



Ústavný súd Slovenskej republiky

STANOVISKO

k Usmerneniam Úradu pre demokratické inštitúcie
a ľudské práva Organizácie pre bezpečnosť
a spoluprácu v Európe k príprave legislatívy
týkajúcej sa slobody zhromažďovania

CDL-AD(2005)040

prijaté Európskou komisiou pre demokraciu prostredníctvom práva (Benátska komisia) na jej
64. plenárnom zasadnutí (Benátky, 21. – 22. októbra 2005)

predkladá:

JUDr. Ivetta Macejková, PhD.

predsedníčka Ústavného súdu Slovenskej republiky, členka Benátskej komisie

Z ANGLICKÉHO ORIGINÁLU:

Opinion on OSCE/ODIHR Guidelines for Drafting Laws Pertaining to Freedom of Assembly

Preklad a korektúra:

Mgr. Lenka Medvecová, stážistka

Mgr. Tomáš Plško, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

Mgr. Žofia Maďarošová, odborný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

Obsah

I. Úvod	3
II. Všeobecné úvahy.....	3
III. Komentár so zreteľom na určité body usmernení	3
A. Úvod	3
B. Bod 2. Úprava výkonu práva zhromažďovať sa.....	4
C. Bod 3. Definície.....	5
D. Zákonné zhromaždenie.....	6
E. Bod 4. Všeobecné princípy	6
F. Právo proti-demonštrácií.....	6
G. Povinnosť štátu chrániť zákonné zhromaždenia	7
H. Okamžité súdne preskúmanie obmedzení	7
I. Proporcionalita.....	8
J. Bod 5. Regulácia verejných zhromaždení	8
K. Bod 6. Organizátori a účastníci	9
IV. ZÁVER.....	10

I. Úvod

1. V januári 2005 požiadal Úrad pre demokratické inštitúcie a ľudské práva Organizácie pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe Benátsku komisiu o stanovisko k návrhu usmernení k tvorbe zákonov týkajúcich sa slobody zhromažďovania, ktorý pripravilo Podporné oddelenie pre legislatívu Úradu pre demokratické inštitúcie a ľudské práva Organizácie pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe.

2. Za spravodajcov boli vymenovaní Giorgio Malinverni, Anthony Bradley a Finola Flanagan.

3. Toto stanovisko bolo vypracované na základe komentárov troch spravodajcov a prijaté Benátskou komisiou na jej 64. plenárnom zasadnutí (Benátky, 21. – 22. októbra 2005).

II. Všeobecné úvahy

4. Usmernenia Úradu pre demokratické inštitúcie a ľudské práva Organizácie pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe k tvorbe zákonov týkajúcich sa slobody zhromažďovania (ďalej len „usmernenia“) boli vytvorené pre účely ich používania nielen odborníkmi v rámci prípravy zákonov týkajúcich sa slobody zhromažďovania, ale aj, a to hlavne, príslušnými úradmi a súdnymi orgánmi. Usmernenia sa do určitej miery zaoberajú problémami, ktoré pravidelne vyvstávajú v súvislosti s tvorbou zákonov týkajúcich sa slobody zhromažďovania a ich aplikácie s ohľadom na judikatúru k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“), ako aj Medzinárodnému paktu o občianskych a politických právach a judikatúru Výboru OSN pre ľudské práva.

5. Celkový charakter usmernení ukazuje, že kým je jednoduché vyhlásiť základný princíp – „každý má právo na slobodné zhromažďovanie sa“ –, je oveľa ťažšie dosiahnuť rovnováhu medzi obmedzovaním tohto práva a jeho súčasným rešpektovaním. Toto predstavuje osobitný problém ako pre zákonodarcov, tak aj pre donucovacie orgány. Z tohto dôvodu sú usmernenia k tvorbe zákonov týkajúcich sa slobody zhromažďovania vítané.

III. Komentár so zreteľom na určité body usmernení

A. Úvod

6. Úvod sa užitočne odvoláva na dva hlavné medzinárodné nástroje garantujúce slobodu

zhromažďovania a vytvárajúce všeobecný kontext pre jej interpretáciu. V tejto časti usmernení by bolo vhodné sa takisto zmieniť o ďalších medzinárodných nástrojoch, ako sú Medzinárodný dohovor o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie, Dohovor o právach dieťaťa, ako aj Rámcový dohovor o ochrane národnostných menšín Rady Európy. Takáto zmienka by dozaista pripomenula potrebu neobmedzovať prípadných účastníkov zhromaždení (pozri *infra*, s. 36).

