



Železna cesta 16, 1000 Ljubljana
080 81 80
gp@zagovornik-rs.si

Številka: 0700-52/2024/10

Datum: 12. 11. 2024

Zagovornik načela enakosti na podlagi 21. člena v povezavi s 37. členom Zakona o varstvu pred diskriminacijo (Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg, v nadaljevanju: ZVarD) in na podlagi prvega odstavka 207. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13 in 175/20 – ZIUOPDVE; v nadaljevanju: ZUP) po uradni dolžnosti v zadevi ugotavljanja diskriminacije po ZVarD zoper kršitelja Ministrstvo za notranje zadeve, Policijo, Štefanova 2, 1000 Ljubljana, izdaja naslednjo

ODLOČBO

1. Ministrstvo za notranje zadeve, Policija, Štefanova ulica 2, 1000 Ljubljana, s tem, ko so policisti Policijske uprave Ljubljana v nedeljo, 9. 10. 2022, malo po 19. uri, ter v nedeljo, 23. 10. 2022, med 19. in 20. uro, na vlaku Ljubljana – Trst ugotavljali istovetnost zgolj tistih oseb, ki so izgledale kot tujci oziroma imele temnejšo barvo kože, **ni kršila** prepovedi neposredne diskriminacije po 4. členu v povezavi s prvim odstavkom 6. člena ZVarD, posredne diskriminacije po 4. členu v povezavi z drugim odstavkom 6. člena ZVarD, nadlegovanja po prvem odstavku 8. člena ZVarD in dajanja navodil za diskriminacijo po 9. členu ZVarD na podlagi osebnih okoliščin narodnosti oziroma etničnega porekla, rase, premoženjskega stanja in državljanstva tretje države.

2. Stroški v tem postopku niso nastali.

OBRAZLOŽITEV

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju Zagovornik) je dne 26. 10. 2022 prejel predlog za ugotavljanje diskriminacije, v katerem je pobudnik navajal sum na rasno profiliranje pri ugotavljanju istovetnosti ljudi na sredstvih javnega prevoza. V nedeljo, 9. 10. 2022, malo po 19. uri naj bi na vlak Ljubljana - Trst vstopili policisti in vse ljudi, ki so izgledali kot tujci (temnejše polti), povprašali za dokumente, nato pa jim rekli, naj gredo z vlaka. Priča, ki je bila ob dogodku prisotna, je sprevodnika kot tudi policista opozorila, da se ji zdi nenavadno, da nje ni nihče vprašal za dokumente, prav tako pa tudi nikogar drugega, ki je svetle polti oziroma ne izgleda kot tujec. Enako se je zgodilo na vlaku Ljubljana - Trst v nedeljo, 23. 10. 2022, med 19. in 20. uro, ko so policisti v Logatcu vse »belce«, ki so sedeli v zadnjem delu vlaka, presedli v prednji del, v zadnjega pa so v koloni odvedli ljudi, ki so imeli temnejšo barvo kože in so izgledali kot tujci. Tudi tokrat je priča vprašala policista, zakaj so legitimirali samo osebe, ki so temnejše polti, ta pa ji je odgovoril, da se morajo policisti pri iskanju oseb brez dokumentov zanesti na »šesti čut«. Zagotovil je, da ve, da ostali imajo dokumente, zato jih ne legitimirajo. Izkricali so okoli 40 ljudi. O tem je v enem izmed slovenskih medijev dne 14. 10. 2022 pisal tudi novinar v

javno dostopnem članku »Policija »pobira« nezaželene tujce po avtobusih in vlakih« (<https://www.mladina.si/219846/policija-pobira-nezazelene-tujce-po-avtobusih-in-vlakih/>).

Pobudnik je v predlogu navedel še, da gre za neposredno in posredno diskriminacijo, za nadlegovanje ter dajanje navodil za diskriminacijo na podlagi osebnih okoliščin narodnosti oziroma etničnega porekla, rase, premoženjskega stanja in državljanstva tretje države. Navedel je tudi imena in priimke ter kontaktne podatke treh prič.

*

Zagovornik je po preučitvi predloga ocenil, da je pobudnik z njim izkazal dovolj dejstev, da je izpolnil trditveno breme ter pokazal, da bi v zadevi lahko šlo za neposredno diskriminacijo. Ker je bil Zagovornik o obstoju domnevne diskriminacije seznanjen na podlagi predloga tretje osebe, je v skladu s 34. členom ZVarD sprožil postopek ugotavljanja diskriminacije po uradni dolžnosti. V skladu s prvim odstavkom 34. člena ZVarD lahko namreč Zagovornik začne obravnavo diskriminacije po uradni dolžnosti, če je o obstoju diskriminacije seznanjen na podlagi anonimnega predloga, predloga tretje osebe ali na drug način. Za obravnavo po uradni dolžnosti pridobi soglasje diskriminirane osebe, razen če te ni mogoče določiti ali je diskriminirana večja skupina oseb ali pa gre za primer, ki je splošno pomemben za varstvo pred diskriminacijo, kar Zagovornik oceni za vsak primer posebej.

