

**Elżbieta Kuźelewska**

University of Białystok, Poland

e.kuzelewska@uwb.edu.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-6092-7284>

**Małgorzata Podolak**

Maria Curie-Skłodowska University, Poland

Malgorzata.Podolak@umcs.lublin.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-6250-4170>

## **Ograniczenia wolności zgromadzeń i stowarzyszania się w Słowenii w dobie pandemii COVID-19**

Restrictions of Freedom of Assembly and Association in Slovenia  
during COVID-19 Pandemic

**Abstract:** Slovenia is one of the European Union Member States which disproportionately restricted political rights during the COVID-19 pandemic. Since the new government of Prime Minister Janez Janša came to power in March 2020, the anti-government and anti-lockdown protests have been taking place across the country. The pandemic-related restrictions have been introduced by government's ordinances. They have greatly limited political rights of citizens, in particular the right to public assembly and association. Citizens' dissatisfaction with the government's policies and inadequate handling of the epidemic, resulting in undue restrictions on liberty and other fundamental rights, led to the filing of petitions to the Constitutional Court. The Constitutional Court, resolving the dispute between citizens and the government, ruled that government regulations implementing restrictions on fundamental rights, particularly the rights to public assembly and association, were unconstitutional in several cases.

**Keywords:** Constitutional Court, civil rights, freedom of assembly, freedom of association, political rights, Slovenia

**Słowa kluczowe:** Sąd Konstytucyjny, prawa obywatelskie, wolność zgromadzeń, wolność stowarzyszeń, prawa polityczne, Słowenia

## Wprowadzenie

Zgodnie z art. 15 ust. 1 konstytucji Słowenii<sup>1</sup> prawa człowieka i podstawowe wolności na mocy ustawy zasadniczej realizowane są bezpośrednio. Oznacza to, że prawa te mają charakter gwarancji prawnych, a nie wytycznych dla ustawodawcy. Słowenia jest stroną konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r. Artykuł 11 konwencji zapewnia wolność zgromadzeń i stowarzyszania się. Od momentu przyjęcia Słowenii do Rady Europy w 1993 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka nie stwierdził naruszenia przez Słowenię artykułu 11 Konwencji. Oznacza to, że jedno z istotniejszych praw politycznych jest skutecznie gwarantowane przez słoweński system konstytucyjny.

Sytuacja uległa zmianie w marcu 2020 roku, kiedy w reakcji na pandemię COVID-19 rozszerzono uprawnienia władzy wykonawczej. W całym kraju odbyły się protesty antyrządowe przeciwko wprowadzeniu restrykcji związanych z pandemią. Wolność zgromadzeń została w nieproporcjonalnie dużym stopniu ograniczona, a działania rządu Sąd Konstytucyjny uznał za sprzeczne z konstytucją. Ograniczanie praw politycznych miało szerszy zakres, bowiem dochodziło do limitowania swobody wypowiedzi i niezależności mediów<sup>2</sup>.

Celem artykułu jest próba analizy sukcesywnego ograniczania przez rząd prawa do zgromadzeń i stowarzyszania się w dobie pandemii. Artykuł ma odpowiedzieć na pytanie badawcze, czy i w jakich granicach dopuszczalne jest ograniczanie praw politycznych z uwagi na zagrożenie epidemiczne oraz czy wprowadzone przez rząd Słowenii ograniczenia wynikały z troski o zdrowie obywateli, czy raczej podyktowane były względami politycznymi. Artykuł ma również na celu ukazanie roli Sądu Konstytucyjnego w rozstrzygnięciu sporu pomiędzy obywatelami a rządem w kontekście ograniczania praw politycznych. W artykule wykorzystano metodę dogmatyczną oraz analizę orzecznictwa Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowenii.

### 1. Prawa polityczne w Słowenii

Szeroki katalog praw politycznych zawiera konstytucja z 1991 roku<sup>3</sup>. Ustawa zasadnicza Słowenii nawiązuje do idei i zasad demokratycznych konstytucji europejskich. Podobnie jak w innych państwach preambuła konstytucji zawiera odniesienia

1 Konstytucja Republiki Słowenii z dnia 23 grudnia 1991 r., tłum. Piotr Winczorek, [http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/11/Slowenia\\_pol\\_010711.pdf](http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/11/Slowenia_pol_010711.pdf) (dostęp 12.02.2022).

2 L. Bayer, Inside Slovenia's War on the Media, [www.politico.eu/article/slovenia-war-on-media-janez-jansa/](http://www.politico.eu/article/slovenia-war-on-media-janez-jansa/) (dostęp 10.03.2022); S. Istenič, The Role of Media in Democratic Consolidation of Taiwan and Slovenia, "Asian and African Studies" 2012, vol. 16 (2), s. 67–77; R. Knoll, We Will Not Yield to Pressure, [www.ecpmf.eu/22-slovene-editors-write-joint-public-letter/](http://www.ecpmf.eu/22-slovene-editors-write-joint-public-letter/) (dostęp 10.03.2022).

