

---

# KAZALO

<b>Predgovor</b> .....	9
<b>Kratice</b> .....	11
<b>UVOD</b> .....	13
1. SPLOŠNO .....	13
2. PRAVNA UREDITEV JAVNIH ZBIRANJ V NEKATERIH EVROPSKIH DRŽAVAH .....	16
2.1. Nemčija .....	17
2.2. Švedska .....	18
2.3. Avstrija .....	20
2.4. Madžarska .....	20
2.5. Italija .....	22
2.6. Francija .....	23
2.7. Hrvaška .....	24
3. ZAKON O JAVNIH ZBIRANJIH S SPREMEBAMI .....	25
3.1. Novela ZJZ-A .....	26
3.2. Novela ZJZ-B .....	28
3.3. Novela ZJZ-C .....	28
3.4. Novela ZJZ-D .....	30
3.5. Novela ZJZ-E .....	30

<b>ZAKON O JAVNIH ZBIRANJIH s komentarjem</b> . . .	33
<b>I. SPLOŠNE DOLOČBE</b> . . . . .	33
Namen zakona (1. člen) . . . . .	33
Pravica do zbiranja in zborovanja (2. člen) . . . . .	34
3. člen ( <i>črtan</i> ) . . . . .	35
Pomen izrazov (4. člen) . . . . .	36
Izključitev uporabe zakona (5. člen) . . . . .	43
Omejitve (6. člen) . . . . .	45
Prijava (7. člen) . . . . .	51
Dovoljenje (8. člen) . . . . .	52
<b>II. ORGANIZIRANJE SHODOV IN PRIREDITEV</b> . . .	53
Splošni ukrepi (9. člen) . . . . .	53
Splošne dolžnosti organizatorja (10. člen) . . . . .	56
Dolžnost prijave (11. člen) . . . . .	63
Prireditve, za katere ni potrebna prijava (12. člen) . . .	64
Prireditve, na katerih je obvezno vzdrževanje reda z varnostniki (12.a člen) . . . . .	65
Shodi in prireditve, za katere je potrebno dovoljenje (13. člen) . . . . .	71
Vloga (14. člen) . . . . .	73
Sprejem prijave (15. člen) . . . . .	77
Postopek za izdajo dovoljenja (16. člen) . . . . .	78
Udeleženci postopka za izdajo dovoljenja (16.a člen) . . . . .	80
Ustna obravnava (16.b člen) . . . . .	82
Vsebina dovoljenja (16.c člen) . . . . .	83
Pritožba zoper dovoljenje (16.č člen) . . . . .	85
Skupno dovoljenje (17. člen) . . . . .	85
Preklic dovoljenja (18. člen) . . . . .	86

Predlog za prepoved (19. člen) . . . . .	86
Prepoved (20. člen) . . . . .	87
Roki za odločitev (21. člen) . . . . .	90
<b>II.A POSEBNE DOLOČBE ZA PRIREDITVE</b>	
<b>NA CESTI . . . . .</b>	<b>93</b>
Izdaja dovoljenja (21.a člen) . . . . .	93
Tekmovalne športne prireditve (21.b člen) . . . . .	94
Spremstvo na prireditveni progi (21.c člen) . . . . .	95
Vzpostavitev prireditvenega prostora v prejšnje stanje (21.č člen) . . . . .	95
<b>III. ZAGOTAVLJANJE REDA NA SHODU</b>	
<b>OZIROMA NA PRIREDITVI . . . . .</b>	<b>97</b>
Odgovornost vodje (22. člen) . . . . .	97
Prepovedana ravnanja (23. člen) . . . . .	100
Reditelj (24. člen) . . . . .	102
Naloge reditelja (25. člen) . . . . .	105
Zaprosilo za pomoč policije (26. člen) . . . . .	108
Prekinitev shoda oziroma prireditve (27. člen) . . . . .	109
<b>IV. PRISTOJNOSTI POLICIJE NA SHODIH</b>	
<b>IN PRIREDITVAH . . . . .</b>	<b>111</b>
Dolžnost policije (28., 28.a člen) . . . . .	111
Vzdrževanje javnega reda (29. člen) . . . . .	112
Pomoč policije (30. člen) . . . . .	113
Neprijavljeni shodi oziroma prireditve in shodi oziroma prireditve, organizirane brez dovoljenja (31. člen) . . . . .	114
Neorganizirani shodi (32. člen) . . . . .	114
Začasni ukrepi (32.a člen) . . . . .	115

