



Številka: U-I-50/21-19

Datum: 15. 4. 2021

SKLEP

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus pobude Sanje Fidler, Ljubljana, in Irfana Beširevića, Ljubljana, ki ju oba zastopa Odvetniška pisarna Zakonjšek in Zakonjšek, d. o. o., Ljubljana, na seji 15. aprila 2021

sklenilo:

- 1. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti tretjega odstavka 5. člena Odloka o začasni delni omejitvi gibanja ljudi in prepovedi zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 27/21, 30/21 in 35/21) v delu, ki se nanaša na prepoved shodov in za katere po ureditvi o javnih zbiranjih ni potrebno odločanje upravnih organov, ter drugega odstavka 5. člena Odloka o začasni delni omejitvi gibanja ljudi in prepovedi zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 27/21, 30/21, 35/21, 40/21 in 43/21) v delu, ki se nanaša na prepoved shodov, ki se jih udeleži več kot deset ljudi in za katere po ureditvi o javnih zbiranjih ni potrebno odločanje upravnih organov, se sprejme.**
- 2. Začne se postopek za oceno ustavnosti in zakonitosti tretjega odstavka 6. člena Odloka o začasni omejitvi gibanja ljudi in prepovedi zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 47/21) in tretjega odstavka 4. člena Odloka o začasni omejitvi gibanja ljudi in prepovedi zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 55/21) v delu, ki se nanaša na prepoved shodov, za katere po ureditvi o javnih zbiranjih ni potrebno odločanje upravnih organov.**
- 3. Zadrži se izvrševanje tretjega odstavka 4. člena Odloka o začasni omejitvi gibanja ljudi in prepovedi zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 55/21) v delu, ki se nanaša na prepoved shodov.**
- 4. Odločitev iz prejšnje točke se izvrši tako, da se Vladi v primeru nadaljnega omejevanja shodov naloži, da v sedmih dneh sprejme novo ureditev, ob**

upoštevanju izhodišč, navedenih v 27. in 28. točki obrazložitve tega sklepa. Do 18. 4. 2021 so shodi začasno še prepovedani. Za navedeni način izvršitve se uporablja 14. točka 57. člena Zakona o nalezljivih boleznih (Uradni list RS, št. 33/06 – uradno prečiščeno besedilo in 142/20).

5. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti drugega odstavka 2. člena Odloka o začasni delni omejitvi gibanja ljudi in omejitvi oziroma prepovedi zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 147/20 in 151/20), drugega odstavka 2. člena Odloka o začasni delni omejitvi gibanja ljudi in omejitvi oziroma prepovedi zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 155/20, 159/20 in 163/20) in drugega odstavka 2. člena Odloka o začasni delni omejitvi gibanja ljudi in prepovedi zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 181/20), drugega odstavka 2. člena Odloka o začasni delni omejitvi gibanja ljudi in prepovedi zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 182/20), drugega odstavka 2. člena Odloka o začasni delni omejitvi gibanja ljudi in prepovedi zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 186/20 in 192/20) in drugega odstavka 2. člena Odloka o začasni delni omejitvi gibanja ljudi in prepovedi zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 193/20, 196/20, 204/20, 2/21, 5/21, 9/21, 12/21, 15/21, 20/21 in 25/21) se zavrže.

6. Predlog, naj se v odločbi ali sklepu ne navede podatkov pobudnikov, se zavrne.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Pobudnika sta 2. 3. 2021 vložila pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti več določb odlokov Vlade, sprejetih za zajezitev in obvladovanje epidemije COVID-19 od oktobra 2020 do dne vložitve pobude, v delu, v katerem so prepovedovali shode.¹

2. Pobudnica Sanja Fidler utemeljuje pravni interes za vložitev pobude s tem, da je bila v drugem valu epidemije zaradi udeležbe na shodih že petkrat oglobljena. Zoper

¹ Vse izpodbijane določbe odlokov so se glasile enako: "Začasno so prepovedane vse prireditve, shodi, slavlja, praznovanja in poroke." Izraz "shod" pomeni vsako organizirano zbiranje oseb zaradi izražanja mnenj in stališč o vprašanih javnega ali skupnega pomena na prostem ali v zaprtem prostoru, kjer je dostop dovoljen vsakomur (1. točka prvega odstavka 4. člena Zakona o javnih zbiranjih, Uradni list RS, št. 64/11 – uradno prečiščeno besedilo – ZJZ).

prekrškovne odločbe naj bi vložila zahteve za sodno varstvo. Pobudnica opozarja, da bi bila lahko na podlagi izpodbijane ureditve kadarkoli ponovno oglobljena, s tem pa naj bi bila tudi v prihodnje zelo omejena v izvrševanju pravice do mirnega zbiranja in svobode izražanja. Pobudnik Irfan Beširević glede svojega pravnega interesa za vložitev pobude navaja, da je bil aktiven uporabnik Roga. Z organizacijo oziroma z udeležbo na shodu bi lahko izrazil nestrinjanje s postopanjem občinskih in državnih oblasti v primeru izpraznitve območja tovarne Rog, vendar naj shoda ne bi organiziral, saj naj bi se bal visokih glob, ki jih zaradi slabega gmotnega položaja ne bi mogel poravnati.

