



PROJEKT PRAĆENJA OKUPIJANJA NA ZAPADNOM BALKANU

REACHOR
research in action



SLOBODA OKUPIJANJA U HRVATSKOJ



institut alternativa



Ova publikacija je finanirana od strane Vlade Švedske. Vlada Švedske ne dijeli nužno mišljenja koja su ovdje iznešena.

Ovo istraživanje je provedeno u sklopu regionalnog projekta '*Praćenja Okupljanja na Zapadnom Balkanu*' koji provodi Europski centar za neprofitno pravo (ECNL).

Projekt Praćenja okupljanja na Zapadnom Balkanu je omogućio Međunarodni centar za neprofitno pravo (International Center for Not-for-Profit Law) kroz Inicijativu za građanski prostor, proveden u suradnji s ARTICLE 19, CIVICUS: Svjetski savez za građansko sudjelovanje (CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation) i Svjetskim pokretom za demokraciju (World Movement for Democracy).



Sadržaj

SAŽETAK	3
UVOD.....	4
ZAKONODAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR.....	6
ZAKONODAVNI OKVIR	6
DEFINICIJA	7
PRIJAVA	8
OGRANIČENJA	9
INSTITUCIONALNI OKVIR	11
JAVNE POLITIKE	11
PRIVREMENI ZAKLJUČCI.....	12
GLAVNI NALAZI, DIO I: PREGLED OKUPLJANJA I IDENTIFICIRANIH IZAZOVA.....	13
GLAVNI NALAZI, II. DIO: PITANJA SPECIFIČNA ZA HRVATSKU	17
UPRAVLJANJE JAVNIM OKUPLJANJIMA	17
ODGOVORNOST.....	19
ULOGA LOKALNIH VLASTI U OSTVARIVANJU SLOBODE OKUPLJANJA	20
ZAKLJUČCI I PREPORUKE.....	22
PREPORUKE U POGLEDU ZAKONODAVSTVA:	22
PREPORUKE U POGLEDU INSTITUCIJA:	22
PREPORUKE U POGLEDU JAVNIH POLITIKA:.....	23
PREPORUKE U POGLEDU UPRAVLJANJA JAVnim OKUPLJANJIMA:	23
PREPORUKE U POGLEDU ODGOVORNOSTI:.....	23
PREPORUKE U POGLEDU LOKALNIH VLASTI:	24
PREPORUKE CIVILNOM DRUŠTVU:	24
METODOLOŠKI DODATAK I.....	25
DESKTOP ISTRAŽIVANJE	26
RAZVOJ UPITNIKA.....	26
INTERVJUI LICEM U LICE.....	26
ZAPAŽANJA.....	27
PROVJERA VALJANOSTI NALAZA	27
DODATAK II.....	28
KRONOLOGIJA PROSVJEDA ISPRED MINISTARSTVA BRANITELJA	28

SAŽETAK

Sloboda okupljanja u Hrvatskoj je zagarantirano ljudsko pravo na osnovu Ustava Republike Hrvatske. Međutim, pravo na slobodu okupljanja se dovodi u pitanje i nije apsolutno, prema tome podliježe određenim ograničenjima i izazovima za sudionike i za organizatore javnih okupljanja s jedne strane, ali i za vlasti s druge strane.

Hrvatski pravni okvir koji se odnosi na slobodu okupljanja počev od Zakona o javnom okupljanju (ZJO) usvojenom 1999. godine, a izmijenjenom nekoliko puta nakon toga, je relativno dobro razvijen, iako postoji potreba za poboljšanjima u pogledu stvaranja pravnog okvira za zaštitu i promicanje ostvarivanja prava na slobodu okupljanja. Ustavni sud je donio nekoliko odluka koje su značajne za promicanje prava na slobodu okupljanja. 2011. godine donio je odluku kojom se zabrana mirnog okupljanja i javnog prosvjeda na Markovom trgu, donijeta 2006. godine, smatra neustavnom.

Prvenstveno bi se trebali poboljšati normativni okvir načela razmjernosti u odredbama ZJO, uloga redara i propisi koji se odnose na spontana okupljanja. Istraživanje pokazuje da Ministarstvo unutarnjih poslova ima najvažniju ulogu u omogućavanju slobode okupljanja. Institucije i strategije se odnose prema okupljanjima kao sigurnosnim problemima umjesto kao prema pitanjima ljudskih prava, a istraživanje pokazuje da uloga institucija u promicanju i zaštiti ustavnog prava na slobodu okupljanja treba biti poboljšana.

Razdoblje između 2014. i 2015. godine, koje je predmet ovog istraživanja, bilo je obilježeno brojnim okupljanjima koja su odjekivala u javnosti. Prosvjed koji je obilježio ovo razdoblje je prosvjed održan u šatorima ispred Ministarstva branitelja. Ovaj prosvjed je doveo u pitanje relevantni zakonodavni i institucionalni okvir i postavio u središte pozornosti pitanje spontanih okupljanja, protu-skupova, prijava skupova, prijetnje uporabe nasilja itd. U hrvatskom primjeru je pitanje govora mržnje na javnim skupovima ocijenjeno kao posebno važno i dodatno je analizirano. Upravljanje skupovima, uloga lokalnih vlasti u ostvarivanju slobode okupljanja te odgovornost organizatora skupova i tijela za provedbu zakona su odabrana kao posebno važna pitanja za slobodu okupljanja u Hrvatskoj i izrađene su posebne preporuke o tim pitanjima.

Istraživanje daje preporuke o tome kako unaprijediti zaštitu slobode okupljanja. Preporučujemo i promjene u pravnom okviru, kako bi pravni okvir bio bolje usklađen s međunarodnim standardima. Na kraju, izrađene su posebne preporuke za organizacije civilnog društva kao važnog čimbenika u organizaciji skupova, ali također i bitnim za razvoj zakonodavnog i političkog okvira, gdje se više treba uložiti u praćenju skupova i stvaranju smjernica za nesmetano ostvarivanje prava na slobodu okupljanja.

UVOD

Ovo istraživanje je provedeno u sklopu regionalnog projekta 'Praćenja okupljanja na Zapadnom Balkanu' koji provodi Europski centar za neprofitno pravo (European Center for Not-for-Profit Law - ECNL), čiji je cilj bio da se poveća razumijevanje o tome kako se primjenjuje pravo na slobodu (mirnog) okupljanja i kako ono može biti zaštićeno. Cilj projekta je osmislići i pilot metodologiju istraživanja za praćenje razvoja propisa i praktičnu primjenu SO u pet zemalja Zapadnog Balkana. Projekt praćenja okupljanja na Zapadnom Balkanu je omogućen od strane Međunarodnog centra za neprofitno pravo (International Center for Not-for-Profit Law) kroz Inicijativu za građanski prostor, proveden u suradnji s ARTICLE 19, CIVICUS: Svjetski savez za građansko sudjelovanje (CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation) i Svjetskim pokretom za demokraciju (World Movement for Democracy).

Kvalitativno istraživanje je provedeno u pet zemalja: Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj, Makedoniji, Crnoj Gori i Srbiji. Projekt je proveden u razdoblju između listopada 2015. i lipnja 2016. godine od strane Reactor – Research in Action (MKD), Civil Rights Defenders (BiH), Kuća ljudskih prava Zagreb (HR), Institut Alternativa (CG) i YUCOM - Komitet pravnika za ljudska prava (SRB), u koordinaciji ECNL-a.

Za potrebe projekta i istraživanja, pravo na slobodu okupljanja je definirano kao "*namjerno i privremeno okupljanje broja pojedinaca na javnom mjestu u cilju izražavanja zajedničkog stava.*"¹ Međunarodni pravni instrumenti² priznaju da je samo mirno okupljanje zaštićeno i u tom pogledu "*okupljanje se treba smatrati mirnim ako su njegovi organizatori izrazili miroljubive namjere i ako je ponašanje tijekom okupljanja nenasilno. Pojam "mirni" treba tumačiti tako da sam opis uključuje ponašanje koje može biti irritantno ili uvrjedljivo, pa čak i ponašanje koje privremeno sprječava, usporava ili ometa djelovanje trećih osoba.*"³ Osim toga, treba napomenuti za potrebe istraživanja da "sve vrste mirnog okupljanja - i kada okupljeni stoje ili se kreću, kao i kada se ona događaju u javnom ili privatnom prostoru ili u zatvorenim prostorijama – zaslužuju biti zaštićena"⁴, a koja su bila uključena u istraživanju. Na kraju, metodologija istraživanja također pokriva spontana okupljanja i protu-prosvjede.

Cilj istraživanja bio je utvrditi glavne izazove u provedbi nacionalnih propisa o javnim okupljanjima i ostvarivanju tog prava. Glavni ciljevi bili su procijeniti razinu usklađenosti nacionalnog zakonodavstva s relevantnim međunarodnim standardima u tom području, odrediti institucije odgovorne za provedbu, utvrditi glavne izazove za učinkovito ostvarivanje prava i konačno, utvrditi i istražiti najmanje dva posebna problema koja proizlaze u provedbi zakona i ostvarivanju prava u zemlji. Kao konačni rezultat istraživanje nudi niz preporuka za relevantne dionike o tome kako unaprijediti zaštitu slobode okupljanja u svakoj zemlji i kako osigurati poticajno okruženje koje omogućuje građanima da slobodno koriste to pravo.

Metodologija istraživanja za praćenje i izvještavanje o ostvarivanju slobode mirnog okupljanja u zemljama koje su pokrivene istraživanjem, je bazirana na Smjernicama OESS/ODHIR-a i Venecijanske komisije o slobodi mirnog okupljanja⁵, Rezoluciji Vijeća UN-a za ljudska prava 25/38⁶, kao i Zajedničkom izvješću Posebnog

¹ OESS/ODHIR & Venecijanska komisija, Smjernice o slobodi okupljanja Drugo izdanje, 2010., dostupne na <http://www.osce.org/odihr/73405?download=true>

² Članak 20.(1), Univerzalna povelja o ljudskim pravima i članak 21., Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima.

³ OESS/ODHIR i Venecijanska komisija, Smjernice o slobodi mirnog okupljanja, Drugo izdanje, 2010.

⁴ OESS/ODHIR i Venecijanska komisija, Smjernice o slobodi mirnog okupljanja, Drugo izdanje, 2010

⁵ OESS/ODHIR i Venecijanska komisija, Smjernice o slobodi mirnog okupljanja, Drugo izdanje, 2010

⁶ Ujedinjeni narodi (2014). Rezolucija Vijeća za ljudska prava 25/38. Dostupno na: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Executions/A-HRC-RES-25-38.pdf>

izvjestitelja UN-a o pravilnom upravljanju skupovima.⁷ Na temelju tih smjernica, podaci za kvalitativnu analizu prikupljeni su putem istraživanja dokumenata, na osnovu načela Slobodnog pristupa informacijama i radu na terenu, što je uključivalo polu-strukturirane intervjuje s relevantnim dionicima i zapažanjima na prosvjedima koji su se dogodili za vrijeme trajanja projekta. Zaključci i preporuke istraživanja se temelje na nalazima tijekom faze prikupljanja podataka a koji bili su kasnije potvrđeni od strane odabralih sudionika u istraživanju.

Ova istraživanje je strukturirano u tri dijela, nakon čega slijede zaključci i preporuke te dodatak s detaljima koji daje opis metodologije. U prvom dijelu smo dali pregled nacionalnog pravnog i institucionalnog okvira i razmotrili njihovu ulogu u zaštiti i omogućavanju prava na slobodu okupljanja. Drugi dio se bavi slučajevima okupljanja koje smo odabrali za analiziranje u ovom istraživanju i predstavljanje glavnih izazova koji su identificirani u analizi. U trećem dijelu smo dali detaljniji pregled tri glavna posebna izazova koja su identificirana u slučaju Hrvatske – upravljanje prosvjedima, odgovornost i uloga lokalnih vlasti u ostvarivanju slobode okupljanja. Na kraju smo dali sažetak ključnih nalaza i ponudili prijedloge za poboljšanje provedbe propisa o slobodi okupljanja u zemlji.

⁷ Ujedinjeni narodi (2016). Zajedničko izvješće Posebnog izvjestitelja za ljudska prava o pravu slobodnog okupljanja i udruživanja i Posebnog izvjestitelja o izvansudskim, skupnim ili arbitarnim egzekucijama o odgovarajućem upravljanju skupovima. Dostupno na <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/018/13/PDF/G1601813.pdf?OpenElement>

ZAKONODAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR

ZAKONODAVNI OKVIR

Ustav Republike Hrvatske⁸ svakom priznaje "pravo na javno okupljanje i mirni prosvjed u skladu sa zakonom", temelju onoga što je navedeno u članku 42. koji je sastavni dio poglavlja koje se bavi osobnim i političkim pravima i slobodama. Pravo na javno okupljanje i mirni prosvjed se dalje detaljno izlaže u Zakonu o javnom okupljanju koji se prema Ustavu smatra "temeljnim zakonom", i za usvajanje zakona kojim se uređuje sloboda okupljanja (SO) je potrebna kvalificirana većina.⁹

Prvi Zakon o javnom okupljanju je u Hrvatskom saboru usvojen 10. travnja 1992¹⁰. godine. Njega je zamijenio novi Zakon o javnom okupljanju (u dalnjem tekstu ZJO) od 12. studenog 1999. godine, koji je izmijenjen i dopunjeno nekoliko puta¹¹. ZJO regulira različite oblike okupljanja, obveze i nadležnost tijela za provedbu zakona, prava i dužnosti organizatora okupljanja, postupke za prijavu i zabranu skupova, kao i sankcije u slučaju kršenja odredbi ZJO.

