



SLOBODA

MIRNOG OKUPLJANJA

U PRAKSI EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

HRA HUMAN RIGHTS ACTION
MONTENEGRO AKCIJA ZA LJUDSKA PRAVA

institut alternativa



Ova publikacija je nastala u okviru projekta "Okupljanja za ljudska prava: Sloboda javne riječi u javnom prostoru" koji sprovodi Institut alternativa u partnerstvu sa Akcijom za ljudska prava, a podržava Evropska unija kroz Instrument za demokratiju i ljudska prava (EIDHR).

Naziv publikacije:

SLOBODA MIRNOG OKUPLJANJA U PRAKSI EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

Izdavač:

Akcija za ljudska prava / Human Rights Action (HRA)

Za izdavača:

Tea Gorjanc Prelević, izvršna direktorica

Autori:

Tea Gorjanc Prelević

Stefan Šljukić

Fotografija na naslovnoj strani:

Boris Pejović, ND Vijesti

Na fotografiji:

**prof. dr Jelisava Kalezić (1946-2020), poslanica Skupštine Crne Gore,
*in memoriam***

Lektura i korektura:

Nemanja Živaljević

Prelom i dizajn:

Ana Jovović

Podgorica, april 2020. godine



Ova publikacija je nastala u okviru projekta “Okupljanja za ljudska prava: Sloboda javne riječi u javnom prostoru” koji sprovodi Institut alternativa u partnerstvu sa Akcijom za ljudska prava, a podržava Evropska unija kroz Instrument za demokratiju i ljudska prava (EIDHR). Za sadržaj publikacije su isključivo odgovorni autori i ni na koji način ne odražava stavove Evropske unije.

SADRŽAJ

PREDGOVOR.....	5
1. UVOD.....	6
2. OSNOVNA NAČELA PRIMJENE PRAVA NA MIRNO OKUPLJANJE.....	8
2.1. Pretpostavka u korist prava na mirno okupljanje.....	8
2.2. Pozitivna obaveza države da omogući i zaštiti pravo na mirno okupljanje.....	8
2.3. Zakonitost ograničenja	9
2.4. Srazmjernost (proporcionalnost) ograničenja	9
2.5. Zabrana diskriminacije.....	10
3. OKVIR PRAVA	11
3.1. Ko ima pravo na mirno okupljanje.....	11
3.2. Oblik okupljanja.....	12
3.3. Vrijeme okupljanja.....	13
3.4. Mjesto okupljanja	14
3.5. Mirni karakter okupljanja.....	17
4. POZITIVNE OBAVEZE DRŽAVE.....	19
4.1. Propisivanje pravnog okvira koji garantuje pravo na mirno okupljanje	19
4.2. Obaveza da se osigura bezbjedno okupljanje.....	19
4.3. Kontrademonstracije	22
4.4. Obaveza istrage	25

5. OGRANIČENJE PRAVA NA SLOBODU OKUPLJANJA.....	26
5.1. Miješanje države u pravo na mirno okupljanje	26
5.2. Zakonitost	27
5.3. Legitiman cilj.....	28
5.4. Neophodno u demokratskom društvu	32
5.5. Ograničenje zbog poruke okupljanja.....	33
5.6. Opšta zabrana okupljanja	35
5.7. Namjerno ometanje redovnog života građana i saobraćaja.....	36
5.8. Obeshrabrujući (zastrašujući) efekat	36
5.9. Sankcije	38
5.10. Prekid protesta i upotreba sile.....	41
5.11. Ograničenja slobode okupljanja za pripadnike vojske, policije i državne uprave	43
6. PRIJAVA SKUPA.....	44
6.1. Svrha administrativnih zahtjeva	44
6.2. Nezakonito okupljanje.....	45
6.3. Spontano okupljanje	46
7. KAŽNJIVO PONAŠANJE	48
8. PRAVO NA DJELOTVORAN PRAVNI LIJEK.....	51
Lista presuda i odluka	52
Literatura.....	56

PREDGOVOR

Ovaj priručnik služi za razumijevanje evropskog standarda prava na slobodu mirnog okupljanja, koji je utemeljen u članu 11 Evropske konvencije o ljudskim pravima (u nastavku Konvencija) i izgrađen u dugogodišnjoj praksi Evropske komisije za ljudska prava i Evropskog suda za ljudska prava. Radi se o minimalnom standardu, što znači da državi ništa ne stoji na putu da ljudima u njenoj nadležnosti priušti i viši standard prava od onog koji je garantovan Konvencijom i predstavljen u priručniku.

Evropski sud za ljudska prava (u nastavku Sud) je do danas donio više stotina odluka i presuda u kojima je razmatrao da li su države povrijedile pravo na slobodu okupljanja. Ovdje nijesmo pomenuli sve njih, već smo nastojali da napravimo dobar izbor koji predstavlja najvažnije što je Sud na ovu temu do danas rekao.

Priručnik nudi i živopisni katalog događaja i ljudi koji su iz najrazličitijih razloga ulagali energiju da se u javnosti izraze, da se povežu sa drugima i da zajedno pokušaju nešto da promijene u državama u kojima žive. Sud je, pored ostalih, razmatrao i predstavke druida oko Stounhedža, aktivista Grinpisa iz čamaca protiv kitolovaca, zemljoradnika sa blokade autoputa, demonstrantkinja pretučenih na Dan žena, ilegalnih imigranata sa protesta u crkvi u Parizu, i brojnih prvaka opozicije pred policijskim kordonima. Slučajevi koje su oni poslali u Strazbur govore mnogo o stanju demokratije u njihovim državama. Na osnovu odluka Suda u tim predmetima možemo bolje da upoznamo demokratske vrijednosti Evrope i da, u odnosu na njih, sagledamo postupanje državnih organa u Crnoj Gori.

Priručnik je nastao u okviru projekta „Okupljanja za ljudska prava: Sloboda javne riječi u javnom prostoru“ nevladinih organizacija Instituta alternativa i Akcije za ljudska prava, koji se sprovodi zahvaljujući podršci Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori.

Autori

1. UVOD

Evropski sud za ljudska prava (u nastavku Sud) u svojim presudama koje se tiču prava na slobodu mirnog okupljanja, ističe da to pravo, zajedno sa pravom na slobodu izražavanja, čini temelj demokratskog društva. Suština zaštite ove slobode je u zaštiti prava na izražavanje poruke na okupljanju, ali i želje ljudi da se izraze zajedno (*Primov i dr*, st. 91). Radi se o slobodi, pa se svi izuzeci moraju usko tumačiti (*Navalnyy*, st. 98).

Konvencija štiti demokratski poredak, čiji je osnovni instrument javna debata. Sud je rekao da je cilj slobode okupljanja da obezbijedi prostor za tu javnu debatu i otvoreno izražavanje protesta (*Éva Molnár*, st. 42). Negativni efekat neopravdanih ograničenja slobode okupljanja - *chilling* efekat - je odvratanje građana od učešća u protestima i javnoj debati (*Ibrahimov*, st. 86).

Iako pravo na mirno okupljanje obuhvata različite vidove okupljanja, Sud je najčešće razmatrao predstavke u vezi sa političkim protestima. To su bila okupljanja koja su vlasti najčešće ograničavale - od protesta zbog glasanja na Pjesmi Evrovizije, preko protesta zbog izbornih rezultata, do onih na kojima se zagovarala promjena državnih granica.

Pravo na slobodu mirnog okupljanja imaju svi koji namjeravaju da organizuju mirne demonstracije, ali ne i oni koji primjenjuju nasilje ili ga podstiču, ili na drugi način odbacuju temeljne vrijednosti demokratskog društva (*Kudrevičius*, st. 92).

Sud je naglašavao da Konvencija štiti pluralizam, toleranciju i široke poglede na svijet kao vrijednosti „demokratskog društva”, i da demokratija ne znači da većinski stavovi moraju uvijek da prevladaju: mora se uspostaviti ravnoteža koja omogućava pravičan tretman manjina i koja sprečava zloupotrebu dominantne pozicije većine (*Navalnyy*, st. 175). U tom duhu, obaveza države je da obezbijedi i održavanje onih demonstracija, kojima se protivi većina u društvu, kao i kontrademonstracija koje se pojave kao odgovor na demonstracije (*Christians against Fascism and Nacism*).

Ne treba zaboraviti da su zabrana aparthejda, pravo glasa za žene, pravo na abortus, prava seksualnih manjina, nekada bili izrazito manjinski stavovi, koji su upravo zahvaljujući javnim, vidljivim demonstracijama, prerasli u univerzalno priznata ljudska prava.

Evropska konvencija o ljudskim pravima

Sloboda okupljanja i udruživanja

Član 11

1. Svako ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja s drugima, uključujući i pravo na osnivanje sindikata i pridruživanje sindikatima zbog zaštite svojih interesa.

2. Ova prava neće biti ograničena izuzev na način propisan zakonom i koji je neophodan u demokratskom društvu u interesu nacionalne sigurnosti ili javne sigurnosti, u cilju sprečavanja nereda ili zločina, zaštite zdravlja ili morala ili zaštite prava i sloboda drugih. Ovim članom se ne zabranjuje uvođenje zakonitih ograničenja na ona prava koja uživaju pripadnici oružanih snaga, policije ili državne administracije.

2. OSNOVNA NAČELA PRIMJENE PRAVA NA MIRNO OKUPLJANJE

2.1. Pretpostavka u korist prava na mirno okupljanje

Konvencija *svakome* garantuje pravo na slobodu mirnog okupljanja, i navodi da se to pravo *neće ograničavati* osim pod određenim okolnostima, što znači da postoji pretpostavka u korist uživanja prava. Sloboda okupljanja je pravilo, a zabrana izuzetak. Imajući u vidu da je pravo na slobodu okupljanja temeljno pravo u demokratskom društvu, Sud je naglasio da se ono ne smije restriktivno tumačiti (*Kudrevičius i drugi*¹, st. 91).

Ovo u praksi znači da, i onda kada okupljanje nije prijavljeno u skladu sa propisima, vlasti treba da pokažu izvjestan stepen tolerancije i omoguće da okupljeni iznesu poruku zbog koje su se okupili, osim ako ne postoje posebno važni razlozi za prekid i rasturanje okupljanja (*Oya Ataman*², st. 41-42).

2.2. Pozitivna obaveza države da omogući i zaštiti pravo na mirno okupljanje

Pored obaveze da se uzdržavaju od ograničavanja prava na okupljanje, vlasti imaju i obavezu da aktivno obezbijede da se to pravo koristi na miran i bezbjedan način (*Kudrevičius*, st. 158). To znači da nadležni državni organ, obično policija, u načelu ima obavezu da omogući mirno okupljanje građana, i to na mjestu i u vrijeme koje je organizator okupljanja predvidio u prijavi (*Lashmankin i drugi protiv Rusije*³, st. 405). Eventualna ograničenja moraju biti u skladu sa stavom 2 člana 11 (o tome se detaljno govori u nastavku).

Pozitivne obaveze države su i da primjenu prava na okupljanje uredi propisima u skladu sa standardima Konvencije, koji obezbjeđuju i djelotvoran pravni lijek; da obezbjeđuje okupljanja, što je posebno značajno u slučaju kontrademonstracija, kada se istovremeno

1 *Kudrevičius and Others v. Lithuania*, app. no. 37553/05, 15.10.2015, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-158200>

2 *Oya Ataman v. Turkey*, app. no. 74552/01, 05.12.2006, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-78330>

3 *Lashmankin and Others v. Russia*, app. no. 57818/09, 07.02.2017, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-170857>

održavaju okupljanja učesnika suprotstavljenih stavova; da istraži i procesuiru pritužbe na ugrožavanje prava na mirno okupljanje, što podrazumijeva i nepristrasnu istragu postupanja državnih službenika. Ove obaveze države se detaljnije obrazlažu u poglavlju 3.

2.3. Zakonitost ograničenja

Konvencija zahtijeva da razlozi za ograničenje prava budu propisani u domaćem zakonu. Država je dužna da uskladi svoje zakone sa Konvencijom tako da ne propiše više razloga za ograničenje prava od onih koji su predviđeni u stavu 2 člana 11. Pored toga, zakon koji uređuje pravo garantovano Konvencijom mora da zadovolji određeni standard kvaliteta. O ovome se detaljnije govori u poglavljima 4.1. i 5.2.

2.4. Srazmjernost (proporcionalnost) ograničenja

Pored toga što ograničenje prava mora biti propisano zakonom, Konvencija u stavu 2 člana 11 zahtijeva da se ono primjenjuje samo na način „neophodan u demokratskom društvu“. Ovaj standard podrazumijeva primjenu načela srazmjernosti (proporcionalnosti), prema kome se traži ravnoteža između ciljeva propisanih u stavu 2 člana 11 Konvencije – interesa nacionalne sigurnosti ili javne sigurnosti, sprečavanja nereda ili zločina, zaštite zdravlja ili morala ili zaštite prava i sloboda drugih - s jedne strane, i ciljeva slobodnog izražavanja mišljenja riječju, gestom ili čak ćutanjem osoba okupljenih na ulici ili drugim javnim mjestima, sa druge (*Ezelin protiv Francuske*⁴, st. 52).

Ovaj standard zahtijeva i da svaka mjera ograničenja koja se primjenjuje bude srazmjerna legitimnom cilju, iz stava 2 člana 11, koji želi da se postigne tim ograničenjem. Na primjer, činjenica da skup nije prijavljen ili se odvija suprotno zakonu zato što su prekoračeni uslovi iz prijave, samo po sebi ne znači da je neophodno da se skup i zabrani. Pri donošenju takve odluke vlast mora da procijeni da li je skup neophodno prekinuti da bi se ostvarili ciljevi iz stava 2 člana 11.

Konačno, zahtijeva se i primjena najblažeg mogućeg ograničenja da bi se postigao željeni cilj. Na primjer, ako vlasti procijene da predloženo mjesto održavanja skupa nije adekvatno za predviđeni broj učesnika, i da bi gužva mogla da dovede do remećenja javnog reda i ugrožavanja prava drugih, treba da predlože drugo mjesto u blizini, a ne da skup zabrane (*Primov i dr. protiv Rusije*⁵, st. 130-131). Detaljnije o svemu tome u poglavlju 5.

4 *Ezelin v. France*, app. no. 11800/85, 26.04.1991, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57675>

5 *Primov and Others v. Russia*, app. no. 17391/06, 12.06.2014, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-144673>

2.5. Zabrana diskriminacije

Pravo na slobodu okupljanja je garantovano „svakome“, tako da svi imaju jednako pravo da uživaju tu slobodu. Prilikom zakonskog regulisanja i primjene propisa o okupljanjima, vlasti bez posebno opravdanog razloga ne smiju dovoditi u nepovoljniji položaj bilo koga po bilo kom osnovu. U nastavku je detaljnije objašnjeno ko sve i na kakav način ima pravo na slobodu okupljanja.

Vlasti moraju da budu posebno oprezne i da jednako tretiraju sve zahtjeve za održavanjem okupljanja. Sud je u više slučajeva utvrdio kršenje Konvencije kada su vlasti skupove koje su same organizovale održavale kako su htjele, dok su neosnovano zabranjivale skupove svojih kritičara koji su željeli da se okupe na istom tom mjestu, u isto ili približno isto vrijeme (vidi presude u predmetima *Lashmankin* i *Makhmudov*⁶).

U slučajevima zabrana okupljanja aktivista za prava seksualnih manjina Sud je najčešće pored kršenja člana 11, utvrđivao i kršenje člana 14 Konvencije, koji zabranjuje diskriminaciju u uživanju ljudskih prava. U više slučajeva je utvrđeno da su ograničenja nametana okupljanjima kao što su „parade ponosa“ bila zasnovana na diskriminaciji, najčešće zbog otvoreno diskriminatornog stava vlasti prema ovoj manjini (vidi presude u predmetima *Baczkowski i drugi protiv Poljske*⁷, 2007; *Aleksejev protiv Rusije*⁸, 2010; *Aleksejev i drugi protiv Rusije*⁹, 2018; *Genderdoc – M protiv Moldavije*¹⁰, 2012; *Zhdanov i drugi protiv Rusije*¹¹, 2019).