Razpustitev shoda oziroma prireditve (33. člen) . . . . .	116
Dolžnost zapustitve prireditvenega prostora (34. člen). . . . .	118
Stroški policije (35. člen). . . . .	119
<b>V. NADZOR NAD IZVAJANJEM ZAKONA . . . . .</b>	<b>121</b>
Nadzor (36. člen). . . . .	121
<b>VI. KAZENSKÉ DOLOČBE (37.–40.a člen) . . . . .</b>	<b>122</b>
<b>VII. PREHODNE IN KONČNE DOLOČBE . . . . .</b>	<b>127</b>
Uskladitev poslovanja (41. člen) . . . . .	127
Uporaba nekaterih določb (42. člen) . . . . .	127
Podzakonski akti (43. člen) . . . . .	128
Pristojnost lokalne skupnosti (44. člen) . . . . .	128
Razveljavitve (45. člen) . . . . .	129
Uveljavitev zakona (46. člen) . . . . .	129
<b>Iz Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih zbiranjih (ZJZ-A) . . . . .</b>	<b>130</b>
<b>Iz Zakona o dopolnitvi Zakona o javnih zbiranjih (ZJZ-E) . . . . .</b>	<b>131</b>
<b>PRILOGE . . . . .</b>	<b>133</b>
Pregled posebnosti, ki jih v zvezi z javnimi zbiranji določajo drugi predpisi . . . . .	133
Pravilnik za izvajanje zakona o javnih zbiranjih . . . . .	135
Priloga 1: Prijava oz. prošnja za dovolitev shoda oz. javne prireditve . . . . .	140
<b>Literatura in viri . . . . .</b>	<b>143</b>
<b>Stvarno kazalo . . . . .</b>	<b>147</b>

---

# PREDGOVOR

Pravica do javnega zbiranja je ustavno opredeljena politična pravica. V Ustavi Republike Slovenije je urejena pravica do mirnega zbiranja in javnih zborovanj, ki jo zagotavljajo vse demokratične družbe. Svoboda zbiranja je dana vsem fizičnim osebam, ne glede na državljanstvo, kar je zakonodajalec tudi zapisal v uvodnih določbah Zakona o javnih zbiranjih. Upoštevajoč 42. člen naše Ustave so v tem zakonu urejene samo nekatere pojavne oblike zbiranj in združevanj. Zakon ureja najpogostejši obliki javnih zbiranj, in sicer javne shode in javne prireditve. Poleg javnih shodov in javnih prireditev se različne oblike zbiranj in združevanj pojavljajo še pri združevanju v društva, politične stranke, gospodarske asociacije, zbornice ipd.

V Republiki Sloveniji je z Zakonom o javnih zbiranjih torej urejen način uresničevanja ustavne pravice do mirnega zbiranja in javnih zborovanj na javnih shodih in javnih prireditvah. Po tem zakonu ima vsakdo pravico organizirati javne shode in javne prireditve ter se jih udeleževati. Nihče nima pravice preprečevati udeležbe na javnem shodu ali javni prireditvi, razen v primerih, ki jih določa zakon.

Zakonito organiziran javni shod ali javna prireditev lahko poteka brez kakršnihkoli omejitev, v skladu z napovedanim programom in izdanim dovoljenjem pristojnega organa. Na eni strani to pomeni, da mora organizator zagotoviti in poskrbeti za red, na drugi pa obveznost za vse, da ne motijo legalno organiziranega shoda ali prireditve.

Zakon o javnih zbiranjih je bil od uveljavitve – od 5. januarja 2003 – že petkrat spremenjen oziroma dopolnjen. V zadnjem letu, točneje od julija 2010 do maja 2011, je bil zakon dvakrat dopolnjen, nazadnje maja 2011, ko so bile spremembe tudi najbolj obširne.

Po zadnji noveli je mogoče ugotoviti, da je področje javnih zbiranj kot celota enotno predpisano v enem zakonu, ki določa splošna pravila za organizacijo javnih zbiranj ter pristojnosti in odgovornost za zagotavljanje reda. Poleg tega je 26. marca 2011 začel veljati novi Zakon o zasebnem varovanju, na podlagi katerega imajo varnostniki določene pristojnosti pri varovanju javnih zbiranj. Spremembe predpisov na tem področju in odločitve sodišč so dodaten razlog za pripravo celovitega komentarja Zakona o javnih zbiranjih.

