



Varuh človekovih pravic
Dunajska cesta 56
1000 Ljubljana

Končno poročilo o policijskih postopkih pri izvajanju nalog vzdrževanja javnega reda v okviru spremljanja neprijavljenega shoda v Ljubljani 5. 10. 2021

1. Uvod

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je v zvezi s postopanjem policije na protestu v Ljubljani 5. 10. 2021 prejel več pobud tako udeležencev dogodka, kot tudi naključnih mimoidočih, stanovalcev ožjega mestnega središča in oseb, ki so se s takratnim dogajanjem seznanili preko socialnih omrežij ter poročanja medijev. Poziv Varuhu, da naj obravnava uporabo policijskih pooblastil oziroma prisilnih sredstev, ki so jih policisti izvajali za vzdrževanje javnega reda v okviru spremljanja omenjenega neprijavljenega shoda, ki je bil razpuščen, sta podala tudi Sindikat policistov Slovenije in Mirovni inštitut. Skupno vprašanje vseh prejetih pobud se je predvsem nanašalo na sorazmernost sile, ki jo je v okviru takratnih aktivnosti uporabila policija.

Že dan po dogodku je Policija sporočila¹, da je pri uporabi večjega števila prisilnih sredstev v krajšem časovnem obdobju, ki so s svojim delovanjem vplivala na širši krog oseb, zaznala poškodbo (le) dveh oseb, pri čemer naj bi šlo sicer za lažje poškodbe. Zgolj številčnost v tistem času evidentiranih poškodb po mnenju Varuha sicer ne omogoča enoznačnega odgovora na vprašanje, ali so bila (vsa) prisilna sredstva uporabljena zakonito in strokovno. Glede na pomisleke o pretirani uporabi sile, ki so bili izraženi v prejetih pobudah, kot tudi v delu javnosti, je zato Varuh preveril² okoliščine uporabe prisilnih sredstev v konkretnem primeru³. Pri svoji oceni z vidika varovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin se je Varuh v pretežni meri osredotočil na omenjeno vprašanje sorazmernosti uporabe prisilnih sredstev. Na nujnost upoštevanja načela sorazmernosti (v primeru policijskih pooblastil) kot enega od temeljnih načel prava človekovih pravic je Varuh sicer v preteklosti že opozarjal⁴.

2. Nekateri vidiki sorazmernosti pri uporabi prisilnih sredstev v strokovni literaturi in sodni praksi

¹ Izjava g. Sladiča iz sektorja splošne policije na Generalni policijski upravi (GPU), objavljena na spletni strani Policije v sporočilu za javnost GPU 6. 10. 2021.

² Varuh lahko obravnava tudi širša vprašanja, ki so pomembna za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter za pravno varnost državljanov v Republiki Sloveniji (drugi odstavek 9. člena Zakona o varuhu človekovih pravic – ZVarCP).

³ Kakršnakoli končna ocena v konkretnih primerih (glede ravnanj, ki bi lahko pomenila protipravno ravnanje) je sicer po mnenju Varuha v prvi vrsti pridržana sodiščem, ki bi se s tem srečala bodisi v primeru očitka ravnanj, ki bi lahko pomenila kaznivo dejanje, ki ga stori uradna oseba; bodisi v primeru obravnave odškodninske odgovornosti države za škodo, ki jo njen organ v zvezi z opravljanjem službe povzroči tretji osebi; ali v okviru odločanja o zatrjevani kršitvi oziroma posegu v posameznikove ustavne pravice (npr. pravice do osebnega dostojanstva in varnosti - 34. člen Ustave Republike Slovenije) v subsidiarnem upravnem sporu po 4. členu Zakona o upravnem sporu (ZUS-1).

⁴ »Varuh zagovarja pooblastila, ki naj zagotovijo učinkovito izvrševanje nalog, zaupanih policiji v demokratični pravni državi. Učinkovita obramba pred delinkventnostjo je sestavni del pravne države, pri čemer je nujno upoštevati načelo sorazmernosti kot eno temeljnih načel prava človekovih pravic. Vsaka omejitev človekovih pravic je tako dopustna le v obsegu, nujnem za dosego namena, zaradi katerega se pravica omejuje.« (Letno poročilo 2006; str. 68).

Da se načelo sorazmernosti, kot načelo ustavnega ranga, v izhodišču opira na vse bistvene elemente načela o prepovedi prekomernih posegov, izvirajočega iz policijskega oziroma upravnega prava, omenja tudi dr. Lovro Šturm⁵. Avtor ob tem izpostavlja, da načelo sorazmernosti med drugim zahteva tudi, da so izbrana sredstva za doseg cilja primerna, potrebna in da niso zunaj vsakega razumnega razmerja do družbene ali politične vrednosti cilja oziroma, da mora biti vzpostavljeno proporcionalno sorazmerje (načelo sorazmernosti v ožjem pomenu besede) med prizadetostjo ustavne pravice posameznika, ki jo povzroči uporaba sredstva, in med ustrezno koristjo, ki jo pridobimo z uporabo sredstva, v prid skupnosti.

Z vidika obravnavanega dogodka je po mnenju Varuha (kljub temu, da je bil prispevek dr. Šturma objavljen pred več kot 25 leti), ta še vedno aktualen tudi v delu, ki se neposredno nanaša na posredovanje policije v primeru demonstracij. Glede tega dr. Šturm navaja: *»V sedanjem času ima policija velikokrat opravka z mnogo bolj tveganimi posegi npr. z izpraznitvijo poslopja, ki ga obvladujejo pobegli zaporniki ali z zahtevo po razpustitvi prepovedane demonstracije. Tudi v takih primerih so policijski ukrepi lahko protipravni zaradi nesorazmerja med namenom in uporabljenimi sredstvi. Vendar je za to potrebno tehtanje izredno težavno. Policija namreč ne sme odstopiti od izvršitve načeloma pravno dopustnih službenih nalog samo zato, ker prizadeti grozijo z odporom. Vsekakor je treba v takih primerih najprej preudariti, ali so na razpolago drugi milejši, s katerimi bi bilo mogoče vzpostaviti zakonito stanje. Vendar je treba upoštevati tudi to, da lahko pride do položajev, v katerih bi nevarnost stopnjevanega nasilja pomenila tudi upoštevanja vreden razlog, ki bi narekoval odstop od nameravanega policijskega posredovanja.«*⁶

Poleg omenjenega avtorja se načela sorazmernosti kot ustavnega načela med drugim loteva tudi ustavni sodnik dr. Marijan Pavčnik⁷. Ta v okviru načela sorazmernosti v ožjem pomenu besede (gre za vprašanje kakovosti uporabljenih sredstev z vidika ustreznega (pravno pravilnega) sorazmerja med ciljem in sredstvom) pojasnjuje, da se kakovost teh sredstev preverja z meriloma primernosti in nujnosti ter nadaljuje: *»Sredstvo je primerno, če je sploh sposobno, da z njim dosežemo cilj (ker gre sicer za zgrešeno sredstvo). Sredstvo je nujno, če gre za intervencijski minimum, ki izključuje še milejše sredstvo, s katerim je mogoče doseči cilj (načelo najmilejšega oziroma najmanj obremenjujočega sredstva). Srčika druge stopnje je sorazmernost v ožjem pomenu besede, ki se osredotoča na razmerje med ciljem in sredstvom; cilj, ki mu sledimo, ne sme terjati nesorazmerno velikih (prevelikih) bremen v primerjavi s koristjo, ki jo pridobimo«.*

Da lahko pomeni kršitev načela sorazmernosti v policijskih postopkih, pri katerih so uporabljena prisilna sredstva, tudi nezakonito uporabo policijskih pooblastil, je sodišče že večkrat ugotovilo. Višje sodišče v Ljubljani, je tako v sodbi opr. št. II Cp 1768/2015 z 1. 7. 2015, presodilo, da so policisti pri uporabi prisilnih sredstev prekoračili načelo sorazmernosti, zato je bilo njihovo ravnanje nezakonito. Ob tem je sodišče med drugim zapisalo, da smejo policisti uporabiti sorazmerna prisilna sredstva, *»kar pomeni, da morajo uporabiti najmilejše prisilno sredstvo, ki omogoča obvladovanje upiranja, ki sme trajati le toliko časa, da je dosežen namen, ali da se izkaže, da namen ne bo dosežen. Pri uporabi prisilnih sredstev mora biti upoštevano načelo sorazmernosti, sicer lahko dovoljena uporaba preraste v nedovoljeno (neprimerno)«.*

V drugem primeru, v katerem je sodišče prav tako presojal uporabo prisilnega sredstva (telesno silo)⁸, je v okviru njegove sorazmernosti opozorilo na zahtevo po postopnosti

⁵ Šturm Lovro, Načelo sorazmernosti, Pravna praksa, št. 12, 1995, str. 16.

⁶ prav tam

⁷ Pavčnik Marijan, Načelo sorazmernosti, Pravna praksa, št. 38-39, 2004, str. 44-45.

⁸ Sodba Vrhovnega sodišča RS opr. št. II Ips 201/2008 z 1. 9. 2011.

uporabe prisilnih sredstev, s tem ko je navedlo, da *»tudi, če bi bilo ugotovljeno, da so bili pogoji za uporabo prisilnih sredstev podani (da bi se tožnik aktivno ali pasivno upiral oziroma napadel policiste), so policisti prekršili načelo sorazmernosti pri njihovi uporabi. ... Ker je strokovni met hujše prisilno sredstvo od strokovnega prijema, bi morali policisti najprej poskusiti z uporabo slednjega, šele v kolikor ta ne bi zadostoval za vzpostavitev kontrole nad tožnikom, bi lahko zoper njega uporabili tudi strokovni met«.*

Nadalje je Višje sodišče v Ljubljani v sodbi opr. št. II Cp 380/2009 z 9. 7. 2009 omenilo, da je v praksi *»načelo sorazmernosti najpogosteje na preizkušnji ravno pri uporabi prisilnih sredstev, ko zakonska podlaga za uporabo ni v ničemer sporna, policist pa prisilnega sredstva ne uporabi v okviru nujno potrebnega, dokler traja upiranje ali napad. Tako se navedeno načelo presoja tako, da se najprej ugotavlja, ali je bilo policijsko pooblastilo sploh dovoljeno uporabiti, ali je bila uporaba le tega nujna, neogibno potrebna, ali je poseg v sorazmerju s ciljem, ki ga želimo doseči«.*

Na pomemben vidik, ki se prav tako tiče vprašanja sorazmernosti pri uporabi prisilnih sredstev je opozorilo tudi Vrhovno sodišče RS v sklepu opr. št. II Ips 404/2010 z 20. 3. 2014. Pri tem je sodišče izpostavilo, da načelo sorazmernosti ni prekršeno le takrat, ko ni uporabljeno učinkovito milejše sredstvo, ampak tudi takrat, *»ko je sicer uporabljeno primerno (najmilejše) sredstvo, vendar s pretirano silo. V takem primeru pretirana sila pri uporabi sicer primerne sredstva preraste v neprimerno sredstvo oziroma v kršitev načela sorazmernosti«.*

3. Načelo sorazmernosti pri uporabi policijskih pooblastil (prisilnih sredstev) v veljavni pravni ureditvi

V Zakonu o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol) je načelo sorazmernosti posebej urejeno v 16. členu. V prvem odstavku te določbe je navedeno, da morajo policisti v primeru, ko je za uspešno izvedbo policijske naloge mogoče uporabiti različna policijska pooblastila, uporabiti tista, s katerimi lahko opravijo policijsko nalogo z najmanjšimi škodljivimi posledicami.⁹ Na podlagi drugega odstavka smejo policisti hujše policijsko pooblastilo uporabiti le, če je uporaba milejših policijskih pooblastil neuspešna ali če ta zaradi okoliščin in zagotavljanja varnosti življenja, osebne varnosti ali varnosti premoženja ne bi bila mogoča¹⁰. V tretjem odstavku pa je še določilo, da morajo policisti prenehati uporabljati policijsko pooblastilo takoj, ko prenehajo razlogi, zaradi katerih so ga uporabili.¹¹

V drugem poglavju ZNPPol so vsebovane določbe, ki se tičejo obravnave prisilnih sredstev, kot posebne oblike policijskih pooblastil, za katere v celoti velja že omenjeno načelo sorazmernosti. Poleg zakonskih pogojev, ki morajo biti izpolnjeni, za uporabo posamezne vrste prisilnega sredstva, ki so taksativno naštetja v prvem odstavku 73. člena ZNPPol, pa je sicer pri njihovi uporabi pomemben tudi tako imenovani razlog nujnosti, ki je vsebovan v 72. členu tega zakona. Na podlagi omenjenega določila smejo

⁹ Za dosego cilja (uspešna izvedba policijske naloge) je treba uporabiti tista sredstva (policijska pooblastila), ki imajo najmanjše škodljive posledice, če je seveda policijsko nalogo mogoče opraviti z več različnimi policijskimi pooblastili – merilo nujnosti. Škodljiva posledica se meri po intenzivnosti posega v človekove pravice in temeljne svoboščine. (Iz obrazložitve k 16. členu Predloga Zakona o nalogah in pooblastilih policije; objavljenem v Poročevalcu Državnega zbora Republike Slovenije dne 27. 9. 2012).