6 *Makhmudov v. Russia*, app. no. 35082/04, 26.07.2007, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-81966>

7 *Baczkowski and Others v. Poland*, app. no. 1543/06, 03.05.2007, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-80464>

8 *Alekseyev v. Russia*, app. no. 4916/07, 21.10.2010, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-101257>

9 *Alekseyev and Others v. Russia*, app. no. 14988/09, 27.11.2018, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-187903>

10 *Genderdoc – M v. Moldova*, app. no. 9106/06, 12.06.2012, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-111394>

11 *Zhdanov and Others v. Russia*, app. no. 12200/08, 16.07.2019, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/spa?i=001-194448>

3. OKVIR PRAVA

3.1. Ko ima pravo na mirno okupljanje

Pravo na slobodu okupljanja imaju pojedinačno - djeca, žene, muškarci, kao i transrodne i interrodne osobe, uključujući osobe bez pune poslovne sposobnosti i osobe s mentalnim oboljenjima¹² - a i grupe ljudi koje mogu biti organizovane kao neregistrovana udruženja¹³, sindikati¹⁴, profitna i neprofitna pravna lica¹⁵, političke stranke¹⁶, vjerske zajednice¹⁷, kao i manjinske etničke¹⁸, nacionalne¹⁹, seksualne²⁰, duhovne²¹ i druge zajednice i grupe.

Pravo na mirno okupljanje imaju podjednako i državljani i oni koji nisu državljani (strani državljani, apatridi - osobe bez državljanstva, izbjeglice, azilanti, ilegalni imigranti²² i turisti),²³ bilo da su učesnici ili organizatori okupljanja.²⁴

Osobe koje se slučajno pomiješaju sa demonstrantima ili koje samo čekaju da uđu u istu zgradu, svaka iz svog razloga, ne smatraju se učesnicima „mirnog okupljanja“ u smislu prava na slobodu mirnog okupljanja. Potrebno je da kod okupljenih postoji zajednički stav i cilj koji čine da postupaju u zajedništvu. Sud je ocijenio da su aktivisti koji su se okupili ispred zgrade suda s namjerom da prisustvuju suđenju i iskažu solidarnost sa

12 *Baczkowski and others v. Poland*, app. no. 20071543/06, 03.05.2007, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-80464>

13 *Hyde Park and Others v. Moldova* (no. 3), 2009. 33482/06, 31.03.2009, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-91936>

14 *Disk and Kesik v. Turkey*, app. no. 38676/08, 27.11.2012, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-114776>

15 *Identoba and Others v. Georgia*, app. no. 73235/12, 12.05.2015, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-154400>

16 *Christian Democratic People's Party v. Moldova* (no. 02), app. no. 25196/04, 02.02.2010, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-97049>

17 *Barankevich v. Russia*, 10519/03, 26.07.2007, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-81950>

18 *The Gypsy Council and Others v. the United Kingdom* (dec.), 2002, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-22414>

19 *Stankov and United Macedonian organisation Ilinden v Bulgaria*, app. no. 29225/95, 02.01.2002, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-59689>

20 *Genderdoc – M v. Moldova*, app. no. 9106/06, 12.06.2012, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-111394>

21 *Pendragon v. the UK*, 1998, dec. app. no. 31416/96, 19.10.1998, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-4459>

22 *Cisse v. France*, app. no. 51346/99, 09.02.2002, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60413>

23 *Vidi Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly OSCE/ODIHR*, 2010: <https://www.osce.org/odihr/73405>

24 *Djavit An v. Turkey*, app. no. 2065292/92, 20.02.2003, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60953>

okrivljenima činili mirno okupljanje jer su prisustvom namjeravali da izraze „lično učešće u stvari od javnog značaja” (*Navalnyy*, st. 110).

Sud je naglasio da je sloboda javnog okupljanja, kao i sloboda izražavanja, posebno važna za izabrane narodne poslanike, i da svako miješanje u tu slobodu zahtijeva posebnu kontrolu od strane Suda (*Osmani*²⁵).

Učesnik okupljanja koje postane nasilno zbog postupaka drugih ljudi ne gubi svoje pravo na mirno okupljanje ako nastavi da se mirno ponaša (*Primov*, st. 155). Detaljnije o ovome u poglavlju 3.5.

3.2. Oblik okupljanja

Pravo na slobodu mirnog okupljanja obuhvata različite vrste okupljanja, od uobičajenih demonstracija na jednom mjestu i u stojećem stavu, uključujući proteste grljenjem drveća u parku ili šumi (*Chernega and Others*²⁶), proteste u sjedećem stavu (*Çiloğlu and Others*²⁷), uz šatore (*Frumkin*²⁸, st. 107) do protesta u pokretu, kao što su šetnje, parade, marševi, vjerske procesije, povorke automobila, biciklista, motorista²⁹, blokade saobraćajnica (npr. *Kudrevičius*), te okupljanja radi brzog izvođenja javnog performansa, tzv. *flash mob* (*Obote*, 2019).

Sud namjerno nije definisao pojam „okupljanje“, da bi izbjegao rizik da takva definicija dovede to restriktivnog tumačenja prava (*Navalnyy*, st. 98). U praksi Suda, pravo na mirno okupljanje se najčešće odnosilo na političke skupove i protestna okupljanja, jer su to i najčešće ograničavane forme okupljanja, pa je takvih predmeta najviše i bilo.³⁰ Pored toga, Sud je utvrdio da pravo obuhvata i kulturne manifestacije (*The Gypsy Council and Others*³¹ - godišnji sajam Romske zajednice), religiozne skupove (*Barankevich*,

25 *Osmani and others v. "The Former Yugoslav Republic of Macedonia"*, app. no. 50841/99, 11.10.2001, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-22050>

26 *Chernega and Others v. Ukraine*, app. no. 74768/10, 18.06.2019, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-193877>

27 *Çiloğlu and Others v. Turkey*, 6.3.2007: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-79664>

28 *Frumkin v. Russia*, app. no. 74568/12, 5.1.2016: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-159762>

29 Vidi *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly OSCE/ODIHR*, 2010, tačka 17.

30 *Mass protests - Guide on the case-law of the European Convention on Human Rights*, European Court of Human Rights, first ed., 29 February 2020, st. 2.

31 *The Gypsy Council and Others v. the United Kingdom*, app. no. 66336/01, 14.05.2002.

propovijed u parku) i druga duhovna okupljanja (*Pendragon*³², okupljanje druida u Stounhendžu).

3.3. Vrijeme okupljanja

Pravo na slobodu okupljanja obuhvata i pravo da se izabere vrijeme, kao i mjesto i način okupljanja, pa vlasti mogu da zahtijevaju promjenu vremena samo pod uslovima iz stava 2 člana 11 Konvencije (*Sáska*³³, st. 21).

Svrha skupa je često povezana sa vremenom, da bi se postiglo da se okupljanje održi tako da može da se vidi i čuje (*within sight and sound*) od strane onoga kome se obraća, i u vrijeme kada može imati najjači uticaj (*Lashmanikin*, st. 405).

Sud je naglasio da priroda demokratske debate zahtijeva da je vrijeme održavanja javnih skupova ključno za njihov politički i društveni uticaj. Prema tome, iako državni organi mogu, pod određenim uslovima, da uskrate dozvolu za održavanje okupljanja, u skladu sa članom 11 Konvencije, oni ne mogu da promijene datum kada su organizatori planirali da ga održe. Ako se javni skup održi kad neko pitanje izgubi značaj u društvenoj ili političkoj debati koja je u toku, uticaj tog skupa može biti ozbiljno umanjen. Sloboda okupljanja – ako se spriječi njeno uživanje u predviđeno vrijeme – može biti obesmišljena (*Baczkowski*, st. 82).

Kada se događa kao reakcija na iznenadni događaj, okupljanje se naziva „spontano“ i vlasti su dužne da pokažu toleranciju zbog toga što nije najavljeno. Detaljnije o tome u poglavlju 6.3.

Okupljanje je najčešće privremena aktivnost, ali može trajati i u kontinuitetu tokom dužeg vremenskog perioda, kao vid protesta protiv neke društvene situacije do njenog okončanja, a može se i ponavljati svakog dana, nedjelje, mjeseca ili godine. Vlasti obično zahtijevaju da se u prijavi okupljanja navede i vrijeme okupljanja i očekivano trajanje, što je razumno, jer je cilj prijave da omogući da se okupljanje obezbijedi na odgovarajući način, kao i javni red i prava drugih. Međutim, to što okupljanje nije prijavljeno ili je prekoračeno vrijeme održavanja navedeno u prijavi, samo po sebi nijesu dovoljni razlozi da vlasti zabrane takvo okupljanje (*Navalnyy*, st. 133).

U slučaju neprijavljenog protesta povodom rezultata predsjedničkih izbora u Jermeniji, koje su vlasti zabranile i prekinule poslije devet dana, iako je

32 *Pendragon v. the UK*, 1998, dec. app. no. 31416/96, 19.10.1998, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-4459>

33 *Sáska v. Hungary*, app. no. 58050/08, 27.11.2012, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-114769>

okupljanje bilo mirno i nije ometalo prava drugih, Sud je utvrdio da za zabranu nijesu postojali dovoljni razlozi prema stavu 2 člana 11, i da su vlasti u principu dužne da tolerišu takvo okupljanje „sve dok ono ne postane stvarna opasnost po javni red ili namjerno ozbiljno ugrožavanje zakonitih aktivnosti drugih od strane demonstranata i to značajnije nego što je normalno očekivati od uživanja prava na mirno okupljanje“ (*Mushegh Saghatelyan*³⁴, st. 246).

U slučaju mirnih demonstracija u Istanbulu, koje takođe nijesu bile prijavljene, vlasti su u roku od pola sata obustavile protest četrdesetak osoba koje su marširale po tramvajskim šinama kako bi skrenule pažnju na loše uslove u zatvorima. Sud je utvrdio kršenje člana 11 Konvencije i naglasio da je „posebno zatečen nestrpljenjem vlasti da okončaju te demonstracije“ jer one nijesu znatno ugrožavale javni red (*Balçık i dr.*³⁵ st. 51-53).

Država ne može trajno da ograniči pravo na mirno okupljanje (*Christians Against Fascism and Nacism*³⁶). Ograničenje može biti privremeno i država mora da obrazloži, u svakom konkretnom slučaju, koji su povodi za ograničenje tog prava.³⁷

Država može da uvede i opštu zabranu okupljanja u periodu od dva mjeseca ako za to postoje dovoljno opravdani razlozi u skladu sa stavom 2 člana 11 (*Christians Against Fascism and Racism*). O tome detaljnije u poglavlju 5.6.

3.4. Mjesto okupljanja

Pravo na slobodu okupljanja obuhvata i pravo da se izabere mjesto okupljanja, ali je taj izbor podložan ograničenjima iz stava 2 člana 11 Konvencije (*Sáska*, st 21). Dozvoljeno je ograničiti okupljanje, na primjer, u oblastima koje su označene kao posebne zone bezbjednosti, kao što je rezidencija premijera (*Rai and Evans*³⁸), ili na privatnom vlasništvu

34 *Mushegh Saghatelyan v. Armenia*, app. no. 23086/08, 20.09.2018.

35 *Balçık and Others v. Turkey*, app. no. 25/02, 29.11.2007, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-83580>

36 *Christians Against Racism and Fascism v. UK* app. no. 8440/78, 16.07.1980, odluka dostupna na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-74286>

37 Ustav Crne Gore, takođe, dozvoljava samo privremeno ograničavanje prava na mirno okupljanje (čl. 52, st. 2). Ustavni sud Crne Gore je u odluci od 24. februara 2017, utvrdio da član 9a Zakona o javnim okupljanjima (*Sl. list RCG 31/05 i Sl. list CG 1/15*) nije bio saglasan Ustavu i Konvenciji zato što su različiti oblici održavanja okupljanja bili trajno ograničeni (odluka je dostupna na linku: http://www.ustavnisud.me/ustavnisud/skladiste/blog_4/objava_99/fajlovi/odluka0215.pdf).

38 *Rai and Evans v. the United Kingdom*, predstavke br. 26258/07, 26255/07, 17.11.2009, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-96022>

kao što je tržni centar (*Appleby and Others*³⁹, st. 47), u državnim zgradama (*Taranenko*⁴⁰, st. 79) ili prostorijama uprave univerziteta (*Tuskia and Others*⁴¹, st. 86-87).

Ako vlasti ocijene da javna lokacija nije podobna za okupljanje, na primjer, u parku nema dovoljno prostora za očekivani broj učesnika i gužva može da ugrozi bezbjednost, dužne su da ponude alternativno mjesto, umjesto da samo zabrane skup (*Primov*, st. 130-131).

Sud je prepoznao da je svrha okupljanja često u vezi sa određenom lokacijom ili vremenom, i da je važno da se ono održi tako da može da se vidi i čuje u blizini ciljanog objekta i u vrijeme u kome poruka može da ima najjači uticaj (*within sight and sound*). Kada je mjesto okupljanja presudno za učesnike, naređenje da se ono promijeni može da znači ometanje poput onoga da im se naredi da odustanu od poruke skupa, nekog govora ili slogana (*Lashmankin*, st. 405). Prema tome, i zahtjev vlasti za promjenom mjesta okupljanja na bilo koji način mora biti opravdan i neophodan, i obrazložen relevantnim i dovoljnim razlozima u skladu sa stavom 2 člana 11 Konvencije.

Sud nije utvrdio povredu prava u situaciji kada su vlasti zabranile održavanje skupa na jednoj lokaciji u centru grada zbog negativnog uticaja na javni red i prava drugih (kretanje saobraćaja), ali i istovremeno ponudile drugu lokaciju, takođe u centru, na kojoj je bilo više mjesta i na kojoj saobraćaj ne bi bio ugrožen. Sud je utvrdio da su vlasti dale uvjerljivo obrazloženje za promjenu lokacije, u skladu sa Konvencijom, dok organizatori nijesu obrazložili zbog čega bi održavanje skupa jedino na lokaciji koju su oni predložili značilo ostvarivanje njihovog prava na slobodu mirnog okupljanja (*Berladir and Others v. Russia*, 2012, st. 60).

S druge strane, u slučaju demonstracija zakazanih ispred parlamenta na trgu Kossuth u Budimpešti, vlasti su ograničile okupljanje u cilju zaštite javnog reda i prava narodnih poslanika, tako što su organizatorima naložile da pomjere okupljanje u udaljeni dio parka ispred parlamenta. Međutim, Sud je zaključio da za takvo ograničenje nije bilo relevantnog i dovoljnog obrazloženja jer planiranog dana nije bilo sjednice ni parlamenta ni njegovih odbora, a primijetio je da je bez ograničenja odobrena ista lokacija za proteste drugom organizatoru koji je skup planirao u vrijeme održavanja sjednica više odbora. Zaključeno je da zabrana skupa nije bila neophodna i da je prekršen član 11 (*Saska*, 2012, st. 21-23).

39 *Appleby and others v. The United Kingdom*, app. no. 44306/98, 06.05.2003, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61080>

40 *Taranenko v. Russia*, app. no. 19554/05, 15.05.2014, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-142969>

41 *Tuskia and Others v. Georgia*, app. no. 14237/07, 11.10.2018, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-186667>

U slučaju u kome je demonstrantima bilo zabranjeno da održe demonstracije povodom Prvog maja – Praznika rada na trgu Taksim u Istanbulu, i koje je policija onda nasilno rastjerala, Sud je primijetio da je okupljanje baš na tom trgu povodom tog praznika imalo važan simbolički značaj i da je ono bilo dozvoljeno ranijih godina (*Disk and Kes*⁴², st. 31). U ovom slučaju je utvrđeno kršenje člana 11 Konvencije zbog nasilnog rastjerivanja demonstranata koji nijesu postupali nasilno.

Ako vlasti iz opravdanih razloga ponude promjenu lokacije da bi se okupljanje adekvatno obezbijedilo, to se ne smije činiti u zadnji čas, kada je organizatorima nemoguće da se prilagode (*Primov*, st. 147).