3. Pobudnika uveljavljata, da je izpodbijana ureditev v neskladju s pravico do mirnega zbiranja iz 42. člena Ustave, pravico do svobode izražanja iz 39. člena Ustave in načelom enakosti iz 14. člena Ustave. Poudarjata, da želita v trenutni politični situaciji javno izražati svoje mnenje o javnih zadevah, ker se ne strinjata z določenimi politikami in ker ju skrbi za prihodnost države. Nasprotujeta tudi nekaterim vladnim ukrepom za zajezitev epidemije COVID-19, ker niso zadostni. Za pobudnika je ključno, da se lahko mirno zbirata s podobno mislečimi in da sta lahko na javnih krajih kritična do nosilcev oblasti. Menita, da je eden ključnih elementov demokracije možnost zbiranja na javnih krajih, zlasti pred simbolnimi institucijami oblasti. Državljeni bi morali imeti možnost sodelovati v javni razpravi, ki se glede aktualnih in dolgoročnih političnih usmeritev odpira v javnem prostoru. Samo s tem bi jim bilo omogočeno, da vplivajo na izbor predstavnikov ljudstva v Državnem zboru in na odločanje obstoječih predstavnikov ljudstva med njihovim mandatom. Pobudnika opozarjata, da imajo "navadni" državljani v primerjavi z nosilci politične moči bistveno manjši dostop do množičnih medijev, tudi doseg njihovih mnenj na socialnih omrežjih naj bi bil bistveno šibkejši. Pri tem se sklicujeta tudi na 10. in 11. člen Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP), 21. člen Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah (Uradni list RS, št. 35/92 – MP, št. 9/92 – MPDPP) ter na Splošni komentar št. 37 Odbora Združenih narodov za človekove pravice.

4. Pobudnika opozarjata, da Vlada za preprečevanje širjenja okužb predpisuje načine izvajanja različnih oblik združevanja ljudi, na primer za nakupovanje, poslovna srečanja, športno-rekreacijske dejavnosti oziroma kolektivno uresničevanje verske svobode. Za takšne oblike združevanja ljudi naj bi tudi ves čas iskala rešitve za čim manjšo možnost prenosa okužb. Po drugi strani pa naj bi v celoti in za daljše obdobje prepovedala shode. Oblike druženja, ki pomenijo mirno zbiranje ljudi z namenom skupnega izražanja političnih stališč, naj bi bile tako deležne manjšega pravnega varstva kot nekatere druge dopustne oblike druženja. Pobudnika opozarjata na prakso prekrškovnih organov, ki naj bi oglobili tiste, ki na javnem mestu izražajo svoje politično stališče, četudi gre zgolj za dve osebi, ki nosita kolo. Po drugi strani naj bilo dovoljeno stati v vrsti za nakupovanje ali testiranje oziroma nahajanje v množici ljudi iz drugih razlogov, celo v zaprtih prostorih, kot so nakupovalni centri in verske institucije. Pobudnika se sklicujeta na nekaj dokumentov, iz katerih naj bi izhajalo, da preprečevanje shodov ne prispeva bistveno k preprečevanju okužb. Pomembno naj bi bilo, da shodi običajno potekajo na odprtih zunanjih prostorih, kjer naj bi bila možnost okužbe manjša. Vlada naj v svojih gradivih ne bi obrazložila, zakaj

je popolna prepoved shodov neizogibna za preprečevanje širjenja okužb. Prav tako naj ne bi pojasnila, zakaj so verniki ugodneje obravnavani od tistih, ki izražajo politično prepričanje. Pobudnika menita, da bi bilo sorazmernosti zadoščeno, če bi se shodi dovolili ob upoštevanju higienskih navodil oziroma priporočil Nacionalnega inštituta za javno zdravje (v nadaljevanju NIJZ) glede razdalje, nošnje mask in razkuževanja.

5. Pobudnika sta z vlogo z dne 19. 3. 2021 pobudo razširila na spremenjeni 5. člen Odloka o začasni delni omejitvi gibanja ljudi in prepovedi zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 27/21, 30/21, 35/21 in 40/21 – v nadaljevanju Odlok 40/21). Izpodbijata ga v delu, ki se nanaša na prepoved shodov, ki se jih udeleži več kot deset ljudi. Menita, da tudi takšna omejitev števila udeležencev shodov ni sorazmerna. Obstajali naj bi milejši ukrepi, s katerimi bi vlada lahko preprečila širjenje nalezljivih bolezni, a bi ob tem še vedno dopustila shod več kot deset oseb. Vlada naj bi enačila pravico do zbiranja v smislu 42. člena Ustave z vsemi drugimi zbiranji, ki pa so varovanja zgolj v okviru splošne svobode ravnanja. Vlada naj tudi ne bi upoštevala epidemiološko relevantnih razlik med širjenjem virusa v zaprtih ali odprtih prostorih. Omejitve pravice do zbiranja naj ne bi bile strožje, kot to velja za druženje ob drugih priložnostih, v večjem številu ali celo v zaprtih prostorih. Pobudnika opozarjata na veljavne omejitve za trgovine (ena stranka na 30m² v zaprtih prostorih in na 10m² na odprtih tržnicah), gostinske lokale (1,5m razdalje med osebami in najmanj 3m med robovi miz) in uresničevanje verske svobode (30m² na udeleženca ali družino v notranjih prostorih). Opozarjata tudi, da glede na Splošni komentar št. 37 Odbora Združenih narodov za človekove pravice države pogodbenice ne smejo omejiti udeležencev mirnih zbiranj, razen če obstaja jasna povezava z upravičenim razlogom za omejitve. Intenzivnost posegov naj bi bila odvisna tudi od ustavne varovanosti pravic, oblast naj bi morala storiti vse, da zagotovi izvajanje pravic višjega statusa. V tuji sodni praksi naj bi bile dopustne zgolj omejitve števila, postavljene na zelo visoki ravni. Število desetih oseb naj bi bilo določeno tako nizko, da posega ne samo v obliko svobode izražanja, temveč naj bi vplivalo tudi na njeno vsebino. Sporočilo desetih oseb naj bi bilo namreč bistveno šibkejše od sporočila, ki ga izrazi več oseb.

