



Poljanski nasip 2 SI-1000 Ljubljana Slovenija

Tel. : +386 1 42 03 242 Fax : +386 1 42 03 245

E: inst.crim@pf.uni-lj.si W : www.inst-krim.si

## **Zadeva : Mnenje za 10. nujno sejo Komisije za peticije, človekove pravice in enake možnosti**

Uvodoma poudarjamo, da spodnje stališče nikakor ne pomeni nasprotovanja strokovno utemeljenim ukrepom za preprečevanje širjenja covid-19. Nasprotno, ti se nam zdijo nujni in potrebni. V mnenju pa izpostavljamo, da so razmisleki o njihovem obsegu, načinu določanja in uveljavljanja v demokratični družbi enako nujni in potrebni.

Tu opozarjamo, da pravna podlaga zanje tudi po enem letu trajanja epidemije še vedno ni ustrezno urejena. Po našem mnenju so torej spodaj opisani ukrepi neskladni z ustavo v njenem najobčutljivejšem delu; pri posegih v človekove pravice morajo biti vedno spoštovane prvine pravne države.

### **1. Neustavnost omejitve zbiranj**

1.1. Določanje vsebine prekrškov z odloki Vlade (določba prvega odstavka 39. člena Zakona o nalezljivih boleznih) je v nasprotju z 28. členom Ustave RS

Zakonodajalec je z Zakonom o nalezljivih boleznih (ZNB) v 39. členu podelil Vladi možnost, da določa vsebino prekrškov; Vlada določi ukrepe, njihove kršitve pa predstavljajo prekrški po ZNB (14. točka prvega odstavka 57. člena). Pri tem je zakonodajalec z istim zakonom določil Vladi tudi naslednje omejitve:

- Edini namen, zaradi katerega lahko Vlada določi ukrepe, katerih kršitve so prekrški, je preprečitev širjenja nalezljive bolezni.
- Vlada lahko določi ukrepe, katerih kršitve so prekrški, le na tistih področjih, ki jih določa ZNB v 39. členu.
- Vlada ne more predpisati sankcije za kršitve svojih ukrepov; globa je za vse kršitve ukrepov Vlade določena v ZNB v 57. členu.

Ustavno načelo zakonitosti v kaznovalnem pravu (28. člen Ustave RS) dopušča predpisovanje kaznivih ravnanj z blanketnimi normami, vendar le, če so vsi zakonski znaki kaznivega ravnanja vsebovani že v normi zakona, ki je inkriminiral posamezno ravnanje, dopolnilna norma pa le omogoča njegovo razumevanje (Ustavno sodišče RS, U-I-335/02-220). Odloki Vlade pa bistveno presegajo naravo dopolnilne norme, saj v celoti določajo izvršitvena ravnanja prekrškov in ne pojasnjujejo zgolj kakšnega njegovega zakonskega znaka. Zato je po našem mnenju prvi odstavek 39. člena ZNB v nasprotju z 28. členom Ustave RS in zato tudi vsi odloki, sprejeti na temelju te določbe.

1.2. Omejevanje zbiranja z odloki Vlade (določba 3. točke prvega odstavka 39. člena Zakona o nalezljivih boleznih) je v nasprotju z 42. in 2. členom Ustave RS

Vlada v času epidemije Covid-19 z odloki prepoveduje oziroma omejuje zbiranje ljudi, kar je v skladu s prej navedenim pooblastilom zakonodajalca v ZNB in ne prestopa omejitev, ki jih določa ZNB (namen je preprečevanje nalezljive bolezni, omejevanje zbiranja je izrecno navedeno). Tudi Ustava RS v 42. členu določa, da je omejitev zbiranja ljudi zaradi varstva pred širjenjem nalezljivih bolezni dopustna, vendar pa poleg namena omejitve pravice do zbiranja določa še vrsto predpisa, s katerim se ta pravica lahko omeji: omejitev lahko določi le zakon.

Zato je ustavno sporna situacija, ko Vladni ukrepi zaradi določila 39. člena ZNB predstavljajo blanketni predpis in vsebinsko napolnijo zakon; pravico do zbiranja tako dejansko omejuje Vlada z odlokom. Vendar zakonodajalec ne more in ne sme na Vlado prenesti pristojnosti omejevanja pravic, pri katerih Ustava jasno določa, da jih lahko omeji le zakonodajalec. Določba 3. točke prvega odstavka 39. člena ZNB je zato po našem mnenju v nasprotju s tretjim odstavkom 42. člena Ustave RS.

V odloku Vlade, ki dovoljuje zbiranje do 10 ljudi, ob tem pa prepoveduje vse shode (tudi tiste, na katerih bi se zbralo do 10 ljudi), pa je nasprotje z Ustavo še posebej očitno.

Shod je po Zakonu o javnih zbiranjih (ZJZ) oblika organiziranega zbiranja oseb »zaradi izražanja mnenj in stališč o vprašanih javnega ali skupnega pomena« (1. točka prvega odstavka 4. člena). In zato sodi v okvir pravice do zbiranja iz 42. člena Ustave RS, ki se jo torej lahko omeji zaradi preprečevanja širjenja nalezljive bolezni.

A v čem je shod do 10 ljudi nevaren za širjenje nalezljive bolezni, medtem ko te nevarnosti pri drugih vrstah zbiranj v istem številu ni? Očitno je, da namen prepovedi vseh shodov ni preprečevanje širjenja bolezni, ampak je namen drugi. Pa ne kateri od ostalih dveh ustavno dopustnih namenov; varnost države in javna varnost. Odlok torej dovoljuje zbiranje določenega števila oseb, razen v primeru, ko se te osebe zberejo, da bi izrazile svoje stališče do vprašanj skupnega pomena, na primer do odločitev Vlade.

