

PREMALO ZAŠČITENA IN PREVEČ OMEJENA: STANJE PRAVICE DO PROTESTA V 21 EVROPSKIH DRŽAVAH

POVZETEK¹

UVOD IN METODOLOGIJA

Miroljubni protesti že dolgo predstavljajo sredstvo za napredek na področju človekovih pravic in pravičnosti. Številne človekove pravice in svoboščine, ki jih imamo danes za samoumevne, so bile v celoti ali delno dosežene s tem, da so se ljudje odpravili na ulice, da bi zahtevali izboljšave in da bili njihovi pozivi (u)slišani. V svetu naraščajoče neenakosti, trdovratne diskriminacije, rasizma, oboroženih spopadov in zaskrbljenosti zaradi podnebnih sprememb so protesti bolj pomembno orodje za posameznike, ki si prizadevajo za pravičnost in človekove pravice, kot kadarkoli prej. Kljub temu regionalno poročilo Amnesty International dokumentira, kako oblasti po celotni Evropi namerno stigmatizirajo, ovirajo, odvrčajo in kaznujejo tiste, ki protestirajo, namesto da bi spoštovale, ščitile in olajševale pravico ljudi do mirnega zbiranja.

Amnesty International je raziskala pravna pravila in z njimi povezane politike, ki urejajo pravico do mirnega zbiranja v 21 evropskih državah (**Avstrija, Belgija, Češka, Finska, Francija, Grčija, Irska, Italija, Luksemburg, Madžarska, Nemčija, Nizozemska, Poljska, Portugalska, Srbija, Slovenija, Španija, Švedska, Švica, Turčija in Združeno kraljestvo**). Države so skladno z mednarodnimi pogodbami, katerih pogodbenice so, dolžne spoštovati, varovati in podpirati človekove pravice do nediskriminacije, mirnega zbiranja in združevanja, svobode izražanja ter do zasebnosti in telesne celovitosti, ki vključuje tudi pravico do varnosti in zaščite pred nasiljem. Te pravice so bistvenega pomena za varne proteste. Vendar pa raziskava Amnesty International kaže, da se številni državni organi na miroljubne proteste odzivajo z uporabo represivnih ukrepov zoper organizatorje in udeležence protestov, namesto da bi obravnavali pereče probleme, odpravljali ovire in spodbujali dialog za odpravo nepravičnosti, zlorab in diskriminacije. To vključuje sprejemanje represivne zakonodaje, vzpostavljanje zahtevnih postopkovnih obveznosti, uvajanje samovoljnih ali diskriminatornih omejitev, rasistično delovanje policije in uporaba nepotrebne ali prekomerne sile proti miroljubnim protestnikom, arbitrarni

¹ *Pojasnilo k slovenskemu prevodu.* Prevod smo prilagajali terminologiji v slovenskem zakonu in sodni praksi. Na primer, v Sloveniji obstaja distinkcija med razpustitvijo shoda in razpršitvijo udeležencev, pri čemer policija shod najprej razpusti; v angleškem originalu se uporablja »disperse« (razpršiti/razgnati), tako da smo glede na kontekst uporabili bodisi razpustiti bodisi razgnati. V Sloveniji se uporabljata predvsem izraza zbiranje in shod, manj zborovanje, zato smo tako večinoma prevedli besedo »assembly« Angleški izraz »racialized« smo prevajali pomensko, saj se običajno s tem razumejo skupine, ki niso bele in se jim pripisuje »drugo« raso. To so sicer subjektivne kategorije, saj obstaja le ena sama človeška rasa.

posegi, vključno z aretacijami, pregonom in zapiranjem protestnikov, ter vse pogostejšo uporabo invazivne tehnologije nadzora.

Zaradi takšnih napadov na pravico do mirnega zbiranja številni neradi in s strahom uveljavljajo svoje človekove pravice, zastraševalni učinek (*»chilling effect«*) tega pa je še posebno prisoten pri posameznikih in skupinah, ki se že tako soočajo z večjimi ovirami pri izvrševanju pravice do protesta in ki so izpostavljeni neenakosti, marginalizaciji in rasizmu, diskriminaciji in nasilju, poleg drugih okoliščin zaradi svoje rase, etnične pripadnosti, veroizpovedi in/ali migrantskega statusa.

Raziskava Amnesty International o trenutnem stanju pravice do mirnega zbiranja v Evropi je del globalne kampanje organizacije »Zaščitimo protest«, njen cilj pa je prispevati k svetovnim prizadevanjem za zagotovitev tega, da države spoštujejo, varujejo in omogočajo vsem ljudem učinkovito izvrševati pravico do varnega organiziranja in sodelovanja pri protestih, ob ustrezni zaščiti ter brez diskriminacije, nasilja, zatiranja in nadzora s strani države.

Metodologija

Namen raziskave je bil oceniti in dokumentirati zaščito pravice do protesta v regiji – specifično, ugotoviti in izpostaviti glavne kršitve človekovih pravic v izbranih evropskih državah, pa tudi prikazati nedavne trende ali sistemske vzorce in kršitve, do katerih prihaja v vseh fazah protestnih dogodkov (pred, med in po njih). Namen raziskave je bil tudi poiskati boljše politike in prakse držav za zaščito in omogočanje mirnih zbiranj, kjer te obstajajo.

Raziskava je bila izvedena z uporabo celovite raziskovalne metodologije in je vključevala vprašalnik s 143 vprašanji na podlagi mednarodnopravnih obveznostih, ki jih morajo države spoštovati, varovati in uresničevati. Vprašalnik je bil zasnovan z upoštevanjem interesekcijske perspektive na temelju preteklega dela in spoznanj o odzivih držav na zbiranja, o delovanju policije na zbiranjih ter o diskriminaciji marginaliziranih in diskriminiranih skupin. Naslavljati rasistične politike in prakse držav je v središču dela Amnesty International.

21 držav je bilo v raziskavo vključenih na podlagi izbora nacionalnih entitet Amnesty International ter upoštevanje geografsko uravnoteženost v regiji in kapacitete za tak regionalni projekt. Raziskava je potekala med decembrom 2022 in septembrom 2023 z namenom zagotoviti pregled relevantnih zakonov in praks, veljavnih predvsem v tem obdobju, ter vključuje ilustrativne primere, ki prikazujejo učinkovanje teh zakonov.

V poročilo so vključeni tudi nekateri primeri razvoja zakonodaje in politik, ki se nanašajo na čas zunaj tega obdobja, če ponazarjajo trenutne pomisleke glede kršitev pravice do mirnega zbiranja. Poročilo tako, na primer, prikazuje, kako so se od oktobra 2023

številne evropske države odzivale na mirna zborovanja v podporo Palestincem z uvajanjem nesorazmernih omejitev, vključno s preventivnimi prepovedmi protestov, prepovedjo določenih napevov, zastav, kefij in drugih simbolov, z uporabo nepotrebne ali prekomerne sile, razpustitvijo zbiranj in arbitrarnim pridrževanjem miroljubnih protestnikov.

V raziskavi smo osnovo v vprašalniku združili s kvalitativno pravno analizo in raziskavo virov z zbiranjem podatkov o omejevanju in kršitvah človekovih pravic, da bi opredelili vzorce in trende glede mirnega zbiranja v Evropi. Rezultati raziskave so dopolnjeni z izmenjavami, intervjuji in posvetovanji s civilno družbo, odvetniki_cami in prizadetimi skupinami, raziskovalne ekipe pa so bili tekom izvedbe projekta tudi v pisnem ali osebnem stiku z lokalnimi, regionalnimi in nacionalnimi organi glede ključnih raziskovalnih vprašanj, da bi lahko ti organi pojasnili uradna stališča in da bi od njih pridobili uradne podatke, ki so jih zbrali organi pregona in ministrstva v zvezi s pravico do mirnega zbiranja. Čeprav metodologija ni predvidela podrobnejšega dokumentiranja posameznih primerov, so bili v raziskavo vseeno vključeni nekateri emblematični primeri, če kažejo ali ponazarjajo trend, vzorec oziroma skrb na obravnavanem področju.

Raziskava se je osredotočila na **devet ključnih področij**, pomembnih za učinkovito uresničevanje pravice do mirnega zbiranja v Evropi, in vključuje: splošni nacionalni pravni in politični okvir na področju pravice do mirnega zbiranja; obstoj in obseg stigmatizirajoče in negativne retorike predstavnikov_ic oblasti, naperjene zoper protestnike; diskriminatoren in nesorazmeren vpliv nekaterih zakonov in praks na določene skupine; postopke načrtovanja protestov, vključno z zahtevami glede prijave ali odobritve in morebitne obveznosti organizatorjev; omejitve shodov glede na čas, kraj in vsebino; policijski nadzor zbiranj ter mehanizmi in prakse za zagotavljanje odgovornosti za morebitne kršitve človekovih pravic med protesti; odziv držav na miroljubna dejanja državljanske nepokorščine; specifični izzivi in ovire pri uresničevanju pravice do mirnega zbiranja otrok; ter uporabo ciljno usmerjenih in množičnih digitalnih orodij za nadzor nad protesti s strani oblasti, vključno s spremljanjem, zbiranjem, analizo in shranjevanjem podatkov o udeležencih protestov.

Amnesty International se zahvaljuje posameznikom_cam in organizacijam, ki so z deljenjem informacij, analiz, svojih izkušenj, strokovnega znanja in razmišljanj prispevali k ugotovitvam v poročilu. Prav tako se Amnesty International zahvaljuje tistim oblastem, ki so delile informacije in podatke ter med raziskavo sodelovale z raziskovalci. Amnesty International tudi upa, da izsledki raziskave in analize omogočajo zanesljivo oceno o tem, v kolikšni meri oblasti v 21 državah, ki so zajete v poročilu, izpolnjujejo svoje obveznosti glede spoštovanja, zaščite in uresničevanja pravice do mirnega zbiranja v Evropi. V delu, v katerem pa države še ne zagotavljajo pravice do mirnega zbiranja vsem, brez diskriminacije, Amnesty International upa, da bodo priporočila iz poročila, skupaj z globalno kampanjo Zaščitimo protest, prispevala k pozitivnim spremembam v smeri celovitega izpolnjevanja obveznosti.

PRAVICA DO MIRNEGA ZBIRANJA: PREKOMERNO UREJANJE, SOVRAŽNOST IN DISKRIMINACIJA

Mednarodni in regionalni standardi človekovih pravic, ki urejajo pravico do mirnega zbiranja, kot temeljno načelo poudarjajo »domnevo v korist (mirnim) zbiranjem«, kar bi se moralo odražati v domači zakonodaji, politiki in praksi. To države zavezuje, da olajšujejo izvrševanje pravice do mirnega zbiranja in med drugim odstranijo ovire za udeležence in organizatorje, celovito utemeljijo morebitne omejitve ter so strpne in zadržane, vključno pri odzivanju na motnje. Države imajo tako **negativno obveznost**, da se vzdržijo neupravičenega poseganja v pravico do mirnega zbiranja, kot tudi **pozitivno obveznost**, da *zaščitijo* tiste, ki to pravico uresničujejo, ter *olajšajo* uresničevanje te pravice na načine, ki udeležencem omogočajo varno zbiranje in doseganje njihovih ciljev. Kakršnekoli omejitve pravici do mirnega zbiranja morajo biti v skladu z načeli zakonitosti, sorazmernosti in nujnosti.

