



Številka: U-I-50/21-39

Datum: 17. 6. 2021

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku odločanja o pobudi Sanje Fidler, Ljubljana, in Irfana Beširevića, Ljubljana, ki ju oba zastopa Odvetniška pisarna Zakonjšek in Zakonjšek, d. o. o., Ljubljana, ter v postopku, začetem s sklepom Ustavnega sodišča, na seji 17. junija 2021

odločilo:

1. Tretji odstavek 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), drugi odstavek 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), tretji odstavek 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), tretji odstavek 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) in 3. člen Odloka o začasni prepovedi zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 63/21, 66/21 in 69/21) so bili v delu, v katerem so prepovedovali shode oziroma jih omejevali na do deset udeležencev, v neskladju z Ustavo.

2. Ugotovitev iz prejšnje točke ima učinek razveljavitve.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Predmet ustavne presoje je več določb vladnih odlokov v delu, v katerem so bili od 27. 2. do 17. 3. in od 1. 4. do 18. 4. 2021 v celoti prepovedani shodi, od 18. 3. do 31. 3. ter od 23. 4. do 14. 5. 2021 pa so bili omejeni na do vključno deset udeležencev.

2. Od teh odlokov sta pobudnika v pobudi z dne 2. 3. 2021 izpodbijala tretji odstavek 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), ki je prepovedoval vse shode. Z dopolnitvijo z dne 19. 3. 2021 pa sta pobudo razširila na spremenjeni drugi odstavek 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 nadaljevanju Odlok 40/21), ki je shode omejeval na do deset udeležencev.

3. Pobudnika glede popolne prepovedi shodov, kot je bila določena v Odloku 27/21, 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 zaježitev 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 družbenih 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 k navedenemu členu.¹

4. Pobudnika opozarjata, da Vlada za preprečevanje širjenja okužb predpisuje načine izvajanja različnih oblik združevanja ljudi, na primer za nakupovanje, poslovna srečanja, športnorekreacijske 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 na ramenih nosita kolo. Po drugi strani naj bi bilo dovoljeno stati v vrsti za nakupovanje ali testiranje oziroma biti v množici ljudi iz drugih razlogov, celo v zaprtih prostorih, kot so

¹ UN Human Rights Committee, General comment no. 37 (2020) on the right of peaceful assembly (article 21), 17. 9. 2020 (v nadaljevanju Splošni komentar št. 37).

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, nošenja mask in razkuževanja.

5. Pobudnika menita, da tudi omejitev števila udeležencev shodov na do vključno deset oseb, kot je bila določena z Odlokom 40/21, ni bila sorazmerna. Obstajali naj bi milejši ukrepi, s katerimi bi vlada lahko preprečila širjenje nalezljivih bolezni, a bi ob tem še vedno dopustila shode z več kot deset udeleženci. Vlada naj bi enačila pravico do zbiranja v smislu 42. člena Ustave z vsemi drugimi srečanji ljudi, ki pa so varovana 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 bi bile strožje, kot to velja za druženja ob drugih priložnostih, v večjem številu ali celo v zaprtih prostorih. Pobudnika opozarjata na tedaj veljavne omejitve za trgovine (ena stranka na 30 m² v zaprtih prostorih in na 10 m² na odprtih tržnicah), gostinske lokale (1,5 m razdalje med osebami in najmanj 3 m med robovi miz) in uresničevanje verske svobode (30 m² 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 števila 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 zelo velikega števila ljudi. Omejitev na deset oseb naj bi bila tako nizka, da posega ne samo v obliko svobode izražanja, temveč naj bi vplivala tudi na njeno vsebino. Sporočilo desetih oseb naj bi bilo namreč bistveno šibkejše od sporočila, ki ga izrazi več oseb.

6. Vlada v odgovoru na pobudo z dne 2. 3. 2021 in njeno razširitev z dne 19. 3. 2021 navaja, da ukrep začasne prepovedi vseh shodov temelji na 3. točki prvega odstavka 39. člena Zakona o nalezljivih boleznih (Uradni list RS, št. 33/06 – uradno prečiščeno besedilo in 142/20 – v nadaljevanju ZNB). Ukrep naj bi bil ustavnoskladna konkretizacija 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 družabnih stikov med prebivalstvom. Sledil naj bi 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 ukrepi za obvladovanje epidemije: 1) omejitev manjših zasebnih druženj, 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 (v nadaljevanju – strokovna skupina) 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 zgoj in samo shodov, temveč tudi vse druge oblike zbiranj, ki so bile po mnenju stroke nevarne za prenos nalezljive bolezni.

7. Vlada meni, da ukrep začasne prepovedi shodov nima takšne narave, da bi lahko govorili o najintenzivnejših posegih države v človekove pravice. Šlo naj bi zgoj 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 zaježitev epidemije COVID-19. Dodatna sproščanja ukrepov naj bi v tem trenutku lahko obrnila krivuljo 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, slavjih, 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 različic virusa 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 dejavnostih 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 pa naj bi bila majhna. To naj bi pokazale tudi izkušnje v nekaterih drugih evropskih državah, kot so Hrvaška, Avstrija in 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 na deset oseb zbralo od 20 do okoli 200 udeležencev.

8. Ustavno sodišče je s sklepom št. U-I-50/21 z dne 15. 4. 2021 (Uradni list RS, št. 60/21) sprejelo pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti izpodbijanih določb Odloka 27/21 in Odloka 40/21. Po uradni dolžnosti je začelo 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 – v nadaljevanju Odlok 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 nadaljevanju Odlok 55/21), ki sta v celoti omejevala shode. Ustavno sodišče je začasno zadržalo izvrševanje izpodbijane določbe Odloka 55/21. Določilo je način zadržanja izvrševanja predpisa tako, da je Vladi naložilo sprejetje nove ureditve shodov, v kateri bi bili bolj upoštevani pomen shodov za delovanje demokratične države in različne možnosti za omejitev nastanka škodljivih posledic za javno zdravje. Pri tem je poudarilo, da je v okviru takšne ureditve mogoče določiti na primer večje maksimalno število udeležencev shoda, minimalno razdaljo ter uporabo mask in razkužilnih sredstev, podobno kot je Vlada pred tem že uredila kolektivno uresničevanje verske svobode (27. točka obrazložitve sklepa Ustavnega sodišča št. U-I-50/21).

9. Svoje mnenje o pobudi, ki je bila sprejeta s sklepom št. U-I-50/21 z dne 15. 4. 2021, je dal tudi minister za notranje zadeve. Meni, da 39. in 42. člen Ustave ne varujeta svobode izražanja ter pravice do zbiranja in združevanja, če je izvrševanje teh pravic politično motivirano. Vzgib za vložitev predmetne pobude naj bi bil v politični naravnosti pobudnikov, kar naj bi bilo sporno. Izražanje političnih stališč na shodih naj ne bi imelo večje teže od zdravja državljanek in državljanov.

10. Pobudnika sta 4. 5. 2021 pobudo razširila na 2. in 3. člen Odloka o začasni prepovedi zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 63/21, 66/21 in 69/21 – v nadaljevanju Odlok 63/21) v delu, ki je omejeval shode, pri čemer je tudi ta odlok med tem že prenehal veljati.² Pojasnjujeta, da je Vlada na podlagi navodil Ustavnega sodišča iz sklepa št. U-I-50/21 z dne 15. 4. 2021 sprejela Odlok o dopolnitvi Odloka o začasni omejitvi gibanja ljudi in prepovedi zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 62/21 – v nadaljevanju Odlok 62/21). Navedeni odlok naj bi omejeval število udeležencev na organiziranih javnih shodih na 100 udeležencev, veljal pa naj bi zgolj tri dni. Z Odlokom 63/21 pa naj bi Vlada ponovno omejila število udeležencev shodov na do deset oseb, pri tem pa naj bi za razliko od ostalih vrst druženj uvedla še dodatne pogoje (medosebna razdalja, maksimalna gostota udeležencev). Odlok 63/21 naj bi tudi povsem prepovedoval spontane shode. S tem naj bi Vlada shode obravnavala slabše kot zasebna druženja z namenom razvedrila, saj naj se za slednja takšni dodatni pogoji ne bi zahtevali. Pobudnika opozarjata, da so stiki več kot deset oseb dovoljeni v trgovinah, na odprtih tržnicah, na terasah gostinskih lokalov, pri opravljanju dejavnosti med poslovnimi subjekti in v delovnem procesu. Vlada naj med glavnino drugega vala epidemije ne bi spodbujala dela od doma, čeprav naj bi raziskave kazale, da so bila delovna mesta pomemben vir okužb. Z dodatki pa naj bi celo spodbujala prisotnost na delovnih mestih. Mnenje strokovne skupine naj ne bi bilo dovolj argumentirano, saj naj ne bi upoštevalo raziskav, ki jasno kažejo, da je možnost okužbe z virusom SARS-CoV-2 na prostem minimalna, ob upoštevanju razdalje in nošnji maske pa skoraj nična. Vnaprejšnja omejitev udeležencev shodov na do deset oseb naj bi bila arbitrarna in nesorazmerna. Omejitev števila udeležencev naj bi morala biti postavljena tako visoko, da s tem ne bi bila izvotljena pravica do mirnega zbiranja. Raziskava

² Prenehal je veljati 15. 5. 2021, ko ga je nadomestil nov odlok, objavljen v Uradnem listu, št. 73/21.

