ Sodba ESČP v zadevi *Bavčar proti Sloveniji* z dne 7. 9. 2023, 144.–147. točka obrazložitve.

¹⁶ Sodba ESČP v zadevi *Yalçınkaya proti Turčiji* z dne 2. 2. 2006, 242. točka obrazložitve.

Presoja 1., 2. in 3. člena ZNDM-2E z vidika načela zakonitosti

18. Členi 1, 2 in 3 ZNDM-2E se glasijo:

"1. člen

V Zakonu o nadzoru državne meje (Uradni list RS, št. 35/10 – uradno prečiščeno besedilo, 15/13 – ZNPPol, 5/17, 68/17 in 47/19) se 4. člen spremeni tako, da se glasi:

"4. člen

(nadzor državne meje in prepovedana ravnanja)

(1) Za nadzor državne meje je pristojna policija.

(2) Prepovedano je vsakršno ravnanje posameznika ali skupine najmanj dveh oseb, ki se z namenom nadzora državne meje izvaja na način, ki je enak ali podoben oblikam opravljanja policijskih nalog pri izvajanju nadzora državne meje, ali ki ovira policijo pri izvajanju nadzora državne meje.

(3) Prepovedano je tudi vsako ravnanje pravne osebe ali posameznika, ki pomeni spodbujanje dejanj iz prejšnjega odstavka, njihovo organiziranje ali vsako drugo ravnanje, ki pomeni omogočanje dejanj iz prejšnjega odstavka."

2. člen

Za 46. členom se doda nov 46.a člen, ki se glasi:

"46.a člen

(1) Z globo najmanj 1.000 eurov se za prekršek kaznuje posameznik, ki z namenom nadzora državne meje ravna na način, ki je enak ali podoben oblikam opravljanja policijskih nalog pri izvajanju nadzora državne meje, ali ki ovira policijo pri izvajanju nadzora državne meje (drugi odstavek 4. člena).

(2) Če je dejanje iz prejšnjega odstavka storjeno v skupini najmanj dveh oseb, se posameznik kaznuje z globo najmanj 1.500 eurov."

3. člen

V 48. členu se v prvem odstavku pred 1. točko doda nova 1. točka, ki se glasi:

"1. ki spodbuja ravnanje posameznikov ali skupin k nadzoru državne meje na način, ki je enak ali podoben oblikam opravljanja policijskih nalog pri izvajanju nadzora državne meje, ali ki ovira policijo pri izvajanju nadzora državne meje, ali organizira tak nadzor ali ga kako drugače omogoča (tretji odstavek 4. člena);"

Dosedanje 1. do 5. točka postanejo 2. do 6. točka."

19. Iz zakonodajnega predloga je razvidno, da je namen zakona inkriminirati ravnanje posameznikov in skupin, ki se nepooblaščno vmešavajo v nadzor državne meje. Njihova ravnanja bi v skrajni obliki lahko prešla v izvrševanje nalog, ki so v izključni pristojnosti državnih organov. S tem bi lahko bila ogrožena tudi javna varnost, saj bi lahko policist pri opravljanju nalog nadzora državne meje v stiku s tako osebo zaveden in bi lahko zaradi lastne varnosti uporabil nesorazmerna prisilna sredstva.¹⁷ Objekt varstva inkriminacijskih norm je tako javna varnost, ki je lahko ogrožena, če nepooblaščne osebe ravnanjo, kot da bi imele pooblastilo za nadzor državne meje, saj lahko s tem tretje osebe spravijo v zmotu in ovirajo policiste pri varovanju meje.

20. V zakonodajnem predlogu je sicer pojasnjeno, da se v delo policistov ob meji vmešavajo predvsem pripadniki vard in vaških straž. Izpodbijanih določb pa kljub temu ni mogoče razlagati kot inkriminacije le določenih skupin. S kaznovalnim pravom se ne inkriminirajo osebnost in posameznikove značilnosti, temveč dejanja, s katerimi posameznik po svoji volji ali s svojo malomarnostjo pušča dokazljivo konkretno in specifično sled v zaznavnem svetu. Samo taki učinki kaznivih ravnanj so lahko predmet določenega dokazovanja in predmet spora, v katerem imata obe stranki možnost dokazovati krivdo oziroma nedolžnost.¹⁸ Glede na zakonsko besedilo izpodbijane določbe inkriminirajo: 1) ravnanje, ki je enako ali podobno oblikam opravljanja policijskih nalog pri izvajanju nadzora državne meje (objektivni zakonski znak), pri čemer mora storilec imeti namen izvajati nadzor državne meje (subjektivni zakonski znak), 2) ravnanje, ki ovira policijo pri izvajanju nadzora državne meje, in 3) spodbujanje k ravnanju pod točkama 1) in 2). Zakonske znake teh kaznivih ravnanj lahko izpolnijo posameznik ali skupine najmanj dveh oseb.

21. Pobudniki ne pojasnijo, zakaj naj bi bila z vidika načela zakonitosti sporna inkriminacija oviranja policije pri izvajanju naloge nadzora državne meje oziroma inkriminacija spodbujanja posameznikov ali skupin k takemu ravnanju. Ker pobudniki ne navajajo konkretnih razlogov za utemeljitev protiustavnosti te inkriminacije, Ustavno sodišče njene skladnosti z zahtevami 28. člena Ustave ni presoјalo. Očitki pobudnikov so usmerjeni predvsem v inkriminacijo ravnanja, ki je enako ali podobno oblikam opravljanja policijskih nalog pri izvajanju nadzora državne meje.

22. Katera ravnanja so enaka ali podobna oblikam opravljanja policijskih nalog pri izvajanju nadzora državne meje, je mogoče razbrati iz ZNPPol. ZNPPol v 1. točki 3. člena opredeljuje policijsko nalogo kot nalogo, predpisano s tem ali drugim zakonom, ki se opravlja z uporabo policijskih pooblastil ali z drugimi uradnimi dejanji. Med policijske naloge spada po peti alineji prvega odstavka 4. člena ZNPPol tudi nadzor državne meje. Po 2. točki 3. člena ZNPPol je policijsko pooblastilo z zakonom določen

¹⁷ Predlog zakona o dopolnitvi Zakona o nadzoru državne meje, EPA 1184-VIII, 25. 5. 2020, str. 2–3.