U pogledu protesta na saobraćajnicama, Sud je istakao da demonstracije u javnom prostoru mogu da izazovu izvjestan nivo ometanja uobičajenog načina života, uključujući ometanje saobraćaja, i da to, samo po sebi, ne opravdava ometanje prava na slobodu mirnog okupljanja, i da vlast prema tome treba da pokaže „izvjestan stepen tolerancije“ (*Kudrevičius*, st. 155). Zahtijevani stepen tolerancije ne može da se apstraktno definiše, već se moraju imati u vidu specifične okolnosti svakog slučaja i nivo „ometanja uobičajenog načina života“. S druge strane, Sud je naglasio da namjerni propust organizatora da ne poštuju propise i nastoje da organizuju demonstracije tako da pretjerano ometaju redovni život, više nego što je neminovno u datim okolnostima, ne uživa privilegije zaštite izražavanja i političkog govora i okupljanja (*Kudrevičius*, st. 156). Tako u slučaju protesta organizovanog na autoputu, u vidu usporavanja saobraćaja, Sud nije utvrdio kršenje prava hapšenjem i kažnjavanjem čovjeka koji je potpuno zaustavio svoje vozilo, a time i saobraćaj, iako ga je policija blagovremeno upozorila da nastavi kretanje, a i više sati tolerisala nenajavljeni protest (*Barraco*⁴³).

Sud je konstatovao „visok nivo tolerancije“ na strani policije u slučaju protesta poljoprivrednika u Litvaniji, koji su dva dana blokirali tri autoputa u državi. Policija nije prekinula protest, već je preusmjerila saobraćaj i sprečavala nasilne obračune kamiondžija sa protestantima (*Kudrevičius*, st. 176-177). Poslije okončanja protesta, protestanti su kažnjeni zbog nezakonitog ponašanja i remećenja javnog reda, a Sud je utvrdio da je to bilo u skladu sa Konvencijom.

42 *Disk and Kes v. Turkey*, app. no. 38676/08, 27.11.2012, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-114776>

43 *Barraco v. France*, app. no. 31684/05, 05.03.2009, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-91571>

3.5. Mirni karakter okupljanja

Konvencija štiti samo „mirno“ okupljanje, što znači ono okupljanje koje nije nasilno, kojim se ne poziva na mržnju, nasilje ili sukobe. Okupljanje će se smatrati „mirnim“ ako organizatori ne podstiču na nasilje ili na drugi način ne odbacuju temelje demokratskog društva (*Kudrevičius*, st. 92). Na vlastima je teret dokazivanja nasilnih namjera organizatora demonstracija (*Christian Democratic People's Party (no. 2)*⁴⁴, st. 23).

Organizator protesta se ne može smatrati odgovornim za nasilno vladanje učesnika samo zato što je jedan od organizatora, ako je njegovo ponašanje sve vrijeme bilo mirno i nikoga nije podsticao na nasilje (*Razvozhayev*⁴⁵, st. 293). Međutim, drugi organizator istog skupa, koji postupa nasilno, ne može da se poziva na zaštitu prava na „mirno“ okupljanje. Sud je u istom slučaju odbacio predstavku drugog organizatora istog protesta kao neprihvatljivu, jer je utvrdio da je predvodio probijanje policijskog kordona, što je dovelo do eskalacije nasilja i izazvalo sukobe (*Razvozhayev*, st. 294).

Ako se osobe s nasilnim namjerama, koje nijesu članovi organizacije koja organizuje okupljanje, pridruže demonstracijama, to samo po sebi ostalima ne oduzima pravo na mirno okupljanje (*Primov*, st. 155). Ovo znači da osobi koja učestvuje u protestu ne prestaje pravo na mirno okupljanje zbog sporadičnog nasilja ili drugih kažnjivih djela koja učine drugi za vrijeme demonstracija, ako ona nastavi mirno da se ponaša (*Frumkin*, st. 99).

I kada postoji realan rizik da demonstracije prerastu u nered, kao rezultat razvoja događaja van kontrole organizatora, takve demonstracije zbog toga ne prestaju da se smatraju „mirnim“, pa svako njihovo ograničenje i dalje mora biti u skladu sa zahtjevima stava 2 člana 11 Konvencije (*Schwabe i M.G.*⁴⁶, st. 103).

„Mirnim“ se smatra i ponašanje učesnika okupljanja koje može i da iznervira i uvrijedi druge, i koje čak privremeno ometa aktivnosti trećih lica (*Redfearn*⁴⁷, st. 56).

Uzvikanje slogana se smatra uobičajenim sastavnim dijelom „mirnog“ protesta (*Hyde Park*, st. 49).

44 *Christian Democratic People's Party v. Moldova (no.02)*, app. no. 25196/04, 02.02.2010, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-97049>

45 *Razvozhayev v. Russia i Ukraine i Udaltsov v. Russia*, app. no. 75734/12, 2695/15, 55325/15, 19.11.2019. dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-198480>

46 *Schwabe and M.G. v. Germany*, app. no. 8080/08 i 8577/08, 01.12.2011, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-107703>

47 *Redfearn v. United Kingdom*, app. no. 47335/06, 6.11.2012, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-114240>

Ometanje glavnih saobraćajnica u okviru demonstracija je postupanje koje se, samo po sebi, takođe, smatra „mirnim” (*Kudrevičius*, st. 98).

Sud je i proteste u državnim zgradama smatrao mirnim okupljanjima, i predstavke njihovih učesnika razmatrao u okviru prava iz člana 11, iako ti protesti nijesu održani u skladu sa zakonom i iako su doveli do izvjesnog remećenja javnog reda (*Cisse*⁴⁸, protest u crkvi u Parizu, st. 39-40; *Tuskia*, protest u kancelariji rektora univerziteta, st. 73; *Annenkov*⁴⁹, protest na pijaci, st. 126).

Krivične sankcije zbog podsticanja na mržnju i nasilje tokom demonstracija mogu se smatrati prihvatljivim pod određenim okolnostima (*Osmani*). Detaljnije u poglavljima 5.9. i 7.

48 *Cisse v. France*, app. no. 51346/99, 09.02.2002, dostupno na linku:
<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60413>

49 *Annenkov and Others v. Russia*, app. no. 31475/10, 25.07.2017, dostupno na linku:
<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-175668>

4. POZITIVNE OBAVEZE DRŽAVE

4.1. Propisivanje pravnog okvira koji garantuje pravo na mirno okupljanje

Zakon kojim se propisuju ograničenja mora biti u skladu sa stavom 2 člana 11 Konvencije i mora biti odgovarajućeg kvaliteta - mora biti dostupan i mora omogućiti da efekti njegove primjene budu predvidivi (*Rotaru*⁵⁰, st. 52).

Dostupnost zakona se ne odnosi samo na zakon koji neposredno uređuje javna okupljanja, već i na sve druge propise koji mogu onemogućiti ili ograničiti ljude da učestvuju u okupljanju, kao što je, na primjer, dozvola da se putuje i da se pređe granica (*Djavit An*⁵¹, st. 64-68).

Da bi zakon bio predvidiv, on mora biti dovoljno precizan, jasan, tako da adekvatno naznači okolnosti i uslove pod kojima državni organi mogu da se miješaju u ljudska prava garantovana Konvencijom. Ovo je važno da bi se spriječila proizvoljnost organa vlasti u primjeni zakona (*Lashmankin*, st. 410).

Sud je objasnio da iskustvo pokazuje da je nemoguće postići da se sve posljedice primjene zakona apsolutno predvide. Mnogi zakoni neminovno sadrže termine koji su manje-više neodređeni i čije je tumačenje i primjena stvar prakse (*Primov*, st. 125).

Zakonom se mora obezbijediti i djelotvorni pravni lijek protiv kršenja prava na slobodu mirnog okupljanja. O ovome se detaljnije govori u poglavlju 8.

Za detaljniji prikaz primjena ove pozitivne obaveze u praksi, vidi poglavlje 5.2.

4.2. Obaveza da se osigura bezbjedno okupljanje

Država, s jedne strane, mora da se uzdrži od neosnovanog uskraćivanja prava na slobodu mirnog okupljanja zabranama i drugim ograničenjima, dok, sa druge strane, mora da obezbijedi uživanje tog prava (*Kudrevičius*, st. 158; *Djavit An*, st. 57).

50 *Rotaru v. Romania*, app. no. 28341/95, 04.05.2000, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58586>

51 *Djavit An v. Turkey*, app. no. 2065292/92, 20.02.2003, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60953>

Vlasti su dužne da preduzmu adekvatne mjere da zakonite demonstracije prođu mirno i da se obezbijedi sigurnost građana. Ipak, vlasti ovo ne mogu da garantuju i na raspolaganju imaju širok spektar mjera. Obaveza države se tiče mjera koje treba preduzeti, a ne rezultata koji se moraju postići (*Kudrevičius*, st. 159).

Dok nezakonita situacija, kao što je izostanak blagovremene prijave skupa, sama po sebi ne opravdava ometanje slobode okupljanja, miješanje u pravo koje garantuje član 11 je u načelu opravdano u cilju sprečavanja nereda ili kriminala ili zaštite prava i sloboda drugih onda kada demonstranti preduzimaju nasilne radnje (*Protopapa*⁵², st. 109).

Sud je istakao značaj prevencije, kao što je, na primjer, potreba da se javnost blagovremeno pripremi za događaj putem saopštenja državnih zvaničnika, da se blagovremeno isplanira potreban broj službenika policije za obezbjeđenje događaja (vidi dolje, u dijelu 4.3, slučaj *Identoba and Others*⁵³, st. 99-100), kao i da se obezbijedi prisustvo prve pomoći na mjestu demonstracija, bez obzira na to da li se radi o političkom, kulturnom ili nekom drugom skupu (*Oya Ataman*, st. 39).

Obaveza vlasti da komunicira sa organizatorima protesta jedna je od najvažnijih pozitivnih obaveza u cilju obezbjeđivanja mirnog okupljanja, sprečavanja nereda i obezbjeđivanja sigurnosti svih učesnika. U slučaju velikih demonstracija zbog izbornih rezultata 2012. godine na trgu Bolotnaja u Moskvi, Sud je utvrdio da uprkos izuzetnoj pripremi obezbjeđenja demonstracija, plan bezbjednosti nije predvidio kontakt osobu koja bi u ime policije komunicirala sa organizatorima za vrijeme protesta. U toku protesta je došlo do uspostavljanja policijskog kordona koji je učesnicima protesta spriječio prolaz kroz park na Bolotnaja trgu, iako je i park bio prethodno dogovoren kao mjesto okupljanja. U odgovoru na kordon, organizatori protesta su sjeli na ulicu, što je dovelo do zagušenja. Policija je poslala ombudsmana samo da obavijesti lidere da treba da se vrate i odustanu od prolaza kroz park. Sud je zaključio da vlasti nijesu ispunile ni minimum obaveze da komuniciraju sa organizatorima protesta, a što je bio suštinski dio njihove pozitivne obaveze da obezbijede miran tok okupljanja, spriječe nered i obezbijede sigurnost svih građana u toj situaciji. Tako da je sud utvrdio kršenje člana 11 (*Frumkin*, st. 120-130).

52 *Protopapa v. Turkey*, app. no. 16084/90, 24.02.2009, dostupno na linku:
<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-91499>

53 *Identoba and Others v. Georgia*, app. no. 73235/12, 12.05.2015, dostupno na linku:
<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-154400>

Sud je ukazao na to da Uputstva za slobodu mirnog okupljanja Venecijanske komisije preporučuju pregovore i medijaciju u slučaju zastoja ili drugog spora za vrijeme trajanja okupljanja, kako bi se izbjegla eskalacija sukoba (*Frumkin*, st. 80 i 129).

Vlasti imaju obavezu da obezbijede i mirne proteste, koji, kao takvi, spadaju pod okrilje člana 11 Konvencije, iako se ne održavaju u skladu sa zakonom, npr. nijesu prijavljeni. Posebno ako su vlasti za njih unaprijed znale, ako su o njima obaviještene bilo zvanično ili nezvanično, što im omogućava da preuzmu odgovarajuće mjere (*Chernega*, st. 271).

U slučaju protesta protiv projekta izgradnje puta i sječe drveća u parku, koji nije bio najavljen ali za koji su vlasti unaprijed znale da će se održati, Sud je utvrdio da država nije ispunila obavezu obezbjeđenja mirnog toka protesta propuštajući da: (i) propiše, na odgovarajući način, upotrebu sile od strane pripadnika službe bezbjednosti koje je angažovala da obezbjeđuju park; (ii) predvidi podjelu nadležnosti između privatne službe obezbjeđenja i policije u odnosu na održavanje reda, a što bi omogućilo da se identifikuju svi oni koji su učestvovali u obezbjeđivanju reda; (iii) primjeni pravila o odgovarajućoj identifikaciji osoba koje imaju ovlaštenje da upotrebljavaju silu, i (iv) objasni odluku policije da ne interveniše na bilo koji smisleni način koji je mogao da spriječi ili kontroliše sukobe (*Chernega*, st. 281).

Sud je pohvalio odnos vlasti u slučajevima u kojima su pokazale visok stepen tolerancije prema održavanju protesta, koji su iz različitih razloga bili nezakoniti, pa su njihovi učesnici naknadno i srazmjerno kažnjeni zbog nezakonitog ponašanja.

U slučaju štrajka zemljoradnika u Litvaniji, koji je sa dozvoljenih lokacija prešao na nedozvoljenu blokadu autoputeva u trajanju od dva dana, policija je naredila učesnicima da odustanu od blokade i upozoravala ih na posljedice kršenja zakona, ali nije odlučila i da nasilno prekine taj protest. Kada su tenzije porasle između vozača kamiona i poljoprivrednika, policija ih je smirivala i sprečavala sukobe. Dodatno, saobraćaj je odmah preusmjeren na pomoćne puteve. Sud je zaključio da su vlasti pokazale „visok nivo tolerancije“ prema učesnicima protesta iako su oni prouzrokovali znatnu pometnju. Naglašeno je da je policija pokušavala da uravnoteži interes učesnika protesta s interesima korisnika autoputeva, da bi obezbjedili mirno sprovođenje okupljanja i bezbjednost svih građana, i da je zadovoljila „svaku pozitivnu obavezu koju se može smatrati da je mogla da ima“ (*Kudrevičius*, st. 176-177).

Međutim, tolerancija potpune blokade saobraćaja na autoputu nije standard. U slučaju takođe neprijavljenog protesta, koji se odvijao usporavanjem kretanja, kada su tri učesnika protesta na čelu kolone poslije izvjesnog vremena odlučila da sasvim zaustave automobile i obustave saobraćaj, policija ih je prvo odgovarala od toga i upozoravala, ali potom i uhapsila, odvela sa mjesta protesta i bili su kažnjeni. Sud u tome nije našao kršenje Konvencije, utvrdivši da su vlasti pokazale dovoljan stepen tolerancije prema njihovom protestu (*Barraco*, st. 46-47).

4.3. Kontrademonstracije

Pozitivna obaveza vlasti da obezbijede pravo na mirno okupljanje posebno dobija na značaju u situacijama visokog rizika, kada bezbjednost učesnika okupljanja neposredno zavisi od aktivnog djelovanja vlasti. Takve situacije su najčešće one u kojima se istovremeno događaju protestna okupljanja ljudi suprotstavljenih stavova ili tzv. kontrademonstracije.

Sud je objasnio da iako demonstracije mogu da iznerviraju ili uvrijede ljude koji nijesu saglasni sa idejama ili stavovima koji se njima promovišu, učesnicima demonstracija mora biti omogućeno da održe proteste bez straha od fizičkog nasilja od strane njihovih protivnika. Taj strah bi mogao da spriječi izražavanje o kontraverznim temama koje su važne za društvo. U demokratiji pravo da se demonstrira protiv nečega ne može da preraste u gušenje prava na protest (*Plattform "Ärzte für das Leben"*⁵⁴, st. 32).

Beuslovna zabrana kontrademonstracija nije opcija, posebno kada se demonstracije odnose na pitanje od javnog interesa (*Öllinger*⁵⁵, 2006, st. 44). Prema tome, policija mora da obezbijedi pravo na okupljanje i jednima i drugima i to tako da oba događaja adekvatno obezbijedi. Izuzetno su rijetke okolnosti, koje moraju biti opravdane relevantnim i uvjerljivim razlozima, kada opasnost od remećenja javnog reda onemogućava obezbjeđenje ovakvih događaja i kada država može da odluči da obezbijedi javni red tako što će zabraniti sva protestna okupljanja (detaljnije o tome u poglavlju 5.6).