Zagovornik ugotavlja, da so v obravnavanem primeru podani vsi trije pogoji za to, da mu ni bilo treba pridobivati soglasja domnevno diskriminiranih oseb. Iz predloga izhaja, da je bila na navedena datuma na vlaku Ljubljana – Trst domnevno diskriminirana skupina oseb, ki je opredeljena le z nazivom »ljudje, ki so izgledali kot tujci in imeli temnejšo barvo kože«. Iz pojasnil domnevnega kršitelja je razvidno, da je šlo za skupaj preko 70 oseb. To pomeni, da domnevno diskriminiranih oseb ni mogoče določiti, da gre za večjo skupino oseb, prav tako pa je Zagovornik ocenil, da gre za primer, ki je glede na njegovo vsebino splošno pomemben za varstvo pred diskriminacijo. Rasna profiliranja oziroma rasno motivirana dejanja in ukrepi organov pregona brez drugih objektivnih ali razumnih utemeljitev so namreč po Zagovornikovi presoji lahko skrajno problematična oblika rasne diskriminacije.

Zato je Zagovornik z dopisom št. 0700-52/2022/3 z dne 29. 11. 2022 z navedbami pobudnika, pravnimi podlagami ter ostalimi dejstvi in okoliščinami, pomembnimi za odločitev v tej zadevi, seznanil Policijo oziroma njeno notranjo organizacijsko enoto Generalno policijsko upravo, ki strateško usmerja, načrtuje, organizira in nadzoruje področje dela za celotno policijo.

Pozval jo je, naj poda odgovore na vprašanja, koliko osebam je policija v nedeljo, 9. 10. 2022, malo po 19. uri, ter v nedeljo, 23. 10. 2022, med 19. in 20. uro, na vlaku Ljubljana -Trst ugotavljala istovetnost ter zakaj, kakšne so bile ugotovitve policistov, kakšnega državljanstva so bile posamezne osebe ter s čim oziroma kako so z obnašanjem, ravnanjem ali zadrževanjem na določenem kraju ali ob določenem času pri policistih vzbujale sum, da bodo izvršile, izvršujejo ali so izvršile kaznivo dejanje ali prekršek.

Na Zagovornikov poziv je dne 14. 12. 2022 v imenu Policije odgovorilo Ministrstvo za notranje zadeve (v nadaljevanju ministrstvo, MNZ), katerega organ v sestavi je Policija, ter v njenem imenu podalo odgovore na vsa zastavljena vprašanja. Navedlo je, da sta med temeljnimi nalogami policije, določenimi v 4. členu Zakona o nalogah in pooblastilih policije¹ (v nadaljevanju: ZNPPol), tudi nadzor državne meje in preprečevanje, odkrivanje ter preiskovanje

¹ Uradni list RS, št. 15/13, 23/15 – popr., 10/17, 46/19 – odl. US, 47/19 in 153/21 – odl. US.

kaznivih dejanj in prekrškov, kot tudi odkrivanje in prijemanje storilcev kaznivih dejanj in prekrškov.

Sama lokacija prestopa državne meje ni dovolj za zakonit vstop v RS, tujec mora izpolnjevati še ostale zahteve, navedene v zakonih, ki obravnavajo vstop in bivanje tujcev v RS (npr. posedovanje ustreznih listin, namen vstopa, sredstva ipd). Tujci, ki v RS vstopijo v nasprotju z navedenim, so ob prijemu seznanjeni, da so storili prekršek, za katerega je zagrožena predpisana sankcija. Policisti jih v postopkih s tem seznanijo v jeziku, ki ga osebe razumejo, tudi ob pomoči prevajalcev in tolmačev. V kolikor tak tujec poda namero, da bo zaprosil za mednarodno zaščito, se prekrškovni postopek prekine za čas, dokler o tujčevi prošnji ni odločeno. Obravnavani tujci so po zaključenem policijskem postopku odpeljani v eno izmed izpostav azilnega doma. Tujci, ki podajo namero za podajo prošnje za mednarodno zaščito, so s podpisom obrazca seznanjeni s posledicami samovoljne zapustitve azilnega doma pred podajo prošnje za mednarodno zaščito, da bodo obravnavani po določbah, ki urejajo vstop in prebivanje tujcev, oziroma da se bo prekrškovni postopek zoper njih nadaljeval.

V zvezi s konkretnima dogodkoma je MNZ navedlo, da je Operativno komunikacijski center Policijske uprave Ljubljana (v nadaljevanju OKC PU Ljubljana) obakrat, tako 9. 10. 2022, kot tudi 23. 10. 2022, prejel klic občana, da je na vlak Ljubljana - Trst vstopilo večje število migrantov. Policisti so se na oba klica odzvali in ob pregledu vlaka v obeh primerih opravili ugotavljanje istovetnosti na podlagi določil 1. odstavka 40. člena ZNPPol pri tistih osebah, ki so s svojim obnašanjem (sedenje v skupini, umikanje pogleda, izogibanje očesnemu stiku s policisti, očitna vznemirjenost ob prihodu policistov, nošenje nahrbtnikov in nakupovalnih vrečk ipd), smerjo potovanja ter medsebojnim pogovorom v tujem jeziku pri policistih vzbudile sum, da so tujci, katerih bivanje v Republiki Sloveniji bi lahko bilo nezakonito.

Zato so patrulje PU Ljubljana na potniškem vlaku Ljubljana – Trst v nedeljo, 9. 10. 2022, ob 18:49 uri, na naslovu Trg osvobodilne fronte v Ljubljani, ter v nedeljo, 23. 10. 2022, ob 19:27 uri, na naslovu Za železnico 12 v Logatcu, izvedle postopke s tujci. V nedeljo, 9. 10. 2022, je bilo na vlaku 25 tujcev, od tega 12 državljanov Burundija, 6 državljanov Pakistana, 5 državljanov Sirije in 2 državljan Afganistana. V nedeljo, 23. 10. 2022, pa je bilo na vlaku 53 tujcev, ki so bili državljani Burundija in Afganistana.

