



PRAVNI VIDIKI PRAVICE DO ZBIRANJA

UVOD

Pravica do zbiranja je urejena v **42. členu Ustave Republike Slovenije**, ki določa, da je zagotovljena pravica do mirnega zbiranja in do javnih zborovanj (prvi odstavek 42. člena Ustave RS). Ustava prav tako določa (tretji odstavek 42. člena Ustave RS), da so dovoljene zakonske omejitve teh pravic, če to zahteva:

- varnost države ali
- javna varnost in
- varstvo pred širjenjem nalezljivih bolezni.

Pravica do zbiranja je torej omejena že v ustavi (zbiranje ljudi mora biti mirno; zbiranje ljudi z orožjem ni ustavno varovana pravica), ustava pa dopušča tudi zakonske omejitve. Vendar je treba poudariti, da je pri omejitvah pravice do svobodnega zbiranja in združevanja za **»izredno občutljivo poseganje v temeljne ustavne svoboščine, ki jih je mogoče upravičiti le z varstvom svobodne demokratične družbe kot celote. Pri tem zakon ne more prek okvirov, ki jih določajo omejitve po 3. odstavku 42. člena Ustave, oziroma če je to nujno zaradi pravic drugih (3. odstavek 15. člena Ustave). V vseh primerih omejevanja pravic je zakonodajalec dolžan spoštovati načelo sorazmernosti.«**¹ Navedeno velja tudi za razlago in izvajanje pooblastil, ki jih dajeta ustava in zakon.

Podrobneje materijo ureja **Zakon o javnih zbiranjih** (Uradni list RS, št. 64/11), krajše ZJZ. V gradivu je obravnavan tudi **Zakon o nalogah in pooblastilih policije** (Uradni list RS, št. 15/13, 23/15 – popr., 10/17, 46/19 – odl. US in 47/19), krajše ZNPPol.

KDAJ IN KAKO JE TREBA PRIJAVITI PROTEST?

Protest ali **javni shod** (kakor ga opredeljuje ZJZ) mora organizator prijaviti tri dni pred dnevom shoda na krajevno pristojni policijski postaji. Vlogi je treba priložiti dokaz o obvestilu lokalne skupnosti o prireditvi in dovoljenje lastnika ali upravljavca površine, na kateri bo shod potekal (ker gre za javne površine, bo to praviloma lokalna skupnost).

¹ Lovro Šturm, Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, 2002, stran 463.

ALI JE NEPRIJAVLJENI SHOD PREPOVEDAN?

Ne. Zakon o javnih zbiranjih pozna kategorijo **neorganiziranega shoda**, ki ga določa kot nenačrtovano zbiranje ljudi brez organizatorja zaradi izražanja mnenj in stališč o vprašanih javnega ali skupnega pomena na prostem ali v zaprtem prostoru, kjer je dostop dovoljen vsakomur. Policija mora po ZJZ zagotoviti varovanje neorganiziranega shoda, razpusti pa ga lahko le ob morebitnem izvrševanju ali pozivanju k izvršitvi kaznivih dejanj, motenju javnega reda, oviranju javnega prometa ali nevarnosti za zdravje ljudi.

KDO JE ORGANIZATOR JAVNEGA SHODA?

Organizator je fizična ali pravna oseba, za račun katere se izvede shod oziroma prireditve, in vsakdo, ki se javno razglša za organizatorja ali kot organizator nastopa pred državnim organom.

Pri **neorganiziranih shodih** strokovna literatura dopušča, da se kakšni posamezniki pojavljajo kot pobudniki zbiranja, vendar pa se ti pobudniki ne štejejo za organizatorje ali vodje, kot jih opredeljuje ta zakon.² Vendar pa sodne prakse na tem področju ni (veliko), tako da ni mogoče predvidevati, ali bi sodišča kot organizatorja štela npr. ustvarjalca dogodka na Facebooku, ki poziva na proteste.

KATERE DOLŽNOSTI IMA ORGANIZATOR SHODA IN KAKŠNA JE NJEGOVA ODGOVORNOST?