Sud je zaključio da je članu austrijskog parlamenta prekršeno pravo na mirno okupljanje tako što mu je zabranjeno da na groblju u Salzburgu, na vjerski praznik Svi sveti, održi miran protest protiv komemoracije SS oficirima koja se na tom mjestu održavala istog dana. Sud se nije saglasio da je bilo neophodno zabraniti protest zbog zaštite interesa posjetilaca groblja, s

54 *Plattform "Ärzte für das Leben" v. Austria*, app. no. 10126/82, 21.06.1988, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57558>

55 *Öllinger v. Austria*, app. no. 76900/01, 29.09.2006, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-76098>

obzirom na to da je protest trebalo da bude miran, a da je policija mogla da obezbijedi da pristalice suprotstavljenih grupa ostanu razdvojene. Zaključio je da država nije uspostavila pravičnu ravnotežu između različitih interesa, već da je premali značaj dala pravu poslanika da održi okupljanje, a pretjerani zaštititi posjetilaca groblja od sasvim ograničenog uznemiravanja (*Öllinger*, st. 47-50).

Dakle, vlasti po pravilu imaju obavezu da zaštite prava na slobodu okupljanja obje grupe koje žele da demonstriraju u isto vrijeme, i moraju da pronađu najmanje restriktivne mjere koje omogućavaju da se oba okupljanja održe (*Faber*⁵⁶, st. 43). Kada postoji ozbiljna prijetnja od nasilnih kontrademonstracija, vlasti imaju široko polje diskrecione procjene koje mjere da preduzmu da bi omogućile da se oba okupljanja održe (*Alekseyev*, st. 75). Takve mjere su po pravilu mjere razdvajanja suprotstavljenih grupa policijskim kordonom i sprečavanje da učesnici budu fizički ugroženi (*The United Macedonian Organisation Ilinden and Ivanov (no. 2)*⁵⁷, st. 34).

Međutim, ova obaveza ne znači i apsolutnu obavezu vlasti da zaštite učesnike protesta od uznemiravanja. U slučaju u kome su podnosioci predstavke tvrdili da policija nije preduzela dovoljne mjere da njihovu protestnu šetnju zaštiti od vikanja protivnika, kao i od toga da se na njih bacaju jaja i trava, Sud je odbacio predstavku prihvatajući da je policija razumno procijenila da treba da se usmjeri na suzbijanje fizičkog nasilja umjesto da nasilno prekine oba okupljanja jer bi to izazvalo samo još veći nered (*Plattform "Ärzte für das Leben"*, st. 11).

Sud je u više predmeta razmatrao i utvrdio kršenja Konvencije u slučajevima u kojima je država propustila da obezbijedi okupljanja ljudi koji se zalažu za prava seksualnih manjina, bilo tako što je ove skupove zabranjivala (*Alekseyev*, 2012), ili tako što ih nije dovoljno obezbijedila od nasilja kontrademonstranata. U tim predmetima Sud je posebno naglašavao da demokratska država mora da obezbijedi primjenu načela pluralizma, tolerancije i širokih pogleda, a posebno zaštitu manjinskih stavova, koji su podložni viktimizaciji.

U slučaju u kome je organizacija za prava LGBT zajednice u Tbilisiju devet dana ranije policiji prijavila njihovo okupljanje povodom Međunarodnog dana borbe protiv homofobije, Sud je utvrdio da vlasti nijesu dovoljno uradile da isplaniraju obezbjeđenje iako su morale da znaju na kakva protivljenja

56 *Faber v. Hungary*, app. no. 40721/08, 24.07.2012, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-112446>

57 *The United Macedonian Organisation Ilinden and Ivanov v. Bulgaria (No. 2)*, app. no. 34960/04, 18.10.2011, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-107044>

nailaze seksualne manjine u Gruziji. Sud je ukazao na propuste vlasti da: a) pripreme javnost za taj događaj davanjem izjava uoči okupljanja koje bi izričito promovisale toleranciju, b) obezbijede pojačanu zaštitu okupljanja u vidu dovoljnog prisustva policije i na mjestu okupljanja i naknadno duž trase kojom je prolazila povorka, c) u odgovoru na napad na povorku, onesposobe najagresivnije napadače iz vjerskih udruženja koja su organizovala kontrademonstracije, umjesto što se policija isključivo usmjerila na hapšenje i evakuaciju učesnika povorke, koji su zapravo bili žrtve napada (*Identoba*, st. 99-100).

Ustavni sud Crne Gore je 2018. godine utvrdio da je zabrana održavanja mirnog okupljanja u Nikšiću 2015. godine, pod nazivom „Akademska šetnja ponosa“, povrijedila prava podnosioca žalbe organizacija LGBT Foruma progres i Hiperiona na slobodu mirnog okupljanja, protivno članu 52 Ustava i članu 11 Konvencije.⁵⁸ U ovom slučaju, Vrhovni sud je podržao zabranu, utvrdivši, bez obrazloženja, da je policija izvršila valjanu procjenu rizika u vezi sa planiranim skupom. Ustavni sud je utvrdio da to nije bio slučaj, da nema dokaza da je ozbiljno urađena procjena opasnosti od pristalica Jugoslovenske komunističke partije CG, čije okupljanje istog dana nije bilo zabranjeno, kao i da policija nije adekvatno reagovala na prijetnje navijačkih grupa, koje je trebalo da procesuiraju umjesto da „zabrane skup koji navijači osuđuju“. Ustavni sud je primjetio da je policijska procjena ukazivala na to da bi se na skupu pojavilo 40-50 učesnika, „što jeste značajan broj, ali ni u kom slučaju nesavladiv sa bezbjednosne tačke gledišta za grad veličine Nikšića“. Zaključeno je da zabrana nije bila „nužna u demokratskom društvu“ jer nije uspostavljena pravična ravnoteža između temeljne slobode na okupljanje podnosioca ustavne žalbe i interesa da se sačuvaju javni red i mir i bezbjednost ljudi i imovine, kao da ni grupama spremnim na vršenje nasilja “nije trebalo da bude dozvoljeno da efektivno uguše slobodu mirnog okupljanja“ (U-III 778/16, 24.10.2018, tač. 10-10.1).

58 Odluka Ustavnog suda CG U-III 778/16, dostupna na linku:
http://www.hracion.org/wp-content/uploads/2018/10/Odluka-Ustavnog-suda_LGBT-Forum-Progres.pdf

4.4. Obaveza istrage

Država je dužna da istraži nasilne incidente koji su ometali uživanje prava iz člana 11 Konvencije (*Ouranio Toxo and Others*⁵⁹, st. 43). Ova obaveza uključuje i preispitivanje postupanja policije po pritužbama na ponašanje njenih službenika, kako bi se spriječilo da se isti propusti ponavljaju (*Identoba*, st. 80).

U slučaju u kome su aktiviste prilikom protesta napale maskirane osobe, Sud je utvrdio da je država prekršila procesnu obavezu iz člana 11 Konvencije da istraži napad i kazni počiniocima, iako je šest napadača identifikovano, od kojih su četiri osuđena, dok za dvojicu nije objašnjeno zbog čega nijesu osuđeni. Sud je posebno kritikovao to što vlasti nijesu ni pokušale da utvrde ko je bio nalogodavac, iako je jedan napadač priznao da je bio plaćen da izvrši napad (*Promo Lex and Others*⁶⁰).

59 *Ouranio Toxo and Others v. Greece*, app. no. 74989/01, 20.10.2005, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-70720>

60 *Promo Lex and Others v. the Republic of Moldova*, app. no. 42757/09, 24.02.2015, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-152425>

5. OGRANIČENJE PRAVA NA SLOBODU OKUPLJANJA

5.1. Miješanje države u pravo na mirno okupljanje – vrste ograničenja

Prilikom ispitivanja predstavke protiv države u vezi sa kršenjem prava na slobodu mirnog okupljanja, Sud prvo provjerava da li je postojala neka odluka, radnja ili propust kojim se uticalo na pravo podnosioca predstavke, a koji se mogu pripisati državi. Drugim riječima, ispituje se da li je prije, za vrijeme ili poslije okupljanja došlo do ograničavanja prava na mirno okupljanje usljed intervencije države.

Nedostatak miješanja koje se može pripisati državi bila bi, primjera radi, situacija u kojoj se ljudi okupe, bez prethodne prijave, neko drugi im zaprijeti i naredi im da se raziđu tako da skup propadne, ali o tome niko ne obavijesti bilo koji državni organ već se odmah uputi predstavka Sudu. U takvoj situaciji bi Sud utvrdio da država ni na koji način nije uticala na primjenu prava na okupljanje, niti je propustila da obezbijedi uživanje tog prava jer državni organi nijesu bili obaviješteni ni o skupu, ni o incidentu.

Najčešće intervencije države kojima se ograničava uživanje prava na slobodu mirnog okupljanja su: zahtjev da se skup unaprijed prijavi, kao u Crnoj Gori, ili da se zatraži dozvola da se održi, kao u nekim drugim državama; donošenje odluke o zabrani skupa; zahtjev da se promijeni mjesto, način ili vrijeme skupa; sprečavanje dolaska učesnika na skup; naredba da se skup prekine; prekid skupa uz upotrebu sile; nedovoljno obezbjeđenje skupa; hapšenje i kažnjavanje učesnika ili organizatora zbog učešća na skupu ili ponašanja u vezi sa skupom, kao i propust da se sprovede istraga ometanja skupa.⁶¹

U slučaju *Ezelin*⁶² podnosilac predstavke je bio advokat na karipskom ostrvu Gvadalup, koji se žalio da su mu, izricanjem ukora zbog učešća na protestu, Advokatska komora, odnosno sud koji je odlučivao po žalbi protiv odluke komore, prekršili pravo na mirno okupljanje. Francuske vlasti su istakle da mu to pravo nije bilo ograničeno jer je učestvovao u okupljanju, a da mu je disciplinska sankcija izrečena tek naknadno, i to zbog postupanja koje nije bilo u skladu sa zahtjevima profesije, pa da nije ni bilo miješanja u slobodu

61 Sličan pregled je dat u presudi *Lashmankin and Others v. Russia*, 2017, st. 404.

62 *Ezelin v. France*, app. no. 11800/85, 1991. Vidi i *Makhmudov v. Russia*, app. no. 35082/04, 26.07.2007: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-81966>

okupljanja. Međutim, Sud je naglasio da se ograničenja prava iz stava 11 stav 2 Konvencije moraju tumačiti tako da obuhvataju mjere preduzete prije, za vrijeme okupljanja, ali i one poslije okupljanja, u vezi sa njim, i zaključio da i moralna sankcija, kakva mu je izrečena, predstavlja sankciju koja znači i miješanje u poštovanje prava i ograničenje prava na mirno okupljanje (st. 39).

U predmetu *Baczkowski*, podnosioci predstavke su se žalili da im je zabranom prekršeno pravo na mirno okupljanje, iako su okupljanje održali, uprkos zabrani. Sud je utvrdio da prethodna zabrana okupljanja, čak iako je ono održano bez ometanja, može imati efekat odvracanja od učešća na skupu i da zato predstavlja miješanje države u pravo na slobodu okupljanja. Naročito ako se ima u vidu da je zabrana učesnike dovela u veliki rizik prilikom okupljanja, jer država nije obezbijedila dovoljno policijskih snaga da ih zaštite od sukoba sa kontrademonstrantima. Dodatno, u ovom slučaju organizatori okupljanja nijesu imali ni djelotvoran pravni lijek koji bi im obezbijedio konačno preispitivanje odluke o zabrani prije datuma planiranog održavanja okupljanja (st. 67-68).

Nije svako ograničenje i kršenje prava. Kada utvrdi da je intervencijom države došlo do ograničenja prava, Sud onda procjenjuje, u skladu sa stavom 2 člana 11 Konvencije, da li je ograničenje bilo „propisano zakonom“, da li je ono nametnuto u „legitimnom cilju“, i da li je ograničenje bilo „neophodno u demokratskom društvu“. Negativan odgovor na bilo koje od ovih pitanja znači da je došlo do kršenja prava iz člana 11. To se sve detaljnije objašnjava u nastavku ovog poglavlja.

5.2. Zakonitost miješanja

Obaveza države da propiše ograničenja prava zakonom koji mora da ispunio određeni standard kvaliteta, objašnjena je u poglavlju 4a. Ovdje predstavljamo praksu Suda u kojoj je nađeno da zakoni nijesu bili „dostupni“ ili „predvidivi“ u skladu sa tim standardom.

Sud je zaključio da zakon u Rusiji nije ispunio standard „kvaliteta zakona“ jer je vlastima omogućio da proizvoljno zabranjuju skupove, odnosno da njihovo održavanje gotovo neograničeno uslovljavaju promjenom mjesta, vremena ili načina održavanja, i to na diskriminatoran način. Opoziciji i organizacijama za ljudska prava je zabranjivano da se okupljaju na centralnim gradskim lokacijama, navodno zbog ometanja saobraćaja i prava drugih, dok su provladina okupljanja istovremeno odobravana na istim tim mjestima (*Lashmankin*, st. 429-430).

Sud je utvrdio da zakon, koji je zabranjivao održavanje okupljanja „u neposrednoj blizini zgrada sudova“, nije bio dovoljno precizan, jer je omogućavao proizvoljnu procjenu te blizine, a ni prilagodljiv okolnostima svakog slučaja. To je dovelo i do zabrane okupljanja koje u vrijeme u kome je planirano nije moglo da ometa rad suda (*Lashmankin*, st. 440-442).

U slučajevima *Djavit An i Adali*⁶³ protiv Turske, podnosioci predstavki su se žalili na odluku turskih vlasti na Kipru da im ne odobre prelazak granice („zelene linije“) kako bi učestvovali u okupljanjima dvije zajednice Turaka. Sud je uočio da nije ni postojao zakon koji uređuje dozvole za prelazak granice, pa je zaključio da ograničenje nije bilo propisano zakonom kao što se zahtijeva Konvencijom.

U slučaju *Primov* Sud je ponovio da se odredba ne može smatrati „zakonom“ ako nije formulisana dovoljno precizno. Radilo se o odredbi zakona kojom se zahtijevalo da se prijava skupa podnese od 10 do 15 dana prije planiranog održavanja. Odredba je mogla da se tumači i tako da u datom roku prijava treba da bude poslata, kao i da tada mora da bude primljena, pa su je organizatori tumačili na jedan način, a vlasti na drugi (st. 124).

Sud je utvrdio da je dvadeset godina postojala pravna praznina u regulisanju slobode mirnog okupljanja u Ukrajini. Aktivista za zaštitu ljudskih prava je osuđen na tri dana zatvora zbog održavanja demonstracija bez odobrenja, iako za tu osudu nije bilo osnova u zakonu (*Vyerentsov*, st. 63).

5.3. Legitiman cilj

Ograničenje prava na mirno okupljanje će biti u skladu sa Konvencijom samo ako služi za ostvarenje jednog ili više ciljeva koji su propisani u stavu 2 člana 11:

- interesu nacionalne bezbjednosti,
- javne bezbjednosti,
- sprečavanju nereda ili zločina,
- zaštiti zdravlja,
- zaštiti morala,
- zaštiti prava i sloboda drugih,

(i ako je to ograničenje neophodno, o čemu se detaljnije govori dolje, pod tačkom 5.4).

63 *Adali v. Turkey*, app. no. 38187/97, 31/03/2005, 31.03.2005, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-68670>

Ovdje je važno uočiti da činjenica da je okupljanje nezakonito, zato što nije prijavljeno, ili su prekoračeni vrijeme ili mjesto okupljanja navedeni u prijavi, samo po sebi još uvijek ne znači da postoji i legitiman cilj, npr. interes javne bezbjednosti ili sprječavanja nereda, da se ono i zabrani.

U slučaju *Navalnyy*⁶⁴ u kojem je čelnik opozicije uhapšen nakon protesta, Sud nije prihvatio navode da je hapšenje bilo u cilju sprečavanja nereda, jer protest nije izazvao veće nasilje, niti se Navalni nasilno ponašao. Vijeće Suda je zaključilo da je ovaj slučaj isti kao nekoliko drugih u kojima je utvrđeno da je Rusija prekršila Konvenciju jer je policija zaustavila i hapsila demonstrante samo zato što demonstracije nijesu bile odobrene, pa je nezakonitost skupa bila glavno opravdanje i za kažnjavanje. Sud je utvrdio da postoje pokazatelji da je ruskoj policiji postala rutina da prekida političke skupove opozicije i hapsi učesnike (st. 87-88).