Evropskega centra za parlamentarne raziskave in dokumentacijo (European Centre for Parliamentary Research and Documentation, ECPRD) iz novembra 2020 naj bi kot primere omejitev po številu udeležencev shodov navajala Belgijo (400), Češko (500), Finsko (50), Francijo (5000), Nemčijo (5000 v deželi Berlin), Latvijo (3000), Poljsko (150) in Švedsko (150).

11. Vlada v odgovoru na razširitev pobude z dne 4. 5. 2021 navaja, da je Odlok 63/21 sprejela ob upoštevanju dognanj epidemiološke in infektološke stroke. Načrt sproščanja ukrepov za zajezitev epidemije nalezljive bolezni COVID-19 naj bi za oranžno fazo predvideval zbiranje in združevanje do deset ljudi. Odlok 63/21 naj bi bil sprejet v skladu s predlogom strokovne skupine, ki naj bi poudarila, da k zmanjšanju števila okuženih bistveno pripomore tudi začasna prepoved množičnih shodov, če se ne upoštevajo ukrepi, ter da se pri sproščanju ukrepov ne smemo prenagliti. Pri tako majhnem številu udeležencev naj bi namreč policija v primeru kršitev še lahko učinkovito preprečila nenadzorovano eskalacijo in s tem obsežnejši vir širjenja okužb. Pri tem naj bi Vlada upoštevala tudi dovoljeno število udeležencev na shodih v Nemčiji in Franciji ter naj bi ga ustrezno zmanjšala glede na manjše število prebivalcev in višjo incidenco okužb v Sloveniji. Prav tako naj bi Vlada sledila napotkom Ustavnega sodišča, naj zbiranja na shodih uredi na enak način, kot to velja za kolektivno uresničevanje verske svobode. Vlada naj bi z Odlokom 63/21 prepovedala neorganizirane shode, saj naj bi se na njih, kot na primer na shodu z dne 27. 4. 2021, na katerem naj bi bilo 10.000 udeležencev, redno kršila pravila NIJZ. Na neorganiziranih shodih naj ne bi bilo mogoče predvideti števila udeležencev shoda niti njihovega obnašanja. Policija naj glede na število udeležencev shoda ne bi mogla preprečiti množičnega kršenja epidemioloških ukrepov. Pri petju, klicanju, govorjenju naj bi se ustvarjali aerosoli, prek katerih naj bi se lahko širil virus. Virus naj ne bi ločil med različnimi oblikami zbiranj, ne glede na to, da naj bi bila nekatera bolj ustavno varovana. Pri komercialnih zbiranjih naj bi šlo za povsem drugačno specifično obnašanja ljudi v množici, zato naj primerjava s slednjimi ne bi bila ustrezna.

12. Odgovori Vlade in mnenje ministra za notranje zadeve so bili vročeni pobudnikoma, ki sta na njih odgovorila. Opozarjata, da neorganizirani shodi še vedno niso dovoljeni in da trenutna ureditev še vedno omogoča kaznovanje posameznikov zaradi izražanja mnenj. Pred sprejetjem sklepa Ustavnega sodišča št. U-I-50/21 z dne 15. 4. 2021 naj niti ena razprava strokovne skupine ne bi bila osredotočena na mirna zbiranja. Zakonska podlaga za omejevanje pravice do mirnega zbiranja naj ne bi bila zadostna.

B. – I.

Procesne predpostavke

13. O procesnih predpostavkah za vsebinsko presojo izpodbijanih določb Odloka 27/21 in Odloka 40/21 se je Ustavno sodišče že izreklo v sklepu o sprejemu pobude št. U-I-50/21

z dne 15. 4. 2021.³ Pobudnika izpodbijanim določbam Odloka 63/21 namenjata vsebinsko enake očitke kot določbam Odloka 27/21 in Odloka 40/21. Člen 3 Odloka 63/21 vsebuje v bistvenem enako ureditev shodov kot drugi odstavek 5. člena Odloka 40/21, saj prav tako omejuje število udeležencev shodov na do deset oseb, postavlja pa še dodatne pogoje v smislu maksimalne gostote in razdalje med udeleženci. Zato so iz enakih razlogov, kot so navedeni v sklepu Ustavnega sodišča št. U-I-50/21 z dne 15. 4. 2021, izpolnjene tudi procesne predpostavke za vsebinsko presojo očitkov pobudnikov, ki se nanašajo na 3. člen Odloka 63/21. Pobudnika vsebinsko ne izpodbijata splošne omejitve druženj na deset oseb, ki je bila določena v 2. členu Odloka 63/21. Ustavno sodišče je pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti 3. člena Odloka 63/21 glede shodov sprejelo in glede na izpolnjene pogoje iz četrtega odstavka 26. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12 in 23/20 – v nadaljevanju ZUstS) nadaljevalo odločanje o stvari.

14. Ustavno sodišče je s sklepom št. U-I-50/21 z dne 15. 4. 2021 pobudo za oceno ustavnosti sprejelo zgolj glede shodov, o katerih ni potrebno odločanje upravnih organov. V postopku odločanja o sprejeti pobudi pa se je izkazalo, da ločnice med obema podskupinama shodov glede na ureditev v Zakonu o javnih zbiranjih (Uradni list RS, št. 64/11 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZJZ) ni mogoče nedvoumno začrtati. V nobenem primeru se odločanje upravnih organov ne zahteva za neorganizirane shode (32. člen ZJZ). Za druge vrste shodov se zahteva predhodna prijava na pristojno policijsko postajo, ki pa ne sproži posebnega upravnega odločanja, razen če se ugotovi, da gre za shod, za katerega se zahteva predhodno dovoljenje (15. člen ZJZ). Dovoljenje se po 1. točki 13. člena ZJZ zahteva zgolj za shod na javni cesti, če gre za izredno uporabo ceste. Upravno odločanje se ne zahteva niti za udeležbo na shodu, ki je tudi varovana v okviru 42. člena Ustave. Ustavno sodišče je v postopku presoje pobude ugotovilo, da v zgornji premisi glede obeh skupin shodov ni posebnih razlik, utemeljitve pobudnikov in odgovori vlade ter ministra za notranje zadeve pa se nanašajo na vse vrste shodov, kot so opredeljeni v 2. točki prvega odstavka 4. člena ZJZ.⁴ Tudi Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) je že dopustilo pritožbo neposredno zoper podzakonski akt, s katerim je policija za daljše časovno obdobje prepovedala proteste v Angliji, ne da bi od pritožnikov zahtevalo izčrpanje že vnaprej očitno neuspešne poti pridobitve dovoljenja za shod.⁵ Iz navedenega razloga je Ustavno sodišče, glede na izpolnjene pogoje iz četrtega odstavka 26. člena ZUstS, razširilo presojo zakonitosti in ustavnosti na izpodbijane določbe odlokov, v kolikor se nanašajo na shode.

³ Glej 14. in 15. točko obrazložitve navedenega sklepa.

⁴ Po tej določbi je javni shod 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.

⁵ Odločitev Komisije za človekove pravice v zadevi *Christians against Racism and Fascism proti Združenemu kraljestvu* z dne 16. 7. 1980.