3 Konstytucja Republiki Słowenii..., *op.cit.*

do aspiracji narodowych wraz z uniwersalną kwestią poszanowania praw i wolności jednostki<sup>4</sup>. Rozdział II konstytucji poświęcony jest prawom człowieka i podstawowym wolnościom. Wolność zgromadzeń i zrzeszania się jest uregulowana w konstytucji (art. 42) oraz w ustawie o zgromadzeniach publicznych z 2002 roku<sup>5</sup>. Artykuł 42 konstytucji zapewnia wolność pokojowego gromadzenia się i udziału w zgromadzeniach publicznych. Ponadto każdy ma prawo do swobodnego stowarzyszania się z innymi. Z artykułu tego wynika też zastrzeżenie, że owe prawa mogą być ustawowo ograniczone ze względu na bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo publiczne lub ochronę przed szerzeniem się chorób zakaźnych.

Ustawa o zgromadzeniach publicznych z 2002 roku (ze zmianami z 2011 roku) szczegółowo reguluje zasady i wytyczne dotyczące organizowania zgromadzeń publicznych. Każdy ma prawo do organizowania zgromadzeń publicznych i imprez publicznych oraz uczestniczenia w nich (art. 2). Zgromadzenia muszą być wcześniej zarejestrowane w urzędzie, w niektórych przypadkach wymagane są zezwolenia. Artykuł 6 ustawy zakazuje organizowania zgromadzeń lub imprez w celu popełnienia przestępstw lub podżegania do nich, stosowania przemocy, zakłócania porządku publicznego lub utrudniania ruchu publicznego. Zabrania również organizowania zgromadzeń lub imprez na otwartej przestrzeni w bezpośrednim sąsiedztwie budynków zabezpieczonych na podstawie przepisów szczególnych, jeżeli zgromadzenie lub impreza mogą zakłócić bezpieczeństwo tych budynków. Artykuł 9 ustawy stanowi m.in., że na wniosek ministra odpowiedzialnego za środowisko naturalne rząd Republiki Słowenii określi, w jaki sposób należy używać sprzętu nagłaśniającego i innego sprzętu powodującego hałas podczas zgromadzeń lub imprez, aby nie stanowił on nadmiernej uciążliwości dla środowiska naturalnego. Artykuł 16 ustawy określa procedurę wydawania zezwoleń. Właściwy organ wydaje zezwolenie na zgromadzenie lub imprezę, jeżeli organizator wykazał w postępowaniu, że przedsięwziął wystarczające środki w celu zapewnienia porządku publicznego, bezpieczeństwa życia i zdrowia uczestników i innych osób oraz ochrony mienia, a także że zgromadzenie lub impreza nie zakłóci ruchu publicznego ani nie obciąży nadmiernie środowiska. W zezwoleniu właściwy organ może nałożyć na organizatora dodatkowe środki w celu zapewnienia większego stopnia bezpieczeństwa osób i mienia oraz utrzymania porządku publicznego. Właściwy organ niezwłocznie powiadamia właściwy komisariat policji o wydanym zezwoleniu.

Artykuł 18 ustawy określa warunki cofnięcia pozwolenia na zgromadzenia. Jednym z nich jest m.in. zaistnienie pilnych środków podyktowanych interesem publicz-

4 M. Podolak, *Rights of Sexual Minorities as the Subject of Referenda in the Republic of Slovenia*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2019, vol. 24, nr 1, s. 47.

5 *Zakon o javnih zbiranjih (ZJZ)*, [Ustawa Prawo o zgromadzeniach] (Uradni list RS, št. 64/11 – uradno prečiščeno besedilo), <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2011-01-2970?sop=2011-01-2970> (dostęp 12.02.2022).

nym. Wówczas właściwy organ ustnie cofa zezwolenie i nakazuje natychmiastowe wykonanie tej decyzji. Artykuł 20 wskazuje przesłanki zakazu zgromadzeń. Właściwy organ zakazuje odbycia zgromadzenia lub imprezy, jeżeli okoliczności wskazują, że zostały one zorganizowane w celu, o którym mowa w art. 6 ust. 1 lub w przypadkach określonych w art. 6 ust. 2 i 3. Jeżeli zgromadzenie jest zakazane ze względu na to, że mogłoby zakłócić porządek publiczny lub ruch publiczny, ponieważ czas i miejsce wyznaczone na zgromadzenie nie są odpowiednie, właściwy organ przed wydaniem decyzji wzywa organizatora do wyznaczenia alternatywnego czasu lub miejsca zgromadzenia. Jeżeli organizator wskaże odpowiedni czas lub miejsce zgromadzenia, organ wstrzymuje procedurę zakazu zgromadzenia i wydaje zezwolenie.

Słowenia jest jednym z państw UE, które nieproporcjonalnie ograniczyły prawa polityczne w okresie pandemii koronawirusa<sup>6</sup>. Wolność zgromadzeń i zrzeszania się została znacznie ograniczona przez rząd przez wykorzystanie środków i restrykcji związanych z COVID-19.

## **2. Ograniczenia wolności zgromadzeń i stowarzyszania się podczas pandemii**

W marcu 2020 r. w całym kraju odbyły się protesty antyrządowe przeciwko restrykcjom związanym z pandemią. Uczestnicy protestów zarzucali centroprawicowemu rządowi bezskuteczną i niewłaściwą walkę z epidemią oraz działania, które nadmiernie ograniczały wolność i inne podstawowe prawa oraz podważyły społeczne zaufanie wobec instytucji państwowych<sup>7</sup>. Protestujący oskarżali rząd o niszczenie demokracji i praworządności oraz atakowanie niezależnego dziennikarstwa<sup>8</sup>. Pojawiały się również zarzuty o prowadzenie przez władze państwowe polityki nienawiści wobec przeciwników ideologicznych i politycznych oraz korupcję (m.in. przy zakupie sprzętu ochronnego i medycznego, takiego jak maseczki ochronne, respiratory czy szybkie testy antygenowe)<sup>9</sup>. Minister spraw wewnętrznych zachęcał policję do śledzenia protestujących za pośrednictwem Internetu i mediów społecznościowych oraz do

---

6 Report Critical of Slovenia Limiting Freedom during Pandemic, „Slovenia Times” 2021, <https://sloveniatimes.com/report-critical-of-slovenia-limiting-freedoms-during-pandemic/> (dostęp 10.02.2022).

