



USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Broj: U-I-295/2006

U-I-4516/2007

Zagreb, 6. srpnja 2011.

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Jasna Omejec, predsjednica, te suci Mato Arlović, Marko Babić, Snježana Bagić, Slavica Banić, Mario Jelušić, Davor Krapac, Ivan Matija, Antun Palarić, Aldo Radolović, Duška Šarin i Miroslav Šeparović, odlučujući o prijedlozima za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10.), na sjednici održanoj 6. srpnja 2011. donio je

O D L U K U

I. Pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom te se ukidaju članak 1. stavci 3. i 4. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnom okupljanju ("Narodne novine" broj 150/05.).

II. Članak 1. stavci 3. i 4. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnom okupljanju iz točke I. ove izreke, u dijelu koji se odnosi na objekte u kojima su smješteni Hrvatski sabor, Vlada Republike Hrvatske i Ustavni sud Republike Hrvatske, prestaju važiti 15. srpnja 2012.

III. Ova odluka objavit će se u "Narodnim novinama".

O b r a z l o ž e n j e

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 1. stavaka 3. i 4. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnom okupljanju ("Narodne novine" broj 150/05.; u daljnjem tekstu: ZID ZJO/05) podnijeli su Nezavisni hrvatski sindikati iz Zagreba, koje zastupa Krešimir Sever (u daljnjem tekstu: predlagatelj). Taj se predmet u Ustavnom sudu vodi pod brojem: U-I-295/2006.

Prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 1. stavaka 3. i 4. ZID-a ZJO/05 podnijeli su i Sanja Juras, Kristijan Grđan, Gordan Bosanac, Đurđica

Kolarec i Mira Ličina iz Zagreba te Bojana Genov iz Malog Lošinja i Neva Tolle iz Kraljevca na Sutli, okupljeni u neformalnu Građansku inicijativu "Matija Gubec" - otpor prostoru političke diskrecije. Ustavni sud sve nominalno navedene građane smatra skupinom građana u svojstvu predlagateljice pokretanja ovog ustavnosudskog postupka (u daljnjem tekstu: predlagateljica). Taj se predmet u Ustavnom sudu vodi pod brojem: U-I-4516/2007.

2. Na temelju članka 25. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02.-pročišćeni tekst, u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), Ustavni sud je od Hrvatskog sabora zatražio i zaprimio Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnom okupljanju, s Konačnim prijedlogom zakona, PZ br. 404, klasa: 231-01/05-01/02, urbroj: 65-05-02 od 2. prosinca 2005. (u daljnjem tekstu: Konačni prijedlog ZID-a ZJO/05).

3. Na temelju članka 25. Ustavnog zakona, Ustavni sud je dopisima od 28. svibnja 2009. i 7. srpnja 2009. od Vlade Republike Hrvatske zatražio očitovanje o prijedlozima oboje predlagatelja za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 1. stavaka 3. i 4. ZID-a ZJO/05. Vlada Republike Hrvatske pisano se očitovala o prijedlozima u dopisu Ustavnom sudu, klasa: 231-01/05-01/01, urbroj: 5030106-09-3 od 16. srpnja 2009. (u daljnjem tekstu: očitovanje Vlade Republike Hrvatske).

4. Ustavni sud je putem Venecijanskog foruma, posebnog programa Komisije za demokraciju putem prava Vijeća Europe (Venecijanske komisije), zatražio podatke relevantne za ovaj ustavnosudski postupak od 56 država članica Venecijanske komisije, od država u statusu promatrača (Argentine, Japana, Kanade, Kazahstana, SAD-a, Svete Stolice i Urugvaja) i od Južne Afrike kao države s posebnim statusom suradnika Venecijanske komisije.

Očitovanja Ustavnom sudu dostavile su sljedeće države članice Venecijanske komisije: Austrija, Azerbajdžan, Belgija, Bosna i Hercegovina, Brazil, Bugarska, Češka, Gruzija, Irska, Kirgistan, Latvija, Litva, Luksemburg, Mađarska, Meksiko, Monako, Nizozemska, Norveška, Njemačka, Poljska, Slovačka te Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Sjeverne Irske (u daljnjem tekstu: Ujedinjeno Kraljevstvo). Očitovanja su Ustavnom sudu dostavile i Južna Afrika, Kanada i Meksiko. Očitovanja se odnose na zakonodavno stanje u navedenim državama do kraja 2009. godine.

II. ZAKONSKO UREĐENJE JAVNOG OKUPLJANJA U REPUBLICI HRVATSKOJ

5. Prvi Zakon o javnom okupljanju u Republici Hrvatskoj donio je Sabor Republike Hrvatske na zajedničkoj sjednici Društveno-političkog vijeća 10. travnja 1992. i Vijeća općina 10. travnja 1992. Taj je zakon objavljen u "Narodnim novinama" broj 22 od 17. travnja 1992., a stupio je na snagu osmog dana od dana objave, to jest 25. travnja 1992. Člankom 14. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona kojima su određene novčane kazne za privredne prijestupe i prekršaje ("Narodne novine" broj 26/93.) i člankom 3. Zakona o dopunama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona kojima su određene novčane kazne za privredne prijestupe i prekršaje ("Narodne novine" 29/94.) izmijenjene

su odredbe Zakona o javnom okupljanju koje su se odnosile na valutu u kojoj se izriču prekršajne kazne.

Odlukom Ustavnog suda broj: U-I-241/1998 od 31. ožujka 1999. ("Narodne novine" broj 38/99.) ukinut je članak 3. stavak 3. Zakona o javnom okupljanju iz 1992. zbog nesuglasnosti s Ustavom (v. točku 20.1. obrazloženja ove odluke).

5.1. Drugi Zakon o javnom okupljanju donio je Zastupnički dom Hrvatskoga državnog sabora na sjednici 12. studenoga 1999. Odluku o proglašenju Zakona o javnom okupljanju donio je 26. studenoga 1999. predsjednik Hrvatskog državnog sabora koji je privremeno zamjenjivao predsjednika Republike Hrvatske u obavljanju njegovih dužnosti. Zakon o javnom okupljanju objavljen je u "Narodnim novinama" broj 128 od 30. studenoga 1999., a stupio je na snagu osmog dana od dana objave, to jest 8. prosinca 1999. (u daljnjem tekstu: ZJO/99).

ZJO/99 i danas je na snazi. Dosada je mijenjan dva puta:

- Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o javnom okupljanju, koji je Hrvatski sabor donio na sjednici 12. srpnja 2005. Objavljen je u "Narodnim novinama" broj 90 od 25. srpnja 2005. Taj je zakon ukinut odlukom Ustavnog suda broj: U-I-3307/2005, U-I-3309/2005, U-I-3346/2005, U-I-3359/2005 od 23. studenoga 2005. ("Narodne novine" broj 139/05.) zbog formalne neustavnosti (v. točku 20.3. obrazloženja ove odluke);

- Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o javnom okupljanju (ZID ZJO/05), koji je Hrvatski sabor donio na sjednici 9. prosinca 2005. Objavljen je u "Narodnim novinama" broj 150 od 21. prosinca 2005., a stupio je na snagu 29. prosinca 2005. Pred Ustavnim sudom osporena je suglasnost s Ustavom članka 1. stavaka 3. i 4. tog zakona, koje su odredbe predmet ovog ustavnosudskog postupka.

5.2. ZJO/99 zajedno s izmjenama i dopunama uvedenim ZID-om ZJO/05 u ovoj će se odluci skraćeno označavati kraticom: ZJO.

A. ZAKON O JAVNOM OKUPLJANJU (1999.)

6. Zbog različitih terminoloških oblika koji se koriste za označavanje prava zajamčenog člankom 42. Ustava, Ustavni sud u ovoj odluci koristi generički pojam "pravo na slobodu javnog okupljanja", pri čemu se pod "javnim okupljanjem" razumijevaju svi njegovi pojavni oblici koji se mirno ostvaruju (prosvjedi, demonstracije, manifestacije, mitinzi, povorke, priredbe, skupovi, itd.). Taj generički pojam naglašava da se pravo na javno okupljanje zasniva na jednoj od temeljnih osobnih građanskih i političkih sloboda pojedinca (slobodi okupljanja), kojoj je inherentno neometano uživanje.

Uporabom generičkog pojma "pravo na slobodu javnog okupljanja" također se pomiruju terminološke neujednačenosti koje postoje između teksta Ustava i teksta ZJO-a. Naime, Ustav govori o "javnom okupljanju i mirnom prosvjedu", a ZJO govori o "mirnom okupljanju i javnom prosvjedu". Unatoč tim razlikama, Ustavni sud ne smatra zakonsku

terminologiju neprihvatljivom. Termin "mirno okupljanje" usklađen je s engleskim terminom "*peaceful assembly*", odnosno s francuskim terminom "*réunion pacifique*", sadržanim u članku 11. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe ("Narodne novine - Međunarodni ugovori" broj 18/97., 6/99., 8/99., 14/02. i 1/06., u daljnjem tekstu: Konvencija).

6.1. ZJO je organski zakon, kojim se razrađuju Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode sadržana u Glavi III. odjeljku 2. Ustava (osobne i političke slobode i prava). ZJO je zakon kojim se ograničava pravo na slobodu javnog okupljanja, priznato člankom 42. Ustava.

Članak 1. i članak 3. stavci 1. i 2. ZJO-a glase:

"Članak 1.

Svatko ima pravo na javno okupljanje pod uvjetima utvrđenim ovim Zakonom."

"Članak 3.

Jedino se na temelju ovoga Zakona mogu propisati ograničenja prava na javno okupljanje koja su nužna u demokratskom društvu radi zaštite sloboda i prava drugih ljudi, pravnog poretka, javnog morala i zdravlja.

Sloboda govora i javnog nastupa na javnom okupljanju ograničena je zabranom svakog pozivanja i poticanja na rat ili uporabu nasilja, na nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju ili bilo koji oblik nesnošljivosti.

(...)"

1) Vrste javnih okupljanja i njihovo uređenje

7. ZJO pod javnim okupljanjem smatra: mirna okupljanja i javne prosvjede, javne priredbe i druge oblike okupljanja (članak 2.). Njihovo je legalno određenje sadržano u članku 4. ZJO-a, koji glasi:

"Članak 4.

Mirnim okupljanjem i javnim prosvjedom podrazumijeva se svako organizirano okupljanje više od 20 ljudi, koje se održava radi javnog izražavanja i promicanja političkih, socijalnih i nacionalnih uvjerenja i ciljeva.

Javnim priredbama podrazumijevaju se okupljanja organizirana radi ostvarivanja prihoda u okviru registrirane djelatnosti, a koja, s obzirom na predmnijevani broj sudionika ili narav priredbe, zahtijevaju poduzimanje posebnih sigurnosnih mjera.

Drugi oblici okupljanja podrazumijevaju okupljanja kojima je svrha ostvarivanje gospodarskih, vjerskih, kulturnih, humanitarnih, športskih, zabavnih i inih interesa."

Mirna okupljanja i javni prosvjedi podrobnije su uređeni u Glavi II. ZJO-a pod nazivom "Mirna okupljanja i javni prosvjedi" (članci 5. do 23. ZJO-a). Javne priredbe podrobnije su uređene u Glavi III. ZJO-a pod nazivom "Javne priredbe" (članci 24. do 32. ZJO-a). Drugi oblici okupljanja podrobnije su uređeni u Glavi IV. ZJO-a pod nazivom "Drugi oblici okupljanja" (članak 33. ZJO-a).

a) Glava II. ZJO-a (mirna okupljanja i javni prosvjedi)

8. Unutar prve vrste javnih okupljanja, to jest unutar mirnog okupljanja i javnog prosvjeda, ZJO razlikuje njihove oblike prema tome podliježu li obvezi prethodne prijave nadležnom policijskom tijelu ili ne.

8.1. Članak 9. ZJO-a određuje mirna okupljanja i javne prosvjede koji ne podliježu obvezi prethodne prijave:

"Članak 9.

Ne prijavljuju se okupljanja, sastanci, tribine, okrugli stolovi ili okupljanja registriranih političkih stranaka te sindikalnih i drugih udruga koja se održavaju u zatvorenim prostorijama prikladnim za te svrhe.

Ne prijavljuju se mirna okupljanja i javni prosvjedi koji se održavaju na mjestu iz članka 12. stavka 1. i članka 13. ovoga Zakona.

Ne prijavljuju se pojedinačni prosvjedi.

O svakom okupljanju iz stavka 1. i 2. ovoga članka čije održavanje zahtijeva poduzimanje posebnih sigurnosnih mjera na javnim prometnim površinama, organizator, odnosno njegov zastupnik dužan je obavijestiti policijsku upravu."

Članak 12. stavak 1. i članak 13. ZJO-a, na koje upućuje članak 9. stavak 2. ZJO-a, glase:

"Članak 12.

Predstavničko tijelo grada s više od 100.000 stanovnika može odrediti jedno mjesto na kojem se održavaju mirna okupljanja i javni prosvjedi bez prijave.

Gradsko i općinsko vijeće i Skupština Grada Zagreba mogu zabraniti točenje alkoholnih pića te pobliže urediti pružanje ugostiteljskih usluga na mjestima i u vrijeme javnih okupljanja.

Članak 13.

U glavnom gradu Republike Hrvatske Zagrebu svatko može bez prijave održavati mirno okupljanje i javni prosvjed na Trgu Francuske Republike."

8.2. Kad je riječ o oblicima mirnog okupljanja i javnog prosvjeda koji podliježu obvezi prethodne prijave, ZJO propisuje da obvezu prijave ima njihov organizator (pojedinaac ili pravna osoba koja priprema, ustrojava i nadzire održavanje mirnog okupljanja i javnog prosvjeda), odnosno njegov zastupnik. Prijava se podnosi policijskoj upravi na čijem se području mirno okupljanje i javni prosvjed namjerava održati pet dana prije početka njihova održavanja. Iznimno, iz osobito opravdanih razloga, prijavu je dopušteno podnijeti najkasnije 48 sati prije početka održavanja mirnog okupljanja i javnog prosvjeda (članak 7. ZJO-a).

Ministar unutarnjih poslova može rješenjem zabraniti održavanje mirnog okupljanja i javnog prosvjeda ako ono nije pravodobno i uredno prijavljeno, ako je prijavljeno na prostorima na kojima se na temelju ZJO-a ne smije održavati, ako su ciljevi usmjereni na pozivanje i poticanje na rat ili uporabu nasilja, na nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju ili bilo koji oblik nesnošljivosti te ako postoji na razlozima utemeljena vjerojatnost da bi održavanje dovelo do izravne i zbiljske pogibelji od nasilja i drugih oblika ozbiljnog remećenja javnog reda i mira. Rješenje o zabrani može se donijeti najkasnije 24 sata prije prijavljenog početka održavanja mirnog okupljanja i javnog prosvjeda. Protiv tog

rješenja organizator može u roku od tri dana od dostave rješenja podnijeti tužbu Upravnom sudu Republike Hrvatske. Taj sud odlučuje o tužbi po hitnom postupku (članci 14. i 15. ZJO-a).

Nadalje, ovlaštena službena osoba Ministarstva unutarnjih poslova može spriječiti odnosno prekinuti mirno okupljanje i javni prosvjed ako on nije prijavljen ili je zabranjen, ako se održava na mjestu koje nije navedeno u prijavi, ako je netko od sudionika mirnog okupljanja ili javnog prosvjeda naoružan, ako sudionici pozivaju ili potiču na rat ili uporabu nasilja, na nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju ili bilo koji oblik nesnošljivosti, ako redari ne mogu održavati red i mir, ako postoji zbiljska i izravna opasnost za zdravlje sudionika ili drugih osoba ili nastupi zbiljska i izravna pogibelj od nasilja i drugih oblika ozbiljnog remećenja javnog reda i mira. Odluku o prekidu mirnog okupljanja i javnog prosvjeda ovlaštena službena osoba priopćit će voditelju (to jest od organizatora određenoj osobi koja nadzire mirno okupljanje i javni prosvjed i usmjerava rad redara - članak 21. ZJO-a) i zatražiti od njega da se sudionici mirnog okupljanja i javnog prosvjeda mirno raziđu. Ne postupi li voditelj, odnosno ne postupe li sudionici mirnog okupljanja i javnog prosvjeda po njezinu zahtjevu, ovlaštena službena osoba izdat će potrebite naloge i poduzeti nužne mjere za razilaženje sudionika (članci 22. i 23. ZJO-a).

Konačno, ZJO izrijekom propisuje da su redarstvene vlasti dužne štiti slobodu govora i javnog nastupa na mirnom okupljanju i javnom prosvjedu. One su dužne spriječiti ometanje ili onemogućavanje mirnog okupljanja i javnog prosvjeda koji se održava na temelju ZJO-a i pri tome su ovlaštene rabiti tehnička i ina sredstva zaštite. Redarstvene vlasti mogu primjenjivati mjere prisile jedino kad je to nužno te na način razmjern naravi pogibelji (članak 5. ZJO-a).

b) Glava III. ZJO-a (javne priredbe)

9. Osim prethodno navedenih oblika mirnog okupljanja i javnog prosvjeda, obvezi prethodne prijave podliježu i javne priredbe u smislu članka 4. stavka 2. ZJO-a. Policijska uprava prosuđuje postojanje uvjeta za održavanje javne priredbe na temelju prijave i inih sigurnosnih okolnosti. Ovisno o toj prosudbi, ona je ovlaštena, u suradnji s organizatorom, utvrditi provedbu dodatnih mjera osiguranja ili dopunu ustroja redarske službe, odnosno povećanje broja redara na javnoj priredbi. Kad prosudi da postoji na razlozima utemeljena vjerojatnost da bi od strane organizatora neprihvaćanje dodatnih mjera moglo dovesti do izravne i zbiljske pogibelji, policijska uprava ovlaštena je odrediti organizatoru primjeren rok za njihovu provedbu koji ne može biti kraći od 24 sata, pod prijetnjom zabrane javne priredbe (članak 27. ZJO-a). Protiv konačnog rješenja nadležnog upravnog tijela osigurana je sudska zaštita.

Načelnik policijske uprave rješenjem će zabraniti održavanje javne priredbe ako nije pravodobno i uredno prijavljena, ako organizator ne provede prethodno spomenute dodatne mjere osiguranja, ako je javna priredba prijavljena na prostorima koji nisu namijenjeni ili prikladni za održavanje javne priredbe te ako postoji na razlozima utemeljena vjerojatnost da bi održavanje javne priredbe dovelo do izravne i zbiljske pogibelji po interese i sigurnost Republike Hrvatske te do nasilja i drugih oblika ozbiljnog remećenja javnog reda i mira, težeg kršenja javnog morala ili ozbiljnog ugrožavanja

okoliša i zdravlja ljudi. Rješenje o zabrani može se donijeti najkasnije 48 sati prije početka javne priredbe, a organizator može u roku od 48 sati od dostave rješenja podnijeti žalbu Ministarstvu unutarnjih poslova Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: MUP), koje je dužno u roku od 48 sati od prijama žalbe donijeti konačno rješenje (članci 28. i 29. ZJO-a).

c) Glava IV. ZJO-a (drugi oblici okupljanja)

10. Drugi oblici okupljanja ne podliježu obvezi prijave. Članak 33. stavak 1. ZJO-a propisuje:

"Članak 33.
Drugi oblici okupljanja se ne prijavljuju.
(...)"

Iznimno, međutim, i ti oblici okupljanja podliježu obvezi prijave u slučaju kad - s obzirom na predmnijevani broj sudionika ili narav okupljanja - ona zahtijevaju poduzimanje posebnih sigurnosnih mjera izvan redovite djelatnosti mjesno ovlaštene policijske uprave (članak 33. stavci 2. do 5. ZJO-a). Nadalje, ako je svrha tog "drugog" okupljanja koje podliježe prijavi ostvarivanje gospodarske dobiti, onda je organizator takvog okupljanja dužan sudjelovati u snošenju troškova dodatnih mjera osiguranja koje će policijska uprava poduzeti u svrhu osiguranja javnog reda i mira izvan svoje redovite djelatnosti. O snošenju troškova sklapa se ugovor najkasnije 48 sati prije početka dotičnog okupljanja.

2) Mjesto održavanja mirnih okupljanja i javnih prosvjeda

11. Za sve vrste javnih okupljanja u smislu članka 2. ZJO-a koja podliježu prijavi (to jest za mirna okupljanja i javne prosvjede te javne priredbe, osim onih za koje ZJO izriječno ne zahtjeva prijavu) vrijedi opće zakonsko pravilo da se ona mogu održavati na svakom mjestu koje je za javno okupljanje određene vrste prikladno. Članci 10. i 24. ZJO-a glase:

"Članak 10.
Mirno okupljanje i javni prosvjed može se održavati na svakom za to prikladnom prostoru."