6. Pobudnika predlagata, naj Ustavno sodišče do končne odločitve delno zadrži izvrševanje tretjega odstavka 5. člena Odloka o začasni delni omejitvi gibanja ljudi in prepovedi zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 27/21, 30/21 in 35/21 – v nadaljevanju Odlok 27/21) in drugega odstavka 5. člena Odloka 40/21 ter določi primeren način izvršitve začasnega zadržanja tako, da bodo shodi dovoljeni ob upoštevanju higienskih navodil in priporočil NIJZ. Pobudnikoma naj bi nastajala težko popravljiva škoda, saj naj se shodov, ki so aktualni glede na trenutno politično situacijo, pozneje ne bi dalo nadomestiti. Hkrati pa naj shodi v primeru upoštevanja vseh higienskih navodil in priporočil NIJZ ne bi mogli prispevati k povečanju števila okužb.

7. Pobudnika predlaga tudi, naj Ustavno sodišče zaradi varstva njune zasebnosti v odločbi oziroma sklepu ne navaja njihovih osebnih podatkov. Ustavno sodišče naj bi v

zadevi št. U-I-83/20 (odločba z dne 27. 8. 2020, Uradni list RS, št. 128/20) zaradi groženj na družabnih omrežjih prikriilo identiteto pobudnika. Tudi pobudnika naj bi bila v primeru razkritja identitete ogrožena, saj naj bi izpodbijala ukrepe Vlade.

8. Ustavno sodišče je pobudo in njeno razširitev vročilo Vladi. Vlada v odgovoru na pobudo in njeno razširitev navaja, da ukrep začasne prepovedi vseh shodov temelji na 3. točki prvega odstavka 39. člena Zakona o nalezljivih boleznih (v nadaljevanju ZNB). Ukrep naj bi predstavljal ustavnoskladno konkretizacijo omejitve, ki jo dopušča tretji odstavek 42. člena Ustave. Pripravljen in sprejet naj bi bil v skladu z najnovejšimi dognanji epidemiološke in infektološke stroke, usmerjen pa naj bi bil v omejevanje socialnih stikov med prebivalstvom. Ukrep naj bi sledil legitimnemu cilju zagotavljanja javnega zdravja. Ugotovitve in mnenja zdravstvene stroke naj bi bili večkrat predstavljeni na tiskovnih konferencah in v različnih izjavah za medije. Tovrstni ukrepi naj bi bili po mnenju zdravstvene stroke edino učinkovito sredstvo za preprečevanje širjenja epidemije COVID-19. Povzetek raziskave učinkovitosti ukrepov držav, objavljen decembra 2020 v reviji *Nature Human Behaviour*, naj bi pokazal, da so najučinkovitejši ukrep za obvladovanje epidemije: 1) omejitev manjših zasebnih združenj, 2) zaprtje izobraževalnih institucij, 3) ukrepi na mejah, 4) splošna dostopnost zaščitnih sredstev, 5) omejitev gibanja posameznikov, in 6) splošni "lockdown". Tudi strokovna svetovalna skupina pri Ministrstvu za zdravje naj bi 11. 10. 2020 ocenila, da je treba takoj uvesti ukrep prepovedi vseh javnih in kulturnih prireditev ter verskih obredov in porok, 11. 11. 2020 pa, da je nujna omejitev zbiranja na člane gospodinjstva z izjemo nujne pomoči. S sprejetimi odloki naj Vlada ne bi prepovedovala zgolj in samo shodov, temveč tudi vse druge oblike zbiranj, ki so bile po mnenju stroke nevarne za prenos nalezljive bolezni. Ukrep začasne prepovedi shodov naj ne bi imel takšne narave, da bi lahko govorili o najintenzivnejših posegih države v človekove pravice. Šlo naj bi zgolj za začasno omejevanje pravic, ki naj bi bilo v skladu s 15. členom Ustave. Vlada meni, da naj bi v koliziji pravice do zdravja in življenja posameznikov ter pravice do zbiranja in združevanja prva imela prednost (*salus populi suprema lex esto*). Enaka usmeritev naj bi izhajala tudi iz prvega odstavka 4. člena ZNB. Tudi izkušnje nekaterih držav, ki naj bi bile že sredi tretjega vala okužb (Japonska, Južna Koreja, Indonezija), naj bi kazale, da število in restriktivnost ukrepov vplivata na zajezitev epidemije COVID-19. Dodatna sproščanja ukrepov naj bi v tem trenutku lahko povzročila obrat krivulje navzgor, kar naj bi pomenilo nujnost zaostritve ukrepov na drugih področjih (šolstvo, gospodarstvo, omejitev gibanja na regije ali občine). Odločitev, ki se nanaša na dopustnost prireditev in shodov, ki se jih udeleži do deset ljudi, naj bi bila sprejeta ob upoštevanju trenda gibanj števila okužb, ki naj bi tedaj rahlo upadalo. Navedeni ukrep naj bi bil sproščen kasneje, ker naj bi bilo pri prireditvah, shodih, slavnih, praznovanjih in porokah zaradi večjega in težje nadzorovanega števila udeležencev izkazano večje tveganje za prenos okužbe. Omejitev števila udeležencev na deset oseb naj bi pomenila omejitev na takšno število, ki naj še ne bi predstavljalo dodatnega tveganja za poslabšanje epidemiološkega stanja. Vlada opozarja tudi na razširjanje novih bolj kužnih sevov in na dinamiko dobave cepiv. S sprejetimi odloki naj ne bi bilo poseženo niti v pravico do enakosti pred zakonom, saj naj bi šlo pri z odloki Vlade postopoma že dopuščenih poslovnih, verskih in drugih dejavnosti za različne položaje, ki naj bi