¹⁸ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-6/93 z dne 1. 4. 1994 (Uradni list RS, št. 23/94, in OdlUS III, 33).

ukrep, ki policistom omogoča opravljanje policijskih nalog in s katerim se praviloma posega v človekove pravice ali temeljne svoboščine ali druge pravice. Policijska pooblastila so urejena v III. poglavju ZNPPol in naštetih v prvem odstavku 33. člena ZNPPol. Ta določa, da smejo policisti pri opravljanju policijskih nalog med drugim zbirati obvestila, vabiti, opozarjati, ukazovati, ugotavljati identiteto oseb in tudi izvesti identifikacijski postopek. Z izvajanjem pooblastil policisti na zakonit način omejujejo pravice in svoboščine posameznikov, kadar je to treba za izvedbo posamezne naloge.¹⁹

23. Člen 6 ZNPPol določa oblike opravljanja policijskih nalog, ki so opazovanje, patroljiranje, interveniranje, zaseda, poostreni nadzor in varnostna akcija. Opazovanje in patroljiranje sta osnovni obliki opravljanja policijskih nalog, katerih namen je navzočnost policistov na določenem območju ob določenem času zaradi preventivnega delovanja ter hitrega odzivanja na morebitne varnostne pojave. Ti obliki se izvajata v tako imenovanih območjih ali okoliših, ki so zaradi svojih značilnosti zaokrožena celota. Pri opazovanju in patroljiranju, pri katerih policisti naloge opravljajo peš, je to območje zaokrožena celota nekaj ulic ali določen del lokalne skupnosti, pri patroljiranju z vozili ali s konji pa je območje temu primerno širše in lahko zajema tudi več naselij. Interveniranje je oblika opravljanja policijskih nalog, katere namen je posredovanje policistov ob nastanku varnostnega dogodka ali po njem. Policisti pri interveniranju s policijskimi pooblastili vzpostavljajo javni red, preprečujejo kazniva dejanja ali prekrške ali prijemajo njihove storilce ter opravljajo prve nujne ukrepe, povezane z zbiranjem dokazov, ki bodo omogočili uspešno procesiranje morebitnih storilcev. Interventna dejavnost je ena najpomembnejših oblik opravljanja policijskih nalog, saj zahteva vnaprejšnjo pripravljenost policije na take dogodke, primerno ozemeljsko organiziranost in hitro odzivnost na varnostne razmere. Ta oblika opravljanja policijskih nalog se praviloma izvaja s patroljami, v katerih sta vsaj dva policista. Zahtevnejše oblike opravljanja policijskih nalog z vidika številčnosti, upravičenosti in organiziranosti so zasede, poostreni nadzori in varnostne akcije, ki so usmerjene v konkretno preprečevanje ali identificiranje ravnanj, oseb in dokazov, kar bo podlaga za nadaljnje kazenske ali prekrškovne postopke. Te oblike opravljanja policijskih nalog se izvajajo, ko so že ugotovljeni indici o prepovedanih ravnanjih ter vzpostavljeni strokovni argumenti in pogoji za njihovo uporabo.²⁰

24. Oblike policijskega dela opredeljujejo način, kako policija opravlja policijske naloge, in so strokovni standard za vsakodnevne dejavnosti policistov. So pogoj za opravljanje temeljnih dolžnosti policije, ki jih sestavljajo zagotavljanje varnosti posameznikov in skupnosti, spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter krepitev pravne države. Svoj temelj imajo v zakonsko opredeljenih nalogah policije, pri katerih pa se lahko s policijskimi pooblastili posega tudi v človekove pravice in temeljne

¹⁹ M. Nunič v: M. Nunič (ur.), *Zakon o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol) s komentarjem*, Ius Software, Ljubljana 2015, str. 113.

²⁰ Predlog zakona o nalogah in pooblastilih policije, EPA 653-VI, 20. 9. 2012, str. 105–106.

svoboščine.²¹ Razlika med policijskimi pooblastili in oblikami policijskega dela pa je, da se s slednjimi neposredno ne posega v človekove pravice in temeljne svoboščine.²²

25. Po presoji Ustavnega sodišča določbe ZNPPol z uporabo ustaljenih metod razlage dajejo sodiščem zadostno podlago, da v sodni praksi vzpostavijo ločnico med ravnanjem, ki je enako ali podobno oblikam policijskega dela pri nadzoru državne meje in izpolnjuje objektivne zakonske znake prekrška po 1. členu ZNDM-2E, ter ravnanjem, ki teh znakov ne izpolnjuje. Pri tem je treba med drugim upoštevati, da sta obliki policijskega dela pri nadzoru državne meje tudi opazovanje in patroljiranje, ki sama po sebi ne zahtevata uporabe policijskih pooblastil, s katerimi bi se posegalo v človekove pravice in temeljne svoboščine. Z vidika načela zakonitosti bo sodna praksa zato morala zagotoviti zožujočo razlago, kdaj je neko ravnanje enako ali podobno opazovanju in patroljiranju, da ne bo inkriminirano tudi ravnanje posameznikov, ki bi bili ob meji iz razlogov, nepovezanih z nadzorom državne meje. Enako velja tudi za opredelitev zakonskega znaka spodbujanja k nadzoru državne meje na način, ki je enak ali podoben oblikam opravljanja policijskih nalog pri izvajanju nadzora državne meje. Zgolj zahteva po zožujoči razlagi objektivnih zakonskih znakov določene zakonske norme pa ne pomeni, da bi bila takšna norma v neskladju z načelom zakonitosti iz 28. člena Ustave.

26. Za izvršitev prekrška po 1. členu ZNDM-2E (ravnanja, ki je enako ali podobno oblikam opravljanja policijskih nalog pri izvajanju nadzora državne meje) se poleg naklepa zahteva še poseben namen storilca, in sicer namen izvajati nadzor državne meje. Po mnenju pobudnikov naj ne bi bilo jasno, kako se bo ocenjeval namen posameznika, ki opazuje državno mejo in dogajanje v njeni neposredni bližini.