Međutim, sloboda okupljanja je regulirana i drugim zakonskim propisima. Kazneni zakon predviđa "povredu prava na okupljanje i prosvjed"¹² kao kazneno djelo u poglavlju koje se bavi ljudskim pravima i temeljnim slobodama. Dakle, ometanje ili zabrana zakonski organiziranog javnog okupljanja ili mirnog prosvjeda može biti kažnjivo zatvorskom kaznom do godinu dana. Ista kazna je predviđena i za one koji koriste silu, ozbiljno prijete ili se koriste drugim sredstvima kako bi ometali, spriječili ili znatno poremetili zakonski organizirano javno okupljanje ili mirni prosvjed.¹³ Međutim, u Izvješću Državnog odvjetništva za 2014. i 2015. godinu se potencira mali broj kaznenih postupaka koji se vode na osnovu poglavlja koje se bavi ljudskim pravima i temeljnim slobodama, štoviše nema niti jednog kaznenog postupka koji se odnosi na slobodu okupljanja.¹⁴

Propisi koji su značajni za slobodu javnog okupljanja, koji će dalje biti spomenuti i analizirani u različitim kontekstima koji se odnose na SO su: Zakon o sprječavanju nereda na sportskim natjecanjima¹⁵ (dalje ZSN, kojim se uređuje okupljanje na sportskim događanjima kao posebnog oblika okupljanja), Zakon o policijskim poslovima i ovlastima¹⁶, Zakon o pravnom položaju vjerskih zajednica¹⁷ (religijski obredi kao poseban oblik

⁸ *Ustav Republike Hrvatske*, NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

⁹ Članak 83. Ustava predviđa da za „organski zakon“ kojim se uređuju ljudska prava treba kvalificirana većina, odnosno većina svih članova Sabora, a ne prosta većina svih pristupnih zastupnika. Ustavni sud je presudio da je ZJO organski zakon koji uređuje prava javnog okupljanja i mirnog prosvjeda.

¹⁰ *Zakon o javnom okupljanju*, NN 22/92.

¹¹ Izmjene iz srpnja 2005. se nadovezuju se režimom okupljanja na Trgu Svetog Marka, kojim je praktički ograničeno mirno okupljanje i mirni prosvjedi na Trgu Svetog Marka. Nakon što je Ustavni sud u studenom 2005. godine proglašio izmjene nevažećim, Hrvatski sabor je usvojio identičan propis u siječnju 2015. godine, i uveo zabranu mirnog okupljanja na Trgu Svetog Marka. Kasnije, u 2011., Ustavni sud je donio odluku o ustavnosti suštine odredaba kojima se zabranjuju mirna okupljana na Trgu Svetog Marka, poništio ih je i zatražio od Sabora usklajivanje ZJO što je i učinjeno kroz izmjene 2012. godine, objavljeno u NN 78/12.

¹² Članak 128, Kazneni zakon, NN 125/11, 144/12, 56/15, 61/15.

¹³ Ibid.

¹⁴ Državno odvjetništvo Republike Hrvatske, Izvješće Državnog odvjetništva Republike Hrvatske za 2015. godinu, Zagreb, 2016, dostupno na <http://www.dorh.hr/fgs.axd?id=2282>, (pregledano 10/5/2016), Državno odvjetništvo Republike Hrvatske, Izvješće Državnog odvjetništva Republike Hrvatske za 2014. godinu, Zagreb, 2015, dostupno na <http://www.dorh.hr/fgs.axd?id=1876> (pregledano 10/5/2016)

¹⁵ *Zakon o sprječavanju nereda na športskim natjecanjima*, NN 117/03, 71/06, 43/09, 34/11.

¹⁶ *Zakon o policijskim poslovima i ovlastima*, NN 76/09, 92/14.

¹⁷ *Zakon o pravnom položaju vjerskih zajednica*, NN 83/02, 73/13, Zakon o pravnom položaju vjerskih zajednica regulira vjerske obrede kao posebnog oblika javnog okupljanja. ZJO uključuje vjerska okupljanja u kategoriji ostalih oblika okupljanja o kojima je prijava

javnog okupljanja), Zakon o radu¹⁸ (štrajk kao poseban oblik okupljanja), Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja¹⁹ (priokupljanje potpisa kao posebnog oblika okupljanja).

DEFINICIJA

Prema ZJO, javnim okupljanjima se smatraju mirna okupljanja i javni prosvjedi, javne manifestacije komercijalnog karaktera i "drugi oblici okupljanja". Različiti se uvjeti primjenjuju za svaku od tih kategorija. Za potrebe ovog istraživanja definicija okupljanja glasi "*namjerna i privremena prisutnost većeg broja pojedinaca na javnom mjestu zarad izražavanja zajedničke namjere*".²⁰ Javne manifestacije komercijalnog karaktera neće biti predmet interesa, iako će se uzeti u obzir usporedbe radi.

Mirno okupljanje i javni prosvjed je prema definiciji "organizirano okupljanje više od 20 osoba koje se održava radi javnog izražavanja i promicanja političkih, socijalnih i nacionalnih uvjerenja i ciljeva".²¹ Odredbe ZJO nisu dovoljno jasna kada se radi o okupljanjima koja su mirna, ali koja ne spadaju pod odredbe ZJO, npr. mirni prosvjedi s manje od 20 osoba. ZJO predviđa "pojedinačne prosvjede", koje nije potrebno prijaviti, ali nije jasno smatra li se "pojedinačnim prosvjedom" i mirni prosvjed i javno okupljanje s manje od 20 sudionika. Smjernice OEŠ-a predviđaju da se za "okupljanje, po definiciji, zahtjeva prisutnost najmanje dvije osobe. Ipak, pojedinac prosvjednik u ostvarivanju prava na slobodu izražavanja, gdje je fizička prisutnost prosvjednika sastavni dio te akcije, treba također dobiti istu zaštitu kao i oni koji se okupljaju u većem broju"²². Organizatori²³ često odlučuju organizirati okupljanja sa manje od 20 osoba kada je potrebno brzo reagirati na određeni problem ili iz drugih razloga imajući u obzir odredbe ZJO.²⁴

Definicija „drugi oblici okupljanja“, u ZJO, podrazumijeva „okupljanja kojima je svrha ostvarivanje gospodarskih, vjerskih, kulturnih, humanitarnih, sportskih, zabavnih i ostalih interesa“.²⁵ Mirna okupljanja i mirni prosvjedi, s jedne strane, i ostali oblici okupljanja, s druge se razlikuju po svrsi i obvezama prijavljivanja o čemu će se više raspravljati u sljedećem dijelu. Stroga interpretacija odredbi ZJO koje se odnose na ostale oblike okupljanja može dovesti do zaključka da „ostale oblike okupljanja“, nije nužno da su organizirana, za razliku od mirnog okupljanja i mirnog prosvjeda.²⁶ U okviru odredbi o "drugim oblicima okupljanja", načela

potrebljana u posebnim slučajevima, dok ovaj zakon nalaže da se „obavijesti“ lokalna policijska uprava o mjestu i vremenu barem 48 sati prije početka obreda koji se održava na otvorenom prostoru, koji nije vjerski objekt ili groblje.

¹⁸ *Zakon o radu*, NN 93/14.

¹⁹ *Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave*, NN 33/96, 92/01, 44/06, 58/06, 69/07, 38/09

²⁰ *Ibidem*. 1.

²¹ Članak 4. točka 1., ZJO

²² *Ibidem*. 1

²³ Intervju s predstavnikom civilnog društva, travanj, 2016.

²⁴ Pitanje primjene Prekršajnog zakona naspram ZJO tijekom mirnih okupljanja, je posebno važno tijekom prosvjeda u Varšavskoj ulici koji se dogodio 2010. godine, prije perioda kojeg obuhvaća ovo istraživanje, sa relevantnom sudskom praksom Ustavnog suda. Naime, kršenje javnog reda i mira se drugačija tretira tijekom „prijavljenog, zakonskog i mirnog skupa“. (Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-3846/2012). Činjenica da je skup bio „prijavljen“ za Ustavni sud je značilo da je zaštita skupa i standardi koji se primjenjuju drugačiji, dok standardi u slučaju „neprijavljenog“ skupa još uvijek ostaju „dvosmisleni“, bez takve obveze.

²⁵ Za potrebe ovog istraživanja, koristit će se definicija okupljanja prema Smjernicama OEŠ/ODIHR-a o Slobodi mirnog okupljanja, prema kojima okupljanje predstavlja „namjerno i privremeno prisustvo određenog broja pojedinaca na javnom prostoru sa istom zajedničkom namjerom izražavanja“. Ipak, „ostali oblici okupljanja“ kao što je definirano u ZJO, kao i ostali oblici okupljanja koji su uređeni ostalim propisima osim ZJO, ili koji nisu uređeni propisima, će se uzimati u obzir jedino ako spadaju u definiciju, ili s ciljem interpretacije i komparacije.

²⁶ Organizacija i organizator prosvjeda, ili nepostojanje istih, postaju bitni u pogledu spontanih okupljanja, što će kasnije biti elaborirano u poglavljaju koje se odnosi na spontana okupljanja. Prema tome, načelo proporcionalnosti se primjenjuje u pogledu „ostalih oblika okupljanja“, dok takav pristup nije uzet u obzir kada se radi o mirnim okupljanjima i prosvjedima.

razmjernosti i nužnosti su bolje normativno regulirana od dijela kojim se uređuje mirno okupljanje i javni prosvjed, što dovodi do zaključka da je moguća bolja primjena načela razmjernosti.

ZJO kontinuirano koristi termin "mirno okupljanje i javni prosvjed" kako bi se opisala mirna okupljanja, a Ustav se referira na "javno okupljanje i mirni prosvjed". Korištenje različite terminologije je primijećeno u različitim zakonskim propisima i drugim službenim dokumentima.²⁷ Može se zaključiti da pojam označava i uključuje dva oblika manifestacije, ali gotovo redovita zamjena imenice i pridjeva u različitim tekstovima, dovodi do zaključka da to označava jedan događaj koji se određuje s četiri odrednice. Pojam se odnosi na "okupljanje", koje mora biti "mirno", ono treba biti "javno", a "prosvjed" određuje da se radi o političkom događanju, za razliku od drugih oblika okupljanja i komercijalnih događanja koji mogu biti i mirni, i okupljanja i javni.

PRIJAVA

ZJO zahtijeva da se za mirna okupljanja i javne prosvjede podnese prijava. Rok je pet dana prije početka mirnog okupljanja i javnog prosvjeda, a samo kao iznimka, u slučaju osobito opravdanog razloga, najmanje 48 sati prije samog početka.²⁸

Prijava se podnosi policijskoj upravi (PU) koja ima nadležnost nad mjestom gdje će se prosvjed održati.²⁹ Rok za prijavu je fiksno određen, kao i broj sudionika, o čemu ovisi treba li podnijeti prijavu za skup ili ne. Nema prostora za primjenu načela razmjernosti, što znači da mirno okupljanje i javni prosvjed više od 20 osoba mora biti prijavljeno, čak i u slučaju kada državni organi ne trebaju obaviti nikakve prethodne pripreme. Što se tiče "drugih oblika okupljanja", prijava nije izravno povezana s brojem sudionika, ili svrhom organizatora, već ovisi o procjeni potrebe za provedbu sigurnosnih mjera prema broju sudionika i prirodi skupa.³⁰

Prijava mora uključivati: svrhu mirnog okupljanja i javnog prosvjeda, mjesto, datum i vrijeme, podatke o organizatoru ili zastupniku organizatora, osobne podatke voditelja mirnog okupljanja i javnog prosvjeda, broj osoba koje nadziru red i mir i očekivani broj sudionika.³¹ Posebno problematičan je zahtjev za određivanje svrhu okupljanja.³² Iako to može biti opravdano, zbog potrebe za procjenom rizika, učesnici i organizatori prosvjeda su naveli da se okupljanja zbog politički osjetljivih ili nepopularnih pitanja tretiraju drugačije.³³ U takvim slučajevima, državna tijela su striktnija kada se radi o formalnostima, a postupci mogu biti stroži i nerazmerni, kada se radi o roku za prijavu, broju redara, porukama na transparentima, itd.³⁴

ZJO razlikuje organizatora i voditelja prosvjeda. Kad je organizator fizička osoba, može biti različita od voditelja prosvjeda. Voditelj prosvjeda komunicira s osobom iz policije koja je određena za komunikaciju. Tijekom

²⁷ Službeni podaci Ministarstva unutarnjih poslova koriste termine: prosvjed, sport, kultura – zabava, političko i ostalo. U poređenju sa ZJO, prosvjedi spadaju u kategoriji Mirnih okupljanja i Javnih prosvjeda, ali se i Politička okupljanja mogu uvrstiti u tu skupinu. S druge strane, sport, kultura – zabava i ostalo bi se mogli uključiti u kategoriju „javna događanja“, ili „ostali oblici okupljanja“, ovisno o komercijalnoj svrsi.