Države morajo spoštovati, jamčiti z zakoni in zagotavljati, da lahko vsi posamezniki_ ce uveljavljajo svojo pravico do protesta brez diskriminacije na podlagi etnične pripadnosti, spola, rase, vere ali prepričanja, spolne usmerjenosti, spolne identitete, invalidnosti, starosti, političnega ali drugega prepričanja, socialno-ekonomskega statusa, državljanstva ali katerega koli drugega statusa. Vsi, ki sodelujejo na protestih, se ne soočajo z enakimi ovirami in različne oblike presečne (intersekcijske) diskriminacije otežujejo sodelovanje nekaterih skupin, vključno z ženskami, otroki, LGBTI osebami in spolno nenormativnimi osebami, črnskim, arabskim in romskim prebivalstvom ter drugimi skupinami, ki se jih dojema skozi prizmo rase (*racialized*), ter ljudmi, ki živijo z različnimi ovirami. Te skupine naletijo na posebne težave pri sodelovanju na protestih in na splošni ravni tudi v prostoru aktivnega državljanstva, saj družbe njihove pravice omejujejo z različnimi oblikami, kjer se prepletajo rasizem, seksizem, nasilje, marginalizacija, družbene norme in včasih celo zakonodaja, ki jih zatira in ohranja status quo, v katerem prevladuje patriarhalnost in heteronormativnost.

Pravica do mirnega zbiranja zajema vse oblike zbiranja, če so »miroljubna«. Zbiranje je treba obravnavati kot »miroljubno«, tudi če so nekateri posamezniki občasno nasilni ali naredijo kaj nezakonitega. Če nasilje izvaja manjšina udeležencev in ne gre za razširjeno in hudo nasilje udeleženi, bi morale oblasti tistim, ki ostajajo mirni, zagotoviti, da še naprej uveljavljajo svoje pravice in ne omejevati ali razpustiti celotnega zbiranja.

Vseh 21 držav, vključenih v poročilo, je ratificiralo ključne dokumente varstva človekovih pravic, ki varujejo pravico do mirnega zbiranja. Vendar so v regiji razlike glede možnosti, ki jih imajo ljudje za uresničevanje te pravice. To je deloma posledica različne zakonske ureditve pravice v teh državah in dejstva, da nekatere države v nacionalni zakonodaji niso v polnosti implementirale mednarodnih in regionalnih določb, ki varujejo pravico do mirnega zbiranja. Medtem ko imajo nekatere države že dolgo zakonske določbe na

področju javnih zbiranj, ki niso bile spremenjene, da bi vključevale mednarodne standarde človekovih pravic (kot na **Portugalskem**), imajo v drugih državah novejši in/ali nove zakone, ki so se uporabili, bili predlagani ali so že sprejeti, s katerimi se ustvarja bistveno bolj omejujoče okolje za uresničevanje pravice do mirnega zbiranja (**Belgija, Francija, Grčija, Italija, Nemčija, Luksemburg** (predlog), **Španija, Združeno kraljestvo**).

Raziskava je pokazala, da je škodljiva retorika s strani predstavnikov držav v 21 državah nekaj vsakdanjega in da se s tem pogosto stigmatizira mirne proteste ter cilje in identiteto njihovih udeležencev, pri čemer se protestnike_ce demonizira s tem, da se jih primerja s »teroristi«, »kriminalci«, »tujimi agenti«, z »anarhisti« in »skrajneži«, poleg drugih izrazov, ki stigmatizirajo. Skupine, ki so tarča teh škodljivih oznak, vključujejo ljudi, ki so se mobilizirali v solidarnosti s palestinskim prebivalstvom, za podnebno pravičnost, pravice žensk, aktivizem in pravice LGBTI, pravice migrantov, beguncev in prosilcev za azil ter proti rasizmu in diskriminaciji manjšin. Ta škodljiva retorika se včasih uporablja za upravičevanje uvajanja še več omejitev pravice do mirnega zbiranja (**Italija, Nemčija, Združeno kraljestvo**). Taki napadi na določene skupine so še posebno problematični, saj se različne skupine soočajo z različnimi ovirami pri uresničevanju pravice do mirnega zbiranja; različne oblike intersekcijske diskriminacije nekaterim skupinam v obravnavanih državah močno otežujejo sodelovanje.

Vseh 21 obravnavanih držav je načelo enakega obravnavanja in nediskriminacije preneslo v svojo zakonodajo na različnih ravneh. Kljub temu so mednarodni in regionalni mehanizmi izpostavili številne pomanjkljivosti, vključno z razdrobljeno zakonodajo, manko zaščite na podlagi določenih okoliščin (npr. spolne usmerjenosti in spolne identitete) in pomanjkanje celovitih določb za zagotavljanje zaščite. V nekaterih preučevanih državah so obstoječe pravne določbe, ki prepovedujejo diskriminacijo, v velikem nasprotju z obravnavanjem, s kakršnim se soočajo nekatere skupine in posamezniki_ce v praksi, vključno s črnskim, arabskim prebivalstvom ali pripadniki drugih skupin, ki se jih obravnava skozi rasno prizmo, (**Avstrija, Belgija, Francija, Nemčija, Portugalska, Španija, Združeno kraljestvo**), ženskami (**Grčija, Poljska, Turčija, Združeno kraljestvo**), LGBTI osebami (**Madžarska, Poljska, Srbija, Turčija**), otroki (**Združeno kraljestvo, Poljska, Francija**), invalidi (**Francija, Združeno kraljestvo**), spolnimi delavkami_ci (**Francija, Irska, Italija**), ljudmi, ki protestirajo v podporo pravic Palestincev (**Avstrija, Francija, Grčija, Italija, Nemčija, Slovenija, Švica, Združeno kraljestvo**), protestniki za podnebno pravičnost (**Avstrija, Belgija, Finska, Francija, Italija, Nemčija, Portugalska, Slovenija, Srbija, Španija, Švedska, Švica, Združeno kraljestvo**), in sicer tako v zvezi z uresničevanjem pravice do mirnega zbiranja kot tudi drugimi pravicami in svoboščinami. Poleg tega se zdi, da določene zakonodajne določbe nekaterih držav diskriminirajo nedržavljanke (praksa se lahko razlikuje) (**Avstrija, Francija, Grčija, Irska, Italija, Madžarska, Nemčija, Portugalska, Srbija, Turčija**) ali otroke glede pravice do organiziranja zbiranj (specifične podrobnosti so vključene v del, ki obravnava otroke v protestih).

SKRBI V ZVEZI Z ZAHTEVAMI PO OBVEŠČANJU IN ODOBREDITVI TER ZAŠČITA SPONTANIH ZBIRANJ (SHODOV)

Predhodne zahteve, ki jih državni organi običajno naložijo organizatorjem javnih shodov, se odražajo bodisi v obliki zahteve po obvestilu oziroma priglasitvi, ki jo poznajo v večini držav (organizator mora preprosto obvestiti organe o svoji nameri organizacije dogodka), bodisi v obliki zahteve za odobritev oziroma dovoljenje za izvedbo shoda (organizator mora zaprositi organe za dovoljenje, da lahko izvede – v nekaterih primerih celo, da lahko le objavi – dogodek). Pri tem lahko v praksi razlika med predhodno priglasitvijo in odobritvijo postane zamegljena, zaradi česar je lahko to, kar država označuje kot zahtevo po priglasitvi, v praksi *de facto* bolj podobno zahtevi za odobritev.

Glede na to, da predstavljajo takšne postopkovne zahteve – tudi le zahteva, da se oblasti obvesti o organizaciji shoda – poseg v pravico do mirnega zbiranja, morajo biti vselej utemeljene z vidika spoštovanja človekovih pravic. Režimi predhodnega obveščanja, ki so v veljavi v obravnavanih državah, so povečini obvezni (za organizatorje – in v nekaterih primerih tudi udeležence – so predpisane upravne ali kazenske sankcije za kršitve). Alternativni pristop, tak, ki daje večjo težo negativni obveznosti držav, da ne posegajo v pravico do mirnega zbiranja in ki prepozna svobodno voljo tistih, ki se želijo zbirati, pa je režim, v katerem je za večino oblik zbiranja predvideno prostovoljno obveščanje. Države bi si morale prizadevati razširiti nabor zbiranj, za katere je predviden le režim prostovoljnega obveščanja, s tem, da bi se *zahteva* po vnaprejšnjem obveščanju ohranila le za ozek nabor zbiranj, kjer je vnaprejšnje obvestilo nujno, da se zaščiti in omogoči shod ali zaščiti pravice tistih, na katere ta vpliva. Režimi predhodne priglasitve pa se ne smejo uporabljati za nadzor nad protesti, postopki priglasitve morajo biti transparentni, dostopni in brezplačni ter za organizatorje ne smejo biti obremenjujoči oziroma jim nalagati pretiranih obveznosti. Tudi če obvestila o organizaciji shoda ni podanega, oblasti niso razbremenjene svojih obveznosti, da omogočajo zbiranje in zaščitijo udeležene. Prav tako dejstvo, da ni podanega obvestila o zbiranju, ne sme biti podlaga za to, da se shod razpusti ali aretira sodelujoče, saj se obveza ščititi nanaša na vsa *mirna* zbiranja (in ne le na »zakonita« zbiranja). Polno uživanje pravice do mirnega zbiranja ni združljivo niti z zakonskimi režimi odobritve niti z režimi predhodnega obveščanja, ki delujejo kot *de facto* zahteva po odobritvi (dovoljenju); kakršnekoli take zahteve je treba odpraviti.

Včasih so določene kategorije javnih zbiranj v zakonodaji opredeljene tako, da so izvzete iz režima predhodne priglasitve (oziroma da zanje v celoti velja drugačen zakonski okvir), kot so na primer športni, kulturni ali verski dogodki. V nekaterih državah različno urejajo »statična« ali »premikajoča« zbiranja (**Češka, Irska, Italija, Portugalska in Združeno kraljestvo**). Te kategorizacije in opredelitve dajejo prednost nekaterim vrstam javnih zbiranj pred drugimi. Ta raziskava je pokazala, da ima večina od 21 obravnavanih držav v nacionalni zakonodaji predvidene obvezne režime obveščanja za nekatere vrste

dogodkov, in sicer bodisi na zvezni ravni bodisi na ravni zveznih držav oziroma kantonski ravni. Le na **Irskem** je prigrasitev prostovoljna za vse oblike zbiranj.

Več držav določa roke, v katerih je treba poslati obvestilo, in sicer od 24 ur (**Finska**, nekatere občine na **Nizozemskem**) do 28 dni (za javne procesije, *dogodke, kjer ljudje hodijo na formalni oz. ceremonialni način*) (**Združeno kraljestvo/Severna Irska** in **Škotska**). Nekateri jurisdikcije določajo še daljše časovne okvire – 30 dni – za **predhodno** odobritev (**Švica**/kanton Ženeva). Nekateri države imajo velike zahteve glede obveščanja, ki bi jih bilo mogoče opredeliti kot ovire za uresničevanje pravice do mirnega zbiranja. Oblasti v **Turčiji**, na primer, zahtevajo, da organizatorji imenujejo odbor, ki ga sestavlja vsaj sedem oseb, starejših od 18 let, in med drugim predložijo kopijo kazenske evidence organizatorjev. Kljub veljavnemu režimu splošno obvezne prigrasitve morajo tujci, ki se nameravajo udeležiti shoda, za udeležbo pridobiti *dovoljenje* pristojnih organov, kar kaže tudi na diskriminatornost zakonskih določb. V **Italiji** se poleg podatkov o organizatorju zahtevajo tudi podatki, povezani z identiteto oseb, ki so določene za govornike na shodu. Na **Madžarskem** morajo organizatorji počakati 48 ur po predložitvi obvestila, preden lahko javnost seznanijo z dogodkom, kar omejuje čas, ki je na voljo za mobilizacijo udeležencev. Številne države zahtevajo informacije o tem, kako se bo zagotavljala varnost ali izvedbo dogodka, pa tudi druge informacije, vezane na zbiranje. Na **Madžarskem** morajo organizatorji določiti osebe, ki bodo pomagale pri vzdrževanju reda ali varnosti na zbiranju. V nekaterih državah mora prigrasitev vsebovati tudi informacije o ukrepih, ki jih je organizator sprejel za zagotovitev varnosti shoda, njegove miroljubne narave ali njegove skladnosti z zakonodajo (**Češka, Nizozemska, Poljska, Srbija, Španija, Združeno kraljestvo**).