27. Načelo zakonitosti zahteva, da sme sodišče posameznika sankcionirati le za dejanje, ki izpolnjuje vse zakonske znake prekrška. Presoja, ali storilčevo ravnanje ustreza zakonskim znakom prekrška, pa je mogoča samo, če je ravnanje izraženo s konkretnimi okoliščinami.²³ Ta zahteva ne velja le za zakonske znake prekrška, ki neposredno sestavljajo opredelitev kaznivega ravnanja, ampak tudi za krivdo, ki jo zakon zahteva pri storilcu prekrška.²⁴ Subjektivni in objektivni zakonski znaki prekrška so različni in samostojni elementi prekrška, katerih izpolnitev mora sodišče ugotoviti. Glede na navedena ustavnopravna izhodišča je treba pri presoji, ali gre za prekršek po 1. členu ZNDM-2E, posebej konkretizirati in obrazložiti tudi, ali je izpolnjen subjektivni zakonski znak "namen izvajati nadzor državne meje". Pri tem so v pomoč tudi zakonske opredelitve namena, s katerim policisti opravljajo nadzor državne meje (2. člen ZNDM-2), in oblike nadzora državne meje, urejene v ZNDM-2 in v Uredbi (EU) 2016/399

²¹Prav tam, str. 4.

²² M. Žaberl v: M. Nunič (ur.), nav. delo, str. 51.

²³ Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. Up-879/14, 25. točka obrazložitve.

²⁴ Odločba Ustavnega sodišča št. Up-911/15 z dne 14. 9. 2017 (Uradni list RS, št. 55/17, in OdlUS XXII, 26), 6. točka obrazložitve.

Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (UL L 77, 23. 3. 2016 – v nadaljevanju Zakonik o schengenskih mejah). Informativen je predvsem prvi odstavek 13. člena Zakonika o schengenskih mejah, ki določa, da je glavni namen varovanja meja preprečevanje nezakonitih prehodov meja, odvratanje čezmejne kriminalitete in izvedba ukrepov proti osebam, ki so prestopile mejo nezakonito. Ker so modalitete nadzora državne meje podrobno zakonsko urejene in je zato v zakonski ureditvi mogoče najti podlago za ugotavljanje namena izvajati nadzor državne meje, zgolj dvom pobudnikov, kako bo sodišče ugotavljalo tak namen, ne zadostuje za utemeljitev protiustavnosti izpodbijanih določb z vidika 28. člena Ustave.

28. Glede na navedeno je Ustavno sodišče presodilo, da 1., 2. in 3. člen ZNDM-2E niso v neskladju z načelom zakonitosti iz 28. člena Ustave (1. točka izreka).

Presoja 1. in 2. člena ZJRM-1A z vidika načela zakonitosti

29. Člena 1 in 2 ZJRM-1A se glasita:

"1. člen

V Zakonu o varstvu javnega reda in miru (Uradni list RS, št. 70/06) se v 11. členu za drugim odstavkom^[25] dodajo novi tretji, četrti in peti odstavek, ki se glasijo:

"(3) Kdor nosi, razkazuje ali uporablja predmete iz prejšnjega odstavka na način, ki vzbuja videz, da izvaja naloge uradnih ali vojaških oseb, se kaznuje z globo od 500 do 1.000 eurov.

(4) Če je prekršek iz prejšnjega odstavka storjen v skupini najmanj dveh oseb, se posameznik kaznuje z globo od 1.000 do 2.000 eurov.

(5) Ne glede na drugi, tretji in četrti odstavek tega člena se lahko predmeti iz drugega odstavka tega člena nosijo, razkazujejo ali uporabljajo kot rekvizit za film, televizijo, gledališke predstave, druge javne nastope, humanitarne, kulturnozgodovinske, reklamne in druge komercialne namene v skladu s predpisi, ki urejajo področje uporabe uniforme, položajnih oznak in simbolov uradnih organov ali vojaških oseb ali nastopajočih na prireditvah, katerih del programa je nošenje, razkazovanje ali

²⁵ Prvi in drugi odstavek 11. člena ZJRM-1 se glasita:

"(1) Kdor uporablja acetilen (karbid) ali druge plinske zmesi za pokanje in s tem povzroči vznemirjenje ali občutek ogroženosti, se kaznuje z globo 25.000 tolarjev. Pokanje z naštetimi sredstvi se izjemoma dovoljuje v času določenih praznikov, vendar se morajo upoštevati varnostna navodila, ki jih predvideva zakon o eksplozivih.

(2) Kdor na javnem kraju nosi, razkazuje ali uporablja dekorativno orožje, imitacije orožja, orožje, ki je namenjeno za alarm, signaliziranje ali druge predmete, ki so po videzu podobni orožju, pa se v skladu z zakonom, ki ureja razvrstitev in kategorizacijo orožja ne štejejo za orožje, in s tem povzroči vznemirjenje ali občutek ogroženosti, se kaznuje z globo 50.000 tolarjev."

uporaba predmetov iz drugega odstavka tega člena in ki so organizirane v skladu z zakonom, ki ureja javna zbiranja."

2. člen

Za 11. členom se doda nov 11.a člen, ki se glasi:

"11.a člen

(uporaba maskirnih oblačil, uniform ali drugih oblačil, podobnih uniformi)

(1) Kdor nosi maskirna oblačila, uniformo ali oblačila, podobna uniformi uradnih ali vojaških oseb, in s svojim obnašanjem, ravnanjem, gibanjem in zadrževanjem na določenem javnem ali zasebnem kraju ali z uporabo opreme ali pripomočkov vzbuja videz, da izvaja naloge uradnih ali vojaških oseb, se kaznuje z globo od 500 do 1.000 eurov.

(2) Če je prekršek iz prejšnjega odstavka storjen v skupini najmanj dveh oseb, se posameznik kaznuje z globo od 1.000 do 2.000 eurov.