Organizator mora po zakonu shod prijaviti in organizirati tako, da bo poskrbljeno za red, da ne bosta ogrožena življenje in zdravje udeležencev ali drugih oseb oziroma premoženje, da ne bo ogrožen javni promet in da ne bo nedopustno obremenjeno okolje. Organizator mora določiti vodjo. Glede na značaj in pričakovano število udeležencev mora organizator za zagotavljanje reda na prireditvenem prostoru zagotoviti rediteljsko službo. Organizator je prekrškovno odgovoren za spoštovanje določb Zakona o javnih zbiranjih – ZJZ. Kazni so določene v členih 37.–40.a ZJZ.

V strokovni literaturi se pojavlja mnenje, da ima odgovornost organizatorja za morebitno škodo, ki nastane na javnih shodih, pravno podlago v 150. členu Obligacijskega zakonika (odgovornost zaradi nevarne dejavnosti).³ **Sodna praksa temu stališču ni sledila.** Višje sodišče v Ljubljani je v zadevi opr. št. I Cpg 617/2015 zapisalo, da: »javni shodi niso nevarna dejavnost sama po sebi, saj nasilje udeležencev ne izvira iz same narave shoda. Javni shodi naj bi bili predvideno mirni in jih kot take ureja tudi ZJZ. Zgolj obstoj večje možnosti sporov oziroma drugih dogodkov, ki ogrožajo javni red in mir, ni okoliščina, zaradi katere bi bil mogoč zaključek, da je javni shod nevarna dejavnost.« V tej zadevi (kocke v parlament) je sodišče presodilo tudi, da je organizator upošteval vse zakonske obveze in je zato razbremenjen odgovornosti.

² Mile Nunič, Zakon o javnih zbiranjih s komentarjem, GV Založba, d. o. o., 2011.

³ Janez Tekavc, Odgovornost za škodo na demonstracijah, Pravna praksa, št. 21, 2010, str. 14–15.

ALI LAHKO POLICIJA OMEJI GIBANJE NA JAVNIH MESTIH?

Da. Zakon o nalogah in pooblastilih policije daje policiji več pravnih podlag za omejitve gibanja na javnih mestih (npr. postavitve ograj). Policiji lahko ob »veliki verjetnosti hujših kršitev javnega reda« (9. člen ZNPPol) omejitve gibanja na javnih mestih naloži tudi vlada. Poleg tega lahko policija zaradi verjetnosti, da bo prišlo do nevarnosti ali hujših kršitev javnega reda, vzpostavi cestno blokado (49. člen ZNPPol). Policija prav tako lahko izprazni in prepove ali omeji gibanje na določenem območju, če je ali bo prišlo do velike nevarnosti ali za zagotavljanje varnosti določenih oseb, prostorov, objektov in okolitev objektov ali če je to nujno za ogled kraja kaznivega dejanja ali prijetja osebe (56. člen).

ALI LAHKO POLICIJA OGLOBI UDELEŽENCE PROTESTOV?

Policija in drugi pristojni organi lahko vodijo prekrškovne postopke proti udeležencem javnih shodov na treh pravnih podlagah, ki so:

- **4. alineja 1. odstavka 39. člena Zakona o javnih zbiranjih** zoper posameznika, ki poziva udeležence shoda oziroma prireditve, ki je razpuščena, naj se ne razidejo (razpon globe od 150 do 300 EUR);
- **Zakon o varstvu javnega reda** in miru iz razlogov nasilnega in drznega vedenja, nedostojnega vedenja, povzročanja hrupa, pisanja po objektih, vandalizma;
- **39. člen v povezavi s 57. členom Zakona o nalezljivih boleznih** v povezavi z **Odlokom o začasni splošni omejitvi zbiranja ljudi na javnih krajih in mestih v Republiki Sloveniji**, saj na dan nastanka tega dokumenta še vedno velja prepoved zbiranja nad določenim številom ljudi (razpon globe od 400 do 4000 EUR).

Zoper odločbe o prekršku je mogoče vložiti zahteve za sodno varstvo. Svetujemo pomoč pravnih strokovnjakov.

ALI LAHKO POLICIST »LEGITIMIRA« UDELEŽENCA PROTESTOV?

