REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Železna cesta 16, 1000 Ljubljana
01 4735 531
gp@zagovornik-rs.si

Ministrstvo za notranje zadeve
Štefanova ulica 2
1501 Ljubljana

E: gp.mnz@gov.si

Številka: 0070-6/2020/6
Datum: 12. 3. 2021

Zadeva: **Odgovor in priporočilo Zagovornika načela enakosti glede osnutka predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu javnega reda in miru**
Zveza: vaš dopis št. 007-489/2020/46 (141-12) z dne 24. 2. 2021

Spoštovani,

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je 24. 2. 2021 prejel vaš dopis št. 007-489/2020/46 (141-12), v katerem nas seznanjate z novim osnutkom predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu javnega reda in miru (EVA 2020-1711-0065).

Zagovornik po pregledu posredovanega osnutka novele ZJRM-1 pozdravlja, da je pripravljavec v njenem 17. členu upošteval 1. in 2. točko Zagovornikovega priporočila št. 0070-6/2020/1, ki smo vam ga posredovali 23. 12. 2020.

Zagovornik izraža interes za prihodnje sodelovanje z Ministrstvom za notranje zadeve tudi pri iskanju sistemskih rešitev glede evidentiranja prekrškov po osebnih okoliščinah oseb ali skupin oseb, zoper katere so bili uperjeni prekrški spodbujanja nestrpnosti. Ti podatki so pomembni tudi za oblikovanje javnih politik za preprečevanje diskriminacije in nestrpnosti do posameznih skupin oseb z določeno osebno okoliščino.

Hkrati Zagovornik v zvezi s predlaganimi rešitvami v novem osnutku novele ZJRM-1 na podlagi 2. in 6. alineje 21. člena ZVarD pripravljavcu priporoča, da:

1. **v spremenjenem četrtem odstavku 6. člena ZJRM-1 (3. člen predloga novele) besedilo »partnerju v registrirani istospolni partnerski skupnosti ali bivšemu partnerju v registrirani istospolni partnerski skupnosti« nadomesti z besedilom »partnerju v partnerski zvezi ali bivšemu partnerju v partnerski zvezi, partnerju v nesklenjeni partnerski zvezi ali bivšemu partnerju v nesklenjeni partnerski zvezi«;**

2. **z ozirom na novi drugi odstavek 10. člena ZJRM-1 (7. člen predloga novele) razmisli o določitvi zakonskih pogojev, pod katerimi lahko samoupravne lokalne skupnosti s svojimi predpisi določijo območja ali objekte, kjer prenočevanje na javnem kraju ni dovoljeno, tudi, če s tem nikogar ne vznemirja, ter da v obrazložitvi tega člena opravi natančen test sorazmernosti predlagane rešitve.**

Zagovornik zaproša za odziv pripravljavca novele na njegovo priporočilo v roku 20 dni.

S spoštovanjem,

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Poslano:
- naslovniku (e-pošta) ,
- zbirka dok. gradiva.

UTEMELJITEV STROKOVNE SLUŽBE ZAGOVORNIKA K PRIPOROČILU ŠT. 0070-6/2020/6

1.

Zagovornik pripravljavcu priporoča, da v spremenjenem četrtem odstavku 6. člena ZJRM-1 (3. člen predloga novele) besedilo »partnerju v registrirani istospolni partnerski skupnosti ali bivšemu partnerju v registrirani istospolni partnerski skupnosti« nadomesti z besedilom »partnerju v partnerski zvezi ali bivšemu partnerju v partnerski zvezi, partnerju v nesklenjeni partnerski zvezi ali bivšemu partnerju v nesklenjeni partnerski zvezi«

Predlog novele v 3. členu spreminja četrti odstavek 6. člena veljavnega ZJRM-1, s čimer se natančneje določajo sorodstvena oziroma druga razmerja med kršiteljem in oškodovancem. Iz obrazložitve 3. člena novele izhaja, da so izrazi za ta razmerja usklajeni z izrazi iz 2. člena Pravilnika o prepovedi približevanja določeni, osebi, kraju ali območju (Uradni list RS, št. 49/14), saj je mogoče izreči ukrep prepovedi približevanja iz 60. člena Zakona o nalogah in pooblastilih policije tudi v primeru storitve prekrška iz četrtega odstavka te zakonske določbe.