Med 21 obravnavanimi državami imajo v **Belgiji, Luksemburgu, Švedski** in **Švici** zakonsko ureditev, ki je po svoji vsebini najbolj podobna režimu predhodne odobritve, vsaj za nekatere vrste dogodkov. Zakonska ureditev od organizatorjev namreč zahteva, da vložijo prošnjo za dovoljenje za izvedbo shoda. **Slovenija** ima režim obvezne prijave za večino vrst dogodkov, dovoljenje pa je treba pridobiti za javna zbiranja v nekaterih okoliščinah, ko gre za shod ali prireditev na javni cesti, če predstavljata »izredno uporabo ceste«, ali za prireditev, na kateri se pričakuje več kot 3000 udeležencev. Tudi predlagane spremembe zakonodaje v **Luksemburgu** *de facto* še vedno sodijo med režime predhodne odobritve, čeprav so predstavljene kot »režim predhodnega obveščanja«.

Iz mednarodnih obveznosti držav na področju človekovih pravic izhaja, da mora biti postopek obveščanja oblasti o protestih brezplačen, kar velja v skoraj vseh obravnavanih državah z nekaterimi izjemami. Na **Švedskem** morajo, na primer, organizatorji za vlogo za dovoljenje plačati pristojbino (približno 30 EUR); v kantonu Ženeva v **Švici** pa morajo organizatorji plačati pristojbino (med 200 in 500 CHF oziroma približno 205 do 510 EUR), če je zahteva za dovoljenje za shod vložena manj kot 30 dni pred dnevom, ko naj bi ta potekal.

Nekatere države predpisujejo upravne ali celo kazenske sankcije, če se ne obvesti oz. zaprosi za dovoljenje, če se ne upošteva zahtev obveščanja ali režima odobritve ali za udeležbo na shodih, za katere ni bilo podane priglasitve ali pridobljenega dovoljenja oblasti (prekrškovne sankcije: **Avstrija, Belgija, Češka, Nemčija** (če so podane lažne informacije), **Luksemburg, Slovenija** (če ni podanih vseh zahtevanih informacij), **Španija**; kazenske sankcije: **Francija, Italija, Madžarska, Nemčija, Nizozemska, Poljska, Portugalska, Srbija, Švedska, Švica, Turčija** in **Združeno kraljestvo**). Takšni kaznovalni pristopi so v nasprotju s posebnim poudarkom mednarodnega prava človekovih pravic, da je vloga oblasti zaščititi in olajšati uresničevanje pravice do mirnega zbiranja. Določbe, ki dopuščajo možnost kazenskih sankcij ali kakršnihkoli drugih neupravičenih sankcij za organizatorje, ker niso priglasili zbiranja, je treba razveljaviti. Razen če se izkaže, da je obveznost priglasitve nujna in sorazmerna za doseganje legitimnega cilja, predstavlja nalaganje kakršnekoli sankcije le zato, ker oblasti niso bile obveščene o zbiranju, neupravičeno poseganje v pravico do mirnega zbiranja (in s tem kršenje te pravice).

Nekatere države imajo v svoji zakonodaji tudi določbe, ki dovoljujejo razpustitev shoda, če niso izpolnjene zahteve glede predhodnega priglasitve oziroma pridobitve dovoljenja (**Belgija, Francija, Grčija, Luksemburg, Nizozemska, Portugalska, Poljska, Srbija, Turčija**). Za organiziranje ali udeležbo na neprijavljenem shodu v zakonodaji ne bi smele biti predvidene kazenske ali kakršnekoli druge neupravičene sankcije.

Spontanih zbiranj (tistih, ki so odziv na aktualne dogodke), za katere ni mogoče poskrbeti za predhodno priglasitev v okviru običajne časovnice oz. postopka, oblasti prav tako ne bi smele razpustiti zaradi neizpolnjevanja zahteve po priglasitvi. Spontana zbiranja bi bilo treba obravnavati kot pričakovano obliko udeležbe državljanov, olajšati in zaščititi bi jih bilo treba na enak način kot vnaprej načrtovana zbiranja ter jih izvzeti iz zahtev po predhodni priglasitvi. Kljub temu samo sedem držav (**Češka, Finska, Grčija, Madžarska, Poljska, Slovenija, Srbija**) izrecno ščiti spontane proteste v svoji nacionalni zakonodaji. Druge skrbi so povezane z opredelitvijo tega, kaj se razume kot spontano zbiranje – opredelitve, ki so lahko preveč nejasne ali preveč ozke, na primer v **Grčiji**, na **Finskem, Madžarskem, v Sloveniji** in **Srbiji**. Še v sedmih drugih državah so spontana zbiranja zaščitena v skladu s prevladujočo pravno doktrino ali sodno prakso (**Avstrija, Belgija, Nemčija, Irska, Italija, Švedska** in **Združeno kraljestvo**), vendar pa lahko oblasti po lastni presoji (tj. diskrecijsko) še vedno neupravičeno regulirajo spontane dogodke. V **Luksemburgu, Španiji** in **Švici** obstajajo nekateri ukrepi zaščite ali poenostavljenih postopkov za spontana zbiranja. Čeprav na **Nizozemskem** in **Portugalskem** zakonodaja ne predvideva posebne zaščite za spontana zbiranja, so ta v praksi običajno dovoljena.

NEUPRAVIČENA IN PRETIRANA BREMENA ZA ORGANIZATORJE SHODOV

Raziskava je razkrila širok spekter pogosto pretiranih in neupravičenih obveznosti, omejitev in problematičnih zakonskih določb o njihovi odgovornosti, ki jih države nalagajo organizatorjem mirnih shodov. Kot je podrobno opisano zgoraj, so v nekaterih pregledanih državah predvidene upravne in kazenske sankcije za organizatorje, če ne obvestijo o zbiranju ali zanj pridobijo dovoljenja.

V nekaterih državah zakonodaja omejuje možnost, kdo je lahko organizator, na določene »državljanec« (včasih vključno z državljanji Evropske unije) (**Avstrija, Češka, Madžarska, Turčija**) ali določa omejitve glede starosti, ki lahko vplivajo na možnosti otrok, da organizirajo proteste (več spodaj).

Številne obveznosti in omejitve, naložene organizatorjem v analiziranih državah, so neupravičene in pretirane. Ne izpolnjujejo zahtev po zakonitosti, nujnosti in sorazmernosti, določenih v mednarodnem pravu; to velja tudi takrat, ko temeljijo na nejasnih ali dvoumih določbah. Poleg tega so diskriminatorne narave.

Zakonodaja nekaterih držav nalaga organizatorjem obveznost vzdrževanja varnosti in reda na shodih (**Češka, Finska, Madžarska, Portugalska, Srbija, Slovenija, Španija, Švedska, Turčija**), vključno z obveznostjo (ali da jih k temu lahko povzamejo oblasti) organiziranja in/ali plačevanja ali prispevanja k stroškom storitev zasebnega varovanja in/ali redarstva (**Finska, Srbija, Slovenija, Švedska**). Raziskava je razkrila tudi zaskrbljujoče zakonske določbe in prakse v različnih državah, ki vzbujajo skrb, da države organizatorjem zaračunavajo dodatne stroške za izvrševanje pravice do mirnega zbiranja, na primer stroške javnih storitev na shodu – kot so čiščenje ulic, policijsko spremljanje protestov in/ali varovanje in zagotavljanje dežurnih služb (**Madžarska, Nizozemska, Portugalska, Slovenija, Švedska, Švica**). V nekaterih državah so organizatorji obremenjeni tudi z odgovornostjo za dejanja drugih in stroškov, ki v zvezi s tem nastanejo (**Avstrija, Grčija, Madžarska, Poljska, Švica, Španija, Turčija**). Organizatorji zbiranj (in udeleženci) nikoli ne bi smeli biti odgovorni za dejanja drugih, ampak le za svoje lastno nezakonito ravnanje.

V nekaterih državah so bile ugotovljene določbe, ki omogočajo uporabo »razumnega opravičila« ali podobnih argumentov, ki jih lahko organizatorji uporabijo za omejitev svoje odgovornosti (**Avstrija, Grčija, Madžarska, Španija**). Z izjemo Italije se zdi, da se od organizatorjev ne zahteva, da pridobijo zavarovanje javne odgovornosti za zbiranja. Včasih pa so organizatorji odgovorni za končanje javnih shodov in/ali razhod udeležencev (**Finska, Madžarska, Srbija**).

Funkcija vzdrževanja javnega reda in varnosti ni prenosljiva in bi morala vedno ostati v pristojnosti državnih organov. Če se skuša to vlogo prenesti na organizatorje in reditelje, pomeni, da se državni organi odrečejo svojim pozitivnim obveznostim, da aktivno

varujejo in omogočajo pravico do mirnega zbiranja. Zakonska zahteva, da organizatorji prispevajo k stroškom policijskega dela ali za varnostne službe ali javno čiščenje ali zdravstvene storitve ali da imenujejo reditelje, ni v skladu z zavezami držav.

Čeprav lahko dialog z ustreznimi pravosodnimi organi včasih pripomore k zmanjšanju napetosti (in tako predstavlja dobro prakso), tak dialog ne sme biti zahteva, temveč mora biti vedno prostovoljen. Protestniki ne bi smeli biti prisiljeni v sodelovanje z oblastmi, na primer tako, da morajo protestnikom posredovati ali napovedovati sporočila oblasti (kot je ukaz o razpustitvi shoda) ali obvestiti policijo o nezakonitem ravnanju udeležencev.

Nalaganje nepotrebnih ali pretiranih zahtev organizatorjem, vključno z izrekanjem prekrškovnih in kazenskih sankcij za neupoštevanje neupravičenih omejitev in zahtev, je v neposrednem nasprotju s stališčem Odbora Združenih narodov za človekove pravice, da so: »Države dolžne ... da ne prepovedujejo, omejujejo, blokirajo, razpustijo ali motijo miroljubnih zborovanj brez prepričljive utemeljitve, pa tudi, da ne sankcionirajo udeležencev ali organizatorjev brez legitimnega razloga.« Posledica je lahko tudi zatiranje ravnanj, ki so zaščiteni z mednarodnimi in regionalnimi standardi človekovih pravic. Uporaba sankcij, vključno s kazenskimi, za organizatorje in/ali udeležence mirnih shodov odvrča od sodelovanja in ima lahko velik zastraševalni učinek, kar lahko samo po sebi predstavlja kršitev pravice do mirnega zbiranja in svobode izražanja.

OBSEŽNE OMEJITVE ZBIRANJA GLEDE NA ČAS, KRAJ IN VSEBINO

V zadnjih letih so številne vlade v regiji uvedle obsežne omejitve protestov z utemeljevanjem, da je to zaradi zaščite javnega zdravja in varovanja javnega reda.

Raziskava Amnesty International kaže, da so bili razlogi, ki so jih za te omejitve podale oblasti, pogosto neresnični ali da omejitve niso bile sorazmerne za doseganje legitimnega javnega interesa. Oblasti so kot pretvezo za zatiranje miroljubnega izražanja nestrinjanja pogosto uporabile izgovor varstva »nacionalne varnosti« in »javnega reda«. Tako so na primer izkoristile pandemijo covid-19 za sprejetje interventne zakonodaje, ki je glede na razmere prekomerno omejevala proteste.