Pri ugotavljanju istovetnosti tujcev je bilo v obeh primerih ugotovljeno, da so vsi samovoljno zapustili izpostavi azilnega doma v Logatcu oziroma Ljubljani ter da so imeli vsi pri sebi le vozovnice za vlak, drugih osebnih dokumentov pa ne. Zato so policisti v vseh primerih vodili skrajšani postopek z registracijo in evidentiranjem zaznamkov o ponovnih namerah za podajo prošenj za mednarodno zaščito v skladu z 81. členom Zakona o mednarodni zaščiti² (v nadaljevanju: ZMZ-1) in Pravilnikom o postopku s tujcem, ki izrazi namen podati prošnjo za mednarodno zaščito v RS, ter postopku sprejema prošnje za mednarodno zaščito³ (v nadaljevanju: Pravilnik), saj so vsi tujci podali ponovno namero za podajo prošnje za mednarodno zaščito. Policisti so jih zato vse odpeljali nazaj v izpostavi azilnega doma v Logatcu oziroma Ljubljani.

MNZ je pojasnilo še, da so policisti na podlagi prejetih prijav občanov in na podlagi informacij tujih varnostnih organov, da dnevno v Republiko Avstrijo in Italijansko Republiko z vlaki iz Republike Slovenije prihajajo večje skupine migrantov, dolžni opravljati kontrole avtobusnih in železniških postajališč ter vlakov med vožnjo. Kontrole na vlakih (tudi drugih, ne le na relaciji proti meji z Avstrijo oziroma Italijo) se opravljajo tudi kot del letnega načrta Policijske uprave in na željo

² Uradni list RS, št. 16/17 – uradno prečiščeno besedilo, 54/21 in 42/23 – ZZSDT-D.

³ Uradni list RS, št. 173/21 in 131/22.

Slovenskih železnic. Slednje vsako leto zagotovijo brezplačne univerzalne letne vozovnice za policiste vseh enot, kjer obstajajo železniške postaje, za namene kontrole vlakov zaradi preprečevanja kriminalitete in prekrškov na postajah in na vlakih. Kot varnostno tvegano območje so med drugim razglašeni tudi območje Azilnega doma Ljubljana, Avtobusna in železniška postaja Ljubljana ter železniška proga Ljubljana – Trst na relaciji skozi Logatec skupaj s centrom mesta.

Zagovornik je na MNZ dne 3. 10. 2024 naslovil dodatno poizvedbo št. 0700-52/2022/8, v kateri ga je pozval na predložitev dokazila o klicih, ki naj bi jih OKC PU Ljubljana prejel dne 9. 10. 2022 ter dne 23. 10. 2022, v katerih naj bi klicatelja navedla, da je na vlak vstopilo večje število migrantov. Prav tako ga je pozval na predložitev dokazila o tem, da so vsi tujci na obeh vlakih podali ponovno namero za podajo prošnje za mednarodno zaščito in bili v skladu s tem odpeljani nazaj v azilni dom.

MNZ je na ta dopis odgovorilo dne 18. 10. 2024 in zahtevana dokazila priložilo, kot bo natančneje pojasnjeno v nadaljevanju.

Zagovornik se je tekom svojega postopka obrnil tudi na Varuha človekovih pravic (v nadaljevanju: Varuh) z namenom preverjanja, kakšno stališče je zavzel glede podobnih trditev, da je policija v letu 2020 ob protestu zoper vladne ukrepe v zvezi z epidemijo Covida-19 in v letu 2021 ob protestu v podporo Palestini rasno profilirala udeležence. Varuh mu je posredoval svoji končni poročili v obeh navedenih primerih. V prvem je policiji priporočil, naj policisti za izvajanje pooblastila ugotavljanja istovetnosti vselej opravijo skrbno presojo pogojev, ki jih določajo zakon in drugi predpisi za izvajanje policijskih pooblastil, v drugem pa, naj MNZ v sodelovanju s Policijo zagotovi takšne razmere, ki bodo v čim večji meri prispevale k zmanjšanju tveganja diskriminacijskega etničnega profiliranja, med drugim tudi z usposabljanjem policistov, kot tudi ustreznim spremljanjem, kako policisti izvajajo svoja pooblastila v sorazmernosti s sestavo prebivalstva.

*

V 4. členu ZVarD je diskriminacija opredeljena kot vsako neupravičeno dejansko ali pravno neenako obravnavanje, razlikovanje, izključevanje ali omejevanje ali opustitev ravnanja zaradi osebnih okoliščin, ki ima za cilj ali posledico oviranje, zmanjšanje ali izničevanje enakopravnega priznavanja, uživanja ali uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, drugih pravic, pravnih interesov in ugodnosti. ZVarD opredeljuje več oblik diskriminacije, od katerih sta osnovni neposredna in posredna (6. člen), druge oblike pa so še nadlegovanje in spolno nadlegovanje (8. člen ZVarD), navodila za diskriminacijo (9. člen ZVarD), pozivanje k diskriminaciji (10. člen ZVarD) in povračilni ukrepi oziroma viktimizacija (11. člen ZVarD).

