

institut alternativa

Ministarstvo unutrašnjih poslova
Ministar Mevludin Nuhodžić

Podgorica, 13. april 2017. godine

Poštovani gospodine Nuhodžiću,

smatrali smo za potrebnim da Vam ukažemo da je najavljeni pravac izmjena Zakona o javnim okupljanjima i javnim priredbama suprotan Ustavu Crne Gore, međunarodnim standardima u ovoj oblasti kao i potvrđenim međunarodnim ugovorima.

Naime, kako se moglo čuti u Vašem izlaganju u Skupštini Crne Gore novim zakonom će se rigoroznije urediti šta je "prikladan prostor" sa ciljem apsolutnog isključenja javne saobraćajnice.

Upravo takva rješenja su osporena i od strane Ustavnog suda u Odluci objavljenoj u "Službenom listu CG", br. 47/2014 od 7.11.2014.

Pomenutom Odlukom Ustavni sud je utvrdio da tri člana tada važećeg Zakona o javnim okupljanjima ("Službeni list CG", broj 31/05) nisu u saglasnosti s Ustavom Crne Gore i Evropskom konvencijom za zaštitu prava i osnovnih sloboda. Pomenute odredbe su glasile ovako:

Član 10.

Izuzetno od člana 9. ovog zakona, mirno okupljanje ne može se održavati:

- 1) u blizini bolnica;*
- 2) u blizini dječijih vrtića i osnovnih škola, dok u njima borave djeca;*
- 3) u nacionalnim parkovima i zaštićenim parkovima prirode, osim mirnih okupljanja koja propagiraju zaštitu čovjekove okoline;*
- 4) u blizini spomenika kulture, ako bi to dovelo do uništenja zaštićenih vrijednosti;*
- 5) na auto-putevima, magistralnim, regionalnim i lokalnim putevima na način kojim se ugrožava bezbjednost saobraćaja;*
- 6) na drugim mjestima, ako bi to, s obzirom na vrijeme, broj učesnika ili karakter okupljanja, moglo ozbiljno ugroziti kretanje i rad većeg broja građana.*

institut alternativa

Član 11.

Nadležni organ će rješenjem zabraniti održavanje mirnog okupljanja, ako:

- 1) nije blagovremeno i uredno prijavljeno;
- 2) je prijavljeno na prostorima na kojima se, u skladu sa ovim zakonom, ne može održavati;
- 3) su ciljevi usmjereni na kršenje zajemčenih sloboda i prava čovjeka ili podsticanje na upotrebu nasilja, nacionalnu, rasnu, vjersku i drugu mržnju ili netrpeljivost;
- 4) postoji stvarna opasnost da bi održavanjem mirnog okupljanja bila ugrožena bezbjednost ljudi i imovine ili bi došlo do narušavanja javnog reda i mira u većem obimu;
- 5) je to potrebno radi sprječavanja ugrožavanja zdravlja ljudi, na zahtjev organa državne uprave nadležnog za poslove zdravlja. Rješenje iz stava 1 ovog člana mora se donijeti najkasnije 48 časova prije prijavljenog početka održavanja mirnog okupljanja.

Član 26.

Nadležni organ će rješenjem zabraniti održavanje javne priredbe, ako:

- 1) nije blagovremeno i uredno prijavljena;
- 2) organizator ne sprovede mjere iz člana 25 stav 2 ovog zakona;
- 3) je prijavljena na prostoru koji nije namijenjen ili prikladan za održavanje javne priredbe;
- 4) postoji stvarna opasnost da bi održavanjem javne priredbe bio ugrožen javni poredak i bezbjednost, narušen javni red i mir u većem obimu, javni moral, životna sredina i zdravlje ljudi.

Rješenje iz stava 1. ovog člana se mora donijeti najkasnije 48 časova prije početka održavanja javne priredbe."

Ustavni sud je ocijenio da je:

- "zakonodavac osporenim odredbama čl. 10, 11. i 26, uveo apsolutne zabrane (u odnosu na sadržaj, vrijeme i prostor) različitih oblika održavanja mirnih okupljanja i javnih priredbi, bez razumnog i objektivnog opravdanja, čime je povrijedio pravo na slobodu mirnog okupljanja (...)",
- da "su zabrane održavanja mirnih okupljanja, na mjestima određenim osporenim odredbom člana 10. Zakona po svojoj pravnoj prirodi:
 - generalne (opšte) i blanketne, jer zabranjuju sva mirna okupljanja u smislu odredbe člana 2. tačka 1. Zakona;
 - prethodne, (zakonske zabrane a priori), jer su zakonom unaprijed propisane;

institut alternativa

- i da “osporene odredbe čl. 11. i 26. Zakona, kojima su nadležnom organu (policiji) data diskreциона ovlašćenja, da bez zakonom utvrđenih kriterijuma zabranjuje mirna okupljanja i javne priredbe, da vrši procjene o prikladnosti prostora za održavanje skupova, postojanje stvarne opasnosti (...) i dr, ne ispunjavaju standard zakonitosti, u smislu navedenih stavova Evropskog suda.”

