

Dr. sc. Đorđe Gardašević,
asistent Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

PRAVO NA JAVNO OKUPLJANJE U HRVATSKOM I KOMPARATIVNOM PRAVU

UDK:342.727

Pregledni znanstveni rad

Primljeno: travanj 2011.

Kao jedno od temeljnih prava i sloboda, pravo na javno okupljanje zajamčeno je nizom međunarodno-pravnih dokumenata te nacionalnih ustava. U ovom se radu daje prikaz komparativnih načina pravne regulacije toga prava u tri države (Francuska, Sjedinjene Američke Države, Republika Hrvatska). Osnovna pitanja analize u tom su smislu: povezanost prava na javno okupljanje i mirni prosvjed sa slobodom izražavanja; problem prostora namijenjenog održavanju javnog okupljanja; te ustavne mogućnosti njegovih ograničenja u pogledu zabrane, sprječavanja i prekida. Normativna postavka rada sadržana je u tezi da su komparativna iskustva (barem na razini općih kategorija analize) neposredno relevantna i za procjenu hrvatskog ustavnopravnog i zakonskog uređenja prava na javno okupljanje.

Ključne riječi: *pravo na javno okupljanje, mirni prosvjed, ljudska prava i slobode, javni forum*

I. UVOD

Da pravo na javno okupljanje i njemu ekvivalentna mogućnost prava na demonstriranje, odnosno protest u pogledu određenih pitanja iz javne sfere, može biti vrlo učinkovito oruđe u situacijama otvorenog protivljenja državnoj politici, još jednom u povijesti su vrlo jasno pokazali nedavni proljetni događaji u čitavom nizu sjevernoafričkih država, ali i šire (Tunis, Egipat, Libija, Sirija, Jemen). U nekim od tih država, štoviše, upravo slijedom masovnih demonstracija, došlo je do padova režima koji su vladali desetljećima, dok je u drugima – barem u trenutku pisanja ovoga teksta – situacija još uvijek neizvjesna, ali se lako može pretpostaviti da će u konačnici doći do sličnoga ishoda.

Ipak, pravo na javno okupljanje i mirni prosvjed ne treba isključivo sagledavati kao instrument izvanredne ili krizne represije određene nezadovoljne društvene manjine ili većine, nego prije svega kao jedno od temeljnih ljudskih prava i sloboda koje sasvim prikladno služi provođenju određene demokratski artikulirane javne rasprave. U tom smislu, ono i jest zaštićeno brojnim međunarodnim dokumentima i nacionalnim ustavima pojedinih država.¹ Potpuno u skladu s najboljim tradicijama suvremenog svijeta, i hrvatski ustavnopravni poredak ovom je pravu dao posebno

¹ Na razini relevantnih izvora međunarodnog prava, vidi: Opća deklaracija o pravima čovjeka (članak 20.); Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (članak 21.); Povelja temeljnih prava Europske unije (članak 12.); Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (članak 11.).

mjesto.² U načelnom smislu, može se konstatirati kako pravna regulacija prava na javno okupljanje u Republici Hrvatskoj slijedi osnovne standarde koje mu diktira tekst i praksa **Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda**, primarno relevantan međunarodno-pravni izvor u ovom segmentu, u vrijeme dok Hrvatska još uvijek nije članica Europske unije.³ Slično tome, preliminarno bi se moglo zaključiti i kako pravo na javno okupljanje i mirni prosvjed i u praktičnom smislu ima svoje mjesto u hrvatskom javnom diskursu, za sada, čini se, ipak bez većih problema.

Zadatak svake znanstvene analize, međutim, nužno proizlazi iz potrebe postulacije kritičkog diskursa određenog rješenja, uz istovremeno „neslaganje“ s postojećim stanjem, a iz toga ujedno slijedi i potreba određene anticipacije rješenja budućih mogućih i problematičnih situacija. U sasvim praktičnom kontekstu, možda jedna od najuočljivijih činjenica vezanih uz pravo na javno okupljanje u hrvatskom ustavnom poretku je najprije jedan izniman deficit ustavnosudske prakse.⁴ Dok s jedne strane ta činjenica sama po sebi uopće ne mora značiti da se u hrvatskom kontekstu pravo na javno okupljanje ne provodi ili ne štiti, već vjerojatnije, upravo suprotno, može značiti da je ono prikladno zaštićeno i ustavnopravno neproblematično – s druge strane ovo područje ipak je znanstveno intrigantno i analitički zanimljivo.