- **Interes zaštite nacionalne bezbjednosti**

Sud je utvrdio da zahtijev za promjenom državnih granica, u vidu zagovaranja osamostaljivanja dijela teritorije, u govorima i demonstracijama samo po sebi ne predstavlja prijetnju teritorijalnom integritetu i nacionalnoj sigurnosti zemlje i ne može automatski da opravda zabranu okupljanja (*Stankov i Ujedinjena makedonska organizacija Ilinden*⁶⁵, st. 97-98).

- **Interes javne bezbjednosti i sprečavanje nereda i kriminala**

Ciljevi zaštite javne bezbjednosti, javnog reda i mira, i prava i sloboda drugih su se najčešće koristili za ograničavanje prava na slobodu mirnog okupljanja.⁶⁶

U praksi nema jasnog razdvajanja u tumačenju ciljeva javne bezbjednosti i javnog reda i mira (sprečavanje nereda i kriminala). Posebna pitanja u vezi sa ovim ciljevima se javljaju kada se radi o protestu koji se održava na saobraćajnicama. U nekoliko slučajeva, Sud je utvrdio da je relativno blago naknadno kažnjavanje učesnika protesta koji su blokirali puteve bilo u skladu sa Konvencijom i potrebom za zaštitom javnog reda i zaštite prava drugih (*G. protiv Njemačke*⁶⁷; *Lucas protiv Ujedinjenog Kraljevstva*⁶⁸; *Barraco, Kudrevičius*).

64 *Navalnyy v. Russia*, app. no. 29580/12, 15.11.2018, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-187605>

65 *Stankov and United Macedonian organisation Ilinden v. Bulgaria*, app. no. 29225/95, 02.01.2002, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-59689>.

66 *Guide on Article 11 of the European Convention on Human Rights – Freedom of assembly and association*, European Court of Human Rights, First edition, 31.12.2019, tačke 59-60.

67 *G. v. The Federal Republic of Germany*, app. no. 13079/87, 06.03.1989, odluka dostupna na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-1054>

68 *Lucas v. The United Kingdom dec*, app. no. 9013/02, 18.03.2003. dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-23125>

U slučaju povodom rasturanja nenajavljenog protesta, Sud je zaključio da onda kada takvo okupljanje nije nasilno, i kada nema dokaza da predstavlja opasnost veću od nivoa manjeg poremećaja koji neizbježno prouzrokuje skup na javnom mjestu, vlasti treba da pokažu određeni stepen tolerancije, da sloboda mirnog okupljanja ne bi bila lišena svoje suštine (*Bukta i dr.*⁶⁹, st. 37).

U slučaju u kome je protest zabranjen zbog „opasnosti od terorističkog napada na mjestu okupljanja više ljudi“, Sud je utvrdio da obrazloženje gradskih vlasti nije bilo ni dovoljno ni opravdano, posebno jer su u približno isto vrijeme održani skupovi koje su organizovali gradonačelnik i vlada, pa je utvrđeno da zabrana nije imala opravdan cilj, već je bila proizvoljna (*Makhmudov*, st. 71-73).

- **Zaštita zdravlja**

Sud je zaključio da je prekid dvomjesečnog protesta imigranata u jednoj pariskoj crkvi bio opravdan u cilju zaštite zdravlja, jer se poslije štrajka glađu njihovo zdravstveno stanje pogoršalo, dok su higijenski uslovi postali sasvim neadekvatni. Sud je ocijenio da je miješanje države u pravo na slobodu okupljanja imigranata postalo neophodno, zbog uslova u kojima su se nalazili, i da njihova prinudna evakuacija iz crkve u cilju zaštite zdravlja nije bila neproporcionalna (*Cisse*, st. 51-54).

- **Zaštita morala**

U predmetu *Alekseyev*, koji se ticao više zabrana organizovanja parade ponosa od strane moskovskih vlasti, u cilju zaštite i javnog reda i moralnih načela većine u društvu, Sud je zaključio da bi bilo nespojivo s temeljnim vrijednostima Konvencije ako bi primjena ljudskih prava pripadnika manjinske grupe bila uslovljena pristajanjem većine na to. U takvom slučaju bi prava manjina na slobodu vjeroispovijesti, izražavanja i okupljanja ostala samo teorijska, a ne praktična i djelotvorna kao što to zahtijeva *Konvencija* (st. 81). U istom kontekstu, u predmetu *Bayev i dr. protiv Rusije*⁷⁰, Sud je naglasio da je tačno da popularni stavovi mogu da utiču na odluku Suda o opravdanosti ograničenja prava na temelju morala, ali da postoji važna razlika između popuštanja većinskom stavu kada treba proširiti garancije prava iz Konvencije i situacije kada se poziva na pritisak većine da bi se smanjio obim osnovne zaštite prava (st. 70).

69 *Bukta and others v. Hungary*, app. no. 25691/04, 17.07.2007. dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-81728>

70 *Bayev and others v. Russia*, predstavke br. 67667/09, 44092/12, 56717/12, 20.06.2017, dostupne na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-174422>

- Zaštita prava i sloboda drugih

Vlasti moraju da uspostave odgovarajuću ravnotežu između poštovanja slobode mirnog okupljanja i prava onih koji žive, rade ili se kreću po mjestu na kojem se određeni skup održava. U predmetima u kojima je govorio o narušavanju javnog reda nenajavljenim skupovima koji su blokirali saobraćaj, Sud je, takođe, naglasio da su time pretjerano ometana i prava drugih. O slučajevima namjernog ometanja saobraćaja vidi u nastavku u poglavlju 5.7.

U slučaju *Körtvélyessy*⁷¹, podnosilac predstavke je namjeravao da organizuje protest do 200 ljudi u slijepoj ulici širine 8 metara ispred zatvora u Budimpešti. Policija je zabranila okupljanje zbog nepostojanja alternativne rute za saobraćaj i zbog toga što bi protest zaustavio saobraćaj do zgrada u ulici. Okupljanje nije održano. Sud je utvrdio povredu prava našavši da sve demonstracije na javnom mjestu mogu uzrokovati određeni nivo poremećaja u svakodnevnom životu, te da nije vjerovatno da bi protest 200 ljudi, pa čak i da je taj broj premašen, zaista izazvao ozbiljan problem u saobraćaju. Zaključeno je da vlasti nijesu uspostavile pravilnu ravnotežu između prava onih koji su željeli da koriste slobodu mirnog okupljanja i onih čija bi sloboda kretanja mogla da bude privremeno ugrožena.

U slučaju aktivista međunarodne organizacije za zaštitu životne sredine Grinpis (*Greenpeace*), koji su aktivno ometali lov na kitove u Norveškoj, sud je odbacio njihovu predstavku zbog dvodnevnog boravka u pritvoru, novčanog kažnjavanja i konfiskacije broda koji su koristili da se postave između lovaca i kita i tako onemogućće lov. Sud je utvrdio da je država u legitimnom cilju zaštite prava i sloboda drugih i sprečavanja nereda i kriminala aktiviste srazmjerno kaznila (*Drieman i drugi protiv Norveške*⁷²).

71 *Körtvélyessy v. Hungary*, app. no. 7871/10, 05.04.2016, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-161952>

72 *Drieman and Others v. Norway*, app. no. 33678/96, 04.05.2000, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-5290>

5.4. Neophodno u demokratskom društvu

Pravo na slobodu okupljanja je podložno ograničenjima koja se moraju usko tumačiti i biti „neophodna u demokratskom društvu“, što znači da u svakom pojedinačnom slučaju mora ubjedljivo da se dokaže da je ograničenje bilo neophodno (*Kasparov i drugi*⁷³, st. 86).

Za ograničenje mora da postoji „prijeka društvena potreba“, ono mora da bude srazmjerno „legitimnom cilju“, a državne vlasti za njega moraju da daju „relevantne i zadovoljavajuće razloge“. Prilikom odlučivanja o ograničenju, vlasti moraju da primijene standarde u skladu s načelima člana 11 i zasnuju odluku na prihvatljivoj procjeni svih relevantnih činjenica.⁷⁴

Sud provjerava i da li su odluke ili propusti državnih organa bili utemeljeni na prihvatljivoj procjeni relevantnih činjenica i da li su oni pri tom postupali razumno, pažljivo i dobronamjerno (*Frumkin*, st. 94).

Sud je ukazao i da načelo srazmjernosti zahtijeva da se uspostavi ravnoteža između ciljeva propisanih u stavu 2 člana 11 Konvencije i ciljeva koji se žele postići slobodom izražavanja mišljenja riječju, gestom ili ćutanjem osoba okupljenih na ulici ili na drugim javnim mjestima (*Osmani*).

U slučaju *Navalnyy*, istaknutog ruskog opozicionara koga su vlasti tokom različitih protesta hapsile i prekršajno kažnjavale sedam puta, Sud je utvrdio da ovakvo postupanje države, čak i da je imalo uporište u zakonu, nije bilo srazmjerno cilju koji se želio postići. Sud je našao da Rusija nije dokazala „prijeku društvenu potrebu“ da prekine okupljanja, uhapsi podnositelja predstave i dva puta ga osudi i na kaznu zatvora – iako su kazne bile kratke (st. 88).

U slučaju *Schwabe i M.G. protiv Njemačke* (2011)⁷⁵, podnosioci predstave su proveli skoro šest dana u preventivnom pritvoru za vrijeme G8 Samita. Dva dana prije samita policija ih je uhapsila jer je u njihovom kombiju pronašla transparente s parolama „Sloboda za sve zatvorenike“ i „Oslobodite sve, sad“. Određen im je šestodnevni pritvor zbog opasnosti od podsticanja drugih na nasilno oslobađanje demonstranata iz zatvora, tako da su oslobođeni tek dan poslije samita. Sud je primijetio da su na protestima podnosioci namjeravali

73 *Kasparov and Others v. Russia*, app. no. 21613/07, 2013, st. 86, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-126541>

74 Isto.

75 *Schwabe and M.G. v. Germany*, app. no. 8080/08 i 8577/08 od 01.12.2011. dostupno na linku: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-107703%22%7D>

da učestvuju u debati od opšteg interesa, što vlastima ostavlja mali prostor za ograničenje. Nije utvrđeno da su imali namjeru da bilo koga podstiču na nasilje. Zaključeno je da sankcija od šest dana pritvora, nije bila srazmjerna potrebi da se oni spriječe da parolama, možda, nehotice, nekoga podstaknu na nasilje. Pritvorom nije bila obezbijeđena pravična ravnoteža između interesa ostvarivanja prava na slobodu okupljanja i ciljeva javne bezbjednosti i sprečavanja kriminala, i zaključeno je da miješanje u pravo na slobodu okupljanja nije bilo „neophodno u demokratskom društvu“.⁷⁶

5.5. Ograničenje zbog poruke okupljanja

Javni događaji u vezi sa političkim životom zemlje ili lokalne zajednice uživaju snažnu zaštitu na osnovu Konvencije i vrlo su rijetke situacije u kojima bi se okupljanje moglo zabraniti zbog sadržine poruke koju njegovi učesnici žele da saopšte (*Primov*, st. 135).

Sloboda okupljanja važi za sve skupove osim za one čiji organizatori i učesnici imaju nasilne namjere ili na druge načine „negiraju temelje demokratskog društva“ (*Christians against Racism and Fascism*, st. 155).

Ograničenje slobode okupljanja zbog poruke koja se njime iznosi moguće je samo pod uslovima pod kojima je dozvoljeno ograničiti i slobodu izražavanja, zaštićenu članom 10 Konvencije. Sud je naglasio da je veza između sloboda okupljanja i izražavanja posebno važna kada se vlasti miješaju u slobodu okupljanja zbog izjava učesnika na demonstracijama. Na primjer, u slučaju u kome su se učesnici skupa zalagali za promjenu državne granice, pa im je zbog toga izražavanje i okupljanje ograničeno u cilju zaštite nacionalne bezbjednosti i teritorijalnog integriteta, Sud je istakao da nije bilo dovoljnog razloga za zabranu skupa koji nije bio nasilan (*Stankov i Ujedinjena makedonska organizacija Ilinden*, st. 85).

Treba imati u vidu i da izražavanje o politici ili drugim temama od javnog interesa uživa posebnu zaštitu na osnovu člana 10 i da postoji vrlo uzak prostor za njegovo ograničavanje (vidi slučaj *Schwabe i M.G.*, st. 113, prikazan gore u odeljku 5.4). Sud je istakao da vlasti ne treba da imaju moć da zabrane demonstracije zbog toga što one smatraju da je poruka koja se na njima iznosi pogrešna, posebno kada se radi o kritici vlasti koja ima ovlašćenje da zabrani javno okupljanje (*Primov*, st. 135).

Vođa opozicije je hapšen sedam puta u roku od dvije godine, čime je ometano i njegovo pravo na mirno okupljanje. Sud se na osnovu izvedenih

⁷⁶ Pored kršenja člana 11, Sud je u ovom slučaju našao i kršenje člana 5 (pravo na slobodu ličnosti) zbog pritvora suprotnog Konvenciji, i konstatovao da je Njemačka u vrijeme G8 samita preventivno pritvorila čak hiljadu ljudi.

dokaza uvjerio da stvarni cilj koji su vlasti time željele da postignu nije imao veze s Konvencijom, već je bio „suzbijanje političkog pluralizma, sastavnog dijela političke demokratije i vladavine prava” (*Navalnyy*, st. 175).

Sud je utvrdio kršenje prava na slobodu okupljanja kada su gradske vlasti udruženju građana zabranile protest ispred parlamenta zbog načina na koji je država glasala na Evroviziji. Obrazloženje vlasti je bilo da parlament nije odgovoran za to glasanje, kao i da se radi o događaju koji se već završio. Sud je zaključio da je neprihvatljivo da vlasti zabrane okupljanje, samo zato što smatraju da zahtjevi koje učesnici na okupljanju žele da istaknu nijesu osnovani (*Hyde Park*, st. 26).

Međutim, kada se radi o podsticanju nasilja protiv neke osobe, državnog zvaničnika ili dijela stanovništva, vlasti imaju više prostora da slobodno procijene potrebu za ograničenjem slobode izražavanja (vidi slučaj *Osmani* u poglavlju 7).

Sud je utvrdio kršenje Konvencije i u kontroverznom slučaju u kojem je onemogućen skup nekoliko ljudi okupljenih oko čovjeka koji je nosio staru mađarsku zastavu, koja datira iz XIII vijeka, a koja mnoge asocira na fašistički period te države. Policija je zahtijevala od učesnika koji je mirno protestovao sa zastavom da je ukloni, a kada je odbio, uhapšen je. Sud je slučaj razmatrao s aspekta slobode izražavanja u kontekstu slobode okupljanja, i utvrdio je da ta zastava u Mađarskoj nije bila zabranjena, da se ona ne smatra u svakom slučaju kao simbol koji vrijeđa žrtve totalitarnog režima, a što bi mogao pod određenim okolnostima biti razlog i za primjenu člana 17 Konvencije (zabrana zloupotrebe ljudskih prava), pa je zaključio da u konkretnom slučaju nije bilo „prijeke društvene potrebe“ za zahtjevom da se zastava ukloni i skup prekine (*Faber*, st. 58).

U ovom kontekstu, treba imati u vidu da je Sud ograničavao slobodu govora i poslanika kojima su negirani ratni zločini (npr. Holokaust) i ponižavane žrtve, utvrdivši da su takvi stavovi izuzeti od zaštite Konvencije jer su protivni njenim temeljnim vrijednostima (vidi *Pastörs protiv Njemačke*⁷⁷, st. 36-37). U skladu s tim, skupovi na kojima bi se promovisala mržnja, negiranje zločina i omalovažavanje žrtava, mogli bi da budu ograničeni s obzirom na njihovu poruku, kao skupovi koji „negiraju temelje demokratskog društva“.

Sud je podvukao da sve mjere miješanja u slobodu okupljanja i izražavanja, s izuzetkom podsticanja na nasilje ili odbacivanje demokratskih načela, „koliko god da se vlastima čine šokantnim i neprihvatljivim neki stavovi ili riječi koji se na skupovima

⁷⁷ *Pastörs v. Germany*, app. no. 55225/14, 03.10.2019, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-196148>

koriste, ne čine uslugu demokratiji, a često je mogu čak i ugroziti”. U demokratskom društvu utemeljenom na vladavini prava, idejama koje osporavaju postojeći poredak mora se pružiti odgovarajuća prilika da se izraze i na javnom skupu ili na drugi zakonit način (*Sergey Kuznetsov*⁷⁸, st. 45).

