

5.3.2012.

MINISTARSTVO UNUTARNJIH POSLOVA

**PRIJEDLOG ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA
ZAKONA O JAVNOM OKUPLJANJU**

Zagreb, ožujak 2012.

I. USTAVNA OSNOVA ZA DONOŠENJE ZAKONA

Ustavna osnova za donošenje ovoga Zakona sadržana je u članku 2. stavku 4. podstavku 1. Ustava Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 85/2010 – pročišćeni tekst).

II. OCJENA STANJA I OSNOVNA PITANJA KOJA SE TREBAJU UREDITI ZAKONOM TE POSLJEDICE KOJE ĆE DONOŠENJEM ZAKONA PROISTEĆI

Odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-I-295/2006, U-I-4516/2007 od 6. srpnja 2011. godine ukinuti su članak 1. stavci 3. i 4. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnom okupljanju ("Narodne novine" broj 150/05). Navedenim odredbama bilo je propisano kako se, iznimno od odredbe članka 10. Zakona o javnom okupljanju, prema kojoj se mirno okupljanje i javni prosvjed može održavati na svakom, za to prikladnom prostoru, mirno okupljanje i javni prosvjed ne smije održati najmanje 100 metara od objekata u kojima su smješteni ili zasjedaju Hrvatski sabor, Predsjednik Republike Hrvatske, Vlada Republike Hrvatske i Ustavni sud Republike Hrvatske. Također, zabrana se u odnosu na ta mjesta proširuje i na skupine manje od 20 osoba, odnosno na bilo koje skupine osoba neovisno o njihovom broju, ako se one organizirano okupljaju radi javnog izražavanja i promicanja političkih, socijalnih i nacionalnih uvjerenja.

Citiranom Odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske, odgođena je njezina primjena u dijelu koji se odnosi na objekte u kojima su smješteni Hrvatski sabor, Vlada Republike Hrvatske i Ustavni sud Republike Hrvatske do 15. srpnja 2012. godine. S obzirom da je Odluka objavljena u "Narodnim novinama" broj 82/2011 od 15. srpnja 2011. godine, s tim datumom prestao je važiti samo dio Zakona koji se odnosi na objekte u kojima je sjedište Predsjednika Republike Hrvatske.

Naime, prema obrazloženju Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske, u odnosu na objekt u kojem je sjedište Predsjednika Republike Hrvatske, razvidno je kako je taj Sud ocijenio osporenu zakonsku odredbu neustavnom te utvrđuje da se u konkretnom slučaju radi o povredi prava na javno okupljanje zajamčenog člankom 42. Ustava Republike Hrvatske. Ustavni sud Republike Hrvatske sagledao je prostor u kojem je smješten Predsjednik Republike Hrvatske sa stajališta interesa državne sigurnosti, uključujući zaštitu od terorizma, te zaštitu sloboda i prava drugih. Pri tome je utvrdio da je područje u kojemu je smješten Predsjednik Republike Hrvatske ograđeno te predstavlja strogo čuvano područje u sigurnosnom smislu, a sam objekt u kojem je smješten predsjednik Republike Hrvatske nalazi se duboko unutar tog ograđenog područja. Stoga, prema stajalištu Ustavnog suda Republike Hrvatske za daljnje zakonsko ograničenje mirnog okupljanja i javnog prosvjeda na još najmanje 100 metara od već ionako ograđenog i strogo čuvanog područja nema razumnog i objektivnog opravdanja.

Nadalje, Ustavni sud Republike Hrvatske ispitivao je suglasnost s Ustavom onog dijela odredaba Zakona o javnom okupljanju kojom se zabranjuje održavanje javnih okupljanja na prostoru od najmanje 100 metara od objekata u kojima zasjedaju ili su smješteni Hrvatski sabor, Predsjednik Republike Hrvatske, Vlada Republike Hrvatske i Ustavni sud Republike Hrvatske. S time u vezi, Ustavni sud je stajališta da se zabrana javnih okupljanja 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. Također, ta tijela imaju punu mogućnost izbora mjesta na kojem će zasjedati, te u tom slučaju moraju prihvatiti i posljedice svog izbora. Stoga Ustavni sud Republike Hrvatske drži da ovakva zabrana ukida bit ustavnog prava na slobodu javnog okupljanja te osporena odredba u dijelu koji se odnosi na "zasjedanje" nije u skladu s člankom 42. Ustava Republike Hrvatske.

S obzirom na navedeno, trenutna zabrana se odnosi samo na objekte u kojima su smješteni Hrvatski sabor, Vlada Republike Hrvatske i Ustavni sud Republike Hrvatske, odnosno na sjedište tih tijela.