Pobudnik je v predlogu zatrjeval neposredno in posredno diskriminacijo, nadlegovanje in dajanje navodil za diskriminacijo. Neposredna diskriminacija v skladu s prvim odstavkom 6. člena ZVarD obstaja, če je oseba ali skupina oseb zaradi določene osebne okoliščine bila, je ali bi lahko bila v enakih ali podobnih situacijah obravnavana manj ugodno, kot se obravnava, se je obravnavala ali bi se obravnavala druga oseba ali skupina oseb. Posredna diskriminacija pa upošteva drugi odstavek 6. člena ZVarD 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. Nadlegovanje pomeni vsako nezaželeno ravnanje, povezano s katero koli osebno okoliščino, ki ima učinek ali namen ustvarjati zastrašujoče, sovražno, ponižujoče, sramotilno ali žaljivo okolje za osebo in žali njeno dostojanstvo. Navodila za diskriminacijo pa so vsakršna

navodila, katerih posledica je bila, je ali bi lahko bila diskriminacija v smislu tega zakona, kar vključuje tudi navodilo, da se diskriminacije ne prepreči oziroma odpravi.

Pri diskriminaciji mora biti specifična osebna okoliščina odločilen razlog za slabšo obravnavo. Skladno s 1. členom ZVarD mednje štejejo spol, narodnost, rasa ali etnično poreklo, jezik, vera ali prepričanje, invalidnost, starost, spolna usmerjenost, spolna identiteta in spolni izraz, družbeni položaj, premoženjsko stanje, izobrazba ali katerakoli druga osebna okoliščina. Gre za prirojene ali pridobljene osebne značilnosti, lastnosti, stanja ali statuse, ki so praviloma trajno in nerazdružljivo povezani z določenim posameznikom in njegovo osebnostjo, zlasti identiteto ali pa jih posameznik ne spreminja zlahka. Ravnanje, ki pomeni diskriminacijo zaradi katere koli osebne okoliščine, je izrecno prepovedano, razen v primerih izjem, določenih v 13. členu ZVarD.

Diskriminacija oz. neenako obravnavanje sta prepovedana na vseh področjih družbenega življenja. Zagovornik ugotavlja, da gre v obravnavanem primeru za področje migracijske oziroma azilne politike in obravnave oseb, ki nameravajo nezakonito prestopiti državno mejo, s strani državnih organov, kar je nedvomno lahko eno od področij oblastnega odločanja, na katerem morajo državni organi pri svojem ravnanju v razmerju do teh oseb zagotavljati varstvo pred diskriminacijo (prvi odstavek 2. člena ZVarD).

V prvem odstavku 4. člena ZNPPol je med temeljnimi nalogami policije naštetu tudi:

- preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj in prekrškov, odkrivanje in prijemanje storilcev kaznivih dejanj in prekrškov, drugih iskanih ali pogrešanih oseb ter njihovo izročanje pristojnim organom in zbiranje dokazov ter raziskovanje okoliščin, ki so pomembne za ugotovitev premoženjske koristi, ki izvira iz kaznivih dejanj in prekrškov (druga alineja),
- nadzor državne meje (peta alineja) ter
- naloge v zvezi z gibanjem in prebivanjem tujcev (šesta alineja).

V skladu z drugo in četrto alinejo prvega odstavka 40. člena ZNPPol smejo policisti med drugim ugotavljati istovetnost tiste osebe, ki z obnašanjem, ravnanjem ali zadrževanjem na določenem kraju ali ob določenem času vzbuja sum, da bo storila, izvršuje ali je storila kaznivo dejanje ali prekršek. Za zadrževanje na določenem kraju ali v določenem času se šteje zlasti navzočnost na javnih krajih, kjer je gibanje dovoljeno pod določenimi pogoji, v okolju varovanih objektov, objektov posebnega pomena ali na drugih krajih, zlasti kjer je večja dnevna, občasna ali trenutna migracija ljudi oziroma na javnem prevoznem sredstvu, če gre za varnostno tvegana območja (drugi odstavek 40. člena).

81. člen ZMZ-1 določa, da se vlagatelj namere za podajo prošnje za mednarodno zaščito po obravnavi s strani policije nastani v sprejemnih prostorih azilnega doma ali druge nastanitvene kapacitete države, kjer so mu zagotovljeni ustrezna prehrana, nujne higienske potrebščine in dostop do nujnega zdravljenja (prvi odstavek). Če sprejemne prostore azilnega doma ali druge nastanitvene kapacitete države samovoljno zapusti, pa se obravnava po zakonu, ki ureja vstop, zapustitev in bivanje tujcev v Republiki Sloveniji (drugi odstavek).

*

Kot navedeno, je pobudnik v predlogu zatrjeval več oblik diskriminacije, in sicer neposredno in posredno, nadlegovanje ter navodila za diskriminacijo. Zagovornik je po preučitvi pobudnikovih navedb ugotovil, da bi v obravnavanem primeru lahko šlo le za neposredno diskriminacijo, saj okoliščine zadeve, kot so bile opisane v predlogu in pojasnjene s strani MNZ, ne kažejo na katero drugo obliko diskriminacije.