Čini se kako iz hrvatskog rakursa osobiti razlog tome proizlazi iz jednog posebnog rješenja **Zakona o javnom okupljanju** koji, između ostaloga, zabranjuje pravo na javno okupljanje na prostoru koji se nalazi „ – najmanje 100 metara od objekata u kojima su smješteni ili zasjedaju Hrvatski sabor, Predsjednik Republike Hrvatske, Vlada Republike Hrvatske i Ustavni sud Republike Hrvatske.“⁵ Pravo na javno okupljanje, dakako, ne spada u kategoriju aspolutno zaštićenih temeljnih ljudskih prava i sloboda (kao, primjerice, pravo na život⁶) i kao takvo podložno je ustavnim kriterijima valjanih ograničenja⁷, pa u tom smislu i sam Zakon o

² Vidi članak 42. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10).

³ Za širi prikaz kompatibilnosti prava na javno okupljanje i mirni prosvjed kako su oni uređeni Ustavom Republike Hrvatske i hrvatskim Zakonom o javnom okupljanju s kriterijima Europske konvencije, vidi, primjerice: Gardašević, Đ., *Sloboda mišljenja, savjesti i vjeroispovijedi te sloboda okupljanja i udruživanja: čl. 9. i čl. 11. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, u: *Usklađenost hrvatskog zakonodavstva i prakse sa standardima Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Radačić, I. (ur.), Centar za mirovne studije, Zagreb (2011.), na str. 126.-151.. Za načelno afirmativno stajalište u vezi sukladnosti između međunarodnih standarda te hrvatskih ustavnih jamstava ljudskih prava i sloboda, vidi također: Smerdel, B., *Načela Opće deklaracije o ljudskim pravima i hrvatski Ustav*, Zbornik PFZ, 48 (6), (1998.), str. 733.-737.; Smerdel, B., *Ustav, međunarodno pravo i politička kriza – Problemi zaštite ljudskih prava u Hrvatskoj i međunarodni mehanizmi*, *Zakonitost* (47), (1993.), broj 8-12, na str. 504.-506..

⁴ U tom smislu, u vrijeme pisanja ovoga teksta, službeni pretraživač baze podataka Ustavnog suda Republike Hrvatske u vezi relevantne prakse provođenja članka 42. Ustava Republike Hrvatske navodi svega 3 odluke. Vidi: www.usud.hr, pristup 16. svibnja 2011.. Također, Europski sud za ljudska prava Vijeća Europe ne navodi nit jedan slučaj protiv Republike Hrvatske. Vidi: <http://www.echr.coe.int/echr/en/header/case-law/hudoc/hudoc+database/>, pristup 23. svibnja 2011. godine.

⁵ Vidi članak 11. Zakona o javnom okupljanju (Narodne novine 128/99, 150/05).

⁶ U tom smislu, vidi članak 21. i članak 17. Stavak 3. Ustava Republike Hrvatske.

⁷ Vidi članak 16. i članak 17. Ustava Republike Hrvatske.

javnom okupljanju čini određene kategorizacije prostora na kojima se ono može uživati ili izvršavati. Ipak, za razliku od tih potonjih slučajeva, u citiranom se primjeru radi o potpuno specifičnoj situaciji koja potencijalno otvara pitanje same biti prava na javno okupljanje i mirni prosvjed. To je pravo, naime, koncepcijski izravno povezano sa **slobodom izražavanja**⁸ koja, između ostaloga, legitimno uključuje i pravo izražavanja neslaganja s državnom ili uopće javnom politikom. Nadalje, u tom kontekstu, definicija mogućih „adresata“ kojima se upućuju poruke sadržane u mirnom prosvjedu, a izražene kroz javno okupljanje, po prirodi stvari podrazumijeva i najviše državne institucije vlasti. Konačno, kako svaki javni diskurs u kojemu su sudionici takvoga dijaloga međusobno udaljeni potencijalno riskira određenu neučinkovitost, problem prostora na kojemu se održava javno okupljanje i mirni prosvjed zapravo se javlja kao jedno od normativno ključnih njegovih pitanja, na što jasno upućuju i komparativna iskustva.⁹ Osim suštinske povezanosti prava na javno okupljanje i mirni prosvjed sa **slobodom izražavanja**, te problema „**javnog prostora**“ ili „**javnog foruma**“, kao osnovna domena potrebne analize na ovom se mjestu prikazuju one vrste ograničenja javnog okupljanja od strane vlasti koje proizlaze iz različitih načina njegove **prethodne zabrane** (ili sprječavanja) te, analogno, **prekida**.¹⁰