(3) Posameznik v skupini najmanj dveh oseb, ki nosi maskirna oblačila, uniformo ali oblačila, podobna uniformi uradnih ali vojaških oseb, in s svojim obnašanjem, ravnanjem, gibanjem in zadrževanjem na določenem javnem ali zasebnem kraju in z uporabo simbolov, grbov, zastav ali z ustvarjanjem vtisa hierarhične ureditve skupine ali uporabo vozil, na katerih so nameščene prepoznavne oznake, ali z uporabo opreme ali pripomočkov vzbuja videz, da gre za policijsko ali vojaško silo, katere delovanje nima podlage v zakonu, se kaznuje z globo od 1.500 do 2.500 eurov.

(4) Ne glede na prvi, drugi ali tretji odstavek tega člena se maskirna oblačila, uniforma ali oblačila, podobna uniformi uradnih ali vojaških oseb, in druga oprema ali pripomočki lahko nosijo kot rekvizit za film, televizijo, gledališke predstave, druge javne nastope, humanitarne, kulturnozgodovinske, reklamne in druge komercialne namene v skladu s predpisi, ki urejajo področje uporabe uniforme, položajnih oznak in simbolov uradnih organov ali vojaških oseb ali nastopajočih na prireditvah, katerih del programa je nošenje, razkazovanje ali uporaba predmetov iz prvega in tretjega odstavka tega člena in ki so organizirane v skladu z zakonom, ki ureja javna zbiranja.«."

30. Novi tretji odstavek 11. člena ZJRM-1 inkriminira 1) nošenje, razkazovanje oziroma uporabo 2) dekorativnega orožja, imitacije orožja, orožja, ki je namenjeno za alarm, signaliziranje, ali drugih predmetov, ki so po videzu podobni orožju, pa se v skladu z zakonom, ki ureja razvrstitev in kategorizacijo orožja, ne štejejo za orožje, 3) na način, ki vzbuja videz izvajanja nalog uradnih ali vojaških oseb. Po mnenju pobudnikov je navedena inkriminacija sporna z dveh vidikov: prvič, ker naj ne bi bila razumljiva zaradi raznolikosti uradnih oseb, ter drugič, ker naj bi bilo sporno, da lahko posameznik zakonske znake prekrška izpolni že s svojim videzom, ne da bi storil konkretno dejanje.

31. Po presoji Ustavnega sodišča prvi vidik, ki ga izpostavljajo pobudniki, ne vzbuja pomislekov z vidika načela zakonitosti iz 28. člena Ustave. Opredelitev uradne osebe po prvem odstavku 99. člena KZ-1 je široka in med drugim vključuje različne predstavnike zakonodajne, izvršilne in sodne oblasti ter druge osebe, ki opravljajo posamezne uradne naloge na podlagi (pod)zakonskih pooblastil. Samo manjše število uradnih oseb pa je pooblaščen, da pri opravljanju svojih nalog uporablja orožje (npr. policisti oziroma pravosodni policisti).

32. V zvezi z drugim vidikom, ki ga izpostavljajo pobudniki, pa je treba upoštevati ustaljeno ustavnosodno presojo. Ustavno sodišče je že odločilo, da je bil v neskladju z Ustavo prvi odstavek 35. člena tedaj veljavnega Zakona o policiji (Uradni list RS, št. 3/06 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZPol), ker je policistom dajal pooblastilo za ugotavljanje identitete osebe, ki s "svojim obnašanjem, ravnanjem, videzom ali zadrževanjem na določenem kraju ali ob določenem času vzbuja sum, da bo izvršila, izvršuje ali je izvršila prekršek ali kaznivo dejanje". Ustavno sodišče je pojasnilo, da izpodbijana zakonska določba ni v skladu z načelom jasnosti in pomenke določljivosti predpisov kot enim izmed načel pravne države iz 2. člena Ustave, ker ne vsebuje podrobnejših meril, kdaj je posamezna od navedenih okoliščin (obnašanje, ravnanje, videz ali zadrževanje) lahko zadostna podlaga za vzbuditev suma izvršitve kaznivega ravnanja.²⁶

33. Zahteve po določnosti inkriminacijske norme, ki izhajajo iz načela zakonitosti iz 28. člena Ustave, so strožje kot zahteve po jasnosti in pomenki določljivosti predpisov, ki izhajajo iz 2. člena Ustave. Zato zgolj sklicevanje inkriminacijske norme na videz posameznika, brez nadaljnje konkretizacije zakonskega znaka, z vidika načela zakonitosti iz 28. člena Ustave ne zadostuje. Drugače kot prvi odstavek 35. člena tedaj veljavnega ZPol tretji odstavek 11. člena ZJRM-1 vsebuje elemente za natančnejšo določitev, kakšen videz se zahteva za izpolnitev zakonskega znaka prekrška – gre za videz izvajanja nalog uradnih ali vojaških oseb. Vzbujanje videza, da se izvajajo naloge uradnih ali vojaških oseb, je treba ugotavljati v vsakem konkretnem primeru na podlagi drugih okoliščin (obnašanje, ravnanje, opozarjanje, ukazovanje ipd.).²⁷ Takšen videz se lahko ustvari samo z aktivnim ravnanjem, enakim ali podobnim izvajanju nalog uradnih ali vojaških oseb. Navedeno izhaja tudi iz predloga zakona, ki opisuje primere konkretnih ravnanj posameznikov in skupin, ki so bila razlog za izpodbijano zakonsko novelo, kot so obhodi državne meje z namenom preprečevanja nezakonitih prehodov prebežnikov.²⁸ Sodišča se lahko pri razlagi, katera ravnanja vzbuja videz izvajanja nalog uradnih in vojaških oseb, oprejo na zakone, ki podrobno opisujejo njihove naloge (kot so na primer ZNPPol, ZNDM-2 oziroma ZObr).

²⁶ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-152/03 z dne 23. 3. 2006 (Uradni list RS, št. 36/06, in OdlUS XV, 22).

²⁷ Predlog zakona o dopolnitvah Zakona o varstvu javnega reda in miru, EPA 1183-VIII, 25. 5. 2020, str. 10.

²⁸ Prav tam.