²⁸ Članak 7, ZJO

²⁹ Članak 7, ZJO

³⁰ Na primjer, okupljanje na kojem se okuplja određeni broj ljudi, s ciljem izražavanja svojih kulturnih interesa, kao što je javni performans (koji, zapravo, ne mora imati komercijalnu svrhu jer u tom slučaju spada u kategoriju „javnih priredbi“), mora biti prijavljeno u slučaju kada predviđeni broj učesnika ili svrha okupljanja „zahtjeva posebne sigurnosne mjere izvan djelokruga redovnih aktivnosti lokalnih nadležnih policijskih tijela“.

³¹ Članak 8, ZJO

³² Više: Dr. sc. Đorđe Gardašević: Pravo na javno okupljanje u hrvatskom i komparativnom pravu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 48, 3/2011., str. 487.-519.

³³ Intervju s organizatorom prosvjeda, travanj, 2016.

³⁴ Intervju s organizatorom prosvjeda, travanj, 2016.

intervjua, organizatori prosvjeda navode da podaci potrebni za prijavu skupa, kao što je točan datum, vrijeme i mjesto mogu odvratiti organizatore javnih okupljanja u ostvarivanju svojih prava. Organizatori smatraju da je teško planirati skup i maksimizirati "svrhu zajedničkog izražavanja", s obzirom na činjenicu da se puno stvari može promijeniti u toku 5 dana, od očekivanog broja sudionika, do strategije kako bi se dobila javna ili medijska pozornost.³⁵

Ne postoji obveza prijave "drugih oblika okupljanja", s izuzetkom skupova gdje priroda skupa ili očekivani broj sudionika zahtijevaju sigurnosne mjere koje su izvan opsega redovitih aktivnosti lokalnih policijskih vlasti. Prijava za "druge oblike okupljanja" je fleksibilnije propisana, i premda njegovo tumačenje ostavlja prostora za primjenu načela razmjernosti, ono također otvara prostor za dvosmislenosti, jer nisu postavljeni jasni kriteriji.

Obrazac zahtjeva za prijavu okupljanja je dostupan online.³⁶ Međutim, ne postoji mogućnost da se prijava dostavi putem interneta ili putem e-maila. Nadalje, čak ni postupak prijave putem pošte ili faksa nije jasno reguliran, iako Zakon o upravnom postupku predviđa da se podnesci na javna tijela mogu slati osobno, putem pošte, u obliku elektroničkog dokumenta, ili podnijeti usmeno³⁷

Tekstualni okvir br. 1

Pravo na štrajk kao posebnog oblika okupljanja je zagarantirano Ustavom i Zakonom o radu, ali se on u praksi dopušta u dva slučaja: kada poslodavac ne isplaćuje plaće i kada dođe do kršenja kolektivnog ugovora. Osim toga, problematična je naknadna odluka o zakonitosti štrajka. U slučaju negativne odluke, sindikat mora pokriti sve troškove poslodavcu koji su prouzrokovani zbog štrajka, što za najveći broj sindikata predstavlja prijetnju njihovoj egzistenciji.

ZJO ne sadržava definiciju niti se eksplicitno spominju kontra-prosvjedi. Jedine odredbe ZJO koje se mogu odnositi na to su one koje se odnose na obveze policije u sprječavanju ometanja ili sprječavanja prosvjeda koji je organiziran prema ZJO.³⁸

OGRANIČENJA

Ustavni sud definira ZJO kao zakon koji ima za svrhu ograničiti Ustavom zajamčeno pravo na mirno okupljanje³⁹, a ne kao zakon koji će omogućiti, olakšati i podržati ostvarenje slobode okupljanja. Ustavni sud je uzeo u obzir smjernice Venecijanske komisije i zaključio da je pristup zakonodavca u skladu s pravnim standardima.⁴⁰

³⁵ Često kada je potrebna brza reakcija, organizatori okupljanja odlučuju organizirati akciju koja uključuje manje od 20 učesnika, što isključuje potrebu za prijavu skupa s jedne strane, dok se još uvijek zadržava mogućnost zajedničkog izražavanja namjere, s druge strane. (Intervju s Predstnikom/icom civilnog društva, travanj 2016)

³⁶ Obrazac za prijavu je dostupan na nekoliko Internet stranica, uglavnom na stranicama policijskih tijela. Na sljedećoj adresi se nalazi obrazac za javna okupljanja Zagrebačke policijske uprave <http://zagrebacka.policija.hr/MainPu.aspx?id=151470> pregledano 8. lipnja 2016. godine.

³⁷ *Zakon o općem upravnom postupku*, NN 47/09

³⁸ Članak 5, ZJO

³⁹ Ustavni Sud Republike Hrvatske, Broj: U-I-295/2006, U-I-4516/2007 Zagreb, 6. srpnja 2011., t. 21

⁴⁰ Ustavni Sud Republike Hrvatske, Broj: U-I-295/2006, U-I-4516/2007 Zagreb, 6. srpnja 2011., t. 24

Jedno od najbitnijih pitanja u suvremenoj povijesti ostvarivanja slobode okupljanja u Hrvatskoj općenito, je pravo na javno okupljanje na Trgu svetog Marka u Zagrebu.⁴¹ Tehnički, odredbe uvedene izmjenama ZJO-a iz 2005. godine, određuju da mirni prosvjed i javno okupljanje budu ograničeni na 100 metara od zgrada Sabora i Vlade, i od zgrada gdje te institucije zasjedaju.⁴² Takvo rješenje je značajno ograničilo pravo na okupljanje i načelo vidljivosti i čujnosti prosvjeda⁴³.

Okupljanja na Markovu trgu su još uvijek ograničena, međutim s najnovijim izmjenama i dopunama ZJO iz 2012. godine, ograničenja su (više) usklađena s načelom proporcionalnosti.⁴⁴ Prosvjed se ne može održati bliže od 10 metara od zgrada Sabora i Vlade, kao i niti 20 metara od zgrade Ustavnog suda. Prosvjedi na Markovom trgu su također ograničeni u pogledu **broja sudionika (1500 osoba)**, i **vremena prosvjeda (od 8h do 22h)**. **Smjer dolaska** sudionika okupljanja na Markovom trgu je definiran ZJO-om. Iznimke se primjenjuju u pogledu smjera dolaska za **osobe s invaliditetom ili poteškoćama u hodanju**.⁴⁵

Izmjene i dopune ZJO od 2012.⁴⁶ svakako predstavljaju korak naprijed u pogledu zakonodavnog okvira za uživanje slobode okupljanja. Dopusanje javnog okupljanja na Markovom trgu gdje se nalaze najistaknutije institucije i davanje prilike za obraćanje domaćim institucijama, poštujući načelo vidljivosti i čujnosti prosvjeda je jako bitno za omogućavanje suštine slobode okupljanja. Međutim, još uvijek postoji prostor za napredak. Zabranu ostvarivanju prava na slobodu okupljanja u određenim mjestima ili na određeno vrijeme je suštinski nerazmjerneo jer ne uzima u obzir specifične okolnosti svakog pojedinog okupljanja⁴⁷.

Osim toga, prosvjedi su ograničeni u blizini bolnica (kako bi se osigurao pristup vozila hitne pomoći, i ne bi remetio mir bolesnika), u blizini vrtića i osnovnih škola (djeca u dobi od 6 do 14 godina), dok su u njima djeca, u nacionalnim parkovima i parkovima prirode (osim protesta s ciljem zaštite prirode i okoliša), na autocestama i cestama (kako se bi ometala sigurnost prometa), a na drugim mjestima gdje bi skup mogao ozbiljno ometati kretanje i rad većeg broja građana zbog vremena, broja sudionika i naravi skupa.⁴⁸

Iako je popis ograničenja prava na okupljanje detaljan, još uvijek postoje pitanja koja nisu definirana, a koja ostavljaju prostora za interpretaciju, kao što su "blizina", "ozbiljno poremetiti", "veći broj građana" i njihovo "kretanja i rad". Pozitivno je što je takvo pitanje dovoljno široko da bi se tumačilo za svaku situaciju posebno. Međutim, međunarodni standardi preporučuju da svi zakoni trebaju biti izrađeni nedvosmisleno, te da moraju sadržavati testove zakonitosti, nužnosti i razmjernosti⁴⁹. Prema tome, preporučuje se *pro futuro* da se tijekom interpretacije dvosmislenih odredbi donese interpretacija u korist onih koji žele koristiti svoje pravo na slobodu okupljanja.

⁴¹ Trg Svetog Marka je mjesto u glavnom gradu Hrvatske u kojem se nalazi najveći broj najznačajnijih institucija – Hrvatski sabor, Vlada i Ustavni sud.

⁴² Ove odredbe su bile predmetom odluke Ustavnog suda koji ih je proglašio neustavnim, iako su ostale na snazi do usvajanja novih izmjena 2011. godine. U izjavi Vlade i u obrazloženju zakonskog prijedloga, kao glavni razlozi za takvu zabranu su navedeni zaštita kulturnog nasljeđa i sigurnosni razlozi, posebno u svjetlu terorističkih napada od 11. rujna 2001. godine.

⁴³ eng. principle of sight and sound

⁴⁴ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim okupljanjima, objavljen u NN 78/12

⁴⁵ Pitanje koje je pokrenuto tijekom javne rasprave o ZJO od strane organizacija civilnog društva i najvjerojatnije jedini put kada su osobe sa posebnim potrebama spomenute u ZJO.

⁴⁶ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim okupljanjima, objavljen u NN 78/12.

⁴⁷ Izvješće Posebnog izvjestitelja o pravu na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja, Maina Kiai, A/HRC/23/39, para. 63, dostupno na http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.39_EN.pdf.

⁴⁸ Članak 11, ZJO.

⁴⁹ Ibidem 7.

INSTITUCIONALNI OKVIR

Glavna institucija koja se bavi slobodom okupljanja je **Ministarstvo unutarnjih poslova**. Ministar odlučuje o zabrani mirnog okupljanja i javnog prosvjeda.⁵⁰ Činjenica da državni dužnosnik kao što je ministar ima moć da odlučuje o takvim osjetljivim pitanjima bi mogla utjecati na donošenje odluka koje su povezane sa aktualnim političkim kontekstom, a ne osnovnim pravom na uživanje slobode okupljanja.

Pod Upravom policije, u Sektoru javnog reda ustrojen je **Odjel za osiguranje javnih okupljanja**. Odjel za osiguranje javnih okupljanja ima ulogu pratiti opća pitanja u vezi javnog okupljanja i provođenja mjera za povećanje tehničkih kapaciteta i obuke. Odjel surađuje s lokalnim policijskim upravama, s ciljem poboljšanja stručnosti i nadzora u području javnih okupljanja. Interventna policija je jedinica koja ima zadaću osigurati red i mir na javnim okupljanjima. Značajna nadležnost u provođenju mjera na javnim okupljanjima, osobito skupova u pokretu pripada Službama za sigurnost cestovnog prometa.

Pravosudni sustav je važan dio institucionalnog okvira za ostvarivanje slobode okupljanja. **Ustavni sud** ima važnu ulogu u razvoju pojma slobode okupljanja. U pogledu slobode okupljanja, važnu ulogu igraju **upravní sudovi i prekršajni sudovi**, pošto potonji odlučuju u sporovima koji se odnose na odluke javnopravnih tijela, npr. rješenje o zabrani skupa, a prekršajni sudovi se bave prekršajima na osnovu ZJO-a i drugih zakona.

Lokalne vlasti imaju važnu ulogu u omogućavanju ili u obeshrabrivanju javnih okupljanja kroz odredbe koje se odnose na korištenje javnog prostora, što će biti predmetom trećeg dijela ovog izvješća.

Institucionalni okvir koji omogućuje slobodu okupljanja u Hrvatskoj je dobro razvijen, iako ima prostora za poboljšanja. Preusmjeravanje od institucija koje imaju primarno represivnu funkciju, kao što su Ministarstvo unutarnjih poslova, prema institucijama koje se bave ljudskim pravima može imati značajan utjecaj na ostvarivanje slobode okupljanja. Dakako, napore u razvijanju Ministarstva unutarnjih poslova, kao institucije koja ima jednako jaku komponentu zaštite ljudskih prava treba nastaviti, zajedno s komponentom koja se bavi sigurnošću, koja je sastavni dio represivnog aparata.

JAVNE POLITIKE

Sloboda okupljanja spada u domenu javno-političkih dokumenata koji se bave sigurnošću i u manjoj mjeri, javno-političkih dokumenata koji se bave ljudskim pravima. Sloboda okupljanja nije priznata kao područje koje se mora razviti i nije dio javnih politika koji se bave ljudskim pravima.⁵¹

S druge strane, sloboda okupljanja je bitan dio javno-političkih dokumenata Ministarstva unutarnjih poslova. U Godišnjem planu Ministarstva unutarnjih poslova za 2016., predviđena je edukacija o primjeni ZJO,

⁵⁰ ZJO, Članak 14.