*Mile Nunič, spec.*

---

# UVOD

## 1. Splošno

Pravica do mirnega zbiranja in javnih zborovanj je ena temeljnih človekovih pravic in svoboščin, ki jo zagotavljajo vse demokratske družbe. Njen pomen se kaže tudi v tem, da omogoča udeležanje nekaterih drugih temeljnih pravic in svoboščin, kot so svoboda izražanja misli, govora, javnega nastopanja, izpovedovanja vere in drugih opredelitev posameznikov ter tudi različnih družbenih skupin. V Republiki Sloveniji jo kot takšno opredeljuje Ustava Republike Slovenije<sup>1</sup> v 42. členu,<sup>2</sup> ki obenem tudi določa, da je omejevanje te pravice dopustno le z zakonom, če to zahteva varnost države, javna varnost ali varstvo pred širjenjem nalezljivih bolezni. Ustava ne zagotavlja pravice do kakršnegakoli zbiranja in javnega zborovanja, ampak izhaja iz domneve, da sta javno zbiranje in zborovanje urejena z namenom, da potekata mirno in da niso ogrožene pravice drugih.<sup>3</sup>

Do 5. januarja 2003, ko je začel veljati Zakon o javnih zbiranjih (v nadaljevanju ZJZ),<sup>4</sup> je to pravico zagotavljal Zakon o javnih

---

<sup>1</sup> Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 69/04, 69/04 in 68/06.

<sup>2</sup> Člen 42 Ustave:

Zagotovljena je pravica do mirnega zbiranja in do javnih zborovanj.

Vsakdo ima pravico, da se svobodno združuje z drugimi.

Zakonske omejitve teh pravic so dopustne, če to zahteva varnost države ali javna varnost ter varstvo pred širjenjem nalezljivih bolezni.

Poklicni pripadniki obrambnih sil in policije ne morejo biti člani političnih strank.

<sup>3</sup> Šturm L., ur., Komentar Ustave Republike Slovenije. Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije. Ljubljana 2002, stran 461.

<sup>4</sup> Uradni list RS, št. 59/02.

shodih in javnih prireditvah iz leta 1973. Od leta 1973 pa do sprejetja ZJZ ni bilo večjih sprememb na tem področju. Izjema je mogoče razveljavitev določbe, ki je določala, da občani v okviru Socialistične zveze delovnega ljudstva zagotavljajo pogoje za uresničevanje ustavne pravice do javnega zbiranja.

Z JZJ je bila vsakomur dana pravica, da organizira javno zbiranje, z izjemo tujcev, ki so lahko javna zbiranja organizirali pod strožjimi pogoji kot državljani Slovenije. Od spremembe zakona oktobra 2009<sup>5</sup> lahko tujci organizirajo javna zbiranja pod enakimi pogoji kot državljani Slovenije. Zakon posebej določa, da je shode oziroma prireditve prepovedano organizirati z namenom, da bi se na njih izvrševala kazniva dejanja oziroma pozivalo k izvrševanju kaznivih dejanj, ali zaradi povzročanja nasilja, motenja javnega reda<sup>6</sup> oziroma oviranja javnega prometa. Pri ustavni ali zakonski omejitvi pravice do svobodnega zbiranja in združevanja gre za izredno občutljivo poseganje v temeljne ustavne svoboščine, ki ga je mogoče upravičiti le z varstvom svobodne demokratične družbe kot celote. Prav zaradi varstva svobodne demokratične družbe pa je treba poudariti, da zbiranje ljudi z orožjem ali nasilno zbiranje ljudi ni ustavno varovana pravica.<sup>7</sup>

Določena človekova pravica ali svoboščina postane aktualen problem takrat, ko se posameznik oziroma skupina ljudi zave takšne ali drugačne krivice. Pravice so »antiteze« krivic, so norme,

<sup>5</sup> Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih zbiranjih – ZJZ-C (Uradni list RS, št. 85/09).

<sup>6</sup> Najbolj znana prepoved javnega zbiranja je bila v Sloveniji odrejena z odredbo Republiškega sekretariata za notranje zadeve dne 29. novembra 1989, ko je bilo zaradi varovanja javnega reda, življenja ljudi in premoženja na celotnem območju Slovenije prepovedano organiziranje javnih shodov in sestajanje občanov na javnih mestih ter javne prireditve. Navedena prepoved je bila odrejena zaradi izdaje negativne odločbe Društvu za vrnitev pregnanih Srbov s Kosova, ki je nameravalo organizirati javni shod z imenom »Mirmi protest – miting v Ljubljani«.