U odnosu na te objekte Ustavni sud utvrđuje postojanje legitimnog cilja osporene zakonske mjere (zabrane javnog okupljanja). Naime, ti se objekti nalaze na Trgu sv. Marka u Zagrebu i oko njih ne postoji mogućnost ustanovljavanja ograđenog sigurnosnog područja. Stoga se u ustavnosudskom postupku trebala ispitati razmjernost osporene zakonske mjere zabrane javnog okupljanja na prostoru najmanje 100 metara od navedenih triju objekata. Pri tome, Ustavni sud Republike Hrvatske je trebao uzeti u obzir i ocjenu pitanja o tome je li Trg sv. Marka uopće prikladno mjesto za održavanje javnih okupljanja u smislu članka 4. stavka 1. Zakona o javnom okupljanju, a da istodobno bude omogućeno ostvarivanje legitimnih ciljeva zakonodavca, a to su zaštita interesa državne sigurnosti, uključujući zaštitu od terorizma i zaštitu prava i sloboda drugih. Činjenice kao što su: izrazito mala površina ovoga Trga, Trg je ujedno i arheološko nalazište te da je pristup ovome Trgu izrazito sužen radi uskih ulica u zoni u kojoj je većina zgrada spomenik kulture, prema stajalištu Ustavnog suda Republike Hrvatske ukazuju na visok stupanj neprikladnosti Trga sv. Marka za održavanje javnih okupljanja, što može ukazivati na razmjernost mjere koju je zakonodavac propisao u osporenom članku 11. stavku 1. alineji 6., a kojom je nastojao ostvariti legitimne ciljeve, to jest na takvom mjestu osigurati sigurnosnu zaštitu, uključujući zaštitu od terorizma, te zaštitu prava i sloboda drugih.

Stoga, radi posebnosti i jedinstvenosti Trga sv. Marka u Zagrebu, na kojem su smještene zgrade Hrvatskog sabora, Vlade Republike Hrvatske i Ustavnog suda Republike Hrvatske, 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 tome prostoru. Tako 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, prema stajalištu Ustavnog suda, mogu odnositi i na vrijeme i na mjesto i na način održavanja javnih okupljanja, uključujući i broj sudionika, unutar dotičnog prostora pod uvjetom da ograničenja ostanu u granicama razmjernosti i nužnosti.

Imajući u vidu stajališta Ustavnog suda Republike Hrvatske izražena u naprijed citiranoj Odluci, kao i rokove utvrđene tom Odlukom, pristupilo se izradi ovih izmjena i dopuna Zakona o javnom okupljanju

Ovim izmjenama i dopunama nastojalo se pomiriti više suprotstavljenih prava, te se predlaže pravo na mirno okupljanje i javni prosvjed ograničiti prostorno na 10 metara od objekata u kojima je sjedište Hrvatskog sabora, Vlade Republike Hrvatske i Ustavnog suda Republike Hrvatske, te po broju sudionika na 1500 osoba. Predviđa se propisati vrijeme u

kojem se može održavati mirno okupljanje i javni prosvjed na Trgu sv. Marka kao vrijeme od 08,00 do 22,00 sata. Nadalje, propisuju se pravci (prilazi) iz kojih je dozvoljen pristup sudionicima na Trg. Sv. Marka kao i to da će Grad Zagreb na primjeren način obilježiti odnosno vidljivo označiti prostor za održavanje mirnog okupljanja i javnog prosvjeda na tom Trgu.

Na taj način omogućeno je pravo građana da poruke vezane uz politička, socijalna i nacionalna uvjerenja i ciljeve prenesu upravo adresatu, a to su nesumnjivo Hrvatski Sabor ili Vlada Republike Hrvatske.

Osim toga, brisanjem odredbe prema kojoj se mirnim prosvjedom moglo smatrati okupljanje i manje od 20 osoba pružena je mogućnost da se poruke prenesu adresatima i bez prijavljivanja, odnosno da manji broj građana može prenijeti poruku i izraziti svoja politička, socijalna i druga uvjerenja ciljanoj skupini, odnosno u granicama "oka i uha" Hrvatskog Sabora i Vlade Republike Hrvatske.

Ovim izmjenama i dopunama Zakona o javnom okupljanju uvode se ograničenja prava na slobodu javnog okupljanja, međutim predlagatelj smatra da su ta ograničenja razmjerna potrebama zaštite od terorizma, zaštite državne sigurnosti, te zaštite sigurnosti i prava drugih.