7. O akejkol'vek legislatíve týkajúcej sa slobody zhromažďovania by sa malo uvažovať v kontexte ďalších ľudských práv a slobôd, obzvlášť slobody prejavu. Ochrana názorov a slobody ich vyjadrenia je predmetom slobody zhromažďovania, ako je to zakotvené v čl. 11 dohovoru. V úvodnej časti usmernení – skôr ako v ďalších kapitolách (súčasná kapitola 3.2 a 8) – by sa mala viac rozvinúť blízka spojitosť a kolízia slobody zhromažďovania a slobody prejavu. Odsek týkajúci sa vzťahu protiteroristických opatrení a slobody zhromaždenia (súčasná kapitola 8) by bolo takisto vhodné uviesť v tejto úvodnej časti.

B. Bod 2. Úprava výkonu práva zhromažďovať sa

8. Ako je v druhom odseku správne poukázané, uplatňovanie práva zhromažďovať sa je ústavná záležitosť *par excellence*. Z tohto dôvodu by to v princípe malo byť upravené najmä ústavou a dohovorom.

9. Samozrejme, dohovor vyžaduje legislatívny základ pre akýkoľvek zásah do základných práv, akým je aj právo na pokojné zhromažďovanie. Požiadavka, že obmedzenia musia byť „predpísané právom“, znamená, že by mali byť formulované s dostatočnou precíznosťou tak, aby ľudia dokázali usmerňovať svoje správanie pre účely vyhnutia sa ich porušeniu.

10. Kontrola udalostí, ktoré by predstavovali ohrozenie verejného poriadku a pri ktorých by bol potrebný zásah štátu, môže byť ponechaná na políciu a s tým súvisiace uplatňovanie práv podriadené všeobecnému správnomu právu. Napríklad v Írsku neexistuje žiaden systém vyžadujúci prednostné upozornenia alebo súhlas od polície či niekoho iného v prípadoch usporadúvania verejných stretnutí, hoci organizátori vo všeobecnosti informujú príslušnú policajnú stanicu. V takýchto prípadoch sa aplikuje všeobecné trestné a občianske právo.

11. Vzhľadom na to je Komisia toho názoru, že pre štáty nie je nevyhnutné prijať osobitný zákon týkajúci sa zhromaždení [pozri stanovisko k zákonu o usporadúvaní stretnutí, zhromaždení, manifestácií a demonštrácií v Arménsku CDL-AD (2004)039, § 15 – § 16].

12. Štáty sa však môžu rozhodnúť prijať zákony osobitne upravujúce slobodu zhromažďovania (niekoľko európskych štátov má takéto zákony). V súvislosti s prijímaním zákonov týkajúcich sa základných práv však vzniká nebezpečenstvo, že sa vytvorí prehnane

regulačný, byrokratický systém, ktorý sa usiluje o príliš detailnú úpravu a ktorý môže viesť k obmedzovaniu tohto práva. Takéto zákony sa niekedy snažia vytvárať rozsiahlu škálu opatrení, ktoré nesúvisia s povolenými dôvodmi obmedzení, ako sú ustanovené v dohovoroch. Všeobecné zákony však za vhodných okolností môžu byť vhodným prostriedkom dosahovania požiadaviek medzinárodných dohovorov.

13. Usmernenia by sa mali preto viac zamerať na tie aspekty slobody zhromažďovania, ktoré vyžadujú legislatívnu úpravu.

C. Bod 3. Definície

14. V praxi sa zhromaždenia a protesty uskutočňujú v rôznych formách. V zmysle dohovoru je pojem „zhromaždenie“ charakterizovaný ako menej formálne zoskupenie; zahŕňa súkromné i verejné stretnutia, pochody, štrajky posediačky na verejných komunikáciách a manifestácie. Sú takisto podstatnou súčasťou aktivít politických strán a volebných mítingov.

15. Položky (c) a (d) usmernení tak, ako sú momentálne definované, nezahŕňajú vonkajšie stretnutia na pozemkoch, ktoré sú v súkromnom vlastníctve – napríklad futbalové ihriská či súkromné nehnuteľnosti. Ako dôležitejší sa však javí, ako je ďalej uvádzané v usmerneniach, už realizovaný alebo len možný verejný záujem na regulácii a kontrole všetkých stretnutí prístupných verejnosti, a to aj tých, ktoré sa konajú na súkromných pozemkoch.