Do ugotovljenih kršitev pravice do mirnega zbiranja pa ni prišlo le v zvezi s temi izrednimi dogodki ali domnevnimi nevarnostmi. Podrobnejša analiza pokaže, da dajejo zakonodaja in politike po vsej Evropi nacionalnim organom široka pooblastila in široko polje proste presoje (tj. diskrecije) pri uvedbi nesorazmernih omejitev glede na čas, kraj in vsebino javnih zbiranj in da se v celotni regiji te omejitve redno uporabljajo za omejevanje mirnih zbiranj.

Večina držav nima s časom povezane splošne prepovedi protestov, a nekatere vendar omejujejo zbiranja na določene dneve ali ure. Zbiranja so, na primer, omejena na

podnevi (**Portugalska, Srbija, Turčija**), niso dovoljena na nekaterih lokacijah na določene dneve (**Belgija/Bruselj**) ali so omejena na določene ure (**Portugalska** za parade in procesije). Na **Poljskem** imajo prednost tako imenovana »ciklična zbiranja«², kar dejansko predstavlja splošno prepoved za katerokoli drugo zbiranje, načrtovano za isti čas in kraj.

Nekatere države prepovedujejo proteste na določenih lokacijah, na primer v bližini vladnih zgradb, parlamentov in/ali drugih javnih ustanov (**Avstrija, Belgija, Češka, Francija, Nemčija, Nizozemska, Portugalska, Turčija** in **Združeno kraljestvo**). V drugih državah, vključno z **Nizozemsko**, se z lokalnimi usmeritvami določena območja označujejo kot območja brez protestov. Ti zakoni pogosto nesorazmerno omejujejo javna zbiranja, zlasti kadar njihovo izvajanje učinkuje podobno kot splošne prepovedi, na primer kadar zbiranja na teh območjih rutinsko niso dovoljena. V več drugih državah, vključno z **Irsko, Italijo, Madžarsko** in **Srbijo**, zakoni oblastem omogočajo, da določena območja določijo za območja brez protestov.

Zakonodaja številnih držav oblastem omogoča, da med protestom premikajo, preusmerjajo ali omejujejo gibanje organizatorjev in udeležencev, kar lahko vpliva tudi na izbiro lokacije (**Belgija, Češka, Francija, Finska, Grčija, Irska, Italija, Madžarska, Nemčija, Portugalska, Slovenija, Švedska, Švica, Turčija** in **Združeno kraljestvo**). Nekateri od teh zakonov določajo podrobne in ozke okoliščine, v katerih je mogoče omejiti lokacijo, v drugih pa imajo organi široko diskrecijsko pravico (**Italija, Turčija**). Dokumentirani so bili primeri nezakonitih in diskriminatornih omejitev glede lokacij zbiranja (**Avstrija, Finska, Francija, Italija, Portugalska, Švica** in **Turčija**).

Za zbiranje se ne sme nalagati omejitev, razen v zelo omejenih okoliščinah. Omejitve je treba obravnavati kot izjemo, državni organi pa so odgovorni za to, da jih utemeljijo, tako da zagotovijo njihovo skladnost z načeli zakonitosti, sorazmernosti in nujnosti za doseganje legitimnega cilja v konkretnih okoliščinah. Nesorazmerne omejitve kršijo pravice organizatorjev in udeležencev zbiranja in lahko druge odvrnejo od uveljavljanja njihovih pravic v prihodnosti (»zastraševalni učinek«). To vključuje splošne prepovedi, ki predstavljajo široko omejevanje vseh zbiranj, brez razlikovanja, ki preprečujejo izvedbo določenih kategorij zbiranja in/ali zbiranja ob določenem času ali na določenih mestih.

Mednarodni standardi zahtevajo, da morajo nujne omejitve temeljiti le na času, kraju ali načinu zbiranja, ne upoštevaje sporočilo, ki se skuša razširiti (načelo, da mora biti omejevanje »neutrálne glede na vsebino«). Toda večina držav tega načela izrecno ne uzakonja. V nekaterih obravnavanih državah so na omejitve protestov, ki so bile uvedene, vplivali (zaznana) identiteta organizatorjev in udeležencev ter politični vzroki, zaradi katerih so se protestniki mobilizirali, ali vsebina njihovih sporočil – ki so jih oblasti

² Ciklično zbiranje je opredeljeno kot zbiranje, ki se zgodi najmanj štirikrat letno ali na pomemben nacionalni dan, ki se je zgodilo že vsaj v preteklih treh letih ter je namenjeno praznovanju dogodkov, ki so zelo pomembna za poljsko zgodovino.

prikazale, na primer, kot »grožnje« javnemu redu ali morali. V praksi se zdi, da številne države na diskriminatoren način razlikujejo med različnimi protestnimi gibanji, skupinami, organizatorji in udeleženci. Glede na ugotovitve so oblasti pogosto upravičevale omejitve s sklepanjem o škodljivih rasnih stereotipih in predstavah ali stereotipih in predstavah na podlagi spola, ki kažejo na globoko zakoreninjen institucionalni rasizem, homofobijo, transfobijo in druge oblike diskriminacije. Namesto da bi se borile proti rasizmu in diskriminaciji, kot zahtevajo mednarodni in regionalni standardi človekovih pravic, jih evropske vlade krepijo in utrjujejo tako, da ne zagotavljajo uživanja pravice do mirnega zbiranja vsem, vključno ljudem, ki se sistematično soočajo z rasizmom in diskriminacijo.

Vsebinske omejitve so pogosto uvedene za proteste, ki jih organizirajo marginalizirane skupine, kot so temnopolti, Arabci ali pripadniki drugih rasnih skupin, osebe LGBTI ter migranti, prosilci za azil ali begunci, ali za proteste, ki so organizirani v znak solidarnosti z njimi. Te omejitve nadalje pogosto temeljijo na diskriminatornih in škodljivih stereotipih, s čimer je kršena prepoved rasizma in vseh oblik diskriminacije.

Raziskava Amnesty International je razkrila zaskrbljujoč vzorec po vsej Evropi – v **Avstriji, Belgiji, na Češkem, v Franciji, Nemčiji, Grčiji, Italiji, na Nizozemskem, v Srbiji, Švici in Združenem kraljestvu**, kjer so bila javna zbiranja, organizirana za izražanje solidarnosti s palestinskim ljudstvom, prepovedana in/ali nesorazmerno omejena; nekatere pesmi, palestinske zastave, kefije in drugi simboli so bili prepovedani; razgnali so miroljubna protestna prizorišča, tudi ko ta niso povzročala resnih in trajnih motenj; protestniki pa so poročali tudi o prekomerni rabi sile in samovoljnem pridržanju.

Pretveze »javnega reda« ali »javne varnosti«, ki se uporabljajo za prepovedovanje ali strogo omejevanje palestinskih solidarnostnih demonstracij, niso v skladu z načeli zakonitosti, nujnosti in sorazmernosti, poleg tega pa tudi utrjujejo rasne predsodke in stereotipe, vzbujajo resno zaskrbljenost glede neuspeha evropskih držav v boju proti rasizmu in vsem drugim oblikam diskriminacije ter razkrivajo institucionaliziran rasizem do Arabcev in muslimanov.

Med pandemijo covid-19 je večina držav uvedla omejitve, včasih na način, da je izvršilna oblast sprejela izredne zakone (oziroma podzakonske akte) in se s tem izognila parlamentarnemu nadzoru. Večkrat so sodišča takšne podzakonske akte in izredne zakone razglasila kot v celoti ali delno neustavne ali razveljavila na novo sprejeto zakonodajo. Veliko držav je prepovedalo vse proteste in zbiranja, zlasti v prvi fazi zapiranja družbe (*lockdown*). Zbiranja so omejevali bodisi z omejevanjem njihove velikosti, tako da niso dovolili premikajočih zbiranj, ko so bila cepiva na voljo, pa tudi z uporabo statusa cepljenja/imunosti kot sredstva za omejitev prisotnosti. Čeprav so bili v večini držav številni ukrepi od takrat odpravljeni, so nekatera pooblastila in/ali omejitve, uvedene kot nujni ukrepi med pandemijo, v času pisanja poročila v nekaterih državah še vedno veljala (**Italija, Nizozemska**).

SKRBI GLEDE POLICIJSKEGA SPREMLJANJA PROTESTOV

Organi pregona so dolžni spoštovani, ščititi in olajševati (omogočati) proteste. Pri tem omogočanja ne smemo razumeti kot »upravljanja« protestov – mirno uresničevanje pravice do protesta se ne sme »nadzirati«. Dejansko omogočanje vključuje tako zavezo, da se vzdržijo nepotrebne poseganja, kot tudi sprejemanje ukrepov za zagotovitev učinkovitega uresničevanja pravice do zbiranja, vključno z omogočanjem in podpiranjem udeleženi, da protestirajo tako, kot so nameravali. Obveznosti omogočanja in zaščite veljajo tudi za novinarje, opazovalce, izvajalce monitoringa in druge, ki sodelujejo pri spremljanju in opazovanju protestov. Obveznost vključuje tudi oblikovanje zakonskega in praktičnega okvirja, ki vsakomur zagotavlja uveljavljanje njegovih pravic, brez diskriminacije.

Prisotnost policije pogosto ni potrebna, zlasti v okviru manjših javnih zbiranj, kjer ni nevarnosti nasilja ali pa je ta nevarnost majhna. Zato bi morale države to upoštevati in se vključiti v prizadevanja za spremembo razumevanja vloge organov pregona pri olajševanju zbiranja in alternativnih metod uporabe policijskih enot oziroma sile, namesto da je izhodiščna točka oz. prva izbira, da se na kraj protesta napoti policijo. To je zlasti pomembno, ker sta strukturni rasizem in diskriminacija razširjena pri preprečevanju, odkrivanju in preiskovanju kaznivih dejanj po vsej Evropi, posamezni posamezniki, skupine in skupnosti pa so sistematično deležni stereotipov, diskriminatornega policijskega dela, nesorazmernih omejitev, nezakonite in pretirane uporabe sile v kontekstu pomanjkanja odgovornosti za storilce kršitev.

Kadar je na shodih policija, bi morala vedno imeti na voljo taktične ukrepe, s katerimi lahko olajša izvedbo protesta in s tem zagotovi, da lahko udeleženci učinkovito uresničujejo svojo pravico do mirnega zbiranja. Ti ukrepi vključujejo vzpostavitev dialoga z organizatorji in udeleženci protestov – ki je za organizatorje in udeležence prostovoljen – da bi se zmanjšalo morebitne konflikte. Takšni ukrepi lahko pomagajo zmanjšati izbruhe nasilja in potrebo po uporabi sile.

Osnovna predpostavka mora biti vedno, da se zbiranje omogoča; osrednji cilj oblasti mora biti, da jih omogočajo, poskusijo vzpostaviti zaupanje, vodilo mora biti zadrževanje in izogibanje/minimaliziranje napetosti ter potrebe po uporabi sile. V primeru uporabe sile mora policija zagotoviti, da je njena uporaba izčrpno urejena v domači zakonodaji in se uporablja izrecno le, ko je nujna in sorazmerna za doseganje legitimnega cilja. Vsaka uporaba sile mora temeljiti na načelih previdnosti, nediskriminacije in odgovornosti ter ob polnem spoštovanju človekovih pravic, vključno s pravico do življenja ter prepovedjo mučenja in drugega slabega ravnanja.