B. – II.**O zakonski podlagi za omejevanje pravice iz 42. člena Ustave**

15. Določbe odlokov so bile v delu, ki je predmet presoje Ustavnega sodišča (ureditev shodov), sprejete na podlagi 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB. Ta določa, da kadar z ukrepi, določenimi s tem zakonom, ni mogoče preprečiti, da se v Republiko Slovenijo занesejo in v njej razširijo določene nalezljive bolezni, lahko Vlada prepove zbiranje ljudi po šolah, kinodvoranah, javnih lokalih in drugih javnih mestih, dokler ne preneha nevarnost širjenja nalezljive bolezni. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-79/20 z dne 13. 5. 2021 (Uradni list RS, št. 88/21) presodilo, da 3. točka prvega odstavka 39. člena ZNB ne vsebuje zadostne vsebinske podlage za vladno odločanje o posegih v pravico do zbiranja in združevanja ter da je zato v neskladju s tretjim odstavkom 42. člena Ustave. Navedeno pomeni, da so bili v neskladju s to ustavno določbo tudi tretji odstavek 5. člena Odloka 27/21, drugi odstavek 5. člena Odloka 40/21, tretji odstavek 6. člena Odloka 47/21, tretji odstavek 4. člena Odloka 55/21 in 3. člen Odloka 63/21 v delu, v katerem so prepovedovali shode oziroma jih omejevali na do deset udeležencev.⁶

16. Ker so bile obravnavane določbe odlokov v neskladju z Ustavo že zaradi pomanjkanja zadostne vsebinske zakonske podlage, drugih zatrjevanih kršitev človekovih pravic ne bi bilo treba presoјati. Ustavno sodišče se je kljub temu odločilo, da presodi pobudo tudi glede vprašanja, glede katerega jo je s sklepom z dne 15. 4. 2021 vzelo v obravnavo – in sicer kako in pod kakšnimi pogoji je v času epidemije dopustno posegati v pravico do mirnega zbiranja in javnih zborovanj, ki jo zagotavlja prvi odstavek 42. člena Ustave. Tako se je odločilo tudi zato, ker še ne obstaja ustavnosodna presoja, ki bi se nanašala prav na shode kot obliko kolektivnega izražanja mnenj o javnih zadevah.

Vsebina pravice do mirnega zbiranja in do javnih zborovanj

17. Ustava v prvem odstavku 42. člena zagotavlja pravico do mirnega zbiranja in do javnih zborovanj. Ta pravica varuje povezovanje več oseb z namenom sodelovanja pri javnem izražanju ter izmenjavi idej in mnenj.⁷ V njenem okviru je varovana pravica do organizacije zbiranj in do udeležbe na njih.⁸ Čeprav gre za individualno pravico, se ta zaradi svoje specifične narave lahko uresničuje le kolektivno.⁹ Pravica ne varuje zgolj zborovanj, na katerih se javno razpravlja in polemizira, temveč tudi najrazličnejše oblike skupinskega ravnanja, vključno z neverbalnimi izraznimi oblikami. Sem spadajo tudi

⁶ Glej 106. in 107. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-79/20.

⁷ Primerjaj 19. in 20. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-218/07 z dne 26. 3. 2009 (Uradni list RS, št. 27/09, in OdlUS XVIII, 12).

⁸ Sodba ESČP v zadevi *Djavit An proti Turčiji* z dne 20. 2. 2003, 56. točka obrazložitve.

⁹ Vatovec, K., v: Avbelj, M. (ur.), KURS 2019, str. 409; Odbor Združenih narodov za človekove pravice, Splošni komentar št. 37, 4. točka.

zbiranja z značajem protesta, na katerih udeleženci svoje mnenje javno izražajo na ilustrativen ali drug način, ki privablja pozornost tretjih oseb. Zbiranja v smislu 42. člena Ustave pa ne pomenijo zabavne ali komercialne prireditve, saj so te namenjene zgolj povezovanju ali zabavanju brez skupnega cilja sodelovanja pri javni obliki izražanja mnenj.¹⁰

18. Pravica do mirnega zbiranja in javnih zborovanj varuje vsa zbiranja, razen kadar je namen njihovih organizatorjev ali udeležencev izvajanje oziroma spodbujanje nasilja ali zanikanje temeljev demokratične družbe.¹¹ Vendar se zbiranje, na katerem se zgodijo osamljeni primeri nasilja, še ne šteje za nasilno.¹² Možnost, da se z namenom izvajanja nasilja zbiranju pridružijo osebe, ki niso člani skupine organizatorjev, takšnemu zbiranju ne odvzame značaja mirnega zbiranja.¹³

19. Pravica do mirnega zbiranja in javnih zborovanj tako kot pravica do splošne svobode ravnanja iz 35. člena Ustave zagotavlja razvoj posameznikove osebnosti, v razmerju do slednje pa je bolj specialna.¹⁴ Tako kot osebnostne pravice je pravica do mirnega zbiranja in javnih zborovanj v prvi vrsti obrambna pravica (t. i. pravica negativnega statusa), ki koristi tudi in predvsem drugače mislečim manjšinskim družbenim skupinam.¹⁵ Kot obrambna pravica posameznikom zagotavlja pravico do samostojnega odločanja o kraju, času, načinu in vsebini zbiranja, hkrati pa prepoveduje, da bi država posameznika prisilila k zbiranju ali mu preprečila udeležbo na njem.¹⁶ S tega vidika ima pravica do mirnega zbiranja in javnih zborovanj v svobodni družbi poseben pomen, saj je možnost zbiranja brez omejitev in brez obveznosti pridobitve predhodnega dovoljenja od nekdaj veljala kot znak svobode, neodvisnosti in samostojnosti zavednih državljanov.¹⁷

¹⁰ Glej 20. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-218/07. Tudi po praksi ESČP opredeljuje zbiranje v smislu 11. člena EKČP predvsem skupni namen udeležencev. S tem se zbiranje razlikuje od slučajnih stikov posameznikov, od katerih vsak zasleduje svoj namen, kot je na primer vrsta za vstop v javno stavbo; glej ESČP, Guide on Article 11. of the Convention - Freedom of assembly and association, str. 8. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_11_ENG.pdf.

¹¹ Primerjaj Vatovec, K., nav. delo, str. 409. Tako tudi ESČP v sodbi v zadevi *Kudrevičius in drugi proti Litvi* z dne 15. 10. 2015, 92. točka obrazložitve.

¹² Sodba ESČP v zadevi *Ezelin proti Franciji* z dne 26. 4. 1991, 53. točka obrazložitve.

¹³ Sodba ESČP v zadevi *Primov in drugi proti Rusiji* z dne 12. 6. 2014, 155. točka obrazložitve.

¹⁴ Primerjaj Pieroth, B. in Jarass, H. D., Art. 8 - Versammlungsfreiheit, v: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland - Kommentar, 11. izdaja, Beck, München 2011, str. 275.

¹⁵ Primerjaj Beneška komisija, Guidelines on freedom of peaceful assembly, 3. izdaja, 8. 7. 2019, 1. točka.

¹⁶ Sodba ESČP v zadevi *Sáska proti Madžarski* z dne 27. 11. 2012, 21. točka obrazložitve.

¹⁷ Primerjaj odločbo nemškega Zveznega ustavnega sodišča št. 1 BvR 233, 341/81 z dne 14. 5. 1985, 61. točka obrazložitve.

20. Država pri zagotavljanju pravice do mirnega zbiranja in javnih zborovanj nima zgolj negativne dolžnosti, da se vzdrži posegov vanjo, temveč tudi pozitivne dolžnosti spodbujanja in varstva njenega izvrševanja. Država mora tudi vedno izhajati iz presumpcije *in favorem* organizaciji shodov.¹⁸ Pozitivne dolžnosti države vključujejo dolžnost sodelovanja in dogovarjanja z organizatorji zbiranja za namen njegove čim bolj nemotene izvedbe.¹⁹

21. Vprašanje dopustnosti posegov v pravico do mirnega zbiranja iz prvega odstavka 42. člena Ustave v dosedanji ustavnosodni presoji še ni bilo obravnavano. Ustavno sodišče pa je pri presoji posegov v pravico do svobode izražanja mnenj iz 39. člena Ustave že večkrat poudarilo, da je nepogrešljivi sestavni del svobodne demokratične družbe javna in odprta razprava o zadevah, ki so splošnega pomena.²⁰ Tako kot je svoboda izražanja konstitutivni element svobodne demokratične družbe, ne velja to nič manj in nič drugače za pravico do mirnega zbiranja in javnih zborovanj kot obliko kolektivnega izražanja mnenj.²¹ V demokratični družbi se mnenja krešejo ter stališča soočajo in izražajo v odprti razpravi tudi z uresničevanjem pravice do mirnega zbiranja in javnih zborovanj.²² Pri zbiranjih v smislu 42. člena Ustave udeleženci svojih prepričanj ne izražajo zgolj ustno (govori) ali pisno (transparenti), temveč že s telesno prisotnostjo, načinom obnašanja in interakcije med seboj, pa tudi z izbiro kraja shoda.

22. Ustavnopravno varstvo zbiranj za namene izražanja političnih mnenj – torej mnenj o urejanju družbenih razmer in odločanju nosilcev oblasti – pa presega zgolj varstvo zoper posege države v razvoj posameznikove osebnosti. V literaturi je uveljavljeno stališče, da pravica do mirnega zbiranja in javnih zborovanj, tako kot pravica združevanja, izvira iz načela demokratičnosti (1. člen Ustave) in ima močno politično komponento, saj posameznik skupaj z drugimi izraža svoja prepričanja in mnenja o družbenih zadevah.²³

¹⁸ Beneška komisija, nav. delo, 21. točka.

¹⁹ Primerjaj sodbo ESČP v zadevi *Frumkin proti Rusiji*, 128. in 129. točka obrazložitve, ter Beneška komisija, nav. delo, 22. točka.