34. Okoliščina, da izpodbijana določba uporabi besedno zvezo "vzbuja videz", ne pomeni, da bi bilo sankcioniranje posameznika odvisno zgolj od subjektivnih zaznav posameznega prekrškovnega organa. Kot pojasni Slovar slovenskega knjižnega jezika, so videz z vidom zaznane lastnosti, značilnosti česa – je tisto, kar se kaže na zunaj. Ali posameznik ravna tako, da vzbuja videz opravljanja nalog uradnih in vojaških oseb, se presoja z vidika tistih, ki jih inkriminacijska norma varuje. Presoja se torej z vidika povprečnega posameznika, ki ga lahko takšno ravnanje vznemiri, zavede in mu povzroči napačne predstave o pristojnostih storilca.²⁹ Ob takšni zožujoči razlagi tretji odstavek 11. člena ZJRM-1 ni neskladen z načelom zakonitosti iz 28. člena Ustave.

35. Prekršek po prvem odstavku 11.a člena ZJRM-1 stori tisti, kdor nosi maskirna oblačila, uniformo ali oblačila, podobna uniformi uradnih ali vojaških oseb, in s svojim obnašanjem, ravnanjem, gibanjem in zadrževanjem na določenem javnem ali zasebnem kraju ali z uporabo opreme ali pripomočkov vzbuja videz, da izvaja naloge uradnih ali vojaških oseb. Za izpolnitev zakonskih znakov navedenega prekrška morata biti torej izpolnjena dva kumulativna pogoja: prvič, storilec mora *nositi maskirna oblačila, uniformo ali uniformi podobna oblačila*, ter drugič, storilec mora *vzbujati videz izvajanja nalog uradnih ali vojaških oseb*. Prvi pogoj je z vidika 28. člena Ustave dovolj določen. Maskirno oblačilo je takšno, da prikrije gibanje osebe, ki jo nosi, oziroma prikrije, kje je ta oseba. Slovar slovenskega knjižnega jezika opredeli uniformo kot oblačilo, ki je po blagu in kroju enotno za vse pripadnike določene skupine. Okoliščina, da so uniforme in maskirna oblačila lahko različni, ne vpliva na jasnost navedenih opredelitev. V zvezi z drugim pogojem pa zakon predvideva dva alternativna načina vzbujanja takšnega videza: 1) obnašanje, ravnanje, gibanje in zadrževanje na določenem javnem ali zasebnem kraju oziroma 2) uporabo opreme ali pripomočkov. Ustavno sodišče ugotavlja, da je prva opredelitev načina vzbujanja videza uradne ali vojaške osebe sicer široka. Vendar to ni edina okoliščina, na podlagi katere je mogoče ugotavljati, kdaj posameznik vzbuja videz izvajanja nalog uradnih ali vojaških oseb. Z vidika zahtev po določnosti inkriminacijske norme je bistveno, da so naloge uradnih in vojaških oseb, za katere je značilno nošenje maskirnih oblačil ali uniform (tu gre predvsem za vojake, policiste oziroma pravosodne policiste), določene v zakonu. Tudi v zvezi z drugo alternativo – uporaba opreme ali pripomočkov – je mogoče šteti, da zakon govori o tisti opremi in pripomočkih, ki jih pri izvajanju nalog uporabljajo uradne in vojaške osebe. Zato je za presojo, kdaj inkriminirano ravnanje lahko zavaja, da gre za uradne ali vojaške osebe, dovolj razlagalnega gradiva. Tako kot to velja za tretji odstavek 11. člena ZJRM-1, so tudi zakonski znaki prekrška iz prvega odstavka 11.a člena ZJRM-1 lahko izpolnjeni samo ob ugotovljenem aktivnem ravnanju storilca, videz pa se presoja z vidika povprečnega posameznika.

²⁹ Glej utemeljitev v Predlogu zakona o dopolnitvah Zakona o varstvu javnega reda in miru, EPA 1183-VIII, 25. 5. 2020, str. 2: "[...] V javnosti to početje povzroča napačne predstave o njihovih pristojnostih, zato je treba tovrstna ravnanja opredeliti za kazniva, da se lahko učinkovito preprečujejo in onemogočajo."

36. Prekršek po tretjem odstavku 11.a člena ZJRM-1 stori posameznik v skupini najmanj dveh oseb, ki nosi maskirna oblačila, uniformo ali oblačila, podobna uniformi uradnih ali vojaških oseb, in s svojim obnašanjem, ravnanjem, gibanjem in zadrževanjem na določenem javnem ali zasebnem kraju in z uporabo simbolov, grbov, zastav ali z ustvarjanjem vtisa hierarhične ureditve skupine ali uporabo vozil, na katerih so nameščene prepoznavne oznake, ali uporabo opreme ali pripomočkov vzbuja videz, da gre za policijsko ali vojaško silo, katere delovanje nima podlage v zakonu. Za izpolnitev zakonskih znakov tega prekrška se tako zahteva izpolnitev treh pogojev. Prvi pogoj je, da je storilec *v skupini najmanj dveh oseb*. Drugi pogoj je, da storilec *nosi maskirna oblačila, uniformo ali oblačila, podobna uniformi uradnih ali vojaških oseb*. Tretji pogoj pa je, da storilec *vzbuja videz, da gre za policijsko ali vojaško silo, katere delovanje nima podlage v zakonu*. Po zakonski opredelitvi mora posameznik tak videz vzbujujati z 1) obnašanjem, ravnanjem, gibanjem in zadrževanjem na določenem javnem ali zasebnem kraju in 2) z uporabo simbolov, grbov, zastav ali z ustvarjanjem vtisa hierarhične ureditve skupine ali uporabo vozil, na katerih so nameščene prepoznavne oznake, ali uporabo opreme ali pripomočkov. Kumulativno naštevanje samostalnikov obnašanje, ravnanje, gibanje in zadrževanje samo po sebi ne zadostuje za dovolj določno opredelitev zakonskega znaka prekrška. Iz takšnega naštevanja pa izhaja, da se za izpolnitev zakonskih znakov zahteva aktivno ravnanje storilca. Zakon predvideva, da mora biti dodatno izpolnjen eden izmed alternativno naštetih načinov vzbujujanja videza, in sicer mora storilec uporabljati simbole, grbe, zastave; ustvarjati vtis hierarhične ureditve skupine; uporabljati vozila, na katera so nameščene prepoznavne oznake; oziroma uporabljati opremo ali pripomočke. Pobudniki sicer menijo, da izraz "uporabljati opremo ali pripomočke" ni dovolj določen. Vendar tudi te besedne zveze ni mogoče razlagati ločeno od drugih zakonskih znakov in jo je treba razlagati tako, da gre za tisto opremo in pripomočke, ki jih uporabljajo milice oziroma paravojaške sile. Vsi navedeni načini vzbujujanja videza so tako dovolj določno opredeljeni, da je z njihovo pomočjo mogoče ločiti kaznivo ravnanje od nekaznivega.