16. Dnes, ako je to v praxi väčšiny európskych štátov zaužívané, sa zhromaždenia prístupné verejnosti môžu konať na návrh politických strán, záujmových skupín, kultúrnych telies, environmentálnych skupín, odborových organizácií, náboženských či podobných skupín, ktoré neopodstatňujú žiadnu formu oficiálnej regulácie, povolenia či kontroly (napríklad, či sa stretnutie môže uskutočniť s povolením vlastníkov pozemkov či budov).

17. Podľa názoru Komisie takisto kategorizácia zhromaždení a s ňou spojené ťažkosti týkajúce sa rozlíšenia jednotlivých kategórií by potenciálne mohli viesť ku svojvoľnej kontrole toho, čo je povolené. Namiesto toho by bolo užitočnejšie v usmerneniach uviesť, že v rámci diskusie týkajúcej sa akejkoľvek regulácie tejto základnej slobody by mala byť špecifikovaná iba konkrétna kategória udalostí, ktorú je potrebné regulovať, a dôvody, prečo je takáto regulácia potrebná, je takisto dôležité mať na pamäti.

D. Zákonné zhromaždenie

18. V zmysle súčasného znenia pojem „*zákonný*“ v tomto kontexte dostatočne nezdôrazňuje, že predpoklady na povolenie zhromaždenia musia byť „*prípustné*“. Napríklad, ak národná legislatíva vyžaduje schválenie polície pred akýmkoľvek verejným stretnutím a v prípade, že je polícii dané široké uváženie udeliť alebo vziať späť toto povolenie, realizácia zhromaždenia by sa nemala stať nezákonnou len preto, že polícia odmietla povolenie udeliť.

19. V záujme vyhnutia sa takejto interpretácii by sa táto sekcia usmernení mohla zamerať na to, ako sa má „*mierumilovné*“ a „*zákonné*“ zhromaždenie chápať, obzvlášť v rámci judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“).

E. Bod 4. Všeobecné princípy

20. Podstata slobody zhromažďovania spočíva v aktívnej účasti na demokratickom živote a procese. Článok 11 dohovoru (ako aj čl. 8 až 10) povoľuje štátnym orgánom zasahovať do tohto práva. Hlavným problémom v súvislosti s uplatňovaním práva zhromažďovať sa je pravdepodobne určenie, či takéto zásahy sú oprávnené v zmysle čl. 11 dohovoru. Na tému obmedzovania či limitovania výkonu práv podľa dohovoru existuje rozsiahla judikatúra ESLP.

21. Mohlo by byť preto užitočné pridať k usmerneniam dôslednejší popis prístupu ESLP k určovaniu obmedzení a limitov práv obsiahnutých v dohovore pod osobitnými nadpismi ako sú „*predpísané právom*“, „*legitímne účely*“, „*nevyhnutné v demokratickej spoločnosti*“ spolu s princípom proporcionality. Táto kapitola by jasne mala rozlíšiť „*legitímny účel*“ povoľujúci zásah do tohto práva na jednej strane a rešpektovanie princípu proporcionality (vyváženie záujmov) na strane druhej. Zároveň by mohlo byť spomenuté, že ESLP ponecháva štátom pri hodnotení dodržiavania princípu proporcionality určitý priestor na uváženie.

F. Právo proti-demonštrácií

22. Táto sekcia správne rozvíja dôležitosť práva na proti-demonštrácie a použitie policajných právomocí na ich reguláciu. Avšak vyvstáva otázka, či zákaz organizácie takýchto stretnutí „*na mieste a v čase iných verejných podujatí by nebol neprimeraným riešením prípadného rizika rozvratu*“. Otázka proporcionality nevyhnutne závisí od mnohých okolností každého jedného prípadu. Kompetentné orgány budú musieť okrem iného určiť, aká je história predošlých demonštrácií a proti-demonštrácií medzi tými istými skupinami

a aké záznamy násilných alebo nenásilných činov tieto dve skupiny majú. Podľa situácie primeraným riešením by bolo uskutočniť prvú demonštráciu a presunúť tú druhú na neskôr alebo požadovať, aby sa konala niekde inde. Bolo by absurdné, aby sa dva pochody organizované dvoma protikladnými skupinami konali v tých istých uliciach a v tom istom čase.

23. Ďalej je celkom nevhodné vyhlásiť, že „*policajná kontrola má spočívať v opatreniach, ktorých účelom je udržanie verejného poriadku, avšak vzťahujúcich sa v podstate iba na kontrolu dopravy*“. Pojem „*ochrana verejného poriadku*“ však vo všeobecnosti zahŕňa viac ako kontrolu dopravy, zahŕňa opatrenia na zabránenie násiliu v uliciach, ktorého sa možno dôvodne obávať.