Prepoved shodov je v neskladju z 42. členom Ustave RS iz dveh razlogov: ker je ni določil zakonodajalec in ker je določena z namenom, ki ga ustava ne dopušča.

Kršitev načela legalitete, do katere prihaja z neustreznim pooblastilom, ki ga ZNB daje vladi v zvezi z opredeljevanjem prepovedanih ravnanj in posledično protiustavnim omejevanjem človekovih pravic, je sama po sebi dovolj, da ugotovimo protiustavnost. Tehtanje sorazmernosti posegov v človekove pravice v tem primeru niti ni potrebno. A tudi če bi se spustili dlje v test sorazmernosti, lahko ugotovimo, da popolno omejevanje pravice do zbiranja, ne glede na to ali se upoštevajo priporočila epidemiološke stroke (NIJZ) ali ne (npr. zbiranje na zunanjem javnem prostoru, ob primerni razdalji in ob zaščitnih ukrepih, kot je nošenje zaščitne maske), ni sorazmeren ukrep z vidika uresničevanja oblik neposredne demokracije, kot ene izmed oblik načina izvrševanja ljudske suverenosti. Zato navedena določba tudi ni v skladu z 2. členom Ustave RS, ki zajema načelo sorazmernosti pri poseganju v človekove pravice.

## **2. Kaznovanje dijakov za javno izražanje mnenj o odločitvi Vlade**

Policija je dijakom, ki so se zbrali zato, da bi javno izrazili nasprotovanje odločitvi Vlade o zaprtju šol oziroma o vztrajanju Vlade pri zaprtju šol, izrekla globe in v primeru mladoletnih dijakov vložila obdolžilne predloge. Takšno ravnanje je temeljilo na ustavno sporni prepovedi, kot je bilo pojasnjeno zgoraj. Iz poročanj medijev izhaja, da so bili dijaki obravnavani ne zato, ker so kršili prepoved zbiranja več kot 10 oseb, ampak zato, ker je imelo njihovo zborovanje naravo shoda. To je mogoče sklepati iz poročanj, da so bili obravnavani le tisti dijaki, ki so na zborovanju izražali svoja stališča z nošenjem transparentov ali z izjavami preko megafona.

Ustavno sodišče RS se še ni izreklo o prej zatrjevani neustavnosti omejevanja zbiranja ljudi in shodov. In četudi je zato policija izhajala iz predpostavke, da je takšna prepoved ustavno skladna in da so dijaki izvršili prekrške po ZNB, je bilo ravnanje policije neustrezno.

Policija obravnava prekrške po Zakonu o prekrških (ZP-1), ki ji pušča dovolj veliko polje presoje, ali je neko ravnanje, ki sicer izpolnjuje zakonske znake prekrška, potrebno kaznovati. Po določbi 6.a člena ZP-1 lahko namreč policija oceni, da je zaradi objektivnih in subjektivnih okoliščin izvršeni prekršek posebno lahek, škodljiva posledica pa ni nastala ali je neznatna. V takšnih primerih se lahko policija odloči, da ne bo izdala odločbe (4. alineja četrtega odstavka 51. člena ZP-1) ali pa bo storilcu izrekla opozorilo (53. člen ZP-1).

Ob tem se nam zdi nujno poudariti, da je obravnavanje mladoletnikov v kaznovalnem pravu tradicionalno in utemeljeno podvrženo drugačnim premislekom kot obravnavanje polnoletnih storilcev. Premisleki o njihovi dobrobiti ter še posebej o nevarnosti prehitrega in pretiranega kaznovanja predstavljajo hrbtenico sodobnih sistemov obravnavanja mladoletnikov in so relevantni tudi v primeru prekrškovne obravnave. Na teh izhodiščih bi moralo temeljiti tudi obravnavanje mladostnikov, ki so ravnokar prestopili prag polnoletnosti.

V primerih mirnega zborovanja dijakov, na katerem so ob upoštevanju vseh priporočil NIJZ za preprečevanje širjenja koronavirusa izrazili zahtevo po odprtju šol, so bili po našem mnenju izpolnjeni vsi zgoraj opisani pogoji za prej navedeno (ne)ukrepanje policije. S takšnim ravnanjem bi pokazali spoštljiv odnos do mladih ljudi in njihovih stališč in jim omogočili pozitivno izkušnjo, ko so na svoji življenjski poti prvič preizkušali demokratičnost družbe, v katero odraščajo. In če uporabimo terminologijo ZP-1; njihovo mirno izražanje stališč ni imelo škodljivih posledic, škodljive posledice pa je imelo ravnanje policije. Na hudo preizkušnjo je postavilo zaupanje javnosti v legitimnost dela policije, da o globokem razočaranju cele generacije, ki jim odrasli pridigamo o aktivnem držaljanstvu, niti ne govorimo.

V Ljubljani, 15. marca 2021

Pripravili:

dr. Katja Filipčič, dr. Mojca Mihelj Plesničar, dr. Aleš Završnik, dr. Dragan Petrovec

Podpisniki:

dr. Matjaž Ambrož, Ana Babnik, dr. Vasja Badalič, dr. Eva Bertok, Lora Briški, Marko Drobnjak, Lara Dular, dr. Miha Hafner, dr. Matjaž Jager, dr. Zoran Kanduč, Primož Križnar, dr. Tilen Štajnpihler Božič