Policist lahko legitimira oz. ugotovi identiteto na podlagi **40. člena ZNPPol**, če so pri osebi podani naslednji razlogi:

- *jo je treba privedi ali pridržati;*
- *vstopa v območje, kraj, prostor, objekt ali okoliš, na katerem je prepovedano ali omejeno gibanje, ali se tam nahaja;*
- *je na območju, v kraju ali objektu, v katerem se izvajajo ukrepi za iskanje ali izsleditev storilca kaznivega dejanja ali prekrška ali predmetov in sledi, ki so pomembni za kazenski postopek ali postopek o prekršku;*
- *z obnašanjem, ravnanjem ali zadrževanjem na določenem kraju ali ob določenem času vzbuja sum, da bo storila, izvršuje ali je storila kaznivo dejanje ali prekršek;*
- *je po opisu podobna iskani osebi;*

– z obnašanjem, ravnanjem ali zadrževanjem na določenem kraju ali v določenem času vzbuja sum, da je otrok ali mladoletnik na begu od doma ali iz vzgojnega zavoda, socialnovarstvenega zavoda, prevzgojnega doma ali zdravstvene ustanove ali se je izgubil;

– je očitno nebogljen in je ugotavljanje identitete nujno za zagotovitev pomoči;

– bi lahko dala koristne podatke za opravljanje policijskih nalog.

Pri zdaj javno izpostavljenih primerih legitimiranja protestnikov je policija najpogosteje podala razlog obnašanja, ravnanja ali zadrževanja na določenem kraju ali ob določenem času, ki vzbuja sum, da bo oseba storila, izvršuje ali je storila kaznivo dejanje ali prekršek.

Informacijski pooblaščenec⁴ poudarja, **da zgolj »sumljiv videz« ali »zadrževanje na določenem kraju« še ni zadosten razlog za identifikacijo osebe**, s čimer se strinjamo, oziroma sme policist postopek ugotavljanja identitete opraviti le, če ima zadostno minimalno informacijo, da je neka oseba storila ali da bo storila prekršek ali kaznivo dejanje. Skladno s četrtrim odstavkom 14. člena Pravilnika o policijskih pooblastilih mora policist osebi, ki to zahteva, pojasniti razlog za ugotavljanje identitete (razlog bi moral biti konkretiziran; zgolj ponavljanje splošne zakonske določbe ne zadostuje oziroma ne bi smelo zadostovati).

ALI LAHKO POLICIJA PREGLEDA OSEBNE PREDMETE?

Policisti smejo zaradi zasega predmetov opraviti pregled osebe, če na podlagi njihove neposredne zaznave obstaja velika verjetnost, da ima oseba pri sebi predmete, ki jih je skladno z zakonom treba zaseči (52. člen ZNPPol). Pregled osebe ne obsega telesnega pregleda ali osebne preiskave. Pri pregledu policisti z rokami pretipajo oblačila osebe in pregledajo vsebino stvari, ki jih ima oseba pri sebi oziroma s sabo. Policisti pri pregledu stvari ne smejo s silo odpirati zaprtih predmetov.

KAKO SE PRITOŽITI ZOPER RAVNANJE POLICISTA?

Pritožbeni postopek zoper delo policista ureja Zakon o nalogah in pooblastilih policije od 137. do 156. člena. V pritožbenem postopku se lahko uveljavlja nestrinjanje z dejanjem ali opustitvijo dejanja policista pri opravljanju policijskih nalog, ki lahko pomeni kratenje človekovih pravic ali temeljnih svoboščin. Pritožba se lahko vloži na ministrstvo (tudi elektronsko) v 45 dneh od dneva, ko naj bi policist z dejanjem ali opustitvijo dejanja pri opravljanju policijskih nalog pritožniku kratil človekove pravice ali temeljne svoboščine.

Pritožbeni postopek je praviloma dvofazen: prva faza je pomiritveni postopek, pri katerem gre za razgovor vodje policijske enote, v katero je razporejen policist, zoper delo katerega je vložena pritožba, s pritožnikom, v katerem vodja pritožnika seznanj z ugotovitvami v zvezi s pritožbo. Pomiritvenega postopka se lahko udeleži tudi policist, zoper katerega je bila podana pritožba. Če pomiritveni postopek ni bil uspešen, če se torej pritožnik ne strinja z rezultati, se začne postopek pred senatom, ki ga sestavljajo predstavnik ministrstva in dva predstavnika javnosti.

⁴ Neobvezno načelno mnenje IP, št. 0712-1/2013/4319, 7. februar 2014

Če gre v konkretnih primerih morda za kaznivo dejanje kršitve človeškega dostojanstva z zlorabo uradnega položaja ali uradnih pravic oz. katero drugo kaznivo dejanje policije, lahko poda **kazensko ovadbo na Specializirano državno tožilstvo Republike Slovenije**.