narekovali različno ureditev. Pri tem Vlada ponovno opozarja, da naj bi bilo pri shodih število udeležencev težje nadzorovati, verjetnost zagotavljanja ustrezne razdalje med udeleženci shoda naj bi bila majhna. To naj bi pokazale tudi izkušnje v nekaterih drugih evropskih državah, kot so Hrvaška, Avstrija, Švedska, pa tudi izkušnje v Sloveniji. Pri tem Vlada opozarja na 13 shodov, ki so potekali v različnih slovenskih krajih in na katerih naj bi se kljub prepovedi shodov oziroma omejitvi shodov na deset oseb zbralo od 20 do okoli 200 udeležencev.

9. Vlada nasprotuje predlogu pobudnikov za začasno zadržanje izvrševanja izpodbijane ureditve. Meni, da so navedbe pobudnikov o nastanku škodljivih posledic nadaljnega izvrševanja ukrepa pavšalne in nekonkretizirane. Okoliščina, da je Ustavno sodišče s sklepom št. U-I-83/20 z dne 16. 4. 2020 (Uradni list RS, št. 58/20) zavrnilo predlog za začasno zadržanje ukrepa prepovedi gibanja izven občin, naj bi pomenila, da so ukrepi za preprečevanje širjenja nalezljive bolezni COVID-19 nujni v demokratični družbi za zavarovanje javnega zdravja. Pri omejitvi shodov na deset oseb naj bi šlo za omejitev na številko, ki še ne predstavlja dodatnega tveganja za poslabšanje epidemiološkega stanja. Začasno zadržanje ukrepa naj bi lahko povzročilo težko popravljive škodljive posledice za javno zdravje, saj bi državo lahko zajel tretji val okužb in povzročil zlom zdravstvenega sistema. To naj bi posledično lahko narekovalo potrebo po še hujših ukrepih na drugih področjih. Vlada naj bi v prihodnje nadaljnjo veljavnost ukrepa omejitve shodov presojala v sodelovanju s strokovno skupino in morebitnimi prihodnjimi odločitvami Ustavnega sodišča.

B. – I.

Glede prikritja osebnih podatkov pobudnikov

10. Po drugem odstavku 38.a člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12 in 23/20 – v nadaljevanju ZUstS) lahko Ustavno sodišče zaradi varstva zasebnosti udeleženca v postopku odloči, da se v odločbi ali sklepu ne navedejo osebni podatki udeleženca v postopku ali osebni podatki drugega posameznika. Za prikritje identitete morajo biti izkazane posebne okoliščine, ki v konkretni zadevi kažejo na potrebo po odstopu od splošnega pravila javnosti postopkov pred Ustavnim sodiščem.²

11. V obravnavani zadevi take okoliščine niso izkazane. Navedbe pobudnikov o ogroženosti so povsem splošne.³ Zgolj okoliščina, da pobudnika izpodbijata odloke Vlade, ne zadostuje za ugotovitev potrebe po prikritju njune identitete. Glede na navedeno je Ustavno sodišče predlog za prikritje identitete zavrnilo (6. točka izreka).

² Sklep Ustavnega sodišča št. U-I-104/20, U-I-107/20, U-I-122/20, U-I-129/20, U-I-130/20, U-I-132/20, U-I-137/20, U-I-140/20 z dne 1. 7. 2020, 5. točka obrazložitve.

³ Prim. sklep Ustavnega sodišča št. U-I-235/20 z dne 2. 7. 2020, 3. točka obrazložitve.

Glede pravnega interesa in pogojev za sprejem pobude

12. Pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti lahko da, kdor izkaže pravni interes (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.

13. V času vložitve pobude je še veljala izpodbijana določba Odloka 27/21, medtem ko so preostali starejši odloki že prenehali veljati. Izpodbijana določba Odloka 27/21 je tako pobudnikoma v času vložitve pobude pod grožnjo denarne sankcije prepovedovala shode.⁴ 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.⁵ Iz tega razloga Ustavno sodišče v takih primerih šteje, da je pravni interes za začetek postopka za oceno ustavnosti splošnega akta podan. ZJZ pa posebej ureja primere neorganiziranih shodov (32. člen ZJZ), ko se shod prijavi (11. in 15. člen ZJZ), in posebej primere, ko je za shod potrebno dovoljenje (prvi odstavek 13. člena ter 16. člen in nadaljnji členi ZJZ, ki urejajo postopek njegove izdaje).⁶ V primerih, v katerih ZJZ predvideva upravno odločanje, bi pobudnika lahko odločanje Ustavnega sodišča o ustavnosti in zakonitosti odlokov dosegla tudi po poti upravnega postopka in z vlaganjem pravnih sredstev zoper za njiju neugodno odločitev. Zato je treba šteti, da sta pobudnika glede navedenega akta v času vložitve pobude izkazovala pravni interes za tiste shode, za katere ni bilo potrebno odločanje upravnih organov.