²⁰ Primerjaj odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-226/95 z dne 8. 7. 1999 (Uradni list RS, št. 60/99, in OdlUS VIII, 174).

²¹ Tudi po praksi ESČP je pravica do svobode mirnega zbiranja, ki jo zagotavlja 11. člen EKČP, temeljna pravica v demokratični družbi in tako kot pravica do izražanja iz 10. člena EKČP ena od temeljev takšne družbe, zato se je ne sme razlagati restriktivno; glej 91. in 92. točko obrazložitve sodbe ESČP v zadevi *Kudrevičius in drugi proti Litvi* in tam navedeno sodno prakso. ESČP poudarja, da je namen pravice do mirnega zbiranja prav varstvo mnenj in njihovega izražanja; sodba v zadevi *Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) proti Turčiji*, 37. točka obrazložitve. ESČP je tudi pripisalo poseben pomen dejstvu, da udeleženci ne želijo le izraziti svoje mnenje, temveč želijo to početi skupaj z drugimi; sodba v zadevi *Primov in drugi proti Rusiji* z dne 12. 6. 2014, 91. točka obrazložitve.

²² Vatovec, K., nav. delo, str. 405.

²³ S tega vidika so javna zborovanja dopolnitev obstoječih oblik posredne in neposredne demokracije; Vatovec, K., nav. delo, str. 405; Pieroth, B., in Jarass, H. D., nav. delo, str. 275;

Ustavno sodišče je v odločbi št. Up-301/96 z dne 15. 1. 1998 (Uradni list RS, št. 13/98, in OdlUS VII, 98) poudarilo, da je pravica do zbiranja in združevanja iz 42. člena Ustave temeljna človekova pravica, ki omogoča ne samo svobodno izražanje mnenj, temveč tudi oblikovanje politične volje in samoorganiziranost. Svobodno demokratično družbo je opredelilo kot ustavno ureditev, ki ob izključitvi vsakršnega nasilja in samovolje predstavlja družbeni red pravne države na podlagi samoodločbe ljudstva glede na voljo večine ter svobodo in enakost. Da svobodna demokratična ureditev lahko deluje, je zagotovljeno s sistemom pravno določenih pravil ravnanja, ki so na podlagi navedenih načel nastala v dolgem zgodovinskem razvoju v skladu z demokratičnim izročilom evropske pravne civilizacije. Na različne načine zagotovljena politična svoboda mnenja, izražanja in oblikovanja politične volje in združevanja vodi k večstrankarskemu sistemu in k organizirani politični opoziciji.²⁴

23. Drugi odstavek 3. člena Ustave določa, da ima v Sloveniji oblast ljudstvo. Državljanke in državljani jo izvršujejo neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno. Člen 3 Ustave je tesno povezan z uresničevanjem volilne pravice (43. in 80. člen Ustave), s pravico do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev (44. člen Ustave) ter s pravico do referendumu (90. člen Ustave).²⁵ Pravica državljanov, da sodelujejo v procesu oblikovanja politične volje, pa se s tem ne izčrpa, temveč se udeležanje tudi z izvrševanjem pravice do mirnega zbiranja in javnih zborovanj iz 42. člena Ustave.²⁶ Vpliv na proces oblikovanja politične volje s protesti je še toliko pomembnejši, ker ima običajno posameznik, za razliko od velikih združenj in kapitalsko močnih akterjev, omejen dostop do medijev in s tem tudi do javnega izražanja mnenja o javnih zadevah. Protesti v obliki zbiranj so še posebej pomembni, kadar predstavniki oblasti ne uvidijo morebitnih napačnih tendenc in nepravilnosti v lastnem odločanju oziroma jih zavestno dopuščajo ob upoštevanju interesov zgolj določene vplivnejše družbene skupine. S tega vidika svobodno izvrševanje pravice do mirnega zbiranja in javnih zborovanj deluje kot stabilizator v družbi, ki omogoča posameznikom, da javno izrazijo in prediskutirajo svoje nezadovoljstvo, jezo in kritiko. S protesti se predstavnike oblasti že na samem začetku opozori na potencialne nepravilnosti in pomanjkljivosti pri nameravanih političnih odločitvah, s čimer se jim omogoči, da spornih odločitev ne sprejmejo.²⁷ Zato ne držijo navedbe ministra za notranje zadeve, da je vprašljivo, ali pravica do mirnega zbiranja in

Beneška komisija, nav. delo, 7. točka; UN Committee on Human Rights, General Comment 25, "The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right to Equal Access to Public Service," 12. 7. 1996, 8. točka.

²⁴ Odločba Ustavnega sodišča št. Up-301/96, 11.–13. točka obrazložitve. O tem, da je duhovna, kulturna in politična svoboda nujna podstat vladavine ljudstva, tudi L. Pitamic, *Država*, ponatis knjige iz leta 1927, GV Založba, Ljubljana 2009, str. 207 in nasl.

²⁵ Več o tem Avbelj, M., v: Avbelj, M. (ur.), nav. delo, str. 62.

²⁶ O tem tudi Vatovec, K., nav. delo, ki shode, tako kot je to uveljavljeno v primerjalnem pravu (Pieroth, B., in Jarass, H. D., nav. delo, str. 275), opredeli kot obliko participativne demokracije.

²⁷ Primerjaj odločbo nemškega Zveznega ustavnega sodišča št. 1 BvR 233, 341/81, 66. točka obrazložitve.

javnih zborovanj iz 42. člena Ustave obsega tudi politično motivirane shode. Posebej visoko ustavnopravno varstvo uživajo prav zbiranja za namene kolektivnega izražanja političnih mnenj.²⁸

24. V kontekstu pravice do mirnega zbiranja so še posebej pomembni neorganizirani oziroma spontani shodi, katerih razvoj je omogočil tudi razvoj novih tehnologij in komunikacijskih kanalov. Na spontanih shodih se udeleženci zbirajo nenačrtovano in brez organizatorja zaradi izražanja mnenj in stališč o vprašanih javnega ali skupnega pomena. Kot taki so izraz svobodnega zbiranja brez kakršnihkoli omejitev ali predpogojev na strani države, s tem pa omogočajo takojšen ter neposreden odziv posameznikov na aktualne dogodke javnega pomena. Beneška komisija opozarja, da so spontane demonstracije element zdrave demokracije ter da morajo države zagotoviti ustrezne in razumne ukrepe za njihovo omogočanje in varstvo, na enak način, kot to velja za vnaprej načrtovana zbiranja.²⁹

Dopustne omejitve pravice

25. Kljub izjemnemu pomenu pravice do mirnega zbiranja in javnih zborovanj za razvoj posameznikove osebnosti in za demokratično družbo ta pravica ni absolutna. Po tretjem odstavku 42. člena Ustave so zakonske omejitve te pravice dopustne, če to zahtevata varnost države ali javna varnost ter varstvo pred širjenjem nalezljivih bolezni. Upoštevati je treba tudi splošni omejitveni razlog iz tretjega odstavka 15. člena Ustave, po katerem je človekove pravice mogoče omejiti zaradi varstva pravic drugih. Pri določanju omejitev pravice do mirnega zbiranja in javnih zborovanj pa morajo zakonodajalec pri določanju zakonskega okvira ter izvršilna oblast in sodišča pri uporabi zakona upoštevati poseben pomen te pravice v svobodni demokratični družbi. Pri posegih se morajo omejiti na to, kar je nujno za zaščito enakovrednih pravnih dobrin. Izjeme od pravice do mirnega zbiranja je treba interpretirati restriktivno; prepoved zbiranja mora biti skrajni, zadnji ukrep.

26. EKČP v drugem odstavku 11. člena med dopustne razloge za omejitve pravice do svobode zbiranja šteje državno ali javno varnost, preprečitev neredov ali kaznivih dejanj, varovanje zdravja in morale ter varovanje pravic in svoboščin drugih ljudi, pri čemer mora biti omejitev "nujna v demokratični družbi". Pri preverjanju, ali so omejitve pravic in svoboščin, ki jih zagotavlja EKČP, "nujne v demokratični družbi", imajo države pogodbenice določeno, vendar ne neomejeno polje proste presoje.³⁰

27. Glede na navedeno je varstvo pred širjenjem nalezljivih bolezni ustavnopravni razlog, zaradi katerega je mogoče omejiti pravico do mirnega zbiranja in javnih zborovanj. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-83/20 že pojasnilo, da ima državna oblast v primeru

²⁸ UN Human Rights Committee, General comment No. 34, "Article 19: Freedoms of opinion and expression," 12. 9. 2011, točke 34, 37–38 in 42–43; Splošni komentar št. 37, 32. točka.

²⁹ Beneška komisija, nav. delo, 23. točka.