⁵¹ Nacionalni program zaštite i promicanja ljudskih prava za razdoblje od 2013. do 2016. godine, dostupno na <https://pravamanjina.gov.hr/UserDocsImages/arkhiva/15012016/Nacionalni%20program%20za%C5%A1tite%20i%20promicanja%20ljudskih%20prava%20za%20razdoblje%20od%202013%20do%202016%20godine.pdf>. Pregledan 10. lipnja 2016.

U nacionalnom programu Vladin ured za ljudska i manjinska prava, koji je najosnovniji strategijski dokument koji se bavi ljudskim pravima, sloboda okupljanja nije jedan od prioriteta. Jedini prioritet koji bi se mogao nadovezati sa slobodnom okupljanja je dio koji se odnosi na – ljudska prava i sigurnost. U tu svrhu, bitno je napomenuti Mjeru 109 koja ima za cilj jačanje mehanizama neovisnog praćenja sigurnosnog sektora, s ciljem sprječavanja kršenja ljudskih prava.

pitanjima nadzora i prikupljanju informacija u vezi slobode okupljanja.⁵² Značajan dio Godišnjeg izvješća se odnosi na sprječavanje nereda na sportskim natjecanjima.⁵³

PRIVREMENI ZAKLJUČCI

Iako je ulazak Hrvatske u EU imao veliki utjecaj u pogledu razvoja ljudskih prava, ono što se ne može zanemariti je činjenica da se većina restriktivnih promjena u pogledu slobode okupljanja na Markovom trgu dogodila tijekom perioda pristupanja. Nadalje, promjene ukidanja zabrane okupljanja ispred Markovog trga su provedene kroz Ustavni sud, a ne kroz redoviti zakonodavni proces. Imajući u vidu međunarodne standarde, još uvijek postoji prostor za poboljšanje u oba dijela - u izbjegavanju dvosmislenosti, kao i u eksplisitnom definiranju načela razmjernosti.

⁵² Godišnji plan rada za 2016. Godinu, Ministarstvo unutarnjih poslova, 2015, dostupno na http://www.mup.hr/UserDocsImages/ministarstvo/2016/MUP_godisnji_plan_2016.pdf (pregledano 8. lipnja 2016.)

⁵³ Ibid.

GLAVNI NALAZI, DIO I: PREGLED OKUPLJANJA I IDENTIFICIRANIH IZAZOVA

2014. i 2015. godine je održano ukupno 37890 skupova, prema službenim statističkim podacima Ministarstva unutarnjih poslova.⁵⁴ 2014. je održano 18595 skupova, dok ih je 2015. bilo 3,8 % više – 19295 skupova, od čega 164 prosvjeda, 10161 sportskih okupljanja, 6292 kulturnih ili okupljanja zabavne prirode, 522 političkih okupljanja, dok ih je 2156 bilo označeno pod ostalo.

	2014						2015					
	Prosvjedi	Politička	Sportska	Kultурно- zabavna	Ostalo	Ukupno	Prosvjedi	Politička	Sportska	Kultурно- zabavna	Ostalo	Ukupno
Prijavljeni	154	321	10168	6756	2281	19680	176	559	10640	6504	2281	20193
Neprijavljeni	28	2	17	18	10	75	22	2	26	15	3	68
Održani	148	9621	9621	6422	2108	18595	164	522	10161	6269	2156	19295
Odgodeni	8	11	217	221	32	489	20	13	159	123	34	339
Zabranjeni	/	/	1 ⁵⁵	/	/	1	2 ⁵⁶	/	/	/	/	2
Prekinuti	/	/	8	4	/	12	1	/	7	2	1	11

Tablica 1. Statistički pregled okupljanja u 2014. i 2015. godini⁵⁷

U prva 4 mjeseca 2016. godine, bilo je 11 prekršajnih dijela koji spadaju pod ZJO, što je jednako broju u istom razdoblju 2015.⁵⁸ U 2015 je bilo 78 osoba koje su počinile prekršajna djela prema ZJO, dok je u 2014. bilo 53 takve osobe.⁵⁹ Podaci za 2014. godinu pokazuju da je bilo kršenja reda i mira na 62 okupljanja, od kojih su 32 bila vezana za sportska događanja.⁶⁰ U izvještu za 2014., MUP je izdvojio sljedeća okupljanja kao najznačajnija zbog sigurnosnih razloga: izbori za Europski parlament, 4. Splitska parada ponosa 2014. godine, 1. Osječka parada ponosa, prikupljanje potpisa za referendum o eksternalizaciji i protiv monetizacije autocesta, sindikalni prosvjedi, mirna okupljanja i javni prosvjedi, kao i drugi oblici izražavanja društvenog nezadovoljstva u organizaciji građanskih inicijativa putem Facebooka od strane neformalnog građanskog pokreta Occupy Croatia i grupe hakera Anonymous Hrvatska, Harley Days u Biogradu, Ultra Festival u Splitu, sportski događaj "Glory 14: Zagreb", aktivnosti braniteljskih i ostalih udruga u Vukovaru, vezano za postavljanje ploča na javnim objektima u Vukovaru na jeziku i pismu manjine (srpska cirilica)⁶¹.

Za potrebe ovog istraživanja analizirali smo 107 javnih okupljanja, 64 u 2014., 27 u 2015., 14 u 2016. godini. Kriterij odabira skupova koji će biti uključeni u istraživanje bio je da je najmanje tri medija izvijestilo o skupu,

⁵⁴ Statistički pregled osnovnih sigurnosnih indikatora iz 2014. i 2015. godine Odjela za strategijsko planiranje, analitiku i razvoj MUP.a, dostupno na http://www.mup.hr/UserDocsImages/statistika/2016/Statistika_2015_nova..pdf (pregledano 8. lipnja 2016.) i http://www.mup.hr/UserDocsImages/statistika/2015/Statisticki_pregled_2014.pdf (pregledano 8. lipnja 2016.)

⁵⁵ Članak 28. ZJO.

⁵⁶ Članak 14. ZJO.

⁵⁷ Jednako. 43

⁵⁸ Pregled osnovnih sigurnosnih pokazatelja I.-III.2016. godini u Republici Hrvatskoj dostupno na <http://www.mup.hr/UserDocsImages/statistika/2016/Travanj/Statistika%20travanj.pdf> (pregledano 10. svibnja 2016.)

⁵⁹Ibidem. 43.

⁶⁰ Jednako.

⁶¹ Jednako.

čime su postali relevantni i važni za javni diskurs. Što se tiče lokacija prosvjeda, najviše ih se održalo u Zagrebu - 71. Razlog tome može biti činjenica da su mediji najviše izvještavali o događajima koji su se dogodili u glavnom gradu, ali i zbog činjenice da se većina relevantnih nacionalnih institucija nalazi u Zagrebu. Zapravo, bilo je 24 prosvjeda koji su održani na Markovu trgu, gdje se nalaze glavne državne institucije - Vlada, Sabor, Ustavni sud. Analizirali smo 22 marša, tj. skupa u pokretu. Prosvjedi su organizirani od strane različitih organizatora: udruga, neformalnih inicijativa, političkih stranaka, sindikata, te je u jednom slučaju došlo do prosvjeda u organizaciji lokalnih vlasti: grad Pula je organizirao prosvjed na granici sa Slovenijom protiv postavljanja bodljikave žice na zajedničkoj granici. Mediji su izvjestili o prosvjedima koji su imali različit broj sudionika: bilo je 15 skupova s 20 ili manje osoba, 36 prosvjeda s 20 - 100 osoba, i 31 prosvjed s više od 100 i manje od 1000 osoba. Više od 1000 osoba je bilo na 16 prosvjeda, od toga je 6 prosvjeda bilo s više od 2000 osoba. Najveći kapacitet za mobilizaciju velikog broja ljudi imaju sindikati, branitelji i sportski navijači - čak iako se ne radi samo o sportskim događanjima - s obzirom na činjenicu da su oni organizirali prosvjed s više od 30 000 ljudi u Splitu protiv uprave Hrvatskog nogometnog saveza.

Spontana okupljanja nisu spomenuta u ZJO. Međutim, postoji nekoliko slučajeva kada je mirno okupljanje i javni prosvjed dopušten bez potrebne prijave.⁶² Ipak, skupove za koje ne postoji potreba prijave, kao što su "drugi oblici okupljanja"⁶³, ne bi trebalo miješati sa spontanim skupovima koji nisu pokriveni ZJO-om, iako su spontana okupljanja postala važan problem, posebice s obzirom na prosvjede ispred Ministarstva branitelja.

Tekstualni okvir br. 2

Udruga "U ime obitelji", je zatražila od ministra zabranu skupa "ŽELJKA M PARTY Uđi mi u ustav", koji je Queer Zagreb organizirao u VIP Clubu u Zagrebu 17. travnja 2014.godine. Razlozi za zabranu koji su navedeni u tekstu su korištenje govora mržnje i poticanje na mržnju. Ministar je odbio zahtjev na temelju članka 14. ZJO, navodeći da samo mirno okupljanje i javni prosvjed mogu biti zabranjeni, a "drugi oblici okupljanja", pod koje spada ovaj skup, ne dopuštaju takvu mogućnost.

Izvor: <http://www.24sata.hr/news/u-ime-obitelji-ljuti-mup-nije-zabranio-party-queera-zagreb-362692>

Dva prosvjeda su zabranjena u 2015. godini, i niti jedan u 2014. Ministar unutarnjih poslova je zabranio mirno okupljanje i javni prosvjed "Prisega domovini i klubu hrvatskih domoljubnih snaga", na Trgu bana Josipa Jelačića 28. veljače 2015. godine i "Skup povodom spomen obilježja Hrvatskim obrambenim snagama u Koprivnici, na Florijanskem trgu u Koprivnici 22. prosinca 2015. Oba skupa su organizirana od strane političke stranke Autohtona – Hrvatska stranka prava.⁶⁴ Odluka o zabrani skupova je donijeta na osnovu članka 14. točke 4. i 5., u kojima se navodi da se skup može zabraniti u slučaju da je njihov cilj usmjeren na „pozivanje i poticanje na rat ili uporabu nasilja, nacionalne, rasne i vjerske mržnje ili bilo kojeg oblika nesnošljivosti“, kao i kad postoji osnovana sumnja da će njihovo održavanje dovesti do „izravne i zbiljske pogibelji od nasilja ili drugih oblika ozbiljnog remećenja javnog reda i mira“.⁶⁵

⁶² Članak 12. ZJO navodi da predstavnička tijela lokalne samouprave gradova sa više od 100 000 stanovnika mogu odrediti mjesto gdje se mirna okupljanja i javni prosvjedi mogu organizirati bez prethodne prijave. Gradovi sa više od 100 000 stanovnika su Zagreb, Split, Rijeka i Osijek. U Gradu Zagrebu, određen je Francuski trg prema ZJO. Split, Rijeka i Osijek nemaju takva određena mjesta.

⁶³ "Ostali oblici okupljanja" nisu definirani kao organizirani oblici okupljanja. Pored činjenice da se moraju prijaviti jedino pod određenim okolnostima, mogu se smatrati spontanim okupljanjem. Obzirom na definiciju „ostali oblici okupljanja“, dovodi se do zaključka da su spontana okupljanja dopuštena jedino ako ispunjavaju ekonomski, vjerski, kulturni, humanitarni, sportski, zabavni ili neki drugi interes, a ne kada svrha prosvjeda služi političkim, socijalnim ili nacionalnim uvjerenjima i ciljevima.

⁶⁴ Prepiska sa Ministarstvom unutarnjih poslova, Broj: 511-01-51/10-250/11-16, od 30. ožujka 2016. godine

⁶⁵ Članak 14., točka 4. i 5., ZJO.

Jedan od skupova, prosvjed branitelja domovinskog rata ispred Ministarstva branitelja je posebno relevantan za temu i razdoblje ovog istraživanja. Prosvjed je trajao od 20. listopada 2014. do 26. travnja 2016. godine, i doveo u pitanje mnoge aspekte slobode okupljanja, kao što je prijava prosvjeda, određivanje organizatora, protu-prosvjed i pojedinačni protu-prosvjed, prijetnja uporabom nasilja, govor mržnje, intervencija policije, izmještanje lokacije prosvjeda u zatvoreni prostor, konkretno unutar crkve i policijsko upravljanje javnim okupljanjem u cjelini.

Tekstualni okvir br. 3

Takozvani Prosvjed šatoraša je održan u glavnem gradu Republike Hrvatske, u Zagrebu, ispred Ministarstva branitelja, ali je uključivao i nekoliko popratnih događanja: sjedeće prosvjede, marševe i skupove, kao i nastali protu-prosvjed. Službeno je trajao od 20. listopada 2014. do 26. travnja 2016. Prije svega je obilježen korištenjem šatora koji je bio postavljen ispred Ministarstva branitelja u Zagrebu drugi dan prosvjeda, 21. listopada 2014. godine, a u kojem su se cijelo vrijeme trajanja prosvjeda okupljali akteri uključeni u prosvjed.