"Članak 24.
Javne priredbe mogu se organizirati na otvorenom i/ili zatvorenom prostoru, namijenjenom ili prikladnom za održavanje priredbe."

12. U odnosu na mirno okupljanje i javni prosvjed, međutim, članak 11. ZJO-a/99 propisao je i iznimke od navedenog pravila. Članak 11. ZJO-a/99 glasio je:

"Članak 11.
Iznimno od odredbe članka 10. ovoga Zakona, mirno okupljanje i javni prosvjed ne smije se održavati:
- u blizini bolnica, na način da ometa pristup vozilima hitne pomoći i remeti mir bolesnicima,
- u blizini dječjih vrtića i osnovnih škola dok se u njima nalaze djeca,

- u nacionalnim parkovima i zaštićenim parkovima prirode osim onog koji ima za cilj promicanje zaštite prirode i čovjekova okoliša,
- u blizini spomenika kulture nulte kategorije, ako bi dovelo do pogibelji za zaštićene vrijednosti,
- na auto-cestama i magistralnim cestama na način kojim se ugrožava sigurnost cestovnog prometa,
- na drugim mjestima, ako bi se s obzirom na vrijeme, broj sudionika ili narav okupljanja moglo ozbiljnije poremetiti kretanje i rad većeg broja građana."

12.1. ZID ZJO/05 djelomice je izmijenio članak 11. ZJO-a/99. Mjerodavne odredbe ZID-a ZJO/05 glase:

"Članak 1.

U Zakonu o javnom okupljanju ('Narodne novine', br. 128/99) u članku 11. podstavak 4. briše se.

Dosadašnji podstavci 5. i 6. postaju podstavci 4. i 5.

U novom podstavku 5. točka se zamjenjuje zarezom, a iza novog podstavka 5. dodaje se podstavak 6. koji glasi:

'- najmanje 100 metara od objekata u kojima su smješteni ili zasjedaju Hrvatski sabor, Predsjednik Republike Hrvatske, Vlada Republike Hrvatske i Ustavni sud Republike Hrvatske.'

Iza stavka 1. dodaje se stavak 2. koji glasi:

'U slučaju iz stavka 1. podstavka 6. ovoga članka ne primjenjuje se odredba članka 4. stavka 1. ovoga Zakona, u dijelu kojim se određuje broj sudionika okupljanja.'

U ovom se ustavnosudskom postupku ispituje suglasnost s Ustavom članka 1. stavaka 2. i 3. ZID-a ZJO/05. Riječ je, dakle, o članku 11. stavku 1. alineji 6. i stavku 2. ZJO-a, koji u redakcijski pročišćenom tekstu danas glasi:

"Članak 11.

Iznimno od odredbe članka 10. ovoga Zakona, mirno okupljanje i javni prosvjed ne smije se održavati:

- u blizini bolnica, na način da ometa pristup vozilima hitne pomoći i remeti mir bolesnicima,
- u blizini dječjih vrtića i osnovnih škola dok se u njima nalaze djeca,
- u nacionalnim parkovima i zaštićenim parkovima prirode osim onog koji ima za cilj promicanje zaštite prirode i čovjekova okoliša,
- na auto-cestama i magistralnim cestama na način kojim se ugrožava sigurnost cestovnog prometa,
- na drugim mjestima, ako bi se s obzirom na vrijeme, broj sudionika ili narav okupljanja moglo ozbiljnije poremetiti kretanje i rad većeg broja građana,
- najmanje 100 metara od objekata u kojima su smješteni ili zasjedaju Hrvatski sabor, Predsjednik Republike Hrvatske, Vlada Republike Hrvatske i Ustavni sud Republike Hrvatske.

U slučaju iz stavka 1. podstavka 6. ovoga članka ne primjenjuje se odredba članka 4. stavka 1. ovoga Zakona, u dijelu kojim se određuje broj sudionika okupljanja."

Članak 4. stavak 1. ZJO-a, na koji se zakonodavac poziva u osporenom članku 1. stavku 4. ZID-a ZJO/05 (članku 11. stavku 2. ZJO-a), glasi:

"Članak 4.

Mirnim okupljanjem i javnim prosvjedom podrazumijeva se svako organizirano okupljanje više od 20 ljudi, koje se održava radi javnog izražavanja i promicanja političkih, socijalnih i nacionalnih uvjerenja i ciljeva.

(...)"

12.2. Kad se u nastavku teksta Ustavni sud bude pozivao na osporene odredbe ZID-a ZJO/05, upućivat će na članak 1. stavke 3. i 4. ZID-a ZJO/05 ili na članak 11. stavak 1. alineju 6. i stavak 2. ZJO-a, ovisno o kontekstu u kojem ih spominje.

13. Promotre li se mjesta na kojima ZJO zabranjuje mirno okupljanje i javni prosvjed, razvidno je da zabrana održavanja mirnog okupljanja i javnog prosvjeda na mjestima propisanim u članku 11. stavku 1. alinejama 1. do 5. ZJO-a nužno pretpostavlja prethodnu ocjenu nadležnog policijskog tijela o postojanju zakonskih pretpostavki za njihovu zabranu. U svim je tim slučajevima, dakle, riječ o zakonskoj zabrani održavanja mirnog okupljanja i javnog prosvjeda koja ovisi o okolnostima svakog pojedinog konkretnog slučaja (*case by case basis*) i temelji se na pojedinačnom pravnom aktu (rješenju o zabrani održavanja konkretnog okupljanja) nadležnog policijskog tijela, protiv kojega je osigurana sudska zaštita. Protiv sudske odluke osigurana je i konkretna zaštita ustavnih prava u postupku pokrenutom ustavnim tužbom pred Ustavnim sudom.

14. Za razliku od članka 11. stavka 1. alineja 1. do 5. ZJO-a, međutim, alineja 6. istog članka ZJO-a propisuje zakonsku zabranu održavanja mirnog okupljanja i javnog prosvjeda na bilo kojem prostoru u Republici Hrvatskoj koji se proteže najmanje 100 metara od objekata u kojima "zasjedaju" Hrvatski sabor, predsjednik Republike Hrvatske, Vlada Republike Hrvatske i Ustavni sud Republike Hrvatske, odnosno od objekata u kojima su "smještene" ta državna tijela.

Na navedenom prostoru ujedno je po sili samog ZJO-a zabranjeno i bilo kakvo organizirano okupljanje u kojem sudjeluje manje od 20 ljudi, ako se ono održava radi javnog izražavanja i promicanja političkih, socijalnih i nacionalnih uvjerenja (novi stavak 2. članka 11. ZJO-a, koji je iznimka od općeg pravila sadržanog u članku 4. stavku 1. ZJO-a).

15. U Konačnom prijedlogu ZID-a ZJO/05 navedeni su sljedeći razlozi zbog kojih je Vlada Republike Hrvatske predložila Hrvatskom saboru prihvaćanje osporenog članka 1. stavaka 3. i 4. ZID-a ZJO/05:

"Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnom okupljanju usmjeren je samo na najnužnija ograničenja koja su potrebna radi interesa državne sigurnosti te radi zaštite prava i sloboda drugih.

Važno je također naglasiti da se nakon 11. rujna 2001. godine u cijelom svijetu pojačavaju mjere sigurnosti, a s obzirom da zbog specifičnosti konfiguracije zgrada na Markovom trgu nije moguće osigurati širi prostor odgovarajućim fiksnim tehničkim sredstvima zaprečavanja, jedino je logično ovakvom odredbom regulirati tj. odrediti

primjereni sigurnosni pojas. Na sličan način, ovisno o konfiguraciji terena, sigurnosni pojas je fiksnom ogradom postavljen i u drugim državama."

U Konačnom prijedlogu ZID-a ZJO/05 Vlada Republike Hrvatske pozvala se i na poseban status pojedinih državnih dužnosnika i objekata:

"... osim kategorije šticećenih objekata i prostora postoji i kategorija šticećenih osoba. Uz Predsjednika Republike Hrvatske, Predsjednika Hrvatskog sabora, Predsjednika Vlade Republike Hrvatske te Predsjednika Ustavnog suda, šticećene osobe su i predsjednici ili poglavari stranih država ili vlada te predsjednici parlamenata stranih država za vrijeme kada se nalaze na teritoriju Republike Hrvatske.

... državni se posjeti ... odvijaju pretežitio na lokacijama objekata Hrvatskog sabora, Vlade RH i Ureda Predsjednika RH. Nužno je stoga provesti sve odgovarajuće i zakonom propisane mjere zaštite u svrhu otklanjanja uzroka koje bi mogle imati za posljedicu ugrožavanje kako sigurnosti šticećenih objekata tako i šticećenih osoba, posebice stranih delegacija. Naime, održavanje mirnih okupljanja i javnih prosvjeda u blizini šticećenih objekata i osoba u većoj se mjeri odražava na pravilno provođenje svih mjera, načina i oblika njihove zaštite."

III. PRIGOVORI PREDLAGATELJA

16. Predlagatelji osporavaju suglasnost s Ustavom članka 1. stavka 3. i stavka 4. ZID-a ZJO/05 (članka 11. stavka 1. alineje 6. i stavka 2. ZJO-a). Drugim riječima, oni smatraju nesuglasnima s Ustavom:

- zakonsku zabranu održavanja mirnog okupljanja i javnog prosvjeda na prostoru od najmanje 100 metara od objekata u kojima su smješteni ili zasjedaju Hrvatski sabor, predsjednik Republike Hrvatske, Vlada Republike Hrvatske i Ustavni sud Republike Hrvatske, i

- zabranu organiziranog mirnog okupljanja i javnog prosvjeda na tom prostoru i skupine manje od 20 osoba, to jest bilo koje skupine osoba neovisno o njihovu broju ako se one organizirano okupljaju radi javnog izražavanja i promicanja političkih, socijalnih i nacionalnih uvjerenja.

16.1. Predlagatelj (Nezavisni hrvatski sindikati) smatra da su članak 1. stavci 3. i 4. ZID-a ZJO/05 u nesuglasnosti s člankom 3. Ustava u dijelu koji se odnosi na slobodu, poštovanje prava čovjeka i vladavinu prava, te s člankom 14. stavkom 2., člankom 16. stavkom 2., člankom 38. stavkom 1., člankom 42. i člankom 134. Ustava. Navedene odredbe ZJO-a smatra nesuglasnima i s člancima 10. i 11. Konvencije te s člankom 21. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima Ujedinjenih naroda ("Narodne novine - Međunarodni ugovori" broj 12/93.)

U prijedlogu se navodi:

"Sloboda mišljenja i izražavanja stajališta jedna je od osnovnih sloboda svakog demokratskog društva. Mirno okupljanje i javni prosvjed način je na koji se ta sloboda može konzumirati.

Pravo misliti što želiš, kazati što hoćeš mora pratiti i sloboda govora i javnog nastupa *na bilo kojem mjestu*. Ta prava mogu se ograničavati radi zaštite sloboda i prava drugih ljudi, pravnog poretka, javnog morala i zdravlja. Nikada i nikako iz političkih razloga. (...)

Ustav i međunarodni ugovori, omogućuju kako pravo na mišljenje i izražavanje, tako i na mirno okupljanje. Naravno da ta prava povlače za sobom određene obveze i odgovornosti te su zato subjekti određenih ograničenja ... Međutim, pritom se država mora pridržavati određenih načela i standarda primjerenih demokracijama zapadnoeuropskog tipa. (...) U istinskim se demokratskim državama od svakog čovjeka, pripadnika zajednice, očekuje aktivno sudjelovanje u oblikovanju političke zajednice te nadzoru državne vlasti. Upravo su mirna okupljanja i javni prosvjed na kojima se izražava nacionalno, političko ili socijalno uvjerenje ili ciljevi načini aktivnog i savjesnog ispunjenja građanske dužnosti. Samo politički aktivan narod može spriječiti otuđenje vlasti od naroda. (...) Neprihvatljivo je vlastite političke interese predstavljati kao interese države te uvoditi restrikcije na sve one koji iskazuju kritički odnos prema pojedinim potezima i mjerama vlasti ...

(...) Usvojenim zakonskim rješenjima zakonodavac uvodi opću zabranu okupljanja i prosvjeda na Markovu trgu, navodeći da je ovakvo ograničenje potrebno *radi interesa državne sigurnosti te radi zaštite prava i sloboda drugih*. Što je interes državne sigurnosti? (...) i prava na mirno okupljanje i javni prosvjed dio (su) interesa RH ... te se takva okupljanja obavljaju u javnom interesu.

Upravo se s toga gledišta otvara pitanje na koji način se ugrožava suverenost, teritorijalna cjelovitost, neovisnost, kulturni i povijesni identitet, vladavina prava i demokracija, odnosno čija se to prava i slobode ugrožavaju ukoliko se mirno okupi određeni broj građana, primjerice pred zgradom Sabora ili Vlade, kako bi izrazili svoje mišljenje? (...) Zakonodavac je išao tako daleko da je zabranio javni prosvjed i samo jednoj jedinjoj osobi koja želi koristiti svoje pravo iz članka 38. stavka 1. Ustava. Dakle, upravo zabranom javnog prosvjeda i jednoj osobi bliže od sto metara od ranije navedenih zgrada, jasno je da je zabrana u prvom redu napravljena zbog onemogućavanja samog javnog prosvjeda na tom mjestu, a ne iz sigurnosnih razloga jer, barem se jednu osobu lako pregleda i neprekidno drži pod nadzorom (u izvorniku otisnuto masnim slovima - op.) (...).

Zakonodavac se u obrazloženju poziva i na globalnu prijetnju terorizmom. (...) Jesmo li zabranom mirnog okupljanja i javnog prosvjeda na Markovu trgu uklonili i posljednji sigurnosni rizik kada je u pitanju terorizam? Ne postoje li onda ti sigurnosni rizici uvijek kada se održava neko okupljanje i prosvjed građana, bez obzira gdje se ono održava? Vrijede li, temeljem takvog stava, životi i sigurnost građana, recimo na Trgu bana Josipa Jelačića manje od života i sigurnosti državnih dužnosnika, jer na tom trgu javno okupljanje i prosvjedovanje nisu zabranjeni. Kakva je to onda kategorizacija građana? Ili još dalje, ne postoji li takva prijetnja i onda kada su unutar kruga od 100 metara od Markova trga održavaju okupljanja kojima je svrha ostvarivanje gospodarskih, vjerskih, športskih i inih interesa? Ta se okupljanja, dapače, sukladno članku 33. Zakona o javnom okupljanju, ovisno o broju sudionika, ne moraju niti prijavljivati te se na njih zabrana ... ne odnosi. (...)

Kada se prijavljuje održavanje mirnog okupljanja i javnog prosvjeda na bilo kojem mjestu, tada se procjenjuju i sigurnosni rizici istih. Ukoliko se procijeni da *'postoji na razlozima utemeljena vjerojatnost da bi održavanje dovelo do izravne i zbiljske pogibelji od nasilja i drugih oblika ozbiljnog remećenja javnog reda i mira'* (članak 14. stavak 1. podstavak 4. Zakona o javnom okupljanju, NN 128/99) prosvjed se uvijek može zabraniti. Pored navedenog, zakonodavac je usvojenim izmjenama predvidio i novu mogućnost za sprječavanje, odnosno prekid mirnog okupljanja i javnog prosvjeda u slučaju kada *'postoji*

zbijska i izravna opasnost za zdravlje sudionika ili drugih osoba'. Navedene zakonske mogućnosti pružaju potrebnu zaštitu svim građanima, pa tako i državnim dužnosnicima ..."

Sukladno tome, predlagatelj je mišljenja da "se usvojenom općom zabranom mirnog okupljanja i javnog prosvjeda na Markovom trgu prekršilo određenje navedeno u članku 16. Ustava, pravo na javno okupljanje i mirni prosvjed propisano u članku 42. Ustava te sloboda izražavanja misli, propisana u članku 38. stavku 1. Ustava".

Iz navedenih razloga predlagatelj predlaže Ustavnom sudu pokretanje postupka i ukidanje članka 1. stavaka 3. i 4. ZID-a ZJO/05.

16.2. Predlagateljica (skupina građana okupljena u neformalnu Građansku inicijativu "Matija Gubec") također osporava članak 1. stavke 3. i 4. ZID-a ZJO/05 zbog nesuglasnosti s člancima 16. i 42. Ustava, člankom 11. Konvencije, te člankom 20. Opće deklaracije o ljudskim pravima Ujedinjenih naroda (Odluka o objavi Opće deklaracije o ljudskim pravima, "Narodne novine - Međunarodni ugovori" broj 12/09.) i člankom 21. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

Predlagateljica ponavlja razloge predlagatelja, smatrajući da osporene zakonske odredbe nemaju prihvatljivu i opravdanu ustavnopravnu osnovu "u realnom stanju" (pri tome izražava sumnju u postojanje "stvarne i predvidljive opasnosti" od javnog okupljanja na području Trga sv. Marka u Zagrebu), u praksi određenih drugih zemalja te u praksi Europske komisije za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Europska komisija ili Komisija) i Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Europski sud).

Ističe da Trg sv. Marka u Zagrebu, na kojemu su, izuzev predsjednika Republike Hrvatske, smještene i zasjedaju tijela navedena u osporenom dijelu članka 1. ZID-a ZJO/05, "predstavlja tradicionalno mjesto iskazivanja političkog mišljenja i okupljanja građana", čime je "hrvatskim građanima otet prostor demokracije i građanskih sloboda". Smatra da je osporena zabrana "jednaka zabrani svih prosvjeda na javnim mjestima gdje bi građani mogli stupiti u kontakt licem u lice sa svojim predstavnicima i službenicima i iskazati im svoje mišljenje i nezadovoljstvo".

Predlagateljica nadalje ističe neprihvatljivost zabrane mirnog prosvjeda na Trgu sv. Marka u Zagrebu skupini manjoj od 20 ljudi, jer time "i jedan jedini građanin predstavlja opasnost po državnu sigurnost". Smatra da se moguća opasnost od nereda može izbjeći drugim sigurnosnim mjerama koje ne ograničavaju pravo na javno okupljanje, putem procjene stupnja moguće opasnosti ili putem zabrane pojedinog okupljanja za koje se procijeni da predstavlja opasnost koja se ne može otkloniti drugim mjerama.

Predlagateljica navodi:

"Prema dosadašnjoj praksi Europskog suda za ljudska prava u pogledu ograničenja prava na mirno okupljanje, ograničenja tog prava mogu biti opravdana samo ako postoji stvarna i predvidljiva opasnost (u izvornom tekstu podcrtano - op.) nereda koja se ne može izbjeći drugim mjerama. Trajna zabrana bilo kojeg mirnog okupljanja na

određenom mjestu i bez obzira na broj sudionika predstavlja generalnu zabranu mirnog okupljanja i u takvom slučaju, prema praksi Europskog suda za ljudska prava, 'vlast treba voditi računa o posljedicama te zabrane za okupljanja koja sama po sebi ne predstavljaju opasnost za javni red. Samo ako negativne posljedice za takva okupljanja jasno nadmašuju razloge sigurnosti kojima se zabrana opravdava i ako ne postoje druge mogućnosti izbjegavanja takvih neželjenih posljedica zabrana se može smatrati potrebnom.' (predmet *Christians against Racism and Fascism* protiv Ujedinjenog Kraljevstva). Trajna zabrana okupljanja, a pogotovo trajna zabrana okupljanja bez obzira na broj sudionika, na Markovom trgu ne udovoljava navedenim uvjetima. Osporena odredba Zakona o javnom okupljanju zapravo nema svrhu zaštititi javni red i pravni poredak, već zaštititi članove Vlade RH, zastupnike u Saboru RH te Predsjednika RH od susreta s građanima. (...)

U odsutnosti stvarne i predvidljive opasnosti, izazivanja nasilja ili odbacivanja demokratskih principa, koja se procjenjuje u svakom pojedinom slučaju, zabrana mirnog okupljanja ne može biti opravdana (tako i Europski sud za ljudska prava u predmetu *Stankov i dr. protiv Bugarske*). Ne postoji stvarna i predvidljiva opasnost bilo kojeg odnosno svakog okupljanja na zagrebačkom Markovom trgu. Stoga generalna zabrana mirnog okupljanja na tom mjestu, bez obzira na prirodu i okolnosti svakog pojedinog okupljanja, predstavlja povredu prava na mirno okupljanje."

Iz navedenih razloga predlagateljica predlaže Ustavnom sudu pokretanje postupka i ukidanje članka 1. stavaka 3. i 4. ZID-a ZJO/05.

IV. OČITOVANJE VLADE REPUBLIKE HRVATSKE

17. Vlada Republike Hrvatske u svom očitovanju Ustavnom sudu napominje da članak 11. ZJO-a ukazuje na namjeru zakonodavca zaštititi od svih oblika uznemiravanja (buke, onečišćenja, nemogućnosti prolaza i sl.) pojedine "kategorije" objekata i prostora u kojima se obavljaju poslovi ili službe koje zahtijevaju pojačan mir i sigurnost sudionika, omogućiti nesmetan pristup zaštićenim objektima potrebnih vozila, zaštititi prirodna i kulturna dobra od mogućeg oštećivanja i omogućiti nesmetan tijek cestovnog prometa.