7 M. Hafner-Fink, S. Uhan, Life and Attitudes of Slovenians during the COVID-19 Pandemic: The Problem of Trust, „International Journal of Sociology” 2021, vol. 51, no. 1, s. 71–83.

8 MFRR REPORT: Press Freedom Deteriorating in Slovenia under Latest Janša Government, [https://www.mfrr.eu/wp-content/uploads/2021/06/Slovenia\\_PressFreedomMission\\_Report\\_Final\\_20210630.pdf](https://www.mfrr.eu/wp-content/uploads/2021/06/Slovenia_PressFreedomMission_Report_Final_20210630.pdf) (dostęp 11.02.2022).

9 B. Flander, ‘Constitutional Unconstitutionality’: Constitutional Review of the COVID-19 Restrictions on Fundamental Rights in Slovenia, „Law, Identity and Values” 2022, vol. 2, nr 1, s. 28.

wnoszenia przeciwko nim oskarżeń<sup>10</sup>. Działania te w znacznym stopniu naruszały prawa polityczne – wolność zgromadzeń.

Po raz pierwszy ograniczenie wolności zgromadzeń uchwalono na dwa dni przed wybuchem epidemii (12 marca 2020 roku), 20 marca 2020 roku zakazano zgromadzeń w miejscach i przestrzeni publicznej<sup>11</sup>, a 20 października 2020 roku wprowadzono wyraźny zakaz organizowania zgromadzeń w całym kraju<sup>12</sup>. Przemieszczanie się, dostęp i przebywanie w miejscach publicznych, pod warunkiem zachowania bezpiecznej odległości od innych osób, zostały dozwolone dla pojedynczej osoby tylko w określonych sytuacjach (np. udanie się do pracy, wykonywanie czynności gospodarczych, rolniczych i leśnych czy zapobieganie bezpośredniemu zagrożeniu zdrowia, życia i mienia)<sup>13</sup>. Zauważyć należy, że ustawa o chorobach zakaźnych<sup>14</sup> nie przewiduje by minister właściwy ds. zdrowia lub rząd mógł wydać rozporządzenie, które w jakikolwiek sposób i w nieograniczonym zakresie ograniczałoby prawo obywateli Słowenii do swobodnego przemieszczania się. Zakwestionowane pod względem prawnym i konstytucyjnym rozporządzenie zostało przyjęte przez rząd, który jednak nie posiadał umocowania prawnego dla swojej działalności normatywnej, w szczególności w tej sprawie. W rozporządzeniu rząd odwołuje się do artykułów 2 i 20(8) ustawy o Rządzie Republiki Słowenii<sup>15</sup> oraz do punktów 2 i 3 artykułu 39(1) ustawy o chorobach zakaźnych. Żaden z tych aktów prawnych nie upoważnia rządu do przyjęcia rozporządzenia szczegółowo określającego treść odpowiedniej ustawy. W związku z tym uzasadnione jest pytanie, czy rząd mógł działać poza ramami dozwolonymi przez ustawę i konstytucję? Mimo że Sąd Konstytucyjny zakwestionował uprawnienia egzekutywy w tym zakresie, w doktrynie można spotkać poglądy aprobujące jego działania<sup>16</sup>. Niewątpliwie wprowadzenie środków mających na celu ochronę zdrowia publicznego powinno być uprzednio konsultowane z ekspertami

10 E. Kuzelewska, *Slovenia's crisis-driven path from neo- to quasi-militant democracy*, (w:) J. Rak, R. Bäcker (red.), *Neo-militant Democracies in Post-communist Member States of the European Union*, Routledge: Abington, New York 2022, s. 187.

11 Odlok o začasni splošni prepovedi gibanja in zbiranja ljudi na javnih mestih in površinah v Republiki Sloveniji (Dz.U. RS nr 30/20 i 38/20), <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ODLO2018> (dostęp 14.02.2022).

12 Rule of Law Report 2021: Slovenia, [https://s3.fr-par.scw.cloud/djnd/pravnamreza/documents/Rule\\_of\\_Law\\_Slovenia\\_2021.pdf](https://s3.fr-par.scw.cloud/djnd/pravnamreza/documents/Rule_of_Law_Slovenia_2021.pdf), s. 28 (dostęp 10.02.2022).

13 K. Vučko, I. Šori, *Legal environment and space of civil society organisations in supporting fundamental rights. Slovenia*, [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/franet\\_slovenia\\_civic\\_space\\_2021.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/franet_slovenia_civic_space_2021.pdf), s. 5 (dostęp 10.03.2022).

14 Zakon o nalezljivih boleznih [ustawa o chorobach zakaźnych], (Dz.U. RS nr 69/95 i 178/21), <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO433> (dostęp 10.03.2022).