³⁰ Sodba ESČP v zadevi *Galstyan proti Armeniji* z dne 15. 11. 2007, 114. točka obrazložitve.

pojava nalezljive bolezni dolžnost, da ustrezno zavaruje zdravje in življenje ljudi. Njene pozitivne obveznosti obsegajo varstvo pravice do življenja (17. člen Ustave), pravice do telesne in duševne celovitosti (35. člen Ustave) ter pravice do zdravstvenega varstva (prvi odstavek 51. člena Ustave). Te pozitivne obveznosti države izhajajo tudi iz Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (Uradni list SFRJ, št. 7/71, in Uradni list RS, št. 35/92, MP, 9/92). Vsak posameznik je v kriznih razmerah zaradi epidemije dolžan poleg svojega zdravja varovati tudi zdravje drugih ljudi.³¹ Tudi po mnenju Odbora Združenih narodov za človekove pravice lahko varstvo javnega zdravja v primerih izbruha nalezljive bolezni izjemoma upravičuje omejitve mirnih zbiranj.³² Pri tehtanju med pravico do zdravja in življenja na eni strani ter pravico do mirnega zbiranja in združevanja na drugi strani si tako nasproti stojita pravici, ki obe uživata visoko ustavnopravno varstvo.³³

Vsebina presojanih odlokov in intenzivnost posega v pravico iz 42. člena Ustave

28. Od 27. 2. do 17. 3. 2021 so bili s tretjim odstavkom 5. člena Odloka 27/21 shodi v celoti prepovedani. Pred tem je ukrep popolne prepovedi shodov veljal od 20. 10. 2020 dalje, torej še dodatne štiri mesece. Od 18. 3. do 31. 3. 2021 so bili z drugim odstavkom 5. člena Odloka 40/21 dovoljeni shodi do deset ljudi. S tretjim odstavkom 6. člena Odloka 47/21 pa so bili od 1. 4. do 11. 4. 2021 shodi ponovno v celoti prepovedani, ukrep popolne prepovedi shodov pa je ostal v veljavi s tretjim odstavkom 4. člena Odloka 55/21. V sklepu z dne 15. 4. 2021 je Ustavno sodišče ureditev po Odloku 55/21 začasno obdržalo v veljavi do 18. 4. 2021.

29. Po seznanitvi s sklepom Ustavnega sodišča št. U-I-50/21 z dne 15. 4. 2021 je Vlada sprejela Odlok 62/21. Z njim je povečala dovoljeno število udeležencev shodov na do 100 oseb, določila pa je tudi še dodatne omejitve v smislu dovoljene kvadrature na osebo, medosebne razdalje in uporabe zaščitnih mask.³⁴ Poleg tega je določila še dodatno

³¹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-83/20, 42. in 43. točka obrazložitve.

³² Odbor Združenih narodov za človekove pravice, Splošni komentar št. 37, 45. točka.

³³ Kersten, J., in Rixten, S., *Der Verfassungsstaat in der Krise*, 2. izdaja, Beck, Muenchen, 2021, str. 122.

³⁴ Z navedenim odlokom je bil v Odlok 55/21 vnesen nov 4.a člen, ki se je glasil: "Ne glede na tretji odstavek prejšnjega člena se dovoli zbiranje ljudi na organiziranih javnih shodih pod pogoji iz zakona, ki ureja javna zbiranja, pri čemer se zaradi epidemioloških razmer število oseb na organiziranih javnih shodih v zaprtih prostorih omeji na enega udeleženca na 30 kvadratnih metrov zaprte površine oziroma več udeležencev, če gre za osebe iz skupnega gospodinjstva, vendar ne več kot 100 udeležencev. Število oseb na organiziranih javnih shodih na prostem se omeji na enega udeleženca na 10 kvadratnih metrov oziroma več udeležencev, če gre za osebe iz skupnega gospodinjstva, vendar ne več kot 100 udeležencev. Medosebna razdalja med udeleženci mora biti najmanj 1,5 metra, razen med osebami iz skupnega gospodinjstva. Za udeležence shodov v zaprtih prostorih je obvezna uporaba zaščitnih mask. (2) Organizator

obveznost predložitve dokazila o prijavi oziroma dovoljenja za shod na zahtevo pristojnega nadzornega organa. Ustavnost in zakonitost navedenega odloka ni predmet presoje Ustavnega sodišča, saj ga pobudnika ne izpodbijata.

30. S 3. členom Odloka 63/21, ki je začel veljati 23. 4. 2021, so bili ponovno prepovedani shodi z več kot deset udeleženci. Izpodbijana ureditev se je glasila:

"(1) Ne glede na prejšnji člen se dovoli zbiranje ljudi na organiziranih javnih prireditvah in javnih shodih pod pogoji iz zakona, ki ureja javna zbiranja, pri čemer se zaradi epidemioloških razmer število oseb v zaprtih prostorih omeji na enega udeleženca na 30 kvadratnih metrov zaprte površine oziroma več udeležencev, če gre za osebe iz skupnega gospodinjstva, vendar ne več kot deset udeležencev. Število oseb na prostem se omeji na enega udeleženca na 10 kvadratnih metrov oziroma več udeležencev, če gre za osebe iz skupnega gospodinjstva, vendar ne več kot deset udeležencev. Medosebna razdalja med udeleženci mora biti najmanj 1,5 metra, razen med osebami iz skupnega gospodinjstva. Za udeležence prireditev ali shodov v zaprtih prostorih je obvezna uporaba zaščitnih mask. (2) Organizator javne prireditve ali javnega shoda na zahtevo pristojnega nadzornega organa predloži dokazilo o prijavi ali dovoljenje za prireditev oziroma shod."

31. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-83/20 z dne 27. 8. 2020 (Uradni list RS, št. 128/20) pojasnilo, da morajo biti ukrepi, sprejeti za preprečevanje širjenja nalezljivih bolezni, v skladu s splošnim načelom sorazmernosti (37. točka obrazložitve). Pri tem je poudarilo, da dlje ko ukrep traja, bolj invaziven postaja poseg (56. točka obrazložitve). Po presoji Ustavnega sodišča je popolna prepoved shodov, kot je bila določena v izpodbijanih odlokih, pomenila izjemno hud poseg v pravico do mirnega zbiranja in javnih zborovanj iz prvega odstavka 42. člena Ustave. Odlok 27/21 je dva tedna in pol določal splošno popolno prepoved shodov, potem ko so bili slednji pred tem že štiri mesece prepovedani. Dva tedna po prenehanju veljavnosti Odloka 27/21 so bili shodi z Odlokom 47/21 spet v celoti prepovedani. Splošna popolna prepoved shodov je veljala za celotno ozemlje Republike Slovenije in je pet mesecev v celoti preprečevala takšno ustavnopravno varovano obliko kolektivnega izražanja mnenj. Prepoved neorganiziranih shodov, ki je bila določena z Odlokom 63/21, je pomenila tudi hud poseg v pravico do mirnega zbiranja iz 42. člena Ustave, saj ravno neorganizirani shodi najbolj omogočajo takojšen ter neposreden odziv posameznikov na aktualne dogodke.

32. Tudi splošna omejitev števila udeležencev shodov na do deset oseb, ki je veljala dober mesec, je močno posegla v pravico do mirnega zbiranja in javnih zborovanj. Tako restriktivno vnaprej določeno število oseb namreč močno omejuje tako pravico organizatorjev do samostojnega odločanja o načinu in vsebini shoda kot tudi možnosti

javnega shoda na zahtevo pristojnega nadzornega organa predloži dokazilo o prijavi shoda oziroma dovoljenje za shod."

udeležencev neorganiziranega shoda za skupno izražanje protesta v aktualnih zadevah javnega značaja. Sporočilo desetih oseb je toliko šibkejše od sporočila, ki ga izrazi več oseb, da takšna omejitev posega tudi v temeljni značaj mirnih zbiranj kot svobodnih in od države neodvisnih prispevkov k oblikovanju političnih stališč ter politične volje.

Presoja dopustnosti posega v pravico do mirnega zbiranja in javnih zborovanj

33. Ustavno sodišče mora v nadaljevanju oceniti, ali je bil takšen poseg dopusten. Po ustaljeni ustavnosodni presoji je mogoče omejiti človekovo pravico, če se z omejitvijo zasleduje ustavno dopusten cilj in če je omejitev skladna z načeli pravne države (2. člen Ustave), in sicer s tistim izmed teh načel, ki prepoveduje prekomerne posege države (splošno načelo sorazmernosti). Oceno, ali ne gre morda za čezmeren poseg, opravi Ustavno sodišče na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti, ki obsega presojo primernosti, nujnosti in sorazmernosti posega v ožjem smislu.