Stoga se namjera zakonodavca u ZID-u ZJO/05, koja se očitovala u dopuni članka 11. stavka 1. ZJO-a/99 alinejom 6. i stavkom 2., ogledala "u propisivanju zabrane održavanja mirnog okupljanja i javnog prosvjeda i u blizini šticeđenih objekata utvrđenih Uredbom o utvrđivanju poslova protuobavještajne zaštite i osiguranja određenih osoba, objekata i prostora ('Narodne novine', br. 83/2003 i 11/2004)."

Tu namjeru Vlada Republike Hrvatske ocjenjuje legitimnom:

"Naime, održavanje mirnih okupljanja i javnih prosvjeda u blizini šticeđenih objekata u većoj mjeri odražava se na pravilno provođenje svih mjera, načina i oblika zaštite šticeđenih objekata. (Predložena) nadopuna članka 11. Zakona znatno doprinosi učinkovitijem radu policije i sigurnosnih službi kako sa stajališta izrade planova osiguranja tako i sa stajališta njihove provedbe.

Također, u šticeđenim objektima borave i šticeđene osobe, primjerice: Predsjednik Republike Hrvatske, predsjednik Hrvatskog sabora, predsjednik Vlade Republike Hrvatske, predsjednici ili poglavari stranih država ili vlada, predsjednici parlamenata

stranih država kao i različita izaslanstva europskih tijela i drugih međunarodnih institucija. Nesporno je kako je tijekom boravka ovih osoba u šticećenim objektima potrebno osigurati najviši stupanj njihove zaštite i sigurnosti sukladno ranije citiranoj Uredbi, a opravdano je za očekivati da održavanje mirnih okupljanja i javnih prosvjeda u njihovoj neposrednoj blizini može imati za posljedicu moguće incidente situacije.

Nadalje, rad stručnih služnih službi i tijela države vlasti u šticećenim objektima trebao bi također uživati istu vrstu zaštite od svih oblika uznemiravanja kao i naprijed navedeni objekti i prostori koji, sukladno odredbama članka 11. Zakona, takvu zaštitu već uživaju."

Vlada Republike Hrvatske ukazuje i na odgovarajuća rješenja u mjerodavnim zakonima Austrije, Njemačke i Slovenije, utvrđujući da se u europskim državama "primjenjuju različiti sigurnosni standardi za određivanje udaljenosti tih objekata na kojoj je zabranjeno održavanje prosvjeda."

Slijedom navedenog, Vlada Republike Hrvatske prijedloge predlagatelja za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 1. stavaka 3. i 4. ZID-a ZJO/05 ocjenjuje neosnovanima.

V. MJERODAVNO DOMAĆE I MEĐUNARODNO PRAVO I PRAKSA

A. USTAV REPUBLIKE HRVATSKE

18. Za ocjenu osnovanosti pokretanja postupka u ovom ustavnosudskom predmetu mjerodavni su članci 42. i 38. stavci 1. i 2. u vezi s dijelom članka 1. stavka 1. te člancima 3., 14. i 16. Ustava. Oni glase:

"Članak 1.

Republika Hrvatska ... je ... demokratska ... država.
(...)"

"Članak 3.

Sloboda, jednakost, ... poštivanje prava čovjeka, ... vladavina prava ... najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava."

"Članak 14.

Svatko u Republici Hrvatskoj ima prava i slobode, neovisno o njegovoj rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama.

Svi su pred zakonom jednaki."

"Članak 16.

Slobode i prava mogu se ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje.

Svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju."

"Članak 38.

Jamči se sloboda mišljenja i izražavanja misli.

Sloboda izražavanja misli obuhvaća osobito ... slobodu govora i javnog nastupa ..."

"Članak 42.

Svakom se priznaje pravo na javno okupljanje i mirni prosvjed u skladu sa zakonom."

B. MEĐUNARODNI UGOVORI I DRUGI MEĐUNARODNI INSTRUMENTI

19. Za ocjenu osnovanosti pokretanja postupka u ovom ustavnosudskom predmetu mjerodavan je članak 11. Konvencije, koji glasi:

"Članak 11.

SLOBODA OKUPLJANJA I UDRUŽIVANJA

Svatko ima pravo na slobodu mirnog okupljanja ...

Ne mogu se postavljati nikakva ograničenja ostvarivanju tih prava, osim onih koja su propisana zakonom i koja su u demokratskom društvu nužna radi interesa državne sigurnosti ili javnog reda i mira, radi sprječavanja nereda i zločina, radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih, radi sprječavanja odavanja povjerljivih informacija ili radi očuvanja autoriteta i nepristranosti sudbene vlasti."

Nadalje, mjerodavan je članak 21. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, koji glasi:

"Članak 21.

Pravo na mirno okupljanje mora biti priznato. Nikakva ograničenja ne mogu se postaviti ostvarenju toga prava osim onih koja su u skladu sa zakonom i koja su u demokratskom društvu prijeko potrebna radi interesa državne ili javne sigurnosti, javnog reda (*ordre public*), zaštite javnog zdravlja ili morala, ili zaštite prava i sloboda drugih."

Konačno, mjerodavan je i članak 20. stavak 1. Opće deklaracije o ljudskim pravima, koji glasi:

"Članak 20.

1. Svatko ima pravo na slobodu mirnog okupljanja ..."

C. PRAKSA USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE

20. U svojoj se dosadašnjoj praksi Ustavni sud više puta bavio ispitivanjem suglasnosti s Ustavom zakonskog uređenja javnog okupljanja u Republici Hrvatskoj.

20.1. U odluci broj: U-I-241/1998 od 31. ožujka 1999. ("Narodne novine" broj 38/99.) Ustavni sud pokrenuo je postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom te ukinuo članak 3. stavak 3. Zakona o javnom okupljanju ("Narodne novine" broj 22/92.), koji je glasio:

"Članak 3.

(...)

Tijela lokalne samouprave mogu odrediti mjesto na kojemu se svako javno okupljanje može održati."

U obrazloženju navedene odluke Ustavni sud je između ostaloga zauzeo i sljedeća pravna stajališta:

"Sud ocjenjuje da se osporenom odredbom članka 3. stavka 3. Zakona o javnom okupljanju ograničava pravo iz članka 42. Ustava, jer je pravo na određivanje mjesta na kojem se može održati javno okupljanje dano tijelima lokalne samouprave bez ikakvih ograničenja koja bi bila u skladu s odredbom članka 16. Ustava.

Također, Sud je mišljenja da kada se neko ustavno pravo može ograničiti u smislu odredbe članka 16. Ustava, onda to ograničenje mora biti jasno i nedvojbeno, bez ikakvih mogućnosti ekstenzivnog ili volunтарističkog tumačenja u propisivanju ili primjeni ograničenja.

Naime, javno okupljanje i mirni prosvjed, u pravilu, impliciraju izražavanje nezadovoljstva, ili izražavanje određenog zahtjeva, odnosno poruke, a ne samo razmjenu mišljenja istomišljenika. Stoga valja pretpostaviti da je jasno i logično da organizatori javnog okupljanja žele to okupljanje provesti na mjestima koja su uobičajeno okupljalište većeg broja ljudi određenog naseljenog mjesta, a što bi pretpostavljeno trebalo dovesti kako do većeg broja okupljenih ljudi, tako i do većeg odjeka skupa, pa i vjerojatnijeg ostvarenja svrhe okupljanja.

U slučaju kad se i može pretpostaviti da određeno okupljanje ljudi, s obzirom na njihov predvidiv ili očekivani broj, uzroke, povode i svrhu okupljanja, zahtijeva izvjesna ograničenja radi zaštite prava i sloboda u smislu članka 16. Ustava, ta ograničenja bi mogla biti samo u funkciji zaštite i očuvanja vrijednosti iz članka 16. Ustava. Ona mogu biti konkretno uređena samo zakonom, kao što bi se zakonom moglo propisati i uvjete koje organizatori javnog okupljanja moraju ispuniti da bi na određenom mjestu i u određeno vrijeme održali javni skup.

Kad osporena odredba daje pravo tijelima lokalne samouprave da mogu odrediti mjesto na kojemu se svako javno okupljanje može održati, a istovremeno ne propisuje zbog čega se može odrediti jedno, a ne neko drugo mjesto, dakle u određivanju mjesta javnog okupljanja jedinice lokalne samouprave nisu zakonom ograničene u smislu odredbe članka 16. Ustava, Sud ocjenjuje da primjena te odredbe dovodi do povrede prava iz članka 42. Ustava. (...)

Konačno, Sud ocjenjuje da osporena odredba nije u suglasnosti s odredbama članka 11. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, koju je Republika Hrvatska potvrdila ('Narodne novine - Međunarodni ugovori', br. 18/97) (...). Nesuglasnost osporene odredbe s navedenim odredbama međunarodnog prava, predstavlja povredu načela vladavine prava iz članka 3. Ustava, kao temeljne vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske."

20.2. U odluci broj: U-II-242/1998 od 14. travnja 1999. ("Narodne novine" broj 38/99.) Ustavni sud pokrenuo je postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom te ukinuo Zaključak o određivanju mjesta za javna okupljanja ("Službeni glasnik Grada Zagreba" broj 10/92., 11/92., 10/95., 3/97. i 6/97.). U odluci je utvrdio da je osporeni Zaključak donesen na temelju članka 3. stavka 3. Zakona o javnom okupljanju ("Narodne novine" broj 22/92.), prema kojem tijela lokalne samouprave mogu odrediti mjesto na kojemu se svako javno okupljanje može održati. Ustavni sud je u tom smislu zaključio: "Utoliko je taj Zaključak bio zakonit, ali nije u skladu s Ustavom."

Pozivajući se na odluku broj: U-I-241/1998 od 31. ožujka 1999. kojom je ukinuo članak 3. stavak 3. Zakona o javnom okupljanju ("Narodne novine" broj 22/92.), Ustavni sud je u odluci od 14. travnja 1999. istaknuo i sljedeće:

"... Iz Zaključka se, uz puko određivanje pet mjesta, od kojih na jednom samo u određenom prošlom razdoblju, na kojima se javna okupljanja mogu održavati, ne može utvrditi zbog čega su određena baš ta mjesta, a ne neka druga, iz čega bi se eventualno moglo zaključiti da bi se održavanjem javnog skupa na drugim mjestima u Zagrebu mogle ugroziti vrijednosti iz članka 16. Ustava, dakle, ustavna prava i slobode drugih ljudi, pravni poredak, javni moral i zdravlje ljudi, a što predstavlja ujedno i jedine vrijednosti zbog čije se zaštite može ograničiti neko ustavno pravo i sloboda, što pravo na javno okupljanje i javni prosvjed nedvojbeno jeste."

20.3. U odluci broj: U-I-3307/2005, U-I-3309/2005, U-I-3346/2005, U-I-3359/2005 od 23. studenoga 2005. ("Narodne novine" broj 139/05.) Ustavni sud je ukinuo Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnom okupljanju ("Narodne novine" broj 90/05.) zbog formalne neustavnosti. U obrazloženju odluke sadržano je sljedeće pravno stajalište Ustavnog suda:

"Ustavni sud ocjenjuje da se Zakonom o javnom okupljanju razrađuju Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode iz Glave III. odjeljka 2. Ustava (osobne i političke slobode i prava), to je za donošenje izmjena i/ili dopuna tog Zakona, prema odredbama članka 82. stavka 2. Ustava, potrebna većina glasova svih zastupnika u Hrvatskom saboru, ..."

D. PRAKSA EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

21. U ovom je ustavnosudskom postupku Ustavni sud razmotrio odluke Europske komisije te odluke i presude Europskog suda, osobito u sljedećim slučajevima: - predmet *Rassemblement jurassien and Unite jurassienne protiv Švicarske* (odluka o dopuštenosti zahtjeva br. 8191/78, 10. listopada 1979.); - predmet *Kršćani protiv rasizma i fašizma (Christians against Racism and Fascism) protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (odluka o dopuštenosti zahtjeva br. 8440/78, 16. srpnja 1980.); - predmet *Pendragon protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (odluka o dopuštenosti zahtjeva br. 31416/96, 19. listopada 1998.); - predmet *Rai, Allmond i "Negotiate Now" protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (odluka o dopuštenosti zahtjeva br. 25522/94, 6. travnja 1995.); - predmet *Éva Molnár protiv Mađarske* (presuda, 7. listopada 2008., zahtjev br. 10346/05); - predmet *Patyi i drugi protiv Mađarske* (presuda, 7. listopada 2008., zahtjev br. 5529/05); - predmet *Nurettin Aldemir i drugi protiv Turske* (presuda, 18. prosinca 2007., zahtjevi br. 32124/02, 32126/02, 32129/02, 32132/02, 32133/02, 32137/02 i 32138/02), i dr.

21.1. Pravo na slobodu mirnog okupljanja Europski sud smatra neraskidivo povezanim s pravom na slobodu izražavanja. U predmetu *Udruženje građana Radko & Paunovski protiv Makedonije* (presuda, 15. siječnja 2009., zahtjev br. 74651/01) on je istaknuo:

"63. Bez obzira na njegovu autonomnu ulogu i poseban djelokrug njegove primjene, članak 11. Konvencije mora se promatrati u svjetlu članka 10. Zaštita mišljenja i slobode izražavanja jedna je od svrha prava na slobodu okupljanja i udruživanja koje jamči članak 11. (...).

64. Sloboda izražavanja ne odnosi se samo na 'informacije' ili 'ideje' koje su prihvaćene s odobravanjem ili koje se ne smatraju uvredljivima, već i na one koje vrijeđaju, šokiraju ili uznemiravaju. To su zahtjevi pluralizma, tolerancije i širokoumlja bez kojih nema 'demokratskog društva' (...).

65. Iako Sud prihvaća da je moguće da napetost nastaje u situacijama kada se društvo podijeli, on smatra da je to jedna od neizbježnih posljedica pluralizma. U takvim okolnostima uloga države nije da otkloni uzrok tenzija na način da ukine pluralizam, već da osigura da se konkurentske grupe međusobno toleriraju (...)."

Slično tome, u predmetu *Stankov i Ujedinjena makedonska organizacija Ilinden protiv Bugarske* (presuda, 2. listopada 2001., zahtjevi br. 29221/95, 29225/95) Europski sud je istaknuo:

"79. ... Sloboda okupljanja i pravo da se preko nje izraze nečija stajališta jesu među najvišim vrijednostima demokratskog društva. Bit demokracije jest njezina sposobnost da rješava probleme kroz otvorenu raspravu. Pretjerane mjere preventivne prirode za gušenje (*suppress*) slobode udruživanja i izražavanja izvan slučajeva poticanja na nasilje ili odbacivanja demokratskih načela - koliko god se šokantnim i neprihvatljivim određena stajališta ili riječi vlastima mogu činiti i koliko god nelegitimni postavljeni zahtjevi mogu biti - čine lošu uslugu demokraciji, a često je čak i ugrožavaju.

U demokratskom društvu utemeljenom na vladavini prava, političke ideje koje osporavaju postojeći poredak i ostvarenje kojih se podržava mirnim sredstvima moraju dobiti pravilnu mogućnost izražavanja pomoću ostvarenja prava na okupljanje i drugih pravovaljanih sredstava."

21.2. U predmetu *Bączkowski i drugi protiv Poljske* (presuda, 3. svibnja 2007., zahtjev br. 1543/06), Europski sud istaknuo je postojanje pozitivnih obveza država ugovornica u području prava na slobodu javnog okupljanja:

"61. Kao što je puno puta utvrđeno u presudama Suda, nije samo demokracija temeljno obilježje europskog javnog poretka, nego je i Konvencija sastavljena da održi i promovira ideale i vrijednosti demokratskog društva. Demokracija, istaknuo je Sud, jest jedini politički model kojeg Konvencija uzima u obzir i jedini koji je s njom usuglašen. Na temelju izričaja drugog stavka članka 11. i njemu sličnih u člancima 8., 9. i 10. Konvencije, jedini tip potrebe koji je sposoban opravdati miješanje u neka od navedenih prava jest onaj koji može tvrditi da je iznikao iz 'demokratskog društva' (...).

64. U *Informationsverein Lentia i drugi protiv Austrije* (presuda, 24. studeni 1993., Serije A br. 276, str. 16., § 38.) Sud je opisao državu kao konačnog jamca načela pluralizma. Istinsko i djelotvorno poštovanje slobode udruživanja i okupljanja ne može se ograničiti samo na puku dužnost države da se ne miješa; čista negativna koncepcija ne bi bila suglasna sa svrhom članka 11. niti s onom Konvencije općenito. Stoga mogu postojati pozitivne obveze kako bi se osiguralo djelotvorno uživanje tih sloboda (...)."

U predmetu *Plattform "Arzte für das Leben" protiv Austrije* (presuda, 21. lipnja 1988., zahtjev br. 10126/82) Europski sud se osvrnuo na pozitivne obveze država ugovornica vezane uz osiguranje mirnog karaktera javnih okupljanja:

"34. Iako je dužnost država ugovornica da poduzmu razumne i primjerene mjere za omogućavanje da se pravovaljane demonstracije mirno provedu, one to ne mogu jamčiti apsolutno i one imaju široku diskreciju u izboru sredstava koja će koristiti (...) U

ovom području obveza koju su one unijele pod člankom 11. Konvencije jest obveza da se mjere poduzmu, a ne da se postignu rezultati."

21.3. Ni mogućnost da mirno okupljanje preraste u nered njegovih pristaša i protivnika nije dostatan razlog za ukidanje prava na slobodu javnog okupljanja, osobito kad je riječ o javnom okupljanju koje se odnosi na pitanja od javnog interesa, odnosno ona koja uključuju političke govore. Tako je u predmetu *Kršćanska demokratska narodna stranka (Christian Democratic People's Party) protiv Moldavije (br. 2)* (presuda, 2. veljače 2010., zahtjev br. 25196/04), Europski sud istaknuo:

"23. Pravo na slobodu mirnog okupljanja osigurano je svima koji imaju namjeru organizirati mirne demonstracije. Mogućnost od protudemonstracija ili mogućnost da se ekstremisti s nasilničkim namjerama pridruže demonstracijama ne može sama po sebi oduzeti to pravo (...). Teret dokaza o nasilničkim namjerama organizatora demonstracija leži na tijelima vlasti.

(...)

28. ...Sud smatra da ako je i postojao teoretski rizik od nasilnih sukoba između prosvjednika i pristaša ..., bila je zadaća policije stati između dviju skupina i osigurati javni red (...). Stoga se ovaj razlog za odbijanje dozvole ne može smatrati relevantnim i dostatnim u smislu članka 11. Konvencije ..."

21.4. Konačno, u predmetu *Makhmudov protiv Rusije* (presuda, 26. srpnja 2007., zahtjev br. 35082/04) Europski sud postavio je mjerila za procjenu razmjernosti miješanja države u pravo na slobodu javnog okupljanja:

"64. Ne samo što moraju jamčiti pravo na mirno okupljanje, države se moraju suzdržati od primjene nerazumnih posrednih ograničenja tog prava. Imajući u vidu esencijalnu prirodu slobode okupljanja i njenu usku vezanost uz demokraciju, da bi se opravdalo zadiranje u tu slobodu moraju postojati uvjerljivi i snažni razlozi (...).

65. U ispitivanju osporenog miješanja Sud mora utvrditi je li odgovorna država svoju ovlast primijenila razumno, pažljivo i u dobroj vjeri. Na osporeno miješanje se također mora osvrnuti i u svjetlu cijelog slučaja i utvrditi je li ono bilo 'razmjerno legitimnom cilju koji se želio postići' te jesu li državne vlasti pružile 'relevantne i dostatne' razloge za opravdanje miješanja. Pri tom se Sud mora uvjeriti da su državna tijela primijenila mjerila u skladu s načelima koja jamči članak 11. te, štoviše, da su svoje odluke utemeljila na prihvatljivoj procjeni relevantnih činjenica (...)."

Ostala relevantna stajališta Europskog suda prikazuju se na drugim odgovarajućim mjestima u obrazloženju ove odluke.

E. NACIONALNO PRAVO I PRAKSA DRŽAVA ČLANICA VIJEĆA EUROPE

22. Danas još nema jasne i čvrste "zajedničke osnove" u nacionalnim zakonodavstvima država članica Vijeća Europe, a time ni zajedničkog europskog pristupa, odnosno jasnog europskog konsenzusa, u pitanju granica ostvarivanja prava na slobodu javnog okupljanja u blizini objekata u kojima su sjedišta najviših tijela državne vlasti.