Rasno motivirana slabša obravnava oziroma rasno profiliranje, kot ga v svojem predlogu opisuje pobudnik (ugotavljanje istovetnosti le tistih potnikov na vlaku, ki so bili videti kot tujci in so imeli temnejšo kožo), po presoji Zagovornika v obravnavanem primeru ne izpolnjuje znakov posredne diskriminacije po drugem odstavku 6. člena ZVarD, saj ne temelji na določeni navidezno nevtralni določbi, merilu ali praksi. Po Zagovornikovem mnenju bi v obravnavani zadevi, če bi bili za to podani pogoji, lahko govorili o neposredni neenaki obravnavi, temelječi na neposrednem diskriminatornem ravnanju policistov zaradi določenih osebnih okoliščin oseb. Prav tako v obravnavanem primeru ne moremo govoriti o nadlegovanju v skladu s prvim odstavkom 8. člena ZVarD, saj, kot bo natančneje pojasnjeno v nadaljevanju, ravnanje organov pregona z namenom preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj in prekrškov, usmerjeno zoper določeno osebo ali osebe, za katere je vzpostavljen sum, da bodo ta kazniva dejanja ali prekrške storile, po presoji Zagovornika ne more biti opredeljeno kot nadlegovanje ob predpostavki, da je za to podana objektivna in razumna utemeljitev. Niti ne moremo zaključiti, da bi lahko šlo za navodila za diskriminacijo, saj nič, kar je pobudnik navedel v predlogu, ne kaže na to, da bi policisti v obravnavanem primeru ravnali po določenih navodilih (npr. naj samo tujcem oziroma migrantom ugotavljajo istovetnost), kakšna naj bi bila ta navodila ter kdo naj bi jih dal. V zvezi s tem v predlogu ni nikakršnih navedb, ki bi to konkretizirale ali ki bi vsaj kazale na to, zato Zagovornik tega ni mogel ugotavljati.

Nadalje je pobudnik v predlogu navedel osebne okoliščine narodnosti oziroma etničnega porekla, rase, premoženjskega stanja in državljanstva tretje države. Narodnost, etnično poreklo in rasa ter premoženjsko stanje so kot pravno varovane osebne okoliščine izrecno našteje v prvem odstavku 1. člena ZVarD, državljanstvo tretje države pa je Zagovornik v svojih predhodnih primerih tudi že pripoznal kot pravno varovano osebno okoliščino v sklopu t. i. drugih osebnih okoliščin, za katere ZVarD prav tako predvideva pravno varstvo. ZVarD namreč nekatere osebne okoliščine izrecno našteva, hkrati pa določa, da lahko do diskriminacije pride tudi zaradi katerekoli druge osebne okoliščine, katero je mogoče razumeti kot osebno okoliščino v smislu ZVarD. Nabor osebnih okoliščin, na podlagi katerih lahko pride do diskriminacije, tako ni zaprt. Poleg tega pa prepoved diskriminacije oziroma načelo enake obravnave izhaja tudi iz 14. člena ZNPPol, ki določa, da policisti ne smejo nikogar diskriminirati na podlagi narodnosti, rase, barve kože, spola, jezika, vere, spolne usmerjenosti, političnega ali drugega prepričanja, premoženjskega stanja, rojstva, genetske dediščine, izobrazbe, družbenega položaja, invalidnosti ali katere koli druge osebne okoliščine.

Zato je Zagovornik predmetni predlog za ugotavljanje diskriminacije obravnaval po uradni dolžnosti z vidika neposredne diskriminacije na podlagi osebnih okoliščin narodnosti oziroma etničnega porekla, rase, premoženjskega stanja in državljanstva tretje države.

*

Pobudnik je v predlogu zatrjeval, da je šlo v obeh navedenih dogodkih za rasno profiliranje, saj so policisti na vlaku ugotavljali istovetnost le tistih ljudi, ki so izgledali kot tujci in imeli temnejšo barvo kože.

Kot izhaja iz ZNPPol, je zakoniti razlog za ugotavljanje istovetnosti oseb med drugim tudi sum, da bo določena oseba izvršila, izvršuje ali je izvršila kaznivo dejanje ali prekršek. Ta sum lahko temelji na njenem obnašanju, ravnanju ali zadrževanju na določenem kraju ali ob določenem času. V skladu z zakonom je torej tako opredeljen identifikacijski postopek upravičen zgolj v primeru, ko predhodno obstaja vsaj sum, da bo določena oseba izvršila, izvršuje ali je izvršila kaznivo dejanje ali prekršek. Čeprav »sum« predstavja najnižjo stopnjo dokaznega standarda,

mora biti kljub temu vedno konkretiziran, izraziti pa se mora v določenih naveznih okoliščinah.⁴ Podobno stališče je zavzelo tudi Ustavno sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: US RS) v svoji odločbi št. U-I-152/03-13 z dne 23. 3. 2006⁵, v kateri je na zahtevo Varuha obravnavalo prav zakonsko ureditev izpostavljenega (predhodno veljavnega) policijskega pooblastila in med drugim v svoji odločitvi poudarilo tudi, »da v primerih, ko je poseg v človekove pravice izveden v t. i. preventivne oziroma proaktivne namene (ko npr. do storitve prepovedanega dejanja sploh še ni prišlo), morajo biti pooblastila države bolj omejena kot takrat, ko je namen posega že represiven. V nasprotnem primeru so vse varovalke zoper arbitrarno uporabo zakona neučinkovite. Namen in razlog zakonskega urejanja pa je prav v tem, da se prepreči taka uporaba zakona in da se omogoči učinkovit nadzor«.