¹⁰ Drugi odstavek implicitno predpostavlja, da je mogoče sistematično razločevati med hujšimi in milejšimi policijskimi pooblastili in vzpostaviti lestvico od milejših k hujšim. To je bolj jasno na področju prisilnih sredstev (palica je npr. načeloma hujše prisilno sredstvo kot telesna sila, strelno orožje je načeloma hujše prisilno sredstvo kot plinski razpršilec ipd.) Vendar tudi v teh primerih presoja ni enoznačna: telesna sila lahko v konkretnem primeru povzroči hujše posledice kot udarec s palico; poleg tega je treba upoštevati, da se nekatera prisilna sredstva uporabljajo zoper množico (npr. vodni curek) in glede učinkov posledično niso povsem primerljiva z drugimi. Glede na navedeno je treba pravilo o uporabi milejših (oziroma hujših) policijskih pooblastil razlagati življenjsko in od primera do primera. (prav tam)

¹¹ Navedena določba prenaša pravilo o "najmanjših škodljivih posledicah" v časovno dimenzijo. (prav tam)

policisti uporabiti prisilna sredstva za preprečitev ali odvrnitev nevarnosti, če z opozorilom, ukazom ali izvedbo drugih pooblastil ne morejo uspešno opraviti policijske naloge. Torej le takrat, ko je izvršitev policijske naloge mogoča le z uporabo prisilnega sredstva.

S tem, ko je zakonodajalec posamezna prisilna sredstva v 73. členu ZNPPol naštel po alinejah vse od sredstev za vklepanje in vezanje do strelnega orožja, je po razumevanju Varuha že sam vzpostavil določeno lestvico prisilnih sredstev, ki si sledijo od milejšega k hujšemu. Vendar kot je bilo že omenjeno (glej opombo 10), gre pri tem zgolj za »načelno razvrstitev« in ne enoznačno presojo. Zato je tudi tu potrebno pravilo o uporabi milejših (oziroma hujših) policijskih pooblastil razlagati življenjsko in od primera do primera in sicer med drugim v povezavi s prvim odstavkom 16. člena ZNPPol. Uporabiti se sme namreč le tisto prisilno sredstvo, s katerim bo policijsko nalogo mogoče opraviti z najmanjšimi škodljivimi posledicami za osebo, proti kateri se uporablja – torej sorazmerno z namenom in ciljem uporabe (ta je v 72. členu ZNPPol na splošno izražena kot preprečitev ali odvrnitev nevarnosti). Omenjeno izhaja tudi iz tretjega odstavka 38. člena Pravilnika o policijskih pooblastilih (PPP), na podlagi katerega mora biti vrsta in intenziteta uporabljenega prisilnega sredstva sorazmerna načinu, sredstvu in moči upiranja ali napada osebe. Prisilno sredstvo je sicer dopustno uporabljati (le) tako dolgo, dokler namen uporabe ni dosežen ali dokler se ne izkaže, da namena ne bo mogoče doseči (četrti odstavek 38. člena PPP).

V 90. členu ZNPPol je določeno, da smejo policisti za vzpostavitev javnega reda, ko je ta huje in množično kršen poleg sredstev za vklepanje in vezanje, telesne sile, plinskega razpršilca, palice ali službenega psa, uporabiti tudi konjenico, posebna motorna vozila, vodni curek ali druga plinska ter druga z zakonom določena sredstva za pasivizacijo. Iz omenjenega razloga (vzpostavitev javnega reda, ko je ta huje in množično kršen) se smeta tako vodni curek, kot plinska sredstva za pasivizacijo uporabiti zgolj po odredbi generalnega direktorja policije, direktorja policijske uprave ali policista, ki ga za to pooblasti generalni direktor policije ali direktor policijske uprave (prvi odstavek 91. člena ZNPPol). V obrazložitvi k 91. členu Predloga Zakona o nalogah in pooblastilih policije¹² je navedeno, da *»uporaba prisilnih sredstev proti množici zmeraj predstavlja večjo nevarnost za hujše poškodbe oseb. Te lahko nastanejo zaradi neposrednega delovanja prisilnega sredstva ali zaradi drugih dejavnikov pri uporabi (beg, panika ...). Zato je pomembno, da se razlogi za uporabo dodatno pretehtajo, uporabo pa odredi pristojna oseba«.*

4. Poizvedbi Varuha in odgovora Ministrstva za notranje zadeve

4.1 Odziv na prvo poizvedbo

V poizvedbi, ki jo je Varuh Ministrstvu za notranje zadeve (MNZ) poslal 18. 10. 2021, je Varuh zaprosil za posredovanje poročila komisije, ki jo je na podlagi tretjega odstavka 133. člena ZNPPol 7. 10. 2021 ustanovil generalni direktor policije. Naloga omenjene komisije je bila, da celovito preveri okoliščine uporabe prisilnih sredstev ter pripravi poročilo z oceno, ali so policisti prisilna sredstva med varovanjem navedenega neprijavljenega javnega shoda uporabili zakonito in strokovno. Skupaj z omenjenim zaprosilom je Varuh ministrstvo pozval za nekatera dodatna pojasnila glede postopanja policistov, ki so izhajala iz navedb v prejetih pobudah in drugih Varuhu takrat dostopnih virov. V tej prvi poizvedbi se je Varuh v pretežni meri osredotočil na v drugem in tretjem poglavju tega poročila že primeroma izpostavljene vidike sorazmernosti pri uporabi prisilnih sredstev. Pojasnila MNZ, ki jih je Varuh na podlagi omenjene poizvedbe prejel 2. 12. 2021, zaradi preglednosti izpostavljamo skupaj s postavljenimi vprašanji oziroma izraženimi mnenji Varuha.

¹² Objavljen v Poročevalcu Državnega zbora Republike Slovenije dne 27. 9. 2012

- huje in množično kršen javni red

Glede vprašanja dejanske podlage oziroma okoliščin, ki so omogočale sklepanje, da je bil javni red huje in množično kršen, kar naj bi po oceni policije v izpostavljenem dogodku 5. 10. 2021 narekovalo uporabo prisilnih sredstev zoper množico (vodni curek ter plinska sredstva in druga z zakonom določena sredstva za pasivizacijo)¹³, se je MNZ v odgovoru v pretežnem delu sklicevalo na ugotovitve v Poročilu komisije za preveritev okoliščin uporabe prisilnih sredstev št. 2201-12/2021/42 (207-06) z 24. 11. 2021 (Poročilo komisije). Po navedbah ministrstva je Policija hujšo kršitev javnega reda z elementi nasilja utemeljila tudi s podatki glede napadov na policiste. Tako naj bi bilo *»zaradi metanja granitnih kock na policiste, poškodovanih šest policistov, ki so iskali zdravniško pomoč. Poškodovanih je bilo sicer več policistov, vendar niso iskali zdravniške pomoči in nastopili bolniškega staleža. Poškodovanih je bilo tudi osem službenih vozil, zaradi metanja granitnih kock je bilo poškodovanih šest zaščitnih ščitov, ki jih uporabljajo PPE,¹⁴ s kocko je bil zadet in poškodovan en občan«*. V odgovoru je ministrstvo ob tem še zapisalo, da je Policija ugotovila, da *»protestniki niso upoštevali ne opozoril in ne ukazov, na policiste so metali tudi druge predmete, jih neposredno napadali, jim zaradi svoje številčnosti onemogočali opravljanje policijskih nalog, s kršitvijo javnega reda pa v določenih primerih niso prenehali niti po uporabi specializiranega vozila z vodnim topom in plinskih sredstev. Da je šlo za hujše kršitve javnega reda z elementi nasilja po mnenju Policije kaže tudi to, da so protestniki v večjih skupinah na različnih krajih onemogočali javni promet, podirali prometno signalizacijo, po določenih ulicah odmetavali kontejnerje za smeti, z betonskimi podstavki za onemogočanje parkiranja na pločnikih so zaprli celotno ulico, metali stožce na policiste konjenike, poskušali plinska sredstva z brkami usmeriti proti policistom, prav tako pa so odvrgli plinsko sredstvo v eno od televizijskih hiš ter ovirali kolone varovanih oseb«*.

- evidentiranje uporabe prisilnih sredstev

Glede evidentiranja uporabe prisilnih sredstev je MNZ sporočilo, da so bile po pojasnilih Policije vse uporabe prisilnih sredstev evidentirane v uradnih zaznamkih o uporabi prisilnih sredstev, ki so bili vneseni v temu namenjeno policijsko evidenco. Iz teh dokumentov naj bi bilo tudi razvidno, kdo je prisilno sredstvo uporabil, katero in zakaj, naveden je tudi kraj in čas uporabe ter morebiti zaznane telesne poškodbe zaradi uporabe.

- nujnost uporabe prisilnih sredstev in vprašanje osredotočenost na kršitelje

V prvi poizvedbi iz oktobra 2021 je Varuh izrazil tudi mnenje, da imajo lahko (še zlasti ko gre za izpostavljenost večji količini plinskih sredstev) plinska sredstva podoben vpliv, kot ga lahko občuti oseba, ki je izpostavljena fizični sili. Zato je po mnenju Varuha pomembno, da je vsaka takšna uporaba prisilnih sredstev proti množici uporabljena le, ko je nepogrešljiva (*indispensable*), pri tem pa ne sme biti pretirana (*must not be excessive*). V okviru tega stališča je Varuh smiselno opozoril na zadevo Muradova proti Azerbajdžanu, kjer je Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP) obravnavalo primer, ko so pristojni organi uporabljali silo za zadušitev množičnih nemirov. Sodišče je takrat odločilo, da uporaba fizične sile, ki ni bila nujno potrebna zaradi lastnih ravnanj osebe, zoper katero je bila uporabljena, zmanjšuje človekovo dostojanstvo in načeloma krši prepoved mučenja iz 3. člena Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP)¹⁵. Zato je Varuh ministrstvu predlagal, da se z vidika

¹³ Na podlagi 90. člena ZNPPol smejo policisti uporabiti vodni curek in plinska sredstva zgolj za namen vzpostavljanja javnega reda, ko je ta huje in množično kršen.

¹⁴ PPE – pripadniki posebne policijske enote.

¹⁵ *»Moreover, in the particular circumstances of the present case, special importance should be attached to the fact that the injury was sustained while the applicant was within the area in which the law-enforcement authorities were conducting an operation during which they resorted to the use of force for the purpose of*

delovanja policije pri obvladovanju množice (tako v konkretnem primeru, kot sicer) opredeli glede hierarhije obeh prisilnih sredstev (vodnega curka in plinskih sredstev) znotraj celotnega nabora prisilnih sredstev, kot tudi glede siceršnjega delovanja policije, ki mora biti predvsem osredotočeno na kršitelje, kadar okoliščine to dopuščajo za uspešno opravo policijske naloge. Tako kot je pomembno, da se uporabi (zgolj) tisto sredstvo, s katerim je nalogo mogoče opraviti z najmanjšimi škodljivimi posledicami za osebo proti kateri se uporablja, je po mnenju Varuha še toliko bolj pomembno, da se s prisilnimi sredstvi (seveda če okoliščine to dopuščajo) ne prizadene drugih. Policisti bi se morali po mnenju Varuha pri izvajanju svojih nalog za to aktivno prizadevati.

Pri odgovoru na izpostavljeno stališče oziroma vprašanje Varuha se je MNZ oprlo na oceno komisije vsebovano v Poročilu komisije, ki je z izjemo nekaterih posebej navedenih primerov v tem poročilu¹⁶, ugotovilo, da so policisti prisilna sredstva z uporabo vodnega topa in plinskih sredstev uporabili skladno z zakonsko podlago, saj na drugačen način in s predhodno izvedenimi policijskimi pooblastili (opozorila, ukazi, telesna sila, potiskanje množice) in drugimi ukrepi (taktična postavitve policistov, število policistov in število protestnikov), ne bi mogli opraviti policijskih nalog. Pri tem naj bi policisti uporabili prisilna sredstva, s katerimi so lahko opravili policijske naloge z najmanjšimi škodljivimi posledicami. Po mnenju komisije naj bi policisti prisilna sredstva uporabili v skladu s pravili policijske stroke, z uporabo pa naj bi prenehali takoj, ko je bil javni red vzpostavljen. Po oceni komisije naj bi bila s tem uporaba prisilnih sredstev primerna, nujna, neizogibno potrebna, ter v sorazmerju z ustavno dopustnim ciljem – vzpostavitev javnega reda, ki je bil huje in množično kršen. Uporaba prisilnih sredstev naj bi bila po oceni komisije tudi sorazmerna načinom, sredstvom in moči upiranja ter napadov na policiste. Ministrstvo je ob tem tudi izpostavilo, da čeprav je šlo po mnenju komisije v konkretnem primeru za kompleksno varovanje in množično uporabo prisilnih sredstev, ker je bil javni red huje in množično kršen, ta ni ugotovila, da bi osebe, zoper katere so policisti uporabili veliko število prisilnih sredstev, utrpeli telesne poškodbe, kar naj bi kazalo na to, da so policisti uporabili prisilna sredstva v skladu z načelom sorazmernosti.

- plinska sredstva znotraj hierarhije prisilnih sredstev

V zvezi z morebitno hierarhično razvrstitvijo izpostavljenih prisilnih sredstev (vodnega curka in plinskih sredstev) glede na škodljive posledice znotraj celotnega nabora prisilnih sredstev, je MNZ navedlo, da prisilnih sredstev ni mogoče taksativno razvrstiti od

quelling mass unrest. In this connection, the Court notes that Article 3 does not prohibit the use of force in certain well-defined circumstances. However, such force may be used only if indispensable and must not be excessive (see Kurnaz and Others, cited above, § 52, and Ivan Vasilev v. Bulgaria, no. 48130/99, § 63, 12 April 2007). Recourse to physical force which has not been made strictly necessary by a person's own conduct diminishes human dignity and is in principle an infringement of the right set forth in Article 3 of the Convention.»