Države, obravnavane v tem poročilu, imajo zakone in predpise, ki urejajo uporabo sile s strani policije. Načeli nujnosti in sorazmernosti se na splošno odražata tudi v zakonih.

Vendar pa večina držav ni imela posebnih predpisov o uporabi sile v okviru zbiranj. Večina držav v zakonodaji izrecno ne določa pristopa za umiritev napetosti, preden se med protestom zateče k uporabi sile. Le redke imajo podrobne predpise in tudi če so na voljo, niso javno dostopni, zaradi česar je težko oceniti njihovo skladnost z mednarodnimi standardi človekovih pravic (**Irska, Grčija**).

Iz mednarodnega prava in standardov na področju človekovih pravic izhajajo posebne okoliščine, v katerih lahko policisti med protesti uporabijo nesmrtonosno orožje (manj smrtonosno orožje³), glede na velik potencial za nastanek škode mirnim protestnikom ali mimoidočim, vključno s tveganjem, da se prizadenejo hude poškodbe ali smrt. Ne glede na to ima le nekaj držav posebno zakonodajo o opremi, orožju in taktikah za delovanje policije na zbiranjih – večinoma v zvezi s splošno uporabo sile, razpustitvijo zbiranj in zadrževanjem udeleženih. Zakonodaja nekaterih držav na področju uporabe sile – na primer v **Turčiji** ter delih **Švice** in **Združenega kraljestva** – je zelo splošna in prepušča odločitve o tem, kdaj uporabiti silo in katero orožje uporabiti, presoji posameznega policista. Kadar posebne smernice o uporabi nesmrtonosnega orožja obstajajo, pa te pogosto niso javne. Od 21 obravnavanih držav ima samo **Srbija** podrobne, javno objavljene predpise o posebnih vrstah nesmrtonosnega orožja in okoliščinah, v katerih se lahko te uporabijo, vključno z njihovo uporabo na shodih. Vendar specifični mejniki in tveganja niso jasno opredeljeni. Protokol za uporabo kinetičnih udarnih izstrelkov (penastih krogel) so delno razkrili le organi v **Španiji**.

Uničujoče posledice nesmrtonosnega orožja Amnesty International že dolgo dokumentira v državah, kot so **Belgija, Francija, Grčija, Nizozemska, Poljska, Srbija, Španija, Turčija** in **Združeno kraljestvo**. V obravnavanih državah je bilo v obdobju od leta 2020 do septembra 2023 prijavljenih zelo veliko primerov prekomerne ali nepotrebne uporabe sile na protestih. Posledice uporabe sile so bile resne in včasih trajne poškodbe protestnikov, pa tudi novinarjev, ki so poročali s protestov, vključno z zlomi kosti ali zob (**Francija, Grčija, Italija, Nemčija**), izgubo roke (**Francija**), izgubo testisa (**Španija**) ter poškodbami oči in hudimi poškodbami glave (**Španija**). V nekaterih primerih so bile poškodbe prizadejane otrokom (**Belgija, Finska, Francija, Italija, Nemčija, Poljska, Srbija, Slovenija, Švica**). V nekaterih državah so poročali tudi o primerih uporabe sile, ki pomenijo mučenje ali drugo grdo ravnanje, vključno s primeri, ko so policisti pretepali ali brcali protestnike, ki so že ležali na tleh in/ali se niso upirali (**Francija, Madžarska, Nemčija, Portugalska, Slovenija, Srbija, Španija**).

Taktika, ki jo policija pogosto uporablja za nadzorovanje shodov, je zadrževanje protestnikov na določenem območju (poimenovano tudi kot tehnika »zadrževanja v kotlu« oziroma »kettling«). Vsaj osem obravnavanih držav nima nobenih predpisov o uporabi te tehnike ali taktikah zadrževanja na splošno. Med državami, v katerih veljavna zakonodaja ali sodna praksa dovoljuje uporabo taktike zadrževanja protestnikov pri

³ To so orožja, zasnovana tako, da je manjša verjetnost, da bi bila tarča ubita.

nadzoru shodov, so **Francija, Nemčija, Slovenija, Turčija** in **Združeno kraljestvo**. Samo **Madžarska** prepoveduje uporabo tehnike »zadrževanja v kotlu« kot taktike za razpršitev protestnikov. V praksi večina obravnavanih držav uporablja takšne policijske taktike, ki pogosto niso v skladu z nacionalnimi predpisi (če ta obstaja). V nekaterih državah policija tehniko »zadrževanja v kotlu« uporablja tudi za zbiranje podatkov, s tem, da prisili mirne protestnike in celo mimoidoče, da razkrijejo informacije, kot so imena in naslovi, ko odhajajo iz mesta zadrževanja, kar ima zastraševalni učinek na udeležence prihodnjih protestov.

Upošteva je škodljiv vpliv uporabe tehnike »zadrževanja v kotlu« na pravico do mirnega zbiranja in pravico do svobode gibanja Amnesty International, podobno kot je stališče Odbora Združenih narodov za človekove pravice, prepoznava, da lahko policija tehniko »zadrževanja v kotlu« uporablja zelo izjemoma, *le* za naslavljanje dejanskega nasilja ali neposredne grožnje z nasiljem s strani določenih posameznikov, ki se jim z uporabo te tehnike omeji gibanje. Pri tem mora zadrževanje teh posameznikov predstavljati nujen in sorazmeren ukrep glede na okoliščine konkretnega primera, policija pa mora z uporabo ukrepa zasledovati namen, da prepreči razpustitev celotnega shoda.

Nekatere od obravnavanih držav dopuščajo možnost uporabe vojaškega osebja za spremljanje protestov, večinoma le v omejenih in/ali izjemnih okoliščinah (**Belgija, Finska, Francija, Nemčija, Srbija, Švica, Turčija** in **Združeno kraljestvo**). Vojska se ne bi smela uporabljati za obravnavo protestov, njena vpletenost je že sama po sebi problematična zaradi pomanjkljivega usposabljanja vojakov glede zaščite zbiranj ali zmanjševanja napetosti in njihove opreme, ki ni primerna za zbiranja (saj je namenjena bojnim operacijam). Usposabljanje, izkušnje in način delovanja vojske je na splošno usmerjen v vodenje sovražnosti, pri katerih je uporaba sile, vključno s smrtonosno silo, pogosto prva izbira ukrepanja. Čeprav na **Nizozemskem** zakonodaja ne dovoljuje napotitve vojske, se je to v praksi zgodilo. Nedavno so vojsko napotili med protestom za podnebno pravičnost in mirno blokado avtoceste A12 leta 2023 v Haagu ter ob podnebnih akcijah na dveh letališčih v letu 2022 in 2023.

Razpustitev shoda mora biti skrajni ukrep za nadzor protestov in ga je dopustno uporabiti *le*, če je tak ukrep nujen in sorazmeren. Kljub temu *le* **Finska, Nemčija, Španija** in **Švedska** to izrecno urejajo v svoji zakonodaji. V nekaterih drugih državah pa se zakonodaja ali politične smernice, ki vključujejo načela zakonitosti, nujnosti in sorazmernosti, nanašajo tudi na razpustitev zbiranj. Shod je dopustno razpustiti *le*, če ni več miren; to je, če je prisotno »široko razširjeno in resno nasilje« ali je podana neposredna nevarnost za nastanek takega nasilja, ki je ni mogoče omejiti oziroma preprečiti z milejšimi ukrepi, kot so, na primer, posamezne aretacije. Nasprotno izolirana ali občasna nasilna dejanja ne upravičujejo razpustitve shoda; niti tega ukrepa ne upravičuje neupoštevanje zakonskih zahtev v zvezi s predhodnim obveščanjem ali drugimi nelegitimnimi predhodnimi omejitvami (vključno z zahtevami po pridobitvi dovoljenja). V izjemnih primerih lahko policija razpusti tudi mirno zbiranje, toda *le*, če

je motnja, ki je posledica zbiranja, dosegla visok skupni prag, da je tako »resna in dolgotrajna«, kar je treba ugotoviti na podlagi ocene posameznega primera. Samo povzročanje »motenj« ni legitimen razlog za razpršitev protestnikov, oblasti pa morajo dopuščati motnje, ki so neločljivo povezane s protesti. Kadar se razpustitev zbiranja šteje za potreben in sorazmeren odziv, bi se morali organi države izogibati uporabi sile.

V nekaterih obravnavanih državah so policisti razpustili shode tako v primerih, ko razpustitev ni bila zakonita, kot tudi v primerih, ko je ta sicer bila legitimna, vendar so bili ukrepi, ki so jih policisti uporabili za razpustitev shoda, vključno z uporabo sile, nepotrebni in/ali nesorazmerni (**Avstrija, Finska, Francija, Grčija, Italija, Nizozemska, Poljska, Portugalska, Srbija, Španija in Turčija**).

Zakonodaja v več državah, vključno z **Belgijo, Francijo, Nemčijo in Švico**, dovoljuje upravni odvzem prostosti. Navedene države te institute vse pogosteje uporabljajo tudi za preprečevanje udeležbe ljudi na protestih. V **nemški** zvezni deželi Bavarski, v Berlinu in Severni Vestfaliji, je bil na primer institut upravnega pridržanja pogosto uporabljen proti podnebnim aktivistom, ki so bili, na primer, (na Bavarskem) pridržani tudi do 30 dni. Amnesty International in mednarodni mehanizmi za človekove pravice so že večkrat kritizirali te zakone, ker ne izpolnjujejo mednarodnih standardov človekovih pravic, in pozvali zvezne države, naj jih spremenijo. Primeri preventivnega pridržanja so bili dokumentirani tudi v **Franciji**, na **Nizozemskem, Portugalskem**, v **Srbiji, Švici in Turčiji**. Drugi razlog za pridržanje ljudi v okviru zbiranj je preverjanje identitete na policijskih postajah, vključno v **Franciji, Grčijo, Nizozemski, Sloveniji in Švici**.

V nekaterih državah policija uporablja prakso »ustavljanja in preiskave« za preiskavo udeležencev mirnih shodov, ko se ti že udeležujejo shoda ali ko so šele na poti tja. Zakonodaja številnih obravnavanih držav namreč dopušča uporabo ukrepa »ustavljanja in preiskave« brez zahteve po podanosti utemeljenega suma izvršitve ali namena izvršitve kaznivega dejanja (**Francija, Grčija, Italija, Luksemburg, Madžarska, Nemčija, Poljska, Srbija, Slovenija in Švica**). V praksi v številnih državah poročajo o tem, da protestnike policija ustavi in preišče pred, med in po protestih, tudi na **Češkem**, v **Franciji, Grčiji**, na **Irskem, Nizozemskem**, v **Sloveniji, Španiji, Švici, Turčiji** in delih **Združenega kraljestva** (Angliji, Walesu in Škotski), tudi če je to v nasprotju z nacionalno zakonodajo.

Tovrstne prakse so v nasprotju z mednarodnim pravom človekovih pravic in standardi, saj kršijo načela zakonitosti, nujnosti in sorazmernosti in predstavljajo tveganje za njihovo diskriminatorno izvajanje. Posegajo v pravico do mirnega zbiranja in lahko imajo zastraševalni učinek na protestnike. Zlasti na tiste, ki so že tako v večji nevarnosti samovoljnega preverjanja, rasnega profiliranja in drugih kršitev njihovih pravic s strani organov pregona – kar je bilo že široko dokumentirano, vključno s strani Amnesty International, kot so črnci, arabsko in romsko prebivalstvo ter druge rasne skupine.