5.6. Opšta zabrana okupljanja

Pod izuzetnim okolnostima, vlasti mogu privremeno da usvoje ograničenja koja se odnose na sva okupljanja ili sva okupljanja iste vrste. Obaveza države u tom slučaju je da vodi računa da ograničenja budu u skladu sa stavom 2 člana 11 Konvencije.

U slučaju *Christians Against Racism and Fascism*, koji se ticao dvomjesečne zabrane svih protestnih okupljanja na teritoriji u nadležnosti londonske policije, Sud je utvrdio da nije prekršeno pravo podnosioca da održe mirni protest, ocijenivši da je šef policije u Londonu imao opravdane razloge da uvede opštu zabranu kako bi obezbijedio javni red i bezbjednost u periodu koji je obuhvatao izbore. Sud je istakao da tako široka zabrana okupljanja može biti opravdana samo ako postoji stvarna opasnost da okupljanja dovedu do nereda koji ne bi mogli da se spriječe nikakvim blažim mjerama. Takođe, vlasti moraju da uzmu u obzir posljedice zabrane i na one demonstracije koje same po sebi ne predstavljaju prijetnju po javni red. Opšta zabrana okupljanja se može smatrati neophodnom, u smislu stava 2 člana 11 Konvencije, samo onda kada bezbjednosna potreba, koja može da opravda takvu zabranu, prevazilazi štetu od zabrane okupljanja i kada ne postoji drugi način da se izbjegnu neželjeni efekti po bezbjednost, ograničenjem zabrane na određenu teritoriju ili sl.

5.7. Namjerno ometanje redovnog života građana i saobraćaja

Pravo na slobodu mirnog okupljanja na osnovu člana 11 Konvencije štiti i mirna okupljanja koja nijesu u skladu sa zakonom (vidi *Nezakonita okupljanja*, 6.2). Od države se očekuje izvjestan stepen tolerancije prema takvim okupljanjima. Međutim, kada organizatori namjerno i bez dovoljno opravdanja ne poštuju obavezu prijave skupa, ne poštuju odobrenu trasu ili vrijeme za koje su dobili odobrenje, i pretjerano ometaju prava drugih, takva okupljanja ne uživaju istu zaštitu kao zakonita okupljanja, odnosno ne uživaju privilegovanu zaštitu kao politički govor i druge rasprave o pitanjima od javnog interesa (*Kudrevičius*, st. 156).

Sud je u nekoliko već pomenutih slučajeva razmatrao okupljanja koja su održana suprotno zakonu, jer nijesu bila prijavljena ili su prekoračeni uslovi iz prijave, a čiji su

⁷⁸ *Sergey Kuznetsov v. Russia*, app. no. 184/02, 11.04.2007, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-78982>

učesnici pri tome i namjerno blokirali saobraćajnice da bi privukli pažnju na svoje poruke (*G. Lucas, Barraco, Kudrevičius*). U svim tim slučajevima okupljanja su održana ili bez prekida (*Kudrevičius*) ili su vlasti demonstrantima omogućile da pošalju poruku prije nego što su skup prekinule. Sud je utvrdio da su kratkotrajni pritvor i sankcije kojima su kažnjeni učesnici takvih okupljanja bili srazmjerni legitimnom cilju zaštite javnog reda i prava drugih i nije utvrdio kršenje Konvencije.

U predmetu *Éva Molnár*⁷⁹, podnositeljka predstavke se žalila na naredbu policije da se nenajavljeni skup prekine, pošto se već održavao osam časova. Sud nije utvrdio kršenje Konvencije, našavši da je policija bila dovoljno tolerantna prema okupljanju koje je blokiralo nekoliko ulica. Naglašeno je da je cilj zahtjeva da se skup prijavi vlastima upravo usklađivanje prava na mirno okupljanje sa pravima i interesima drugih, npr. na slobodu kretanja, kao i sprečavanje nereda i kriminala (st. 37).

5.8. Obeshrabrujući (zastrašujući) efekat

Sud često utvrđuje da pretjerano i nesrazmjerno ograničenje ljudskih prava može da ima i neželjeni efekat obeshrabrivanja, zastrašivanja ili odvrćanja ljudi da koriste ta prava („chilling” efekat), koji neopravdano ograničava demokratski razvoj društva.

U slučaju u kome je policija pojurila, a onda i uhapsila nekoliko osoba koje su pokušale da održe spontane demonstracije, Sud je naglasio da je nesrazmjerni prekid mirnog skupa, lišavanje slobode i krivično kažnjavanje učesnika skupa, moglo samo da ih odvрати od učešća u političkim skupovima ubuduće, isto kao i druge glasače opozicije i drugu javnost i to ne samo od prisustva demonstracijama, nego i od učešća u otvorenoj političkoj debati (*Ibrahimov i drugi*, st. 86⁸⁰).

U slučaju *Christian Democratic People’s Party*, vlasti su zabranile okupljanja koja je politička partija planirala da organizuje povodom uvođenja ruskog jezika u škole. Ministarstvo pravde Moldavije je noćuoči lokalnih izbora donijelo odluku da zabrani aktivnosti ove partije u trajanju od mjesec dana. Prilikom razmatranja srazmjernosti ovih mjera, Sud je naglasio njihov obeshrabrujući

⁷⁹ *Éva Molnár v. Hungary*, app. no. 10346/05, 07.01.2009, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-88775>

⁸⁰ *Ibrahimov and Others v. Azerbaijan*, predstavke br. 69234/11 69252/11 69335/11, 11.02.2016, dostupne na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-160430>

efekat, te da je u konkretnom slučaju čak i privremena zabrana mogla da obeshrabri podnosiocima predstavke da nastave sa svojim aktivnostima.

U slučaju *Baczowski* lokalne vlasti nijesu dozvolile okupljanje i marš LGBT populacije, ali je okupljanje ipak održano. Sud je svejedno utvrdio kršenje Konvencije i naglasio da je prethodna neopravdana zabrana mogla da odvрати ljude od učešća na skupu.

U slučaju *Nurettin Aldemir i drugi*⁸¹ podnosioci predstavke su učestvovali u demonstracijama protiv prijedloga zakona u parlamentu. Protest je policija nasilno prekinula s obrazloženjem da nije bio dozvoljen. Protiv podnosioca predstavke državno tužilaštvo je podnijelo krivične prijave koje je sud kasnije odbacio. Miješanje u pravo na okupljanje i sila koju je policija koristila za rastjerivanje učesnika, kao i naknadno krivično gonjenje podnosioca predstavke, iako obustavljeno, Sud je kvalifikovao kao radnje koje su mogle da imaju zastrašujući efekat i da obeshrabre podnosiocima predstavke da učestvuju u sličnim okupljanjima.

U slučaju *Disk and Kesik*, podnosioci predstavke su se okupili da proslave Praznik rada 1. maj. Prethodno su gradske vlasti odbile njihov zahtjev za okupljanje na Trgu slobode, pa je policija pretpostavila da se okupljaju ispred sjedišta stranke kako bi krenuli na trg uprkos zabrani. Policija je pozvala okupljene da se raziđu, a kada su odbili, počela je da rastura skup šmrkovima vode i suzavcem. U roku od nekoliko sati intenzitet razbijanja protesta je porastao. Sve je završeno povređivanjem okupljenih i hapšenjem učesnika. Sud je ukazao da takvo nesrazmjerno postupanje policije može da obeshrabri i druge da učestvuju u okupljanjima povodom 1. maja, s obzirom na neprijateljski stav vlasti koji je došao do izražaja u ovom slučaju.

U slučaju *Aleksandra Navalnog*, istaknutog opozicionara u Rusiji, koji je tokom različitih protesta hapšen i prekršajno kažnjavan sedam puta, dva puta na kazne zatvora, Sud je utvrdio da preduzete mjere imaju ozbiljan potencijal zastrašivanja i odvrćanja ljudi od prisustva budućim okupljanjima i da sprečavaju otvorenu političku debatu. Sud je utvrdio da je ovaj efekat utoliko veći jer se radilo o targetiranju poznate javne ličnosti, čije je hapšenje privuklo veliku pažnju medija (*Navalnyy*, 2018, st. 88).

81 *Nurettin Aldemir and others v. Turkey*, app. no. 32124/02, 18.12.2007, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-84054>

5.9. Sankcije

Sankcije koje se izriču organizatorima i učesnicima okupljanja predstavljaju posebno ozbiljna ograničenja prava, koja, takođe, moraju da ispune zahtjeve stava 2 člana 11 Konvencije. Sud je istakao da će se smatrati da postoji miješanje u pravo na slobodu okupljanja ako postoji bilo kakva jasna i neposredna veza između poštovanja tog prava i sankcije (*Navalnyy i Yašin*⁸², st. 52), te da će u tom slučaju postojati i kršenje člana 11 Konvencije osim ako se ne dokaže da je intervencija bila „propisana zakonom“, da je slijedila legitiman cilj i bila „neophodna u demokratskom društvu“ (*Ziliberg*⁸³).

Priroda kazne (krivična, prekršajna, novčana, zatvor) i težina kazne koja je izrečena demonstrantima su faktori koji se moraju uzeti u obzir prilikom ocjene srazmjernosti miješanja države u slobodu mirnog okupljanja u odnosu na legitiman cilj (*Kudrevičius*, st. 146).

Kada se demonstrantima izriču krivične sankcije, one moraju da imaju posebno opravdanje. Mirno okupljanje, u principu, ne treba da bude predmet krivičnog gonjenja, a posebno ne lišavanja slobode. Sud sa posebnom pažnjom ispituje slučajeve u kojima su vlasti zbog učešća u nenasilnim protestima određivale kazne zatvora (*Kudrevičius*, st. 146).

Međutim, kada organizatori protesta, koji se smatra „mirnim“, namjerno u većoj mjeri ometaju javni red i prava drugih, država ima veći prostor da sankcioniše takvo ponašanje. Nije utvrđena povreda Konvencije u četiri slučaja u kojima su učesnici protesta, koji su u znak protesta blokirali saobraćaj i nijesu postupili po naređenju policije da obustave blokadu, kažnjeni sa tri mjeseca uslovnog zatvora i 1500 eura zbog blokiranja trake autoputa (*Barraco protiv Francuske*);⁸⁴ 150 britanskih funti zbog sjedenja na ulici koja je vodila ka mornaričkoj bazi (*Lucas protiv Ujedinjenog Kraljevstva*)⁸⁵; 100 njemačkih maraka zbog blokade pristupnog puta NATO bazi (*G. protiv Njemačke*)⁸⁶; šest dana zatvora, uslovno, za dvodnevno blokiranje tri glavna autoputa (*Kudrevičius i dr. protiv Litvanije*)⁸⁷.

82 *Navalnyy and Yashin v. Russia*, app. no. 76204/11, 04.12.2014, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-148286>

83 *Ziliberg v. Moldova*, app. no. 61821/00, 04.05.2004, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-23889>

84 *Barraco v. France*, app. no. 31684/05, 05.03.2009, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-91571>

85 *Lucas v. The United Kingdom dec*, app. no. 9013/02, 18.03.2003, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-23125>

86 *G. v. The Federal Republic of Germany*, app. no. 13079/87, 06.03.1989, odluka dostupna na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-1054>

87 *Kudrevičius and Others v. Lithuania*, app. no. 37553/05, 15.10.2015, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-158200>

Srazmjerne sankcije za nasilne radnje ili podsticanje nasilja na demonstracijama, smatrane su prihvatljivim mjerama, kao i prekršajna sankcija za učešće u nenajavljenim demonstracijama (*Yilmaz Yildiz and others*⁸⁸, st. 42).

U predmetu *Akgol i Gol*⁸⁹, Sud je zauzeo stav da mirno okupljanje u principu ne zaslužuje krivičnu sankciju, i istakao zabrinutost što se protiv demonstranata uopšte pokreću krivični postupci, pa čak i kada se radi o nedozvoljenim okupljanjima. U ovom slučaju podnosioci su dobili dozvolu da održe okupljanje u prostorijama univerzitetske kantine. Kako se od početka protesta okupljeni nijesu pridržavali granice dozvoljenog prostora, njihovo okupljanje bilo je nezakonito. Nakon upozorenja i pozivanja da se razidu, te odbijanja studenata da to učine, policija je prekinula protest. Podnosioci predstavke su privedeni i protiv njih je pokrenut krivični postupak. Prvobitno su osuđeni na dvije godine i tri mjeseca, a u ponovljenom postupku na godinu i tri mjeseca zatvora. Sud je ocijenio da kazne nijesu bile proporcionalne i da nijesu bile neophodne za očuvanje reda.

U slučaju *Gun*⁹⁰ podnosioci predstavke su u vrijeme privremene zabrane protesta u državi održali skup kako bi odali počast uhapšenom lideru PKK (koju turske vlasti smatraju terorističkom organizacijom). Skup je protekao mirno i jedan od okupljenih je održao govor, nakon čega je okupljanje završeno. Poslije skupa, desetak protestanata koji su ostali na istom mjestu, zapalilo je vatru i nijesu dozvoljavali vatrogascima da priđu, a neki od prisutnih su i bacali kamenje na policiju. Policija je podnosiocima predstavke označila kao organizatore okupljanja. Osuđeni su samo za organizovanje nedozvoljenog okupljanja, izrečene su im novčane kazne i kazne zatvora. Sud je ponovio da izricanje krivičnih sankcija, a pogotovo zatvorskih, samo zbog organizovanja mirnog okupljanja, nije u duhu člana 11 Konvencije, te da nije ostvarena ravnoteža između opšteg interesa koji zahtijeva zaštitu javne sigurnosti i slobode podnosilaca predstavke da demonstriraju. U slučaju *Yaroslav Belousov*⁹¹, podnosilac predstavke je zbog učešća na zakonitom

88 *Yilmaz Yildiz and others v. Turkey*, app. no. 4524/06, 14.10.2014, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-147470>

89 *Akgol and Gol v. Turkey*, predstavke br. 28495/06 i 28516/06, 17.05.2011, dostupne na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-104794>

90 *Gun and others v. Turkey*, app. no. 8029/07, 18.06.2013, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-122062>

91 *Yaroslav Belousov v. Russia*, predstavke br. 2653/13 i 60980/14, 04.10.2016, dostupno na: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-166937>

skupu, isticanja antivladinih parola i bacanja neidentifikovanog malog okruglog predmeta koji je pogodio policajca, proglašen krivim za krivična djela - učestvovanje u masovnim neredima i napad na službeno lice i osuđen na kaznu zatvora od dvije godine i tri mjeseca (21 mjesec zbog učestvovanja u masovnim neredima i 9 mjeseci zbog napada na službeno lice). Sud je zaključio da je podnosilac predstavke, koji je samo sporadično učestvovao u nasilnim aktivnostima, i dalje bio pod zaštitom člana 11. U ovom slučaju je naglašeno da kazna mora da bude srazmjerno odmjerena, s obzirom na namjeru okrivljenog u vrijeme pridruživanja protestu, prirodu djela, težinu posljedice (jesu li nanijete povrede) kao i uticaj okrivljenog na pogoršanje mirnog karaktera okupljanja. Sud je utvrdio kršenje Konvencije zato što nije bilo "prijeke društvene potrebe" da se podnosilac predstavke osudi na strogu kaznu, koja je bila grubo nesrazmjerna ciljevima sprečavanja nereda i kriminala i zaštite prava i sloboda drugih. Sud je posebno uzeo u obzir neznatnu ulogu podnosioca predstavke u protestima, njegovu marginalnu uključenost u sukobe i činjenicu da policajcu nije nanio povredu.

U slučaju *Osmani*, podnosilac predstavke je zbog održanog govora u kome je podsticao na nasilje, nepostupanja u skladu sa odlukom Ustavnog suda i drugih radnji, proglašen krivim za podsticanje nacionalne, rasne i vjerske mržnje, neslaganja i netrpeljivosti, organizovanje otpora protiv zakonite odluke ili aktivnosti državnog organa i neizvršavanje odluke Ustavnog suda od strane javnog vršioca dužnosti (vidi opis ovog slučaja i u poglavlju 7). Prvobitno je osuđen na 13 godina i 8 mjeseci zatvora, nakon čega je kazna smanjena na sedam godina, a na kraju je amnestiran i kazna mu je ukinuta, pošto je u zatvoru proveo godinu i tri mjeseca. U pogledu visine izrečene kazne i one koju je podnosilac na kraju izdržao, Sud je istakao da se prilikom ocjene proporcionalnosti restriktivnih mjera, moraju u obzir uzeti priroda i visina kazne, zbog čega bi se prvobitna kazna mogla smatrati prestrogom, ali da kazna od jedne godine i tri mjeseca, koliko je podnosilac proveo u zatvoru, nije nesrazmjerna, uzimajući u obzir sve okolnosti slučaja.