¹⁶ Poročilo komisije str. 25: »Kljub temu, da se komisija zaveda, da je šlo v konkretnem primeru za izjemno zahtevno organizacijo in izvedbo varovanja, da je bil javni red huje kršen in da so bili protestniki izjemno nasilni, pa je komisija ugotovila nekaj nepravilnosti, na katere želi opozoriti. Na velikem številu pridobljenih posnetkov osebnih telesnih kamer, ki so jih naredili pripadniki PPE je vidna le uporaba prisilnih sredstev, niso pa posnete kršitve, kar lahko v določenih primerih poraja dvom ali je do množičnih kršitev sploh prišlo (predvsem gre za posnetke podnevi). Prav tako je na posnetkih malokrat slišati povelje, da se z uporabo prisilnih sredstev preneha. (...) Komisija je tudi mnenja, da na Celovski cesti, ne glede na opisano dogajanje, ni bilo nobenih razlogov, da se množico iz specializiranega vozila z vodnim topom ne opozori na uporabo prisilnih sredstev, pa le to ni bilo storjeno. Kot nestrokovno je komisija ocenila dogodek, ko so pripadniki PPE iz smeri Čopove ulice (ne glede na dogajanje) proti Prešernovem trgu izstreljevali plinske naboje (napačna izbira nabojev z daljšim dometom), ki so padali na naveden trg, kjer pa ni bilo nikogar, ki bi kršil javni red in mir, saj je bil trg skoraj prazen, plin pa se je zgolj širil proti pripadnikom PPE. Enako je komisija mnenja v primeru kršitev na Celovski cesti, oziroma primer, ko so izstrelki padali na območje otroških igral in na protestnike, ki so se s kraja oddaljevali (napačna izbira nabojev z daljšim dometom). Komisija je ob pregledu posnetkov na Kongresnem trgu, kjer so takrat delovali pripadniki PU - PP (posnetka št. 1 in št. 2 osebnih telesnih kamer ugotovila, da ni bilo nobenih pogojev za izstreljevanje plinskih sredstev - plinskih nabojev, saj na posnetkih ni videti prav nobene kršitve, kaj šele množične kršitve javnega reda. Ker komisija v opisanem primeru ni mogla ugotoviti zakonskih pogojev za opisan primer uporabe prisilnih sredstev, predlaga, da se poročilo in preučitev primera odstopi pristojni službi GPU SNPI.«

milejšega in hujšega. Pri tem naj bi bil zakonodajalec jasen le pri uporabi telesne sile, za katero je posebej določil, da je uporaba strokovnih prijemov milejše prisilno sredstvo od uporabe plinskega razpršilca, strokovnih udarcev in metov ter od uporabe palice. Tudi za strelno orožje, naj bi bilo mogoče trditi, da ga je zakonodajalec opredelil kot najhujše prisilno sredstvo, ker je za njegovo uporabo predpisal najstrožje in najbolj precizne pogoje. Drugih prisilnih sredstev pa naj ne bi bilo mogoče natančno razvrstiti po hierarhiji škodljivih posledic. Kot je navedlo MNZ naj bi bila njihova razvrstitev odvisna od konkretnega primera, od konkretnih okoliščin, v katerih se mora uporabiti enega od prisilnih sredstev.

V poizvedbi je Varuha tudi zanimalo, ali ima sicer policija izoblikovana navodila (oziroma če je takšna navodila zagotovil proizvajalec) glede (primerne) količine uporabljenih plinskih sredstev na določeni površini na prostem, v okviru določene časovne komponente, še zlasti, ko gre za poseljena območja. Glede tega je ministrstvo pojasnilo, da policija takšnih navodil nima.

4.2 Odziv na dodatno poizvedbo

Ker so posredovane informacije v odgovoru MNZ ter ugotovitve v poročilu komisije odprle nekatera dodatna vprašanja, je Varuh le-ta vključil v dodatno poizvedbo, ki je bila MNZ poslana 10. 2. 2022. Odgovor nanjo (skupaj z vso zaproseno dokumentacijo)¹⁷ je Varuh prejel 10. 5. 2022.

- razlog razpustitve shoda

Varuh je v poizvedbi iz februarja 2022 ministrstvo zaprosil za dodatna pojasnila glede razlogov za razpustitev shoda. Že pred obravnavanim shodom je Varuh opravil monitoring postopanja policije na protestu v Ljubljani 28. 5. 2021. Takrat je bilo po ocenah Policije petkrat več udeležencev (15.000) kot 5. 10. 2021, ki so se prav tako odpravili na ulice, vendar protest ni bil razpuščen. Policisti so takrat zaradi varnosti protestnikov in ostalih oseb poskrbeli za urejanje prometa in sicer med drugim z ustavitvijo avtobusnega prometa in nekaterimi zaporami cest. Iz Poročila komisije izhaja, da so se ob 15.00 uri na Trgu republike začeli zbirati udeleženci protesta in da so se ob 16.24 uri pričeli izvajati govori. Zgolj minuto po zadnjem govoru, ki se je pričel ob 16.36, je bila po navedbah v Poročilu komisije sprejeta odločitev, da se shod razpusti. Glede na že omenjeno postopanje policije ob protestu 28. 5. 2021 se je tako Varuhu zastavilo vprašanje glede »hipne« odločitve policije¹⁸, da se shod razpusti takoj po omenjenem nagovoru in premiku množice.

Kot je sporočilo MNZ, je bil po navedbah Policije njen »hipen« odziv posledica hipnega odziva množice na poziv govorca¹⁹. Na odločitev o razpustitvi shoda naj bi pomembno

¹⁷ Z namenom, da bi lahko Varuh preveril kakšne informacije, kot tudi morebitne konkretne odreditve so takrat prejeli policisti PPE je Varuh zaprosil za posnetke pogovorov po TETRA sistemu zvez, ki so glede takratnega protesta potekali preko različnih kanalov. Ker je Varuha zanimalo konkretno odločanje (in podlaga za sprejete odločitve) o uporabi plinskih sredstev in vodnega curka ter prenehanju njihove uporabe, se je zaprosilo nanašalo tudi na posredovanje posnetkov govorne komunikacije med operativnim štabom Policijske uprave Ljubljana in operativnim štabom Generalne policijske uprave, ki sta bila vzpostavljena v zvezi z omenjenim dogodkom. V poizvedbi je Varuh prav tako zaprosil za posnetke osebnih kamer policistov in drugo video gradivo, ki je zajemalo aktivnosti policistov oziroma množice, proti kateri so policisti delovali.

¹⁸ Povzetek besedila Poročila komisije, str. 13-14: Zaradi jasnih in očitnih pozivov k uresničevanju namenov, ki so prepovedani po določbah 6. člena Zakona o javnih zbiranjih (ZJZ) ter hipnemu odzivu množice na izrečene pozive, ki mu je sledila in že zasedla vozišče Šubičeve ulice ter s tem v celoti onemogočila promet, je vodja varovanja PU Ljubljana (po posvetu z namestnikom GDP, direktorjem PU Ljubljana in pomočnikom vodje varovanja) izdal ukaz, da se shod razpusti (2. odstavek 32. člena ZJZ in 4. odstavek 56. člena ZNPPol).

¹⁹ Razpustitev shoda po pojasnilih Policije ni bila odrejena zaradi samega govora udeleženca, temveč zaradi njegovega poziva po ozvočenju: »še enkrat sprašujem, kdo je za sprehod po Ljubljani (nato sledi vzklík podpore množice) in mobilizacijski poziv množici: »no pa pojdemo« ter njegovo takojšnje gibanje v smeri Šubičeve in naprej na Slovensko cesto, čemur je sledila množica, ki je v celoti zasedla ulice in ustavila

vplival tudi element nepredvidljivosti številčne in emocionalno razvnete množice, ki je bila povedena in neposredno vodena²⁰. Samo takratno dogajanje in razlogi za izpostavljeno odločitev Policije naj bi bili sicer podrobno opisani na 13. in 14. strani Poročila komisije. Omenjeno postopanje Policije naj bi temeljilo tudi na preteklih izkušnjah. V konkretnem primeru naj bi tako vodstvo policije ugotavljalo elemente in razloge, ki so opredeljeni v 6. členu Zakona o javnih zbiranjih (ZJZ)²¹ ter upoštevalo vse predhodno zbrane operativne informacije²² in izkušnje iz prejšnjih varovanj neprijavljenih shodov²³ ter jih sorazmerno uporabilo glede odločitve, da se shod razpusti. Policija naj bi v fazi načrtovanja predvidevala tudi opisan potek dogodkov, zato naj bi temu ustrezno predvidela ter načrtovala tudi ukrepe in resurse. Ko so bili po oceni Policije izpolnjeni pogoji, je bil shod takoj razpuščen, nadaljnji ukrepi pa usmerjeni v vzpostavljane javnega reda in miru.

Razpustitev shoda 5. 10. 2021 (naj bi po navedbah Policije v odgovoru MNZ) imela tudi dodatne specifične okoliščine, ki jih ne gre povsem primerjati s prejšnjimi shodi, ker je bil glede na opredeljeno oceno tveganja in varnostne dogodke v okviru predsedovanja Republike Slovenije EU, tega dne varnostno specifičen.²⁴ Zbrane informacije so nakazovale veliko verjetnost, da bodo protestniki iz faze mirnega zborovanja prešli v zasedbo ulic in cest ter nameravali povzročati splošni nered in ovirati ter preprečevati njegovo vzpostavitev. Bolj radikalni pozivi naj bi bili usmerjeni tudi k oviranju in onemogočanju aktivnosti v zvezi s programom dogodkov ob predsedovanju EU, kar se naj bi v pretežnem delu tudi dejansko udejanjilo.

- predvidljivost shoda in predhodne priprave policije

Čeprav protest 5. 10. 2021 ni bil prijavljen, je bil vendarle napovedan in sicer, da se bo odvijal v torek 5. 10. 2021 in v sredo 6. 10. 2021 ob 15. uri na območju mesta Ljubljana, pred Državnim zborom RS (predvidoma na območju Trga republike v Ljubljani) in na drugih neznanih lokacijah na območju Ljubljane. Zato je Varuha v dodatni poizvedbi tudi

promet. Na podlagi mobilizacijskega poziva in ob hkratni, praktično takojšnji zasedbi ulic, so bili po mnenju Policije izpolnjeni pogoji za razpustitev shoda v skladu s 33. členom (ZJZ).

²⁰ Iz preteklih podobnih situacij in zbranih informacij, je bila po navedbah Policije tudi v tem primeru podana gotovost, da bo vodenje množice potekalo z nadaljnjim celotnim zasedanjem ulic in povzročanjem splošnega nerada, neupoštevanjem opozoril in ukazov policistov ter nasiljem zoper zakonito izvajanje pooblastil policistov.

²¹ 6. člen ZJZ (omejitve) – (1) Prepovedano je organizirati shode oziroma prireditve z namenom, da bi se na njih izvrševala kazniva dejanja oziroma pozivalo k izvrševanju kaznivih dejanj, ali z namenom povzročanja nasilja, motenja javnega reda oziroma oviranja javnega prometa. (2) Prepovedano je organizirati shode oziroma prireditve na prostem v neposredni bližini objektov, ki se varujejo po posebnih predpisih, če bi shod oziroma prireditve lahko ovirala varovanje teh objektov. (3) Pristojni organ prepove shod oziroma prireditve tudi v primerih, ko organizator ni izkazal zadostnih ukrepov za zagotovitev reda, varnosti življenja in zdravja udeležencev in drugih oseb, varnosti premoženja, varnosti javnega prometa, varstva okolja, brezhibnosti naprav ali varne uporabe predmetov, zaradi katerih je lahko ogroženo življenje, zdravje ali premoženje ljudi, če je uporaba prireditvenega prostora z odločbo državnega organa prepovedana ali če ministrica oziroma minister, pristojen za zdravstvo, v mejah z zakonom določenih pooblastil, prepove zbiranje ljudi na določenih javnih mestih.

²² Ob tem je MNZ Varuha seznanilo z vsebino besedila, ki ga je pridobila Policija in naj bi bilo namenjeno protestnikom. Na podlagi takšnega navodila protestnikom je Policija sklepala, da je bil cilj dela protestnikov »nepredvidljivo zasedanje ulic in povzročanje splošnega nerada, z neupoštevanjem opozoril in ukazov policistov ter nasiljem zoper zakonito izvajanje pooblastil policistov«.

²³ Po podatkih Policije je ta v zvezi z neprijavljenim javnim shodom v Ljubljani 15. 9. 2021 obravnavala osemnajst kaznivih dejanj (od tega eno kaznivo dejanje Poškodovanje ali uničenje stvari, ki so posebnega kulturnega pomena ali naravne vrednote po 219. členu Kazenskega zakonika (KZ-1); štirinajst kaznivih dejanj Poškodovanje tuje stvari po 220. členu KZ-1; eno kaznivo dejanje Tatvina po 204. členu KZ-1; in dve kaznivi dejanji Napad na uradno osebo, ko opravlja naloge varnosti po 300. členu KZ-1). V zvezi z neprijavljenim javnim shodom v Ljubljani 29. 9. 2021 je Policija obravnavala devet kaznivih dejanj (od tega pet kaznivih dejanj po 220. členu KZ-1; eno kaznivo dejanje Lahka telesna poškodba po 122. členu KZ-1; dve kaznivi dejanji po 300. členu KZ-1; in eno kaznivo dejanje Ogrožanje javnega prometa z nevarnim dejanjem in sredstvom po 326. KZ-1).

²⁴ Tej oceni se pridružuje tudi Varuh, saj ne gre spregledati tudi aktivacijo 9. člena ZNPPol in nekatere druge (predhodne) dogodke ter politične izjave.

zanimalo, katere predhodne priprave je Policija izvedla in katere ukrepe v nadaljevanju tudi sprejela, da bi morebitno gibanja množice v čim manjši meri prizadelo odvijanje prometa (kot je npr. postavitve kovinskih ograj, posebne formacije policistov, obveščanje cestnih podjetij za zagotovitev ustrezne prometne signalizacije v primeru zapor ...).

Glede tega je v odgovoru na poizvedbo MNZ zapisalo, da so po pojasnilih Policije že v Poročilu komisije podrobno obrazložene vse priprave Policije in ukrepe, ki so bili sprejeti. Policija je na določenih mestih postavila tudi ograje – predvsem na območju okoli Državnega zbora. Policija pa takrat na druge lokacije, ki so ji bile še nepoznane, ni mogla postavljati kovinskih ograj. Ob tem je Policija uporabljala tudi posebne formacije policistov npr. za zapiranje določenih ulic, potiskanje množice in spremljanje vodnega topa, praznjenje določenega prostora, kjer je bilo to mogoče.