24. Odsek o ironickom aplauze pripomína dôležitý aspekt realizácie práva zhromažďovať sa. Je však takmer úplne isté, že sa vyskytne určitý nesúhlas týkajúci sa vyjadrenia: „*pokým takýto ironický aplauz nenaruší konanie daného zhromaždenia*“. Ak na verejné zhromaždenie príde niekoľko stoviek ľudí, ktorí nechcú počuť daných rečníkov, prípadne ich vypískajú tak, že ich prejavy nie je počuť, mali by byť policajné sily použité na to, aby umlčali či zatkli takýchto ľudí? Alebo, čo ak je takéto zhromaždenie vysielané televíziou a organizátori či politická strana sú presvedčení, že akékoľvek nepriaznivé zvuky by zmarili účel zhromaždenia?

G. Povinnosť štátu chrániť zákonné zhromaždenia

25. Pozitívna povinnosť štátu poskytovať ochranu skupinám uplatňujúcim právo na pokojné zhromažďovanie je ustanovená judikatúrou ESLP, ktorý si však uvedomuje praktické ťažkosti spojené s verejnými zhromaždeniami, a preto ponecháva na uvážení štátov, ako sa s nimi vysporiadať, či prostredníctvom policajnej ochrany kontroverzných demonštrácií alebo iným spôsobom.

26. Čo vo všeobecnosti prináša problémy vyplývajúce z verejných zhromaždení, je riziko vymknutia sa násilia spod kontroly. Bolo by preto užitočné, aby sa policajným právomociam a ich povinnostiam venovalo viac pozornosti (zahŕňajúc ustanovenia o použití sily a strelných zbraní policajnými príslušníkmi) pod osobitným nadpisom.

H. Okamžité súdne preskúmanie obmedzení

27. Možnosť organizátorov zhromaždení odvolať sa proti akýmkoľvek nadmerným obmedzeniam na súde je vskutku dôležitá pre efektívnu realizáciu slobody zhromažďovania,

avšak vytvorenie časového rámca umožňujúceho súdne preskúmanie obmedzení dostatočne skoro pred podujatím by vyžadovalo povinnosť nahlasovať ich veľmi zavčas. Bolo by preto užitočnejšie poradiť príslušným orgánom (v súlade s dôležitými bodmi uvedenými v sekcii 4.3 a 4.4), aby sa usilovali o dosiahnutie dohody s organizátormi verejných podujatí, pre ktoré sa povolenie vyžaduje, pokiaľ ide o detaily týkajúce sa akýchkoľvek podmienok, ktoré by polícia mohla stanoviť. Usmernenia by tiež mohli zdôrazniť princíp, že právna úprava zhromažďovania nesmie za žiadnych okolností vytvárať neodôvodnené obmedzenia vo vzťahu k pokojnému zhromažďovaniu (pozri odsek 12).

I. Proporcionalita

28. V usmerneniach sa predpokladá, že *„všetky verejné podujatia – oficiálne podujatia, takisto ako verejné zhromaždenia – spôsobia určité neprijemnosti osobám, ktoré sa ich nezúčastnia“*. Nie je jasné, čo sa myslí pod všetkými verejnými podujatiami. V otvorenej a demokratickej spoločnosti sú stretnutia prístupné verejnosti často organizované, takže nie je potrebná ich žiadna verejná regulácia či kontrola; takéto stretnutia nespôsobujú nikomu žiadne neprijemnosti. Samozrejme, problémy súvisiace s dopravou spôsobené využitím ulíc alebo diaľnic nemôžu predstavovať relevantné obmedzenie výkonu práva zhromažďovať sa.

J. Bod 5. Regulácia verejných zhromaždení

a. Požiadavka skorého upozornenia

29. Zavedenie režimu predchádzajúceho upozornenia na mierumilovné zhromaždenia nemusí nevyhnutne zachádzať do porušovania tohto práva. V skutočnosti existuje niekoľko európskych krajín, v ktorých takéto režimy existujú. Potreba predchádzajúceho upozornenia sa vo všeobecnosti týka určitých stretnutí alebo zhromaždení – napríklad, ak sa koná pochod na diaľnici či pokojné zhromaždenie na námestí –, ktoré vyžadujú povolenie polície alebo iných orgánov, aby nepoužili svoje právomoci, ktoré by inak mohli použiť (napríklad regulácia dopravy) pre účely zabránenia podujatiu.