Relevantni podaci sadržani su u Prilogu 1. ove odluke.

F. MIŠLJENJA VENECIJANSKE KOMISIJE VIJEĆA EUROPE I DRUGIH MEĐUNARODNIH ORGANIZACIJA

23. U ovom je ustavnosudskom postupku Ustavni sud uvažio i mjerodavne dokumente Venecijanske komisije Vijeća Europe, Ureda za demokratske institucije i ljudska prava te Organizacije za europsku sigurnost i suradnju pod nazivom "Smjernice za slobodu mirnog okupljanja" (2010.), zajedno s njihovim interpretativnim bilješkama (u daljnjem tekstu: Smjernice).

Relevantna stajališta utvrđena u Smjernicama sadržana su u Prilogu 2. ove odluke, a pojedina se navode i na odgovarajućim mjestima u obrazloženju ove odluke.

VI. OCJENA USTAVNOG SUDA

24. Zakonsko uređenje prava na slobodu javnog okupljanja odnosi se u prvom redu na propisivanje pretpostavki za njegovo ostvarenje. Stoga se ZJO - s obzirom na predmet uređenja - može definirati kao zakon kojemu je temeljna svrha ograničavanje Ustavom zajamčenog prava građana na slobodu javnog okupljanja. Razmatranjem sadržaja ZJO-a može se zaključiti da pretpostavke za ostvarivanje tog prava nisu propisane detaljno, a - gledajući zakonska rješenja u cjelini - ne mogu se kvalificirati ni kao pretjerano restriktivne.

Pristup zakonodavca suglasan je s pravnim standardima koji su u odnosu na zakone o javnim okupljanjima utvrđeni u Smjernicama (v. Prilog 2., točku 3.).

25. Opređeljenje hrvatskog zakonodavca da donese poseban zakon o javnom okupljanju postavilo je pred njega i posebne zahtjeve vezane uz njegov sadržaj. Ustavni sud u tom smislu ističe da poseban nacionalni zakon koji ograničava pravo na slobodu javnog okupljanja mora poštovati tri načela koja izvire iz općih vrednota što ih štiti Ustav:

- pozitivnu presumpciju u korist održavanja javnog okupljanja,
- pozitivnu obvezu države da štiti pravo na slobodu javnog okupljanja,
- načelo razmjernosti u ograničenjima prava na slobodu javnog okupljanja.

Ustavni sud utvrđuje da je zakonodavac pri donošenju ZJO-a nastojao uvažiti sva tri navedena načela.

U članku 10. ZJO-a, koji propisuje da se mirno okupljanje i javni prosvjed može "održavati na svakom za to prikladnom prostoru", zakonodavac je izrazio pozitivnu presumpciju u korist održavanja javnog okupljanja, što je važan aspekt prvog temeljnog načela koje se mora poštovati pri uređenju prava na slobodu javnog okupljanja zajamčenog člankom 42. Ustava.

Nadalje, članak 5. ZJO-a propisuje:

"Članak 5.

Redarstvene vlasti dužne su štiti slobodu govora i javnog nastupa na mirnom okupljanju i javnom prosvjedu.

Redarstvene vlasti dužne su spriječiti ometanje ili onemogućavanje mirnog okupljanja i javnog prosvjeda koji se održava na temelju ovoga Zakona i pri tome su ovlaštene rabiti tehnička i ina sredstva zaštite.

Redarstvene vlasti mogu primjenjivati mjere prisile jedino kada je to nužno te na način razmjernan naravi pogibelji."

Zakonodavac je time jasno istaknuo obvezu države da štiti pravo na slobodu javnog okupljanja i da pri ograničavanju tog prava zahtijeva razmjernost mjera, što su druga dva temeljna načela koja se moraju poštovati pri uređenju prava zajamčenog člankom 42. Ustava. ZJO, dakle, nameće obvezu državi da intervenira kako bi osigurala uvjete za omogućavanje ostvarenja prava na slobodu javnog okupljanja, koji zahtjev pretpostavlja poduzimanje pozitivne mjere radi omogućavanja da se pravovaljana javna okupljanja mirno provedu. On time obuhvaća i zahtjev za postizanjem pravične ravnoteže između interesa onih koji pokušavaju ostvariti pravo okupljanja i općih interesa ostatka zajednice. Takav je pristup zakonodavca u cijelosti suglasan s europskim standardima (v. Prilog 2., točku 3.).

26. U ovom ustavnosudskom postupku stoga se ne postavlja pitanje suglasnosti općeg pravnog okvira ZJO-a s Ustavom. Predmet koji se u njemu ispituje ograničen je samo na dvije konkretne odredbe ZJO-a koje propisuju iznimke od prethodno navedenih općih zakonskih pravila. Riječ je o zabrani održavanja javnih okupljanja, definiranih u smislu članka 4. stavka 1. ZJO-a, na prostoru od najmanje 100 metara od objekata u kojima su smješteni ili zasjedaju Hrvatski sabor, predsjednik Republike Hrvatske, Vlada Republike Hrvatske i Ustavni sud Republike Hrvatske. Zabrana se u odnosu na ta mjesta proširuje i na skupine manje od 20 osoba, to jest na bilo koje skupine osoba neovisno o njihovu broju ako se one organizirano okupljaju radi javnog izražavanja i promicanja političkih, socijalnih i nacionalnih uvjerenja.

U odnosu na mjesta određena u članku 1. stavcima 3. i 4. ZID-a ZJO/05 (članku 11. stavku 1. alineji 6. i stavku 2. ZJO-a) osporene zakonske odredbe imaju učinak zabrane ostvarenja prava na slobodu javnog okupljanja koja rezultira stvarnim ukidanjem samog tog prava. Međutim, zbog njezine prostorne određenosti, ta se zabrana - u svjetlu ukupnog zakonskog uređenja prava na slobodu javnog okupljanja u Republici Hrvatskoj - ukazuje kao izolirani slučaj prostornog ograničenja tog ustavnog prava. U nastavku teksta koristit će se obje kvalifikacije osporene zakonske mjere (zabrana, odnosno ograničenje), ovisno o kontekstu u kojem se ona spominje.

27. Ustavni sud utvrđuje da osporene zakonske mjere zabrane održavanja javnih okupljanja u smislu članka 4. stavka 1. ZJO-a, na mjestima određenim u osporenom članku 1. stavcima 3. i 4. ZID-a ZJO/05 (članku 11. stavku 1. alineji 6. i stavku 2. ZJO-a), predstavljaju zakonske iznimke, koje su po svojoj naravi:

- generalne (opće), jer se odnose na sva javna okupljanja u smislu članka 4. stavka 1. ZJO-a na određenim mjestima;
- blanketne, jer zabranjuju sva javna okupljanja u smislu članka 4. stavka 1. ZJO-a na određenom mjestu (lokaciji), a da istodobno ne postavljaju zahtjev da nadležno tijelo

razmotri i ocijeni objektivne (ne)mogućnosti njihova održavanja na tom mjestu ovisno o osobitim okolnostima svakog konkretnog (planiranog) javnog okupljanja;

- apsolutne, jer ne poznaju iznimke i ne daju ovlast nijednom državnom tijelu da ih u konkretnom slučaju ukloni;

- prethodne, jer su zakonom nametnute unaprijed (zakonske zabrane *a priori*);

- proširenog opsega, jer je zabranom javnih okupljanja u smislu članka 4. stavka 1. ZJO-a obuhvaćeno i svako organizirano okupljanje manje od 20 ljudi, što je odstupanje od njihova opsega određenog u članku 4. stavku 1. ZJO-a;

- selektivne, jer se odnose samo na javna okupljanja u smislu članka 4. stavka 1. ZJO-a kojima je svrha javno izražavanje i promicanje političkih, socijalnih i nacionalnih uvjerenja i ciljeva. One se ne odnose ni na javne priredbe koje se organiziraju radi ostvarivanja prihoda u okviru registrirane djelatnosti, a koje, s obzirom na predmnijevani broj sudionika ili narav priredbe, zahtijevaju poduzimanje posebnih sigurnosnih mjera (članak 4. stavak 2. ZJO-a), ni na druge oblike okupljanja kojima je svrha ostvarivanje gospodarskih, vjerskih, kulturnih, humanitarnih, športskih, zabavnih i inih interesa (članak 4. stavak 3. ZJO-a). Takva je okupljanja dopušteno održavati na mjestima propisanim osporenim člankom 1. stavkom 3. ZID-a ZJO/05 (člankom 11. stavkom 1. alinejom 6. ZJO-a), pa čak i bez obveze njihove prijave nadležnom policijskom tijelu ako je riječ o skupini manjoj od 20 osoba (članak 1. stavak 4. ZID-a ZJO/05, odnosno članak 11. stavak 2. ZJO-a).

28. Ispitivanje osnovanosti prijedloga predlagatelja obuhvaća tri pravna pitanja:

- prvo, ispitivanje suglasnosti s Ustavom članka 1. stavka 3. ZID-a ZJO/05 (članka 11. stavka 1. alineje 6. ZJO-a) u dijelu koji zabranjuje održavanje javnih okupljanja u smislu članka 4. stavka 1. ZJO-a "na prostoru od najmanje 100 metara od objekata u kojima ... zasjedaju Hrvatski sabor, predsjednik Republike Hrvatske, Vlada Republike Hrvatske i Ustavni sud Republike Hrvatske";

- drugo, ispitivanje suglasnosti s Ustavom članka 1. stavka 3. ZID-a ZJO/05 (članka 11. stavka 1. alineje 6. ZJO-a) u dijelu koji zabranjuje održavanje javnih okupljanja u smislu članka 4. stavka 1. ZJO-a "na prostoru od najmanje 100 metara od objekata u kojima su smješteni ... Hrvatski sabor, predsjednik Republike Hrvatske, Vlada Republike Hrvatske i Ustavni sud Republike Hrvatske";

- treće, ispitivanje suglasnosti s Ustavom članka 1. stavka 4. ZID-a ZJO/05 (članka 11. stavka 2. ZJO-a) koji zabranu održavanja javnih okupljanja u smislu članka 4. stavka 1. ZJO-a na zakonom određenom području proširuje i na svako organizirano okupljanje manje od 20 ljudi, što je odstupanje od pravila sadržanog u članku 4. stavku 1. ZJO-a.

28.1. Prva dva pitanja povezana su funkcionalno. Zakonodavac razlikuje objekte u kojima "zasjedaju" od onih u kojima su "smješteni" Hrvatski sabor, predsjednik Republike, Vlada Republike Hrvatske i Ustavni sud Republike Hrvatske. To razlikovanje upućuje na dvije različite skupine objekata, jer Vlada Republike Hrvatske ili Ustavni sud,

primjerice, mogu zasjedati i izvan objekata u kojima su smješteni (to jest koji su njihova sjedišta). Tako, primjerice, Poslovnik Ustavnog suda Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 181/03., 16/06., 30/08., 123/09., 63/10.) propisuje:

"SJEDIŠTE USTAVNOG SUDA

Članak 2.

- (1) Sjedište Ustavnog suda je u Zagrebu, Trg sv. Marka 4.
- (2) Ustavni sud zasjeda u Zagrebu, ali iznimno može, ako tako odluči, zasjedati i u drugim mjestima u Republici Hrvatskoj."

Sukladno tome, polazeći od činjenice da je zakonodavac napravio razliku između objekata u kojima "zasjedaju", odnosno u kojima su "smještena" državna tijela određena u osporenoj odredbi ZJO-a, što za sobom povlači i različite pravne aspekte koje treba ispitati, Ustavni sud je u ustavnosudskom postupku ta dva pitanja razmotrio zasebno.

28.2. U vezi s trećim pitanjem, Ustavni sud smatra važnim upozoriti da nisu točni navodi predlagatelja o tome da je osporenim člankom 1. stavkom 4. ZID-a ZJO/05 (člankom 11. stavkom 2. ZJO-a) zabrana protegnuta i na pojedinačni prosvjed (to jest prosvjed jedne osobe). Osporenim je člankom suspendirana primjena "članka 4. stavka 1. ovoga Zakona, u dijelu kojim se određuje broj sudionika okupljanja". Budući da članak 4. stavak 1. ZJO-a govori o "organiziranom okupljanju više od 20 ljudi", Ustavni sud ne vidi kako su iz navedenih zakonskih izričaja predlagatelji zaključili da zabrana obuhvaća i "pojedinačni prosvjed" iz članka 9. stavka 3. ZJO-a. Očito je, naime, da pojedinačni prosvjed nije obuhvaćen zakonskom definicijom javnog okupljanja u smislu članka 4. stavka 1. ZJO-a, a ne podliježe ni obvezi prethodne prijave nadležnom policijskom tijelu kao pretpostavci koja je inherentna svakom javnom okupljanju u smislu članka 4. stavka 1. ZJO-a, osim onih izrijeком propisanih u člancima 12. i 13. ZJO-a.

Drugim riječima, suspendiranje primjene pravila o "organiziranom okupljanju više od 20 ljudi" ne odnosi se na zabranu "pojedinačnog prosvjeda", jer se po naravi stvari pojedinac ne može "okupljati". Pojedinačni prosvjed nije predmet uređenja ZJO-a. Na njega se primjenjuju pravila drugih mjerodavnih zakona provedba kojih je pretežito u nadležnosti policijskih tijela i predstavlja redovit djelokrug njihovih redarstvenih poslova usmjerenih očuvanju javnog reda i mira (javnog poretka) i javne sigurnosti.

Sukladno navedenom, Ustavni sud dijelove prijedloga predlagatelja vezane uz "pojedinačni prosvjed" nije posebno razmatrao zbog njihove očite neosnovanosti.

A. ZABRANA VEZANA UZ OBJEKTE U KOJIMA "ZASJEDAJU" SABOR, VLADA I USTAVNI SUD

29. Osporeni dio članka 11. stavka 1. alineje 6. ZJO-a (članak 1. stavak 3. ZID-a ZJO/05) propisuje da se, iznimno od članka 10. ZJO-a, mirno okupljanje i javni prosvjed ne smije održavati:

"- najmanje 100 metara od objekata u kojima ... zasjedaju Hrvatski sabor, Predsjednik Republike Hrvatske, Vlada Republike Hrvatske i Ustavni sud Republike Hrvatske."

30. Opće je pravilo da razlozi zbog kojih se predlaže uvođenje pojedinih zakonskih mjera trebaju biti sadržani u prijedlogu zakona. Ustavni sud primjećuje, međutim, da u Konačnom prijedlogu ZID-a ZJO/05 ne postoji obrazloženje navedenog zakonskog rješenja, ali ni okvirni razlozi koji bi ukazivali barem na temeljni cilj i svrhu njegova uvođenja.

Ni u očitovanju Vlade Republike Hrvatske, koje je tijekom ovog ustavnosudskog postupka dostavljeno Ustavnom sudu, ne spominju se razlozi zbog kojih je takva zakonska mjera predložena. To je očitovanje gotovo u cijelosti usmjereno na osobe i objekte koji su posebnim propisom proglašeni šticecima. Dio tog očitovanja u kojem se Vlada Republike Hrvatske poziva na zaštitu od svih oblika uznemiravanja (buke, onečišćenja, nemogućnosti prolaza i sl.), na zaštitu prirodnih i kulturnih dobara od mogućeg oštećivanja, na omogućavanje nesmetanog tijeka cestovnog prometa, odnosno na potrebu da se stručnim službama najviših državnih tijela omogući neometan rad, u ovom slučaju nije relevantan, jer je ovdje riječ o "zasjedanju" tih tijela izvan objekata koji su njihova sjedišta.

U nedostatku jasno izraženog cilja osporene zakonske mjere, sadržane u članku 1. stavku 3. ZID-a ZJO/05. (članku 11. stavku 1. alineji 6. ZJO-a), Ustavni sud je tu mjeru ispitao u svjetlu općeg cilja ZID-a ZJO/05 koji je Vlada Republike Hrvatske, kao predlagateljica zakona, navela u Konačnom prijedlogu ZID-a ZJO/05. To su: - interesi državne sigurnosti, i - zaštita prava i sloboda drugih (v. točku 15. obrazloženja ove odluke).

30.1. Ustavni sud je po toj osnovi utvrdio da se zabrana javnih okupljanja u smislu članka 4. stavka 1. ZJO-a najmanje 100 metara od objekata u kojima državna tijela "zasjedaju" (izvan objekata u kojima je njihovo sjedište) ne može opravdati ni interesom državne sigurnosti ni zaštitom prava i sloboda drugih. I jedan i drugi cilj mogu se, naime, postići i drugim, blažim sredstvima kojima se na tim mjestima ne bi ukidalo samo ustavno pravo građana na slobodu javnog okupljanja kao takvo.

Osim toga, Ustavni sud primjećuje da državna tijela o kojima je riječ imaju punu slobodu izbora i mjesta i objekta u kojem će zasjedati izvan objekta koji je njihovo sjedište, kao i punu slobodu izbora vremena kad će to učiniti. Odluče li ona za svoje zasjedanje svojevoljno izabrati mjesto, odnosno objekt u blizini kojeg se, prema prethodnoj sigurnosnoj procjeni, mogu očekivati javna okupljanja u bilo kojem obliku, onda su dužna prihvatiti i posljedice svoje odluke. Prema stajalištu Ustavnog suda, bilo koji drugi pristup bio bi protivan temeljnim načelima demokratskog društva.

Prema tome, u nedostatku obrazloženja koje bi ukazivalo na legitiman cilj osporene zakonske mjere, ustavna delegacija ovlasti uređenja tog prava na zakonodavca, sadržana u članku 42. Ustava ("Svatom se priznaje pravo na javno okupljanje i mirni prosvjed u skladu sa zakonom."), u opisanim se okolnostima ne bi mogla tumačiti kao ovlast zakonodavca da to pravo, priznato Ustavom, u cijelosti ukida. Takva zakonska mjera mora biti kvalificirana kao očito nesuglasna s Ustavom.

30.2. Budući da Ustavni sud nije našao nijedan ustavnopravno prihvatljiv razlog kojim bi se osporena zakonska mjera mogla opravdati, a polazeći od činjenice da se njome - u odnosu na bilo koje, unaprijed nepoznato, konkretno mjesto i objekt - ukida sama bit ustavnog prava na slobodu javnog okupljanja, Ustavni sud ocjenjuje da članak 1. stavak 3. ZID-a ZJO/05. (članak 11. stavak 1. alineja 6. ZJO-a) u dijelu koji glasi: "zasjedaju" nije u skladu s člankom 42. Ustava.

B. ZABRANA VEZANA UZ OBJEKTE U KOJIMA SU "SMJEŠTENA" NAJVIŠA TIJELA DRŽAVNE VLASTI

31. Osporeni dio članka 11. stavka 1. alineje 6. ZJO-a (članak 1. stavak 3. ZID-a ZJO/05) propisuje da se, iznimno od članka 10. ZJO-a, mirno okupljanje i javni prosvjed ne smije održavati:

"- najmanje 100 metara od objekata u kojima su smješteni ... Hrvatski sabor, Predsjednik Republike Hrvatske, Vlada Republike Hrvatske i Ustavni sud Republike Hrvatske."

Za razliku od objekata razmatranih u prethodnoj točki, ovaj se dio osporene odredbe odnosi na objekte koji su sjedišta Hrvatskog sabora, predsjednika Republike, Vlade Republike Hrvatske i Ustavnog suda Republike Hrvatske.

1) Je li zakonska zabrana opravdana?

32. Ustavni sud u prvom redu utvrđuje da nije sporna ustavna osnova za ograničenje prava na slobodu javnog okupljanja (članak 16. Ustava i članak 11. stavak 2. Konvencije).

Nije sporna ni činjenica da je ograničenje propisano zakonom, koji je u pravilno provedenom postupku donio Hrvatski sabor većinom glasova ukupnog broja zastupnika (članak 83. stavak 2. Ustava).

Konačno, nije sporna ni činjenica da osporene zakonske odredbe predstavljaju miješanje zakonodavca u ustavno pravo građana zajamčeno člankom 42. Ustava.

a) Ima li ograničenje legitiman cilj?

33. Pravo na slobodu javnog okupljanja može se u smislu članka 16. Ustava ograničavati u prostoru i vremenu ovisno o procjeni jesu li ta ograničenja nužna radi zaštite slobode i prava drugih ljudi te pravnog poretka, javnog morala ili zdravlja. Članak 11. stavak 2. Konvencije dopušta ograničenja tog prava radi interesa državne sigurnosti ili javnog reda i mira, sprječavanja nereda i zločina, zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih.