- obseg motenj v javnem prometu

Varuh je v prejetem Poročilu komisije zasledil, da se kot razlog za uporabo plinskih sredstev pogosto omenja (zgolj), da se je množica nahajala na vozišču in s tem huje kršila javni red. Glede na siceršnji prometni režim v centru mesta Ljubljana in nekatere druge omejitve v prometu, ki so bile dodatno sprejete z odredbo generalnega direktorja policije dne 4. 10. 2021 o omejitvi ali prepovedi gibanja na določenih območjih, določenih krajih ali na javnih mestih, je Varuh v poizvedbi zaprosil tudi za okvirno oceno, v kolikšni meri (tako po času trajanja, kot npr. predvidenem obsegu udeležencev v prometu) je bil zaradi gibanja protestnikov dne 5. 10. 2021 moten cestni promet. Iz odgovora izhaja, da Policija podatka o obsegu oviranja, ki ga je v javnem prometu povzročilo ravnanje protestnikov ni posebej beležila oziroma ugotavljala, naj bi pa sicer bilo to (kot navaja Policija) deloma razvidno iz posredovanih videoposnetkov²⁵, za katere je zaprosil Varuh. Na podlagi teh posnetkov je Policija podala delno oceno, da je bilo verjetno ustavljenih na stotine vozil in s tem posameznikom onemogočeno svobodno gibanje, saj je kolona vozil daljša od tega do kam seže objektiv kamer.

- uporaba plinskih sredstev kot način za odpravljanje motenj v prometu in vzpostavitev javnega reda

Glede na to, da je imela policija do obravnavanega protesta tudi že številne bogate izkušnje z drugimi protesti, ki so potekali v centru Ljubljane in kjer je prav tako prihajalo do zasedbe vozišč (in s tem oviranja oziroma ustavljanja prometa) je Varuh v poizvedbi zaprosil tudi za stališče Policije, ali se je obseg uporabe plinskih sredstev dne 5. 10. 2021 v danih okoliščinah z operativnega vidika izkazal kot primeren in sorazmeren način za vzpostavitev prometa in javnega reda.²⁶ V odgovoru MNZ je Policija glede tega vprašanja navedla, da je v primerih, ko je komisija ocenila da temu ni tako (to je, da uporaba takšnih prisilnih sredstev ne bi bila primerna ali sorazmerna), svojo oceno podala v Poročilu komisije. Ob tem pa je Policija posebej izpostavila okoliščino, da ni bilo zaznanih hujših posledic, kot bi bile npr. telesne poškodbe, medtem ko neprijetnega občutka zaradi delovanja plinskih sredstev po mnenju Policije ne gre oceniti kot nesorazmernega, saj je verjetno le ta prisoten tudi ob drugih oblikah uporabe prisilnih sredstev.

Glede izraženega pomisleka Varuha, da so bili večji količini plina s tem posredno daljši čas izpostavljeni tudi udeleženci prometa in naključni mimoidoči, v odgovoru MNZ Policija pojasnjuje, da so ravno udeleženci protesta, s svojo zasedbo cest, povzročili

²⁵ Pri tem gre za pridobljene posnetke iz videonadzora javno dostopnih območij, ki ga v nekaterih križiščih izvaja Javno podjetje Ljubljanska parkirišča in tržnice, d.o.o..

²⁶ Iz različnih takrat objavljenih virov (tako v medijih kot na spletu) je bilo mogoče zaslediti tudi, da so se sicer takrat nekateri protestniki zaradi uporabe plinskih sredstev še dodatno razkropili v »stranske« ulice ter s tem vplivali na aktivnosti tam prisotnih, ki s samim dogajanjem niso imeli nič skupnega. Večji količini plina so bili s tem posredno daljši čas izpostavljeni tudi udeleženci prometa in naključni mimoidoči, kar je (ob siceršnjih aktivnostih protestnikov) po mnenju Varuha lahko še dodatno poslabšalo njihov položaj.

zaustavitev prometa, ter s tem povzročili ne omogočanje svobodnega gibanja in s tem izpostavljenost udeležencev prometa in naključnih mimoidočih. Ob tem je Policija še pojasnila, da ne razpolaga s plinskimi sredstvi, ki bi hipoma delovale na ljudi in jim v trenutku povzročile neprijetnosti, kot so solzenje oči ali npr. oteženo dihanje²⁷. Da se lahko osebe, tudi v primeru, če del izstrelka pade v njihovo neposredno bližino, lahko pravočasno umaknejo, če to želijo, naj bi po mnenju Policije izhajalo tudi iz nekaterih posnetkov dogajanja²⁸.

Po navedbah Policije vsebovanih v odgovoru na poizvedbo Varuha naj bi bila javnost pred samimi dogodki opozorjena²⁹, da bo gibanje na določenih mestih omejeno. V okviru tega naj bi bili vsi, ki bi se kakorkoli znašli na območjih, kjer bo omejeno gibanje, naprošeni, da upoštevajo navodila in usmeritve policistov. Pojasnjeno naj bi tudi bilo, da če osebe ne bodo upoštevale zakonitih ukazov policistov, bodo ti po predhodnem opozorilu, zoper njih uporabili ostala pooblastila in prisilna sredstva po načelu sorazmernosti. V skrbi za varnost naključnih posameznikov so v teh sporočilih svetovali, naj bodo tudi sami pozorni na posamične dogodke, ki bi jih lahko ogrozili ali poškodovali (npr. metanje nevarnih predmetov, pirotehničnih izdelkov, nevarnih snovi). V takšnih primerih, še posebej ob hujših in množičnih kršitvah, so priporočali, naj se takoj umaknejo na varno po najkrajši poti v smeri, kjer ni nasilnih protestnikov, saj lahko le z umikom oziroma izpraznitvijo prostora, policistom omogočijo učinkovito izvedbo njihovih nalog, obenem prispevajo k čim hitrejši vzpostavitvi javnega reda in miru ter odpravi vseh vrst ogrožanj.

- vprašanje morebitnega vpliva policije na ravnanje množice

Pomemben trenutek, ki je lahko takrat deloma prispeval k razvoju nadaljnega dogajanja, je po mnenju Varuha bilo tudi prijetje enega izmed protestnikov. V Poročilu komisije so se šele v zvezi z omenjenim prijetjem prvič omenjali napadi na policiste. Pred tem pa sicer vse od takrat, ko so se na Trgu republike začeli zbirati udeleženci protesta (okrog 15.00 ure) v Poročilu komisije ni zabeleženih aktivnosti, ki bi jih lahko opredelili kot napad ali aktivno upiranje, zato je mogoče sklepati, da Policija takšnih primerov v tistem času ni zaznala. Na izrecno tovrstno vprašanje Varuha v poizvedbi MNZ ni omenilo, da bi policisti morda v času protesta, ko se je ta odvijal na Trgu republike obravnavali posamezne kršitve.

V Poročilu komisije je podrobneje opisano konkretno prijetje protestnika v Wolfovi ulici ter njegovo privajanje do intervencijskega vozila v križišču Slovenske in Šubičeve ulice, kjer naj bi ob 16.50 uri »množica protestnikov (zbranih je bilo več 100 oseb) obstopila intervencijsko vozilo in manjšo skupino policistov (15 policistov iz varovanja) in jim s tem preprečili odvoz pridržane osebe«. Glede na opisano je Varuh MNZ zaprosil za pojasnilo

²⁷ Že v prvem odgovoru na poizvedbo Varuha se je MNZ sicer glede načina uporabe plinskih sredstev sklicevalo tudi na ugotovitve v Poročilu komisije. Slednja naj bi namreč po pregledu dokumentacije, posnetkov in opravljenih razgovorov menila, da so policisti, prisilna sredstva uporabili na način, ki je določen v zakonu, podzakonskem predpisu ter pravilih policijske stroke. V 48. členu PPP je določeno, da plinska sredstva policist uporabi tako, da plinski naboj ali snov s plinsko pištolo, puško ali drugo napravo izstrelji, plinsko ročno bombo odvrže ali druga sredstva razprši v smeri oseb, zoper katere jih uporablja in da plinskih in drugih sredstev za pasivizacijo policist ne sme usmerjeno odvreči ali izstreliti v vitalne dele telesa, kot so glava, vrat in genitalije, razen če je to nujno, ker oseba neposredno ogroža življenje policistov ali druge osebe. Kljub velikemu številu uporabljenih navedenih sredstev, komisija ni zasledila primera, da bi bil katerikoli protestnik zadet na opisan način.

²⁸ Dodatno izkušnjo za nadaljnje delo Policije naj bi po navedbah v odgovoru MNZ predstavljal tudi ob dogodku zaznan družben odziv, da se »nevtralni posamezniki ali skupine«, ob zaznavah uličnih konfliktov in delovanja večjega števila policistov (ki so bili opremljeni z opremo za vzdrževanje javnega reda in so že na videz delovali drugače), niso izognili oziroma takoj zapustili konfliktnega območja, temveč so nemoteno in »nič hudega sluteč« nadaljevali svoje načrtovane aktivnosti (hojo, sprehajanje, idr. v določeni smeri) ter so s tem hote in zavestno vstopali na takšna območja in bili pri tem izpostavljeni.

²⁹ Kot je izhajalo iz odgovora na poizvedbo naj bi bila takšna obvestila podana vsem medijem, na uporabo prisilnih sredstev naj bi policisti opozarjali tudi preko megafonov.

o razlogih, da so policisti v nadaljevanju prijetega privedli (prav) na mesto, kjer se je takrat dejansko nahajal pretežni del protestnikov. Po mnenju Varuha bi lahko namreč tudi to v takratni situaciji pomembno vplivalo na nadaljnje dogajanje,³⁰ kateremu je sledil ukaz za uporabo prisilnih sredstev proti množici.

Glede zaprosenega pojasnila, je v odgovoru MNZ zapisalo, da s Policije odgovarjajo, da so policisti navedenega privedli po najbližji poti do najbližjega vozila za odvoz oseb, ki jim je odvzeta prostost. Ko tudi, da Policija na vedenje protestnikov ni imela nobenega vpliva, imela pa je zakonsko dolžnost, da ukrene vse potrebno, da vzpostavi javni red in mir, kar naj bi tudi storila.

- postopnost uporabe prisilnih sredstev in drugih pooblastil policije ter vprašanje osredotočenosti na najhujše kršitelje

Varuhu se je ob prebiranju Poročila komisije zastavilo vprašanje doslednega upoštevanja postopnosti uporabe prisilnih sredstev, kot tudi osredotočenost na kršitelje, kar bi bilo pričakovati pred samo izdajo dovoljenja (ukaza) za uporabo plinskih sredstev proti množici. Po mnenju Varuha bi bilo v začetni fazi delovanja policistov proti množici po vsej verjetnosti pričakovati tudi sprejetje morebitnih predhodnih ukrepov za obvladovanje množice z namenom, da se jo kontrolira na določenem območju. Bodisi z oblikovanjem »kordona« PPE, s katerim bi se preprečilo gibanje množice v določeno smer, oziroma z oblikovanjem skupin, ki bi iz množice izločile kršitelje, ki so z metanjem predmetov ter na druge načine ogrožali policiste in osebe v bližini. Varuh je zato v poizvedbi zaprosil za pojasnilo, če so se takšni ukrepi izvajali (pa v Poročilu komisije zgolj niso bili navedeni), oziroma o razlogih, da takšni in podobni ukrepi, s katerimi bi se postopalo predvsem proti posameznim najhujšim kršiteljem, niso bili sprejeti.

Ob tem je Varuh v poizvedbi opozoril še, da ob pregledu Poročila komisije ugotavlja, da naj bi bila uporaba prisilnih sredstev proti posameznikom (različne oblike telesne sile) med 15.00 in 19.00 uro evidentirana zgolj v petih primerih. Poleg že omenjenega pridržanega so policisti v izpostavljenem času prijeli (zgolj) še eno osebo in ji odredili pridržanje. Po 19.00 uri pa so policisti prijeli in odredili pridržanje 20 osebam. Večina plinskih sredstev in drugih sredstev za pasivizacijo proti množici naj bi bila sicer uporabljena pred 19.00 uro. Na podlagi tega je bilo po mnenju Varuha mogoče sklepati, da policisti v času, ko je bila uporabljena večina prisilnih sredstev proti množici, svojih aktivnosti sploh niso (z izjemo nekaterih primerov) usmerili predvsem proti osebam, ki naj bi napadale, oziroma se aktivno upirale. Zato je Varuh na podlagi informacij, s katerimi je v času pred opravo dodatne poizvedbe razpolagal, menil, da opisano delovanje policije, ki naj ne bi bilo aktivno usmerjeno na najhujše kršitelje (tudi na način, da bi bili pravočasno odstranjeni iz množice), po vsej verjetnosti tudi ni moglo prispevati k zmanjšanju napetosti med protestniki in policijo, ampak jo je lahko (čeprav nenamerno) poglobljalo in s tem dodatno ogrožalo tako policiste kot protestnike in druge tam prisotne osebe. Upoštevajoč izpostavljen vidik takratnega dogajanja, je Varuh v poizvedbi zaprosil za opredelitev glede omenjenega postopanja policistov, oziroma razlogov za ukrepanje, ki se je nakazovalo na podlagi Poročila komisije.