14. Člen 5 Odloka 27/21 je med postopkom prenehal veljati, saj je bil spremenjen 18. 3. 2021 z 2. členom Odloka o spremembah Odloka o začasni delni omejitvi gibanja ljudi in prepovedi zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 40/21). Z navedenim predpisom je bil 5. člen Odloka 27/21 spremenjen tako, da so bili med drugim začasno prepovedani vsi shodi, ki se jih udeleži več kot deset ljudi. S 3. členom Odloka o spremembah in dopolnitvi Odloka o začasni delni omejitvi gibanja ljudi in prepovedi zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 43/21) pa je bil 10. člen Odloka 40/21 spremenjen tako, da je bila veljavnost tega odloka podaljšana do 2. 4. 2021. Dne 1. 4. 2021 je začel veljati novi Odlok o začasni omejitvi gibanja ljudi in prepovedi zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2

⁴ Iz plačilnih nalogov, ki jih je priložila pobudnica, izhaja, da niso bili izdani v času veljave Odloka 27/21. Zato okoliščina, da pobudnica v zvezi s plačilnimi nalogi ni izčrpala poti pred rednimi sodišči, ne vpliva na njen pravni interes.

⁵ 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, 18. točka obrazložitve.

⁶ Prav tako je po 20. členu ZJZ mogoče odločiti o prepovedi shodov, kar prav tako pomeni upravno odločanje.

(Uradni list št. 47/21 – v nadaljevanju Odlok 47/21), ki je v tretjem odstavku 6. člena ponovno uveljavil popolno prepoved vseh shodov. Tako je tudi predpis, ki ga pobudnika izpodbijata v razširitvi pobude in je v času razširitve pobude še veljal, med postopkom pred Ustavnim sodiščem prenehal veljati.

15. Ustavno sodišče praviloma o ustavnosti in zakonitosti podzakonskega akta, ki je prenehal veljati, odloča samo, če za to obstaja pravovarstvena potreba v smislu drugega odstavka 47. člena ZUstS. V primeru presoje predpisov, ki se sprejemajo periodično in za časovno omejeno dobo, pa lahko posebej izražen javni interes po vsebinski presoji Ustavnega sodišča utemelji izjemo od procesne ovire iz drugega odstavka 47. člena ZUstS, če gre pričakovati precedenčno odločitev o pobudi, ki naslavlja posebno pomembna ustavnopravna vprašanja sistemske narave, ki se po razumni oceni utegnejo zastavljati tudi v zvezi z akti enake narave in primerljive vsebine, periodično sprejemanimi v prihodnosti.⁷ Po oceni Ustavnega sodišča pobuda v delu, v katerem se nanaša na izpodbijani, a ne več veljavni določbi Odloka 27/21 in Odloka 40/21, odpira takšna vprašanja. Gre za vprašanja, ki so povzeta v 3., 4. in 5. točki obrazložitve tega sklepa in se nanašajo na dopustnost popolne prepovedi oziroma omejitve shodov v času epidemije. Prepoved oziroma omejitev shodov se je ponavljala v zadnjih šestih mesecih, prepoved shodov še traja ter ni nerazumno pričakovati, da se ne bi ponovila tudi v prihodnosti, dokler traja epidemija. Ustavno sodišče je zato pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti izpodbijanih določb Odloka 27/21 in Odloka 40/21 sprejelo, v kolikor se nanaša na shode, za katere po ZJZ ni potrebno odločanje upravnih organov (1. točka izreka).

16. Odlok 47/21 je nadomestil Odlok o začasni omejitvi gibanja ljudi in prepovedi zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2 (Uradni list RS št. 55/21 – v nadaljevanju Odlok 55/21). Odlok 55/21, ki velja v času tega odločanja, v tretjem odstavku 4. člena določa popolno prepoved vseh shodov, kot sta to pred njim določala Odlok 27/21 in Odlok 47/21. Zato je Ustavno sodišče na podlagi 30. člena ZUstS začelo tudi postopek ocene ustavnosti in zakonitosti Odloka 47/21 in Odloka 55/21 v delu, v katerem se nanašata na prepoved shodov, za katere po ureditvi o javnih zbiranjih ni potrebno odločanje upravnih organov (2. točka izreka).⁸

17. Drugi izpodbijani odloki, naštetih v 5. točki izreka tega sklepa, že v času vložitve pobude niso več veljali. Precedenčno odločitev o navedenih ustavnopravnih vprašanjih lahko Ustavno sodišče sprejme že na podlagi presoje izpodbijane določbe odloka, veljavnega v času te odločitve. Zato za presojo vseh vsebinsko enakih določb odlokov, ki so veljali pred tem, ni izpolnjena procesna predpostavka za njihovo presojo v javnem interesu. Če je bila pobudnica na podlagi katerih od teh neveljavnih odlokov spoznana za

⁷ Glej odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-129/19 z dne 1. 7. 2020 (Uradni list RS, št. 108/20), 43. točka obrazložitve, in št. U-I-83/20, 27. točka obrazložitve.

⁸ Podobno sklep Ustavnega sodišča št. U-I-473/20 z dne 21. 12. 2020 (Uradni list RS, št. 195/20), 11. točka obrazložitve.

odgovorno storitve prekrška, kot zatrjuje, pa bo lahko protiustavnost njihovih določb uveljavljala v postopkih pred rednimi sodišči in po potrebi tudi z ustavno pritožbo pod pogoji iz 50. do 60. člena ZUstS pred Ustavnim sodiščem. Zato ni izkazana niti pravovarstvena potreba iz prvega odstavka 47. člena ZUstS za presojo njihove ustavnosti. Ker torej pobudnika glede odlokov, naštetih v 5. točki izreka tega sklepa, ne izkazujeta pogojev iz 47. člena ZUstS, je Ustavno sodišče pobudo za začetek postopka za oceno njihove ustavnosti in zakonitosti zavrglo (5. točka izreka).