Med navedenimi oškodovanci so v prenovljenem četrtem odstavku 6. člena ZJRM-1 navedeni tudi partnerji v registrirani istospolni partnerski skupnosti ter bivši partnerji v registrirani istospolni partnerski skupnosti. Registracijo istospolne partnerske skupnosti je določal Zakon o registraciji istospolne partnerske skupnosti (Uradni list RS, št. 65/05, 55/09 – odl. US, 18/16 – odl. US, 33/16 – ZPZ in 68/16 – ZPND-A; ZRIPS). Ustavno sodišče Republike Slovenije je 18. 2. 2016 v odločbi U-I-255/13-15 odločilo, da je ZRIPS v neskladju z Ustavo in zakonodajalcu naložil, da ugotovljeno protiustavnost odpravi. Državni zbor Republike Slovenije je tako 21. 4. 2016 sprejel Zakon o partnerski zvezi (Uradni list RS, št. 33/16; ZPZ), z dnem njegove uporabe, tj. 24. 2. 2017, pa je ZRIPS prenehal veljati (prvi odstavek 5. člena ZPZ).

ZPZ določa dve obliki življenjskih skupnosti oseb istega spola. Prva je **partnerska zveza**, ki jo partnerja skleneta skladno z ZPZ in ima enake pravne posledice kot zakonska zveza, razen če ZPZ določa drugače (drugi odstavek 2. člena ZPZ). Z ozirom na ZJRM-1 tovrstnih drugačnih pravnih posledic ZPZ ne določa. V skladu z drugim odstavkom 5. člena ZPZ se je registrirana istospolna partnerska skupnost šest mesecev po začetku uporabe ZPZ, ob izpolnjevanju v zakonu določenih pogojev, preoblikovala v partnersko zvezo. Druga oblika je **nesklenjena partnerska zveza**, ki ima enake pravne posledice kot zunajzakonska skupnost tudi na tistih pravnih področjih, na katerih ima pravne posledice zunajzakonska skupnost, razen če ZPZ določa drugače (drugi odstavek 3. člena ZPZ). ZPZ z ozirom na ZJRM-1 tovrstnih drugačnih pravnih posledic ne določa niti za nesklenjeno partnersko zvezo.

Upoštevajoč navedeno Zagovornik priporoča, da pripravljavec besedilo prenovljenega četrtega odstavka 6. člena ZJRM-1 uskladi z ZPZ ter med naštetimi oškodovanci partnerje ali bivše partnerje v registrirani istospolni partnerski skupnosti nadomesti s partnerji ali bivšimi partnerji v partnerski zvezi in partnerji ali bivšimi partnerji v nesklenjeni partnerski zvezi.

Poleg tega, ločeno od predloga novele ZJRM-1, Zagovornik izpostavlja, da bi bilo iz enakih razlogov potrebno spremeniti tudi 3. točko 2. člena omenjenega Pravilnika o prepovedi približevanja določeni osebi, kraju ali območju (Uradni list RS, št. 49/14), ki je omenjen v obrazložitvi 3. člena predloga novele ZJRM-1.

Zagovornik pripravljavcu priporoča, da z ozirom na novi drugi odstavek 10. člena ZJRM-1 (7. člen predloga novele) razmisli o določitvi zakonskih pogojev, pod katerimi lahko samoupravne lokalne skupnosti s svojimi predpisi določijo območja ali objekte, kjer prenočevanje na javnem kraju ni dovoljeno, tudi, če s tem nikogar ne vznemirja, ter da v obrazložitvi tega člena opravi natančen test sorazmernosti predlagane rešitve.