15 Zakon o dopolnitvi Zakona o Vladi Republike Slovenije [ustawa o Rządzie Słowenii] (Dz.U. RS nr 109/08 i 8/12), <http://www.pisrs.si/Pis.web/pravniRedRSSearch?search=Government+of+the+Republic+of+Slovenia+Act> (dostęp 15.03.2022).

16 A. Teršek, J. Dragan, D. Pavlin, B. Nastran, N. Vražič, *On the Legality and Constitutionality of the Measures by which the Slovenian Government Restricted Constitutional Rights and Freedoms*

z zakresu medycyny z Krajowego Centrum Kontroli Chorób<sup>17</sup>. Ocena ich restrykcyjności i proporcjonalności w odniesieniu do konstytucyjnie chronionego prawa do zgromadzeń i zrzeszania się powinna należeć do władzy sądowniczej<sup>18</sup>.

Słoweńskie Zgromadzenie Narodowe przyjęło ustawę z dnia 2 kwietnia 2020 r. określającą środki interwencyjne mające na celu powstrzymanie epidemii COVID-19 i złagodzenie jej skutków dla obywateli i gospodarki. Ustawa ta weszła w życie 11 kwietnia 2020 roku. Na jej mocy policji przyznano nowe uprawnienia i wzmocniono środki nadzoru. Organy ścigania mogły gromadzić i przetwarzać dane osobowe pozyskiwane z platform internetowych w celu ścigania przestępstw, w tym naruszeń zakazów zgromadzeń. Uczestnicy protestów zostali ukarani grzywną w wysokości do 400 euro za naruszenie środków zapobiegających pandemii<sup>19</sup>. W okresie od 24 października 2020 roku do 18 lutego 2021 roku policja nałożyła 3 761 mandatów za udział w zgromadzeniach publicznych<sup>20</sup>.

Rząd Słowenii wykorzystał środki przeciwko pandemii COVID-19 jako uzasadnienie zapobieżenia krytyce, która pojawiła się w odpowiedzi na ograniczenie prawa obywateli do pokojowych zgromadzeń. Wdrożenie środków naruszających prawa demokratyczne i prawa człowieka w walce z pandemią, w połączeniu z wykorzystaniem technologii cyfrowej do śledzenia protestujących, to wyraźne odejście od modelu państwa demokratycznego gwarantującego ochronę praw politycznych swym obywatelom. Stanowisko takie przyjął też Sąd Konstytucyjny w kwietniu 2020 r., kwestionując konieczność i proporcjonalność restrykcji rządowych związanych z pandemią<sup>21</sup>.

Niemniej rząd wykorzystał sytuację kryzysową do dalszego osłabiania standardów praw obywatelskich. Równocześnie ograniczono prawa dostępu do informacji użyteczności publicznej, co znacznie utrudniało kontrolę nad wykorzystywaniem przez władze państwowe rozszerzonych ustawą uprawnień wykonawczych. W odpowiedzi na sytuację pandemiczną i protesty społeczne rząd wydał kilka rozporządzeń, które całkowicie zakazywały protestów publicznych między 27 lutego a 17 marca oraz między 1 kwietnia a 18 kwietnia 2021 roku, a następnie ograniczył liczbę uczestników protestów publicznych do dziesięciu osób w okresie od 18 marca do 31 marca

---

Before and After the 2020 Coronavirus Pandemic: Part 1, „Open Political Science” 2021, vol. 4, s. 158 i n.

17 S. Kukovič, Local government fighting COVID-19: the Case of Slovenian Municipalities, „Politics in Central Europe” 2021, vol. 17, no. 4, s. 647.

18 S. Bardutzky, Limits in Times of Crisis: on Limitations of Human Rights and Fundamental Freedoms in the Slovenian Constitutional Order, „Central European Journal of Comparative Law” 2020, vol. 1, no. 2, s. 28.

19 Report Critical of Slovenia Limiting Freedom during Pandemic, „Slovenia Times” 2021, <https://sloveniatimes.com/report-critical-of-slovenia-limiting-freedoms-during-pandemic/> (dostęp 10.02.2022).

20 Rule of Law Report..., op.cit.

21 Constitutional Court of the Republic of Slovenia, U-I-83/20, <http://www.us-rs.si/documents/2e/ab/u-i-83-20-odlocba4.pdf> (dostęp 10.03.2022).



oraz od 23 kwietnia do 14 maja 2021 roku<sup>22</sup>. Wprowadzenie restrykcyjnych przepisów rząd argumentował sytuacją, jaka miała miejsce 27 kwietnia 2021 r., kiedy to w proteście publicznym wzięło udział 10 000 uczestników. Zastaniając się względami bezpieczeństwa rząd wydał rozporządzenie 63/21, mocą którego wprowadzono zakaz spontanicznych protestów publicznych z uwagi na brak możliwości przewidzenia liczby uczestników oraz ich zachowania.

Razi niekonsekwentne stanowisko rządu, który określił sposoby przeprowadzania imprez publicznych, uroczystości religijnych, religijnego lub gospodarczego zrzeszania się osób. Nie zrobił tego jednak w odniesieniu do pokojowych zgromadzeń w celu wyrażania poglądów politycznych. Dodatkowo rząd *ad hoc* podejmował próbę właściwej interpretacji przepisów prawa, co zostało uznane za swoiste interpretowanie prawa przez władzę wykonawczą naruszające tradycyjną równowagę władz w systemie konstytucyjnym.