Sa druge strane, Sud je utvrdio da je učesnik u protestu za koji nije traženo prethodno odobrenje srazmjerno kažnjen prekršajnom kaznom od tri eura (*Ziliberg protiv Moldavije*), kao i učesnici protesta koji je održan u posebnoj zoni bezbjednosti (u blizini rezidencije britanskog premijera), čiji je organizator kažnjen sa 350 funti, dok je učesnica u protestu kažnjena uslovno. Oboje su obavezani da plate i troškove postupka. Sud je naglasio da je iznos kazne bio blizu zakonskog minimuma (*Rai i Evans*).

5.10. Prekid protesta i upotreba sile

Prekid protesta, posebno uz upotrebu sile, je rigorozna mjera kojom država može da spriječi javno okupljanje kada postoji „priješka društvena potreba“ za zaštitom nekog od opravdanih ciljeva, koja se ne može zadovoljiti blažom mjerom.

To što se skup ne održava u skladu sa zakonom, jer nije prijavljen ili su prekoračeni uslovi iz prijave, ne znači da je dozvoljeno da se prekine, onda kada učesnici nijesu nasilni i kada pretjerano ne ugrožavaju javni red i prava drugih (*Primov*, st. 119).

U predmetu *Navalnyy*, Sud je utvrdio da se prije donošenja odluke o prekidu političkog skupa mora imati u vidu da politički govor, debata o pitanjima od javnog interesa i mirno iznošenje takvih stavova uživaju privilegovanu zaštitu na osnovu Konvencije, pri čemu vlast ima vrlo uzak prostor da ograniči politički govor (st. 133).

Odluka da se skup prekine mora biti opravdana relevantnim razlozima, dok odluka o upotrebi sile zahtijeva posebno obrazloženje (*Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası*⁹², st. 108). Upotreba sile za potrebe prekida skupa mora biti srazmjerna zakonitom cilju zaštite od nereda i zaštite prava drugih (*Oya Ataman*, st. 41-43).

Sud je zaključio da se upotreba gasne bombe u okviru bolnice ne može smatrati srazmjernom mjerom u slučaju kada su demonstranti bježeći od policije utrčali u bolnicu. Sud je u tom predmetu naglasio da vlast treba da pokaže izvjesnu toleranciju prema demonstrantima koji ne učestvuju u nasilnim aktivnostima, da sloboda okupljanja ne bi bila lišena svoje suštine (*Disk and Kesk*, st. 34).

U slučaju *İzci*⁹³, podnositeljka predstavke je učestvovala u demonstracijama povodom obilježavanja Dana žena u Istanbulu, tokom kojih je veliki broj policajaca formirao prsten oko okupljenih. Policijski službenici nijesu spriječili ljude da dođu na mjesto okupljanja i nijesu se miješali u demonstracije. Međutim, na kraju skupa, kada su prisutni počeli da se razilaze, policija je palicama i krajevima oružja počela da udara učesnice i učesnike protesta i upotrijebljen je suzavac. U presudi, Sud je utvrdio da je intervencija policije bila nesrazmjerna i nepotrebna za postizanje cilja sprečavanja nereda i zločina. Posebno je istakao da upotreba suzavca mora biti precizno propisana, a da sistem mora biti postavljen tako da garantuje odgovarajuću obuku službenika izvršne vlasti, kao i kontrolu i nadzor nad njima za vrijeme demonstracija, i

92 *Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası v. Turkey*, app. no. 20641/05, 25.09.2012, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-113410>

93 *İzci v. Turkey*, app. no. 42606/05, 23.07.2013, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-122885>

djelotvornu naknadnu ocjenu neophodnosti, srazmjernosti i razumnosti svake upotrebe sile, posebno protiv ljudi koji nijesu pružali nasilan otpor (st. 99).

U drugom slučaju protiv Turske, sud je naglasio da je posebno teško opravdati upotrebu suzavca onda kada se učesnici protesta ne mogu razdvojiti od slučajnih prolaznika (*Süleyman Çelebi (br. 2)*⁹⁴, st. 111).

S druge strane, u slučaju u kome je znatan broj demonstranata, koji je prethodno blokirao put, napao policajce kamenjem, palicama i noževima i ozbiljno povrijedio neke od njih, Sud je utvrdio da je policija srazmjerno upotrebila posebnu opremu i vatreno oružje. Sud je zaključio da čak i ako su neki od policajaca postupili protivno pravilima u upotrebi gasnih bombi, nije bilo nikakvih dokaza da je vatreno oružje upotrebjeno samo da bi se demonstranti povrijedili ili da im se namjerno oduzme život (*Primov*, st. 162).

5.11. Ograničenja slobode okupljanja za pripadnike vojske, policije i državne uprave

Konvencija u članu 11 stav 2 izričito dozvoljava državama da ograniče slobodu okupljanja pripadnicima bezbjednosnih snaga i drugim državnim službenicima kada je to neophodno za ostvarivanje legitimnih ciljeva.

Sud je naglasio da je legitiman cilj svakog demokratskog društva da ima politički neutralne pripadnike bezbjednosnih snaga, i da građani imaju pravo da očekuju da u odnosima s policijom i vojskom dolaze u kontakt sa politički neutralnim službenicima, odvojenim od političkih sukoba (*Rekvenyi*⁹⁵, st. 41, 46). Isto važi i za vojsku (*Erdel*⁹⁶).

Državnim službenicima u bezbjednosnom sektoru države najčešće nameću zabrane:

- članstva u političkim strankama;
- kandidovanja na političku funkciju;
- učestvovanja u javnim demonstracijama u uniformi,
- i ograničenja slobode izražavanja.⁹⁷

Ograničenja moraju da budu propisana zakonom, dostupnim i preciznim, tako da

94 *Süleyman Çelebi and Others v. Turkey no. 2*, app. no. 22729/08, 12.12.2017:
<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-179409>

95 *Rekvenyi v. Hungary*, app. no. 25390/94, 20.5.1999, dostupno na linku:
<https://hudoc.echr.coe.int/rus#%7B%22itemid%22%3A%22001-58262%22%7D>

96 Odluka *Erdel v. Germany*, app. no. 30067/04, 12.8.2004, dostupno na linku:
<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58262>

97 *Handbook on Human Rights of Armed Forces Personnel and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel*, OSCE 2008, str. 59, dostupno na linku: <https://www.osce.org/files/f/documents/0/c/31393.pdf>

se spriječi njihova proizvoljna primjena (*Rekvenyi*, st. 34). Ograničenja moraju biti i „neophodna u demokratskom društvu” (*Adefdromil*, st. 45).⁹⁸

Sud je državama dozvolio širu slobodu procjene u odnosu na ograničenja prava pripadnika bezbjednosnih snaga i drugih državnih službenika, najviše zbog procjene zahtjeva zaštite nacionalne sigurnosti. Međutim, ako država nije u stanju da dokaže da ograničenje ima pravni osnov, ne može ga opravdati. Test srazmjernosti u primjeni ograničenja zahtijeva da se razmatraju priroda ograničenja i stepen do kojeg je ono opravdano legitimnim ciljem.⁹⁹

Pravo na mirno okupljanje pripadnika bezbjednosnih snaga i službenika državne uprave, iako je podložno nešto strožijim ograničenjima nego kod običnih građana, i dalje se ne može ukinuti i prekomjerno ograničiti. Ograničenja moraju biti zakonita i ne smiju biti pretjerana i proizvoljna, već isključivo srazmjerna legitimnom cilju koji se njima želi postići.

98 *Adefdromil v. France*, app. no. 32191/09, 2.10.2014, dostupno na: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-146700>

99 *Handbook on Human Rights of Armed Forces Personnel and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel*, ibid, str. 59.

6. PRIJAVA SKUPA

6.1. Svrha administrativnih zahtjeva

Obaveze prijavljivanja javnog okupljanja, kao u Crnoj Gori, ili traženja dozvole za skup u nekim drugim zemljama, same po sebi ne ugrožavaju pravo na mirno okupljanje, sve dok je svrha tih prethodnih postupaka da omoguće vlastima da preduzmu razumne i odgovarajuće mjere da obezbijede nesmetano održavanje okupljanja (*Oya Ataman*, st. 39).

Prethodna prijava skupa služi da se uravnoteže interesi onih koji bi da koriste pravo okupljanja sa pravima i zakonitim interesima drugih, kao što je njihovo pravo kretanja, ali i sa potrebom da se spriječi nered ili kriminal (*Éva Molnár*, st. 37).

U slučaju *Sergej Kuznjecov*¹⁰⁰, podnosilac predstavke je poslije održavanja protesta kažnjen novčanom kaznom zato što protest nije prijavio deset dana unaprijed, kako je propisano ruskim zakonom o okupljanjima, već osam dana ranije. Sud je istakao da razlika od dva dana ni na koji način nije narušila sposobnost vlasti da se pripreme za obezbjeđivanje protesta, koji je održan. Zaključeno je da formalno kršenje roka za prijavu nije relevantan ni dovoljan razlog za nametanje prekršajne odgovornosti.

Sud je naglasio da organizatori javnih okupljanja treba da poštuju pravila kojima se uređuje taj proces i da postupaju u skladu sa pozitivnim propisima (*Primov*, st. 117). Nije zabranjeno izricanje srazmjernih kazni za organizovanje ili učešće u okupljanjima koja prethodno nijesu prijavljena ili odobrena (*Berladir*¹⁰¹, st. 61).

U slučaju *Ziliberberg* podnosilac predstavke je prisustvovao demonstracijama protiv odluke opštinskog vijeća da ukine povlastice za gradski prevoz studenata. Organizatori nijesu tražili prethodno odobrenje protesta, pa je on bio nezakonit. U početku je okupljanje je bilo mirno, ali kasnije su neki demonstranti počeli da bacaju jaja i kamenje na zgradu opštine i policija je tada intervenisala. Podnosilac je kažnjen zbog učešća u nezakonitom

100 *Sergej Kuznetsov v. Russia*, app. no. 10877/04, 23.10.2008, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-89066>

101 *Berladir and others v. Russia*, app. no. 34202/06, 19.11.2012, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-112101>

okupljanju novčanom kaznom od 3 eura. Sud je odbacio njegovu predstavku istakavši da države imaju pravo da zahtijevaju da protesti podliježu odobrenju, i da moraju biti u mogućnosti da primjene sankcije na one koji učestvuju u demonstracijama koje nijesu ispunile taj zahtjev.

Međutim, propisi ove vrste ne treba da predstavljaju skrivenu prepreku za uživanje slobode mirnog okupljanja. O tome govorimo u nastavku.

6.2. Nezakonito okupljanje

Propust da se okupljanje najavi, prekoračenje zakazanog vremena ili proširenje skupa van određenog prostora, predstavljaju razloge zbog kojih se okupljanje može smatrati nezakonitim. Međutim, to što je okupljanje nezakonito ne znači i da postoje dovoljni razlozi za njegovu zabranu u skladu sa stavom 2 člana 11 Konvencije (*Kudrevičius*, st. 151). Sud je utvrdio pravilo da održavanje nezakonitog skupa ne treba da bude zabranjeno ako to nije neophodno iz razloga navedenih u stavu 2 člana 11 i dok učesnicima ne bude omogućeno da saopšte poruku zbog koje su se okupili (*Oya Ataman*, st. 41-42; *Samut Karabulut*¹⁰², st. 37). Smatra se da je potrebno da vlasti pokažu izvjesnu toleranciju prema mirnim okupljanjima kako bi sloboda okupljanja koju Konvencija garantuje odgovorila svojoj svrsi (*Éva Molnár*, st. 36).

U slučaju *Oya Ataman*, podnositeljka predstavke, advokatica i članica upravnog odbora Istanbulske udruženja za ljudska prava, organizovala je protest zbog stanja u zatvorima koji nije bio prijavljen. Na protestu se okupilo 40-50 osoba. Policija je od grupe odmah zatražila da se razidu i da se okupljanje okonča i obavijestila okupljene da je protest nezakonit i da može remetiti javni red. Demonstranti su odbili da poslušaju zahtjev i pokušali su da nastave marš prema policiji, koja je grupu rasturila pomoću suzavca. Policija je tom prilikom uhapsila 39 demonstranata, uključujući podnositeljku zahtjeva. Sud je utvrdio povredu prava na mirno okupljanje i istakao da je zatečen „nestrpljenjem policije da prekine skup“, i da nezakonita situacija, kao što je organizovanje protesta bez odobrenja, sama po sebi ne daje dozvolu za ograničenje okupljanja. Sud je istakao da su pravila koja se odnose na javna okupljanja, poput sistema prethodnog obavještenja, ključna za nesmetano sprovođenje javnih događaja, ali da njihova primjena ne može biti sama sebi cilj.

102 *Samut Karabulut v. Turkey*, app. no. 16999/04, 27.01.2009, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-90933>

U slučaju neprijavljenog protesta povodom rezultata predsjedničkih izbora u Jermeniji, koje su vlasti prekinule poslije devet dana, iako je okupljanje bilo mirno i nije ometalo prava drugih, Sud je utvrdio da za prekid nijesu postojali dovoljni razlozi, jer su vlasti u principu dužne da tolerišu takvo okupljanje „sve dok ono ne postane stvarna opasnost po javni red ili namjerno ozbiljno ugrožavanje zakonitih aktivnosti drugih od strane demonstranata i to značajnije nego što je normalno očekivati od uživanja prava na mirno okupljanje“ (*Mushegh Saghatelyan*, st. 246). Sud je u ovoj presudi objasnio da su vlasti morale da pokažu veći stepen tolerancije za demonstracije zato što „okupljanje nije ni namjerno ni nenamjerno ometalo saobraćaj niti je njegov cilj bio da opstruira zakonite aktivnosti drugih, već da obezbijedi debatu i stvori platformu za izražavanje o javnoj temi od glavnog političkog značaja koja je neposredno u vezi sa funkcionisanjem demokratije i koja je bila izvor ozbiljne zabrinutosti jednog velikog segmenta jermenskog društva“ (st. 246).

6.3. Spontano okupljanje

Okupljanje koje zahtijeva „hitan odgovor na aktuelni događaj u vidu demonstracija“ je spontano okupljanje, koje predstavlja opravdani izuzetak od pravila da se okupljanje mora unaprijed prijaviti (*Éva Molnár*, st. 37).

Spontano, nenajavljeno okupljanje, dešava se kao neposredni odgovor na neki iznenadni događaj, kada organizator ne može da ispuni zakonski rok za najavu, jer bi odlaganje skup učinilo besmislenim, kao i kada organizator skupa ne postoji. Takvi skupovi se često dešavaju kao reakcija na izborne rezultate, na donošenje presude u procesu od javnog značaja ili na hapšenje političara, kada je značajno da se skup održi baš u određenom trenutku jer bi kasnije njegova poruka izgubila na značaju.

U slučaju *Bukta*, nenajavljeni protest je održan ispred hotela u kojem je rumunski premijer organizovao prijem, a na kojem je kao gost trebalo da se pojavi mađarski premijer, koji je svoj dolazak najavio samo dan ranije. Učesnici protesta zbog toga nijesu mogli da obavijeste policiju o planiranom okupljanju tri dana ranije kako je to bilo predviđeno zakonom. Oko 150 ljudi, uključujući podnositelje zahtjeva, okupilo se ispred hotela. Policija je demonstrante natjerala da se pomjere u park pored hotela nakon čega su se razišli. Sud je odlučio da je podnosiocima prekršeno pravo na mirno okupljanje i ukazao da u posebnim okolnostima u kojima je spontano okupljanje opravdano, na primjer kao odgovor na politički događaj, razbijanje demonstracija samo zbog nepostojanja potrebne

najave, bez nezakonitog ponašanja učesnika, može predstavljati nesrazmjerno ograničenje njihove slobode mirnog okupljanja (st. 36).