30. Podľa názoru Benátskej komisie by usmernenia mali stanoviť, že zavedenie režimu predchádzajúceho upozornenia nemá v úmysle mať zámer organizátorov usporadúvať mierumilovné zhromaždenia a takto nepriamo obmedzovať ich práva (napríklad plnením príliš detailných a komplikovaných požiadaviek a/alebo zaťažujúcich procesných podmienok).

b. Miesto, čas a spôsob

31. Znenie tejto sekcie by malo byť upravené; namiesto príliš širokého termínu „verejné miesta“ by bolo vhodnejšie uviesť, že všetky diaľnice, odpočívadlá, tržnice, verejné pozemky pre rekreáciu a šport a všetky verejné budovy a priestory obvykle využívané pre stretnutia a iné by mali byť dostupné pre účely konania zhromaždení. Toto môže byť, samozrejme, predmetom právnej úpravy, ktorú si musia organizátori naštudovať, a taktiež v prípade potreby to môže podliehať povinnosti rezervácie.

32. Takisto by malo byť jasnejšie uvedené, že orgány verejnej moci nestranne regulujú užívanie majetku, ktorý majú vo vlastníctve, v správe alebo pod kontrolou, ktorý je zvyčajne využívaný na stretnutia či iné činnosti, pre účely verejných stretnutí, a to tak, aby schéma regulácie nediskriminovala medzi dvoma skupinami organizátorov (preferujúc jednu politickú stranu pred druhou, jedno náboženstvo pred druhým).

33. Pokiaľ ide o verejné podujatia uskutočňované na súkromných pozemkoch či v nehnuteľnostiach, takáto situácia by nebola výnimočná. V praxi sa väčšina stretnutí, ktoré sú organizované politickými stranami, rôznymi záujmovými skupinami alebo kultúrnymi telesami, uskutočňuje práve na týchto súkromných pozemkoch a v nehnuteľnostiach (pozri odseky 14 – 17).

K. Bod 6. Organizátori a účastníci

33. Kým organizátori musia byť jasne identifikovaní a majú určité povinnosti, zdá sa byť ťažké zákonodarne vymedziť kategórie osôb, ktoré sa zhromaždení zúčastňujú. Je možné donekonečna diferencovať medzi organizovaním, účasťou, sympatizovaním a prítomnosťou na zhromaždení, pozorovaním, nesympatizovaním so zhromaždením, ale zúčastnením sa, náhodným vyskytnutím sa na podujatí, obyčajným navštívením objektu, kde sa zhromaždenie koná, neopustením priestoru v prípade oprávneného požiadania políciou (ako je to uvedené v kapitole 7 usmernení). Takisto sa môže stať, že sa niekto pripojí k zhromaždeniu „po ceste“.

34. Čo sa týka cudzincov a osôb bez plnej právnej spôsobilosti, jednomyseľne sa uznáva, že takisto disponujú právom zhromažďovať sa. Odkaz na špeciálne medzinárodne nástroje (akými sú Dohovor o právach dieťaťa, Dohovor o zákaze diskriminácie či Rámcový dohovor o národnostných menšinách) citované v úvodnej časti by mal postačiť na to, aby bolo zrejmé, že aj týmto kategóriám osôb je garantovaný slobodný výkon spomínaného práva.

35. Osobitná zmienka o zadržaných osobách sa taktiež nejaví ako potrebná. Je jasné, že osoba pozbavená slobody sa nemôže zúčastňovať žiadnych zhromaždení, a to ani vo väzení,

pokiaľ by to bolo v rozpore s internými pravidlami väzenia.

IV. ZÁVER

37. Iniciatíva Úradu pre demokratické inštitúcie a ľudské práva Organizácie pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe navrhnúť usmernenia o slobode zhromažďovania pre účely poskytnutia poradenstva zákonodarným orgánom, ako aj príslušným správny a súdnym orgánom je veľmi vítaná a užitočná. Ich súčasná podoba však obsahuje ustanovenia, ktorých výkladom by mohlo dôjsť k väčšej podpore zásahu orgánov verejnej moci, ako je opodstatnené. Na druhej strane mnoho bodov týkajúcich sa dôležitosti súdnych orgánov by si zaslúžilo viac pozornosti.

38. Komisia je preto toho názoru, že usmernenia by mali byť upravené a už spomenuté pripomienky vzaté do úvahy.