### 3. Kontrola konstytucyjności rozporządzeń rządowych wydanych w związku z pandemią COVID-19

Legalność i zgodność z Konstytucją środków ograniczających prawa podstawowe (w tym prawa do protestów i publicznych zgromadzeń) były przedmiotem analizy Sądu Konstytucyjnego. Zgodnie z ustawą o Sądzie Konstytucyjnym<sup>23</sup> jest on najwyższym organem sądownictwa w dziedzinie konstytucyjności, legalności oraz ochrony praw człowieka i podstawowych wolności (art. 1§ 1). W myśl art. 160 konstytucji Sąd Konstytucyjny orzeka o zgodności aktów prawnych z konstytucją. Do Sądu Konstytucyjnego wpłynęło kilka wniosków o zbadanie konstytucyjności i legalności rozporządzeń rządowych oraz zawartych w nich ograniczeń praw podstawowych w związku z pandemią COVID-19.

W grudniu 2020 roku Sąd Konstytucyjny orzekł, że dwa rozporządzenia rządu rozszerzające zamknięcie szkół (w rozumieniu ograniczenia zgromadzeń w przedszkolach, szkołach i uniwersytetach) oraz decyzja ministra edukacji w sprawie kształcenia na odległość były nieważne z uwagi na brak ich opublikowania w Dzienniku Ustaw (rząd opublikował je na swojej stronie internetowej). Sąd Konstytucyjny orzekł, że z powodu niewłaściwego sposobu opublikowania rozporządzenia w sprawie czasowego ograniczenia zgromadzeń w placówkach oświatowych, utraciło ono moc obowiązującą także w zakresie, w jakim dotyczyło placówek zajmujących się

22 Rozporządzenia w sprawie tymczasowego, częściowego zakazu przemieszczania się i gromadzenia się osób w celu zapobiegania zakażeniom SARS-CoV-2, (Dz.U. RS, nr 27/21, 30/21 i 35/21; Dz.U. RS, nr 27/21, 30/21, 35/21, 40/21 oraz 43/21, Dz.U. RS, nr 47/21; DZ.U. RS, nr 55/21 oraz DZ.U. RS, nr 63/21, 66/21, i 69/21.

23 Ustawa o Sądzie Konstytucyjnym (Dz.U. RS nr 64/07 i 109/12) <https://www.us-rs.si/media/the-constitutional-court.act-zusts.pdf> (dostęp 10.03.2022).

kształceniem dzieci i młodzieży specjalnej troski. Sąd Konstytucyjny wyznaczył rządowi trzy dni na usunięcie nieprawidłowości prawnych w publikacji aktów. W przeciwnym razie należałoby zrezygnować z nauczania na odległość, a zajęcia musiałyby odbywać się w szkołach, mimo że pandemia COVID-19 stwarzała istotne zagrożenie zdrowotne<sup>24</sup>.

Kolejne ważne orzeczenie Sądu Konstytucyjnego zostało wydane pod koniec marca 2021 roku. Sąd uznał wniosek za dopuszczalny i rozpoczął postępowanie mające na celu ocenę konstytucyjności rozporządzeń rządu ograniczających protesty publiczne do maksymalnie dziesięciu uczestników. Jednocześnie Sąd Konstytucyjny zawiesił wykonanie zaskarżonych przepisów do czasu wydania ostatecznej decyzji w lipcu 2021 roku i stwierdził, że zakwestionowane przepisy poważnie ingerowały w prawo do pokojowych zgromadzeń i wolności zrzeszania się w myśl art. 42 konstytucji.

W maju 2021 roku Sąd Konstytucyjny dokonał przeglądu przepisów ustawy o chorobach zakaźnych<sup>25</sup>, upoważniającej rząd do ograniczenia lub zakazania przemieszczania się i/lub gromadzenia ludzi celem zapobieżenia wprowadzeniu choroby zakaźnej do kraju lub jej rozprzestrzenianiu się w kraju. Sąd Konstytucyjny zbadał także konstytucyjność przepisów kilku rozporządzeń, które ograniczały przemieszczanie się i zakazywały gromadzenia się ludzi w miejscach publicznych od kwietnia do października 2020 roku. Rozporządzenia te zostały przyjęte na podstawie zakwestionowanych przepisów ustawy. Sąd Konstytucyjny słusznie orzekł, że przepisy ustawy są niezgodne z konstytucją, ponieważ pozostawiają swobodę działania władzy wykonawczej bez żadnych ograniczeń w zakresie wyboru metod, rodzajów, zakresu i czasu trwania ograniczeń, za pomocą których może ona intensywnie ingerować w konstytucyjne prawa do swobodnego przemieszczania się i pokojowych zgromadzeń. W związku z tym Sąd Konstytucyjny uznał, że zakwestionowane rozporządzenia w częściach, w których zostały przyjęte na podstawie niekonstytucyjnych przepisów ustawy, były również niezgodne z Konstytucją<sup>26</sup>. Podkreślić należy, że Sąd Konstytucyjny nie wspominał w swojej argumentacji o istnieniu mniej rygorystycznych alternatyw.

Na posiedzeniu w dniu 17 czerwca 2021 r. w postępowaniu w sprawie kontroli konstytucyjności rozporządzeń rządowych wszczętym na podstawie wniosku dwóch osób fizycznych (Sanji Fidler i Irfana Beširevicia) Sąd Konstytucyjny orzekł, że były

24 B. Flander, op.cit., s. 33.

25 Zakon o nalezljivih boleznih [ustawa o chorobach zakaźnych], (Dz.U. RS nr 69/95 i 178/21), <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO433> (dostęp 10.03.2022).