Službeni zahtjevi učesnika prosvjeda su bili prvenstveno vezani uz zahtjeve za povećanje zakonskih prava koje uživaju hrvatski branitelji, a zahtjevom za smjenu kabineta tadašnjeg Ministra branitelja, Predraga Matića, kojega su vođe prosvjeda, u javnom obraćanju, držali osobno odgovornim za ono što su smatrali da predstavlja ukidanje zakonskih prava branitelja i društvenu marginalizaciju braniteljskih skupina i uopće branitelja.

Prosvjed nije bio prijavljen, ali unatoč toj činjenici, hrvatska policija, iako je intervenirala u različitim trenucima i mjestima kako bi održala javni red i mir, nije djelovala kako bi prekinula sam prosvjed. U biti, prema tumačenju tadašnjeg ministra policije Ranka Ostojića, Grad Zagreb je čak izdao zakonske dozvole prosvjednicima za postavljanje šatora i logorske vatre na javnom mjestu.

Unatoč činjenici da prvotno postavljeni zahtjevi prosvjednika nisu ispunjeni ni od bivše, niti od strane novoizabrane Vlade, ili su ispunjeni samo u manjoj mjeri, prosvjed je službeno završio 26. travnja 2016. Na isti dan, šator prosvjednika ispred Ministarstva branitelja, koji je u međuvremenu postao simbol cijelog prosvjeda, je uklonjen.

Određivanje organizatora prosvjeda je bio jedan od glavnih problema ovog prosvjeda tijekom kojeg su dovedene u pitanje mnoge odredbe ZJO-a i pokrenuta značajna javna rasprava o slobodi okupljanja s obzirom na napetosti koje je prosvjed prouzročio.

Zbog složenosti prosvjeda i njegove važnosti, kako političke tako i u odnosu na samu slobodu okupljanja, više informacija i kronologiju prosvjeda možete naći u Dodatku II.

U jednom konkretnom slučaju, tijekom protu-prosvjeda, zabilježen je propust policije u pružanju podrške prosvjedu. Naime, učesnici protu-prosvjeda su koristili zvučnike koji su bili glasniji od onih učesnika prosvjeda, zbog čega je došlo do situacije u kojoj potonji nisu mogli uživati slobodu izražavanja.⁶⁶ S druge strane, odredbe naglašavaju da ograničavanje prava javnog okupljanja uključuje mogućnost ograničavanja prosvjeda zbog zaštite prava i slobode ostalih, ali ograničenja moraju biti neophodna u demokratskom društvu.⁶⁷

⁶⁶ Intervju sa odvjetnikom, svibanj 2016.

⁶⁷ Članak 3., točka 1., ZJO.

Tekstualni okvir br. 4

Ustavni sud je odlučio da sudionici mirnog prosvjeda i javnog okupljanja koji je organiziran prema ZJO ne bi trebali biti kažnjeni prema Prekršajnom zakonu. U konkretnom slučaju prosvjeda u Varšavskoj ulici, sudionici prosvjeda su uhićeni zbog uzvikivanja i stvaranja buke udaranjem o metalnu ogradu čime su remetili javni red i mir. Međutim, prosvjed je prijavljen za dato vrijeme i mjesto i Sud je odlučio primijeniti standarde iz ZJO.

Izvor: Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III - 3846 / 2012, 10. rujna 2013.

Sprječavanje govora mržnje je posebno problematično na javnim skupovima. Na primjer, zagrebačka policija je objasnila da je razlog za nepoduzimanje radnji protiv govora mržnje na prosvjedu ispred Vijeća za elektroničke medije bio taj da je previše ljudi uzvikivalo pozdrav ustaškog-kvislinškog režima "Za dom spremni".⁶⁸ Isti problem je često prisutan na sportskim događajima što prouzrokuje javne rasprave. To je redovna pojava na gotovo svim nogometnim utakmicama reprezentacije i na drugim nogometnim utakmicama na kojima navijači viču "Za dom spremni". S druge strane, tijekom istraživanja, predstavnik organizacije civilnog društva je izvjestio o nasumičnoj cenzuri plakata od strane policijskih službenika, na osnovu činjenice da nisu razumjeli što piše na plakatu.⁶⁹

Tekstualni okvir br. 5

Ovo pitanje je ilustrirano odlukom Visokog prekršajnog suda koji je odlučio da je uzvikivanje "ubij pedera" na Splitskoj paradi ponosa bilo kažnjivo na osnovu Prekršajnog zakona, iako ono nije bilo kvalificirano kao prekršajno djelo na osnovu ZJO. Na osnovu ZJO, kažnjava se „nošenje odore, dijelova odore, odjeće, oznaka ili drugih obilježja kojima se poziva ili potiče na rat ili nasilje, nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju ili bilo koji oblik nesnošljivosti“, ali se govor mržnje ne interpretira dovoljno široko da bi se uključio u „druga obilježja“. Kazne prema ZJO iznose od 1000 do 3000 kuna, dok je na osnovu Prekršajnog zakona, ista osoba kažnjena sa 758 kuna.

Izvor: Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske, Jž-3477/2011, 17. prosinca 2014.

⁶⁸ Helena Puljiz, "Previše ih je vikalo "za dom spremni" pa nikoga nismo prijavili", 27. siječnja 2016., T-Portal, dostupno na <http://www.tportal.hr/vijesti/hrvatska/413790/Previse-ih-je-vikalo-Za-dom-spremni-pa-nikoga-nismo-prijavili.html>, pregledano 10. lipnja 2016.

⁶⁹ Intervju s predstavnikom organizacije civilnog društva, travanj, 2016.

GLAVNI NALAZI, II. DIO: PITANJA SPECIFIČNA ZA HRVATSKU

U svrhu analize provedbe prava na uživanje slobode okupljanja, veoma je važno uzeti u obzir ulogu policije, što je navedeno kao jedan od glavnih čimbenika od strane gotovo svih ispitanika. Ono što također treba uzeti u obzir jest uloga lokalnih vlasti kao onih koje omogućuju i facilitiraju pravo na slobodu okupljanja, no i kako bi se istražilo postoje li ograničenja koja bi utjecala na slobodu okupljanja na lokalnoj razini. Policija kao najvažnija institucija za omogućavanje slobode okupljanja, zajedno s lokalnim vlastima, ocijenjena je jednakom važnom, kako je to potvrđeno kroz intervjuje s predstavnicima civilnog društva, ujedno organizatorima prosvjeda i pravnim praktičarima.

UPRAVLJANJE JAVNIM OKUPLJANJIMA⁷⁰

Redarstvene vlasti imaju dužnost omogućiti slobodu javnog okupljanja te spriječiti ometanje i onemogućavanje javnih okupljanja⁷¹. Policija smije upotrijebiti sredstva prisile samo kada je to nužno i na proporcionalan način⁷².

Temeljni zakonodavni akt koji regulira policijsko postupanje i ovlasti je Zakon o policijskim poslovima i ovlastima (ZPPO).⁷³ ZPPO propisuje prerogative i procedure policije u pogledu prevencije i otklanjanja opasnosti. ZPPO regulira upotrebu sredstava prisile te je posebno relevantan u pogledu slobode okupljanja i upotrebe sredstava prisile, korištenja službenih pasa i službenih konja, korištenja kemijskih sredstava, vodenih topova, vatrenog oružja, te snimanje javnih okupljanja. U pogledu narušavanja javnog reda i mira, do koje može doći tijekom javnih okupljanja, policija je ovlaštena koristiti sredstva prisile kako bi spriječila osobu koja narušava javni red i mir, te kako bi reagirala na napad na zaštićene osobe, prostore ili objekte. U tim slučajevima, dozvoljena je upotreba službenih pasa i službenih konja, iako njihova upotreba nije zabilježena prilikom javnih okupljanja u fokusu ovog istraživanja. Jednako tako, nije zabilježena upotreba kemijskih sredstava, vodenih topova ili upotreba vatrenog oružja prilikom javnih okupljanja koje smo analizirali. Policija je uglavnom koristila ograde kao sredstvo ograničenja kretanja prilikom javnih okupljanja, a ograde su redovno korištene i prilikom prosvjednih skupova koji su se održavali na području Trga sv. Marka⁷⁴.

	2014						2015						Ukupno
	Prosvjedi	Politička	Sportska	Kultурно-zabavna	Ostala	Ukupno	Prosvjedi	Politička	Sportska	Kultурno-zabavna	Ostala	Ukupno	
Angažirano policajaca	2139	877	51489	22646	8845	85996	176	559	10640	6504	2281	20193	

⁷⁰ eng. policing

⁷¹ Članak 5, ZJO

⁷² Ibid.

⁷³ Ibid. 16

⁷⁴ Analiza medija, intervju s predstnikom NVO-a, monitoring javnih okupljanja.

Utrošeno redovitih sati	7825	1706	315198	551458	37683	913870	11952	6476	139895	71918	29540	259781
Utrošeno izvanrednih sati	52	37	1506	710	533	2838	/	34	1367	1317	372	3090
Izgredi	1	/	32	25	4	62	/	/	33	24	8	65
Sredstva prisile	1		27	17	8	53	1	/	19	22	5	47
Prividene osobe	20		990	245	25	1280	6	1	840	596	24	1467

Tablica 2. Upravljanje javnim okupljanjima u periodu 2014-2015⁷⁵

Snimanje audio-video uređajima i fotografiranje od strane policije dozvoljeno je ako postoji moguća opasnost po život i zdravlje ljudi i vlasništva. U takvom slučaju policija, to jest načelnik policijske uprave mora usvojiti pismenu odluku koja može biti dio sigurnosnog plana. Isključivo kao iznimku u hitnoj situaciji, načelnik policijske uprave može dozvoliti snimanje usmenom naredbom. Namjera snimanja mora biti najavljena sredstvima javnog priopćavanja, putem zvučnika ili pismenim putem. Međutim, iako je zamjećeno da je policija redovno snimala veće javne skupove, obveza da se snimanje najavi nije bila poštovana⁷⁶. Pravilnik o načinu postupanja policijskih službenika također propisuje da, ukoliko postoji mogućnost da snimljeni materijali sadrže informacije o kaznenim djelima ili prekršajima, oni moraju biti dostavljeni za to nadležnom tijelu⁷⁷. U pogledu govora mržnje na javnim skupovima, spomenutim u prethodnom dijelu, nije primjećeno kako su snimljeni materijali korišteni kako bi se takvo ponašanje sankcioniralo; primjerice, prilikom prosvjeda ispred Vijeća za elektroničke medije, ili na nogometnim stadionima.

U praksi, prilikom organiziranja prosvjeda, posebno kod većih prosvjeda, jednoj osobi⁷⁸ iz MUP-a dodjeljuje se dužnost komunikacije s voditeljem mirnog okupljanja i javnog prosvjeda tijekom održavanja samog skupa⁷⁹. Ta osoba, koja često nije ista osoba s kojom je vođena komunikacija tijekom perioda koji je prethodio javnom okupljanju, komunicira s voditeljem oko svih pitanja u svezi s okupljanjem, no i s drugim dijelovima policije, relevantnim za javno okupljanje - s prometnom policijom, interventnom policijom i sl. Predstavnici civilnog društva i organizatori javnih okupljanja tokom intervjua provedenim za potrebu ovog istraživanja naglasili su kako policija, općenito govoreći, drukčije reagira prije i tijekom samog okupljanja shodno veličini javnog skupa⁸⁰. Zaduženje pojedine osobe iz strukture MUP-a da komunicira s organizatorom dobra je praksa, osobito s obzirom na to da je riječ o osobi iz jedinice MUP-a koja se bavi javnim okupljanjima. Međutim, s obzirom na raspored rada, nije uvijek praktično ostvarivo da ista osoba nastavlja komunikaciju i tijekom održavanja samog skupa. Dakle, posebno je preporučljivo da ista osoba nastavlja komunikaciju s voditeljem, budući da se na taj način uspostavlja određena veza.

Hijerarhijska struktura MUP-a, kao i nedostatak političke nezavisnosti, u kombinaciji s nedostatkom obrazovanja dovodi do činjenice da u praksi policija često okljeva u donošenju odluka. Problemi povezani sa slobodom okupljanja često su politički osjetljive naravi, tako da vlasti okljevaju u donošenju odluka u takvim

⁷⁵ Ibid. 43

⁷⁶ Zaključak je donesen nakon provedene analize medija te intervjua s predstvincima NVO-ova. Zabilježili smo samo jednu obavijest da će javno okupljanje biti snimano od strane policije, u slučaju Zagreb Pride-a 2015.

⁷⁷ Pravilnik o načinu postupanja policijskih službenika, NN 89/10, 76/15.

⁷⁸ Sudionici i organizatori okupljanja kolokvijalno su nazivali tu osobu „sjena“.

⁷⁹ Intervju s predstavnikom organizacije civilnog društva, travanj, 2016.

⁸⁰ Intervju s predstavnikom organizacije civilnog društva, travanj, 2016.

slučajevima⁸¹. Veća nezavisnost i bolja edukacija omogućili bi policiji donošenje boljih odluka, kao i donošenje odluka u skladu s načelima proporcionalnosti i zakonitosti. Drugi problem u vezi MUP-a jest nepostojanje Povjerenstvo za građanski nadzor policije. Povjerenstvo je raspušteno usvajanjem novih izmjena i dopuna Zakona o policiji⁸² te, nakon više od godinu dana od tada pa sve do trenutka pisanja i pregledavanje ovog istraživanja, novi članovi nisu imenovani (7. lipnja 2016.)⁸³.