Međutim, u drugom slučaju protiv Mađarske, *Éva Molnár*, Sud nije utvrdio da nijesu postojali dovoljni razlozi za nenajavljeno okupljanje. Podnositeljka predstavke je učestvovala u demonstracijama u Budimpešti zbog kojih su blokirane neke od važnijih gradskih ulica. Okupljanje je uslijedilo kao reakcija na prekid drugog nenajavljenog okupljanja na jednom od mostova. Kako demonstracije nijesu bile prijavljene u skladu sa zakonom, policija ih je, zbog nemogućnosti da uredi saobraćaj, prekinula poslije osam časova, koliko su trajale. Sud je zaključio da nije bilo povrede člana 11 Konvencije, jer demonstracije nijesu morale da budu tako hitno održane, zato što je povod za oba protesta zapravo bio protivljenje izbornim rezultatima koji su bili objavljeni i potvrđeni dva mjeseca ranije. Sud je primijetio i da su vlasti dovoljno tolerisale okupljanje prije nego što su naredile da se prekine, i ponovio da prethodna prijava protesta služi da bi vlasti uskladile prava na mirno okupljanje sa pravima i interesima drugih na slobodu kretanja, kao i radi sprečavanja nereda i kriminala. Sud je zaključio da spontane demonstracije mogu nadjačati obavezu davanja prethodnog obavještenja samo ako je potrebno dati neposredan odgovor na trenutni događaj, što ovdje nije bio slučaj.

7. KAŽNJIVO PONAŠANJE

Kažnjavanje učesnika i organizatora skupa za radnje koje se tiču primjene prava na slobodu mirnog okupljanja, takođe, podliježe ograničenjima iz stava 2 člana 11 Konvencije, pa mora biti zakonito, usmjereno ka legitimnom cilju i neophodno u demokratskom društvu (*Ezelin*, st. 39).

Prije svega, samo učešće u okupljanju koje nije zabranjeno, ne smije biti podložno bilo kakvom kažnjavanju (vidi slučaj *Ezelin*, st. 53, opisan na strani 26).

U slučaju *Galstyan protiv Jermenije*¹⁰³, podnosilac predstavke je proveo tri dana u zatvoru jer je navodno „remetio saobraćaj“ i „dizao galamu“ prilikom mirnih demonstracija koje nijesu bile zabranjene. Sud je utvrdio da nije bilo nikakvih razloga za njegovu osudu, da je saobraćaj na mjestu na kome se nalazio prethodno već bio u prekidu, kao i da je besmisleno očekivati da se na protestu ne uzvikuju parole i ne stvara buka. Sud je zaključio da je podnosilac predstavke kažnjen samo zato što je aktivno učestvovao u protestu, iako nije počinio ništa nezakonito ili nasilno, i naglasio da se kažnjavanjem učesnika samo zbog učešća na protestu koji nije zabranjen narušava sama suština prava na slobodu mirnog okupljanja.

Radnje učesnika u protestima koji se smatraju „mirnim“, ali kojima se namjerno i ozbiljno remete red i prava drugih, u mjeri koja je znatno veća od one koja se očekuje od uobičajenog ostvarivanja prava na mirno okupljanje na javnom mjestu, predstavljaju kažnjivo ponašanje. Primjer su protesti koji se dešavaju blokiranjem saobraćajnica, gdje je Sud utvrdio da kažnjavanje učesnika zbog učešća u takvim radnjama nije bilo suprotno Konvenciji (*Kudrevičius; Barraco; Lucas, i G.*; detaljnije o izrečenim sankcijama u ovim slučajevima vidi u 5.9).

Podsticanje nasilja ili preduzimanje nasilnih akcija su kažnjive radnje, podložne krivičnom gonjenju koje je u principu opravdano ciljevima sprečavanja nereda ili kriminala ili zaštite javne bezbjednosti i prava drugih (*Osmani*). Organizatori skupa ne smiju da snose odgovornost za nasilno ponašanje učesnika skupa ako se sami tako ne ponašaju (*Razvozzhayev*, st. 293).

103 *Galstyan v. Armenia*, app. no. 26986/03, 15.11.2007, dostupno na linku: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-83297>

U slučaju *Protopapa*, podnositeljka predstavke je učestvovala na nasilnim demonstracijama na granici između Sjevernog i Južnog Kipra (Turska). Iako je tvrdila da su demonstracije bile mirne, Sud je na osnovu izvještaja Ujedinjenih nacija (UN) i drugih dokaza zaključio da je ona bila među demonstrantima koji su probili barijeru postavljenu od strane UN-a i prešli na teritoriju Južnog Kipra kada su ih turske vlasti uhapsile. Podnositeljka predstavke i ostali uhapšeni su kažnjeni novčano po 85 eura i kaznama zatvora od dva dana koliko su proveli u pritvoru. Sud u ovom slučaju nije utvrdio kršenje prava, zaključio je da je intervencija vlasti očigledno bila isprovocirana nasilnim karakterom protesta, a ne njegovom političkom porukom, i da je bila srazmjerna u smislu stava 2 člana 11 Konvencije.

U slučaju *Osmani*, gradonačelnik Gostivara, pripadnik nacionalne manjine, vatreno se zalagao za isticanje državne zastave Albanije na zgradi lokalne uprave u Makedoniji. On je organizovao protest protiv odluke Ustavnog suda o tome da lokalna uprava nije imala nadležnost da donese odluku da istakne albansku zastavu. Na protestu je održao zapaljiv govor, pozivajući i na zaštitu zastave „po cijenu života“, a protest je završen neredima u kojima su poginule tri osobe. Pored toga, aktivno je radio na stvaranju kriznih štabova i naoružanih straža za zaštitu zastave. Osuđen je za krivično djelo izazivanje rasne, nacionalne i vjerske mržnje na četiri godine zatvora, a amnestiran poslije godinu i tri mjeseca izdržane kazne. Sud je odbacio njegovu predstavku, pošto je utvrdio da su krivična osuda i kazna, koju je izdržao, predstavljale srazmjerno ograničenje njegovog prava na slobodu okupljanja i izražavanja, jer je svojim djelima znatno podsticao nasilje.

U slučaju *Razvozhayev* oba organizatora skupa su krivično gonjena i kažnjena sa po četiri godine i šest mjeseci zatvora, zbog učešća u neredima na protestu protiv izbornih rezultata 2012. godine u Moskvi. Dok je za jednog organizatora, koji je predvodio probijanje policijskog kordona, Sud utvrdio da se zbog nasilnog ponašanja ne može pozivati na pravo na mirno okupljanje, dotle je u odnosu na drugog utvrdio da mu je krivičnom osudom i kaznom prekršeno pravo na slobodu mirnog okupljanja, jer nije bilo dokaza da se nasilno ponašao, dok je bilo dokaza da je nastojao da smiri situaciju. Sud je u ovom slučaju utvrdio i da je stroga sankcija imala zastrašujući efekat, dodatno pojačan činjenicom da se radilo o kažnjavanju javne ličnosti i da je suđenje privuklo veliku medijsku pažnju.

Prekršajno gonjenje za organizovanje ili učešće u demonstracijama koje nijesu bile prijavljene ili nijesu dobile dozvolu za održavanje, takođe je prihvatljivo, ako su kazne srazmjerne (vidi 5.9). Sud je naglasio da države imaju pravo da zahtijevaju da skup bude prijavljen i da u skladu sa tim moraju da imaju mogućnost i da primjene sankcije na one koji učestvuju u demonstracijama koje ne ispunjavaju taj uslov (*Ziliberg*).

8. PRAVO NA DJELOTVORAN PRAVNI LIJEK

U slučaju povrede prava na slobodu mirnog okupljanja država mora da obezbijedi djelotvoran pravni lijek na osnovu člana 13 Konvencije.

Kako je vrijeme održavanja javnih skupova od ključnog značaja, Sud je utvrdio da pravo na djelotvorni pravni lijek znači da se organizatorima okupljanja omogući da se odluka vlasti kojom im se ograničava ili zabranjuje pravo na mirno okupljanje preispita od strane suda i to tako da konačna odluka bude donijeta najkasnije do planiranog dana održavanja skupa (*Alekseyev*, st. 98 i 99).

Primjera radi, Ustavni sud Republike Srbije je utvrdio da je Zakon o okupljanju građana bio neustavan zato što njime, između ostalog, nije bilo obezbijeđeno da se odluka o zabrani ili drugom ograničenju prava na mirno okupljanje konačno preispita do datuma održavanja najavljenog skupa (Odluka IUz-204/2013, od 09.04.2015).

LISTA PRESUDA I ODLUKA EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA I EVROPSKE KOMISIJE ZA LJUDSKA PRAVA KOJE SE POMINJU U PRIRUČNIKU

- *Adali v. Turkey*, app. no. 38187/97, 31.03.2005.
- *Adefdromil v. France*, odluka, app. no. 32191/09, 2.10.2014.
- *Akgol and Gol v. Turkey*, app. no. 28495/06 i 28516/06, 17.05.2011.
- *Alekseyev v. Russia*, app. no. 4916/07, 21.10.2010.
- *Alekseyev and Others v. Russia*, app. no. 14988/09, 27.11.2018.
- *Annenkov and Others v. Russia*, app. no. 31475/10, 25.07.2017.
- *Appleby and others v. The United Kingdom*, app. no. 44306/98, 06.05.2003.
- *Baczowski and Others v. Poland*, app. no. 1543/06, 03.05.2007.
- *Balcık and Others v. Turkey*, app. no. 25/02, 29.11.2007
- *Barankevich v. Russia*, app. no. 10519/03, 26.07.2007.
- *Barraco v. France*, app. no. 31684/05, 05.03.2009.
- *Bayev and others v. Russia*, app. no. 67667/09, 44092/12 i 56717/12, 20.06.2017.
- *Berladir and Others v. Russia*, app. no. 34202/06, 10.07.2012.
- *Bukta and others v. Hungary*, app. no. 25691/04, 17.07.2007.

- *Chernega and Others v. Ukraine*, app. no. 74768/10, 18.06.2019.
- *Christians Against Rasism and Fascism v. UK*, odluka, app. no. 8440/78, 16.07.1980.
- *Christian Democratic People's Party v. Moldova (no. 02)*, app. no. 25196/04, 02.02.2010.
- *Çiloğlu and Others v. Turkey*, app. no. 73333/01, 06.03.2007.
- *Cisse v. France*, app. no. 51346/99, 09.02.2002.
- *Disk and Kesik v. Turkey*, app. no. 38676/08, 27.11.2012.
- *Djavit An v. Turkey*, app. no. 2065292/92, 20.02.2003.
- *Drieman and Others v. Norway*, app. no. 33678/96, 04.05.2000.
- *Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası v. Turkey*, app. no. 20641/05, 25.09.2012.
- *Erdel v. Germany*, odluka, app. no. 30067/04, 12.8.2004.
- *Éva Molnár v. Hungary*, app. no. 10346/05, 07.01.2009.
- *Ezelin v. France*, app. no. 11800/85, 26.04.1991.
- *Faber v. Hungary*, app. no. 40721/08, 24.07.2012.
- *Frumkin v. Russia*, app. no. 74568/12, 2016.
- *G. v. The Federal Republic of Germany*, odluka, app. no. 13079/87, 06.03.1989.
- *Galstyan v. Armenia*, app. no. 26986/03, 15.11.2007.
- *Genderdoc – M v. Moldova*, app. no. 9106/06, 12.06.2012.
- *Giuliani and Gaggio v. Italy*, app. no. 23458/02, 24.03.2011.
- *Gun and others v. Turkey*, app. no. 8029/07, 18.06.2013.
- *Hyde Park and others v. Moldova (no. 3)*, app. no. 45095/06, 31.03.2009.
- *Ibrahimov and Others v. Azerbaijan*, app. no. 69234/11, 69252/11, 69335/11, 11.02.2016.
- *Identoba and Others v. Georgia*, app. no. 73235/12, 12.05.2015.

-
- *İzci v. Turkey*, app. no. 42606/05, 23.07.2013.
 - *Kasparov v. Russia*, app. no. 53659/07, 11.10.2016.
 - *Kasparov and others v. Russia*, app. no. 21613/07, 03.10.2013.
 - *Körtvélyessy v. Hungary*, app. no. 7871/10, 05.04.2016.
 - *Kudrevičius and others v. Lithuania*, app. no. 37553/05, 15.10.2015.
 - *Lashmankin and others v. Russia*, app. no. 57818/09, 51169/10 i 4618/11, 07.02.2017.
 - *Lucas v. The United Kingdom*, app. no. 9013/02, 18.03.2003.
 - *Makhmudov v. Russia*, app. no. 35082/04, 26.07.2007.
 - *Mushegh Saghatelyan v. Armenia*, app. no. 23086/08, 20.09.2018.
 - *Navalnyy v. Russia*, app. no. 29580/12, 15.11.2018.
 - *Navalnyy and Yashin v. Russia*, app. no. 76204/11, 04.12.2014.
 - *Nurettin Aldemir and others v. Turkey*, app. no. 32124/02, 18.12.2007.
 - *Obote v. Russia*, app. no. 58954/09, 19.11.2019.
 - *Öllinger v. Austria*, app. no. 76900/01, 29.09.2006.
 - *Osmani and others v. The Former Yugoslav Republic of Macedonia*, app. no. 50841/99, 11.10.2001.
 - *Ouranio Toxo and Others v. Greece*, app. no. 74989/01, 20.10.2005.
 - *Oya Ataman v. Turkey*, app. no. 74552/01, 05.12.2006.
 - *Pastörs v. Germany*, app. no. 55225/14, 03.10.2019.
 - *Pendragon v. the UK*, app. no. 31416/96, 19.10.1998.
 - *Plattform "Ärzte für das Leben" v. Austria*, app. no. 10126/82, 21.06.1988.
 - *Primov and Others v. Russia*, app. no. 17391/06, 13.10.2014.
 - *Promo Lex and Others v. the Republic of Moldova*, app. no. 42757/09, 24.02.2015.

- *Protopapa v. Turkey*, app. no. 16084/90, 24.02.2009.
- *Rai and Evans v. the United Kingdom*, app. no. 26258/07 i 26255/07, 17.11.2009.
- *Razvozhayev v. Russia and Ukraine and Udaltsov v. Russia*, app. no. 75734/12, 2695/15 i 55325/15, 19.11.2019.
- *Redfearn v. United Kingdom*, app. no. 47335/06, 06.11.2012.
- *Rekvenyi v. Hungary*, app. no. 25390/94, 20.5.1999.
- *Rotaru v. Romania*, app. no. 28341/95, 04.05.2000.
- *Samut Karabulut v. Turkey*, app. no. 16999/04, 27.01.2009.
- *Sáska v. Hungary*, app. no. 58050/08, 27.11.2012.
- *Schwabe and M.G. v. Germany*, app. no. 8080/08, 8577/08, 01.12.2011.
- *Sergey Kuznetsov v. Russia*, app. no. 184/02, 11.04.2007.
- *Sergey Kuznetsov v. Russia*, app. no. 10877/04, 23.10.2008.
- *Stankov and United Macedonian organisation Ilinden v. Bulgaria*, app. no. 29225/95, 02.01.2002.
- *Süleyman Çelebi and Others v. Turkey*, app. no. 22729/08, 12.12.2017.
- *Taranenko v. Russia*, app. no. 19554/05, 15.05.2014.
- *The Gypsy Council and Others v. the United Kingdom*, app. no. 66336/01, 14.05.2002.
- *The United Macedonian Organisation Ilinden and Ivanov v. Bulgaria (no. 2)*, app. no. 34960/04, 18.10.2011.
- *Tuskia and Others v. Georgia*, app. no. 14237/07, 11.10.2018.
- *Vyerentsov v. Ukraine*, app. no. 20372/11, 11.04.2013.
- *Yaroslav Belousov v. Russia*, app. no. 2653/13 i 60980/14, 04.10.2016.
- *Yilmaz Yildiz and others v. Turkey*, app. no. 4524/06, 14.10.2014.
- *Zhdanov and Others v. Russia*, app. no. 12200/08, 16.07.2019.
- *Ziliberberg v. Moldova*, app. no. 61821, 04.05.2004.

LITERATURA

- *Guide on Article 11 of the European Convention on Human Rights - Freedom of assembly and association*, European Court of Human Rights, First edition, 2019.
- *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, Second edition, OSCE/ODIHR 2010.
- *Handbook on Human Rights of Armed Forces Personnel and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel*, OSCE, 2008.
- *Mass protests - Guide on the case-law of the European Convention on Human Rights*, European Court of Human Rights, 2020.