Kot meni tudi Varuh⁶, je v tem primeru še toliko bolj pomembno, da so konkretne okoliščine in sklepi, ki policiste vodijo v to, da se jim posamezniki »zdijo sumljivi«, natančno izraženi, saj zakonska določba terja obstoj določene stopnje verjetnosti njihovega protipravnega ravnanja oziroma bodočega takšnega ravnanja. To pa po Zagovornikovi presoji pomeni, da splošni opisi, kot so npr. »oseba se je sumljivo obnašala«, »oseba je bila videti sumljivo« ali zgolj argument, da je oseba prisotna na vlaku, ki pelje v smeri proti Italiji in pri tem prečka državno mejo, brez drugih objektivnih ali razumnih utemeljitev temu kriteriju ne morejo zadostiti. Če bi policisti svoje pooblastilo ugotavljanja istovetnosti v konkretnem primeru uporabili (zgolj) na podlagi videza (t.j. barve kože), bi se lahko zastavilo vprašanje, ali je bilo pooblastilo ugotavljanja istovetnosti dejansko izvedeno v skladu z zakonom in če ni zato lahko prišlo do prekomernega posega v pravico do varstva zasebnosti in osebnostnih pravic iz 35. člena Ustave RS.

Ne gre spregledati, da je spoštovanje enakosti pred zakonom tudi eno temeljnih načel Kodeksa policijske etike,⁷ v okviru katerega policisti v postopkih skrbijo, da so vsem zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine, ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, izobrazbo, družbeni položaj ali katero koli drugo osebno okoliščino. Čeprav lahko katera od omenjenih okoliščin pri policistu vzbudi pozornost, pa to ne sme biti edini ali glavni razlog za izvedbo policijskega pooblastila ugotavljanja istovetnosti. Zagovornik v tem kontekstu izpostavlja tudi stališče Odbora Združenih narodov za človekove pravice, ki je v zadevi Rosalind Williams Lecraft proti Španiji (2009)⁸ sklenil, da čeprav je preverjanje posameznikov z vidika javne varnosti, preprečevanja kriminala in spremljanja nezakonitega priseljivanja sicer zakonito, organi ne bi smeli teh preverjanj izvajati zaradi telesnih ali etničnih značilnosti preverjanih oseb.

Vendar pa Zagovornik ob upoštevanju zgoraj navedenega in preučitvi okoliščin, kot jih je podal pobudnik, ugotavlja, da v obravnavanem primeru ni bilo tako.

Rasno profiliranje je v Priporočilu št. 11 za preprečevanje rasizma in rasne diskriminacije v policijski dejavnosti (2007)⁹, ki ga je sprejela Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti pri Svetu Evrope (ECRI), opredeljeno kot »policijsko obravnavanje lastnosti, kot so rasa, barva, jezik, vera, državljanstvo oz. narodna ali etnična pripadnost, kot osnove za

⁴ Tako sklep Višjega sodišča v Ljubljani opr. št. II Kp 285/2009 z dne 9. 6. 2009.

⁵ Dostopno na: <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ODLU955>.

⁶ Končno poročilo Varuha človekovih pravic o policijskih postopkih ugotavljanja identitete ob protestu 21. 5. 2021 št. 16.1-15/2021-7-KO z dne 11. 1. 2022.

⁷ Dostopno na: <https://www.policija.si/images/stories/Publikacije/PDF/Kodeks.pdf>.

⁸ Dostopno na: <https://digitallibrary.un.org/record/662897/?v=pdf>.

⁹ Priporočilo št. 11 za preprečevanje rasizma in rasne diskriminacije v policijski dejavnosti, 29. junij 2007, dokument CRI (2007) 39, sprejeto dne 29. junija 2007.

kontrolno, nadzor ali preiskave brez objektivne in razumne utemeljitve«. Kot je navedlo MNZ, policisti na vlak v konkretnem primeru niso prišli naključno oziroma sami od sebe in z njega tudi niso naključno izkrcali zgolj tistih ljudi, ki so bili videti kot tujci oziroma so imeli temnejšo barvo kože. V obeh primerih so policijsko kontrolo na vlaku izvedli na podlagi prejete prijave oziroma klica v OKC PU Ljubljana, da je na vlak vstopila večja skupina migrantov. Torej so na vlak na podlagi predhodne prijave že vstopili z namenom iskanja te skupine ljudi in so ob prihodu na vlak obravnavali le to skupino ljudi in ne morebiti še koga drugega. Svoje pooblastilo ugotavljanja istovetnosti so tako uporabili le za to skupino ljudi, ker je bila v zvezi z njo podana prijava, na katero so se policisti dolžni vsakokrat odzvati.

To bi lahko ponazorili s sledečim primerom: če bi policisti prejeli prijavo, da je na vlaku oseba moškega spola, ki krši javni red in mir, bi najverjetneje ob prihodu na vlak iskali le osebe, ki bi bile po videzu moškega spola in bi s svojim obnašanjem ali na kakšen drug način vzbujale sum kršitve javnega reda in miru. Če policisti v takem hipotetičnem primeru svojih ukrepov ne bi usmerjali v osebe, ki bi bile videti ženskega spola, ampak samo v osebe, ki bi bile videti moškega spola, pa to še ne bi predstavljalo diskriminatorne obravnave ali nadlegovanja na podlagi spola.