26 Sąd Konstytucyjny Słowenii, U-I-79/20, <https://www.us-rs.si/odlocba-ustavnega-sodisca-st-u-i-79-20-z-dne-13-5-2021/> (dostęp 12.03.2022).



one niezgodne z Konstytucją w części, w której zakazywały zgromadzeń lub ograniczały ich liczbę do maksymalnie dziesięciu osób<sup>27</sup> i je uchylił.

We wniosku z dnia 2 marca 2021 r. oboje składający zakwestionowali ustęp trzeci art. 5 rozporządzenia w sprawie tymczasowego częściowego zakazu przemieszczania się i gromadzenia się ludzi w celu zapobieżenia zakażeniu wirusem SARS-CoV-2 (rozporządzenie 27/21), w którym zakazano wszelkich protestów publicznych. W uzupełnieniu z 19 marca 2021 roku rozszerzono wniosek o zmieniony akapit drugi art. 5 rozporządzenia 40/21 ograniczającego liczbę protestów publicznych do maksymalnie dziesięciu uczestników.

Sąd Konstytucyjny tymczasowo zawiesił wykonanie zaskarżonego przepisu rozporządzenia 55/21. Równocześnie nałożył na rząd obowiązek przyjęcia nowego rozporządzenia w sprawie protestów publicznych, w którym podkreślone zostanie znaczenie protestów publicznych dla funkcjonowania demokratycznego państwa oraz w większym stopniu uwzględnione byłyby zróżnicowane możliwości ograniczenia negatywnych skutków dla zdrowia publicznego. Sąd wskazał, że w ramach nowego rozporządzenia należy ustalić większą maksymalną liczbę uczestników protestu publicznego, określić minimalną odległość między nimi oraz wprowadzić wymóg maseczek ochronnych i środków dezynfekujących, podobnie jak to wcześniej uregulowano w sprawie zbiorowego korzystania z wolności religijnej.

Wskazano, że rozporządzenie 62/21 ograniczało liczbę uczestników zorganizowanych protestów publicznych do 100 i obowiązywało tylko przez trzy dni. Na mocy rozporządzenia nr 63/21 rząd na nowo uregulował liczbę uczestników protestów publicznych, zmniejszając ją do dziesięciu osób, a także – inaczej niż w przypadku innych form zgromadzeń – wprowadził dodatkowe warunki (dystans społeczny i maksymalne dopuszczalne zagęszczenie).

Składający wniosek podnosili również, że rozporządzenie 63/21 całkowicie zakazywało spontanicznych protestów publicznych. Autorzy wniosku zwrócili uwagę na niekonsekwencję postanowień tego rozporządzenia z uwagi na fakt, że kontakty między więcej niż dziesięcioma osobami były dozwolone w sklepach, na otwartych targowiskach, w ogródkach barów i restauracji oraz miejscu pracy, które było istotnym źródłem zakażeń.

Sąd Konstytucyjny potwierdził, że artykuł 42 ust. 1 konstytucji gwarantuje prawo do pokojowych zgromadzeń i zebrań publicznych. Prawo to chroni możliwość zrzeszania się wielu osób celem publicznego wyrażania i wymiany myśli i opinii. Mimo że jest to prawo przysługujące jednostce, może być wykonywane jedynie zbiorowo ze względu na swój szczególny charakter. Prawo to chroni nie tylko zgromadzenia, na których prezentowane są publiczne dyskusje i polemiki, ale także różne

---

27 Sąd Konstytucyjny Słowenii, U-I-50/21, <https://www.us-rs.si/decision/?lang=en&q=&case-Id=U-I-50%2F21&df=&dt=&af=&at=&pri=1&vld=&vo=&vv=&vs=&ui=&va=&page=1&sort=&order=&id=116659> (dostęp 12.03.2022).

formy działań zbiorowych, w tym ich formy niewerbalne, np. w postaci protestów publicznych, podczas których uczestnicy wyrażają swoje opinie w sposób obrazowy lub w inny przyciągający uwagę osób trzecich.

Sąd Konstytucyjny trafnie podniósł, że jako prawo obronne zapewnia ono jednostkom prawo do niezależnego decydowania o miejscu, czasie, sposobie i treści zgromadzenia, a jednocześnie zakazuje państwu zmuszania jednostki do zgromadzenia lub uniemożliwiania jej udziału. Z tej perspektywy prawo do pokojowych i publicznych zgromadzeń ma szczególne znaczenie w wolnym społeczeństwie, ponieważ możliwość gromadzenia się bez ograniczeń i bez obowiązku uzyskania uprzedniego zezwolenia zawsze była uważana za symbol wolności, niezależności i suwerenności świadomych obywateli.