MNZ je v odgovoru povzelo stališče Policije, ki je opozorila, da večjo težavo od mirnih protestnikov predstavljajo skupine nasilnih protestnikov, ki se pojavljajo na posameznih protestnih shodih. Ti naj bi za infiltriranje v bližino varovanih objektov in policistov uporabljali skrivanje v množici načeloma mirnih protestnikov. Takšne nasilne skupine naj ne bi večinoma proti policistom delovale z neposredno fizično silo, »ampak se po

³⁰ V Poročilu komisije je to dogajanje opisano kot: »Policistom ob intervencijskem vozilu s kordonom, zaradi številčne premoči udeležencev, ni uspelo množice odriniti. V tem času se je množica hipno večala, nabralo se je več kot 1.000 oseb. Protestniki v ospredju so s pasivnim upiranjem (udeleženci so se posedli okoli intervencijskega vozila) in vse bolj intenzivnimi napadi iz ozadja množice (metanje jajc, plastenk, ...) na policiste pri izvajanju privedbe, ogrožali policiste in druge udeležence v bližini policijskega postopka«.

začetnih nasilnih dejanjih umaknejo na določeno razdaljo in iz razdalje v policiste mečejo razne nevarne predmete, ki jih prinesejo s seboj ali pa jih dobijo s sprotnim uničevanjem predmetov v mestnih ulicah (granitne kocke, kosi betonskih korit, prometni znaki,...). Poleg tega proti policistom odmetavajo razno pirotehniko. V primerih, ko policisti skušajo te skupine zajeti, se razdelijo v več manjših skupin in se razkropijo po ulicah ter kasneje spet združujejo v večje skupine. Zato je prijetje kršiteljev in vzpostavljanje javnega reda toliko bolj oteženo, protestni shodi pa se širijo na večje območje».

Glede na opisano naj bi (izhajajoč iz odgovora MNZ) svojo taktiko delovanja in vrsto prisilnih sredstev, ki so uporabljena zoper množico, prilagodila tudi PPE. V odgovoru MNZ je v okviru tega med drugim mogoče prebrati, da »medtem, ko se v primeru fizičnega kontakta s kršitelji lahko uporabi kordon policistov, ki s telesno silo, uporabo palic, in ščitov vzpostavlja javni red, pa to v opisanih primerih ni mogoče. Zaradi opisane drugačne taktike delovanja nasilnih protestnikov in njihove večje oddaljenosti, teh ni mogoče zajeti na nekem območju. Nasilni protestniki v takih primerih ne čakajo na enem mestu, temveč se pomikajo v skupinah po ulicah. Vsak premik policijskega kordona zahteva določen čas, prav tako je treba upoštevati tudi ovire, v samem mestnem jedru, ki onemogočajo hitre premike enot policije (potopni valji, redni promet,...). Poleg tega je število policistov, ki sodelujejo pri varovanju protestnega shoda omejeno, dinamika dogajanja pa se spreminja iz minute v minuto. Zato zapiranje ulic s kordoni ni izvedljivo. Takrat v primerih, ko javnega reda, ki je huje ali množično kršen ni mogoče drugače vzpostaviti, pride za vzpostavitev javnega reda v poštev edino uporaba vodnega curka in plinskih sredstev zoper množico in uporaba gumijastih (penastih) nabojev za delovanje na posamezne nasilne kršitelje v množici«.

- razsežnost uporabljenih plinskih sredstev in njihov vpliv na ostale

V obravnavanem primeru je bila velika količina plinskih sredstev tekom dneva uporabljena v središču mesta, torej na območju kjer so bile takrat tudi naključne osebe, ki s samim dogajanjem, ki so ga policisti skušali obvladovati, niso imele nič skupnega, kakor tudi protestniki, ki se aktivno niso upirali. V Poročilu komisije je na več mestih mogoče zaslediti, da komisija v nekaterih primerih ocene o zakonitosti in strokovnosti v zvezi z uporabo prisilnih sredstev proti množici ni mogla podati, ker v posameznem primeru ni šlo za neposredno uporabo plinskih sredstev proti osebi, na katero so sicer vplivala³¹. S tem je posredno izostala tudi ocena glede primernosti (oziroma sorazmernosti) uporabe plinskih sredstev in vodnega curka z vidika njihovega vpliva na tam živeče prebivalce in naključne mimoidoče ter protestnike, ki se aktivno niso upirali. Ker so omenjena sredstva pri svojem delovanju v določeni meri neselektivna glede oseb, na katere učinkujejo, se po mnenju Varuha v primeru njihove uporabe ne sme povsem zanemariti njihovega vpliva na druge. Kadar sicer okoliščine to dopuščajo, se morajo državni organi pri svojem delovanju izogibati povzročanju neprijetnosti (ki niso nujno le (fizične) poškodbe, ali merljive zdravstvene težave), še posebej takrat, ko posamezniki s svojimi aktivnostmi predhodno niso prispevali k situaciji, ki jo policija ali drug državni organ obravnava (oziroma obvladuje).

Ker je bilo v Poročilu komisije ob tem omenjeno, da za zunanja območja (ulice, trgi, parki) ne obstajajo standardi ali zgornje količine uporabe plinskih sredstev (omejitve) ter da so po pojasnilih vodstva PPE policisti plinska sredstva (takrat) uporabili v skladu s pravili stroke, je Varuh MNZ zaprosil za tovrstna pojasnila. MNZ je glede tega sporočilo, da je v zvezi s tem, »kakšna količina plinskih sredstev bo uporabljena zoper množico, odvisno predvsem od vremenskih pogojev, velikosti množice in konfiguracije okolice. Od

³¹ Poročilo str. 21: » ... je razvidno, da je njena hčer vstopila v oblak dima, za katerega je velika verjetnost, da je bil nastal od uporabe plinskih sredstev. Policija v danem primeru ni mogla naprej obveščati občanov, da bodo uporabljena plinska sredstva, saj ima v zakonu določeno, da na navedeno opozori, pred uporabo določene osebe ali osebo, zoper katero bo prisilno sredstvo uporabila. V navedenem primeru ni šlo za neposredno uporabo proti njeni hčeri, zato tudi ocena o zakonitosti in strokovnosti ni mogla biti podana.«

vremenskih pogojev je pomembno predvsem kam in s kakšno močjo piha veter. To pogojuje uporabo plinskih sredstev pred, za, levo, desno ali neposredno v množico. Ob tem je treba upoštevati tudi bližino okoliških stavb. Veter, ki z ene strani piha proti stavbi, se za stavbo vrtinči. To lahko v trenutku bistveno spremeni smer, v katero bo odneslo oblak uporabljenih plinskih sredstev. Zato se ob uporabi zgodi, da oblak plinov veter zanese tudi na območja, kjer sicer uporaba plinskih sredstev ni bila predvidena. Drugi vremenski pogoj, ki je pomemben, je deževno vreme. Ker se plin veže z vodo, ta na mokra oblačila in kožo bistveno bolj učinkuje kot na suho».

- obstoj poškodb v primeru uporabe prisilnih sredstev zoper množico

V zaključku odgovora na prvo poizvedbo Varuha v predmetni zadevi je MNZ glede izbire prisilnih sredstev zapisalo, da so bila ta uporabljena v več kot 400 primerih zoper več kot 3 000 ljudi in da komisija ne razpolaga z nobenim podatkom, da bi kdo od udeležencev neprijavljenega javnega shoda utrpel telesno poškodbo ali imel kakšne druge zdravstvene težave v povezavi z uporabo navedenih prisilnih sredstev. Ob tem je ministrstvo takrat tudi opozorilo, da bi bilo glede na sistematično spremljanje poškodb pri uporabi prisilnih sredstev – kot so uporaba telesne sile, po mnenju komisije, glede na konkretne podatke iz preteklosti, verjetno teh primerov več. S primeri so mišljene telesne poškodbe in druge zdravstvene težave.

Glede na omembo sistematičnega spremljanja poškodb pri uporabi prisilnih sredstev, je Varuh v poizvedbi MNZ zaprosil za posredovanje morebitne tovrstne analize, kot tudi pojasnilo, če so morebiti pred protestom dne 5. 10. 2021 (oziroma med samim protestom) obstajala kakršna koli navodila oziroma priporočila policistom, da se v primeru, ko so izpolnjeni zakonski pogoji za uporabo prisilnih sredstev, uporabijo (predvsem) plinska sredstva in druga sredstva za pasivizacijo in ne različne oblike telesne sile, ker naj bi lahko pri slednjih (po ocenah policije iz preteklosti) pogosteje prihajalo do poškodb. Varuha je ob tem tudi zanimalo, če izpostavljena ugotovitev komisije v poročilu (glede odsotnosti poškodb pri konkretni uporabi plinskih sredstev) lahko kakorkoli vpliva na bodoče postopanje policije pri obvladovanju protestov in kako.

V odgovoru je MNZ sporočilo, da Policija sistematično spremlja uporabo prisilnih sredstev in posledice njihove uporabe. Podatki o tem naj bi bili tudi razvidni iz polletnih in letnih poročil o delu policije, ki so javno objavljeni. Glede uporabe plinskih sredstev in vodnega curka sicer Policija ocenjuje, da ob njihovi uporabi nastane bistveno manj poškodb pri protestnikih, kot tudi pri policistih, medtem ko pri uporabi prisilnih sredstev, ki se uporabijo v primeru telesnih kontaktov s protestniki, lahko nastanejo bistveno hujše poškodbe.

Čeprav je ministrstvo v odgovoru Varuhu posredovalo podrobnejšo analizo posledic uporabe prisilnih sredstev v obdobju od 1. 1. 2019 do 31. 12. 2021, ki vključuje uporabo vseh prisilnih sredstev in sicer tako zoper posameznike kot zoper množico, se Varuh v povzetku odgovora MNZ na tem mestu osredotoča zgolj na pojasnila glede evidentirane uporabe prisilnih sredstev zoper množico ter zaključne ugotovitve Policije pri analizi posledic uporabe prisilnih sredstev v obravnavanem obdobju treh let.

Policisti naj bi tako v omenjenem triletnem obdobju zoper množico v 66 primerih uporabili 147 prisilnih sredstev, od tega največ v letu 2021, ko so policisti uporabili 126 prisilnih sredstev. Pri tem so policisti zoper množico največkrat uporabili plinska in druga z zakonom določena sredstva za pasivizacijo in sicer 71-krat. Telesno silo so uporabili 32-krat, plinski razpršilec 30-krat, službenega psa 5-krat, palico 3-krat, vodni curek 3-krat, konjenico 2-krat in posebna motorna vozila 1-krat. Po pojasnilih MNZ Policija ne razpolaga s podatki, da bi osebe iz množice, zaradi uporabe navedenih prisilnih sredstev utrpeli telesne poškodbe. Glede na način delovanja nekaterih prisilnih sredstev, ki se uporabljajo zoper množico – npr. delovanje usmerjenega vodnega curka pod pritiskom

neposredno zoper osebe (vodni curek se sicer lahko uporabi tudi na način, da se ga usmeri nad ali pred osebe), sicer po mnenju Policije obstaja možnost, da je katera izmed oseb iz množice utrpela kakšno telesno poškodbo ali drugo posledico (npr. vidne zunanje znake uporabe prisilnih sredstev), vendar tega ni prijavila.

V evidencah Policije se pri uporabi prisilnih sredstev zoper množico med drugim vnaša število policistov in oseb v množici, ne pa njihovi osebni podatki, saj ti policistom navadno niso znani³². Iz posredovanega odgovora MNZ je pri tem izhajalo, da naj bi policisti v omenjenem triletnem obdobju od 147 uporab prisilnih sredstev zoper množico, prisilna sredstva najpogosteje uporabili, ko je bilo v skupini od 10 do 50 policistov (v 96 primerih), nato, ko so bili v skupini od 5 do 10 (v 46 primerih), ter ko so bili v skupini več kot 50 policistov (v 5 primerih). Najpogosteje so policisti prisilna sredstva uporabili zoper množico, v kateri je bilo več kot 50 kršiteljev (v 91 primerih), nato, ko je bilo v množici od 10 do 50 kršiteljev (v 37 primerih), ter ko je bilo v množici od 5 do 10 kršiteljev (v 19 primerih).

Na podlagi omenjene analize podatkov o uporabi prisilnih sredstev zoper posameznike v obravnavanem triletnem obdobju Policija ugotavlja, da je največ telesnih poškodb nastalo pri uporabi telesne sile in sicer deloma zato, ker so policisti to prisilno sredstvo uporabili najpogosteje ter tudi zato, ker pri uporabi telesne sile (za razliko od uporabe nekaterih drugih prisilnih sredstev) prihaja do neposrednega fizičnega kontakta in delovanja mehanske sile policista na osebo, kar lahko v nekaterih primerih povzroči telesno poškodbo pri osebi, zoper katero policisti uporabijo telesno silo.

V tem delu odgovora na poizvedbo Varuha je MNZ še navedeno, da naj bi Policija na podlagi izpostavljenih analize ugotovila, da pri uporabi prisilnih sredstev zoper množico (vodni curek in plinska sredstva) ne prihaja do telesnih poškodb oseb iz množice, ker pri tem ne prihaja do neposrednega fizičnega kontakta in delovanja mehanske sile policista na osebo, temveč policist na osebo večinoma deluje s snovjo oziroma predmetom; npr. z dražilno substanco plinskega sredstva, vodnim curkom in podobno. Policisti naj bi sicer pri tem, s ciljem zakonite, strokovne in sorazmerne uporabe prisilnih sredstev, prisilna sredstva zoper množico uporabljali na način, da v največji možni meri zmanjšajo nevarnost za nastanek telesnih poškodb pri osebah iz množice.

5. Ugotovitve Varuha s priporočilom³³

Med eno pomembnejših področij dela policije sodi področje javnega reda in miru ter varovanja življenja, osebne varnosti in premoženja ljudi, ki sicer, med drugimi nalogami, izhajajo iz 4. člena ZNPPol. Policisti morajo oziroma so dolžni izvajati te naloge tudi v primeru shodov, še posebej, ko ti niso prijavljeni oziroma organizatorji ne dobijo ustreznega dovoljenja. Pri izvajanju varovanja shodov je najpomembnejše, da policisti svoje naloge opravljajo v skladu s pravili stroke – torej profesionalno, strokovno in zakonito.