Slično kao i u slučaju "zasjedanja" najviših državnih tijela, Ustavni sud je i mjeru zabrane povezanu sa "smještajem" tih tijela ispitao u svjetlu općeg cilja ZID-a ZJO/05 koji je Vlada navela u Konačnom prijedlogu ZID-a ZJO/05. To su: - interesi državne sigurnosti

(uključujući zaštitu od terorizma), i - zaštita prava i sloboda drugih (v. točku 15. obrazloženja ove odluke).

a. Interes državne sigurnosti

34. Ustavni sud primjećuje da pojam "interes državne sigurnosti" u praksi može biti pogrešno ili preširoko protumačen u odnosu na ustavno pravo na slobodu javnog okupljanja. Na to ukazuje i predlagatelj kad u svom podnesku postavlja pitanje: "Što je interes državne sigurnosti?", ocjenjujući da su i prava na mirno okupljanje i javni prosvjed dio interesa Republike Hrvatske, pa se i takva okupljanja obavljaju u javnom interesu (v. točku 16.1. obrazloženja ove odluke).

Ustavni sud u tom smislu podsjeća na relevantne međunarodne pravne standarde vezane uz pojam "državne sigurnosti". Oni su u prvom redu sadržani u Načelima iz Sirakuze o ograničenjima i ukidanju odredbi sadržanih u Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima, koje je prihvatilo Gospodarsko i socijalno vijeće Ujedinjenih naroda (*Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*, U.N. Doc. E/CN.4/1985/4, Annex 1985.). Taj dokument sadrži razloge koji opravdavaju ograničenja slobode izražavanja i okupljanja zbog interesa državne sigurnosti. Oni glase:

"29. Za opravdavanje ograničenja određenih prava može se pozvati na državnu sigurnost samo kad se ograničenja uvode radi zaštite opstanka nacije ili njezina teritorijalnog integriteta ili političke neovisnosti protiv sile ili prijetnje silom.

30. Državna sigurnost ne može biti razlog za nametanje ograničenja u cilju sprječavanja lokalnih ili relativno izoliranih prijetnji redu i zakonu.

31. Državna sigurnost ne može se koristiti kao izgovor za nametanje nejasnih ili arbitrarnih ograničenja, a na nju je dopušteno pozvati se samo ako postoje odgovarajući mehanizmi i djelotvorna sredstva protiv zloporabe.

32. Sustavno kršenje ljudskih prava podriva istinsku državnu sigurnost i može ugroziti međunarodni mir i sigurnost. Država odgovorna za takvu povredu ne smije se pozvati na državnu sigurnost da bi opravdala mjere usmjerene na supresiju onih koji se tim povredama protive ili na poduzimanje represivnih postupanja protiv vlastitog naroda."

Razvidno je iz očitovanja Vlade Republike Hrvatske da ona "interese državne sigurnosti" povezuje s osobama koje u Republici Hrvatskoj, prema posebnim propisima, imaju status "štićenih osoba". Članak 7. Uredbe o utvrđivanju poslova protuobavještajne zaštite i osiguranja određenih osoba, objekata i prostora ("Narodne novine" broj 83/03., 11/04. i 70/05.; u daljnjem tekstu: Uredba) propisuje da su štíćene osobe I. kategorije predsjednik Republike Hrvatske, predsjednik Hrvatskog sabora, predsjednik Vlade Republike Hrvatske, predsjednik Ustavnog suda Republike Hrvatske i predsjednik Vrhovnog suda Republike Hrvatske, ali i predsjednici ili poglavari stranih država ili vlada, predsjednici parlamenata stranih država i predsjednici vlada stranih država za vrijeme kad se nalaze na teritoriju Republike Hrvatske. Pojedini objekti i prostori u kojima žive, djeluju ili borave te osobe smatraju se "štićenim objektima i prostorima" (članak 11. Uredbe). Sigurnosne službe i policija imaju obvezu neposredne suradnje sa stručnim službama u tijelima državne vlasti nadležnim za sigurnost i obavljanje protokolarnih

poslova šticeh osoba i šticeh objekata i prostora, kao i s organizatorima određenih javnih događanja (članak 3. stavak 1. Uredbe).

Činjenično je točna tvrdnja Vlade Republike Hrvatske da se najveći broj službenih i radnih posjeta "stranih" šticeh osoba odvija u objektima koja su sjedišta Hrvatskog sabora, predsjednika Republike i Vlade Republike Hrvatske. Stoga se njihova zaštita može pod određenim okolnostima kvalificirati kao "interes državne sigurnosti", jer je riječ o međunarodnoj pravnoj (diplomatskoj) obvezi Republike Hrvatske da osigura zaštitu i nesmetan boravak službenih predstavnika drugih država na svom teritoriju. U tom svjetlu, prigovor predlagatelja, izražen u obliku pitanja ("Vrijede li, temeljem takvog stava, životi i sigurnost građana, recimo na Trgu bana Josipa Jelačića manje od života i sigurnosti državnih dužnosnika, jer na tom trgu javno okupljanje i prosvjedovanje nisu zabranjeni. Kakva je to onda kategorizacija građana?"), Ustavni sud ocjenjuje jednostranim. Taj prigovor ne sagledava na razuman i objektivan način složenost zahtjeva koji se postavljaju pred države u ispunjenju navedenih međunarodnih (diplomatskih) obveza. Razlike u postupanju koje proizlaze iz diplomatskog protokola i vezane su uz mjesta koja posjećuju službeni predstavnici stranih država u Republici Hrvatskoj, ali i one koje proizlaze iz sigurnosnog statusa "šticeh osobe" Republike Hrvatske, ni na koji se način ne mogu sagledavati kroz prizmu nejednakosti među građanima ili njihove "kategorizacije", kao što to pogrešno tvrdi predlagatelj.

Sukladno navedenom, Ustavni sud prihvaća da je pojačana sigurnosna zaštita predsjednika ili poglavara stranih država ili vlada, predsjednika parlamenata stranih država i predsjednika vlada stranih država za vrijeme kad se nalaze na teritoriju Republike Hrvatske poseban aspekt "interesa državne sigurnosti" koji u dostatnoj mjeri opravdava nametanje ograničenja pravu na slobodu javnog okupljanja u blizini šticeh objekata Hrvatskog sabora, Vlade Republike Hrvatske i Ustavnog suda Republike Hrvatske. Ustavni sud ujedno napominje da izričaj "interes državne sigurnosti" u daljnjem tekstu koristi samo u tom uskom značenju vezanom uz sigurnost šticeh osoba I. kategorije u šticehim objektima Republike Hrvatske.

b. Zaštita od terorizma

35. Vlada Republike Hrvatske u svom očitovanju spominje i opasnost od terorizma kao razlog zbog kojega je trebalo propisati osporenu zakonsku mjeru. Predlagatelj u svom podnesku relativizira taj razlog, polazeći od stajališta da sigurnosni rizici postoje uvijek kad se održava neko okupljanje i prosvjed građana, bez obzira gdje se ono održava (v. točke 16.1. i 17. obrazloženja ove odluke).

35.1. Ustavni sud podsjeća da su državne mjere za sprječavanje i suzbijanje terorizma legitimne, ali one uvijek moraju biti razmjerne "naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju" (članak 16. stavak 2. Ustava). One ne smiju biti usmjerene na oblike građanskog neposluha ili prosvjeda, a nikako ih se ne smije koristiti za postizanje određenih političkih, vjerskih ili ideoloških ciljeva. Borba protiv terorizma nikada ne smije postati izlika za opravdavanje arbitrarnog postupanja vlasti koje ograničava ljudska prava i temeljne slobode zajamčene Ustavom.

Berlinska Deklaracija Međunarodne komisije pravnika pod nazivom "Održavanje ljudskih prava i vladavine prava u borbi protiv terorizma" iz 2004. (*The 2004 Berlin Declaration of the International Commission of Jurists on "Upholding Human Rights and the Rule of Law in Combating Terrorism"*) ističe da "omražena priroda terorističkih akata ne smije služiti kao osnova ili izgovor za države da zanemare svoje međunarodne obveze, osobito u zaštiti temeljnih ljudskih prava. (...) Sva ograničenja temeljnih prava moraju biti nužna i razmjerna." Slično tome, Smjernice Odbora ministara Vijeća Europe o zaštiti slobode izražavanja i informacije u doba krize iz 2007. (*Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Protecting Freedom of Expression and Information in Times of Crisis*, 1005th meeting of the Ministers' Deputies, 26 September 2007), upozoravaju na neprihvatljivost nametanja neprimjerenih ograničenja ostvarivanju prava na slobodu izražavanja i okupljanja.

35.2. Ustavni sud prihvaća da mjere za sprječavanje i suzbijanje terorizma mogu biti osobito važno opravdanje za ograničavanje prava na slobodu javnog okupljanja, osobito u svjetlu činjenice da su štićene osobe, odnosno štićeni državni objekti, česta meta terorističkih napada ili njihova pokušaja, ali samo ako su ispunjene prethodno navedene pretpostavke razmjernosti i nužnosti. Pod tim uvjetima, dakle, sprječavanje i suzbijanje terorizma može biti legitiman cilj koji opravdava nametanje zakonske zabrane prava na slobodu javnog okupljanja u blizini objekata koji su sjedišta Hrvatskog sabora, Vlade Republike Hrvatske i Ustavnog suda Republike Hrvatske.

c. Zaštita prava i sloboda drugih

36. Što se tiče zaštite prava i sloboda drugih, Ustavni sud podsjeća da zakonodavac ima obvezu ustanoviti pravilnu ravnotežu između prava na slobodu javnog okupljanja i suprotstavljenih prava onih koji žive, rade ili obavljaju druge poslove na mjestima na kojima se odvija javno okupljanje. Ta ravnoteža mora osigurati da se te druge aktivnosti mogu odvijati paralelno s održavanjem javnog okupljanja, osim u slučaju kad one same ne nameću nerazumne terete.

Prava i slobode drugih (to jest ne-sudionika okupljanja), na koja bi javna okupljanja mogla utjecati, u pravilu uključuju pravo na privatnost, pravo na mirno uživanje vlasništva, pravo na slobodu kretanja, a pod određenim uvjetima i pravo na osobnu sigurnost i slobodu. Nadalje, ograničenja prava na slobodu javnog okupljanja mogu biti opravdana kad im je cilj zaštita prava drugih na slobodu izražavanja i na informaciju, ali i zaštita prava drugih da slobodno prakticiraju svoje vjeru ili izražavaju vlastita uvjerenja.

36.1. Primjerice, privremeni prekid prometa vozila ili privremena nemogućnost pješaćenja nisu, sami po sebi, razlozi za nametanje ograničenja javnom okupljanju, ali ih Europski sud pod određenim okolnostima smatra opravdanom osnovom za njihovo uvođenje. Tako je u presudi *Éva Molnár protiv Mađarske* (2008.) on istaknuo:

"34. Sud primjećuje da stavak 2. članka 11. ovlašćuje države da nametnu 'zakonita ograničenja' ostvarenju prava na slobodu okupljanja. Sud napominje da ograničenja slobode mirnog okupljanja na javnim mjestima mogu služiti zaštiti prava drugih s ciljem da se spriječi nered (*disorder*) i održi uobičajena cirkulacija prometa."

U procjeni utjecaja javnog okupljanja na prava i slobode drugih mora se uzeti u obzir i učestalost sličnih okupljanja pred istovjetnom "publikom". Kumulativan utjecaj na "publiku" u okružju u kojem se dopuštaju mnogobrojna javna okupljanja (primjerice, u dijelu grada koji ima isključivo rezidencijalni karakter) može dovesti do određenih oblika uznemiravanja koja bi se osnovano mogla ograničiti kako bi se zaštitila prava drugih. Učestali i opetovani prosvjedi pojedinih skupina osoba, unatoč tome što zadovoljavaju pretpostavku "mirnih", također bi se pod određenim okolnostima mogli pretvoriti u zlouporabu dominantne pozicije, a po toj bi se osnovi mogli i ograničiti radi zaštite prava i sloboda drugih. Međutim, načelo razmjernosti i u takvim slučajevima zahtijeva da se za postizanje tog legitimnog cilja moraju upotrijebiti najblaža djelotvorna sredstva, a procjena uvijek mora ovisiti o okolnostima konkretnog slučaja.

36.2. Ustavni sud zaključno ocjenjuje da zaštita prava i sloboda drugih može biti opravdana osnova za ograničenje prava na slobodu javnog okupljanja. Istodobno, međutim, polazeći od činjenice da javna okupljanja konstituiraju, *per definitionem*, samo privremeno miješanje u prava i slobode drugih i polazeći od potrebe za održavanjem i unapređenjem tolerancije u demokratskom društvu, Ustavni sud napominje da za svako ograničenje javnih okupljanja po toj osnovi mora postojati ozbiljan stupanj izvjesnosti da će zadiranje u prava i slobode drugih biti prekomjerno, odnosno nerazumno (v., primjerice, praksu Europskog suda u predmetima *Ashughyan protiv Armenije*, presuda, 17. srpnja 2008., zahtjev br. 33268/03 § 90.; *Balçık i drugi protiv Turske* (2007), § 49.; *Oya Ataman protiv Turske* (2006), § 38.; *Nurettin Aldemir i drugi protiv Turske* (2007), § 43.).

37. Sukladno svim prethodnim navodima, Ustavni sud utvrđuje da se ciljevima zakonske mjere zabrane javnog okupljanja na mjestima propisanim u osporenom članku 11. stavku 1. alineji 6. ZJO-a, koja su istaknuta u Konačnom prijedlogu ZID-a ZOJ/05, ne može odreći legitimnost u odnosu na objekte u kojima su sjedišta Hrvatskog sabora, Vlade Republike Hrvatske i Ustavnog suda Republike Hrvatske, ali ne i u odnosu na objekt u kojem je sjedište predsjednika Republike Hrvatske.

Ova ocjena daje se u odnosu na činjenično stanje koje postoji u času donošenja ove odluke. Međutim, ona je istodobno i načelnog karaktera, jer bi svaka promjena sjedišta spomenutih državnih tijela podlijeerala istovjetnom testu ustavnosti s aspekta ustavnog prava na slobodu javnog okupljanja.

a. Sjedište predsjednika Republike Hrvatske

38. Polazeći od prethodno iznesenih načelnih pravnih stajališta, Ustavni sud dužan je uvažiti činjenične okolnosti vezane uz objekt u kojem je sjedište predsjednika Republike Hrvatske. Taj se objekt mora sagledavati zajedno s ograđenim prostorom unutar kojega je smješten, jer samo zajedno čine cjelinu. Riječ je o široko postavljenom ograđenom sigurnosnom području koje bi moralo zadovoljavati interese državne sigurnosti, uključujući zaštitu od terorizma, ali i zaštitu sloboda i prava drugih. Objekt u kojem je smješten predsjednik Republike Hrvatske, dakle, izgrađen je tako da sam po sebi onemogućuje ostvarenje komunikativne svrhe bilo kakvog javnog okupljanja.

Uvažavajući opisano činjenično stanje, Ustavni sud ocjenjuje da zakonska zabrana mirnog okupljanja i javnog prosvjeda najmanje 100 metara od prethodno opisanog objekta otvara sumnju u legitimnost cilja koji se njome želio postići (zaštita "interesa državne sigurnosti", uključujući zaštitu od terorizma, odnosno zaštita prava i sloboda drugih). U okolnostima konkretnog slučaja, mjera zabrane iz članka 11. stavka 1. alineje 6. ZJO-a (članka 1. stavka 3. ZID-a ZJO/05) zapravo dovodi do dodatnog prostornog proširenja zabrane javnog okupljanja na još najmanje 100 metara od već ionako ograđenog i strogo čuvanog područja u sigurnosnom smislu. Imajući u vidu i činjenicu da se sam objekt u kojem je smješten predsjednik Republike Hrvatske nalazi duboko unutar ograđenog područja, za takvu zakonsku mjeru nema razumnog i objektivnog opravdanja. Zbog toga ta zakonska mjera nedvojbeno konstituira *prima facie* povredu ustavnog prava na slobodu javnog okupljanja zajamčenog člankom 42. Ustava, kad je riječ o objektu u kojem je sjedište predsjednika Republike Hrvatske.

Iz navedenog je razloga Ustavni sud ukinuo članak 11. stavka 1. alineje 6. ZJO-a (članka 1. stavka 3. ZID-a ZJO/05) u dijelu koji glasi: "Predsjednik Republike Hrvatske,".

39. S druge strane, činjenične okolnosti vezane uz objekte u kojima su sjedišta Hrvatskog sabora, Vlade Republike Hrvatske i Ustavnog suda Republike Hrvatske bitno se razlikuju od onih vezanih uz objekt u kojem je sjedište predsjednika Republike Hrvatske. U odnosu na te objekte, Ustavni sud utvrđuje postojanje legitimnog cilja osporene zakonske mjere. Oni se, naime, nalaze na Trgu sv. Marka u Zagrebu i oko njih ne postoji mogućnost ustanovljivanja ograđenog sigurnosnog područja.

Stoga je u daljnjem postupku bilo potrebno ispitati razmjernost osporene zakonske mjere zabrane javnog okupljanja na prostoru najmanje 100 metara od navedenih triju objekata.

b) Je li zabrana razmjerna legitimnom cilju koji se želio postići?

40. Opće je pravilo da ograničenja ustavnih prava moraju ispunjavati stroge zahtjeve načela razmjernosti. Međutim, pravo na slobodu javnog okupljanja u tom je smislu specifično, jer se načelo razmjernosti ne odnosi izravno na uravnoteživanje samog prava i razloga koji govore u korist miješanja u to pravo. Umjesto toga, kod prava na slobodu javnog okupljanja načelo razmjernosti više zahtijeva uravnoteživanje prirode i širine miješanja, s jedne strane, i razloga koji govore u prilog miješanju, s druge strane. Širina miješanja u to pravo ovisi, dakle, isključivo o legitimnom cilju koji opravdava miješanje i uvijek pretpostavlja zahtjev da se najblažim sredstvima za postizanje tog cilja mora dati prednost pred svim drugima (Smjernice, toč. 39., str. 23. i 24.).

Stoga je opće pravilo da nadležne vlasti u području prava na slobodu javnog okupljanja ne bi trebale birati između "nemiješanja" i "zabrane" javnih okupljanja, nego nastojati odrediti ograničenja "srednjeg stupnja" koja mogu na primjeren način služiti legitimnim ciljevima zbog kojih se trebaju uvesti (Smjernice, točka 99., str. 37.).

40.1. Pri razmatranju razmjernosti zakonske mjere zabrane javnog okupljanja na prostoru najmanje 100 metara od objekata u kojima su sjedišta Hrvatskog sabora, Vlade

Republike Hrvatske i Ustavnog suda Republike Hrvatske, Ustavni sud polazi od sljedećih načelnih pravnih stajališta:

- prvo, pravo na slobodu javnog okupljanja, iako samostalne ustavne naravi, uvijek se mora sagledavati u svjetlu prava na slobodu izražavanja. Kritika vladinih mjera ili državnih dužnosnika nikada ne smije, sama po sebi, konstituirati dostatnu osnovu za uvođenje mjera kojima se ograničava pravo na slobodu javnog okupljanja. U tom smislu Ustavni sud prihvaća načelno pravno stajalište Europskog suda da su "granice dopuštenog kritičizma šire ... u odnosu na vladu negoli u odnosu na privatnog građanina, ili čak političara. U demokratskom sustavu, postupanja ili propusti vlade moraju biti predmet dubljeg ispitivanja ne samo zakonodavnih i sudskih vlasti, već također i javnog mnijenja" (predmet *Incal protiv Turske*, presuda, 9. lipnja 1998., zahtjev br. 22678/93, § 54.);

- drugo, javna okupljanja uvijek se održavaju radi prenošenja poruke određenoj "ciljanoj" osobi, skupini, organizaciji ili tijelu. Stoga je potrebno uvažavati opće pravilo da se održavanje javnih okupljanja treba omogućiti u granicama "oka i uha" adresata kojemu su poruke s javnog okupljanja namijenjene (*within 'sight and sound' of the target audience*). I u situacijama kad se nameću ograničenja u odnosu na "vrijeme, mjesto ili način" javnog okupljanja (*'time, place and manner' restrictions*) potrebno je odabirati ona koja ne remete prijenos poruke ciljanom adresatu (Smjernice, točke 3.5. i 99-101., str. 9. i 38-39.). Riječ bi bila, primjerice, o dopuštenim ograničenjima vezanim uz promjenu "vremena" ili "mjesta" javnog okupljanja, dok bi se "način" ograničenja mogao odnositi, primjerice, na zabranu uporabe različitih sredstava za pojačavanje zvukova ili svjetlećih i vizualnih efekata, koju je opravdano ograničiti ovisno o mjestu ili vremenu na kojem se okupljanje održava (Smjernice, točka 99., str. 37.). Općenito, dakle, svaka mjera koja trajno narušava komunikativnu svrhu prava na slobodu javnog okupljanja mogla bi se na načelnoj razini kvalificirati kao *prima facie* povreda tog ustavnog prava;

- treće, blanketne zakonske zabrane okupljanja na određenom mjestu ili u određeno vrijeme u pravilu ukazuju na prekomjerno zadiranje u pravo na slobodu okupljanja, jer ne uzimaju u obzir osobite okolnosti svakog konkretnog slučaja. Stoga "... blanketne zakonske odredbe, koje zabranjuju okupljanja u određeno vrijeme ili na određenim mjestima, zahtijevaju puno veće opravdanje negoli ograničenja pojedinačnih okupljanja." (Smjernice, točka 2.4. i 102., str. 98.). Zajedničko je stajalište OSCE, ODIHR i Venecijanske komisije da su neprimjerene "blanketne zabrane" okupljanja na područjima u neposrednoj blizini zgrada najviših tijela državne vlasti (v. Prilog 2., točku 3.).