Sąd Konstytucyjny podkreślił, że zgodnie z art. 3, 43, 44, 80 i 90 konstytucji prawo obywateli do udziału w procesie kształtowania woli politycznej nie wyczerpuje się, lecz jest realizowane także poprzez korzystanie z prawa do pokojowych i publicznych zgromadzeń zgodnie z art. 42 konstytucji. Wpływ organizowanych protestów społecznych na proces kształtowania woli politycznej jest tym ważniejszy, że w przeciwieństwie do dużych stowarzyszeń i silnych finansowo podmiotów dostęp jednostek do mediów oraz publiczne wyrażanie opinii jest zwykle ograniczony. Protesty publiczne w formie zgromadzeń są szczególnie ważne, gdy przedstawiciele władzy nie dostrzegają ewentualnych złych tendencji oraz nieprawidłowości w podejmowaniu decyzji lub świadomie do nich dopuszczają, uwzględniając jedynie interesy bardziej wpływowej grupy społecznej. Z tej perspektywy swobodne korzystanie z prawa do pokojowych zgromadzeń i publicznych spotkań pełni rolę stabilizatora w społeczeństwie, które pozwala jednostkom publicznie wyrażać swoje niezadowolenie, gniew i krytykę.

Sąd Konstytucyjny uznał, że rząd nie dowiódł konieczności wprowadzenia całkowitego zakazu protestów publicznych (zorganizowanych oraz spontanicznych) lub ograniczenia ich do dziesięciu osób. W rzeczywistości rząd nie zapewnił możliwości wprowadzenia łagodniejszych środków znanych w regulacjach prawnych innych państw, w tym dążenia do porozumienia z organizatorami co do sposobu przeprowadzenia protestu publicznego bezpiecznego pod względem epidemiologicznym.

Sąd Konstytucyjny orzekł, że z uwagi na fakt utraty mocy obowiązującej wymienionych przepisów rozporządzeń były one niezgodne z konstytucją w części, w której zakazywały wszelkich protestów publicznych lub ograniczały je do maksymalnie dziesięciu uczestników i uchylił je.

Warto podkreślić, że wszystkie środki podjęte przez rząd w największym stopniu naruszały prawa człowieka i podstawowe wolności zagwarantowane w konstytucji. Zdziwienie może budzić fakt, że Sąd Konstytucyjny wyraził swoje stanowisko w sposób niezwykle łagodny w stosunku do stopnia naruszenia konstytucji.

## Wnioski

Konstytucyjnie chronione prawo do pokojowych zgromadzeń w celu wyrażania poglądów na sprawy publiczne zostało znacznie ograniczone w czasie trwania epidemii i całkowicie zakazane w okresie po jej ogłoszeniu w drugiej fali. Prawo do protestów jest konstytucyjnie chronionym prawem do wolności wypowiedzi i prawem do pokojowych zgromadzeń.

Bez wątplenia słoweński rząd próbował wykorzystać działania przeciwko pandemii COVID-19 jako uzasadnienie dla zapobieżenia jego krytyce, która pojawiła się zwłaszcza w odpowiedzi na ograniczenie praw obywateli do pokojowych zgromadzeń. Pandemia i działania rządu Janšy doprowadziły do naruszenia wolności zrzeszania się i pokojowych zgromadzeń. Co prawda rząd argumentował, że owe rozporządzenia przyjęte zostały zgodnie z propozycją grupy ekspertów, która rzekomo podkreśliła, że tymczasowy zakaz masowych protestów publicznych przyczyniłby się do zmniejszenia liczby osób zakażonych w sytuacji, gdyby inne środki nie zostały zbyt szybko złagodzone. Odpierając zarzuty dotyczące ograniczenia zgromadzenia do maksymalnie dziesięciu osób uczestniczących, rząd podkreślał, że w przypadku jakichkolwiek naruszeń przez uczestników policja może skuteczniej zapobiegać niekontrolowanej eskalacji, a tym samym szerszej fali rozprzestrzeniania się infekcji.

Wspólną cechą środków mających na celu powstrzymanie pandemii COVID-19 w Słowenii były ograniczenia nakładane przez władzę wykonawczą bez prowadzenia debaty publicznej i udziału ustawodawcy oraz zwiększenie zakresu kompetencji policji w wgląd do danych osobowych protestujących. Obywatele nie aprobowali ograniczeń wprowadzonych przez rząd i złożyli wnioski do Sądu Konstytucyjnego, który uznał rozporządzenia nakładające ograniczenia praw podstawowych za niezgodne z konstytucją w kilku przypadkach. Co prawda w części zaskarżonych rozporządzeń nie dowiedziono niekonstytucyjności środków, lecz niekonstytucyjność ich ustawowej podstawy prawnej. Niemniej Sąd Konstytucyjny uznał rozporządzenia za nielegalne i niekonstytucyjne, a wprowadzone środki za niezgodne z konstytucją z uwagi na nadmierną i nieproporcjonalną ingerencję w prawa konstytucyjne i podstawowe wolności. Sąd Konstytucyjny trafnie orzekł, że rząd Republiki Słowenii nie uzasadnił adekwatności środków, proporcjonalności naruszeń praw konstytucyjnych i podstawowych wolności ani konieczności zastosowania środków dla osiągnięcia zakładanego celu. Niezbyt mocno jednak wyartykułował, że wprowadzenie całkowitego zakazu zgromadzeń było istotnym naruszeniem konstytucyjnej wolności zgromadzeń i *de facto* uniemożliwiło to skuteczne korzystanie z niej obywatelem.