Dakle, sam Ustav zabranjuje uvođenje trajne zabrane okupljanja time što navodi jedine okolnosti kada pravo na okupljanje može biti **privremeno ograničeno**:

USTAV CRNE GORE
Sloboda okupljanja
Član 52

Jemči se sloboda javnog okupljanja, bez odobrenja, uz prethodnu prijavu nadležnom organu.

Sloboda okupljanja može se privremeno ograničiti odlukom nadležnog organa radi sprječavanja nereda ili vršenja krivičnog djela, ugrožavanje zdravlja, morala ili radi bezbjednosti ljudi i imovine, u skladu sa zakonom.

Konačno, smjernice Venecijanske komisije¹ iz Mišljenja datih na zakone o javnim okupljanjima posebno naglašavaju da zakoni koji uređuju okupljanje moraju biti u korist ohrabriranja okupljanja, a biti protiv nametanja “širokog spektra mogućih restrikcija”, kao i da je “lokacija jedan od ključnih aspekata slobode okupljanja.”

Navodi se da je “privilegija organizatora da odluči koja će lokacija najbolje odgovarati svrsi okupljanja”, kao i da su blanket restrikcije i apsolutne zabrane na određenim lokacijama po svojoj prirodi problematične jer nisu u skladu sa obaveznim principom proporcionalnosti koji se mora sprovoditi od slučaja do slučaja a ne unaprijed.

U mišljenju upućenom Bjelorusiji i Kirgiziji se konkretno preporučuje da se:

¹ Strana 13 i 14 Kompilacije mišljenja Venecijanske komisije o slobodi okupljanja. Dostupno na: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2012\)014rev2-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2012)014rev2-e)

institut alternativa

- “(iz zakona) izbriše odredba o zabrani okupljanja u blizini vladinih institucija i sudova a da se upravljanje bezbjednosnim rizicima prepusti nadležnim organima za sprovođenje zakona.”

Venecijanska komisija naglašava da “(...) apsolutne zakonske zabrane izazivaju posebnu zabrinutost, budući da su vladine institucije na vrhu liste preferencijalnih mjesta okupljanja u gotovo svim državama, a područja koja ih okružuju primjerena su za javni govor.”

Preporučeno je takođe da se i blanko zabrana okupljanja u blizini obrazovnih i zdravstvenih ustanova takođe izbriše ali da se imajući u vidu moguće ometanje pacijenata i nastave u školama, odluka o odobrenju okupljanja može donositi u svakom pojedinačnom slučaju.

Takođe, i preporuke OEBS/ODIHR-a² odnose se upravo na eliminisanje apsolutnih zabrana u zakonu, jer se njihovo postojanja znači da se unaprijed i disproportionalno krši sloboda javnog okupljanja, ne uzimajući u obzir posebnosti svakog javnog okupljanja.

U komparativnoj praksi je moguće naći još mnogo primjera koji potvrđuju da najveći autoriteti u ovoj oblasti tvrde da je ograničavanje okupljanja na način koji ste najavili suprotan demokratskim principima.

Izmjene crnogorskog Zakona o javnim okupljanjima iz 2005. godine su bile podstaknute upravo odlukom Ustavnog suda i potrebnom da se prevaziđu zastarjele odredbe koje ne prate evropske tendencije.

Javno okupljanje i mirni protest, po pravilu, impliciraju izražavanje nezadovoljstva ili izražavanje određenog zahtjeva, odnosno poruke, a ne samo razmjenu mišljenja istomišljenika. Stoga valja pretpostaviti da je jasno i logično da organizatori javnog okupljanja žele to okupljanje održati na mjestima koja su uobičajeno mjesto okupljanja većeg broja ljudi određenog naseljenog mjesta, a što bi pretpostavljeno trebalo dovesti

² OEBS/ODIHR Monitoring izvještaj o slobodi mirnih okupljanja u odabranim zemljama učesnicama OEBS-a, decembar 2014, dostupno na: <http://www.osce.org/odihr/132281?download=true>

institut alternativa

kako do većeg broja okupljenih ljudi, do većeg odjeka skupa, pa i vjerovatnijeg ostvarenja svrhe okupljanja što je legitiman cilj.

Pravo na javno okupljanje ne treba isključivo sagledavati kao instrument vanredne ili krizne represije određene nezadovoljne društvene manjine ili većine, nego prije svega kao jedno od osnovnih ljudskih prava i sloboda koje služi sprovođenju određene demokratski artikulisane javne rasprave.

Nadamo se da ćete razmotriti našu sugestiju i usmjeriti politiku Vlade na smanjivanje zabrana umjesto na njihovo povećanje.

S poštovanjem,



Stevo Muk,
predsjednik Upravnog odbora IA