40.2. S druge strane, međutim, Ustavni sud dužan je uvažiti i činjenicu da ispitivanje razmjernosti osporene zakonske mjere zabrane javnog okupljanja na prostoru najmanje 100 metara od objekata u kojima su sjedišta Hrvatskog sabora, Vlade Republike Hrvatske i Ustavnog suda Republike Hrvatske ovisi i o odgovoru na pitanje:

- je li Trg sv. Marka u Zagrebu uopće prikladno mjesto za održavanje javnih okupljanja u smislu članka 4. stavka 1. ZJO-a, a da istodobno bude omogućeno ostvarivanje

legitimnih ciljeva zakonodavca, to jest zaštita interesa državne sigurnosti, uključujući zaštitu od terorizma, i zaštita prava i sloboda drugih?

a. Prikladnost prostora za održavanje javnih okupljanja

41. Prikladnost mjesta nužna je pretpostavka za održavanje javnih okupljanja. Nju sadrži članak 10. ZJO-a, a spominje se i u Smjernicama.

41.1. Ustavni sud prihvaća načelo da su "okupljanja isto toliko legitimna uporaba javnog prostora kao što su to komercijalne aktivnosti i kretanje vozila ili pješački promet" (Smjernice, točka 3.2., str. 9.). To je načelo izraženo i u praksi Europskog suda, koji ističe da "bilo koja demonstracija na javnom mjestu može uzrokovati određeni poremećaj uobičajenog života, uključujući i zastoj u prometu, a kada prosvjednici ne djeluju nasilno važno je da tijela državne vlasti pokažu određen stupanj tolerancije prema mirnim skupovima kako pravo na slobodu okupljanja koje jamči članak 11. Konvencije ne bi bilo lišeno svoje biti (*Balcik protiv Turske* (2007), § 52.; *Ashughyan protiv Armenije* (2008.), § 90.)".

Ustavni sud također prihvaća načelo da zakoni i drugi propisi koji uređuju prostorno planiranje moraju uzimati u obzir potencijalni utjecaj budućeg projektiranja javnog prostora na djelotvorno ostvarenje prava na slobodu javnog okupljanja (Smjernice, točka 24. str. 20.).

42. Navedena načela, međutim, nisu primjenjiva ili su teško primjenjiva u situaciji koja je predmet ispitivanja u ovom ustavnosudskom postupku. U konkretnom je slučaju riječ o zadanom i definiranom stanju prostora koji je determiniran povijesnim i kulturnim obilježjima Gornjeg grada, odnosno samog Trga sv. Marka u Zagrebu.

Trg sv. Marka ima izrazito malu površinu (cca 5.428 m², to jest 59 m x 92 m). U njegovu je središtu sakralni objekt i jedan od najznačajnijih povijesnih spomenika hrvatske kulture (Crkva sv. Marka izgrađena je kao trobrodna dvoranska građevina, izvorno iz 14. stoljeća, a dominira cijelim prostorom Trga). Crkvu s tri strane - na iznimno maloj udaljenosti - okružuju objekti u kojima su sjedišta Hrvatskog sabora, Vlade Republike Hrvatske i Ustavnog suda Republike Hrvatske (10 m od zgrade Vlade Republike Hrvatske; 12,5 m od zgrade Hrvatskog sabora; 21,5 m od zgrade Ustavnog suda Republike Hrvatske, računa li se najmanja udaljenost). Objekti Hrvatskog sabora i Vlade Republike Hrvatske protežu se cijelom dužinom Trga od sjevera prema jugu u ukupnoj duljini od cca 80 metara, a međusobno su udaljeni cca 58 m (između njih je crkva).

Trg je ujedno i arheološko (višeslojno) nalazište: postojanje horizonta iz kasnog brončanog doma potvrdili su nalazi nekoliko naseobinskih objekata, a otkriveni su i značajni ostatci naselja halštatske kulture starijega željeznoga doba (8.-6. stoljeće pr. Kr.) te zemunica latenske kulture mlađega željeznoga doba (2.-1. stoljeće pr. Kr.). Otkriveno je i nalazište srednjovjekovnoga groblja, koje je definirano u uskom pojasu ispred južnog i zapadnog pročelja Crkve sv. Marka. Pronađena su 34 kosturna groba. Sve su grobne rake pronađene vrlo plitko, neposredno ispod tankih recentnih slojeva. Bile su duboke od 5 do 15 cm, samo u dva slučaja od 25 do 35 cm. (*Izvor podataka:* Bugar,

Aleksandra; Mašić, Boris. Srednjovjekovno groblje na Trgu sv. Marka u Zagrebu, Muzej Grada Zagreba, Zagreb, 171-177.)

Konačno, mogućnost pristupa samom Trgu izrazito je sužena zbog uskih ulica u kojima su većina zgrada također spomenici kulture.

Navedene činjenice ukazuju na visok stupanj neprikladnosti Trga sv. Marka za održavanje javnih okupljanja, što bi dalje moglo ukazivati na razmjernost mjere koju je zakonodavac propisao u osporenom članku 11. stavku 1. alineji 6. ZJO-a (članku 1. stavku 3. ZID-a ZJO/05), a kojom je nastojao ostvariti legitime ciljeve, to jest na takvom mjestu osigurati sigurnosnu zaštitu, uključujući zaštitu od terorizma, te zaštitu prava i sloboda drugih. Čini se da na tu ocjenu ne bi mogla utjecati ni činjenica da, zbog male površine Gornjeg grada i prostornog smještaja Trga sv. Marka na njemu, zakonska zabrana javnog okupljanja najmanje 100 metara od objekata troje državnih tijela znači faktičnu nemogućnost pristupa sudionika javnog okupljanja cijelom središnjem povijesnom dijelu zagrebačkog Gornjeg grada, a time i stvarnu zabranu javnog okupljanja na njemu.

U tom svjetlu, ostaje da se ispita je li osporena zakonska zabrana doista nužna u svjetlu demokratskog razvitka hrvatskog društva.

c) Je li zabrana nužna u demokratskom društvu?

43. U predmetu *Kršćani protiv rasizma i fašizma protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (1980.) Europska komisija obrazložila je značenje pojma "nužne" zabrane u smislu članka 11. stavka 2. Konvencije:

"Stajalište je Komisije da se generalna zabrana demonstracija može jedino opravdati ako postoji stvarna opasnost od nereda koji se ne mogu spriječiti drugim manje strožim mjerama. U vezi s tim, vlast mora uzeti u obzir učinak zabrane povorki koje same po sebi ne stvaraju opasnost za javni red. Samo ako štetnost takvih povorki obuhvaćenih zabranom preteže nad sigurnosnim kriterijima opravdanosti cilja zabrane, i ako ne postoji mogućnost izbjegavanja nepoželjnih sporednih posljedica zabrane uskim određivanjem obuhvata njezine prostorne primjene i trajanja, može se smatrati da je zabrana nužna u okviru značenja stavka 2. članka 11. Konvencije."

Nadalje, u predmetu *Udruženje građana Radko i Paunkovski protiv Makedonije* (2009.) Europski sud sažeo je načelna pravna stajališta o okviru pojma "nužno u demokratskom društvu" kad je riječ o članku 11. Konvencije. Mjerodavni dio presude glasi:

"4. 'Nužno u demokratskom društvu'

(a) Opća načela sudske prakse Europskog suda

(...)

66. Izuzeci od prava na slobodu udruživanja moraju se tumačiti strogo i samo uvjerljivi i snažni razlozi mogu opravdati ograničavanja te slobode. Svako miješanje mora odgovarati 'prijekoju društvenoj potrebi' (*pressing social need*). U prvom je redu na državnim vlastima da procjene postoji li 'prijeka društvena potreba' za nametanje zadanih ograničenja u općem interesu. Dok Konvencija u tom smislu ostavlja vlastima slobodu procjene, njihova je procjena predmet nadzora Suda i u odnosu na pravo i u odnosu na

odluke na koje je ono primijenjeno, uključujući i odluke koje su donijeli neovisni sudovi (vidi presudu u predmetu *Gorzelik i ostali protiv Poljske*, gore navedenu, §§ 95, 96).

67. U ispitivanju slučaja nije zadaća Suda da nadomjesti svojim stajalištem ono mjerodavnih državnih tijela, već da sukladno članku 11. ispita odluke koje su ona donijela u obavljanju svoje procjene (*discretion*). To ne znači da se on mora ograničiti na utvrđivanje je li odgovorna država svoju procjenu izvršila razumno, pažljivo i u dobroj vjeri; on osporeno miješanje mora sagledavati u svjetlu slučaja kao cjeline i utvrditi je li ono bilo 'razmjerno legitimnom cilju koji se želio postići' te jesu li razlozi koje je državna vlast pružila radi njegova opravdanja 'relevantni i dostatni' (*relevant and sufficient*) (...)."

Konačno, u predmetu *Stankov i Ujedinjena makedonska organizacija Ilinden protiv Bugarske* (2001., § 111.) Europski sud zauzeo je načelno stajalište da zabrana javnog okupljanja "u okolnostima kad nema stvarno predvidljivog (*real foreseeable*) rizika od nasilničkog djelovanja ili poticanja na nasilje ili bilo kojeg drugog oblika odbacivanja demokratskih načela" nije opravdana u smislu članka 11. stavka 2. Konvencije.

44. Prethodna mjerila, zajedno s činjenicama vezanim uz prostorna obilježja Trga sv. Marka u Zagrebu, pokazuju se odlučujućima za ocjenu o tome postoji li, u svjetlu razvitka Hrvatske kao demokratskog društva, nužnost, odnosno "prijeka društvena potreba" *a priori* zakonski zabraniti javna okupljanja u smislu članka 4. stavka 1. ZJO-a na način na koji je to učinio zakonodavac u osporenom članku 1. stavcima 3. i 4. ZID ZJO-a.

Čini se da u konkretnom slučaju ipak ne postoji prijeka društvena potreba u smislu članka 11. stavka 2. Konvencije za opstojnošću apsolutne zakonske zabrane javnog okupljanja iz članka 4. stavka 1. ZJO-a. Na činjenicu da ne postoji nužnost opstanka osporene zakonske zabrane radi očuvanja vrijednosti demokratskog društva ukazuje jedan aspekt prigovora podnositelja koji se odnosi na nejednako postupanje prema sudionicima različitih oblika javnih okupljanja na prostoru Trga sv. Marka u Zagrebu, to jest unutar 100 metara od objekata Hrvatskog sabora, Vlade Republike Hrvatske i Ustavnog suda Republike Hrvatske.

2) Nejednako postupanje u usporedivim situacijama

45. Predlagatelj u svom podnesku navodi: "Zakonodavac se u obrazloženju poziva i na globalnu prijetnju terorizmom. (...) ne postoji li takva prijetnja i onda kada su unutar kruga od 100 metara od Markova trga održavaju okupljanja kojima je svrha ostvarivanje gospodarskih, vjerskih, športskih i inih interesa? Ta se okupljanja, dapače, sukladno članku 33. Zakona o javnom okupljanju, ovisno o broju sudionika, ne moraju niti prijavljivati te se na njih zabrana ... ne odnosi."

a) Opća načela vezana uz nejednako postupanje

46. Ustavni sud podsjeća da je načelo jednakog postupanja jedno od vodećih načela (*guiding principles*) pri uređivanju prava na slobodu javnog okupljanja. Ono zahtijeva da javna "okupljanja u usporedivim okolnostima ne podliježu različitim razinama ograničenja" (Smjernice, točka 33., str. 23.). U Smjernicama se to načelo definira kao poseban oblik zabrane diskriminacije.

b) *Dovodi li zabrana do nejednakog postupanja prema sudionicima javnih okupljanja?*

47. Ustavni sud prethodno je već utvrdio selektivnu narav osporene zakonske mjere zabrane javnog okupljanja najmanje 100 metara od objekata u kojima su smješteni Hrvatski sabor, Vlada Republike Hrvatske i Ustavni sud Republike Hrvatske (v. točku 27. obrazloženja ove odluke).

To znači da se zabrana odnosi samo na javna okupljanja kojima je svrha javno izražavanje i promicanje političkih, socijalnih i nacionalnih uvjerenja i ciljeva (članak 4. stavak 1. ZJO-a).

Ta se zabrana ne odnosi ni na javne priredbe koje se organiziraju radi ostvarivanja prihoda u okviru registrirane djelatnosti, a koja, s obzirom na predmnijevani broj sudionika ili narav priredbe, zahtijevaju poduzimanje posebnih sigurnosnih mjera (članak 4. stavak 2. ZJO-a), ni na druge oblike okupljanja kojima je svrha ostvarivanje gospodarskih, vjerskih, kulturnih, humanitarnih, športskih, zabavnih i inih interesa (članak 4. stavak 3. ZJO-a). Takva je okupljanja dopušteno održavati unutar prostora od 100 metara od objekata u kojima su smješteni Hrvatski sabor, Vlada Republike Hrvatske i Ustavni sud Republike Hrvatske. Štoviše, njih je dopušteno održavati čak i bez obveze njihove prijave nadležnom policijskom tijelu ako je riječ o skupini manjoj od 20 osoba (članak 1. stavak 4. ZID-a ZJO/05, odnosno članak 11. stavak 2. ZJO-a).

Važno je podsjetiti i na činjenicu da dosadašnja praktična iskustva nesporno pokazuju da je unutar prostora najmanje 100 metara od zgrada u kojima su smješteni Hrvatski sabor, Vlada Republike Hrvatske i Ustavni sud Republike Hrvatske moguće organizirati navedena javna okupljanja, a da istodobno budu ostvarene sve sigurnosne i druge pretpostavke važne za njihov neometan, miran i nenasilnički tijek.

47.1. Za razliku od tih oblika javnog okupljanja, javna okupljanja u smislu članka 4. stavka 1. ZJO-a, kojima je svrha javno izražavanje i promicanje političkih, socijalnih i nacionalnih uvjerenja i ciljeva, zakonom su zabranjeni (generalno, blanketno, apsolutno i *a priori*). Ta je zabrana istodobno jačeg intenziteta i u odnosu na dopušteni broj subjekata - sudionika takvih okupljanja. Zabrana, naime, obuhvaća i skupinu manju od 20 sudionika, koja je inače donja granica za kvalificiranje nekog okupljanja "javnim okupljanjem" u smislu članka 4. stavka 1. ZJO-a. Mjerodavni članci ZJO-a glase:

"Članak 4.

Mirnim okupljanjem i javnim prosvjedom podrazumijeva se svako organizirano okupljanje više od 20 ljudi, koje se održava radi javnog izražavanja i promicanja političkih, socijalnih i nacionalnih uvjerenja i ciljeva.

(...)"

"Članak 11.

(...)

U slučaju iz stavka 1. podstavka 6. ovoga članka ne primjenjuje se odredba članka 4. stavka 1. ovoga Zakona, u dijelu kojim se određuje broj sudionika okupljanja."

47.2. Ustavni sud utvrđuje da osporena zakonska zabrana nedvojbeno dovodi do nejednakog postupanja prema sudionicima različitih oblika javnih okupljanja ovisno o tome koje se poruke s pojedinog okupljanja šalju neposrednom adresatu. Ako je riječ o javnom okupljanju radi javnog izražavanja i promicanja političkih, socijalnih i nacionalnih uvjerenja i ciljeva, onda je takvo okupljanje zabranjeno. Nasuprot tome, ako je riječ o javnom okupljanju radi javnog izražavanja i promicanja ne-političkih, ne-socijalnih i ne-nacionalnih uvjerenja i ciljeva, onda je takvo okupljanje dopušteno.

Štoviše, ako je riječ o javnom okupljanju radi javnog izražavanja i promicanja političkih, socijalnih i nacionalnih uvjerenja i ciljeva, onda se zabrana takvog okupljanja proširuje na bilo koju skupinu osoba, neovisno o broju sudionika.

c) Je li kod različitih oblika javnih okupljanja riječ o usporedivim situacijama?

48. Pri ocjeni je li kod javnih okupljanja u smislu članka 4. stavka 1. ZJO-a i javnih priredbi te drugih oblika javnog okupljanja u smislu članka 4. stavaka 2. i 3. ZJO-a riječ o usporedivim pravnim situacijama, Ustavni sud pošao je od temeljne postavke: članak 42. Ustava, a time i ZJO, štiti samo okupljanja (svih vrsta) koja su "mirna".

I Europski sud je u predmetu *Stankov i Ujedinjena makedonska organizacija Ilinden protiv Bugarske* (2001., § 77.) posebno naglasio da "članak 11. Konvencije štiti samo pravo na 'mirno okupljanje'. Taj pojam - sukladno praksi Komisije - ne obuhvaća demonstracije u kojima organizatori i sudionici imaju nasilničke namjere".

U Smjernicama se također ističe da sloboda okupljanja "obuhvaća sve tipove okupljanja, bilo javnih ili privatnih, pod uvjetom da su 'mirna'" (v. Prilog 2., točku 2.). U njima se pojam "mirnog" okupljanja podrobnije razrađuje. Mjerodavni dio glasi:

"25. ... Samo je 'mirno' okupljanje zaštićeno pravom na slobodu okupljanja. Europski sud za ljudska prava je utvrdio da su 'jedina vrsta događanja u praksi koja ne spadaju u 'mirno okupljanje' ona u kojima su organizator i sudionici namjeravali upotrijebiti silu'. Sudionici se također moraju suzdržati od uporabe sile (iako uporaba sile od malog broja sudionika ne bi trebala automatski dovesti do kvalifikacije inače mirnog okupljanja kao ne-mirnog /*non-peaceful*/ ...). Stoga bi se okupljanje trebalo smatrati mirnim ako su organizatori pokazali miroljubive namjere, i to se treba predmnijevati osim ako ne postoje snažni i očiti dokazi da su sami organizatori ili sudionici tog određenog događanja namjeravali uporabiti, zagovarati ili poticati nasilje.

26. Pojam 'miran' mora se tumačiti tako da uključi ponašanje koje može smetati ili vrijeđati osobe koje se protive idejama ili tvrdnjama koje se propagiraju, pa čak i ponašanje koje privremeno koči, usporava ili sprječava aktivnosti treće strane. Tako se, primjerice, okupljanja kojima se zapravo pruža pasivan otpor moraju okarakterizirati kao 'mirna'. Nadalje, u tijeku okupljanja 'pojedinaac, koji ostane mirnog ponašanja ili miroljubivih namjera, ne prestaje uživati pravo na mirno okupljanje zbog sporadičnog nasilja ili drugih kažnjivih djela koje su počinile druge osobe u tijeku demonstracija.'

27. Raspon ponašanja koji se smatra 'nasiljem' mora se usko tumačiti, ali se izuzetno može proširiti iznad čisto fizičkog nasilja tako da uključi i nečovječno i ponižavajuće postupanje, ili namjerno zastrašivanje ili uznemiravanje okupljene skupine ljudi (*captive audience*). U tom se slučaju može dogoditi i zatiranje odredaba o pravima (...).

28. Ako je ispunjeno ovo temeljno mjerilo 'mirnog' (*'peacefulness'*), ono za sobom povlači pozitivne obveze državnih vlasti sadržanih u pravu na slobodno ili mirno okupljanje (...). Važno je primijetiti da okupljanja koja prežive ovaj početni test (i tako, *prima facie*, zavrijede zaštitu) mogu još uvijek biti zakonito ograničena zbog javnog reda ili na temelju drugog legitimnog razloga (...)." (str. 20-21.)

48.1. Čini se da ni sa sigurnosnog aspekta ni s aspekta zaštite prava i sloboda drugih ne bi moglo biti razlike između javnih okupljanja u smislu članka 4. stavka 1. ZJO-a i javnih priredbi te drugih oblika javnih okupljanja u smislu članka 4. stavaka 2. i 3. ZJO-a. Uvijek je, naime, riječ o "mirnim" okupljanjima, samo različitih ciljeva.

Različitost ciljeva javnih okupljanja mirnog karaktera ne konstituira u demokratskom društvu ustavnopravno prihvatljivo mjerilo za njihovo razlikovanje.