37. Pobudniki izpodbijajo tudi četrti odstavek 11.a člena ZJRM-1, ki določa izjeme od siceršnje prepovedi uporabe maskirnih oblačil, uniform ali podobnih oblačil uradnih ali vojaških oseb ter druge opreme in pripomočkov. Uporaba takih oblačil in predmetov je tako dovoljena kot rekvizit za film, televizijo, gledališke predstave, druge javne nastope, humanitarne, kulturnozgodovinske, reklamne in druge komercialne namene v skladu s predpisi, ki urejajo področje uporabe uniforme, položajnih oznak in simbolov uradnih organov ali vojaških oseb ali nastopajočih na prireditvah, katerih del programa je nošenje, razkazovanje ali uporaba predmetov iz prvega in tretjega odstavka tega člena in ki so organizirane v skladu z zakonom, ki ureja javna zbiranja. Pobudniki navajajo, da ni pojasnjeno, kaj pomeni uporaba v druge komercialne namene. Takšen očitek ne utemeljuje neskladja izpodbijane določbe z vidika 28. člena Ustave. Iz izpodbijane določbe je razvidno, da gre za uporabo analogije *intra legem* kot sklepanje po podobnosti znotraj posameznega kaznovalnega pravila. V kaznovalnem pravu je uporaba analogije *intra legem* lahko utemeljena zaradi pestrosti dogajanj v dejanskem življenju in raznolikosti življenjskih položajev, s katerimi ni mogoče zajeti vseh pojavnih

oblik določenega kaznivega ravnanja ali – kot v tem primeru – vseh pojavnih oblik izjem od kaznivosti. Gre za pomensko odprto tehniko določanja izvršitvenih ravnanj posameznega kaznivega dejanja, ki pa sama po sebi še ne pomeni, da je bilo s tem kršeno načelo zakonitosti iz prvega odstavka 28. člena Ustave.³⁰ Analogija *intra legem* je dovoljena ob predpostavki, da za tako sklepanje že samo pravilo vsebuje dovolj določna merila.³¹ Navedena predpostavka je v konkretnem primeru izpolnjena. Iz namena zakona jasno izhaja, da med izjeme spadata javno nastopanje in snemanje za umetniške, izobraževalne, dobrodelne, razvedrilne in reklamne namene.

38. Glede na navedeno je Ustavno sodišče odločilo, da 1. in 2. člen ZJRM-1A nista v neskladju z načelom zakonitosti iz 28. člena Ustave (1. točka izreka).

B. – III.

Presoja izpodbijanih zakonskih določb z vidika splošne svobode ravnanja iz 35. člena Ustave

39. Pobudniki zatrjujejo tudi, da naj bi jim bili z izpodbijanim zakonom kršeni človekova pravica do svobodnega združevanja iz drugega odstavka 42. člena Ustave in pravica do varnostnega samoorganiziranja. Izpodbijane zakonske določbe v svobodo združevanja ne posegajo, saj pobudnikom ne prepovedujejo združevanja v organizacije oziroma delovanja v njih, temveč jim prepovedujejo le določena ravnanja. V zvezi z zatrjevano kršitvijo pravice do varnostnega samoorganiziranja pa je Ustavno sodišče že pojasnilo, da človekova pravica do varnosti iz 34. člena Ustave državi nalaga dolžnost zagotavljati najvišjo mogočo razumno dosegljivo stopnjo varnosti njenih prebivalcev. Člen 34 Ustave tako državo zavezuje, da sprejme primerne ukrepe za varovanje ljudi znotraj svoje jurisdikcije.³² Sodelovanje prebivalstva pri zagotavljanju varnosti je eden od temeljev demokracije, ki je obstajal veliko prej kot pa organizirano in specializirano zagotavljanje varnosti v smislu policijske dejavnosti.³³ Iz pravice do varnosti iz 34. člena Ustave tako izhaja tudi pravica posameznikov, da sodelujejo pri zagotavljanju lastne varnosti in da tako sami aktivno preprečujejo protipravne posege v njihovo zasebno sfero. Izpodbijana ureditev posameznikom uresničevanja te pravice ne preprečuje. Izpodbijane določbe samo prepovedujejo določena ravnanja, za katera

³⁰ Odločba Ustavnega sodišča št. Up-709/15, Up-710/15 z dne 9. 10. 2019 (Uradni list RS, št. 69/19, in OdlUS XXIV, 33), 69. točka obrazložitve.

³¹ M. Pavčnik, Teorija prava, Prispevek k razumevanju prava, 6., pregledana in dopolnjena izdaja, GV Založba, Ljubljana 2020, str. 413.

³² Odločba Ustavnega sodišča št. Up-1082/12 z dne 29. 5. 2014 (Uradni list RS, št. 43/14, in OdlUS XX, 35), 9. točka obrazložitve.

³³ M. Modic, Varstvoslovni vidiki varnostnega samoorganiziranja prebivalcev, v: G. Meško in drugi (ur.), 6. nacionalna konferenca o varnosti v lokalnih skupnostih – konferenčni zbornik, Univerza v Mariboru, Maribor 2020, str. 61.

je zakonodajalec ocenil, da posegajo v pravice tretjih oseb oziroma zmanjšujejo učinkovitost policije. Ustavno sodišče je zato te očitke pobudnikov presodilo z vidika splošne svobode ravnanja iz 35. člena Ustave.