Poleg tega je mogoč tudi postopek pred **varuhom človekovih pravic** skladno z Zakonom o varuhu človekovih pravic, razdelkom VI. POSTOPEK.

ALI SME POLICIJA SNEMATI/FOTOGRAFIRATI UDELEŽENCE PROTESTOV?

Policija ima na podlagi trenutno veljavnega Zakona o nalogah in pooblastilih policije na voljo več pravnih podlag za snemanje udeležencev javnih shodov. Najširše pooblastilo ji daje 113. člen ZNPPol (Uporaba tehničnih sredstev pri zbiranju podatkov), ki določa, da: *»[p]ri opravljanju policijskih nalog smejo policisti, ko je to potrebno zaradi zbiranja osebnih in drugih podatkov, namenjenih dokazovanju prekrškov in kaznivih dejanj ter identificiranju kršiteljev oziroma storilcev v skladu z zakonom, uporabljati tehnična sredstva za fotografiranje ter video- in avdiosnemanje ter tehnična sredstva za označevanje ali identifikacijo oseb, vozil in predmetov, ki so v uporabi v policiji«* [poudarki so naši]. Člen določa rok hrambe **30 dni**, če posnetki niso/ne bodo uporabljeni za dokazovanje prekrškov ali kaznivih dejanj.

Poleg tega ji specifično pooblastilo za snemanje javnih shodov daje 2. odstavek 114. člena ZNPPol: *»Pri spremljanju javnih zbiranj sme policija za učinkovito zagotavljanje varnosti ljudi in premoženja uporabljati tehnična sredstva iz prejšnjega odstavka [op.: tehnična sredstva za fotografiranje ter video- in avdiosnemanje, ki so v uporabi v policiji], če je glede na okoliščine mogoče pričakovati množične kršitve javnega reda ali kazniva dejanja.«* Policisti morajo o uporabi tega ukrepa načeloma obvestiti navzoče osebe. Podatki, pridobljeni pri izvajanju tega člena, se skladno s 123. in 128. členom ZNPPol hranijo v *evidenci posnetkov policijskih postopkov in določenih javnih zbiranj do 45 dni* od izdelave posnetkov.

Policija upravlja tudi *evidenco fotografiranih oseb*, v kateri se podatki hranijo *»do ustavitve policijske preiskave ali do najdbe pogrešane osebe ali identifikacije neznanega trupla ali do izdaje sklepa o zavrženju kazenske ovadbe ali do pravnomočne ustavitve kazenskega postopka ali do pravnomočne zavrnilne ali oprostilne sodbe, če tega ni, pa do zastaranja kazenskega pregona«*. Dostop do evidenc je dovoljen le pristojnim državnim organom zaradi preiskovanja storitve kaznivega dejanja, katerega storilec se preganja po uradni dolžnosti, ali v drugih primerih, ki so povezani z zagotavljanjem nacionalne varnosti ali ustavne ureditve in so določeni z zakonom.

Skladno s 112. členom ZNPPol lahko policisti obdelujejo osebne in druge podatke, vključno s podatki o **biometričnih značilnostih oseb** in podatki iz zaupnih razmerij oziroma poklicnih skrivnosti. Podatke o biometričnih značilnostih oseb smejo policisti obdelovati pri identifikacijskem postopku ter pri odkrivanju in preiskovanju kaznivih dejanj.

Opozarjamo tudi na **pravico posameznika do seznanitve z lastnimi osebnimi podatki**, ki jo zagotavlja 127. člen ZNPPol. Posameznik lahko zahteva, da mu policija skladno z zakonom, ki ureja varstvo osebnih podatkov, predloži njegove osebne podatke, ki jih ima zbrane v evidencah. Za zgoraj navedene podatke je evidenca mogoča takoj po vzpostavitvi podatkov v njej.

Avtorica: Jasna Zakonjšek, odvetnica, Odvetniška pisarna Zakonjšek, d. o. o.

Ljubljana, junij 2020

Gradivo je del projekta Zaščita nadzorne vloge civilne družbe in novinarjev v Sloveniji, pri katerem sodelujejo Mirovni inštitut, Društvo novinarjev Slovenije in Pod črto. S projektom naslavljamo grožnje in izzive za uresničevanje nadzorne vloge civilne družbe in novinarjev v Sloveniji. Projekt financira NEF-Mreža evropskih fundacij (Program Civitates).