<sup>7</sup> Šturm L., ur., Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, stran 463.



vrednote, obrazci, ki nasprotujejo situacijam in odnosom, v katerih se ljudje počutijo opeharjeni, izigrani, užaljeni, ponižani, izkoriščani, tlačeni, razlaščeni, ogroženi, oropani stvari, vrednot, pobud, možnosti in še česa. Tega se najjasneje zavedamo ob primerih, ko so ljudje stoletja živeli v najhujšem izkoriščanju in tlačenju, pa se niso zavedali, da se jim godi krivica.<sup>8</sup>

Politična pravica do mirnega zbiranja in javnih zborovanj je urejena tudi v nekaterih mednarodnih pravnih dokumentih. Tako je v Splošni deklaraciji človekovih pravic določen seznam temeljnih pravic kot skupni ideal, ki naj ga dosežejo vsi narodi in vsa ljudstva. V skladu s to deklaracijo ima vsakdo pravico do svobodnega in miroljubnega zbiranja ter združevanja. Nikogar se ne sme prisiliti k včlanjenju v katerokoli društvo.<sup>9</sup>

Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin pravico do zbiranja in združevanja opredeljuje nekoliko širše. Po tej konvenciji ima vsakdo pravico, da mirno zboruje in se svobodno združuje, vključno s pravico, da ustanavlja sindikate in se jim pridruži, da bi zavaroval svoje interese. Izvrševanje teh pravic je mogoče omejiti samo z zakonom, če je to v demokratični družbi nujno zaradi državne ali javne varnosti, za preprečitev neredov ali zločinov, za zaščito zdravja ali morale ali za zavarovanje pravic in svoboščin drugih ljudi. Člen 11 konvencije ne preprečuje, da pripadnikom oboroženih sil, policije ali državne uprave z zakonom ne bi mogli omejiti teh pravic.

Zaradi povečanega nasilja na športnih prireditvah, zlasti na nogometnih tekmah, so države članice Sveta Evrope leta 1985 podpisale Evropsko konvencijo o nasilju in nedostojnem vedenju gledalcev na športnih prireditvah, zlasti na nogometnih tekmah,

<sup>8</sup> Jambreč P., Premič A., Uršič M. (ur.). Varstvo človekovih pravic: razprave, eseji in dokumenti. Mladinska knjiga. Ljubljana 1988. stran 265.

<sup>9</sup> Nunič M., Pogoji za dopustnost omejevanja pravice do javnega zbiranja. Specialistično delo, Ljubljana 2005.

ki jo je Jugoslavija ratificirala leta 1990, leta 1992 pa tudi Republika Slovenija. S tem se je država zavezala, da bo v Ustavi in pravnem redu, po potrebi tudi s sprejetjem ustreznih zakonov, določila ukrepe za preprečevanje in zatiranje nasilja ter nedostojnega vedenja gledalcev na športnih prireditvah.

V Republiki Sloveniji je z ZJZ torej urejen način uresničevanja ustavne pravice do mirnega zbiranja in javnih zborovanj. Ta zakon ureja temeljni obliki javnih zbiranj, in sicer javne shode in javne prireditve.

Javni shod je vsako organizirano zbiranje oseb zaradi izražanja mnenj in stališč o vprašanih javnega ali skupnega pomena na prostem ali v zaprtem prostoru, kjer je dostop dovoljen vsakomur.

Javna prireditev je vsako organizirano zbiranje oseb zaradi izvajanja kulturne, športne, zabavne, izobraževalne, verske ali druge aktivnosti tako, da je udeležba brezpogojno ali pod določenimi pogoji dovoljena vsakomur.

Po tem zakonu ima vsakdo pravico organizirati javne shode in javne prireditve ter se jih udeleževati. Nihče nima pravice preprečevati udeležbe na javnem shodu ali javni prireditvi, razen v primerih, ki jih določa zakon.

## **2. Pravna ureditev javnih zbiranj v nekaterih evropskih državah**

Pri pripravi Predloga Zakona o javnih zbiranjih je medresorska delovna skupina na Ministrstvu za notranje zadeve upoštevala pravni red Evropske unije. Pri tem se je zgledovala zlasti po nemškem zakonu, ki ureja javna zbiranja, ob upoštevanju naših izkušenj in tradicije pri organiziranju javnih prireditev v okviru društev (gasilska, lovska ipd.).