B. – II.

Glede začasnega zadržanja izvršitve izpodbijane ureditve

18. Pobudnika predlagata začasno zadržanje tretjega odstavka 5. člena Odloka 27/21 in drugega odstavka 5. člena Odloka 40/21. Začasno zadržanje navedenih odlokov pojmovno ni mogoče, saj ne veljata več. Zato je Ustavno sodišče po uradni dolžnosti v nadaljevanju presodilo, ali so izpolnjeni pogoji, da se do končne odločitve Ustavnega sodišča o oceni njune ustavnosti zadrži izvrševanje sedaj veljavnega tretjega odstavka 4. člena Odloka 55/21, ki ima enako vsebino kot tretji odstavek 5. člena Odloka 27/21.⁹

19. Na podlagi prvega odstavka 39. člena ZUstS sme Ustavno sodišče do končne odločitve v celoti ali delno zadržati izvrševanje predpisa, če bi zaradi njegovega izvrševanja lahko nastale težko popravljive škodljive posledice. Pri odločanju o začasnem zadržanju Ustavno sodišče vselej tehta med škodljivimi posledicami, ki bi jih povzročilo izvrševanje morebiti protiustavnega predpisa, in škodljivimi posledicami, ki bi nastale, če se morebiti ustavnoskladne določbe predpisa začasno ne bi izvrševale.

20. Pobudnika utemeljeno opozarjata, da je veljala popolna prepoved shodov od uveljavitve Odloka o začasni delni omejitvi gibanja ljudi in omejitvi oziroma prepovedi zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 147/20 in 151/20) dne 19. 10. 2020 do 19. 3. 2021, torej nepretrgano pet mesecev. Od 1. 4. 2021 ponovno velja popolna prepoved shodov. Dlje časa ko traja ukrep, večje so njegove škodljive posledice, če se kasneje izkaže za protiustavnega ali nezakonitega.¹⁰ Držijo tudi navedbe pobudnikov, da je sporočilo shoda desetih oseb, kakršni so bili v vmesnem času dovoljeni, bistveno šibkejše od sporočila, ki ga izrazi več oseb. Ker se pravica do zbiranja uresničuje kolektivno, lahko nastanejo škodljive posledice tudi s preveč restriktivnim omejevanjem števila udeležencev. Res je tudi, da se shodov, ki so aktualni glede na vsakokratno politično situacijo, pozneje ne bo dalo nadomestiti in s tem odpraviti škodljivih posledic izvrševanja tega ukrepa. Če se navedbe pobudnikov o nedopustnem posegu v pravico do svobode zbiranja (prvi odstavek 42. člena Ustave) in pravico do svobodnega izražanja mnenj (prvi odstavek 39. člena Ustave) izkažejo za utemeljene, bi

⁹ Enako prav tam, 13. točka obrazložitve.

¹⁰ Primerjaj prav tam, 18. točka obrazložitve.

bilo z ukrepom prepovedi shodov poseženo v pravice, ki tvorijo osrednji steber demokratične družbe (1. člen Ustave).

21. Pri presoji nastanka škodljivih posledic prepovedi shodov je Ustavno sodišče upoštevalo tudi prakso Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP), v skladu s katero je pravica do svobode zbiranja iz 11. člena EKČP temeljna pravica v demokratični družbi in predstavlja, tako kot pravica do svobode izražanja iz 10. člena EKČP, enega od temeljev takšne družbe.¹¹ Pravico do zbiranja iz 11. člena EKČP je treba kljub njeni avtonomni vlogi in posebnem področju uporabe obravnavati v luči pravice do svobode izražanja iz 10. člena EKČP, kadar je njen namen izražanje osebnih prepričanj oziroma zagotovitev foruma za politično debato in odprto izražanje protesta.¹² Za skladnost posega v pravico do svobode zbiranja in pravico do svobode izražanja mnenj običajno ne zadostuje utemeljitev takšnega posega zgolj na podlagi splošno veljavnega pravnega predpisa, temveč je treba vedno presoditi, ali je bil poseg v pravico nujen v okoliščinah konkretnega primera.¹³

22. Po drugi strani ni mogoče izključiti, kot trdi Vlada, da se tudi na shodih, ki so temeljnega pomena za demokratično družbo, ne bi raznašale okužbe z virusom COVID-19, tudi upošteva novejša različice bolj nalezljivih sevov virusa. To bi nedvomno pomenilo škodljive posledice za javno zdravje kot enako pomembno ustavno varovano dobro. Pri tehtanju pa je treba vendarle upoštevati, ali je mogoče takšne možne škodljive posledice shodov preprečiti oziroma vsaj bistveno omiliti z epidemiološkimi ukrepi. Upoštevati je treba tudi druge ukrepe, ki nekatera zbiranja dovoljujejo. Razumna so opozorila Vlade, da dodatna sproščanja ukrepov na enem področju lahko vodijo do nujnosti zaostritve ukrepov na drugih področjih. Prej in bolj pa morajo biti sproščeni ukrepi na področjih, ki jih Ustava še posebej varuje, ker so bistvena za delovanje in obstoj demokratičnega sistema. Prav za takšno tehtanje med škodljivimi posledicami pa gre v obravnavanem primeru.