³² Po navedbah v odgovoru MNZ naj bi nasilni kršitelji, ki množico izkoristijo za hujše in množične kršitve javnega reda, v množici ostali anonimni, zato jih ni mogoče identificirati niti izločiti. Ukrepanje zoper njih naj bi bilo z običajnimi ukrepi praktično nemogoče, zato morajo policisti, če želijo vzpostaviti javni red v primerih, ko je ta huje in množično kršen, največkrat z uporabo plinskih sredstev in vodnega curka, delovati zoper celotno množico.

³³ Varuh v zaključnem poglavju glede samih ugotovitev ne ponavlja vsa v poizvedbah pri MNZ že izražena mnenja glede obravnavane problematike, kar pa ne pomeni, da bi bila ta nepomembna z vidika policijskega dela. Pomemben prispevek, ki kaže na zahtevnost obravnavane problematike so tudi vsi predstavljeni odzivi MNZ oziroma pojasnila Policije, ki jih v izogib ponavljanju v tem poročilu le delno navajamo. Omenjena organa sta tako s pojasnili kot tudi s posredovanjem vse zaprosene dokumentacije sicer znatno pripomogla k oblikovanju tega poročila. Pri tem gre po mnenju Varuha za področje, ki med drugim tudi z vidika varovanja človekovih pravic vsakič znova terja (tako s strani nadzornih institucij znotraj Policije kot tudi npr. Varuha in sodišč) odgovor na vprašanje, če je bilo konkretno ravnanje policistov profesionalno, strokovno in zakonito. Zato je po mnenju Varuha še toliko bolj vredno pohvale, da je MNZ s Policijo v polni meri sodelovalo z Varuhom pri obravnavi te zadeve.

V skladu z ZJZ smejo policisti shod tudi razpustiti. Kot že ugotovljeno, je v konkretni zadevi šlo za hipno odločitev policije, da shod razpusti. V odgovoru MNZ, ki ga je Varuh prejel v maju 2022, je Policija v okviru tega med drugim pojasnila obstoj negotovosti zaradi številčne emocionalno razvnete množice, ki se je odzvala na poziv govorca in za katero je bilo mogoče (iz preteklih izkušenj in različnih predhodnih objav povezanih s konkretnim protestom) pričakovati zasedanje ulic ter povzročanje splošnega nereda. Specifične okoliščine so po oceni Policije, ki se ji pridružuje tudi Varuh, shod 5. 10. 2021 razlikovale od predhodnih protestov. Te okoliščine so bile povezane z dogodkom v okviru predsedovanja Republike Slovenije EU, ko je bilo takrat na različnih lokacijah v Ljubljani prisotno večje število varovanih oseb. Zato je morala policija takrat poleg ostalih nalog povezanih z vzpostavljanjem javnega reda, zagotavljati tudi varovanje teh oseb in zagotavljanje njihovih premikov skladno z dogodki, katerih se naj bi udeležile. Še posebej zaradi slednjega **Varuh načeloma nima zadržkov pri odločitvi policije, da je bil shod takrat s sklicevanjem na 6. in 33. člen ZJZ razpuščen**. Ob tem Varuh pripominja, da je ESČP že večkrat izpostavilo, da se sicer raba javne ceste, pri kateri lahko v okviru protesta pride do oviranja tamkajšnjega prometa, (običajno) šteje za ravnanje, ki je samo po sebi mirno. Medtem ko ravnanja protestnikov, katerih namen je načrtno oviranje prometa in običajnega poteka življenja na način, da se povzroča resne motnje v aktivnostih drugih ljudi, ne sodi v bistvo svoboščine, ki jo jamči 11. člen EKČP (svoboda zbiranja in združevanja)³⁴.

V poizvedbi pri MNZ pa je **Varuh izrazil mnenje, da je lahko tudi privedba prijete osebe (za namen njenega odvoza) na mesto, kjer se je takrat nahajal pretežni del protestnikov, imela določen vpliv na nadaljnje dogajanje, v okviru katerega je policija uporabila prisilna sredstva. S stališčem Policije, ki ga je v zvezi s tem Varuhu posredovalo MNZ in sicer, da »Policija na vedenje protestnikov ni imela nobenega vpliva, imela pa je zakonsko dolžnost, da ukrene vse potrebno, da vzpostavi javni red in mir«, se Varuh ne more povsem strinjati. Pomembno je, da se policisti (tako v času varovanja shoda, kot tudi v primeru njegovega razpusta) zavedajo, da s svojim ravnanjem (tako pri konkretni uporabi policijskih pooblastil, ko tudi sicer) lahko nedvomno v določeni meri vplivajo na obnašanje množice in posameznikov v njej, bodisi v smislu umiritve situacije, kot tudi njenega zaostrovanja.**

Kot je bilo izpostavljeno že zgoraj, se je Varuhu ob prebiranju Poročila komisije zastavilo vprašanje doslednega upoštevanja postopnosti uporabe prisilnih sredstev, kot tudi osredotočenost na kršitelje, kar bi bilo pričakovati pred samo izdajo dovoljenja (ukaza) za uporabo plinskih sredstev proti množici (o tem sicer več v nadaljevanju). Po mnenju Varuha bi bilo v začetni fazi delovanja policistov proti množici po vsej verjetnosti pričakovati tudi sprejetje morebitnih predhodnih ukrepov za obvladovanje množice z namenom, da se jo kontrolira na določenem območju. Bodisi z oblikovanjem »kordona« PPE, s katerim bi se preprečilo gibanje množice v določeno smer, oziroma z oblikovanjem skupin, ki bi iz množice izločile kršitelje, ki so z metanjem predmetov ter na druge načine ogrožali policiste in osebe v bližini.

Pomemben dejavnik na katerega morajo biti policisti pozorni pri obvladovanju protestov je namreč tudi »razlikovanje oziroma individualizacija« (differentiation). Čeprav se ta

³⁴ Guide on Article 11 of the Convention – Freedom of assembly and association, ECHR (2022) točka 27.: *Obstructing traffic arteries as part of a demonstration is conduct which is, by itself, considered peaceful. Although not an uncommon occurrence in the context of the exercise of freedom of assembly in modern societies, physical conduct purposely obstructing traffic and the ordinary course of life in order to seriously disrupt the activities carried out by others is not at the core of that freedom as protected by Article 11 of the Convention. This state of affairs has implications for any assessment of "necessity" under the second paragraph of Article 11 (Kudrevičius and Others v. Lithuania [GC], 2015, § 97 with further references and examples).*

pojem v publikaciji Human Rights Handbook on Policing Assemblies, ki ga je leta 2016 izdal Urad za demokratične institucije in človekove pravice (ODIHR), ki deluje v okviru Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi, omenja pri obravnavi samih protestov s strani policije, pa je po mnenju Varuha le-tega potrebno upoštevati tudi pri obvladovanju množice v času po razpustitvi shoda. Kljub temu, da gre lahko z vidika policijskega dela za različni situaciji³⁵, pa nekateri dejavniki, ki posledično vplivajo na obnašanje posameznika znotraj množice ter množice kot celote, vendarle niso tako drugačni. V okviru tega »razlikovanja« se v priručniku ODIHR kot pomemben rizični dejavnik omenja nevarnost obravnave vseh sodelujočih v skupini, kot da so enaki in s tem tudi potencialno nevarni. Pri tem je izpostavljeno tudi, da skupina ljudi na začetku ni nikoli homogena, vendar se kot taka lahko začne obnašati, če se jo obravnava na omenjen način. Z osredotočenostjo na kršitelje in njihovo hitro odstranitvijo od tistih, ki ostanejo mirni, si lahko policisti pridobijo spoštovanje in podporo za svoje početje s strani številnih prisotnih, upoštevajoč, da se shodov udeležujejo osebe z različnimi motivi in cilji ter tudi različnimi pogledi glede same policije³⁶.

Glede na izpostavljeno pomembnost »razlikovanja« protestnikov, kar lahko vpliva na nadaljnje obnašanje množice, bi torej Varuh pričakoval, da bo Policija takšen pristop ustrezno uporabila tudi pri obvladovanju protesta 5. 10. 2021. Po pregledu celotnega gradiva, ki ga je Varuhu posredovalo MNZ, **Varuh ugotavlja, da gre namreč zgolj manjšini udeležencev omenjenega protesta pripisati nasilna dejanja, ki jih je mogoče opredeliti kot aktivno upiranje³⁷. Zato je po mnenju Varuha, čeprav v določeni meri z razumevanjem sprejema pojasnila Policije o zahtevnosti (ter potrebni prilagoditvi) obvladovanja nasilnih skupin, ki naj bi se skrivale v množici³⁸, pomembno pri izbiri in samem načinu uporabe prisilnih sredstev za vzpostavljanje javnega reda, vedno posebno pozornost nameniti tudi nezaželenim učinkom, ki jih imajo lahko ta sredstva na ostale (nevpletene oziroma tiste, ki se aktivno ne upirajo).** Ob tem je potrebno vedno sproti tudi tehtati ali imajo sicer policisti v konkretni situaciji na voljo pooblastila, s katerimi bodo lahko policijsko nalogo izvedli na način, ki bo primarno osredotočen na kršitelje.

Uporaba prisilnih sredstev proti množici (vodni curek, plinska sredstva) predstavlja prisilo, ki se v nekem trenutku izvaja proti večjemu številu ljudi, zato so posledice pri tem lahko obširnejše kot pri uporabi prisilnih sredstev zoper posameznika. V uvodu že omenjenem sporočilu za javnost GPU je med drugim navedeno tudi, da so posledice vodnega curka in plinskih sredstev relativno majhne, ker ne prihaja do poškodb oseb, sam učinek pa je velik. Tako za vodni curek, še zlasti pa za uporabo plinskih sredstev pa je značilno, da so pri svojem delovanju v določeni meri neselektivni glede oseb, na katere učinkujejo. Pri tem so lahko v primeru, ko se jih uporablja v poseljenih območjih, z njihovim delovanjem prizadeti tudi prebivalci in naključni mimoidoči, ki s samim

³⁵ Na podlagi drugega odstavka 34. člena ZJZ je naloga policije tudi, da v primeru, če se udeleženci shoda, ki je bil razpuščen, mirno ne razidejo, le te razžene.

³⁶ Human Rights Handbook on Policing Assemblies, ODIHR (2016), str. 26-27

³⁷ 12. točka 3. člena ZNPPol: Aktivno upiranje je upiranje z orožjem, nevarnim orodjem, drugim predmetom ali snovjo, živaljo ali s telesno silo, pri čemer oseba, ki se upira, policistu namerava preprečiti izvedbo zakonite policijske naloge. Za aktivno upiranje se štejejo tudi pozivanje k upiranju, beg osebe in ogrožanje. Ogrožanje pomeni, da oseba s svojim položajem, kretnjami ali ravnanjem kaže, da bo napadla policista ali drugo osebo ali objekt, ki ga policist varuje.

³⁸ V odgovoru MNZ, ki ga je prejel Varuh, je Policija med drugim pojasnila, da se v primeru fizičnega kontakta s kršitelji lahko uporabi kordon policistov, ki s telesno silo, uporabo palic in ščitov vzpostavljajo javni red. V zvezi s konkretnimi protesti pa naj bi Policija zaznala, da se naj bi nasilni protestniki skrivali v množici načeloma mirnih protestnikov in se ob tem pomikali v skupinah po ulicah. Vse to naj bi policistom (upoštevajoč tako njihovo omenjeno število pri varovanju protestnih shodov, kot tudi različne ovire v mestnem jedru (potopni valji, redni promet ...), oteževalo aktivnosti z namenom zajetja nasilnih protestnikov na nekem območju in vzpostavljanja javnega reda. V primerih, ko bi policisti skušali te skupine zajeti, naj bi se te namreč razdelile v več manjših skupin in se razkropile po ulicah ter se kasneje spet združile v večje skupine. Policisti naj bi zato za vzpostavitev javnega reda v takšnih primerih uporabili vodni curek in plinska sredstva zoper (celotno) množico.

dogajanjem, ki ga skušajo policisti obvladovati, nimajo nič skupnega, oziroma tudi tisti protestniki, ki se aktivno ne upirajo. Njihovemu vplivu pa so lahko zaradi širšega delovanja podvrženi tudi otroci ter druge ranljive skupine, kar je z vidika varnosti teh oseb, po mnenju Varuha lahko še posebej zaskrbljujoče.