Ograničenje u pogledu broja sudionika i prostora na kojem je mirno okupljanje i javni prosvjed moguće, nužno je radi zaštite šticećenih osoba i objekata u Republici Hrvatskoj, te zaštite predsjednika i premijera drugih država koji borave na području Republike Hrvatske. Naime, sam Trg sv. Marka svojim oblikom i prostornim položajem izuzetno je neprikladno mjesto kako za održavanje skupova tako i za obavljanje poslova zaštite osoba, objekata i imovine, propisane Uredbom o utvrđivanju poslova protuobavještajne zaštite i osiguranja određenih osoba, objekata i prostora.

Nadalje, zaštita od terorizma, te zaštita najviših dužnosnika Republike Hrvatske, kao i predsjednika i premijera stranih država predstavlja poseban aspekt "interesa državne sigurnosti". Osim toga, zaštita od terorizma međunarodno je preuzeta obaveza pretočena u Uredbu o utvrđivanju poslova protuobavještajne zaštite i osiguranja određenih osoba, objekata i prostora. Nametanje ograničenja pravu na slobodu javnog okupljanja u blizini šticećenih objekata Hrvatskog sabora, Vlade Republike Hrvatske i Ustavnog suda Republike Hrvatske nužno je zbog provođenja obveza o zaštiti i osiguranju.

Stoga, predlagatelj smatra kako su ovim prijedlogom Zakona u cijelosti uzeta u obzir stajališta Ustavnog suda u vezi dosadašnje zabrane javnog okupljanja najmanje 100 metara od objekata triju državnih tijela smještenih na Trgu sv. Marka u Zagrebu, kao i stajališta o tome da zakonske pretpostavke za održavanje javnih okupljanja u blizini sjedišta Hrvatskog sabora, Vlade Republike Hrvatske i Ustavnog suda Republike Hrvatske mogu biti stroža u odnosu na opće pretpostavke koje vrijede za javna okupljanja na ostalim mjestima u Republici Hrvatskoj.

III. OCJENA POTREBNIH SREDSTAVA ZA PROVEDBU ZAKONA

Za provedbu ovoga Zakona nije potrebno osigurati dodatna sredstva u državnom proračunu.

IV. TEKST PRIJEDLOGA ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O JAVNOM OKUPLJANJU S OBRAZLOŽENJEM

PRIJEDLOG ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O JAVNOM OKUPLJANJU

Članak 1.

U Zakonu o javnom okupljanju ("Narodne novine" broj 128/99, 90/05, 139/05, 150/05 i 82/2011) u članku 11. stavku 1. podstavak 6. mijenja se i glasi:

"- najmanje 10 metara od objekata u kojima su smješteni Hrvatski sabor, Vlada Republike Hrvatske i Ustavni sud Republike Hrvatske."

U članku 11. stavak 2. mijenja se i glasi:

"Na prostoru iz stavka 1. podstavka 6. ovoga članka, broj sudionika mirnog okupljanja i javnog prosvjeda ograničen je na 1500 osoba."

Iza stavka 2. dodaju se stavci 3. i 4. koji glase:

"Na prostoru iz stavka 1. podstavka 6. ovoga članka, mimo okupljanje i javni prosvjed može se održavati u vremenu od 08,00 do 22,00 sata.

Dolazak sudionika mirnog okupljanja i javnog prosvjeda na prostor iz stavka 1. podstavka 6. ovoga članka dozvoljen je od Šetališta Josipa Jurja Strossmayera i Stuba Ivana Zakmardija, ulicom Dverce i Ćirilometodskom ulicom."

Članak 2.

U članku 14. stavku 1. iza točke 2. dodaje se nova točka 3. koja glasi:

"3. je prijavljeno na prostoru iz članka 11. stavka 1. podstavka 6. ovoga Zakona suprotno odredbama članka 11. stavka 2. i 3. ovoga Zakona".

Dosadašnje točke 3. i 4. postaju točke 4. i 5.

Članak 3.

U članku 22. iza točke 2. dodaje se nova točka 3. koja glasi:

"3. je broj sudionika mirnog okupljanja i javnog prosvjeda na prostoru iz članka 11. stavka 1. podstavka 6. ovoga Zakona veći od 1500 osoba ili se održava izvan vremena propisanog člankom 11. stavkom 3. ovoga Zakona."

Dosadašnje točke 3., 4., 5., 6. i 7. postaju točke 4., 5., 6., 7. i 8.

Članak 4.

Grad Zagreb će u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovoga Zakona na odgovarajući način označiti prostor iz članka 1. stavka 1. ovoga Zakona.

Članak 5.

Ovaj Zakon stupa na snagu osmoga dana od dana objave u "Narodnim novinama".