BIBLIOGRAFIA

- Bardutzky S., Limits in Times of Crisis: on Limitations of Human Rights and Fundamental Freedoms in the Slovenian Constitutional Order, „Central European Journal of Comparative Law” 2020, vol. 1, no. 2.
- Bayer L., Inside Slovenia’s War on the Media, [www.politico.eu/article/slovenia-war-on-media-janez-jansa/](http://www.politico.eu/article/slovenia-war-on-media-janez-jansa/).
- Constitutional Court of the Republic of Slovenia, U-I–83/20, <http://www.us-rs.si/documents/2e/ab/u-i-83-20-odlocba4.pdf>.
- Flander B., “Constitutional Unconstitutionality”: Constitutional Review of the COVID-19 Restrictions on Fundamental Rights in Slovenia, „Law, Identity and Values” 2022, vol. 2, nr 1.
- Hafner-Fink M., S. Uhan, Life and Attitudes of Slovenians during the COVID-19 Pandemic: The Problem of Trust, „International Journal of Sociology” 2021, vol. 51, no. 1.
- Istenič S., The Role of Media in Democratic Consolidation of Taiwan and Slovenia, „Asian and African Studies” 2012, vol. 16(2).
- Knoll R., We Will Not Yield to Pressure, [www.ecpmf.eu/22-slovene-editors-write-joint-public-letter/](http://www.ecpmf.eu/22-slovene-editors-write-joint-public-letter/).
- Konstytucja Republiki Słowenii z dnia 23 grudnia 1991 r., tłum. Piotr Winczorek, [http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/11/Slovenia\\_pol\\_010711.pdf](http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/11/Slovenia_pol_010711.pdf).
- Kukovič S., Local government fighting COVID-19: the Case of Slovenian Municipalities, „Politics in Central Europe” 2021, vol. 17, no. 4.
- Kuźelewska E., Slovenia’s crisis-driven path from neo- to quasi-militant democracy, (w:) J. Rak, R. Bäcker (red.), *Neo-militant Democracies in Post-communist Member States of the European Union*, Routledge: Abington, New York.
- MFRR REPORT: Press Freedom Deteriorating in Slovenia under Latest Janša Government, [https://www.mfrr.eu/wpcontent/uploads/2021/06/Slovenia\\_PressFreedomMission\\_Report\\_Final\\_20210630.pdf](https://www.mfrr.eu/wpcontent/uploads/2021/06/Slovenia_PressFreedomMission_Report_Final_20210630.pdf).
- Odlok o czasni splošni prepovedi gibanja in zbiranja ljudi na javnih mestih in površinah v Republiki Sloveniji (Dz.U. RS nr 30/20 i 38/20), <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ODLO2018>.
- Podolak M., Rights of Sexual Minorities as the subject of Referenda in the Republic of Slovenia, „Białostockie Studia Prawnicze” 2019, vol. 24, nr 1.
- Report Critical of Slovenia Limiting Freedom during Pandemic, „Slovenia Times” 2021, <https://sloveniatimes.com/report-critical-of-slovenia-limiting-freedoms-during-pandemic/>.
- Rozporządzenia w sprawie tymczasowego, częściowego zakazu przemieszczania się i gromadzenia się osób w celu zapobiegania zakażeniom SARS-CoV-2, (Dz.U. RS, nr 27/21, 30/21 i 35/21; Dz.U. RS, nr 27/21, 30/21, 35/21, 40/21 oraz 43/21, Dz.U. RS, nr 47/21; Dz.U. RS, nr 55/21 oraz Dz.U. RS, nr 63/21, 66/21, i 69/21).
- Rule of Law Report 2021: Slovenia, [https://s3.fr-par.scw.cloud/djnd/pravnamreza/documents/Rule\\_of\\_Law\\_Slovenia\\_2021.pdf](https://s3.fr-par.scw.cloud/djnd/pravnamreza/documents/Rule_of_Law_Slovenia_2021.pdf).
- Sąd Konstytucyjny Słowenii, U-I–50/21, <https://www.us-rs.si/decision/?lang=en&q=&case-Id=U-I-50%2F21&df=&dt=&af=&at=&pri=1&vd=&vo=&vv=&vs=&ui=&va=&page=1&sort=&order=&id=116659>.

- Sąd Konstytucyjny Słowenii, U-I-79/20, <https://www.us-rs.si/odlocba-ustavnega-sodisca-st-u-i-79-20-z-dne-13-5-2021/>.
- Teršek A., J. Dragan, D. Pavlin, B. Nastran, N. Vražič, On the Legality and Constitutionality of the Measures by which the Slovenian Government Restricted Constitutional Rights and Freedoms Before and After the 2020 Coronavirus Pandemic: Part 1, „Open Political Science” 2021, vol. 4.
- Ustawa o Sądzie Konstytucyjnym (Dz.U. RS nr 64/07 i 109/12) <https://www.us-rs.si/media/the-constitutional-court.act-zusts.pdf>.
- Vučko K., I. Šori, Legal environment and space of civil society organisations in supporting fundamental rights. Slovenia, [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/franet\\_slovenia\\_civic\\_space\\_2021.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/franet_slovenia_civic_space_2021.pdf).
- Zakon o dopolnitvi Zakona o Vladi Republike Slovenije [Ustawa o Rządzie Słowenii], (Dz.U. RS nr 109/08 i 8/12), <http://www.pisrs.si/Pis.web/pravniRedRSSearch?search=Government+of+the+Republic+of+Slovenia+Act>.
- Zakon o javnih zbiranjih (ZJZ) [ustawa Prawo o zgromadzeniach publicznych], (Uradni list RS, št. 64/11 – uradno prečiščeno besedilo), <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2011-01-2970?sop=2011-01-2970>.
- Zakon o nalezljivih boleznih [ustawa o chorobach zakaźnych], (Dz.U. RS nr 69/95 i 178/21), <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO433>.