Slično tome, eventualna potreba za različitim procjenama stupnja i opsega osiguranja javnih okupljanja različitih ciljeva, ali i stupnja izvjesnosti njihova mirnog karaktera, ne konstituira ustavnopravno prihvatljivo mjerilo za njihovo razlikovanje.

Zaključno, usporede li se javna okupljanja u smislu članka 4. stavka 1. ZJO-a i javne priredbe te drugi oblici javnih okupljanja u smislu članka 4. stavaka 2. i 3. ZJO-a, nedvojbeno je riječ o usporedivim pravnim situacijama.

d) Postoji li opravdanje za nejednako postupanje prema sudionicima različitih oblika javnih okupljanja?

49. U usporedivoj pravnoj situaciji s obzirom na mjesto, vrijeme i način održavanja različitih oblika javnih okupljanja na prostoru najmanje 100 metara od objekata u kojima su smješteni Hrvatski sabor, Vlada Republike Hrvatske i Ustavni sud Republike Hrvatske, Ustavni sud ponavlja da je osporena zakonska mjera usmjerena isključivo na zabranu javnih okupljanja koja prenose poruke vezane uz politička, socijalna i nacionalna uvjerenja i ciljeve.

Ustavni sud istodobno primjećuje da su "neposredni adresati" tih poruka po naravi stvari upravo Hrvatski sabor i Vlada Republike Hrvatske.

U tom svjetlu, Ustavni sud mora postaviti pitanje: ima li objektivnog i razumnog opravdanja zabranjivati na prostoru najmanje 100 metara od zgrada u kojima su smješteni Hrvatski sabor i Vlada Republike Hrvatske javna okupljanja koja prenose poruke vezane uz politička, socijalna i nacionalna uvjerenja i ciljeve i kojima su neposredni "adresati" upravo tijela koja su na tom prostoru smještena, a istodobno na tom istom prostoru dopuštati javna okupljanja koja prenose poruke vezane uz ne-politička, ne-socijalna i ne-nacionalna uvjerenja i ciljeve (to jest, koja su vezana uz gospodarske, vjerske, kulturne, humanitarne, športske, zabavne i druge interese), a kojima neposredni "adresati" po naravi stvari ne moraju biti tijela koja su na tom prostoru smještena?

49.1. Ustavni sud također primjećuje da ni u Konačnom prijedlogu ZID-a ZJO/05 ni u očitovanju Vlade Republike Hrvatske to razlikovanje u postupanju nije ničim obrazloženo.

Istodobno, razlozi koje je državna vlast pružila radi opravdanja apsolutne, generalne, blanketne, apriorne, proširene i selektivne zakonske zabrane bilo kojeg javnog okupljanja u smislu članka 4. stavka 1. ZJO-a na prostoru najmanje 100 metara od zgrada u kojima su smješteni Hrvatski sabor, Vlada Republike Hrvatske i Ustavni sud Republike Hrvatske - ne pokazuju se ni relevantni ni dostatni u smislu članka 11. Konvencije.

50. U takvoj situaciji Ustavni sud mora zaključiti da zabrane koje se vode specifičnim ciljevima pojedinih oblika javnih okupljanja nemaju objektivno i razumno opravdanje ni s jednog aspekta, pa ni s aspekta zaštite interesa državne sigurnosti, uključujući zaštitu od terorizma, ali ni s aspekta zaštite prava i sloboda drugih.

U nedostatku "relevantnih i dostatnih razloga" koji bi jasno ukazivali na opravdanost zabrane samo pojedinih oblika javnih okupljanja na prostoru najmanje 100 metara od zgrada u kojima su smješteni Hrvatski sabor, Vlada Republike Hrvatske i Ustavni sud Republike Hrvatske, mora se zaključiti da osporena zakonska zabrana dovodi do nejednakog postupanja nesuglasnog s člankom 3. i člankom 14. Ustava, jer postavlja politička, socijalna i nacionalna uvjerenja i ciljeve na razinu diskriminatornih osnova i bez relevantnog i dostatnog razloga sprječava ostvarenje općeg načela da se održavanje javnih okupljanja treba omogućiti u granicama "oka i uha" (*sight and sound*) adresata kojemu su poruke s javnog okupljanja namijenjene.

Štoviše, činjenica da se ta zakonska zabrana proširuje na bilo koju skupinu sudionika, pa i na onu koju čini manje od 20 osoba, samo dodatno pojačava ocjenu da osporeno zakonsko rješenje nema objektivno i razumno opravdanje.

51. Zbog navedenih je razloga Ustavni sud ukinuo članak 1. stavke 2. i 3. ZID ZJO/05 (članak 11. stavak 1. alineju 6. i stavak 2. ZJO-a).

VII. ZAKLJUČCI USTAVNOG SUDA

1) Točka I. izreke

52. Ustavni sud je, na temelju članka 55. stavka 1. Ustavnog zakona, odlučio kao u točki I. izreke, ocjenjujući da:

1) pojedinačni prosvjed (to jest prosvjed jedne osobe) nije predmet uređenja ZJO-a, jer se na taj prosvjed primjenjuju pravila drugih mjerodavnih zakona provedba kojih je pretežito u nadležnosti policijskih tijela i predstavlja redovit djelokrug njihovih redarstvenih poslova usmjerenih očuvanju javnog reda i mira (javnog poretka) i javne sigurnosti (točka 28.2.);

2) u nedostatku obrazloženja koje bi ukazivalo na njegov legitiman cilj, članak 1. stavak 3. ZID-a ZJO/05. (članak 11. stavak 1. alineja 6. ZJO-a) u dijelu

koji propisuje zabranu održavanja javnih okupljanja u smislu članka 4. stavka 1. ZJO-a "najmanje 100 metara od objekata u kojima ... zasjedaju Hrvatski sabor, Predsjednik Republike Hrvatske, Vlada Republike Hrvatske i Ustavni sud Republike Hrvatske" nije u skladu s člankom 42. Ustava, jer se njime - u odnosu na bilo koje, unaprijed nepoznato, konkretno mjesto i objekt - ukida sama bit ustavnog prava na slobodu javnog okupljanja, a da ne postoji ustavnopravno prihvatljiv razlog kojim bi se to ukidanje moglo opravdati (točke 29. i 30.);

3) zakonska zabrana javnog okupljanja u smislu članka 4. stavka 1. ZJO-a na prostoru najmanje 100 metara od objekta u kojem je smješten predsjednik Republike Hrvatske nema legitiman cilj, odnosno razumno i objektivno opravdanje, pa ta zabrana konstituira *prima facie* povredu ustavnog prava na slobodu javnog okupljanja zajamčenog člankom 42. Ustava (točka 38.);

4) zakonska zabrana javnog okupljanja u smislu članka 4. stavka 1. ZJO-a na prostoru najmanje 100 metara od objekata u kojima su smješteni Hrvatski sabor, Vlada Republike Hrvatske i Ustavni sud Republike Hrvatske (Trg sv. Marka u Zagrebu):

- ima legitiman cilj (točka 39.),

- prostor je u visokom stupnju neprikladan za javna okupljanja, što ukazuje na razmjernost osporene zakonske zabrane (točke 41. i 42.),

- unatoč tome, zabrana nije "nužna u demokratskom društvu", jer ne postoji "prijeka društvena potreba" za njezinu opstojnost u smislu članka 11. stavka 2. Konvencije (točke 43. i 44.), što dokazuje činjenica da na tom prostoru zakonom nije zabranjeno organizirati javne priredbe koje zahtijevaju poduzimanje posebnih sigurnosnih mjera (članak 4. stavak 2. ZJO-a), kao ni druge oblike okupljanja kojima je svrha ostvarivanje gospodarskih, vjerskih, kulturnih, humanitarnih, športskih, zabavnih i inih interesa (članak 4. stavak 3. ZJO-a). Stoga se zabranom samo onih javnih okupljanja, kojima je svrha izražavanje političkih, socijalnih i nacionalnih uvjerenja i ciljeva, ta uvjerenja i ciljevi bez objektivnog i razumnog opravdanja postavljaju na razinu diskriminatornih osnova, što je suprotno članku 3. i članku 14. Ustava (točke 45. do 50.).

2) Točka II. izreke

53. Zbog posebnosti i jedinstvenosti prostora na kojemu su smještene zgrade Hrvatskog sabora, Vlade Republike Hrvatske i Ustavnog suda Republike Hrvatske (Trg sv. Marka u Zagrebu), Ustavni sud ocjenjuje razumnim i opravdanim utvrditi šire područje slobodne prosudbe zakonodavca pri uređenju pretpostavki pod kojima je dopušteno održavati javna okupljanja svih oblika na tom prostoru. Takva ocjena ne proturječi načelnom pravnom stajalištu Europskog suda, koji je u predmetu *Kršćanska demokratska narodna stranka protiv Moldavije (br. 2)* (2010.) naglasio da "kod utvrđivanja postoji li potreba iz članka 11. stavka 2. države ugovornice imaju samo ograničenu slobodu prosudbe, koja ide ruku pod ruku sa strogim europskim nadzorom

(...)." (§ 24.). Specifične i jedinstvene okolnosti konkretnog slučaja dopuštaju, prema ocjeni Ustavnog suda, da ta "ograničena sloboda prosudbe" ovdje bude šira, sve dok se nad njom proteže i ustavni i europski nadzor.

Sukladno tome, zakonske pretpostavke za održavanje javnih okupljanja u blizini sjedišta Hrvatskog sabora, Vlade Republike Hrvatske i Ustavnog suda Republike Hrvatske mogu biti strože u odnosu na opće pretpostavke koje vrijede za javna okupljanja na ostalim mjestima u Republici Hrvatskoj. One se mogu odnositi i na vrijeme i na (ograđeno) mjesto i na način održavanja javnih okupljanja (uključujući broj sudionika) unutar dotičnog prostora (v. Prilog 1., točku 4.), pod uvjetom da ograničenja ostanu u granicama razmjernosti i nužnosti.

Drugim riječima, uz opće razloge zbog kojih se održavanje mirnog okupljanja i javnog prosvjeda može zabraniti, navedene u članku 14. stavku 1. točkama 3. i 4. ZJO-a (to jest pozivanje i poticanje na rat ili uporabu nasilja, na nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju ili bilo koji oblik nesnošljivosti, odnosno vjerojatnost da bi održavanje dovelo do izravne i zbiljske pogibelji od nasilja i drugih oblika ozbiljnog remećenja javnog reda i mira), zakonodavac je ovlašten dodatno propisati i posebne razloge zbog kojih bi javna okupljanja svih tipova i oblika na Trgu sv. Marka u Zagrebu mogla biti zabranjena, uz uvjet da su ti razlozi "relevantni i dostatni" u smislu članka 11. Konvencije. S druge strane, pravno je moguća i generalna zakonska zabrana javnih okupljanja svih tipova i oblika na Trgu sv. Marka u Zagrebu, ali samo uz propisivanje pretpostavki pod kojima nadležna tijela konkretno javno okupljanje na dotičnom prostoru imaju ovlast odobriti (kao primjer v. Prilog 1., točku 4.).

Svi prethodni navodi odnose se samo na javna okupljanja koja su mirnog karaktera, jer samo ona uživaju zaštitu Ustava. Procjena karaktera pojedinog okupljanja provodi se po naravi stvari od slučaja do slučaja (*case by case basis*) u pravno reguliranom postupku, zajedno s procjenom prihvatljivosti konkretnog okupljanja s aspekta članka 16. Ustava, a osobito s aspekta državne sigurnosti i svih drugih sigurnosnih aspekata, uključujući opasnost od terorizma, ali i s aspekta opasnosti od povreda prava i sloboda drugih ljudi te opasnosti od ugrožavanja najdragocjenije kulturne i povijesne baštine u povijesnoj jezgri Zagreba. Te ovlasti policije redovito obuhvaćaju i mogućnost izricanja odgovarajućih naloga i uvjeta ovisno o okolnostima svakog konkretnog slučaja, ali i mogućnost sudskog nadzora njezine konačne odluke.

53.1. Ustavni sud svjestan je težine zadaće i stupnja odgovornosti koji se ovom odlukom postavljaju pred zakonodavca, ali i pred nadležne policijske službe, kao i složenosti i važnosti pravilne procjene generalnih učinaka zakonske mjere koja otvara pravnu mogućnost održavanja javnih okupljanja svih oblika i ciljeva na Trgu sv. Marka u Zagrebu, na kojoj bi se procjeni trebao temeljiti i sadržaj i opseg buduće regulatorne mjere.

Uvažavajući vrijeme koje je potrebno za provedbu potrebnih procjena stanja, pripremu prijedloga regulatorne mjere usklađene s pravnim stajalištima sadržanim u ovoj odluci, kao i trajanje zakonodavnog postupka izmjene ZJO-a, Ustavni sud je, na temelju članka 55. stavka 2. Ustavnog zakona, odgodio prestanak važenja članka 1. stavaka 2. i 3. ZID-

a ZJO (to jest članka 11. stavka 1. alineje 6. i stavka 2. ZJO-a), do roka određenog u točki II. izreke ove odluke.

U prosudbi duljine trajanja odgovnog roka Ustavni sud uzeo je u obzir i vrijeme u kojem Hrvatski sabor neće zasjedati zbog provedbe predstojećih parlamentarnih izbora.

53.2. Na temelju članka 55. stavka 2. Ustavnog zakona, odlučeno je kao u točki II. izreke.

3) Točka III. izreke

54. Objava ove odluke temelji se na članku 29. Ustavnog zakona.

4) Prilozi uz odluku

55. Sastavni su dio ove odluke:

Prilog 1.: Nacionalno pravo i praksa država članica Vijeća Europe o pravu na slobodu javnog okupljanja;

Prilog 2.: Mišljenje Venecijanske komisije Vijeća Europe i drugih međunarodnih organizacija o pravu na slobodu okupljanja.

PREDSJEDNICA
dr. sc. Jasna Omejec, v. r.

PRILOG 1.

Broj: U-I-295/2006
U-I-4516/2007

NACIONALNO PRAVO I PRAKSA DRŽAVA ČLANICA VIJEĆA EUROPE O PRAVU NA SLOBODU JAVNOG OKUPLJANJA

1. Zakonodavstvo i praksu drugih država članica Vijeća Europe u pitanjima koja su predmet određenog ustavnosudskog postupka Ustavni sud uzima u obzir kad treba utvrditi ostvareni stupanj konsenzusa o pojedinom pitanju među državama članicama Vijeća Europe, kojeg je i Republika Hrvatska članica (načelo europskog konsenzusa).

Prihvatanje načela europskog konsenzusa Ustavni sud temelji na činjenici da je Republika Hrvatska članstvom u Vijeću Europe prihvatila i temeljni cilj te međunarodne organizacije izražen u članku 1. točki a) njegova Statuta: "Cilj je Vijeća Europe ostvariti veće jedinstvo među svojim članicama radi očuvanja i promicanja ideala i načela koji su njihova zajednička baština i poticati njihov gospodarski i socijalni napredak." Nadalje,

pristupanjem Konvenciji Republika Hrvatska potvrdila je "svoju duboku privrženost ... temeljnim slobodama koje su osnova pravde i mira u svijetu i koje su najbolje zaštićene istinskom političkom demokracijom, s jedne strane, te zajedničkim razumijevanjem i poštovanjem ljudskih prava o kojima te slobode ovise, s druge strane". Ona se obvezala da, kao vlada europske države koja je vođena istinskim duhom političkih ideala i tradicije poštovanja slobode i vladavine prava, koji su zajednička baština svih članica Vijeća Europe, poduzme korake da bi zajedno s drugim vladama osigurala ostvarenje određenih prava utvrđenih Općom deklaracijom o ljudskim pravima Ujedinjenih naroda (Preambula Konvencije, stavci 5. i 6.). Navedena opredjeljenja Republike Hrvatske okvir su unutar kojega je Ustavni sud obvezan tumačiti nacionalni Ustav, zakone i druge propise. Prihvaćanje načela europskog konsenzusa jedan je od načina na koji Ustavni sud provodi tu obvezu.

Sukladno tome, o širini postignute "zajedničke osnove" (*common ground*), odnosno o stupnju postignutog konsenzusa o određenom pitanju među državama članicama Vijeća Europe može ovisiti i širina područja slobodne prosudbe nacionalnog zakonodavca u uređenju tog pitanja.

1) Zakonodavna rješenja u državama članicama Vijeća Europe

2. Zakonodavna rješenja u drugim državama članicama Vijeća Europe, vezana uz zakonsku zabranu održavanja javnih okupljanja na prostorima u blizini određenih državnih tijela, kreću se od propisivanja relativne zakonske zabrane (pri čemu postoje različiti stupnjevi njezina intenziteta) do propisivanja apsolutne zakonske zabrane javnog okupljanja na navedenim prostorima.

a) Relativna zakonska zabrana

3. Relativna zakonska zabrana održavanja javnog okupljanja slabijeg intenziteta (to jest, zakonsko ovlašćivanje nadležnih tijela da, na temelju prethodne prijave organizatora, po svojoj diskrecijskoj ocjeni od slučaja do slučaja procjenjuju dopustivost konkretnog javnog okupljanja i određuju zabranu samo za pojedinačni slučaj okupljanja) prisutna je u većini država navedenih u točki 4. obrazloženja ove odluke.

U navedenim situacijama objekti u kojima su smještena ili zasjedaju najviša tijela državne vlasti u pravilu se ne spominju posebno i nisu izuzeti iz općeg režima navedenih prethodnih zabrana "od slučaja do slučaja". Ujedinjeno Kraljevstvo je primjer djelomične iznimke od tog pravila, jer njegovo zakonodavstvo poznaje tzv. "označena područja" (*designated area*), ali se i na njih primjenjuje prethodno opisani opći režim. Drugim riječima, za javno okupljanje u tim područjima potrebna je prethodna prijava, a nadležno policijsko tijelo dotično okupljanje može zabraniti iz razloga navedenih u zakonu. Ta zakonska rješenja detaljno su prikazana u predmetu Europskog suda *Rai i Evans protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (odluka o dopuštenosti zahtjeva br. 26258/07 i 26255/07, 17. studenoga 2009.). U tom je slučaju Europski sud zahtjeve podnositelja odbacio zbog očite neosnovanosti, jer su podnositelji organizirali demonstracije na području Whitehalla nasuprot ulice Downing u Londonu, koje je određeno kao "označeno područje", a

okupljanje prethodno nisu prijavili sukladno Zakonu o ozbiljnom organiziranom kriminalu i policiji (*Serious Organised Crime and Police Act*) iz 2005. godine.

4. Strogu relativnu zakonsku zabranu prava na slobodu okupljanja u blizini objekata u kojima su smještene ili zasjedaju najviša tijela državne vlasti (to jest, zakonom propisanu opću zabranu javnog okupljanja na tim prostorima uz mogućnost da nadležno tijelo ipak odobri konkretno javno okupljanje na njima) poznaju, primjerice, Slovenija i Njemačka.