40. Ustava v 34. in 35. členu varuje človekovo osebno dostojanstvo, osebnostne pravice, njegovo varnost in zasebnost. Pravica do osebnega dostojanstva posamezniku zagotavlja priznanje njegove vrednosti, ki mu gre kot človeku in iz katere izvira njegova sposobnost samostojnega odločanja. Iz te človekove lastnosti pa izvira tudi jamstvo osebnostnih pravic kot tistih elementov posameznikove osebnosti, ki niso varovani z drugimi določbami Ustave (s svobodo vesti, izražanja itn.), a je šele skupaj z njimi posamezniku dana možnost, da se svobodno razvija in oblikuje svoje življenje v skladu z lastnimi odločitvami.³⁴ Člen 35 Ustave s tem, ko jamči nedotakljivost človekove telesne in duševne celovitosti ter njegove zasebnosti in osebnostnih pravic, zagotavlja tudi t. i. splošno svobodo ravnanja ljudi.³⁵ Pravica do splošne svobode ravnanja daje posamezniku pravico, da "razpolaga sam s seboj" in s tem, kar mu je kot osebi lastno, brez zunanjih vplivov. Za posameznika je namreč pomembno, da izbere svoj življenjski slog, da razvije svojo osebnost in da živi življenje, kot se sam odloči.³⁶ V tej ustavni pravici je zajeto tudi načelo, da je v pravni državi človeku dovoljeno vse, kar ni prepovedano, in ne obratno.³⁷ S tem ko zakonodajalec opredeli določeno ravnanje kot kaznivo in določi sankcijo zanj, poseže v splošno svobodo ravnanja iz 35. člena Ustave.³⁸ Zato tudi izpodbijana ureditev posega v to človekovo pravico pobudnikov.

41. Pri presoji, ali je poseg dopusten, mora Ustavno sodišče naprej presoditi, ali temelji na ustavno dopustnem razlogu (tretji odstavek 15. člena Ustave). Kot izhaja iz zakonodajnega gradiva, je namen oziroma cilj ZNDM-2E zagotoviti učinkovitejše varovanje državne meje, učinkovito izvajanje dolžnosti in nalog policije ter učinkovito vodenje prekrškovnih postopkov, ki so neposredno povezani z zagotavljanjem varnosti posameznikom in skupnosti.³⁹ Namen oziroma cilj ZJRM-1A pa je zagotoviti učinkovitejše varovanje javnega reda in miru, učinkovito izvajanje dolžnosti in nalog

³⁴ Tako Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-226/95 z dne 8. 7. 1999 (Uradni list RS, št. 60/99, in OdlUS VIII, 174).

³⁵ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-137/93 z dne 2. 6. 1994 (Uradni list RS, št. 42/94, in OdlUS III, 62).

³⁶ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-218/07 z dne 26. 3. 2009 (Uradni list RS, št. 27/09, in OdlUS XVIII, 12).

³⁷ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-290/96 z dne 11. 6. 1998 (Uradni list RS, št. 49/98, in OdlUS VII, 124).

³⁸ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-234/97 z dne 27. 11. 1997 (OdlUS VI, 161).

³⁹ Predlog zakona o dopolnitvi Zakona o nadzoru državne meje, EPA 1184-VIII, 25. 5. 2020, str. 3.

policije ter učinkovito vodenje prekrškovnih postopkov.⁴⁰ Iz navedenega izhaja, da ustavno dopusten cilj za takšen poseg v splošno svobodo ravnanja izhaja iz varstva pravic drugih (tretji odstavek 15. člena Ustave), predvsem iz varstva pravice posameznika do dostojanstva in varnosti (34. člen Ustave).

42. Ustavno sodišče mora presoditi tudi, ali je takšen poseg v človekove pravice in temeljne svoboščine v skladu s splošnim načelom sorazmernosti kot enim izmed načel pravne države (2. člen Ustave). Oceno skladnosti izpodbijane ureditve s splošnim načelom sorazmernosti opravi Ustavno sodišče na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti, ki obsega presojo primernosti, nujnosti in sorazmernosti v ožjem pomenu.⁴¹

43. Pri presoji, ali je ocenjevani poseg primeren za doseg zasledovanega cilja, je treba preveriti, ali je ta cilj s posegom dejansko mogoče doseči. Kot je bilo že pojasnjeno, izpodbijane določbe ZNDM-2E prepovedujejo, da bi posamezniki, sami ali v skupinah, z namenom nadzora državne meje ravnali kot policisti pri nadzoru državne meje oziroma da bi ovirali policiste pri izvajanju nadzora državne meje. Iz predloga ZNDM-2E izhaja, da so se v praksi taka ravnanja izkazala za škodljiva, ker so v javnosti vzbujala napačne predstave o pooblastilih teh posameznikov ali skupin oziroma so omejevala učinkovitost policije pri izvajanju nadzora državne meje.⁴² Izpodbijane določbe ZJRM-1A pa prepovedujejo, da bi posamezniki, sami ali v skupinah, nosili določene predmete ter pri tem ravnali kot uradne ali vojaške osebe oziroma da bi nosili maskirna oblačila, uniforme ali uniformam podobna oblačila ter pri tem ravnali kot policijska ali vojaška sila, ki nima podlage v zakonu. V predlogu ZJRM-1A je zapisano, da inkriminirana ravnanja v javnosti povzročajo napačne predstave o pristojnostih storilcev, posamezniki so ob takih dejanjih vznemirjeni oziroma se počutijo ogrožene.⁴³ Inkriminirana ravnanja lahko v javnosti ustvarjajo zmedo, vznemirjajo tretje osebe, pa tudi razvrednotijo ali zmanjšajo pomen delovanja uradnih in vojaških oseb ter posledično države kot take. Glede na navedeno je določitev takih ravnanj za kazniva primeren ukrep za zagotavljanje pravice posameznikov do dostojanstva in varnosti iz 34. člena Ustave.