V priročniku, ki je bil leta 2017 izdan v okviru Organizacije združeni narodov in se nanaša na uporabo prisilnih sredstev znotraj policije, se v zvezi z uporabo plinskih sredstev za namen vzpostavljanja javnega reda in miru, domneva, da je to prisilno sredstvo postavljeno na skrajni konec hierarhije prisilnih sredstev in sicer zaradi njegove otežene osredotočenosti na posameznike ter s tem povezane velike verjetnosti, da imajo lahko takšna sredstva škodljiv vpliv tudi na nevpletene mimoidoče³⁹. Prav tako je tudi Urad visokega komisarja Združenih narodov za človekove pravice v priročniku namenjenem usposabljanju o človekovih pravicah osebja organov pregona z namenom zmanjšanja verjetnosti nastanka poškodb pri uporabi teh plinskih sredstev priporočil, da se naj ta sredstva na širših območjih zoper večje skupine oseb ne uporabijo (vse do) takrat, ko stopnja nasilja (še) ni tolikšna, da policisti posameznih groženj ne bi mogli obvladovati z neposredno usmerjenostjo na nasilne osebe⁴⁰. Tudi posebni poročevalec Združenih narodov o pravicah do svobode mirnega zbiranja in združevanja je izpostavil, da plinska sredstva ne ločujejo med protestniki in ostalimi, niti med zdravimi ljudmi ter tistimi z zdravstvenimi težavami⁴¹. Kot že omenjeno, je tudi v obrazložitvi k 91. členu Predloga Zakona o nalogah in pooblastilih policije, ki se tiče uporabe prisilnih sredstev proti množici po odredbi oziroma lastni presoji, navedeno, da predstavljajo ta sredstva večjo nevarnost za hujše poškodbe oseb in sicer tako zaradi njihovega neposrednega delovanja, kot tudi drugih dejavnikov npr. bega, panike. Glede na primeroma izpostavljene vire, **Varuh kljub prejetim pojasnilom MNZ (ki se tičejo sicer spodbudnih statističnih podatkov Policije iz zadnjih let glede majhnega števila evidentiranih telesnih poškodb pri uporabi plinskih sredstev proti množici in že omenjene prilagoditve taktike delovanja PPE, ki je bila v okviru obstoječega nabora prisilnih sredstev z namenom vzpostavitve javnega reda osredotočena na uporabo vodnega curka in plinska sredstva) meni, da Policija pri uporabi prisilnih sredstev, s katerimi je izvajala naloge vzpostavitve javnega reda in miru 5. 10. 2021, v konkretnem primeru ni v največji meri zasledovala cilja, da s svojimi sicer zakonitimi aktivnostmi ne bi prizadela nevpletenih oziroma tistih, ki se aktivno niso upirali.** Po mnenju Varuha bi se sicer morali policisti v okviru svojih nalog za to prizadevati vedno, ko jim okoliščine to dopuščajo, saj je po mnenju Varuha pomembno, da je vsaka uporaba prisilnih sredstev proti množici uporabljena le, ko je res nujno, pri tem pa ne sme biti pretirana.

Ob še dodatni potrditvi, ki jo izkazuje posredovano video gradivo, **Varuh (kot že v času poizvedbe) ponovno meni, da opisano delovanje Policije, ki ni bilo v prvi vrsti aktivno usmerjeno na najhujše kršitelje (tudi na način, da bi bili ti pravočasno odstranjeni iz množice), po vsej verjetnosti ni moglo prispevati k zmanjšanju napetosti med protestniki in policisti, ampak jo je lahko (čeprav nenamerno) poglobljalo in s tem dodatno ogrožalo tako policiste kot protestnike in druge tam prisotne osebe.** Gre sicer za že izpostavljen vidik na katerega v omenjeni publikaciji iz 2016 opozarja tudi ODIHR. V konkretni situaciji se je po mnenju Varuha lahko določena homogenost skupine, ki je kljub posredovanju policije (sicer) v delno zmanjšanem obsegu vztrajala, pokazala tudi pri stopnjevanju nasilja (tako glede intenzivnosti kot številčnosti kršitev) v bližini Tivolija na Celovški cesti od približno 18:30 ure dalje ter kasneje skozi večer v centru mesta. Takrat je bil (na podlagi pregledane dokumentacije) po mnenju Varuha javni red (nedvomno) huje in množično kršen. Zato se Varuhu glede

³⁹ Resource book on the use of force and firearms in law enforcement; OZN (2017); str. 88.

⁴⁰ Prav tam.

⁴¹ Poročilo Posebnega poročevalca o pravici do mirnega zbiranja in združevanja; OZN, A/HRC/20/27, (2012), točka 35.

uporabljenih prisilnih sredstev proti množici v tistem času na splošno ne porajajo pomisleki glede dopustnosti njihove uporabe v okviru kot ga določa 90. člen ZNPPol, ob siceršnji zahtevi po postopnosti delovanja, ki od policistov terja uporabo najmilejšega prisilnega sredstva, ki omogoča obvladovanje upiranja.

Iz odgovorov MNZ ne izhaja, da bi morebiti že v času pred uradno razpustitvijo shoda prihajalo do posameznih kršitev oziroma morebitnih napetosti med protestniki in policisti. Kot je bilo že omenjeno, v Poročilu komisije glede shoda, ki naj bi se pričel okrog 15:00 ure, vse do prijetja enega izmed protestnikov (približno ob 16:45) ni zabeleženih aktivnosti, ki bi jih lahko opredelili kot napad ali aktivno upiranje. Tudi iz odgovora na poizvedbo Varuha ni izhajalo, da bi policisti pred omenjenim prijetjem obravnavali posamezne kršitve. V omenjenem poročilu, ki ga je MNZ posredovalo Varuhu skupaj z odgovorom na poizvedbo, je glede odredbe, ko je bila v zvezi s protestom 5. 10. 2021 prvič dovoljena uporaba prisilnih sredstev proti množici, navedeno:

»Ob 16.51 je vodja varovanja zaradi neupoštevanja ukazov in odvrnitve napadov na policiste, ki so izvajali uradno nalogo privedbo pridržane osebe v prostore policije, in so kljub seznanitvi s posledično uporabo prisilnih sredstev s takšnim delovanjem nadaljevali in zaradi množičnih hujših kršitev javnega reda, za vzpostavitev le-tega izdal dovoljenje (ukaz) za uporabo plinskih sredstev proti množici. Ob 16.54 je vodja varovanja izdal dovoljenje (ukaz) za uporabo vodnega curka, saj drugače ni bilo mogoče odvrniti neposrednega ogrožanja policistov in napadov nanje, izvesti uradne naloge in vzpostaviti javnega reda«.

Za namen oblikovanja splošnega vtisa o omenjeni sprejeti odločitvi policije (in s tem povezani konkretni uporabi omenjenih prisilnih sredstev) je Varuh preposlušal tudi posnetke telefonskih pogovorov, ki sta jih v omenjenem času opravila operativni štab Policijske uprave Ljubljana in operativni štab GPU, kot tudi posnetke govorne komunikacije po TETRA sistemu zvez, ki so takrat med policisti potekali preko različnih kanalov. Omenjeni viri (pridobljeno video gradivo in zvočni posnetki) lahko zunanjemu opazovalcu (in v tej vlogi tudi Varuhu) omogočajo (le) delni vpogled v takratno dogajanje. Varuh tako upošteva tudi taktični preudarek⁴², na podlagi katerega delujejo policisti, ne poskuša podati nedvoumne ocene, kakšno delovanje policije bi bilo lahko v tistem času najbolj optimalno za izvedbo zahtevanih policijskih nalog. Kot to izhaja tudi že iz obrazložitve k 7. členu Predloga Zakona o nalogah in pooblastilih policije, morajo namreč policisti ukrepati vedno, ko se pojavijo razlogi za izvedbo policijske naloge. V tem smislu policisti nimajo svobode odločanja. Način ukrepanja pa je odvisen od izbire policista, ki bo po taktičnem preudarku, skladno s policijsko stroko izvedel najbolj učinkovit ukrep (odločitev, policijsko pooblastilo ali uradno dejanje). Kateri ukrep bo v določeni situaciji najustreznejši se lahko policisti odločijo le glede na okoliščine in dejstva, ki so jim bila znana v trenutku ocenjevanja.

Kljub temu ima Varuh po pregledu razpoložljivih posnetkov, ki mu jih je posredovala MNZ (predvsem posnetka videonadzora v križišču Slovenska cesta – Šubičeva ulica, številnih posnetkov osebnih kamer policistov in posnetkov iz specialnega vozila z vodnim topom), nekatere pomisleke glede ukrepanja Policije. Po videnem se namreč Varuhu zastavlja vprašanje, če je bil v času omenjene izdaje dovoljenja za uporabo plinskih sredstev proti množici in uporabe vodnega curka javni red že dejansko huje in množično kršen in sicer do te mere, da drugače (kot s prisilnimi sredstvi proti množici) ni bilo mogoče vzpostaviti javnega reda. Po pregledu posnetkov, ki zajemajo tako čas, ko so policisti pridržanega privajali do vozila, kot tudi čas, ko je bil ta

⁴² V zvezi s tem je potrebno omeniti, da na podlagi 7. člena ZNPPol, ki ureja taktični preudarek, policisti pri opravljanju policijskih nalog ocenjujejo, katere odločitve, policijska pooblastila ali uradna dejanja bodo za učinkovito preprečevanje in odpravljanje nevarnosti izvedli, glede na dejstva in okoliščine, ki so jim bile znane v trenutku ocenjevanja.

v vozilu že nameščen, Varuh iz posnetkov ni zaznal znatnega števila neposrednih aktivnosti protestnikov, ki bi jih bilo mogoče opredeliti kot nasilno ravnanje⁴³ temveč pretežno le kot pasivno upiranje, s tem ko so se množično zadrževali na vozišču in preprečevali izvedbo policijske naloge, ki je zadevala odvoz pridržane osebe.

V omenjenem času je sicer mogoče zaznati (kljub »razgreti« situaciji) določen nivo komunikacije med protestniki in policisti (tako rednega sestava kot PPE), s katero so slednji skušali prispevati k umirjanju razmer, kar gre ob upoštevanju dejstva, da so bili policisti takrat deležni tudi številnih verbalnih provokacij, posebej pohvaliti. Takšen pristop v policijskem delu je sicer Varuh, kljub zahtevnim nalogam, ki so jih policisti takrat izvajali in so vključevale tudi uporabo prisilnih sredstev, iz posnetkov zaznal preko vsega časa izvajanja aktivnosti policistov. Upošteva jo celotno dogajanje (ne zgolj vezano na dogajanje v bližini križišča Slovenske ceste in Šubičeve ulice) Varuh na tem mestu tudi izpostavlja, da ob pregledu razpoložljivih posnetkov ni zaznal, da bi policisti prisilna sredstva, katerih uporaba jim je bila odrejena, uporabili na način, s katerim bi bodisi skušali namerno povzročati neprijetnosti, ki bi bile sicer izven namena takrat izvajanih policijskih nalog⁴⁴, oziroma tam prisotnim kako drugače škodovati. Ob tem se bolj kot vprašanje samega načina uporabe teh sredstev (glede katerega Varuh nima posebnih pripomb), **Varuhu zastavlja vprašanje glede njihove nujnosti za vzpostavljanje javnega reda v takratnih razmerah**, kar je bilo sicer deloma že omenjeno pri izraženi potrebi po osredotočenosti predvsem na nasilne posameznike. V okviru tega **Varuh na podlagi prejetih pojasnil in pregledane dokumentacije v ravnanju Policije namreč pogrša postopnost uporabe policijskih pooblastil (in v tem okviru tudi prisilnih sredstev zgolj kot skrajni ukrep).** Ob tem Varuh ponovno poudarja, da bi bilo **primerno, da se na lestvici prisilnih sredstev, ki si sledijo od milejšega k hujšemu, uporabo plinskih sredstev postaviti višje, kot pa je bilo to mogoče zaslediti v konkretnem primeru in kot je to v odgovoru Varuhu pojasnila tudi Policija. To bi bilo namreč pričakovati tudi zaradi širšega vpliva delovanja tega prisilnega sredstva**, ki ga ni mogoče zadovoljivo usmeriti zgolj na kršitelje, kar kot poseben razlog pri zahtevi po omejeni uporabi plinskih sredstev izpostavljajo že omenjeni mednarodni viri⁴⁵.

⁴³ Tako je med posameznimi izstopajočimi primeri, ki jih je mogoče opredeliti kot nevarne Varuh zaznal osamljen prižig bakle v križišču, ki jo je protestnik ves čas držal v rokah in jo je ob prepričevanju dveh drugih protestnikov odložil na tla. Nedvomno je bila ogrožajoča aktivnost tako za policiste kot ostale, ravnanje protestnika, ki je proti policistom zalučal večjo opeko (oziroma drug podoben predmet) ter želel s svojim početjem nadaljevati, a so mu to policisti z uporabo vodnega curka uspešno preprečili. Drugih izstopajočih primerov z izjemo surovega jajca, ki je priletel v vetrobransko steklo specialnega vozila, kar pa ni mogoče smatrati za nevaren predmet, Varuh po pregledu posnetkov (ki so zajemali obravnavano situacijo po prijemu protestnika do njegovega odvoza) ni opazil. V Poročilu komisije se sicer omenja, da naj bi v tistem času bilo odvrženih več predmetov proti policistom. Čeprav Varuh tega iz številnih posnetkov (ki iz različnih zornih kotov prikazujejo dogajanje) ni zaznal, pa takšne možnosti ne izključuje. Prav tako Varuh v tistem času ni zaznal primerov, ko bi morebiti protestniki s telesno silo delovali na policiste oziroma s svojim ravnanjem nakazovali, da bodo napadli policiste.

⁴⁴ Na podlagi vseh pregledanih virov (tako zvočnih kot video zapisov) Varuh (kljub nekaterim pomislekom glede sorazmernosti uporabe prisilnih sredstev) z veliko verjetnostjo ugotavlja, da so bile odločitve policistov glede same uporabe prisilnih sredstev sicer usmerjene prvenstveno v izvršitev policijskih nalog, ki ne odstopajo od nalog, ki so podrobneje našteje v prejetih odgovorih MNZ na poizvedbi Varuha. S tem je mišljeno, da so se policisti k uporabi prisilnih sredstev proti množici zatekali v situacijah, ko so glede na premike množice pričakovali, da se bo ta (nevarno) približala lokacijam, kjer so bili varovani objekti ali pa so se takrat nahajale varovane osebe (katerih število je bilo glede na omenjene dogodke v okviru predsedovanja Republike Slovenije EU znatno povečano). K uporabi prisilnih sredstev proti množici so se policisti na primer zatekali tudi takrat, ko so pričakovali, da bi lahko množica z zasedbo cest dolgoročno onemogočila (še posebej) premike vozil z varovanimi osebami. Ta prisilna sredstva so bila uporabljena tudi z namenom odvrnitve splošnega zastoja v prometu, če bi udeleženci protesta po Celovški cesti prišli na severno ljubljansko obvoznico, pa policisti le-tega (tako v tem primeru, kot tudi drugih primeroma naštetih) ne bi mogli pravočasno in ustrezno preprečiti s samim moštvom, ki se je nahajalo v bližini posamezne tovrstne situacije.