ODGOVORNOST

Odgovornost organizatora mirnog okupljanja vrlo je važno pitanje u pogledu prakticiranja slobode okupljanja. Restriktivne i/ili nejasne odredbe mogu imati obeshrabrujući učinak na ostvarivanje slobode okupljanja. Prema Zakonu o javnom okupljanju, organizator mirnog okupljanja i javnog prosvjeda ima dužnost da osigura javni red i mir tijekom prosvjeda te da osigura dovoljno redara⁸⁴.

Organizator je „osobito dužan poduzeti sve mjere“ da sudionici prosvjeda nisu naoružani te da neće prouzročiti nikakvu štetu⁸⁵. Redari imaju značajno široke ovlasti, naime Zakonu o javnom okupljanju ovlašćuje ih da pretraže osobu prilikom njezinog ulaska na prostor javnog okupljanja. Redari također imaju pravo spriječiti pristup osobama za koje se smatra kako bi mogle remetiti javni red i mir, posebice ako su pod utjecajem opojnih sredstava. To podrazumijeva da bi redari morali moći procijeniti i samostalno donijeti odluku o tome bi li netko mogao narušavati javni red i mir te, u slučaju teške povrede javnog reda i mira, zadržati počinitelja prije njegove predaje policijskim tijelima.

Redari imaju veoma širok opseg ovlasti za poduzimanje radnji koje graniče s ovlastima koje imaju policijski djelatnici, poput sprječavanja pristupa, pretraživanja osoba i zadržavanja do dolaska policije. Nadalje, ove odgovornosti i ovlaštenja nisu određena kako bi se osigurala sloboda okupljanja, već kako bi se osigurao javni red i mir. Odredbe koje ovlašćuju redare za tako visok nivo odgovornosti, za koje možda nisu obučeni, otvaraju širok prostor različitim proizvoljnim interpretacijama, koje bi potom mogle biti upotrijebljene protiv organizatora javnog okupljanja. Uzimajući u obzir odredbu da organizator može sklopiti ugovor s tvrtkom registriranom za pružanje sigurnosnih usluga, nameće se predodžba kako je organiziranje javnih okupljanja rezervirano isključivo za one koji mogu priuštiti plaćanje takvih usluga.

Pozitivna je mjera da ne postoje ograničenja u pogledu toga tko može biti imenovan redarom prilikom javnog okupljanja, što nije slučaj sa sportskim događanjima⁸⁶. Ipak, uspoređujući mirno okupljanje i javni prosvjed s javnim priredbama, odnosno događanjima komercijalnog karaktera, očito je kako su u potonjem slučaju određenja detaljnija u pogledu definiranja odgovornosti. ZJO propisuje da će organizator javnih događanja sportskog, kulturnog i zabavnog karaktera sudjelovati u troškovima angažmana policije, ukoliko angažman opsegom nadilazi njihove regularne aktivnosti. Organizatora javnog događanja smatra se odgovornim za štetu počinjenu od strane sudionika tog događanja. Tumačenje istoga *a contrario*, uvezvi u obzir činjenicu kako zakonske odredbe o mirnom okupljanju i javnom prosvjedu ne sadrže takvo rješenje, dovodi do zaključka kako

⁸¹ U razgovoru s odvjetnikom u svibnju 2016., istaknuto je da suči često nevoljko prihvataju slučajeve koji se odnose na slobodu okupljanja.

⁸² Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o policiji, NN 33/15.

⁸³ Prestanak rada Povjerenstva po pritužbama do imenovanja novih članova, 30. 4. 2015. Godine dostupan na <http://www.mup.hr/209631.aspx>

⁸⁴ Čl 16. Zakon o javnom okupljanju

⁸⁵ Ibid. Članak 17.

⁸⁶ Regulirano Zakonom o sprječavanju nereda na športskim natjecanjima op. cit. 7. Zakon o sprječavanju nereda na športskim natjecanjima regulira organizacijsku strukturu redara, komunikaciju redara s policijom i ostale preuvjetne za redare, poput završenog barem sekundarnog obrazovanja, potrebne potvrde o nekažnjavanju za određena kaznena djela itd.

takva odgovornost organizatora mirnog okupljanja i javnog prosvjeda ne postoji. U tom smjeru vodi tumačenje ministra unutrašnjih poslova u drukčioj situaciji, u vezi primjene odredbi u pogledu mirnog okupljanja i javnog prosvjeda, što se odnosilo na zabranu okupljanja⁸⁷.

Dodatna nesigurnost i nedostatak jasnoće proizlazi iz odredbi Zakona o obveznim odnosima⁸⁸. Članak 1081. propisuje odgovornost organizatora okupljanja, koje uključuje veću grupu ljudi u zatvorenom ili na otvorenom prostoru, za štetu nastalu smrću ili tjelesnom ozljedom zbog izvanrednih okolnosti, koje se mogu dogoditi tijekom takvih događanja, poput javnih nereda ili kretanja mase. Naslov odredbi glasi „Odgovornost organizatora događaja“, no odredbe nedovoljno jasno definiraju „organizatora“ kao organizatora bilo kojeg „okupljanja veće grupe ljudi“. Takav naslov nedvosmisleno se kosi s Venecijanskim smjernicama, koje nalažu da organizator ne smije snositi odgovornost za djelovanja individualnih sudionika, ne-sudionika ili agenata provokatora, te kako bi se moralo primijeniti načelo individualne odgovornosti⁸⁹.

ULOGA LOKALNIH VLASTI U OSTVARIVANJU SLOBODE OKUPLJANJA

Uloga lokalnih vlasti u ostvarivanju slobode okupljanja postaje bitnom u pogledu korištenja javnih prostora tijekom ostvarivanja slobode okupljanja, te u slučajevima zaustavljanja prometa, korištenja razglosa, korištenja javnog prostora za postavljanje pozornice ili druge infrastrukture tijekom skupova, kao i u slučaju ishodovanja dozvole za okupljanje od strane lokalnih vlasti. Dostupnost odgovarajućih javnih prostora za okupljanje isticala se kao jedan od problema navođenih tijekom intervjuja⁹⁰. Komercijalni aspekt javnih otvorenih prostora na lokalnoj razini odnosi prevagu u odnosu na potencijalni politički aspekt javnih prostora.

Tekstualni okvir 6

Textbox 6

Grad Zagreb odbio je zahtjev za izdavanjem dozvole za korištenje razglosa tijekom prosvjeda „Za ukidanje Vatikanskih ugovora“, održanog na Cvjetnom trgu u Zagrebu 20. rujna 2014.godine. Isprva, Grad Zagreb izdao je dozvolu za 29. rujna, tvrdeći kako je organizator pogriješio datum. Organizator, to jest inicijativa „Glas razuma – Pokret za sekularnu Hrvatsku“, sugerirao je kako je možda riječ o političkom pritisku, s obzirom na prosvjedne zahtjeve. Grad Zagreb odbio je ponovljene zahtjeve za 20. rujna, tumačeći kako su za taj dan već odobrili korištenje razglosa prigodom šest različitih događaja u tom određenom prostoru.

Izvor:

<http://www.index.hr/vijesti/clanak/zatrpanje-ih-mailovima-grad-zagreb-odbija-odobriti-binu-i-razglas-za-prosvjed-protiv-crkve/772359.aspx> ; <http://www.index.hr/vijesti/clanak/grad-zagreb-ne-sabotiramo-prosvjed-protiv-crkve-organizatori-su-trazili-dozvolu-za-kriti-datum/772452.aspx>

Grad Zagreb usvojio je Odluku o davanju u zakup i na drugo korištenje javnih površina⁹¹ 5. lipnja 2015. godine. Dokumentacija koja je potrebna za održavanje okupljanja koja se pritom koriste javnim prostorom na području grada Zagreba sastoji se od: potvrde o nepostojećem dugovanju prema Gradu Zagrebu te izvadak iz Registra udruga. Takve prakse povećavaju troškove organizacije prosvjeda, budući da potvrda mora biti ovjerena te da moraju biti podmirene administrativne takse, dok zahtjev za izdavanjem izvadka iz Registra udruga dovodi do činjenice da samo pravne osobe, a ne fizičke osobe mogu organizirati takav prosvjed.

⁸⁷ Vidjeti Tekstualni okvir 5.

⁸⁸ Zakon o obveznim odnosima, NN 35/05, 41/08, 125/11, 78/15

⁸⁹ Ibid. 1.

⁹⁰ Intervju s predstavnikom Organizacije civilnog društva, travanj, 2016.

⁹¹ Odluka o davanju u zakup i na drugo korištenje javnih površina, Službeni glasnik Grada Zagreba br. 9 od 5. lipnja 2015.

Za potrebe ovog istraživanja, intervjuirali smo organizatore prikupljanja potpisa⁹² potrebnih za pokretanje referendumu⁹³. Sugovornici su izvestili o arbitrarnoj naravi postupanja lokalnih vlasti prilikom procesa donošenja odluka o mogućnostima korištenja javnih prostora za prikupljanje potpisa. Naime, u nekim lokalnim općinama, odobrene su samo 4 lokacije od zahtijevanih 30. Druga općina dozvolila je korištenje samo jedne lokacije na lokalnoj željezničkoj postaji gdje staje samo jedan vlak, i to ne često. Odluke donosi Gradski ured za komunalne poslove, osim u općinama gdje je takva procedura zakočena zahtjevom obaveznog potpisa gradonačelnika. Sugovornici su također naveli odgađanje donošenja odluka te, u jednom slučaju, donošenje odluke tri mjeseca nakon podnesenog zahtjeva, nakon završetka prikupljanja potpisa, dok je bankovni račun udruge bio blokiran zbog neplaćanja naknadi. Naknade se obvezno potražuju, u rasponu od 20 do 200 HRK, mada su neke općine oslobađale organizatore od plaćanja naknade⁹⁴.

⁹² Čin prikupljanja potpisa potпадa pod definiciju javnog okupljanja za potrebe ovog istraživanja, kao „namjerna i privremena prisutnost većeg broja pojedinaca na javnom mjestu u svrhu zajedničke ekspresije“. Grupa pojedinaca prisutna je na javnom mjestu u svrhu prikupljanja potpisa kako bi izrazila vlastitu volju u pogledu organiziranja referendumu o određenom pitanju. Bilo je pogodno iz metodoloških razloga, budući da predstavlja tip okupljanja koji se organizira u gotovo svim jedinicama lokalne samouprave i koji zahtijeva određenu razinu ovlaštenja od strane institucija lokalne vlasti.

⁹³ Intervju s predstavnicima organizacija civilnog društva i sindikata, travanj 2016.

⁹⁴ Ibid.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Sloboda okupljanja u hrvatskom kontekstu balansira između komercijalizacije i sekuritizacije. Slobode okupljanja i izražavanja u javnim prostorima od strane institucija uglavnom su adresirane u kontekstu sigurnosti.

PREPORUKE U POGLEDU ZAKONODAVSTVA:

Hrvatski zakonodavni okvir dobro je razvijen u pogledu slobode okupljanja, a politička volja stvorena tijekom procesa pristupanja Europskoj uniji definitivno je utjecala na taj razvoj. Ustavni sud koji je donio odluku o ukidanju zabrane mirnog okupljanja i javnog prosvjeda na Markovu trgu bio je u uskoj suradnji s Venecijanskim komisijom. Zakonodavni akt kojim je sprovedena odluka Ustavnog suda je u skladu s međunarodnim standardima, iako ima prostora za poboljšanja u pogledu uspostave zakonodavnog okvira koji će štititi i promicati slobodu ostvarivanja prava na okupljanje. Prije svega, poboljšanje bi trebalo biti učinjeno u pogledu provedbe načela proporcionalnosti u odredbama Zakona o javnom okupljanju.