44. V okviru preizkusa nujnosti posega Ustavno sodišče presoja, ali je poseg nujen (potreben) v smislu, da cilja ni mogoče doseči brez posega nasploh (kateregakoli) oziroma da cilja ni mogoče doseči brez ocenjevanega (konkretnega) posega s kakšnim

⁴⁰ Predlog zakona o dopolnitvah Zakona o varstvu javnega reda in miru, EPA 1183-VIII, 25. 5. 2020, str. 3.

⁴¹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-18/02 z dne 24. 10. 2003 (Uradni list RS, št. 108/03, in OdlUS XII, 86), 25. točka obrazložitve.

⁴² Predlog zakona o dopolnitvi Zakona o nadzoru državne meje, EPA 1184-VIII, 25. 5. 2020, str. 3.

⁴³ Predlog zakona o dopolnitvah Zakona o varstvu javnega reda in miru, EPA 1183-VIII, 25. 5. 2020, str. 3.

drugim, ki bi bil po svoji naravi blažji. Te zahteve so glede izpodbijane ureditve izpolnjene. Zakonodajalec je v predlogih obeh zakonov pojasnil, da so sicer nekatera ravnanja, ki so predmet inkriminacije, že sedaj opredeljena kot kazniva, a samo, če pri posamezniku povzročijo občutek ponižanosti, ogroženosti, prizadetosti ali strahu. Ker pa naj se ljudje ne bi želeli izpostavljati v uradnih postopkih državnih organov, naj policija ne bi mogla uvesti prekrškovnega postopka.⁴⁴ Prav tako z vidika preprečevanja ogrožanja varnosti in okrnitve avtoritete uradnih oseb ne zadostuje dotedanja ureditev, po kateri je kaznivo šele, če je storilec opravil kakšno dejanje, ki ga je upravičena opraviti samo uradna ali vojaška oseba.⁴⁵ Po presoji Ustavnega sodišča je s tem izpolnjen pogoj nujnosti izpodbijane ureditve.

45. Da izpodbijana določba prestane test sorazmernosti, mora biti izpolnjen tudi pogoj sorazmernosti v ožjem pomenu. Pri sorazmernosti v ožjem pomenu gre za presojo, ali je teža posledic ocenjevanega posega v prizadeto človekovo pravico proporcionalna vrednosti zasledovanega cilja oziroma koristim, ki bodo zaradi posega nastale.

46. Za moderno državo je značilno, da razpolaga z monopolom fizične prisile, s katerim prepreči ali odvrne vedenje in ravnanje, ki neposredno ogrožata javno varnost ljudi, javni red in mir. Tradicionalno je policija eden od državnih organov, ki ima z zakonom podeljeno pooblastilo, da s tem monopolom v skrajnih primerih tudi razpolaga.⁴⁶ Policija je organ izvršilne veje oblasti, ki v okviru sistema nacionalne varnosti skrbi za podsistem notranje varnosti – pristojna je za javno varnost, vzdrževanje reda in miru ter uveljavljanje zakonov na ozemlju države.⁴⁷ Z učinkovitim delom policije se tako zagotavlja tudi varstvo človekove pravice do varnosti iz 34. člena Ustave. Razumno je stališče zakonodajalca, da je učinkovitost policijskega dela lahko ovirana, če se nepooblaščen posamezniki vključujejo v delo policije na način, da jih je mogoče zamenjati z uradnimi ali vojaškimi osebami. Razumno je tudi stališče, da lahko takšna ravnanja povzročijo vznemirjenje in nelagodje. Po drugi strani pa izpodbijana ureditev nedvomno vpliva na življenjski slog pobudnikov, saj jim prepoveduje nošenje določenih oblačil, znakov pripadnosti, ponaredkov orožja in podobno, pa tudi določena ravnanja, ki jih pobudniki štejejo za koristne. Pobudniki v zvezi s tem opozarjajo tudi na širok domet izpodbijanih določb ZJRM-1A, saj prepovedujejo ravnanja na javnih in zasebnih površinah. Pri tem pa je treba upoštevati, da zakon prepoveduje "vzbujanje videza", kar pomeni, da so dejanja lahko inkriminirana samo, če se izvajajo na tistih zasebnih površinah, ki so dostopna tudi javnosti, ne pa na primer v intimnosti doma. Pomembno je tudi, da že načelo zakonitosti iz 28. člena Ustave zahteva ozko opredelitev zakonskih

⁴⁴ Prav tam.

⁴⁵ Glej drugi odstavek 305. člena KZ-1. Predlog zakona o dopolnitvi Zakona o nadzoru državne meje, EPA 1184-VIII, 25. 5. 2020, str. 2.

⁴⁶ Prim. B. Kečanović in drugi, Policijsko pravo in pooblastila, GV Založba, Ljubljana 2006, str. 25–27.

⁴⁷ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-809/21 z dne 23. 6. 2022 (Uradni list RS, št. 99/22), 36. točka obrazložitve.

znakov, ki jih vsebuje izpodbijana ureditev. Glede na navedeno Ustavno sodišče ocenjuje, da je teža posledic, ki jih ima prepoved takih ravnanj za splošno svobodo ravnanja posameznika, sorazmerna s koristmi izpodbijane ureditve za zagotovitev učinkovitega dela policije pri zagotavljanju varnosti, pa tudi s koristmi za pravice tretjih oseb, ki jih taka ravnanja zmedejo oziroma vznemirjajo. Zato izpodbijana ureditev preneha tudi test sorazmernosti v ožjem pomenu.

47. Ustavno sodišče je zato odločilo, da 1., 2. in 3. člen ZNDM-2E ter 1. in 2. člen ZJRM-1A niso v neskladju s splošno svobodo ravnanja iz 35. člena Ustave (1. točka izreka).

C.

48. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena in tretjega odstavka 25. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Matej Accetto ter sodnice in sodniki dr. Rok Čeferin, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Rajko Knez, dr. Neža Kogovšek Šalomon, dr. Špelca Mežnar, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Ustavno sodišče je 1. točko izreka sprejelo s šestimi glasovi proti enemu. Proti je glasovala sodnica Šugman Stubbs. Ustavno sodišče je 2. točko izreka sprejelo soglasno. Sodnik Šorli je dal pritrdilno ločeno mnenje.

dr. Matej Accetto
Predsednik