V nekaterih državah zakoni, ki urejajo delovanje policije, do določene mere določajo, da morajo policisti pri opravljanju policijskih nalog upoštevati človekove pravice ter imajo možnost, da sodelujejo na splošnih treningih o varstvu človekovih pravic. Toda dokazi, zbrani iz 21 držav, kažejo na pomanjkljiv in nekonsistenten pristop policije k temu, da bi zbiranja spremljala v skladu s človekovimi pravicami. Za zagotovitev skladnosti izvrševanja policijskega spremljanja shodov s človekovimi pravicami, morajo biti zaposleni v policiji *posebej* usposobljeni za to, na shode pa bi morali napotiti *le* tiste policiste, ki so bili deležni takšnega usposabljanja. Usposabljanje o vlogi policije na protestih mora poudariti stalne obveznosti spoštovanja, varstva in uresničevanja človekovih pravic ter vključevati posebne smernice za boj proti rasni diskriminaciji s strani policije.

SKRBI GLEDE ZAGOTAVLJANJA ODGOVORNOSTI ZA KRŠITVE ČLOVEKOVIH PRAVIC NA SHODIH

Načelo odgovornosti od držav zahteva, da v zakonodaji zagotovijo mehanizme, ki omogočajo, da so dejanja zaposlenih v organih pregona predmet pregleda in da se odpravijo vse kršitve človekovih pravic, ki so jih ti storili pri spremljanju shodov. Kljub temu je raziskava v številnih državah odkrila primere, ko policisti niso odgovarjali za kršitve, med drugim tudi v **Avstriji, Belgiji, Franciji, Grčiji, Italiji, Nemčiji, Portugalski, Srbiji, Sloveniji, Švici, Španiji, Turčiji** in **Združenem kraljestvu**.

Predpogoji za zagotovitev odgovornosti policista za ravnanja v okviru zbiranj so med drugim: objava informacij o strukturah verige poveljevanja, s čimer se omogoča prepoznavanje poveljniške odgovornosti v konkretnih okoliščinah; zagotovitev možnosti identifikacije posameznih policistov; da se ne preprečuje snemanje ali fotografiranje policije med shodom; in zagotavljanje pravne zaščite neodvisnim opazovalcem in medijskim delavcem. Raziskava je pokazala številne kršitve vsakega od navedenih predpogojev v obravnavanih državah.

Nobena od obravnavanih držav z zakonodajo ne zagotavlja imunitete policistov pred odgovornostjo v zvezi z opravljanjem policijskih nalog. Kljub temu je Amnesty International ugotovila, da je ureditev v več državah vzpostavljena ali izvajana na način, da lahko v praksi ne privede do uveljavitve odgovornosti policistov za kršitve človekovih pravic.

Na primer, v upravnih postopkih v **Španiji** se za policijska poročila domneva, da so resnična, razen če jih tožnik ovrže, v **Luksemburgu** pa se za vsa dejanja organov domneva, da so zakonita, razen če upravni sodnik to domnevo odpravi. V **Avstriji** in **Franciji** prevladujoče ozračje nekaznovanosti dejansko odvrača žrtve od iskanja pravice za policijske zlorabe. V **Turčiji** pogosto pristojni upravni organ ne izda zakonsko zahtevanega dovoljenja za pregon pripadnikov organov kazenskega pravosodja. Druge

ovire za dostop do sodnih postopkov vključujejo trajanje in stroške postopkov, na primer na **Finskem**, v **Grčiji** in **Švici**, in tveganje, da se proti pritožnikom sprožijo nasprotni postopki, vključno v **Avstriji**, **Grčiji**, **Nemčiji**, **Španiji** in **Švici**. Skupaj lahko te ovire vodijo v velik dodatni zastraševalni učinek, ki žrtvam preprečuje dostop do pravice.

Mehanizmi in postopki ugotavljanja oziroma uveljavljanja odgovornosti policije imajo v obravnavanih državah različne oblike. Interne preiskave, ki jih izvajajo policijski organi sami ali njihov nadzorni organ (če ta obstaja), pogosto ostajajo netransparentne, trajajo nepotrebno dolgo in so lahko v konfliktu s sodnimi postopki in/ali lahko določijo njihov rezultat (**Avstrija**). Taki interni postopki ne morejo biti neodvisni in lahko tako tvegajo reproduciranje institucionalnega rasizma in drugih pristranskosti znotraj policijskih institucij. Sistem zunanjih nadzornih organov za nadzor policije, ki so vzpostavljeni v večini držav, prav tako izkazuje pomanjkljivosti v povezavi z njihovimi pooblastili in/ali neodvisnostjo in/ali nepristranskostjo. Odbori, instituti poizvedbe ali preiskave, ki jih vodijo parlament ali vlada, se morda uporabljajo premalo in/ali neučinkovito.

V nobeni od pregledanih držav opazovalci shodov (zbiranj) niso pravno zaščiteni, v nekaterih pa pomanjkanje jasnih smernic pomeni, da je ravnanje z opazovalci in novinarji prepuščeno presoji posameznih policistov. V **Avstriji**, na **Finskem**, v **Grčiji**, **Nemčiji**, na **Portugalskem** in v **Švici** so poročali o primerih problematičnega obravnavanja opazovalcev ali izvajalcev monitoringa protestov in novinarjev s strani organov kazenskega pregona.

SKRBI GLEDE ODZIVA DRŽAV NA MIRNA DEJANJA DRŽAVLJANSKE NEPOKORŠČINE NA SHODIH

Skozi zgodovino so ljudje po vsem svetu uporabljali državljansko nepokorščino za izpodbijanje nepoštenih zakonov in nasprotovanje kršitvam človekovih pravic. V zadnjih letih je vedno več ljudi, organizacij in transnacionalnih družbenih gibanj izvajalo dejanja državljanske nepokorščine, usmerjena proti državam in podjetjem (korporacijam), da bi poudarili zaskrbljenost zaradi podnebne krize in oblikovali zahteve za zaščito okolja.

Raziskava Amnesty International je ugotovila nedavni in zaskrbljujoči vzorec, ko države pogosto predstavljajo državljansko nepokorščino kot grožnjo javnemu redu in/ali nacionalni varnosti ter zanikajo, da so ta dejanja zaščitena z mednarodnim pravom in standardi človekovih pravic. Poleg tega je raziskava Amnesty International dokumentirale ostre odzive držav na miroljubna dejanja državljanske nepokorščine, kar vzbuja skrb glede spoštovanja pravic do svobode izražanja, misli, vesti in vere ter mirnega zbiranja.

Državlјanska nepokorščina je dejanje – izpeljano individualno ali v skupini –, ki vključuje preišljeno kršenje zakona zaradi razlogov vesti (nasprotovanja) ali ker je takšno dejanje dojeta kot najučinkovitejši način za ozaveščanje, izražanje družbenega ali političnega

nestrinjanja ali za doseganje sprememb. Dejanja državljanske nepokorščine lahko vključujejo vrsto aktivnosti, kot so akcije za medije, sedeči protesti, zasedbe in protestni kampi in druge taktike, ki vključujejo metode motenja z direktnimi in nenasilnimi načini.

Iz mednarodnih standardov na področju človekovih pravic izhaja, da dejanja državljanske nepokorščine, ki vključujejo zbiranje posameznikov, predstavljajo obliko zbiranja in so, če ne vključujejo nasilja, kot taka varovana v okviru pravice do mirnega zbiranja, ne glede na to, ali predstavljajo kršitev nacionalnega prava. Ta zaščita pomeni, da mora odziv države, tudi glede kakršnegakoli omejevanja mirnih dejanj državljanske nepokorščine, slediti načelom zakonitosti, sorazmernost in nujnosti.

Nobena od 21 držav, obravnavanih v poročilu, ne zagotavlja izrecne pravne zaščite za mirna dejanja državljanske nepokorščine kot legitimnega načina uresničevanja pravice do mirnega zbiranja ali katere koli druge pravice. Med državami ni enotna oziroma dosledna niti sodna praksa nacionalnih sodišč glede državljanske nepokorščine, pri čemer v nekaterih primerih ta ni enotna niti znotraj posamezne države (**Nemčija, Nizozemska, Švica, Združeno kraljestvo**). Na **Nizozemskem** so kljub nekaterim sodbam proti dejanjem državljanske nepokorščine, druga sodišča takšna dejanja priznala kot legitimno obliko mirnega zbiranja. V **Nemčiji** so nekatera sodišča oprostila aktiviste za podnebno pravičnost, ki so izvajali državljansko nepokorščino, druga pa so podobna dejanja kaznovala z upravnimi in kazenskimi sankcijami.

Večja prepoznavnost miroljubnih dejanj državljanske nepokorščine v Evropi daje vladam priložnost, da ocenijo, ali so njihovi odzivi skladni s spoštovanjem človekovih pravic. Predpogoj za to oceno je priznanje držav, da so dejanja državljanske nepokorščine zaščitena z zavezami držav v okviru mednarodnega prava človekovih pravic.

Raziskava je opredelila širok spekter omejitev in sankcij za miroljubna dejanja državljanske nepokorščine v številnih obravnavanih državah, kar vzbuja skrbi z vidika človekovih pravic. Te omejitve, na primer, vključujejo, da policija po nepotrebnem razžene protestnike, tudi z uporabo prekomerne sile; aretacije na podlagi zakonov, ki niso pravno jasni; in hude obtožbe, ki so jih včasih potrdila tudi sodišča.

Dejstvo, da miroljubna dejanja državljanske nepokorščine pomenijo kršitev domačega prava, samo po sebi ne upravičuje njihove razpustitve. Razganjanje aktivistov, ki sodelujejo pri teh dejanjih, mora biti v skladu z mednarodnim pravom človekovih pravic in standardi, ki veljajo za vsako mirno zbiranje.

Mirna dejanja državljanske nepokorščine lahko povzročijo določeno raven motnje, kot je na primer blokada cest in prometa. Vendar pa samo povzročanje motenj ni upravičen razlog za razpustitev shoda oziroma razganjanje mirnih protestnikov. Razpustitev mirnega shoda je namreč skrajni ukrep, ki je upravičen samo v primerih odziva na shode, ki več niso mirni ali če je motnja, ki jo zbiranje povzroča, hkrati resna in trajna. Protesti so neločljivo povezani z motnjami in dokler protest ostane miroljuben, morajo oblasti

dopuščati motnje in lahko uvedejo omejitve le v ozko opredeljenih okoliščinah, da bi zaščitile pravice drugih.

Raziskava je – **v Belgiji, na Finskem, na Nizozemskem, v Španiji in Združenem kraljestvu** – pokazala, da policija protestnike, ki sodelujejo oziroma se udeležujejo mirnih dejanj državljanske nepokorščine, običajno razženejo, tudi s prekomerno uporabo sile, pogosto kmalu po začetku dejanj in vsekakor dolgo preden povzročijo »resne in trajne« motnje. V nekaterih primerih so policisti med razganjanjem protestnikov uporabili tudi prekomerno silo, miroljubni protestniki pa so bili pogosto aretirani in v nekaterih primerih obtoženi, tj. zoper njih je bil uveden kaznovalni postopek.

Dejanja državljanske nepokorščine vključujejo naklepno kršenje domačega prava zaradi vesti ali ker se to dojema kot najučinkovitejši način za izražanje nestrinjanja, pridobitev pozornosti javnosti ali zaustavitev zlorab človekovih pravic. Kršenje domačega prava lahko spada v eno od dveh kategorij domačih zakonov: (a) zakoni, ki so v nasprotju z mednarodnim pravom in standardi človekovih pravic, npr. zakonodaja, ki uvaja splošno prepoved protestov ali kriminalizira izvedbo demonstracije brez predhodne odobritve oblasti, ali (b) zakoni, ki sami po sebi ne kršijo mednarodnega prava in standardov.