- *Spontani skupovi moraju biti regulirani Zakonom o javnom okupljanju. Nejasne odredbe u pogledu situacije kada se pojedinci okupe u kratkom periodu bez posebne organizacije ili organizatora, odnosno situacije kada je nedovoljno vremena potrebnog za organiziranje i prijavu skupa moglo bi ograničiti pravo na slobodu okupljanja i dovesti do neuspjeha u osiguranju zaštite sudionika inače mirnog okupljanja. Mirno okupljanje i javni prosvjedi do 20 osoba morali bi biti izričito zaštićeni Zakonom o javnom okupljanju.*
- *Zakon o javnom okupljanju trebao bi uključiti načela zakonitosti, razmjernosti i nužnosti, te izričito navoditi kako će se svaka nedosljednost između zakona ili nejasnih odredbi tumačiti u korist prava na slobodu okupljanja.*
- *Treba se razmotriti mogućnost uspostave nezavisnog tijela koje bi odlučivalo o ograničenjima i zabranama skupova na efikasan, pravedan i objektivan način, temeljeći se pritom na nedvosmislenim kriterijima⁹⁵.*
- *Treba se razmotriti nužnost usklađivanja terminologije korištene u različitim zakonskim propisima u svezi javnih okupljanja (Ustavu, Zakonu o javnom okupljanju, Kaznenom zakonu i sl.).*
- *Treba se regulirati mogućnost prijave okupljanja putem e-maila, poštom, faksom i drugim sredstvima priopćavanja. Treba se osigurati on-line sustav prijavljivanja skupova.*

PREPORUKE U POGLEDU INSTITUCIJA:

- *Uloga Pučke pravobraniteljice treba se poboljšati i osnažiti u pogledu mogućnosti praćenja javnih okupljanja i posredovanja između policije i organizatora okupljanja. Javni pravobranitelj trebao bi biti uključen u razvoj standardnih operativnih procedura MUP-a u pogledu nadzora i kontrole javnih okupljanja.*
- *Potrebno je uspostaviti mehanizam za učinkovit i objektivan građanski nadzor policijskog djelovanja.*
- *Suce treba osnažiti i omogućiti im obrazovanje iz područja slobode okupljanja. Nadalje, trebalo bi dalje osigurati sudačku neovisnost od političkog utjecaja.*

⁹⁵ Dodatak odabranih izvora i ilustrativnih praktičnih primjera, Zajedničko izvješće Specijalnog izvjestitelja o pravima na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja i Specijalnog izvjestitelja o izvansudskim, skupnim i samovoljnim egzekucijama o ispravnom upravljanju okupljanjima, dostupno na: http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2016/05/A.HRC_31.66-addendum-Sources-and-practical-examples.pdf, Pristupljeno 10. lipnja 2016.

PREPORUKE U POGLEDU JAVNIH POLITIKA:

Jedan od najupečatljivijih izazova je balansiranje između slobode izražavanja kao značajnog dijela slobode okupljanja i zlouporabe tih prava i sloboda kao njezine suprotnosti. Govor mržnje i drugi neprihvatljivi oblici govora su relevantni u hrvatskom kontekstu općenito govoreći, no jednako tako i u odnosu na slobodu okupljanja.

Sloboda okupljanja, s javno-političkog aspekta, smatra se sigurnosnim problemom, a ne pitanjem ljudskih prava. Iskustva s velikih skupova koji se redovito održavaju, kao što je to Zagreb Pride, u slučaju kojeg se može uočiti značajan razvoj, trebalo bi uzeti u obzir kao primjer dobre prakse, te bi takvu praksu potom trebalo uzeti u obzir prilikom buduće izrade dokumenata u domeni politike i zakonodavstva.

- *Trebaju se razviti smjernice za organizatore javnih okupljanja, koja će pružiti više od pukog navođenja zakonskih mjera koje je potrebno poduzeti u svrhu organizacije uspješnog okupljanja, i to prvenstveno u smislu osiguravanja slobode okupljanja.*

- *Sloboda okupljanja treba se uključiti i dalje razvijati kroz političke dokumente koje imaju zadaću zaštite i promicanja ljudskih prava. Osobito bi trebalo nastojati razriješiti sukob između slobode okupljanja i govora mržnje kao oblika zloupotrebe zajamčenih prava.*

PREPORUKE U POGLEDU UPRAVLJANJA JAVNIM OKUPLJANJIMA:

Uloga nadležnih izvršnih tijela veoma je važna u pogledu upravljanja javnim okupljanjima javnim okupljanjima, posebice u vezi s politički osjetljivim pitanjima.

- *Nadležna tijela za provedbu zakona trebaju imati veću neovisnost od politike tijekom donošenja odluka i provedbe radnji, dok bi s druge strane treba biti omogućena veća kontrola od strane građanskog nadzora.*

- *Specifična izobrazba treba biti osmišljena za policijske službenike, koja bi činila sastavni dio nastavnog plana i programa cjeloživotnog učenja, a koja bi trebala omogućiti policijskim službenicima razlikovanje prava na slobodu okupljanja i mirnog prosvjeda, kao i prava prosvjednika⁹⁶.*

- *Osim sigurnosnih planova, agencije za provedbu zakona trebaju uzeti u obzir razvoj komunikacijskih planova, posebice za velike prosvjede. Veoma je preporučljivo da ista osoba ostaje u komunikaciji tijekom čitavog procesa, budući da tako dolazi do uspostave izvjesne veze. Video-snimanje i foto dokumentacija prosvjeda trebali bi biti prethodno najavljeni, te bi to trebalo biti jasno naznačeno prilikom javnog okupljanja.*

PREPORUKE U POGLEDU ODGOVORNOSTI:

Jasno uređena odgovornost organizatora i policije doprinosi ostvarivanju prava na slobodno okupljanje, kroz sprječavanje obeshrabrenje za organizaciju javnih okupljanja, kao i kroz bolje reagiranje policije.

- *Treba se razmotriti ulogu redara te njihove odgovornosti trebaju se uskladiti s očekivanjima od njih.*

⁹⁶ Gerry McNeilly, Policing the Right to Protest, Sustavni pregled izvješća G20, Ured nezavisnog ravnatelja za nadzor policije, 2012., dostupno na: http://www.oiprd.on.ca/EN/PDFs/G20-Systemic-Review-2012_E.pdf Pristupljeno 10. lipanj 2016.

- Pored Zakona o javnom okupljanju, potrebno je uskladiti zakonodavne okvire s međunarodnim standardima u pogledu odgovornosti.

PREPORUKE U POGLEDU LOKALNIH VLASTI:

Lokalne vlasti imaju važnu ulogu u ostvarivanju slobode okupljanja prilikom upravljanja javnim prostorima, koji su ujedno i mjesto gdje se događaju okupljanja. Sloboda okupljanja uključuje zaustavljanje prometa, korištenje javnih površina za odašiljanje poruka korištenjem razglosa, plakata i slično.

- Treba razjasniti i dalje definirati ulogu lokalnih vlasti u ostvarivanju slobode okupljanja s ciljem boljeg ostvarivanja slobode okupljanja.

- Gradovi s više od 100.000 stanovnika koji nemaju utvrđene prostore za mirno okupljanje i javne prosvjede trebali bi se pridržavati odredbi iz Zakona o javnom okupljanju i odrediti prostore prikladne za tu namjenu.

PREPORUKE CIVILNOM DRUŠTVU:

Više od polovice prosvjeda koje smo analizirali u 2014. i 2015. organizirani su od strane civilnog društva (62 od 90), bilo od strane organizacija civilnog društva (21 prosvjed) ili od strane neformalnih skupina (41 prosvjed). Međutim, osim uloge civilnog društva u organizaciji prosvjeda, trebalo bi naglasiti njihovu funkciju kao monitora prosvjeda, njihovo pružanje pravne pomoći prosvjednicima čija su prava bila povrijeđena tijekom prosvjeda, kao i razvoj smjernica za organiziranje javnih okupljanja.

- Treba se stvoriti informativni centar pri kojem bi OCD-ovi i inicijative koje nemaju iskustva bile u mogućnost dobiti savjete o: mobilizaciji u svrhu okupljanja, procedurama prijavljivanja okupljanja, pravima i dužnostima organizatora, prosvjednika i agencija za provođenje zakona. Civilno društvo trebalo bi poticati i razvijati smjernice u suradnji s agencijama za provođenje zakona i drugim zainteresiranim stranama (lokalnim tijelima).

- Redovito praćenje okupljanja trebalo bi biti provođeno od strane organizacija civilnog društva ili platforme OCD-a.

METODOLOŠKI DODATAK I.

Ovo internacionalno pilot istraživanje provedeno je u pet zemalja Zapadnog Balkana: Makedonija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Crna Gora i Srbija. Glavni istraživački ciljevi bili su procijeniti razinu usklađenosti nacionalnih zakonodavstava u pogledu slobode okupljanja s relevantnim međunarodnim standardima, mapirati institucije odgovorne za provedbu slobode okupljanja te identificirati glavne izazove za djelotvorno ostvarivanje slobode okupljanja. Metodologija istraživanja temelji se na kvalitativnim metodama i instrumentima koji su korišteni od strane svih istraživačkih timova. Istraživanje je provedeno u tri faze.

U prvoj fazi, u svim zemljama provedena su desktop istraživanja koja su uključivala pregled i analizu javnih okupljanja. Nacionalno zakonodavstvo, međunarodni ugovori i nacionalna izvješća podnesena međunarodnim tijelima, kao i izvješća relevantnih organizacija konzultirani su s ciljem analize pravnog okvira za slobodu okupljanja i njegove usklađenosti s međunarodnim standardima. Ovi podaci dodatno su se koristili za procjenu cjelokupne provedbe propisa o pravu na slobodu okupljanja i glavnih izazova s kojima se građani suočavaju kada nastoje ostvariti to pravo u praksi. U ovoj fazi, istraživački timovi također su proveli generalni pregled okupljanja organiziranih tijekom 2014. i 2015. godine kroz analizu medijskih izvještaja o javnim skupovima i zahtijevanjem prava na pristup informacijama. Cilj je bio utvrditi najčešće probleme koji se odnose na provedbu zakona, kao i odrediti i dodatno ispitati pojedina pitanja (barem po dva u svakoj zemlji) koja najznačajnije utječu na slobodu okupljanja u praksi.

Druga faza istraživanja uključivala je tri koraka. Prvo, provedeni su istraživački intervju s predstvincima civilnog društva i ekspertima iz akademske zajednice, kako bi se razjasnio opseg glavnih problema vezanih za slobodu okupljanja i njihove specifičnosti, te u svrhu daljnog istraživanja identificiranih problema specifičnih za određenu zemlju. Drugi korak je izrada upitnika za polu-strukturirane intervjuje temeljene na nalazima iz preliminarnih intervjuja i desktop istraživanja. Jedan dio upitnika korišten od strane svih istraživača u svim navedenim zemljama uključivao je pitanja o glavnim izazovima, pravnom okviru i institucionalnoj organizaciji i kapacitetima za omogućavanje slobode okupljanja, dok se drugi dio upitnika odnosio na specifične probleme pojedine zemlje. U slučajevima u kojima je dolazilo do preklapanja određenih problema unutar više zemalja, istraživački timovi koristili su ista pitanja. Posljednji korak uključivao je primjenu upitnika u svim državama u formi intervjuja licem u lice s relevantnim zainteresiranim stranama, kao što su organizatori, voditelji i sudionici javnih okupljanja, članovi organizacija civilnog društva koje prate i bilježe javna okupljanja, mediji, pravni praktičari, predstavnici općina, agencije za provedbu zakona, kao i osobe koje su administrativno procesuirane (u prekršajnom ili kaznenom postupku) zbog sudjelovanja na javnom okupljanju.

Osim toga, u zemljama u kojima su se javna okupljanja dogodila tijekom provedbe samog istraživanja, istraživački timovi proveli su promatranja okupljanja. Na taj način, istraživači su iz prve ruke prikupili podatke koji se tiču praktične provedbe zakona i izazova s kojima se suočavaju organizatori i sudionici pri ostvarivanju prava na slobodu okupljanja.

U trećoj i konačnoj fazi, provjera nalaza također je izvršena u svim zemljama u kojima je provedeno istraživanje. Istraživački timovi proveli su sastanke provjere valjanosti koji su uključivali relevantne sudionike, a prilikom kojih su predstavljeni glavni nalazi i zaključci, provedena rasprava o njihovoj relevantnosti, kao i zajedničke konzultacije o preporukama za poboljšanje zakonodavstva i prakse u svezi s ostvarivanjem slobode javnog okupljanja.

DESKTOP ISTRAŽIVANJE

Desktop istraživanje organizirano je u dvije faze. U prvoj fazi okupili smo relevantne dokumente, poput nacionalnog zakonodavstva, uključujući zakone i podzakonske akte relevantne za slobodu okupljanja i sudske odluke koje se odnose na ostvarivanje tog prava. Nakon što su prikupljeni materijali, proveli smo komparativnu analizu nacionalnog pravnog okvira u odnosu na međunarodne standarde. Analiza izvješća relevantnih državnih tijela, državnih i međunarodnih organizacija i Europske unije također je provedena. Prilikom donošenja ocjene nacionalnog zakonodavstva i sudske prakse, tamo gdje je to bilo prikladno, relevantna međunarodna sudska praksa je također uzeta u obzir.

U drugoj fazi desktop istraživanja, proveli smo cjelokupni pregled okupljanja organiziranih u posljednje dvije godine (2014. i 2015.). Cilj ovog pregleda bio je identificirati najčešće vrste okupljanja i njihove generalne karakteristike u smislu organizatora, veličine, lokacije, mogućih primjera dobrih praksi ili povreda do kojih je eventualno došlo itd. U tu svrhu, proveli smo analizu sadržaja medija i novinskih izvješća, službenih izjava sudionika i službenih rješenja nadležnih tijela. Okupljanja uključena u pregled, a zatim dalje analizirana odabrana su na osnovu tri glavna kriterija. Prvi kriterij odnosio se na količinu izazvane medijske pažnje, koju smo definirali kao prosjek o kojem su izještavale najmanje tri velike medijske kuće. Obrazloženje za odabir ovakvog kriterija jest to da dovoljno medijskog prostora prosjedu daje na važnosti, te doprinosi javnom diskursu o pitanjima vezanim za prosjed. Drugi kriterij odnosio se na izraženo nezadovoljstvo organizatora i sudionika u okupljanjima bilo javno, bilo službeno upućeno institucijama i organizacijama koje djeluju na području zaštite ljudskih prava; dok se treći kriterij odnosio na sposobnost mobilizacije. Ovaj pregled omogućio je da se utvrde najčešći problemi koji se odnose na slobodu okupljanja i identificiraju pojedina javna okupljanja sa specifičnim značajkama i relevantnim pitanjima.