Osnutek novele ZJRM-1 v 7. členu predvideva dopolnitev 10. člena veljavnega zakona z drugim odstavkom, v skladu s katerim bi samoupravne lokalne skupnosti lahko s svojimi predpisi določile območja ali objekte, kjer prenočevanje na javnem kraju ni dovoljeno. Za izvajanje določb prenovljenega 10. člena ZJRM-1 bi bilo v skladu s predlaganim 24. členom novele pristojno tudi občinsko redarstvo.

Zakon o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD) v drugem odstavku 6. člena določa, da **posredna diskriminacija** obstaja, kadar je oseba ali skupina oseb z določeno osebno okoliščino bila, je ali bi lahko bila zaradi navidezno nevtralne določbe, merila ali prakse v manj ugodnem položaju kot druge osebe, razen če ta določba, merilo ali praksa objektivno temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna in nujno potrebna. Nadalje ZVarD v prvem odstavku 1. člena med osebnimi okoliščinami, na podlagi katerih je diskriminacija prepovedana, izrecno našteva tudi **premoženjsko stanje** ter **družbeni položaj**.

Zagovornik je v preteklosti že zavzel stališče, da ti navedeni osebni okoliščini opredeljujeta tudi položaj brezdomcev,[1] katerih status v slovenskem pravnem redu ni izrecno definiran. Natančno število brezdomcev v Sloveniji oziroma v slovenskih mestih in krajih ni znano, ker se uradnih podatkov o tem ne zbira, raziskave o brezdomcih in brezdomstvu v Sloveniji pa so redke. Po navedbah Statističnega urada RS, ki podatkov o brezdomstvu sicer ne zbira, naj bi bilo o nekaterih ocenah naj bi bilo brezdomnih ljudi v Sloveniji med 3.000 in 6.700.[2] V zvezi s tem govorimo tudi o t.i. pojavu skritega brezdomstva. Prav tako, upoštevajoč različne oblike brezdomstva, ni jasno, koliko brezdomnih ljudi prenočuje na prostem, torej (tudi) na javnih krajih. Nekatere starejše razpoložljive raziskave kažejo, da so kapacitete za prenočevanje že pred časom bile zapolnjene,[3] enako izhaja tudi iz kasnejših medijskih poročanj.[4]

V skladu z 10. členom veljavnega ZJRM-1 je prekršek po tej določbi storjen le, če se s spanjem ali prenočevanjem na javnih krajih ali drugih dostopnih prostorih koga vznemirja. Tudi Vlada RS, kot predlagatelj ZJRM-1, je v odgovoru na pomisleke Državnega sveta glede določitve te prepovedi in sankcioniranja njene kršitve zavzela stališče, da je prekršek storjen »pod pogojem, da se s tem vznemirja druge ljudi. Če ni motenja drugih ljudi, ni elementov prekrška.«.[5] Prav tako je Vlada v istem odgovoru poudarila, da se je potrebno zavedati, da »/…/ je sankcioniranje takšnih prekrškov tudi varovanje zasebnosti državljanov in zagotavljanje življenja v varnem okolju«. Na ta način je Vlada opravičevala tudi sorazmernost ukrepa v luči namena ZJRM-1.

V kontekstu dopolnitve 10. člena ZJRM-1 pa se je potrebno zavedati, da se omenjeni element prekrška (tj. vznemirjanje drugih) opušča, kar pomeni, da bodo lokalne samouprave skupnosti prenočevanje na določenih javnih krajih lahko absolutno prepovedale. Zagovornik izpostavlja, da bi lahko takšna prepoved in sankcioniranje njene kršitve, upoštevajoč zgoraj navedeno, nesorazmerno vplivala na brezdomce, ki na takšnih javnih krajih prenočujejo. V tem oziru bi to lahko predstavljalo tveganje za posredno diskriminacijo zaradi premoženjskega stanja in družbenega položaja.