4.1. U Sloveniji je člankom 6. stavkom 2. Zakona o javnim okupljanjima (*Zakon o javnih zbiranjih, Uradni list Republike Slovenije, št. 59/02, 60/05, 90/05, 113/05 - uradno prečišćeno besedilo, 85/09, 59/10*) zabranjeno organizirati okupljanja odnosno priredbe na prostoru u neposrednoj blizini objekata, koji se štite po posebnim propisima, ako bi okupljanje odnosno priredba predstavljali opasnost za te objekte. (*"Prepovedano je organizirati shode oziroma prireditve na prostem v neposredni bližini objektov, ki se varujejo po posebnih predpisih, če bi shod oziroma prireditve lahko ovirala varovanje teh objektov."*)

4.2. Iako zemaljskog, a ne saveznog značenja, uređenje prava na slobodu javnog okupljanja u Njemačkoj uključuje i propisivanje sigurnosno ograđenih područja za koja je u odnosu na savezna tijela nadležan Savez. Za to je pitanje mjerodavan savezni Zakon o sigurnosno ograđenim područjima za ustavna tijela Saveza (*Gesetz über befriedete Bezirke für Verfassungsorgane des Bundes - BefBezG, 8. 12. 2008, BGBl I, p. 2366*). Oko zgrada *Bundestaga*, *Bundesrata* i Saveznog ustavnog suda postavljena su tzv. ograđena područja (*befriedete Bezirke*) unutar kojih je okupljanje na otvorenom dopušteno samo uz odobrenje. Granice tih područja određuje navedeni zakon na način da su u prilogu tom zakonu (BGBl. I 2008, 2368) taksativno navedene sve ulice, trgovi i zgrade u Berlinu (sjedištu *Bundestaga* i *Bundesrata*) i Karlsruheu (sjedištu Saveznog ustavnog suda) za koje vrijedi navedena zabrana javnog okupljanja (§ 1.). Nadalje, § 2. BefBezG-a nosi naziv "Zaštita ustavnih tijela" (*"Schutz von Verfassungsorganen"*) i propisuje da su javna okupljanja na otvorenom i parade zabranjeni unutar ograđenih područja. Također je zabranjeno pozivati na okupljanje ili parade. (*"Für den Deutschen Bundestag, den Bundesrat und das Bundesverfassungsgericht werden befriedete Bezirke gebildet. Die Abgrenzung der befriedeten Bezirke ergibt sich aus der Anlage zu diesem Gesetz."*)

Ipak, prema § 3. BefBezG-a, javna okupljanja na otvorenom i parade unutar postavljenih ograđenih područja dopuštaju se ako nema bojazni da će se time ometati rad njemačkog *Bundestaga* i njegovih parlamentarnih stranaka, *Bundesrata* ili Saveznog Ustavnog suda, kao i njihovih tijela i odbora, te ako nema bojazni da će biti zapriječen slobodan prolaz njihovim zgradama koje se nalaze unutar ograđenih područja. U pogledu *Bundestaga* i *Bundesrata*, obično je riječ o danima kad se ne održavaju sjednice, ako se okupljanje ili parada provode u jednom danu. Dopuštenje može biti povezano s nalogima. Zahtjevi za dopuštenje okupljanja podnose se saveznom Ministarstvu unutarnjih poslova najkasnije sedam dana prije namjeravanog okupljanja ili parade u pisanom obliku, elektronski ili usmeno na zapisnik. Savezno ministarstvo unutarnjih poslova odlučuje uvijek u suglasnosti s predsjednikom ili predsjednicom ustavnog tijela. Odluka se šalje pisanim putem ili elektronski. (*"1) Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge innerhalb der nach § 1 gebildeten befriedeten Bezirke sind zuzulassen, wenn eine Beeinträchtigung der Tätigkeit des Deutschen Bundestages und seiner Fraktionen, des*

Bundesrates oder des Bundesverfassungsgerichts sowie ihrer Organe und Gremien und eine Behinderung des freien Zugangs zu ihren in dem befriedeten Bezirk gelegenen Gebäuden nicht zu besorgen ist. Davon ist im Falle des Deutschen Bundestages und des Bundesrates in der Regel dann auszugehen, wenn die Versammlung oder der Aufzug an einem Tag durchgeführt werden soll, an dem Sitzungen der in Satz 1 genannten Stellen nicht stattfinden. Die Zulassung kann mit Auflagen verbunden werden. (2) Anträge auf Zulassung von Versammlungen nach Absatz 1 sollen spätestens sieben Tage vor der beabsichtigten Versammlung oder dem Aufzug schriftlich, elektronisch oder zur Niederschrift beim Bundesministerium des Innern gestellt werden. Das Bundesministerium des Innern entscheidet jeweils im Einvernehmen mit dem Präsidenten oder der Präsidentin der in § 1 Satz 1 genannten Verfassungsorgane. Die Entscheidung nach Satz 2 ergeht schriftlich oder elektronisch."

b) Apsolutna zakonska zabrana

5. Apsolutna zakonska zabrana javnog okupljanja na prostorima u blizini državnih tijela na snazi je, primjerice, u Austriji, Belgiji, Bugarskoj, Češkoj, Litvi i Slovačkoj. U nastavku se prikazuju primjeri zakonskih rješenja iz nekoliko tih država.

U Austriji § 7. Zakona o javnom okupljanju (*Versammlungsgesetz - VersG, BGBl. Nr. 98/1953 zuletzt geändert BGBl. I Nr. 392/1968, 127/2002*) ne dopušta okupljanje na otvorenom na području bližem od 300 metara od zgrada u kojima su sjedišta zakonodavnih tijela (nacionalne skupštine, saveznog vijeća i zemaljskog parlamenta). (*"Während der Nationalrat, der Bundesrat, die Bundesversammlung oder ein Landtag versammelt ist, darf im Umkreis von 300 m von ihrem Sitze keine Versammlung unter freiem Himmel stattfinden."*)

Članak 1. stavak 5. češkog Zakona o pravu na okupljanje (*Zákon ze dne 27. března 1990 o právu shromažďovacím, Změna: 175/1990 Sb., 259/2002, Sb, 151/2002 Sb., 501/2004 Sb.*), zabranjuje okupljanja u krugu 100 metara od zgrade zakonodavnog tijela ili od mjesta u kojem on zasjeda (*"Jsou zakázána shromáždění v okruhu 100 metara od budov zákonodárných sborů nebo od míst, kde tyto sbory jednají."*)

Nadalje, prema § 25. češkog Zakona o Ustavnom sudu (*Zákon ze dne 16. června 1993 Ústavním soudu 182/1993 Sb., Změna: 331/1993 Sb., 236/1995 Sb., 77/1998 Sb., 18/2000 Sb., 132/2000 Sb., 48/2002 Sb., 202/2002 Sb., 320/2002 Sb., 114/2003 Sb., 120/2004 Sb., 83/2004 Sb., 234/2006 Sb., 342/2006 Sb., 227/2009 Sb. účinná až od 1. 7. 2010*), koji nosi naziv: "Osiguranje mira i reda" (*"Zajištění pořádku"*) propisano je da su zabranjena okupljanja unutar 100 metara od zgrade Ustavnog suda ili drugih mjesta na kojima Sud zasjeda. (*"Zakazují se shromáždění 1) v okruhu 100 metara od budov Ústavního soudu nebo od míst, kde Ústavní soud jedná."*)

Bugarska je 2010. godine izmijenila i dopunila svoj Zakon o okupljanjima, mitinzima i manifestacijama (*Закон за събранията, митингите и манифестациите, Обн. ДВ. бр.10 от 2 Февруари 1990г., изм. ДВ. бр.11 от 29 Януари 1998г., изм. ДВ. бр.24 от 26 Март 2010г.*). Taj je zakon i ranije sadržavao apsolutnu zabranu okupljanja u blizini parlamenta i vojnih objekata, ali je novim izmjenama i dopunama dotadašnje uređenje dopunjeno institutom tzv. ograđenih područja, a proširen je i krug zaštićenih objekata. Prema izmijenjenom i dopunjenom članku 7. tog zakona, okupljanja, mitinzi i manifestacije ne mogu se održavati u ograđenim područjima oko zgrada parlamenta, predsjedništva i vlade te u neposrednoj blizini vojnih objekata. Ograđeno područje i sigurnosno područje oko tih zgrada obuhvaća ne manje od pet i ne više od 20 metara od tih zgrada. Označeno područje može se odrediti za svaki konkretan slučaj na prijedlog

uprave šticehnih drzavhnih tijela uz suglasnost nadležnog organa Ministarstva unutarnjih poslova. ("Чл. 7. (2) (Изм. - ДВ, бр. 24 от 2010 г.) Събрание, митинг или манифестация не може да се провежда в обозначената зона около сградите на Народното събрание, на Президентството и на Министерския съвет, както и в непосредствена близост до военни обекти. (3) (Нова - ДВ, бр. 24 от 2010 г.) Обозначена зона е зоната за сигурност около сградите по ал. 2, която обхваща не по-малко от пет и не повече от двадесет метра от съответната сграда. Обозначената зона може да се определя за всеки конкретен случай по предложение на администрацията на органите по ал. 2, след съгласуване с компетентните органи на Министерството на вътрешните работи, и се утвърждава от кмета на Столична община, за което се уведомява организаторът на събранието, митинга или манифестацията.")

2) Praksa ustavnih sudova država članica Vijeća Europe

6. Ustavni sudovi država članica Vijeća Europe bavili su se pravom na slobodu javnog okupljanja s različitim aspektata.

7. Tako je, primjerice, ustaljeno stajalište Saveznog ustavnog suda Njemačke da puka sumnja ili pretpostavka da će doći do nereda nije dostatan razlog za zabranu javnog okupljanja. U presudi BVerfG, 1 BvQ 22/01, 5. 1. 2001 (1-22) taj je sud razmatrao prijedlog Nacionalne demokratske stranke Njemačke za izdavanje privremene mjere i ukidanje naloga Višeg upravnog suda (*Oberverwaltungsgericht*) pokrajine Nordrhein-Westfalen vezan uz zabranu konkretnog javnog okupljanja. Odbijajući prijedlog kao neosnovan, Savezni ustavni sud Njemačke u obrazloženju je istaknuo da je sloboda okupljanja jedno od jamstava koji prate načelo vladavine prava, uključujući i ograničenja te slobode navedena u članku 8. stavku 2. Temeljnog zakona. U skladu s praksom Saveznog ustavnog suda, zabrane okupljanja mogu se nametnuti samo u cilju zaštite elementarnih pravnih dobara; puka prijetnja javnom redu ne bi mogla biti dovoljna. ("*18. Zu den rechtsstaatlichen Garantien gehört die Versammlungsfreiheit einschließlich ihrer in Art. 8 Abs. 2 GG aufgeführten Grenzen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kommen Versammlungsverbote nur zum Schutz elementarer Rechtsgüter in Betracht, während die bloße Gefährdung der öffentlichen Ordnung im Allgemeinen nicht genügt (vgl. BVerfGE 69, 315 <353>). Zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Ordnung können aber Auflagen erlassen werden.*")

7.1. U najnovijoj odluci od 22. veljače 2011. (*BVerfG, 1 BvR 699/06 vom 22.2.2011, Absatz-Nr. /1-128/*), njemački Savezni ustavni sud proširuje obvezu zaštite prava na slobodu okupljanja i izražavanja i na dio pravnih subjekata koji svoje djelovanje zasnivaju na pravilima građanskog (privatnog) prava. Riječ je o utjecaju temeljnih prava na treće osobe (*Dritwirkung*), kojeg Savezni ustavni sud u konkretnom slučaju obrazlaže činjenicom da se neposredna vezanost temeljnim pravima ne tiče samo javnih poduzeća, koja su u cijelosti u javnom vlasništvu, nego i poduzeća u javno-privatnom vlasništvu, ukoliko ga kontrolira javni sektor. U tom je slučaju, naime, bila riječ o zabrani pristupa Zračnoj luci Frankfurt, koju je zabranu podnositeljici ustavne tužbe - aktivistici "Inicijative protiv deportacija" - izdalo društvo Fraport AG (dioničko društvo koje upravlja Zračnom lukom Frankfurt, a koje je u javno-privatnom vlasništvu). Podnositeljčina tužba protiv društva Fraport AG pred građanskim sudovima ostala je bez uspjeha na svim stupnjevima.

Savezni ustavni sud ukinuo je presude u svim stupnjevima, s obrazloženjem da je osporena zabrana nespojiva sa slobodom okupljanja jer podnositeljici, bez konkretne procjene rizika i na neodređeno vrijeme, zabranjuje održavanje bilo kakvog okupljanja u cijeloj Zračnoj luci Frankfurt. Takva građanskopravna zabrana je nerazmjerna. Načelno, građanskopravne dozvole, u koje pripada i prethodno odobrenje društva Fraport AG za održavanje okupljanja koje ono donosi na temelju diskrecijske ocjene, ne mogu se tumačiti tako da prelaze granice koje su ustavnopravno postavljene vlastima nadležnim za zabranu okupljanja. Sukladno tome, zabrana okupljanja dolazi samo onda u obzir ako postoji neposredna i predvidljiva opasnost za pravna dobra ekvivalentna slobodi okupljanja. To, međutim, ne sprječava da se potencijalna opasnost prilikom okupljanja u zračnoj luci - koja je organizirana kao mjesta općeg komunikacijskog saobraćaja - posebno tretira te da se u obzir uzmu i prava drugih nositelja temeljnih prava. Pri tome, posebna ranjivost zračne luke u njezinoj primarnoj ulozi kao mjesta odvijanja zračnog prometa opravdava ograničenja koja - polazeći od načela razmjernosti - ne moraju biti uzeta u obzir na otvorenom cestovnom prostoru.

Nadalje, njemački Savezni ustavni sud u toj je presudi utvrdio da je podnositeljici istodobno povrijeđeno i pravo na slobodu mišljenja, jer se korištenje aerodromskim površinama radi priopćavanja mišljenja ne može ograničiti radi zaštite pravnih dobara na način drugačiji nego na javnom cestovnom prostoru. Pri tome ograničenja moraju biti u skladu s načelom razmjernosti. To isključuje opću zabranu dijeljenja letaka u zračnoj luci, kao i zabranu pristupa prostorima koji su uređeni kao javni forumi, odnosno zabranu općeg uvjetovanja pristupa tim prostorima izdavanjem dozvole.

Navedena presuda njemačkog Saveznog ustavnog suda važna je i zbog toga što neposredno povezuje slobodu javnog okupljanja sa svim mjestima "uobičajenog komunikacijskog saobraćaja" ljudi. Takva okupljanja danas više ne mogu biti ograničena samo na javni prometni prostor, već se održavanje okupljanja mora jamčiti i na drugim mjestima koja danas sve više nadopunjuju taj prostor, kao što su trgovački centri ili druga mjesta susreta. To pravilo vrijedi neovisno o tome jesu li takvi prostori samostojeći ili su povezani s infrastrukturnim objektima, te jesu li pod svodom (zatvoreni) ili se nalaze na otvorenom.

8. Ustavni sudovi većine država članica Vijeća Europe, u kojima su na snazi mjere apsolutne zakonske zabrane prava na slobodu javnog okupljanja u blizini objekata u kojima su sjedišta najviših tijela državne vlasti, dosada nisu ispitivali suglasnost s nacionalnim ustavima tih zakonskih rješenja.

Prema dostupnim podacima, izuzetak je samo Ustavni sud Latvije. On je ocjenjivao suglasnost s Ustavom članka 9. stavka 1. Zakona o okupljanjima, procesijama i demonstracijama na zahtjev 20 zastupnika 8. saziva latvijskog parlamenta (Saeimas). Člankom 9. stavkom 1. tog zakona bilo je propisano da je zabranjeno organizirati okupljanje i demonstracije bliže od 50 metara od sjedišta predsjednika Republike, parlamenta, kabineta ministara, zgrade vijeća lokalnih vlasti, sudova, ureda državnog odvjetnika, policije, zatvora, kao i zgrada stranih diplomatskih i konzularnih ureda, a da u svrhu održavanja prosvjeda ili demonstracija u blizini tih objekata dotične institucije, osim diplomatskih i konzularnih ureda, mogu odrediti poseban prostor bliži od 50

metara. U odluci br. 2006-03-0106 od 23. studenoga 2006. latvijski je Ustavni sud prihvatio zahtjev. Unatoč tome što je utvrdio da sporna zakonska zabrana ima legitiman cilj (osigurati neometan rad navedenih institucija kao i preventivno spriječiti ugrožavanje javne sigurnosti), latvijski Ustavni sud tu je zakonsku odredbu ukinuo zbog nesuglasnosti s Ustavom, ocjenjujući je nerazmjernom cilju koji se želio postići (točka 29. presude).

PRILOG 2.

Broj: U-I-295/2006
U-I-4516/2007

**MIŠLJENJA VENECIJANSKE KOMISIJE VIJEĆA EUROPE I DRUGIH
MEĐUNARODNIH ORGANIZACIJA O PRAVU NA SLOBODU JAVNOG
OKUPLJANJA**

1. Mjerodavni dokument Venecijanske komisije Vijeća Europe, Ureda za demokratske institucije i ljudska prava (*Office for Democratic Institutions and Human Rights - ODIHR*) i Organizacije za europsku sigurnost i suradnju (*Organization for Security and Co-operation in Europe - OSCE*) u području prava na slobodu javnog okupljanja jesu "Smjernice za slobodu mirnog okupljanja" (*OSCE/ODIHR - Venice Commission Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 2nd Edition, Study no. 568/2010, CDL-AD(2010)020, Strasbourg-Warsaw, 9 July 2010*), zajedno s njihovim interpretativnim bilješkama (kratica u obrazloženju odluke: Smjernice).

2. Venecijanska komisija sačinila je sažetak temeljnih europskih i međunarodnih standarda o pravu na slobodu javnog okupljanja, koji u najvećoj mjeri izvire iz Konvencije, Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, ali i pripadajuće im sudske prakse Europskog suda. Oni glase:

"- Sloboda okupljanja je temeljno demokratsko pravo i ne smije se restriktivno tumačiti.

- Ona obuhvaća sve tipove okupljanja, bilo javnih ili privatnih, pod uvjetom da su 'mirna'.

- To je "kvalificirano" pravo i država može opravdati ono što je *prima facie* miješanje u to pravo. Članak 11. stavak 2. Konvencije izriekom dopušta ograničenja pod uvjetom da su "propisana zakonom i koja su u demokratskom društvu nužna radi interesa državne sigurnosti ili javnog reda i mira, radi sprječavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih". Državi je dano široko područje slobodne prosudbe s ciljem da se nosi s neredima ili zločinima ili da zaštiti prava i slobode drugih.

- Režim prethodnih dozvola mirnih okupljanja nije nužno povreda prava, ali on ne smije utjecati na pravo kao takvo.

- Od države se može zahtijevati da intervenira radi osiguranja uvjeta koji dopuštaju ostvarenje slobode okupljanja i to može zahtijevati poduzimanje pozitivnih mjera radi omogućavanja da se pravovaljane demonstracije provedu mirno. To uključuje pošteni ravnotežu između interesa onih koji pokušavaju ostvariti svoje pravo okupljanja i općih interesa ostatka zajednice, to jest primjenu načela razmjernosti."

- Ostvarenje temeljnih prava i sloboda jest ustavna materija *par excellence* i kao takva trebala bi se u načelu primarno urediti ustavom.

- Ostvarenje temeljnih prava trebalo bi biti dopušteno, koliko god je to moguće, bez regulacije (*without regulation*), osim u slučajevima u kojima bi njihovo ostvarenje predstavljalo prijetnju javnom poretku i u kojima bi nužda zahtijevala državnu intervenciju. Konvencija zahtijeva zakonsku osnovu za bilo kakvo miješanje u temeljna prava kao što

je pravo na mirno okupljanje. Drugim riječima, mjerodavna regulativa trebala bi se usmjeriti na ono što je zabranjeno, a ne na ono što je dopušteno: trebalo bi biti jasno da sve ono što nije zabranjeno jest dopušteno, a ne *vice-versa*.

- Sukladno tome, nije neophodno da država donese poseban zakon o javnim događanjima i okupljanjima, budući da kontrola takvih događanja može biti ostavljena općem policijskom nadzoru (*general policing*), a prava koja su s njima vezana mogu biti predmet općeg upravnog prava.

- Zakoni koji se posebno bave slobodom okupljanja, ako ih je država donijela, trebali bi biti ograničeni na propisivanje zakonskih osnova dopuštenog miješanja državnih vlasti u to pravo i trebali bi urediti sustav dozvola bez nepotrebnog detaljiziranja." (točka 6., alinee 6-9., str.3.)"

(Venice Commission Opinion no. 532/2009 on the Draft Law on Meetings, Rallies and Manifestations of Bulgaria CDL-AD(2009)035, Strasbourg, 23 June 2009 - točka 6., str. 3)

3. OSCE, ODIHR i Venecijanska komisija suglasno zastupaju stajalište o neprimjerenosti "blanketnih zabrana" (*blanket bans*) okupljanja na područjima u neposrednoj blizini zgrada najviših tijela državne vlasti (predsjednika države, parlamenta i vlade). Takve apsolutne zakonske zabrane izazivaju:

"26. ... osobitu zabrinutost, budući da su vladine institucije na vrhu liste preferencijalnih mjesta okupljanja u gotovo svim državama, a područja koja ih okružuju primjerena su za javni govor. Umjesto blanketnih zabrana, ograničenja bi se trebala nametati od slučaja do slučaja (*case-by-case basis*) i biti utemeljena na osobitim karakteristikama svakog okupljanja. Razumljivo je da se može zahtijevati pojačano osiguranje radi sprječavanja nastupa nasilja tijekom okupljanja na tim lokacijama, međutim, to je više policijski negoli regulatorni problem, pa bi nadležna tijela koja provode zakone (*relevant law enforcement bodies*) trebala biti ovlaštena za donošenje odluka koje se tiču sigurnosnih mjera i njihovu provedbu. Prema tome, preporučuje se da se blanketna zabrana okupljanja u blizini vladinih institucija i sudova briše, a da se upravljanje sigurnosnim rizicima ostavi nadležnim tijelima koje provode zakone."

(Joint Opinion on the Amendments to the Law on the Right of Citizens to Assemble Peaceably, without Weapons, to Freely Hold Rallies and Demonstrations of the Kyrgyz Republic, Venice Commission and OSCE/ODIHR, Opinion no. 487/2008, CDL(2008)084, Strasbourg, 30 June 2008; v. i Venice Commission Opinion no. 532/2009 on the Draft Law on Meetings, Rallies and Manifestations of Bulgaria CDL-AD(2009)035, Strasbourg, 23 June 2009 - točka 42., str. 9.)