34. Izpodbijane določbe odlokov so bile, kot je razvidno iz 1. člena posameznega odloka, sprejete zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2 ter zaježitve in obvladovanja nalezljive bolezni COVID-19. Kot je že pojasnjeno v 27. točki obrazložitve te odločbe, uživa pravica do zdravja in življenja visoko ustavnopravno varstvo. Preprečevanje širjenja nalezljivih bolezni je ustavno dopusten razlog za omejevanje pravice do mirnega zbiranja in javnih zborovanj.

35. V okviru presoje sorazmernosti posega Ustavno sodišče preveri primernost, nujnost in sorazmernost posega. Presoja primernosti ukrepa zajema ugotavljanje, ali je zasledovani cilj s posegom sploh mogoče doseči oziroma ali lahko ukrep sam ali v kombinaciji z drugimi ukrepi prispeva k doseganju tega cilja. Nalezljiva bolezen COVID-19 se po splošnih znanstvenih dognanjih prenaša s stiki med ljudmi. Verjetnost prenosa bolezni na prostem je sicer bistveno manjša kot v zaprtih prostorih, a vendar tudi na prostem ni povsem izključena.³⁵ Prepoved shodov oziroma njihova omejitev na do deset oseb sta tako kot druge oblike zmanjševanja stikov med ljudmi primerna ukrepa za preprečevanje širjenja bolezni COVID-19.

36. Poseg v človekovo pravico ali temeljno svoboščino je nujen, če zasledovanega cilja ni mogoče doseči brez posega ali z milejšim, a enako učinkovitim ukrepom. Zaradi pomena pravice do mirnega zbiranja in javnih zborovanj iz 42. člena Ustave za demokratično

³⁵ Primerjaj D. Chirizzi, M. Conte, M. Feltracco, A. Dinoi, E. Gregoris, E. Barbaro, G. La Bella, G. Ciccarese, G. La Salandra, A. Gambaro, D. Contini, SARS-CoV-2 concentrations and virus-laden aerosol size distributions in outdoor air in north and south of Italy, *Environment International*, let. 146 (2021); H. Qian, T. Miao, L. Liu, X. Zheng, D. Luo und Y. Li, Indoor transmission of SARS-CoV-2, <https://doi.org/10.1101/2020.04.04.20053058doi>, 2020, citirano po Gesellschaft für Aerosolforschung, Position paper of the Gesellschaft für Aerosolforschung on understanding the role of aerosol particles in SARS-CoV-2 infection, https://ae00780f-bbdd-47b2-aa10-e1dc2cdeb6dd.filesusr.com/ugd/fab12b_0b691414cfb344fe96d4b44e6f44a5ab.pdf, str. 15.

družbo je presoja nujnosti posegov vanjo strožja kot v primerih drugih oblik omejevanja stikov med ljudmi. Beneška komisija in Odbor Združenih narodov za človekove pravice opozarjata, da so splošne prepovedi zbiranj praviloma nesorazmerne in pomenijo kršitev pravice do zbiranja, ker ne upoštevajo niti razlik v načinih izvrševanja pravice do svobode zbiranja niti okoliščin konkretnega primera.³⁶ Splošna in vnaprejšnja prepoved protestov je nujna v demokratični družbi samo, če obstaja resnična nevarnost, da bodo protesti povzročili posledice za varovane pravne dobrine, ki jih ni mogoče preprečiti z drugimi, manj strogimi ukrepi, kot na primer z omejitvijo prepovedi glede ozemeljske uporabe in trajanja.³⁷ Za vnaprejšnjo prepoved mirnih zbiranj ne zadostujejo gole domneve, da bodo zaradi njih ogrožene varovane pravne dobrine.³⁸ Države pogodbenice EKČP tudi ne smejo omejiti števila udeležencev mirnih zbiranj, razen če obstaja jasna povezava z legitimnim ciljem omejitve.³⁹ ESČP v novejši praksi poudarja, da za skladnost posega v pravico do svobode zbiranja in pravico do svobode izražanja 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.⁴⁰

37. Pri vprašanju, ali je bil določen poseg v pravico do mirnega zbiranja nujen zaradi preprečevanja širjenja nalezljivih bolezni, je treba upoštevati tudi medsebojno součinkovanje sprejetih ukrepov. Po stališču Beneške komisije v izjemnih primerih, ko bi razlogi javnega zdravja lahko utemeljevali omejitev enega ali več javnih zbiranj, takšnih omejitev ni mogoče naložiti, ne da bi podobni ukrepi veljali tudi za druge množične stike, kot na primer v trgovskih centrih in na prireditvah.⁴¹ To velja ne glede na morebitne drugačne specifične obnašanja ljudi pri različnih oblikah stikov.

38. Glede na zgoraj opisano prakso ESČP in stališča mednarodnih teles so tudi v času epidemije vnaprejšnje splošne prepovedi izvrševanja pravice do mirnega zbiranja iz 11. člena EKČP dopustne zgolj izjemoma. Obstajati morajo tehtni in jasni razlogi, zakaj ustavno dopustnega cilja preprečitve širjenja nalezljivih bolezni ne bi bilo mogoče doseči

³⁶ Beneška komisija, nav. delo, 133. točka. Odbor Združenih narodov za človekove pravice, Splošni komentar št. 37, 38. točka.

³⁷ Komisija za človekove pravice je na primer v odločitvi z dne 16. 7. 1980 ugotovila, da je bila v skladu z 11. členom EKČP splošna dvomesečna prepoved protestov v Angliji, ki je sledila seriji neredov in nasilnih protestov, na katerih niti z angažmajem več tisoč policistov ni bilo mogoče preprečiti nastanka večje škode za premoženje in osebe; odločitev komisije v zadevi *Christians against Racism and Fascism proti Združenemu kraljestvu* z dne 16. 7. 1980, str. 150.

³⁸ Beneška komisija, nav. delo, 134. točka; glej tudi sodbo ESČP v zadevi *Primov in drugi proti Rusiji*, 155. točka obrazložitve.

³⁹ Sodba ESČP v zadevi *Fromkin proti Rusiji*, 107. točka obrazložitve.

⁴⁰ 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.

⁴¹ Beneška komisija, nav. delo, 141. točka.

z milejšimi ukrepi, ki bi manj posegali v pravico do mirnega zbiranja in javnih zborovanj iz 42. člena Ustave oziroma ki ne bi v celoti preprečevali njenega izvrševanja.

39. Držijo sicer navedbe ministra za pravosodje, da izražanje političnih stališč na shodih nima prednosti pred zdravjem državljanek in državljanov. Vendar pa je, kot opozarja Human Rights Watch, še posebej pomembno zagotoviti, da epidemija COVID-19 ne bi bila uporabljena za preprečitev kolektivnega izražanja kritičnih mnenj o oblastvenih politikah.⁴² Zato za utemeljitev nujnosti posegov v pravico do mirnega zbiranja ne zadostuje sklicevanje na splošno epidemiološko stanje in število okuženih, temveč mora oblast posebej skrbno preučiti možnosti za uskladitev obeh pravic.

40. Že iz primerjave ureditev v drugih državah je razvidno, da obstaja cela paleta ukrepov, s katerimi je mogoče preprečevati širjenje nalezljivih bolezni na shodih in ki manj posegajo v pravico do mirnega zbiranja in javnih zborovanj kot popolna prepoved shodov ali njihova omejitev na do deset oseb. Razumni ukrepi držav v primerjalnem pravu vključujejo na primer razdeljevanje mask in razkužilnih sredstev protestnikom, zapiranje javnih prostorov in cest za zagotovitev dovolj prostora za medsebojno razdaljo med protestniki ter izdajanje jasno opredeljenih dovoljenj za shode v skladu z epidemiološkimi priporočili. Udeleženci shoda se lahko organizirajo v več manjših skupin od deset do 20 oseb.⁴³ Agencija Evropske unije za temeljne pravice in Evropski center za parlamentarne raziskave in dokumentacijo sta ugotovila, da so številne države članice Evropske unije, kot na primer Avstrija, Belgija, Češka, Francija, Nemčija, Latvija, Nizozemska, Poljska, Portugalska in Španija, za shode določile izjeme od siceršnjih omejitev zbiranja oseb. Pogosto so bile določene omejitve števila udeležencev na več oseb, od nekaj sto do celo nekaj tisoč, obvezno nošenje maske oziroma obvezno vzdrževanje medsebojne razdalje. Na Bavarskem je bilo treba prijaviti vsak shod, ki se ga je nameravalo udeležiti več kot 100 udeležencev, nošenje maske pa ni bilo obvezno za organizatorja med povezovanjem shoda in govornike med govori niti za udeležence shoda, ki so v vozilih.⁴⁴ Belgija je uvedla koronski model pridobitve dovoljenja za shod.⁴⁵ V nekaterih nemških zveznih deželah, kot je Schleswig-Holstein, ter v mestu Berlin je moral organizator shoda predložiti načrt higienskih ukrepov (*Hygienekonzept*). Iz njega so morali biti razvidni načrtovani ukrepi glede zagotavljanja minimalne razdalje in higienska pravila, kot je nošenje ustne in nosne zaščite ali medicinske maske za obraz ali odpoved običajnemu skandiranju udeležencev shoda, pa tudi glede zagotavljanja dovoljenega števila udeležencev glede na uporabno površino shoda med izvedbo shoda. V Estoniji je bilo na

⁴² <https://www.hrw.org/news/2021/02/11/covid-19-triggers-wave-free-speech-abuse>.