Vendar, kot izhaja iz same definicije, tovrstna neenaka obravnava nujno ne pomeni posredne diskriminacije, če zadevna določba, merilo ali praksa temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna in nujno potrebna. Iz posredovanega gradiva izhaja, da je bila določba v

[1] Za primerjavo glej npr. priporočilo Zagovornika glede odprtja samopostrežnih pralnic v času trajanja ukrepov za zajezitev epidemije Covid-19 z dne 9. 4. 2020, dostopno na http://www.zagovornik.si/wp-content/uploads/2020/04/Priporo%C4%8Dilo-Zagovornika-na%C4%8Dela-enakosti-%E2%80%93-odprtje-samopostre%C5%BEnih-pralnic-perila.pdf

[2] SURS (2017) *Po nekaterih ocenah je v Sloveniji med 3.000 in 6.700 brezdomcev*, dostopno na: https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/6991

[3] B. Dekleva in Š. Razpotnik (2007) *Brezdomstvo v Ljubljani*, dostopno na: http://www.kraljiulice.org/library/1037/brezdomstvo-v-ljubljani.pdf

[4] Glej npr. Siol (2018) *Postelje so praktično ves čas zasedene, ne glede na letni čas*, dostopno na: https://siol.net/novice/slovenija/postelje-so-prakticno-ves-cas-zasedene-ne-glede-na-letni-cas-485876

[5] Stališče Vlade Republike Slovenije do mnenja Državnega sveta Republike Slovenije o predlogu zakona o varstvu javnega reda in miru, 9. 3. 2006, dostopno na: https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565D400354E68C12571300029EB2E&db=kon_zak&mandat=IV&tip=doc

osnutek novele v predlog vključena na predlog Združenja mestnih občin Slovenije, ki je to utemeljevalo z zasledovanjem drugih legitimnih ciljev v javnem interesu, npr. razvojem turizma, varovanja kulturne dediščine in zagotavljanja čistoče na javnih krajih. Identično pojasnilo je navedeno tudi v obrazložitvi k 7. členu predloga novele.

Zagovornik ocenjuje, da iz navedenih obrazložitev ni razvidnih dovolj informacij, ki bi omogočale presojo sorazmernosti potencialnega ukrepa samoupravnih lokalnih skupnosti, kot ga predvideva predlagani drugi odstavek 10. člena ZJRM-1. K ocenjevanju legitimnosti navedenih ciljev bi tako npr. pripomogla podrobnejša obrazložitev, zakaj obstoječa ureditev (tj. ureditev, ki kot element prekrška vsebuje vznemirjanje drugih) ni zadostna za naslavljanje problemov, s katerimi se lokalne samoupravne skupnosti srečujejo na navedenih področjih (razvoj turizma, varovanje kulturne dediščine, zagotavljanje čistoče na javnih krajih), ter kateri ti problemi točno so. V tem oziru bi z vidika testa sorazmernosti pripomogla tudi obrazložitev, kako se zasledovanje navedenih ciljev povezuje z namenom ZJRM-1, določenim v 1. členu veljavnega zakona. Prav tako bi bilo potrebno pojasniti, zakaj predmetni ukrep predstavlja učinkovito sredstvo za doseganje teh ciljev (ocena ustreznosti oz. primernosti ukrepa), hkrati pa tudi, kakšni so alternativni, milejši ukrepi ter zakaj z njimi ciljev ne bi bilo mogoče doseči (ocena nujnosti ukrepa). Sklepoma velja izpostaviti še, da bi potencialno nesorazmerno predpisovanje zadevne prepovedi s strani samoupravnih lokalnih skupnosti lahko učinkoviteje preprečili že, če bi pogoje za sprejemanje tovrstnih predpisov v predlaganem drugem odstavku 10. člena ZJRM-1 določil že sam zakon.