Ocena nujnosti ali sorazmernosti kakršnekoli sankcije ali omejitve državljanske nepokorščine, vključno s kazenskimi sankcija, je odvisna od tega, v katero kategorijo nacionalne zakonodaje – (a) ali (b) – sodi zakon, ki je bil kršen.

Nalaganje omejitev, vključno s kazenskimi ali upravnimi postopki in sankcijami, za dejanja, ki kršijo nacionalno zakonodajo, ki pa je v nasprotju z mednarodnim pravom in standardi na področju človekovih pravic (kategorija (a) zgoraj), je običajno nepotrebno in nesorazmerno. Namesto aretacije, pregona in sankcioniranja vpletenih v takšna dejanja bi morale države razveljaviti ali bistveno spremeniti zadevne zakone, da bi jih uskladile z mednarodnim pravom in standardi človekovih pravic.

Amnesty International je takšne zakone zaznala v vsaj 16 od 21 analiziranih držav (**Avstrija, Belgija, Francija, Grčija, Italija, Luksemburg, Madžarska, Nemčija, Nizozemska, Poljska, Portugalska, Srbija, Švedska, Švica, Turčija in Združeno kraljestvo**). Najpogosteje takšni zakoni, ki veljajo v regiji, vključujejo nejasne določbe, ki kaznujejo »motnje miru« ali »motenje prometa«; zakoni, ki uvajajo splošno prepoved zakrivanja obraza na javnih zbiranjih; in zakoni, ki kriminalizirajo ali kako drugače kaznujejo ravnanje, ki je zaščiteno s pravico do mirnega zbiranja, kot je organiziranje ali sodelovanje v »nenapovedanih demonstracijah«, pa tudi zakoni, ki kaznujejo neupoštevanje režima dovoljenj v primerih, ko morajo oblasti izdati dovoljenje za izvedbo zbiranj.

Kadar dejanja državljanske nepokorščine kršijo nacionalno pravo, ki vsebuje prepoved ali drugo omejitev, ki je sicer v skladu z mednarodnim pravom in standardi človekovih pravic (točka (b) zgoraj), in je bilo dejanje storjeno zaradi vesti ali prepričanja, da je bil to najučinkovitejši način za doseganje spremembe, morajo biti vse omejitve v skladu z

načeli zakonitosti, nujnost in sorazmernost. Vse sankcije morajo biti sorazmerne s kaznivim dejanjem, ki ga je mogoče prepoznati, organi pa bi morali za vsak primer posebej upoštevati različne elemente dejanja, vključno z namenom dejanja in kako moteč je bil njegov splošen učinek. Če se v odzivu na državljansko nepokorščino uporabijo določbe kazenskega prava, morajo države zagotoviti, da se kazenskopravni sistem uporablja le toliko, kot je »najmanj potrebno za zaščito družbe« (načelo minimalnega posredovanja).

Raziskava Amnesty International je pokazala zaskrbljujoč vzorec, ki kaže, da so bili sodelujoči pri mirnih dejanjih državljanske nepokorščine pogosto aretirani, obtoženi in preganjani, tudi v primerih, ko njihova dejanja niso ogrožala javnega interesa ali predstavljala škodljivega ravnanja, in sicer na **Češkem, Finskem, v Franciji, Grčiji, Irski, Italiji, Nemčiji, na Nizozemskem, Poljskem, Portugalskem, v Španiji, Švici, na Švedskem, v Turčiji in Združenem kraljestvu**). Medtem ko so bile obtožbe v nekaterih primerih kasneje umaknjene, so v drugih mirnim protestnikom grozile upravne in tudi kazenske sankcije, vključno s tveganjem zaporne kazni. V najmanj treh državah – **Italiji, Nemčiji in Združenem kraljestvu** – so bili miroljubni okoljski aktivisti obsojeni na zaporne kazni zaradi dejanj državljanske nepokorščine. V Italiji je bila izrečena pogojna zaporna kazen.

V nekaterih državah – vključno z **Nemčijo, Italijo, Španijo in Turčijo** – se oblasti za ukrepanje proti aktivistom, ki sodelujejo pri protestih in dejanjih državljanske nepokorščine, zatekajo k uporabi določb s področja terorizma ter zakonodaje, povezane s preprečevanjem organiziranega kriminala in z nacionalno varnostjo. Pregon, ki temelji na teh določbah, vzbuja skrb, da se »javni red« in »nacionalna varnost« uporabljata za upravičevanje utišanja tistih, ki izražajo nestrinjanje, in za odvrčanje od legitimnega izvrševanja človekovih pravic.

Poleg kazenskih sankcij so različni nacionalni organi uporabili širok nabor upravnih ukrepov in preventivnih odredb, ki omogočajo prepoved vstopa do določenih krajev in dejavnosti, v nekaterih primerih pa tudi pridržanje, z namenom, da bi ljudem preprečili sodelovanje oziroma udeležbo pri prihodnjih dejanjih državljanske nepokorščine (**Nemčija, Italija, Združeno kraljestvo**).

V **Nemčiji** se upravno pridržanje do 30 dni vse pogosteje uporablja proti podnebnim aktivistom, da bi jim preprečili sodelovanje na protestih. V **Italiji** se odredbe o prepovedi navzočnosti (tj. »foglio di via« in »odredbe DASPO«) uporabljajo, da se ljudem prepreči navzočnost na nekaterih krajih in določene dejavnosti; v **Združenem kraljestvu** je bil uveden nov upravni ukrep – odredba o preprečevanju resnih motenj, ki ga lahko sodišče naloži osebi, obsojeni za kaznivo dejanje, povezano s protesti, da bi ji v prihodnosti preprečilo storitev kaznivega dejanja, povezanega s protesti, ali »resne motnje« drugim (s pripadajočo odgovornostjo za kršitev omenjene odredbe).

Taki upravni ukrepi kršijo načeli zakonitosti in domneve nedolžnosti ter so v nasprotju z jamstvi poštenega sojenja ter lahko kršijo tudi pravici do svobode in svobode gibanja.

IZZIVI IN OVIRE PRI URESNIČEVANJU PRAVICE OTROK DO MIRNEGA ZBIRANJA

Otroci so med skupinami oziroma kategorijami oseb, ki skladno z mednarodnimi in regionalnimi pogodbami o človekovih pravicah potrebujejo posebno pozornost in zaščito; to velja tudi za proteste. Otroci pogosto doživljajo diskriminacijo na podlagi različnih presečnih (intersekcijskih) vidikov svoje identitete in starosti, kot je med drugim spol, če se dojemajo kot del določene rasne skupine, če živijo z ovirami ali glede na njihov migrantski status.

V zadnjih letih so otroci v Evropi (in po svetu) vodili in sodelovali na velikih protestih, na katerih so med drugim zahtevali podnebno pravičnost, rasno enakost, socialno pravičnost in kakovostnejše izobraževanje. Povečana vključenosti otrok in mladih kaže na vedno večjo potrebo po usklajenih prizadevanjih držav za spoštovanje, zaščito in uresničevanje pravic otrok v zvezi s protesti, vključno z olajševanjem izvrševanja te pravice. Otroci imajo tako kot odrasli pravico, da izrazijo svoje pomisleke in zahteve ter da jim je omogočeno sodelovanje v družbi, kar vključuje tudi možnost varnega protestiranja, brez diskriminacije.

Kljub temu je Amnesty International po vsej Evropi zabeležila številne primere omejevanja, odrekanja ali kršenja pravice otrok do mirnega zbiranja. Številne države otrokom in mladostnikom niso priznale oziroma jim zagotavljale dodatne zaščite, do katere so ti upravičeni med protesti. Otroci in mladi so bili zaradi zavzemanja za svoje pravice s strani predstavnikov oblasti sramočeni, napadeni, kaznovani oziroma so jim ti s kazenskimi sankcijami grozili, poleg tega pa so bili tudi nezakonito aretirani in pridržani ter izpostavljeni pretirani uporabi sile s strani policistov.

Retorika v zvezi z udeležbo otrok in mladih na protestih je vključevala negativne in nestrpne izjave politikov, oblasti in drugih akterjev v **Belgiji, Franciji, Nemčiji** in na **Portugalskem**). Več od 21 obravnavanih držav pa predpisuje minimalno starost za organizacijo protestov: **Češka, Finska, Madžarska, Slovenija, Švedska, Švica** in **Turčija**.

Mednarodni nadzorni organi, ki jih sestavljajo strokovnjaki, so v zadnjih letih pozvali **Madžarsko, Turčijo** in **Združeno kraljestvo**, naj spremenijo zakonodajo, s katero bi zagotovili, da se otroci ne bodo soočali z represijo, vključno s kriminalizacijo, v zvezi z uveljavljanjem njihove pravice do svobode mirnega zbiranja, vključno z njihovim sodelovanjem v aktivizmu. Raziskava Amnesty International je razkrila različne zaskrbljujoče primere kriminalizacije oziroma kaznovanja udeležbe na protestih ter pridržanja otrok v **Grčiji**, na **Poljskem, Švedskem**, v **Sloveniji** in **Švici**. Tako so bili v nekaterih državah – vključno s **Poljsko, Portugalsko** in nekaterimi kantoni v **Švici** – otroci

v šoli zaradi udeležbe na protestih deležni kazni oziroma groženj s kaznijo. Nasprotno pa švicarska kantona Bern in Luzern (**Švica**) uveljavljata bolj pozitivne rešitve, ki otrokom omogočajo izostanek od pouka, v Bernu pa otroke tudi spodbujajo, da pri pouku delijo svoje izkušnje s političnim udejstvovanjem. Raziskava je razkrila tudi primere sankcij, ki se uporabljajo ali bi se lahko uporabljale za starše v zvezi z udeležbo njihovih otrok na protestih (**Poljska, Nizozemska, Združeno kraljestvo**). V **Združenem kraljestvu** se nekateri otroci, zlasti muslimanski in iz temnopoltnih rasnih skupin, vse bolj bojijo, da bodo sankcionirani, starši pa poročajo tudi o samocenzuri in strahu, da bi pokazali solidarnost ali spregovorili o človekovih pravicah palestinskega prebivalstva v kontekstu, ko so oblasti razširile in poglobile uporabo močno kritiziranega programa »preprečevanja«.

Mednarodni mehanizmi za človekove pravice so v zadnjih letih podali posebna priporočila **Češki, Franciji, Sloveniji** in **Združenemu kraljestvu**, naj spremenijo svojo zakonodajo o nadzoru in uporabi sile v zvezi z otroki na protestih. Pregled 21 držav, ki ga je opravila Amnesty International, je pokazal tudi obstoj poročil o primerih poškodb otrok ali mladostnikov, ki so jih ti utrpeli med protesti. O primerih prekomerne uporabe sile s strani policije proti otrokom so poročali iz **Belgije, Finske, Francije, Italije, Nemčije, Poljske, Slovenije, Srbije** in **Švice**.

Raziskava Amnesty International v obravnavanih državah tudi ni našla nobenega dela zakonodaje, politike ali postopkovnega okvirja, ki bi urejali vprašanje navzočnosti otrok na protestih. Prav tako ne urejanja tega, kako se, kadar so na protestih otroci, omogočajo protesti in kakšna je uporaba opreme in taktik (vključno v povezavi z zadrževanjem, razpustitvijo, uporabo manj smrtonosnega orožja). Še več, Amnesty International v nobeni od držav ni našla lokalnih ali nacionalnih smernic ali posebnega policijskega usposabljanja o pravicah otrok na protestih in ravnanju policistov z otroki.