Kot je pojasnilo MNZ, so policisti na podlagi prejetih prijav občanov in na podlagi informacij tujih varnostnih organov, da dnevno z vlaki iz Slovenije v Avstrijo in Italijo prihajajo večje skupine migrantov, dolžni opravljati kontrole avtobusnih in železniških postajališč ter vlakov med vožnjo. Ob prejemu take prijave, v zvezi s katero policisti nimajo izbire, ali se bodo nanjo odzvali ali ne, pa je po oceni Zagovornika razumljiva uporaba pooblastila ugotavljanja istovetnosti zgolj tistih oseb, za katere presodijo, da so migranti. MNZ je pojasnilo, da se ob tem policija osredotoča na tiste osebe, ki s svojim obnašanjem (sedenje v skupini, umikanje pogleda, izogibanje očesnemu stiku s policisti, očitna vznemirjenost ob prihodu policistov, nošenje nahrbtnikov in nakupovalnih vrečk, ipd.), smerjo potovanja ter medsebojnim pogovorom v tujem jeziku pri policistih vzbujajo sum, da so tujci, katerih bivanje v Republiki Sloveniji bi lahko bilo nezakonito. Le na ta način namreč lahko preverijo, ali osebe, ki so bile predmet prijave, res izvršujejo prekršek nezakonitega bivanja v RS oziroma nameravajo izvršiti prekršek nezakonitega prestopa državne meje ali ne.

Zagovornik je ob presoji obravnavanega primera preučil tri nedavne primere rasnega profiliranja, ki so bili v letih 2023 in 2024 obravnavani pred Evropskim sodiščem za človekove pravice (v nadaljevanju: sodišče, ESČP).¹⁰ Čeprav sodišče ni v vseh ugotovilo kršitve Evropske konvencije o človekovih pravicah, pa so se vsi nanašali na naključno ugotavljanje istovetnosti temnopoltih posameznikov s strani policistov v Švici, Nemčiji in v Španiji, pri čemer je ESČP v vseh primerih izpostavilo pomen objektivne in razumne utemeljitve suma, ki je razlog za ta policijski ukrep in ne sme temeljiti zgolj na barvi kože, narodnosti ali rasi. Sodišče je torej ugotavljalo, ali so nacionalne oblasti v teh treh primerih v zadostni meri preiskale in naslovile vprašanje domnevnega diskriminatornega rasnega profiliranja posameznikov, pri čemer je posebno težo tega ugotavljanja namenilo ravno izkazovanju, ali so imeli organi pregona za izvedbo svojega pooblastila objektivno in razumno utemeljitev.

V primeru *Wa Baile* proti Švici se je ESČP opredelilo, da državni organi te objektivne in razumne utemeljitve niso izkazali. Glede preverjanja identitete posameznika na železniški postaji v Zürichu in poznejšem postopku na kazenskem in upravnem sodišču je sodišče presodilo, da niti upravna niti kazenska sodišča niso učinkovito preučila posameznikove

¹⁰ Gre za primere [Wa Baile v. Switzerland](#), [Basu v. Germany](#) in [Muhammad v. Spain](#).

pritožbe, ali so diskriminatorni razlogi morda igrali vlogo pri preverjanju identitete, ki ji je bil podvržen posameznik. Sodišče je v tej zadevi tudi izpostavilo, ki se dobro zaveda, kako težko se je policistom odločiti, ali so soočeni z grožnjo javnemu redu ali varnosti, vendar je ob upoštevanju okoliščin konkretnega primera kljub temu sklenilo, da je v teh posebnih okoliščinah obstala domneva, ki je vlada ni uspela ovreči, in sicer, da je bil posameznik izpostavljen diskriminatorni obravnavi.

Tudi v primeru Basu proti Nemčiji je sodišče ugotovilo, da državni organi objektivne in razumne utemeljitve niso izkazali oziroma niso izpolnili svoje dolžnosti, da bi v celoti preverili, ali je imel diskriminatoren odnos vlogo pri preverjanju identitete, in da zato v zvezi s tem niso izvedli učinkovite preiskave.

V primeru Muhammad proti Španiji pa je sodišče ugotovilo, da je bila ta objektivna oziroma razumna utemeljitev podana, saj ni bilo dokazano, da bi rasističen odnos igral vlogo pri tem, da so policisti posameznika ustavili, tožnik pa tudi ni uspel dokazati, da so ga policisti legitimirali zaradi negativne nastrojenosti do ljudi določenega etničnega porekla, pri čemer sta k odzivu policistov prispevala tudi njegova obnašanja in odnos.

Torej je šlo v primerih Wa Baile proti Švici in Basu proti Nemčiji za naključno izbiro posameznika, ki so ga organi pregona ustavili oziroma zahtevali njegove dokumente, pri čemer, kot je ugotovilo sodišče, v nobenem od navedenih dveh primerov država ni izkazala, da bi bil za to podan kakršenkoli utemeljen povod ali razlog. Nasprotno pa je presodilo v primeru Muhammad proti Španiji, kjer je država uspela prevaliti dokazno breme na posameznika, ki pa (ob upoštevanju njegovega predhodnega obnašanja in odnosa) ni uspel dokazati diskriminatornega odnosa oziroma rasno motivirane slabše obravnave.

Zagovorniku se zato ob upoštevanju te sodne prakse v obravnavanem primeru ne zdi sporno, da so policisti ob prihodu na vlak po prejeti prijavi iskali le tisto skupino ljudi, ki jo je omenjala prijava. Drži, da so bile vse osebe iz te skupine temnopolte, vendar je MNZ po presoji Zagovornika za ugotavljanje njihove istovetnosti izkazalo objektivno oziroma razumno utemeljitev, namreč prejeto prijavo, ki je policiste usmerila zgolj na to skupino ljudi. S tem je bil po presoji Zagovornika njihov sum objektivno in razumno utemeljen, saj ga niso utemeljili zgolj na svojem naključnem občutku ali oceni, da bi temnopolti ljudje na vlaku proti Italiji lahko bili nezakoniti migranti, ampak so se bili dolžni odzvati na prejeto prijavo, ki jih je obveščala prav o tem (o lokaciji ter o osebah). Zato so policisti s prihodom na vlak, ko so bili usmerjeni v iskanje točno določene skupine ljudi, zoper njo uporabili svoje pooblastilo ugotavljanja istovetnosti.