⁴⁵ Poleg teh virov zadržanost glede uporabe plinskih sredstev, ki so zaradi svojega delovanja izrazito neselektivna, izpostavlja tudi Amnesty International: *»Wide-area chemical irritants have by nature an indiscriminate effect. It is impossible to control who will be affected by chemical irritants that are dispensed over a wide area. They are as likely to affect people engaged in violence as people acting peacefully, as*

Postopen pristop pri uporabi policijskih pooblastil (oziroma siceršnjo zadržanost pri uporabi prisilnih sredstev) bi Varuh pričakoval še posebej v času kmalu po uradni razpustitvi shoda, z namenom, da bi se udeležencem (ki so bili še pod vtisom zadnjega govorca in v nadaljevanju niso delovali nasilno), omogočilo primeren čas, da se prosto razidejo⁴⁶. Od uradne razpustitve shoda pa do izdaje odredbe pristojne osebe o dovoljeni uporabi plinskih sredstev proti množici v konkretnem primeru ni minilo niti 15 minut. Tako iz same odredbe o uporabi plinskih sredstev, ki jo je izdal vodja varovanja, kot tudi iz aktivnosti policistov, ki so v nadaljevanju na njeni podlagi delovali, pa sicer Varuh ni zaznal, da bi bila izvršitev le-te morda časovno in prostorsko (ozko) osredotočena zgolj na specifično dogajanje, ki bi ga takrat Policija zaznala kot hujše in množično kršenje javnega reda, temveč se je (očitno) nanašala na celotni prostor, kjer so se takrat nahajali protestniki. Iz govorne komunikacije, ki jo je pridobil Varuh od MNZ, je razvidno, da so policisti na podlagi te prve odredbe (kot tudi še nekaterih drugih tovrstnih odredb, ki so bile sicer redke in so bile izdane (le) v primeru, kadar je bila za določen čas uporaba prisilnih sredstev proti množici »splošno« preključena s strani pristojne osebe) prisilna sredstva proti množici uporabili na podlagi zahteve njim nadrejenih vodij. Ti so v številnih situacijah uporabo teh prisilnih sredstev izpostavili kot najbolj učinkovito⁴⁷, ob hkratnem sklicevanju na dejstvo, da je sicer vodja varovanja odredil dovoljenje za njihovo uporabo. Omenjeno časovno komponento, iz katere je razvidno, da so bila ta prisilna sredstva uporabljena kmalu po uradni razpustitvi shoda, kot tudi njihovo vsesplošno uporabo, Varuh omenja tudi zato, ker meni, da čeprav ZJZ v drugem odstavku 34. člena določa, da policija razžene udeležence, ki se ne razidejo, to samo po sebi (še) ne more pomeniti, da je morda tudi za tovrstno »razganjanje« množice (vsesplošno) primerna uporaba prisilnih sredstev proti množici (kot sta vodni curek in plinska sredstva), če pri tem ne gre hkrati tudi za potrebo po vzpostavljanju javnega reda, ko je ta huje in množično kršen.

Dinamika dogajanja po razpustitvi shoda, pri kateri je potrebno še posebej izpostaviti pogoste premike protestnikov in premike enot policije, ki je morala poleg siceršnjih nalog povezanih z vzpostavljanjem javnega reda, zagotavljati tudi omenjeno varovanje v okviru mednarodnega dogodka je sicer lahko narekovala tudi uporabo prisilnih sredstev in s tem tudi sredstev proti množici (plinskih sredstev in vodnega curka). Vendar tudi takrat, ko je takšno prisilno sredstvo mogoče dojeti kot primerno sredstvo, ne sme to biti uporabljeno s pretirano silo. Kot je bilo že izpostavljeno v drugem poglavju tega poročila, je Vrhovno sodišče RS v konkretnem primeru v zvezi z uporabo sicer primerne

well as bystanders and people living in the area. Since the harm chemical irritants may cause can be more serious than just the immediate irritation, the effect on bystanders or peaceful protesters can only be accepted in extreme circumstances. As a rule, law enforcement officials must seek to act only on those engaging in violence. Only when violence is so widespread that this is not possible anymore can it be acceptable to use a weapon with an indiscriminate effect by nature.» (Amnesty International – The Netherlands, Chemical irritants in law enforcement: An Amnesty International position paper (2021).

⁴⁶ Tudi v Smernicah glede svobode mirnega zbiranja (CDL-AD(2019)017rev), ki sta jih skupaj oblikovala ODIHR in beneška komisija, je v točki 180 najti priporočilo glede razumnega časa, ki ga je potrebno omogočiti udeležencem zborovanja, da se lahko ti prostovoljno razidejo. Le če tega sami ne storijo, lahko policisti dodatno posredujejo. Tudi v tem primeru mora razpustitev potekati brez uporabe sile, razen če to ni posebej potrebno zaradi samih okoliščin.

⁴⁷ Kar ne bo vedno nujno tudi najmilejše (še ustrezno) prisilno sredstvo. Kot primeroma tu navajamo situacijo, ko je policist (preko sistema zvez) izrazil pripravljenost, da bodo policisti po izvedbi premika pričeli z izvajanjem policijskega kordona, pa mu je bilo naročeno, da takoj, ko bodo za to izpolnjeni pogoji, uporabijo plinska sredstva. Primer, ki ni bil osamljen, nakazuje, da uporaba milejših policijskih pooblastil večkrat predhodno ni bila niti poskušana. To sicer samo po sebi ni nujno problematično, če so za takšno ukrepanje obstajali utemeljeni razlogi, ki so temeljili na dejstvih, ki so bila policistom v tistem času znana. Upoštevajoč že izpostavljeno načelo sorazmernosti, ki je urejeno v 16. členu ZNPPol morajo sicer policisti v primeru, ko je za uspešno izvedbo policijske naloge mogoče uporabiti različna policijska pooblastila, uporabiti tista, s katerimi lahko opravijo policijsko nalogo z najmanjšimi škodljivimi posledicami. Hujše policijsko pooblastilo smejo policisti uporabiti le, če je uporaba milejših policijskih pooblastil neuspešna ali če ta zaradi okoliščin in zagotavljanja varnosti življenja, osebne varnosti ali varnosti premoženja ne bi bila mogoča.

sredstva izpostavilo, da v primeru, če je primerno sredstvo uporabljeno s pretirano silo, le-to preraste v neprimerno sredstvo oziroma v kršitev načela sorazmernosti.

Ne gre tudi spregledati, da je v okviru obravnavanja predmetne zadeve Policija pojasnila, da ne razpolaga z izoblikovanimi merili glede (ustrezne) količine uporabljenih plinskih sredstev na določeni površini na prostem ter da je to med drugim odvisno od vremenskih pogojev, velikosti množice in konfiguracije okolice. **Odsotnost vsaj okvirnih meril pri uporabi prisilnih sredstev (še posebej tistih, katerih uporaba je na podlagi zakona prvenstveno odredjena s strani pristojne osebe⁴⁸) po mnenju Varuha lahko dopušča njihovo preširoko uporabo na primer glede njihove količine⁴⁹ in morebitnih situacij, v katerih so ta sredstva uporabljena, čeprav bi bilo včasih mogoče zakonito stanje zadovoljivo vzpostaviti z milejšim prisilnim sredstvom oziroma drugim policijskim pooblastilom. S tem, ko po mnenju Varuha odredba pristojne osebe o uporabi prisilnih sredstev proti množici (vodni curek, plinska sredstva) v konkretnem primeru ni bila časovno in prostorsko ozko osredotočena na posamezno dogajanje (ter se po potrebi dopolnjevala oziroma ponovno odredjala), temveč je zajemala celotni prostor, kjer so se takrat nahajali protestniki, je prihajalo tudi do situacij, ko so bila lahko vsaj v nekaterih primerih ta prisilna sredstva (po mnenju Varuha glede na pregledane posnetke) uporabljena proti v večji meri nenasilni množici, ki se je na primer ob svojem pohodu po ulicah premaknila v bližino nekaterih varovanih objektov. Ob tem pa se pred samo uporabo plinskih sredstev gibanje množice v določeno smer predhodno ni niti poskušalo preprečiti z drugimi ukrepi, na primer s pomočjo kordona policistov. Kar Varuh opaža tudi kot slabost delovanja policije pri zagotavljanju, da ta s svojim delovanjem v najmanjši meri poseže v pravice posameznikov.**

Glede na omenjeno odsotnosti podrobnejših meril, ki se tiče uporabe plinskih sredstev, Varuh ob tem omenja kot primerno priporočilo Amnesty International⁵⁰, ki glede same uporabe takšnih plinskih sredstev izpostavlja, da mora biti njihova uporaba skrbno usklajena na način, ki temelji na jasnih navodilih glede števila oziroma količine sredstev, ki jih je potrebno uporabiti za določen prostor ali območje. Če je glede na sam tehnični pomen tovrstnih meril (ki je odvisen od večjega števila že izpostavljenih dejavnikov: vremenskih pogojev, velikosti množice, konfiguracije okolice ...) še mogoče razumeti, da posamezna odredba pristojne osebe, ki je v obravnavani zadevi dovolila uporabo plinskih sredstev, ni vsebovala navodil glede števila oziroma njihove količine, pa je Varuh takšne podatke pogrešal tudi v zahtevah nadrejenih vodij policistom pri konkretni uporabi teh sredstev⁵¹. Slednje bi bilo namreč mogoče pričakovati tudi glede na potrebo po usklajenosti pri izvajanju policijskih nalog. Da se je to lahko v določeni meri pokazalo tudi kot dejanska pomanjkljivost v sami taktiki delovanja policistov, je bilo mogoče razbrati iz nekaterih posnetkov osebnih kamer policistov.

Ker morajo policisti uporabiti najmilejše prisilno sredstvo, ki omogoča obvladovanje upiranja, je bila po mnenju Varuha z vidika postopnosti uporabe prisilnih sredstev v konkretnem primeru nedvomno problematična tudi uporaba vodnega curka s

⁴⁸ Tretji in četrti odstavek 91. člen ZNPPol: (3) Plinska sredstva in druga sredstva za pasivizacijo smejo policisti brez odredbe pristojne osebe in brez opozorila iz prejšnjega odstavka uporabiti za prijetje osebe pri terorističnih dejanjih, ugrabitvah ali v drugih primerih, ko se oseba aktivno upira ali napada z orožjem ali nevarnimi predmeti. (4) Brez odredbe pristojne osebe in brez poprejšnjega ukaza in opozorila na uporabo smejo policisti plinska sredstva in druga sredstva za pasivizacijo uporabiti tudi, če utemeljeno pričakujejo oboroženi odpor, zaradi katerega bi lahko bilo neposredno ogroženo življenje policista ali druge osebe.

⁴⁹ Policisti morajo prenehati uporabljati policijsko pooblastilo takoj, ko prenehajo razlogi, zaradi katerih so ga uporabili (tretji odstavek 16. člena ZNPPol).

⁵⁰ Amnesty International – The Netherlands, 30 rules for the use of chemical irritants in law enforcement (2021); pravilo 14.

⁵¹ Tudi komisija v svojem poročilu opozarja, da je na posnetkih malokrat slišati povelje, da se z uporabo prisilnih sredstev preneha. Kar še dodatno potrjuje dvom, da se vidik uporabljene količine plinskih sredstev v konkretni situaciji ni v zadostni meri nadzoroval oziroma, da lahko njegova uporaba ni potekala usklajeno.

primesjo plinskih sredstev. Varuh takšen ukrep, ki naj bi bil odrejen ves čas, ko je bila odrejena uporaba vodnega curka, vidi kot nesorazmeren ukrep in tudi kot ukrep, ki je v danih okoliščinah lahko pomenil nepotrebno povzročanje neprijetnosti, še posebej takrat, ko je bil uporabljen proti celotni množici, ki v pretežni meri ves čas dogajanja ni bila nasilna.

Čeprav uporabo vodnega curka skupaj s plinskimi sredstvi dopušča drugi odstavek 47. člen PPP, kadar so izpolnjeni tudi pogoji za uporabo plinskih sredstev, je po mnenju Varuha potrebno biti pri takšni uporabi posebej previden in hkrati upoštevati tudi že omenjeno sorazmernost. V že omenjenem priročniku iz leta 2017, ki so ga izdali Združeni narodi⁵², je mogoče zaslediti, da čeprav mešanje vode v vodnem topu s kemikalijami po mednarodnem pravu ni prepovedano, pa to ni priporočljivo, ker predstavlja znatno večje tveganje povzročitve škode vključno s fizično bolečino, ki lahko deluje dalj časa kot učinek, ki ga povzročijo plinska sredstva. Primer mešanja vode s plinskimi sredstvi navaja tudi že omenjena publikacija ODIHR iz leta 2016 (str. 78), ki glede delovanja vodnega topa izpostavlja večjo možnost osredotočanja na posameznika (za razliko od plinskih sredstev, ki so kot že omenjeno pri svojem delovanju neselektivna). Takšna uporaba naj bi glede na omenjen vir, s tem ko plinska snov ne potuje prosto po zraku, manj verjetno vplivala na splošno populacijo. Prizadeti posamezniki pa naj bi bili sicer učinkom plina izpostavljeni dlje, ker se snov tudi absorbira v njihova oblačila. Glede na omenjeno je sicer po mnenju Varuha pomembno, da je vsaka takšna uporaba, ki jo odredi pristojna oseba, predhodno vsesplošno pretehtana.

S sklicevanjem na 7. člen Zakona o varuhu človekovih pravic **Varuh MNZ priporoča, da te ugotovitve obravnava skupaj s Policijo in sprejme dodatne ukrepe za zagotovitev sorazmernosti pri uporabi prisilnih sredstev proti množici.** Prosimo, da nas s sprejetimi ukrepi seznanite v roku 60 dni.

Ljubljana, 4. 8. 2022

⁵² Resource book on the use of force and firearms in law enforcement; OZN (2017); str. 90.