SKRBI GLEDE NADZORA, ZBIRANJA, ANALIZE IN SHRANJEVANJA PODATKOV O UDELEŽENIH V PROTESTIH

Državni varnostni organi in organi pregona po Evropi vse pogosteje uporabljajo digitalna orodja za izvajanje ciljnega in množičnega nadzora protestnikov; posegajo v njihovo zasebnost; jim sledijo; spremljajo, zbirajo, analizirajo in shranjujejo njihove informacije. Pogosto organi uporabljajo tudi več metod naenkrat, in sicer od zapletenih tehnologij, kot je orodje za prepoznavanje obraza, do nizkotehnoloških, a zelo zastraševalnih tehnik, kot je obiskovanje aktivistov na domu.

Države trdijo, da so programi nadzora potrebni za zaščito nacionalne varnosti in zaščito državljanov. Amnesty International se zaveda, da imajo države dolžnost zagotavljati varnost državljanov in lahko posledično včasih upravičeno (v skladu z zakonom) izvajajo prikriti nadzor, vključno s prestrežanjem in spremljanjem zasebnih komunikacij.

Vendar je treba opozoriti, da predstavlja nadzor protestov poseg v pravico ljudi do zasebnosti, svobode izražanja in mirnega zbiranja, kar lahko spodkopava omogočanje pravice do mirnega zbiranja in jo tudi neposredno krši. Zakonodaja ali praksa, ki policistom omogoča izvajanje nadzora v zvezi s protesti, mora skladno z mednarodnimi standardi varstva človekovih pravic vsebovati ustrezne zaščitne ukrepe za preprečevanje neupravičenega omejevanja ali samovoljnih posegov v izvrševanje pravic ter zagotavljati preglednost in predvideti sodni nadzor, ki lahko preprečijo in obravnavajo zastraševalni učinek teh ukrepov na uresničevanje pravic ljudi.

Glede na informacije, ki so bile pridobljene za raziskavo, se zdi, da je vseh 21 obravnavanih držav v zakonodaji – v različnem obsegu – uredilo varstvo pravice do zasebnosti in drugih pravic, na katere lahko vplivajo prakse nadzora, vključno s pravico do mirnega zbiranja in svobode izražanja. Vendar pa so zaščitni ukrepi, ki veljajo v nekaterih državah – za preprečevanje neselektivnega, neupravičenega, nepreverjenega, diskriminatornega ali drugače nezakonitega nadzora – včasih neustrezni za zaščito pred vsemi oblikami nadzora, ki spodkopavajo pravico do mirnega zbiranja. Pravna podlaga za izvajanje preučevanih ukrepov nadzora pogosto v celoti manjka ali pa zakonodaja v nekaterih državah določa preširoka in presplošna pooblastila ali vzpostavlja neustrezne zaščitne ukrepe, da bi se zagotovilo izvajanje nadzora z ustreznim dovoljenjem in v skladu s človekovimi pravicami (**Grčija, Združeno kraljestvo**). Poleg tega se zlorabe še naprej dogajajo tudi v državah, kjer zakonodaja protestnike domnevno varuje ali naj bi jih varovala pred takšnimi praksami nadzora (**Nizozemska**), nekatere države pa so zakonska pooblastila za nadzor razširila na škodo pravic, povezanih s protestiranjem (**Francija**).

Amnesty International je ugotovila, da policija v številnih državah vse pogosteje uporablja video ali foto nadzorne kamere, pri čemer se pojavljajo pomisleki glede nujnosti in sorazmernosti njihove uporabe ter zakonitosti hrambe posnetkov za nadaljnjo uporabo (**Belgija, Francija, Irska, Italija, Grčija, Luksemburg** (predlog), **Nemčija, Nizozemska**).

Tehnologija prepoznavanja obrazov je še ena hitro razvijajoča se metoda, ki jo policija uporablja za izvajanje nadzora na shodih. Med državami Evropske unije policija v **Avstriji**, na **Finskem**, v **Franciji**, **Grčiji**, na **Madžarskem**, v **Italiji**, **Nemčiji**, **Nizozemski** in **Sloveniji** že uporablja tehnologijo za prepoznavanje obrazov (FRT) pri preiskovanju kaznivih dejanj, med državami, ki naj bi sledile temu trendu, pa so tudi **Češka**, **Portugalska**, **Španija** in **Švedska**. Tudi v **Združenem kraljestvu** so organi kazenskega pregona nedavno pričeli vse pogosteje uporabljati tehnologijo prepoznavanja obrazov. Amnesty International meni, da predstavlja uporaba tehnologije za prepoznavanje obrazov neselektiven množični nadzor in zato, če se uporablja na protestih, nesorazmerno posega v pravice, ki se lahko uresničujejo (kot na primer do zasebnosti, svobode izražanja, združevanja in mirnega zbiranja). Vsak neselektiven množični nadzor, vključno s tehnologijo prepoznavanja obrazov, ne preneha biti nujnosti in

sorazmernosti in je zato v nasprotju z mednarodnim pravom človekovih pravic. Prav tako obstaja tveganje, da bo uporaba te tehnologije dolgoročno ohromila uživanje teh pravic in bo lahko ljudi oziroma določene skupine ljudi (zaradi diskriminacije) odvrnila od uveljavljanja teh pravic. Nobeni zaščitni ukrepi namreč ne morejo preprečiti škodljivih posledic za človekove pravice, ki jih povzroča uporaba tehnologije prepoznavanja obraza, zato bi jo bilo treba popolnoma prepovedati.

Raziskava je razkrila obstoj zaskrbljujočih poročil o praksah, povezanih z neupravičenimi obiski policije na domovih protestnikov, ki so jih v nekaterih primerih prosili, naj se ne udeležijo načrtovanih protestov (**Poljska, Nizozemska, Srbija**). Poleg tega iz poročil v nekaterih obravnavanih državah izhaja, da so se tajni policijski delavci infiltrirali med družbena gibanja protestnikov (**Nizozemska, Španija**). Skrb glede uporabe policistov, ki delujejo pod krinko, proti protestnikom, je tudi v **Združenem kraljestvu**. Nekatere države pa za zbiranje podatkov o udeležbi na mirnih shodih uporabljajo informacije na družbenih medijih. V nekaterih primerih so bili ljudje kazensko preganjani oziroma so jim s pregonom grozili, potem ko so bili označeni kot »organizatorji« samo zato, ker so na družbenih omrežjih, ki so jih oblasti nadzirale, delili informacije o protestih (**Francija, Nizozemska, Poljska, Srbija, Turčija**).

V skladu z mednarodnimi standardi človekovih pravic so omejitve ali prepovedi zakrivanja obraza v javnih prostorih, vključno s prepovedjo zakrivanja obraza v okviru protestov, po svojem namenu in učinku na splošno diskriminatorne ter so redko nujne ali sorazmerne za doseganje ciljev, ki jih kot dopustne določa mednarodno pravo človekovih pravic. Posledice takšnih omejitev ali prepovedi so glede na škodljive učinke tudi spolno pogojene in rasistične, saj na primer prizadenejo muslimanske ženske in dekleta.

V skladu z mednarodnimi standardi na področju človekovih pravic je prepoved zakrivanja obraza v okviru protestov zakonita le, če obstajajo »razumni razlogi za aretacijo«.

Do takih situacij lahko, na primer, pride, kadar oseba izvaja nasilje ali kaže jasno namero, da bo takoj nasilna, ali če obrazno pokrivalo predstavlja simbol ali obliko izražanja, ki je neposredno in pretežno povezana z zagovarjanjem sovraštva, ki pomeni spodbujanje k diskriminaciji, sovražnosti ali nasilju. Zbiranja in njihove udeležence je treba šteti za miroljubne, ne pa za grožnjo javnemu redu, oblasti pa morajo od primera do primera dokazati, da to ne drži. Kljub temu je Amnesty International v nekaterih državah ugotovila popolno ali delno splošno prepoved zakrivanja obraza na javnih mestih in/ali v povezavi z zbiranjem, ki se zdi diskriminatorna in nesorazmerna (**Avstrija, Belgija, Francija, Italija, Madžarska, Nemčija, Nizozemska, Švica**). V več od teh državah je zakrivanje obraza na protestih kaznivo dejanje (**Francija, Italija, Madžarska, Nemčija, Švica, Turčija**).

KLJUČNA PRIPOROČILA

Na podlagi ugotovitev raziskave je Amnesty International oblikovala vrsto priporočil državam na vsakem od področij, na katerih je opredelila skrbi z vidika človekovih pravic; njihova uresničitev bo državam pomagala pri tem, da politike, zakonodajo in prakso uskladijo s svojimi obvezami na podlagi prava človekovih pravic. Celoten seznam priporočil je na voljo v ustreznih poglavjih poročila. V nadaljevanju sledi povzetek ključnih priporočil Amnesty International, ki izhajajo iz opravljene raziskave.

Države bi morale:

- **V celoti uskladiti domačo zakonodajo z mednarodnim pravom in standardi na področju človekovih pravicah** z razveljavitvijo ali bistveno spremembo določb, ki prepovedujejo ali kriminalizirajo ravnanja, ki jih je treba zaščititi. Spremembe bi morale med drugim vključevati razveljavitev določb, ki vzpostavljajo režim avtorizacije (ali *de facto* avtorizacije), kazenske sankcije za neizpolnjevanje zahtev glede obveščanja; pretirane obveznosti in odgovornosti organizatorjev; neupravičene omejitve glede časa, kraja in vsebine shodov, vključno s splošnimi prepovedmi; nesorazmerne omejitve miroljubnih dejanj državljske nepokorščine, vključno z razširjeno uporabo zapornih sankcij; neupravičeno omejevanje pravic otrok do mirnega zbiranja; neprimerno uporabo zakonov ali programov za boj proti terorizmu; nezakonit nadzor.
- **Oceniti in odpraviti določbe zakonov in prakse, ki diskriminatorno vplivajo na uresničevanje pravice do mirnega zbiranja** posebnih skupin, ki lahko med drugim vključujejo posameznike_ice, ki protestirajo za pravice žensk ali LGBTI skupnosti, palestinsko solidarnost, podnebno in rasno pravičnost, kot tudi ukrepati, da se zagotovijo pravice tistih, ki se soočajo s povečanimi ovirami pri sodelovanju na protestih, vključno s črnskim, arabskim in romskim prebivalstvom ali pripadniki drugih rasnih skupin, spolnimi delavkami_ci, ljudmi z negotovim pravnim statusom, tujimi državljani, invalidi, otroki in starejšimi.
- **Nasloviti razširjeno nezakaznanost organov pregona za kršitve človekovih pravic, storjene med policijskim spremljanjem protestov, in preprečevati nepotrebno in prekomerno uporabo sile.** V ta namen bi morale države v svoji nacionalni zakonodaji in politikah podrobno opredeliti dovoljene okoliščine in načela uporabe sile med shodi, v okviru katerih bi morale dosledno upoštevati merila nujnosti in sorazmernosti, ter opredeliti uporabo oziroma prepoved uporabe posebne opreme in taktik, ki jih policija uporablja na shodih, zlasti tistih, ki povzročijo mučenje in drugo slabo ravnanje ter druge kršitve človekovih pravic. Poleg tega morajo oblasti vzpostaviti neodvisne nadzorne mehanizme s pooblastili za izvajanje neodvisnih, nepristranskih, temeljitih, hitrih in pravičnih preiskav obtožb o kršitvah človekovih pravic s strani policistov.
- **Prenehati s stigmatizirajočim diskurzom in retoriko**, ki podpihuje škodljive stereotipe in prikazuje miroljubne protestnike na način, ki bi lahko spodbudil sovražnost

in upravičil kaznovalne ukrepe proti njim. To vključuje opisovanje protestnikov kot kriminalcev, teroristov, groženj javnemu redu in varnosti ali kot nadlog, ki jih je treba zatreti.