⁴³ <https://www.hrlc.org.au/protest-rights-covid19>.

⁴⁴ Glej 7. člen 12. odloka dežele Bavarske o preprečevanju širjenja okužb s SARS-CoV-2 (Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung), <https://www.verkuendung-bayern.de/baymb/2021-171/> in <https://www.nuernberg.de/internet/stadtportal/coronavirus.html>.

⁴⁵ http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/06be697d-6cd8-4542-bf42-c2798376f908/No.30_Restrictions_on_the_right_to_demonstrate_in_the_context_of_the_fight_against_Covid-19.pdf.

avtomobilskih shodih dovoljeno preseči splošno omejitev zbiranja do sto oseb. Oblasti na Danskem so protestnike pozivale, naj se testirajo. V mestu Berlin so se za udeležence shodov v zaprtih prostorih zahtevala potrdila o negativnem testu. V Luksemburgu so prostovoljci udeležencem na shodih razdeljevali smernice higienskih ukrepov.⁴⁶ V Italiji so bila v drugem valu dovoljena javna zborovanja v statični obliki pod pogojem, da se upoštevajo ustrezna razdalja med udeleženci (vsaj 1 meter) in drugi ukrepi za preprečevanje prenosa okužb.⁴⁷

41. Ustavno sodišče je zato pri presoji izpodbijanih določb odlokov preverilo, ali je Vlada pred njihovo uveljavitvijo proučila, ali bi se cilj javnega zdravja lahko dosegel s takšnimi milejšimi ukrepi. V ta namen je Vlado pozvalo k posredovanju dokumentov, na podlagi katerih sta bila sprejeta in podaljševana ukrepa popolne prepovedi shodov oziroma njihove omejitve na do deset oseb. V odgovorih, ki se nanašajo na odloke, sprejete pred sklepom Ustavnega sodišča št. U-I-50/21 z dne 15. 4. 2021, se je Vlada sklicevala na mnenji strokovne skupine z dne 11. 10. in 11. 11. 2020. V prvem je strokovna skupina predlagala, da je treba takoj uvesti ukrep prepovedi vseh javnih in kulturnih prireditev ter verskih obredov in porok, v drugem pa, da je treba uvesti omejitev zbiranja na člane gospodinjstva z izjemo nujne pomoči. Niti iz odgovorov Vlade niti iz omenjenih dveh zapisnikov strokovne skupine pa ni razvidno, da bi bil v postopku sprejemanja odlokov, sprejetih pred 15. 4. 2021, posebej obravnavan položaj shodov in njihov pomen v svobodni demokratični družbi. Presoje, ali obstajajo alternativni ukrepi, s katerimi bi se lahko tudi v času epidemije COVID-19 vsaj v določeni meri dopustilo izvrševanje ustavne pravice do mirnega zbiranja in javnih zborovanj, ni bilo. To pa pomeni, da pri sprejemanju ukrepov tudi niso bile upoštevane pozitivne dolžnosti države, da glede na okoliščine v razumni meri zagotovi izvrševanje pravice do mirnega zbiranja, vključno z dolžnostjo sodelovanja z organizatorji.

42. Splošne trditve, da naj bi bilo na shodih izkazano večje tveganje za prenos okužbe kot pri drugih oblikah srečanj ljudi, brez predložitve kakršnihkoli dokazov za tako hud in tako dolgotrajen poseg v pravico do mirnega zbiranja in javnih zborovanj iz 42. člena Ustave, ne zadostujejo. Prepoved mora temeljiti na dejstvih in konkretno ugotovljenih okoliščinah, ne na domnevah. Prav tako ne zadošča abstraktna bojazen, da bi se na

⁴⁶ https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-coronavirus-pandemic-eu-bulletin-july_en.pdf, str. 18.

⁴⁷ Glej točko i) devetega odstavka 1. člena Odloka predsednika vlade o omejevalnih ukrepih za zajezitev epidemije z dne 24. oktobra 2020 - DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 24 ottobre 2020: Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 maggio 2020, n. 35, recante «Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19», e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n. 74, recante «Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19». (20A05861) (GU Serie Generale n.265 del 25-10-2020): [pdf \(gazzettaufficiale.it\)](http://www.gazzettaufficiale.it).

shodih lahko kršili ukrepi.⁴⁸ Tudi dejstvo, da bi nekateri posamezni udeleženci shoda, ki niso povezani z organizatorji, lahko kršili pravila nošenja maske ali varnostne razdalje, samo po sebi ne zadostuje za nadaljnjo popolno prepoved shodov. Vlada se tudi ne more sklicevati na to, da naj bi bilo kljub prepovedi izvedenih nekaj shodov z od 20 do 200 udeleženci oziroma celo eden z 10.000 udeleženci. Ni namreč mogoče kar vnaprej predvidevati, da bi organizatorji in udeleženci shodov ravnali v nasprotju z ukrepi, če bi bili ti takšni, da bi v razumni meri glede na okoliščine omogočali izvrševanje pravice do mirnega zbiranja. Vlada ni navedla prepričljivih razlogov, zakaj pri shodih z do nekaj sto udeleženci ne bi bilo mogoče preprečiti širjenja okužb z zagotovitvijo zadostne razdalje med udeleženci, nošenjem maske in uporabo razkužilnih sredstev. Organizacija shodov na javnih površinah tako, da se ohranja medosebna razdalja, je sicer lahko posebej zahtevna, saj je težko nadzirati dostop, udeležbo in premikanje množice. Kljub temu pa tega ni nemogoče organizirati.⁴⁹

43. Sklicevanje na množične shode v drugih državah, na katerih naj bi se kršili epidemiološki ukrepi, ne zadostuje za utemeljitev nujnosti ukrepa. Potek shodov v posameznih državah je kulturno pogojen, kršitve ukrepov na določenem shodu pa imajo lahko zelo specifične vzroke, ki jih ni mogoče kar načeloma prenašati na vse shode. Število udeležencev je odvisno tudi od števila prebivalcev, ki je v Sloveniji precej manjše. Omejitve glede števila udeležencev v drugih državah članicah Evropske unije se lahko upoštevajo pri določitvi največjega števila udeležencev shodov v Sloveniji. Ne obstaja pa razumna povezava s ciljem varovanja javnega zdravja, če bi se največje dovoljeno število udeležencev shodov v Sloveniji zmanjšalo zgolj zato, ker ima Slovenija manjše število prebivalcev.

44. Odlok 27/21 je bil sprejet v času postopnega sproščanja ukrepov. Ob pogoju testiranja zaposlenih in upoštevanja navodil NIJZ je bilo praktično v celoti dovoljeno opravljanje trgovinske dejavnosti, storitev higienske nege in nekaterih drugih oblik ponujanja blaga in storitev potrošnikom.⁵⁰ Dovoljeno je bilo zbiranje do vključno deset ljudi.⁵¹ Že od 19. 12. 2020 pa je bilo ob zagotovitvi minimalnega stika med udeleženci,

⁴⁸ Da vnaprejšnje domneve kršitev, brez konkretnih dokazov ne zadoščajo za omejevanje pravice do mirnega zbiranja, je uveljavljeno tudi v primerjalnem ustavnem pravu (avstrijsko Ustavno sodišče (VfGH) v sodbah št. B 491/03 z dne 30. 6. 2004 in št. B 663/08 z dne 30. 8. 2008). Tudi Agencija Evropske unije za temeljne pravice je ugotovila, da je večina shodov v času prvega vala epidemije potekala mirno, čeprav so bili ponekod potrebni tudi policijski ukrepi zaradi nespoštovanja epidemioloških ukrepov; https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-coronavirus-pandemic-eu-bulletin-july_en.pdf, str. 18.

⁴⁹ Enako tudi francoski Državni svet v sklepu št. 440846, 440856, 441015 z dne 13. junija 2020, dostopnem na: <https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/dernieres-decisions-importantes/conseil-d-etat-13-juin-2020-manifestations-sur-la-voie-publique>.

⁵⁰ Odlok o začasni prepovedi ponujanja in prodajanja blaga in storitev potrošnikom v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 27/21).