Neizbežno dejstvo je, da preko RS v druge države EU pripotuje veliko število nezakonitih priseljencev. O tem priča tudi podatek MNZ, da je bilo v obravnavanih primerih za vse tujce, katerim so policisti na vlaku proti Italiji ugotavljali istovetnost, ugotovljeno, da so samovoljno zapustili azilni dom še preden je bilo odločeno o njihovih prošnjah za mednarodno zaščito. Dejstvo je tudi, da njihovo nezakonito bivanje in prestop državne meje v RS predstavlja prekršek, ki ga je Policija dolžna preprečevati, odkrivati in preiskovati.

MNZ je v podkrepitev svojih navedb na dodatno zahtevo Zagovornika dne 18. 10. 2024 posredovalo dva zapisa dnevnika OKC PU Ljubljana za dogodka dne 9. 10. 2022 ob 18:39 uri in dne 23. 10. 2022 ob 19:19 uri. Iz obeh zapisov je razvidno, da je bil obakrat povod za intervencijo policijske patrulje na vlaku klic na številko 113. En klic je bil podan anonimno, drugi klic pa je opravil uslužbenec Policije, ki je informacijo prejel od potnika na vlaku. Zapisa tudi

potrjujeta navedbe MNZ, da se je obakrat za vse tujce, ki so prvič podali ponovno namero za podajo prošnje za mednarodno zaščito, ponovno izpolnilo registracijske liste in tujce odpeljalo nazaj v nastanitvene kapacitete Urada za oskrbo in integracijo migrantov. Zapisa torej potrjujeta navedbe MNZ glede klicev, števila tujcev ter izvedenih ukrepov.

Ob tako predstavljenih dejstvih Zagovornik zato soglaša z mnenjem MNZ, da v obravnavanem primeru ni podanih elementov, ki bi kazali, da je šlo za rasno profiliranje oziroma diskriminatorno obravnavo. Poleg tega, kot je še pojasnilo MNZ, se za zadrževanje na določenem kraju ali ob določenem času, kar je tudi lahko en od razlogov za sum, med drugim šteje tudi navzočnost na javnem prevoznem sredstvu, če gre za varnostno tvegano območje. Kot varnostno tvegano območje pa je v skladu s pojasnilom MNZ med drugim razglašeno tudi območje železniške proge proti Italiji na relaciji skozi Logatec skupaj s centrom mesta.

Pobudnik je v predlogu navedel tri priče. Iz predloga je razvidno, da naj bi bili dve osebno prisotni na vlaku ob dogodkih dne 9. 10. 2022 in 23. 10. 2022, tretji pa naj bi o podobnih dogodkih pripovedoval mož. Zagovornik dokaza z zaslišanjem teh prič ni izvedel, ker je ob preučitvi navedb pobudnika ter pojasnil MNZ presodil, da bi bilo zasliševanje prič nepotrebno, saj je predlagano z namenom dokazovanja dejstva, da sta se dogodka res zgodila, kar pa je med pobudnikom in MNZ nesporno. Priče, ki so bile prisotne ob opisanih dogodkih, pa niso mogle razpolagati z informacijo, kaj je bil razlog za prihod policistov na vlak in izvedbo ukrepa ugotavljanja istovetnosti zoper točno določeno skupino oseb. Ker pa je to ključni argument, na podlagi katerega je Zagovornik presojal obstoj objektivne in razumne utemeljitve suma za izvedbo ukrepa ugotavljanja istovetnosti, je presodil, da bi bilo zaslišanje navedenih prič nepotrebno.

*

Ker Zagovornik na podlagi predstavljenih argumentov po tehtanju vseh dejstev in okoliščin, kot jih je predstavil pobudnik in se je do njih opredelilo MNZ, ni ugotovil prikrajšanja oziroma slabše obravnave oseb z navedenimi osebnimi okoliščinami, katerim je policija dne 9. 10. 2022 in 23. 10. 2022 ugotavljala istovetnost na potniškem vlaku Ljubljana – Trst, je odločil, kot izhaja iz 1. točke izreka te odločbe.

Skladno s prvim odstavkom 35. člena ZVarD je postopek pri Zagovorniku za stranke brezplačen. Zato je Zagovornik odločil, da posebni stroški v tem postopku niso nastali, kakor izhaja iz 2. točke izreka te odločbe.

Pouk o pravnem sredstvu:

Zoper to odločbo ni pritožbe, dovoljen pa je upravni spor. Upravni spor stranka lahko sproži s tožbo, ki jo v 30 dneh od vročitve odločbe vloži na Upravno sodišče Republike Slovenije, Fajfarjeva ulica 33, 1000 Ljubljana. Tožbo vloži neposredno pisno ali jo pošlje po pošti. Skupaj z morebitnimi prilogami jo vloži v najmanj treh izvodih. K njej mora priložiti tudi to odločbo v izvorniku ali prepisu.

Postopek vodila:
mag. Eva Cankar Farkaš
Samostojna svetovalka Zagovornika

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Vročiti:

- Ministrstvo za notranje zadeve, Policija, Štefanova ulica 2, 1000 Ljubljana – osebno po ZUP,
- zbirka dok. gradiva.

V vednost:

- pobudnik.