OBRAZLOŽENJE POJEDINAČNIH ODREDBA

Članak 1. U članku 11. mijenja se stavak 1. podstavak 6. na način da se dosadašnja zabrana mirnog okupljanja i javnog prosvjeda na prostoru 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 skladu sa stajalištima Ustavnog suda Republike Hrvatske izraženim u Odluci broj U-I-295/2006, U-I-4516/2007 od 6. srpnja 2011. godine, kojom su ukinute odredbe članka 1. stavaka 3. i 4. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnom okupljanju ("Narodne novine" broj 150/05), propisuje kao ograničenje navedenog javnog okupljanja na najmanje 10 metara od objekata u kojima su smještena ta tijela.

Važeći stavak 2. istoga članka zamjenjuje se novim stavkom 2. prema kojem se broj sudionika mirnog okupljanja i javnog prosvjeda ograničava na najviše 1500 osoba.

Nadalje, iza stavka 2. dodaju se novi stavci 3. i 4. Tako se stavkom 3. određuje da je vrijeme u kojem se smije održavati mirno okupljanje i javni prosvjed vrijeme od 08,00 do 22,00 sata, dok se odredbom stavka 4. prijedloga Zakona određuje kojim ulicama (prilazima) je dozvoljen dolazak sudionika mirnog okupljanja i javnog prosvjeda na Trg sv. Marka, tako da i kod njihovoga dolaska na taj prostor bude poštivana odredba o ograničenju javnog okupljanja na 10 metara od objekata u kojima je sjedište Hrvatskog sabora, Vlade Republike Hrvatske i Ustavnog suda Republike Hrvatske, za što su upravo navedene ulice najprikladnije.

Članak 2. Člankom 14. važećeg Zakona o javnom okupljanju propisano je u kojim situacijama ministar unutarnjih poslova može donijeti rješenje o zabrani održavanja mirnog okupljanja i javnog prosvjeda. S time u vezi, te imajući u vidu ograničenja propisana u članku 11. ovoga Prijedloga Zakona, stavak 1. ovoga članka je nadopunjen novom točkom 3. prema kojoj ministar unutarnjih poslova može rješenjem zabraniti održavanje mirnog okupljanja i javnog prosvjeda na Trgu sv. Marka ukoliko je prijavljeno suprotno ograničenjima navedenim u članku 11. stavku 2. i 3.

Članak 3. Člankom 22. važećeg Zakona o javnom okupljanju propisano je kada policija može spriječiti odnosno prekinuti mirno okupljanje i javni prosvjed. Članak je nadopunjen novom točkom 3. prema kojoj policija može spriječiti mirno okupljanje i javni prosvjed ako se održava suprotno ograničenjima propisanim u članku 11. stavku 2. i 3.

Članak 4. Predlaže se da Grad Zagreb na Trgu sv. Marka, na odgovarajući način, sukladno njegovim posebnostima u povijesnom, arhitektonskom i kulturološkom smislu, označi (obilježji) prostor na kojem je dozvoljeno mirno okupljanje i javni prosvjed, kako bi granica tog prostora bila jasno vidljiva sudionicima, čime bi se izbjegle dvojbe za sudionike, ali i svaka mogućnost arbitrarnog postavljanja te granice od strane bilo koga.

Članak 5. Propisuje se stupanje na snagu ovoga Zakona.

V. TEKST ODREDBA VAŽEĆEG ZAKONA KOJE SE MIJENJAJU ILI DOPUNJUJU

Članak 11. (pročišćeni tekst)

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 14.

Ministar unutarnjih poslova može rješenjem zabraniti održavanje mirnog okupljanja i javnog prosvjeda ukoliko:

1. nije pravodobno i uredno prijavljeno,
2. je prijavljeno na prostorima na kojima se na temelju ovoga Zakona ne smije održavati,
3. su ciljevi usmjereni na pozivanje i poticanje na rat ili uporabu nasilja, na nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju ili bilo koji oblik nesnošljivosti,
4. 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.

Članak 22. (pročišćeni tekst)

Ovlaštena službena osoba Ministarstva unutarnjih poslova (u daljnjem tekstu: ovlaštena službena osoba) može spriječiti odnosno prekinuti mirno okupljanje i javni prosvjed ako:

1. nije prijavljen ili je zabranjen,
2. se održava na mjestu koje nije navedeno u prijavi,
3. je netko od sudionika mirnog okupljanja ili javnog prosvjeda naoružan,
4. sudionici pozivaju ili potiču na rat ili uporabu nasilja, na nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju ili bilo koji oblik nesnošljivosti,
5. redari ne mogu održavati red i mir,
6. postoji zbiljska i izravna opasnost za zdravlje sudionika ili drugih osoba,
7. nastupi zbiljska i izravna pogibelj od nasilja i drugih oblika ozbiljnog remećenja javnog reda i mira.