⁵¹ Prvi odstavek 5. člena Odloka 27/21.

nošenja maske, razkuževanja rok in prezračevanja dovoljeno tudi kolektivno uresničevanje verske svobode, ki je bilo v zaprtih prostorih omejeno na eno osebo ali gospodinjstvo na 30 kvadratnih metrov.⁵² Z Odlokom 40/21 je Vlada omejitve pri shodih, slavnih in porokah izenačila s siceršnjo splošno omejitvijo zasebnih druženj do deset oseb. Hkrati pa je dopustila še dodatna sproščanja, kot na primer odprtje gostinskih teras v treh statističnih regijah.⁵³

45. Namen odlokov, objavljenih v Uradnem listu št. 47/21, je bila popolna zaustavitev javnega življenja (t. i. "*lockdown*"). Po presoji Ustavnega sodišča kratkotrajna popolna prepoved shodov v času siceršnje popolne prepovedi druženj in zaustavitve javnega življenja z namenom preprečitve širjenja nalezljive bolezni lahko zadosti pogoju nujnosti in sorazmernosti v ožjem smislu. Vendar se v času, ko naj bi bil uveljavljen »*lockdown*«, javno življenje ni povsem zaustavilo. Pod pogojem testiranja prodajalcev in razdalje 30 m² na stranko je bila namreč odprta večina trgovin in celo velikih trgovskih centrov.⁵⁴ Ker zaustavitev javnega življenja ni bila popolna, Vlada z "*lockdownom*" ne more utemeljiti popolne prepovedi shodov.

46. Vlada je z odloki, objavljenimi v Uradnem listu, št. 55/21, po obdobju "*lockdowna*", vsaj delno sprostila večino dejavnosti, pri katerih prihaja do stikov med ljudmi, kot na primer versko udeleževanje ter osnovnošolsko in srednješolsko izobraževanje. Shodi pa so bili še vedno v celoti prepovedani.

47. Z Odlokom 63/21 je bilo dovoljeno število udeležencev shodov zmanjšano s 100 na deset oseb. Pri sprejetju tega odloka se je Vlada sklicevala na mnenje strokovne skupine, ki naj bi za shode predlagala strožje omejitve. Vlada je na poziv Ustavnega sodišča posredovala zapisnik sestanka strokovne skupine z dne 19. 4. 2021. Na tem sestanku je strokovna skupina prvič posebej obravnavala vprašanje shodov, pri tem pa je pojasnila:

"Trenutno je epidemiološko stanje glede Covid-19 še vedno slabo in z dodatnim sproščanjem ukrepov lahko izničimo dobre rezultate glede omejevanja širjenja okužb s SARS-CoV-2, ki smo jih dosegli z 'lock-down' od 1. do 11. 4. 2021. 42. člen Ustave Republike Slovenije opredeljuje tudi to, da se zakonsko omejijo te pravice zaradi varstva

⁵² Odlok o začasni omejitvi kolektivnega uresničevanja verske svobode v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 190/20).

⁵³ Četrty člen Odloka o začasni prepovedi ponujanja in prodajanja blaga in storitev potrošnikom v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 40/21).

⁵⁴ Odlok o začasni prepovedi ponujanja in prodajanja blaga in storitev potrošnikom v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 47/21). Ni nezamisljivo, da je član strokovne skupine epidemiolog dr. Mario Fafangel opozoril, da "*lockdown*" ni bil izpeljan, kot je bilo priporočeno s strani strokovne skupine ali kolegija epidemiologov, in da naj zato ne bi vplival dovolj na izboljšanje epidemiološkega stanja; glej zapisnik sestanka strokovne skupine z dne 19. 4. 2021.

pred širjenjem nalezljivih bolezni. K temu bistveno pripomore tudi začasna prepoved množičnih shodov, kjer je možnost okužbe bistveno večja, če se ne upoštevajo ukrepi."⁵⁵

48. Mnenje s takšno vsebino po presoji Ustavnega sodišča ni utemeljevalo nujnosti zmanjšanja števila udeležencev shodov s 100 na deset oseb. V mnenju je odsvetovano dodatno sproščanje ukrepov, ne priporoča pa se tudi zaostritev veljavnih ukrepov. Iz mnenja je tudi razvidno, da naj bi k omejevanju pripomogla prepoved množičnih shodov, hkrati pa ni opredeljeno, kaj pomeni množični shod. Množični shodi običajno pomenijo shode z zelo velikim številom udeležencev, tudi po več tisoč.⁵⁶ Mnenje ne povezuje možnosti širjenja bolezni z golo udeležbo na shodih, temveč predvsem z nespoštovanjem ukrepov oziroma priporočil NIJZ, kot sta medsebojna razdalja in nošenje mask. Kot že poudarjeno, abstraktna bojazen, da bi se na shodih lahko kršili ukrepi, ne zadošča za tako restriktivno omejitev pravice do mirnega zbiranja. V mnenju niti niso bile proučene možnosti za zagotovitev spoštovanja epidemioloških ukrepov na shodih, kot so bile tedaj že uveljavljene v primerjalnih ureditvah.

49. Razumno je zahtevati, da se shodi z večjim številom udeležencev vnaprej prijavijo. S tem se omogoči sodelovanje med organizatorji in policijo v smeri čim bolj nemotenega poteka shoda in čim večjega ozaveščanja udeležencev shoda o nujnosti upoštevanja epidemioloških ukrepov. Zaradi posebnega ustavnopravnega pomena neorganiziranih shodov pa je v okoliščinah sproščanja ukrepov in dovoljenega zbiranja ljudi do deset oseb treba dopustiti vsaj, da manjši krog oseb na spontanih shodih javno izraža stališča o aktualnih zadevah javnega pomena.⁵⁷

50. Glede na navedeno pri nobenem izmed izpodbijanih odlokov ni izkazano, da bi bila splošna popolna prepoved shodov oziroma njihova omejitev na do deset oseb nujna. Prav tako ni izkazana nujnost popolne prepovedi neorganiziranih shodov. Vlada namreč ni preverila možnosti uveljavitve milejših ukrepov, ki so poznani v primerjalnih pravnih ureditvah, vključno z možnostmi dogovarjanja z organizatorji o načinu epidemiološko čim varnejše izvedbe shodov. Istočasno pa je zaradi ugodnejše epidemiološke slike sproščala ukrepe na drugih področjih. Po zgolj treh dneh omejitve na do 100 oseb je shode ponovno omejila na do deset oseb in celo prepovedala neorganizirane shode,

⁵⁵ Z mnenjem se sicer niso strinjali trije od desetih članov strokovne skupine, med njimi tudi ne edini epidemiolog v strokovni skupini. Pri tem so poudarili, da je na prostem tveganje okužbe dokazano neprimerljivo nižje od tveganja v zaprtih prostorih, da naj bi bilo zato zunaj varno tudi združevanje večjega števila ljudi in da naj bi bilo nenavadno trditi, da bi strogo regulirani shodi epidemiološko situacijo poslabšali v okoliščinah skorajda sproščenega dogajanja v zaprtih prostorih. Glej zapisnik sestanka strokovne skupine z dne 19. 4. 2021.

⁵⁶ Množica je po Slovarju slovenskega knjižnega jezika "velika strnjena skupina ljudi", zato udeležba 11 oseb na shodu ne more ustrezati temu terminu.

⁵⁷ Primerjaj z v 40. točki obrazložitve te odločbe omenjeno ureditvijo na Bavarskem, po kateri so bili dovoljeni spontani shodi do 100 oseb, v večjem obsegu pa zgolj organizirani in vnaprej prijavljeni.

čeprav je strokovna skupina takšno omejitev utemeljevala zgolj z bojaznijo kršenja epidemioloških priporočil NIJZ.

51. Ker je Ustavno sodišče ugotovilo, da Vlada ni izkazala nujnosti ukrepov, ki so jih izpodbijani odloki določali za shode, se v presojo sorazmernosti ukrepov v ožjem smislu ni spuščalo.

52. Ker so presojane določbe odlokov prenehale veljati, je Ustavno sodišče na podlagi drugega odstavka v zvezi s prvim odstavkom 47. člena ZUstS ugotovilo njihovo neskladje z Ustavo v delu, v katerem so prepovedovale shode v celoti oziroma so jih omejevale na do deset udeležencev (1. točka izreka).

53. V skladu s prvim odstavkom 47. člena ZUstS Ustavno sodišče odloči, ali ima ugotovitev neskladnosti neveljavnega podzakonskega predpisa z Ustavo učinek razveljavitve ali odprave. Ustavno sodišče je odločilo, da ima ugotovitev neskladnosti izpodbijanih odlokov s tretjim odstavkom 42. člena Ustave učinek razveljavitve (2. točka izreka).

C.

54. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 47. člena ZUstS ter tretje alineje 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 sestavi: predsednik dr. Rajko Knez ter sodnici in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Rok Čeferin, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Odločbo je sprejelo s šestimi glasovi proti dvema. Proti sta glasovala sodnika Jaklič in Šorli.

dr. Rajko Knez
Predsednik