23. V Odloku 55/21 je položaj oseb, ki se želijo udeležiti shodov oziroma jih organizirati, glede dovoljenega števila udeležencev povsem izenačen s položajem oseb, ki se želijo družiti in zbirati za povsem zasebne namene (zabave, poroke, zasebna srečanja). Veljavna splošna ureditev zbiranj tako ne upošteva, da so škodljive posledice omejevanja shodov zaradi njihovega pomena v demokratični družbi bistveno hujše od škodljivih posledic omejevanja zasebnih druženj. Pomembno je tudi, da so – ob upoštevanju kapacitet ali pa samo higienskih ukrepov in priporočil NIJZ – dovoljena zbiranja v zaprtih prostorih, ki niso zasebne narave. Zbiranja so tako po veljavnih odlokih dovoljena na primer v okviru verskega udejstvovanja, v osnovnih in srednjih šolah ter pri opravljanju

¹¹ Glej 91. in 92. točko obrazložitve sodbe ESČP v zadevi *Kudrevičius in drugi proti Litvi* z dne 15. 10. 2015 in tam navedeno sodno prakso.

¹² Glej prav tam, 86. točka obrazložitve in tam navedena nadaljnja sodna praksa.

¹³ Glej 84. točko obrazložitve sodbe ESČP v zadevi *Elvira Dmitriyeva proti Rusiji* z dne 30. 4. 2019 ter 275. točko obrazložitve sodbe ESČP v zadevi *Perinçek proti Švici* z dne 15. 10. 2015.

gospodarske dejavnosti – v razmerju med poslovnimi subjekti v celoti, v razmerju do potrošnikov pa v okviru trgovin, ki so vse odprte, in nekaterih storitvenih dejavnosti.

24. Vlada se sicer sklicuje na to, da naj bi bilo pri shodih število udeležencev težje nadzorovati, verjetnost zagotavljanja ustrezne razdalje med udeleženci shoda pa naj bi bila majhna. Vlada pa je kljub splošni prepovedi zbiranj že določila podrobnejše pogoje za kolektivno uresničevanje verske svobode na odprtih površinah in v zaprtih prostorih.¹⁴ S tem je omogočila izvrševanje človekove pravice do zbiranja iz 42. člena Ustave za namene verskega udejstvovanja, hkrati pa je naslovila tudi vprašanje nadzora nad spoštovanjem epidemioloških ukrepov pri množici oseb. Zato ni mogoče razumno trditi, da je prepoved vseh shodov nujna za preprečevanje nastanka težko popravljivih škodljivih posledic za zdravje in življenje ljudi ter da ne bi bilo mogoče tovrstne ureditve kot v primeru kolektivnega uresničevanja verske svobode sprejeti tudi za shode. Vlada se sicer sklicuje na okoliščino, da je bilo v Sloveniji v letu 2021 že 13 primerov shodov, na katerih je bilo od 20 do okoli 200 ljudi. Vendar niti iz odgovora Vlade niti iz dokumentacije, ki naj bi bila podlaga za njeno odločanje, ni razvidno, zakaj na shodih s takšnim številom udeležencev ne bi bilo mogoče nadzirati spoštovanja epidemioloških ukrepov. To vprašanje v dokumentih ni bilo obravnavano. Zgolj sklicevanje na shode, ki naj bi potekali v tujini v državah z bistveno večjim številom prebivalcev in morebiti celo drugačno kulturo protestnikov, pa za utemeljitev nevarnosti nastanka škodljivih posledic ne zadostuje. Tudi

¹⁴ Člen 2 Odloka o začasni omejitvi kolektivnega uresničevanja verske svobode v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 55/21) se glasi: (1) Kolektivno uresničevanje verske svobode iz prvega odstavka prejšnjega člena je dovoljeno le pod pogojem, da se zagotovi:

- minimalni možni stik med udeleženci,
- redno prezračevanje ali ustrezna ventilacija verskih objektov, v katerih se kolektivno uresničuje verska svoboda,
- obvezno nošenje zaščitnih mask,
- prepoved petja, in
- razkuževanje rok ob vstopu in izstopu iz verskih objektov, v katerih se kolektivno uresničuje verska svoboda.

(2) Pri kolektivnem uresničevanju verske svobode iz prejšnjega odstavka se smiselno upoštevajo vsa splošno veljavna higienska priporočila ministrstva, pristojnega za zdravje (v nadaljnjem besedilu: ministrstvo), in Nacionalnega inštituta za javno zdravje (v nadaljnjem besedilu: NIJZ) za preprečevanje okužbe z virusom SARS-CoV-2, ki so objavljena na spletni strani ministrstva in NIJZ.

(3) Število oseb, ki kolektivno uresničujejo versko svobodo v zaprtih prostorih, se omeji na enega udeleženca na 30 kvadratnih metrov zaprte površine oziroma več udeležencev, če gre za osebe iz skupnega gospodinjstva. Če je verski objekt manjši od 30 kvadratnih metrov se število oseb omeji na enega verskega uslužbenca in udeleženca oziroma več udeležencev, če gre za osebe iz skupnega gospodinjstva. Medosebna razdalja med udeleženci mora biti najmanj 1,5 metra, razen med osebami iz skupnega gospodinjstva.

(4) Cerkev oziroma druga verska skupnost zagotovi spoštovanje pogojev iz prvega odstavka tega člena in omejitev iz prejšnjega odstavka."

okolščina, da je Ustavno sodišče v zadevi št. U-I-83/20 predlog za začasno zadržanje zavrnilo, ne pomeni avtomatično, da škodljive posledice za zdravje ljudi upravičijo vse ukrepe ves čas njihovega trajanja, ne glede na škodljive posledice za posamezne človekove pravice. Omenjena odločitev se je nanašala na določen ukrep v določenem času in v določeni epidemiološki situaciji ter ne pomeni, da v spremenjenih okoliščinah odločitev ne bi mogla biti drugačna.