RAZVOJ UPITNIKA

Nakon pregleda literature, provedenog desktop istraživanja i zaključenih preliminarnih intervjuja s promatračima i organizatorima prosjeda, izrađen je upitnik. Upitnik se koristio za obavljanje formalnih intervjuja licem u lice, te se sastojao od dvadeset i jednog uglavnom otvorenog pitanja, podijeljenim u tri glavna dijela. Prvi dio uključivao je opća pitanja o glavnim izazovima vezanim za ostvarivanje slobode okupljanja, procjeni pravnog okvira i njegovoj provedbi te mjerodavnim institucijama za ostvarivanje slobode okupljanja i njihovim kapacitetima. Drugi dio bio je posvećen prvom konkretnom pitanju – upravljanje prosjeda. Taj je problem identificiran kao specifičan za četiri zemlje, a istraživači su pritom koristili ista pitanja. Ona su se odnosila na ispitivanje uloge i kapaciteta policije u vezi s ostvarivanjem slobode okupljanja, načina upravljanja javnih okupljanja te odgovornosti policije. Treći dio uključivao je pitanja o ulozi lokalnih vlasti u pravo na ostvarivanje slobode okupljanja u Hrvatskoj. Pitanja su adresirala ulogu lokalnih vlasti u organizaciji okupljanja, načine na koje lokalne vlasti omogućavaju ili ograničavaju slobodu okupljanja, kao i primjenu načela proporcionalnosti i kapacitete lokalnih vlasti za omogućavanje slobode okupljanja. Pored toga, kraći odjeljak sa socio-demografskim pitanjima bio je uključen u upitnik.

INTERVJUI LICEM U LICE

U drugoj fazi istraživanja, proveli smo polu-strukturirane formalne intervjuje licem u lice u cilju prikupljanja kvalitativnih podataka. Intervjui su trajali u prosjeku 70 minuta, a vođeni su od strane dvoje istraživača. Analizirani podaci korišteni su za stvaranje nacrta nalaza i razvijanje preporuka.

Od osam ispitanika četiri su bile žene, a četvoro muškaraca. Relevantnost uzorka određena je na temelju stručne spreme, strukovne pripadnosti i iskustava u ostvarivanju prava na slobodu okupljanja. Točnije, intervjuirali smo: četiri organizatora okupljanja iz organizacija civilnog društva, dva predstavnika sindikata s iskustvom organizacije okupljanja i jednog pravnog praktičara koji je branio osobe u predmetima koji su se odnosili na javna okupljanja.

MUP je bio kontaktiran u pogledu provođenja intervjuza za potrebe ovog istraživanja, no nažalost nije dobiven nikakav odgovor.

ZAPAŽANJA

U cilju da se prikupe podaci iz prve ruke o organiziranju, provedbi, mogućim ograničenjima i izazovima koji se odnose na javna okupljanja, provedena su strukturirana opažanja javnih okupljanja. Ukupno četiri opažanja provedena su od strane dvoje istraživača u razdoblju od ožujka do travnja 2016. Promatranja su provedena u gradu Zagrebu i uključivala su promatranje okupljanja zabranjenog u 2015. (postrojavanje jedne stranačke vojske), no ipak održanog 2016. na glavnom trgu u Zagrebu te kontra-prosvjeda.

PROVJERA VALJANOSTI NALAZA

Validacija nalaza organizirana je nakon što su podaci prikupljeni i analizirani, a dobiveni preliminarni rezultati. Sastanci u vezi validacije korišteni su za izradu prijedloga i preporuka za unapređenje različitih aspekata slobode okupljanja uključenih u izvješće. Preliminarni izvještaj poslan je trima sudionicima istraživanja, uključujući organizatora prosvjeda, stručnjaka za slobodu okupljanja iz civilnog društva i predstavnika akademске zajednice.

DODATAK II.

KRONOLOGIJA PROSVJEDA ISPRED MINISTARSTVA BRANITELJA

20. listopada 2014.

Branitelji su se u Savskoj 66 pojavili u jutarnjim satima. Uz Josipa Klemma i Đuru Glogoškog, predsjednika Udruge stopostotnih hrvatskih ratnih vojnih invalida I. skupine, bili su Mirko Ljubičić Šveps, predsjednik zagrebačke Hvidre, i Ilijan Vučemilović Šimunović, bivši predsjednik Zbora veterana gardijskih postrojbi. Iako nije bilo jasno zašto prosvjeduju, prvoga dana izjavili su da su se okupili jer „smatraju da se osjećaju poniženima i zaboravljenima“. Željeli su upozoriti i na otpuštanja branitelja i nebrigu prema najtežim ratnim invalidima za koje, kako tvrde, nema mjesta u bolnicama pa mjesecima čekaju na liječenje i operacije. Kap koja je prema njihovu tumačenju prelila čašu bila je izjava Bojana Glavaševića dana nekoliko tjedana ranije.

21. listopada 2014.

Pri ulasku u zgradu Ministarstva napadnut je Bojan Glavašević, tadašnji zamjenik ministra Matića te uoči konferencije za novinare netko je razbio prozor na prvom katu zgrade Ministarstva. Običan prosvjed pretvara se u prosvjed pod podignutim šatorom, branitelji lože vatu na javnom mjestu, a od premijera Zorana Milanovića traže da smijeni ministra Predraga Matića. U večernjim satima na platou je uslijed stresa pomiješanog s lošim zdravstvenim stanjem preminula jedna od sudionica prosvjeda.

25. listopada 2014.

Uz smjenu čelnih ljudi ministarstva, prosvjednici traže i organiziranje javne rasprave o izmjenama i dopunama Zakona o hrvatskim braniteljima, kao i donošenje zakona o Domovinskom ratu i hrvatskim braniteljima na ustavnoj razini.

27. listopada 2014.

Pred okupljenima ispred šatora, benzinom se polio i zapalio jedan sudionik prosvjeda. Brzom reakcijom je spašen, a Hitna pomoć uvela je 24-satna dežurstva kako bi bila u stanju reagirati prilikom eventualnog sličnog budućeg slučaja.

26. studenog 2014.

Na trosatnoj saborskoj sjednici Odbora za ratne veterane raspravljalo se o zahtjevu branitelja koji su tražili odgodu primjene Zakona o mirovinskom osiguranju. Dio odredbi zakona na snagu bi trebao stupiti 1. siječnja 2015., a branitelji su tražili da se primjenjuje od 1. siječnja 2016., kako bi se do tada razjasnile sve nejasnoće. Braniteljski zahtjev nije prošao, a vladajuća većina izglasovala je zaključak prema kojemu se ne odgađa primjena zakona već se osniva povjerenstvo koje će analizirati oko 72 tisuće mirovinskih rješenja. Glogoški je tumačio da su se braniteljima mirovine od 2002. do danas smanjivale u nekoliko navrata, ukupno 28 do 40 posto, a ministar rada Mirando Mincić tumačio je da zakon ni u jednom dijelu neće nimalo smanjivati mirovine.

11. prosinca 2014.

Na novoj sjednici Odbora za veterane ministar Matić najavio je da će Zakon o braniteljima biti povučen iz procedure i zamolio je branitelje da se povuku s ulice. Odgovor od strane prosvjednika je izostao.

17. prosinca 2014.

Vlada je udovoljila jednom od zahtjeva prosvjednika i izmijenila Zakon o mirovinskom osiguranju tako što je primjenu odredbe koja se odnosi na branitelje odgodila za šest mjeseci – do 1. srpnja 2015. Unatoč tome, prosvjednici su predstojeće blagdane proveli u šatoru.

11. siječnja 2015.

Kolinda Grabar Kitarović, nakon pobjede na predsjedničkim izborima, već tijekom izborne noći stigla je u šator gdje se slavilo i nazdravljalo u njezinu čast. Bio je to njezin treći posjet šatoru. Organiziran je i vatromet koji nije bio prijavljen, zbog čega je Savska cesta nakratko bila zatvorena. Policija je utvrdila da je došlo do korištenja pirotehničkih sredstava neutvrđenog razreda osoba čiji identitet nije poznat.

21. veljače 2015.

Prosvjed nekoliko stotina građana pod geslom 'Stop teroru šatoraša' u organizaciji pokreta Occupy Croatia krenuo je prema braniteljskom šatoru u Savskoj 66, ali se na putu ispriječila policija kako ne bi došlo do bliskog kontakta. Prosvjed je održan iz smjera Jelačićeva trga prema šatoru u Savskoj ulici. Međutim, kako bi se održao javni red i mir, specijalne policijske jedinice su otpremljene na ulice kako bi se postavio kordon između grupa suprotstavljenih prosvjednika. Službeno nije prijavljena nijedna ozlijeđena osoba, dok su tri osobe uhićene zbog pokušaja probroja policijskog kordona. Sve tri uhićene osobe su prijavljene za prekršaje i puštene iz policijske uprave nakon toga. Nema dalnjih službenih policijskih izvješća o događaju. Neslužbeno se doznaće da su tri uhićena muškarca bili „provokatori“ infiltrirani u suprostavljeni prosvjed kako bi razbili miran marš.

2. svibnja 2015.

Branitelji su održali veliki prosvjed na Jelačićevom trgu koji su nazvali „Skup zajedništva – Zajedno do pobjede“. Na trgu je održan koncert, a posebna misa slavila se u zagrebačkoj katedrali.

28. svibnja 2015.

Radnicima RIZ-a i Imunološkog zavoda koji su prosvjedovali pred Saborom potporu je dao i dio branitelja tražeći da ih primi premijer. Kako su branitelji ostali na Markovom trgu, a prosvjed nisu prijavili, policija im je poslala prekršajne prijave. Budući da je na Markovu trgu dozvoljeno prosvjedovanje od 8h do 22h, policija je morala intervenirati, pa su se branitelji povukli u obližnju crkvu. Prosvjednici su se fizički sukobljavali s policijom, a noć su proveli u crkvi. Dio prosvjednika koji je ostao ispred Ministarstva branitelja blokirao je Savsku cestu plinskim bocama. Unatoč svemu, policija nije intervenirala.

29. svibnja 2015.

Branitelji su napustili crkvu i vratili se na Savsku cestu, a za 1. lipnja zakazan je sastanak u Vladi s premijerom Zoranom Milanovićem. Iako ništa značajno nije dogovoreno na sastanku prosvjednika s premijerom, javne tenzije su se znatno smanjile, budući da se približavalo predizborni razdoblje.

26 siječnja 2016.

Kao reakcija na odluku Vijeća za elektroničke medije o ukidanju dozvole za emitiranje zagrebačkoj Z1 televiziji na tri dana, oko 5000 građana organiziralo je prosvjedni marš ispred zgrade Vijeća. Vijeće je utvrdio da je voditelj u emisiji „Markov trg“ prekršio Zakon o elektroničkim medijima upozorivši građane da ne idu bližu Srpske pravoslavne crkve na Cvjetnom trgu „da ne bi koji od tih četničkih vikara istrčao iz crkve i u svojoj maniri klanja izveo svoj krvavi pir“. Iako su prosvjednici imali pravo organizirati mirni prosvjed protiv inače legalne odluke, povrijedili su pravo na slobodu okupljanja i izražavanja javno potičući mržnju protiv predsjednice Vijeća, Mirjane Rakić, na temelju njezine stvarne ili percipirane srpske nacionalnosti. Prosvjednici su nosili kartonski izrezanu Mirjanu Rakić obučenu u partizansku uniformu sa šajkačom i kokardom, glasno izvikujući „Rakić, idi u Srbiju!“. Osim toga, prosvjednici su javno skandirali hrvatski kvislinski pozdrav „Za dom spremni!“. Prosvjed je bio de facto legitimiziran od strane vladajuće koalicije, budući da se na čelu prosvjeda, između ostalih, nalazio dopredsjednik Hrvatskog sabora, Ivan Tepeš. Policija koja je bila

prisutna na prosvjedu niti je zaustavila javno okupljanje nakon svih opisanih događaja, niti su podnesene prijave protiv prosvjednika, bilo za kaznena ili prekršajna djela, kako je to propisano zakonom.

26. travnja 2016.

Nakon 555 dana, završio je prosvjed tzv. šatoraša. Konferenciju za novinare održali su vođe prosvjeda Đuro Glogoški, Josip Klemm i Dražimir Jukić, tijekom koje su izjavili da je njihov izvorni zahtjev za smjenom kabineta Ministarstva branitelja ispunjen, te su također najavili stvaranje jedinstvenog zakona o pravima hrvatskih branitelja, koji bi ujedno bio unešen u Ustav. Šator je uklonjen uz pomoć državne vojske narednih dana. Predstavnici ratnih veteranata također su upozorili da, ako im uvjeti ne budu ispunjeni u budućnosti, postoji mogućnost ponovnog okupljanja na novome prosvjedu na drugoj lokaciji.