25. Glede na navedeno Ustavno sodišče ugotavlja, da so škodljive posledice za pravico do svobode zbiranja, pravico do svobode izražanja in demokratični ustroj države, ki bi jih lahko povzročilo izvrševanje ukrepa popolne prepovedi shodov ob njegovi morebitni protiustavnosti, hujše od škodljivih posledic za varstvo javnega zdravja, ki bi jih lahko povzročilo začasno zadržanje izvrševanja tega ukrepa ob njegovi morebitni ustavni skladnosti.

26. Zato je Ustavno sodišče izvrševanje tretjega odstavka 4. člena Odloka 55/21 v delu, ki se nanaša na prepoved shodov, začasno zadržalo (3. točka izreka).

Glede načina izvršitve začasnega zadržanja

27. Na podlagi tretjega odstavka 39. člena ZUstS je Ustavno sodišče določilo način izvršitve začasnega zadržanja (4. točka izreka), da se prepreči možnost nastanka težko popravljivih škodljivih posledic za zdravje in življenje ljudi. Pri tem je upoštevalo, da se shodov nadalje načeloma ne bo smelo enako urejati kot zasebna druženja, temveč bo treba pri tehtanju med škodljivimi posledicami upoštevati njihov večji ustavnopravni pomen. Vlada pa ima na voljo največ epidemioloških in varnostnih podatkov (tudi v smislu števila razpoložljivih oseb za nadzor nad tem, ali udeleženci shodov spoštujejo epidemiološke ukrepe), da lahko uskladi možne škodljive posledice omejevanja shodov za demokratično družbeno ureditev z možnimi škodljivimi posledicami njihovega prekomernega dopuščanja za zdravje ljudi. Obstajajo različni epidemiološki ukrepi, s katerimi bi bilo pri shodih mogoče preprečiti nastanek škodljivih posledic za zdravje ljudi. S splošnim aktom, kot je odlok Vlade, je za shode mogoče določiti podobne pogoje kot za kolektivno uresničevanje verske svobode, mogoče pa je tudi določiti maksimalno število udeležencev shoda.¹⁵ Mogoče je opredeliti minimalno razdaljo ter uporabo mask in razkuževalnih sredstev. Poleg tega se epidemiološka slika ves čas spreminja, s tem pa se ves čas spreminja tudi potreba po obsegu in strogosti ukrepov.

¹⁵ Na primer, francosko Vrhovno upravno sodišče je v odločbi št. 440846 z dne 13. 6. 2020 potrdilo ustavno skladnost omejitve protestov na 5000 oseb, nemško Zvezno ustavno sodišče pa je zavrnilo predlog za izdajo začasnih odredb v zvezi s prepovedjo protesta z 2000 udeleženci (sklep št. 1 BvQ 135/20 z dne 21. novembra 2020). Ameriško Vrhovno sodišče pa je zavrnilo predlog za zadržanje ureditve, ki je dovoljevala zgolj 25 % zapolnitev verskih objektov oziroma maksimalno 100 udeležencev pri verskih obredih.

28. Iz navedenih razlogov je Ustavno sodišče v okviru načina izvršitve začasnega zadržanja Vladi naložilo, da v primeru nadaljnjega omejevanja shodov v sedemdnevem roku po objavi tega sklepa sprejme novo ureditev (4. točka izreka). V njej mora Vlada bolj kot sedaj upoštevati pomen shodov za delovanje demokratične države in različne možnosti za omejitev nastanka škodljivih posledic za javno zdravje. Pri tem shodov ne sme obravnavati manj ugodno kot zbiranja za namen verskega udejstvovanja. Ustavno sodišče je za čas do vključno 18. 4. 2021, kolikor bi še veljala zadržana ureditev, še dopustilo začasno prepoved shodov, odločilo je tudi, da se za navedeni način izvršitve začasnega zadržanja uporablja 14. točka 57. člena ZNB. Naveden način izvršitve Vladi omogoča, da za preprečitev nastanka škodljivih posledic določi razumne in argumentirane omejitve, glede na splošno epidemiološko sliko in specifične obnašanja ljudi na shodih.

C.

29. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi tretjega odstavka 26. člena, 30. člena, prvega in tretjega odstavka 39. člena, tretjega odstavka 38.a člena in tretjega odstavka 25. člena ZUstS ter tretjega odstavka v zvezi s petim odstavkom 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11, 70/17 in 35/20 – v nadaljevanju Poslovnik) v sestavi: predsednik dr. Rajko Knez ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Rok Čeferin, dr. Dunja Jadek Pensa, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Ustavno sodišče je 1., 2., 5. in 6. točko izreka sprejelo soglasno, 3. in 4. točko izreka pa je sprejelo s petimi glasovi proti štirim. Proti so glasovali sodnica Jadek Pensa in sodniki Jaklič, Knez in Šorli, ki so napovedali odklonilna ločena mnenja. Sodnici Mežnar in Šugman Stubbs ter sodnika Čeferin in Pavčnik so napovedali pritrdilna ločena mnenja. Ustavno sodišče je na podlagi prvega odstavka 73. člena Poslovnika sklenilo, da se sklep odpravi takoj, ločena mnenja pa se odpravijo po poteku rokov iz 72. člena Poslovnika.

dr. Rajko Knez
Predsednik