U skladu s time, ovako detektirana „ključna pitanja“ prava na javno okupljanje i mirni prosvjed u tekstu koji slijedi razmatraju se iz rakursa njegove pravne

⁸ U istom smislu navodi i B. Smerdel: „(pravo na javno okupljanje) je jedno od temeljnih ljudskih prava i uvjet za funkcioniranje demokratskog političkog sustava. Pojedinci se imaju pravo **okupljati i izražavati svoja stajališta** putem manifestacija, zborovanja, javnih skupova i rasprava, pa i demonstracija, ali pod uvjetom da takvo okupljanje bude održano uz poštivanje javnog reda i mira i opće sigurnosti ljudi i imovine.“ Vidi: Smerdel, B. i Sokol, S., *Ustavno pravo*, četvrto neizmijenjeno izdanje, Narodne novine d.d., Zagreb, 2009., na str. 144.. Pored toga, o istome u kontekstu Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, vidi: Reid, K., *A Practitioner's Guide to the European Convention of Human Rights*, Sweet & Maxwell, London, 1998., na str. 224.. U tekstu koji slijedi o ovome se također razmatra u vezi s pravnim sustavima Francuske, Sjedinjenih Američkih Država i Republike Hrvatske.

⁹ To vjerojatno najbolje ilustrira američko iskustvo koje je takve slučajeve praktično i doktrinarno vrlo jasno definiralo u okvirima tzv. teorije „javnog foruma“ (*Public Forum Theory*), o čemu će više riječi biti u narednom tekstu. Pored toga, određene normativno određene kako predstavnička tijela moraju biti „u blizini“ javnosti, jasno je artikulirano u odluci jednog nižeg američkog federalnog suda u predmetu *Jeannette Rankin Brigade et. al. v. Chief of Capitol Police et al.* iz 1972. godine. Tu je odluku naknadno potvrdio i Vrhovni sud Sjedinjenih Američkih Država. O tome također više u narednom tekstu.

¹⁰ Na esencijalnu opasnost uloge prethodne zabrane u smislu slobode izražavanja, odnosno prava na javno okupljanje, upućuju dva ilustrativna primjera. Kritizirajući englesku praksu nametanja obveze prethodne autorizacije publikacija namijenjenih tiskanju, W. Blackstone je obrazlagao: „*Podrediti tisak restriktivnim ovlastima davatelja licence znači podrediti cjelokupnu slobodu mišljenja pristanosti jednog čovjeka, pri čemu se od njega stvara arbitran i nepogrešiv sudac za sva kontroverzna pitanja u vezi učenja, religije i vladavine.*“ Citirano prema: Sullivan, K. M. i Gunther, G., *Constitutional Law*, Foundation Press, New York, 14th edition (2001), na str. 957.. S druge strane, B. Smerdel u tom pogledu upućuje na opći problem učinkovite provedbe ustavnih jamstava prava i sloboda: „*Na temelju zahtjeva da okupljanje bude mirno i sigurno, zakonom se zahtijeva prethodna prijava namjere održavanja javnog skupa redarstvenim vlastima uz odredbu da je, ako te vlasti ne interveniraju, skup slobodno održati... Režim dozvole, u kojem svaki javni skup unaprijed trebaju odobriti redarstvene vlasti, bio bi suprotan duhu demokratskog društva, kao i cjeline ustavnih jamstava političkih sloboda i prava.*“ Vidi: Smerdel, B., *Temeljne značajke ustavnog poretka Republike Hrvatske na dvadesetu obljetnicu „Božićnog ustava“*, u: *Ustav Republike Hrvatske*, šesnaesto izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Novi informator, Zagreb (2010.), na str. 124..

regulacije u Francuskoj, Sjedinjenim Američkim Državama te u Republici Hrvatskoj. Inicijalna pretpostavka ovoga rada je da su komparativna iskustva u tom pogledu – barem na razini općih kategorija analize – relevantna i za prosudbu hrvatskog slučaja. Ujedno, normativno opravdanje te pretpostavke sadržano je u uvjerenju kako se pojam temeljnih, ustavno zajamčenih prava i sloboda ne smije sagledavati isključivo iz rakursa jednog određenog nacionalnog poretka, odnosno u uvjerenju da prava i slobode po prirodi stvari u cijeloj svojoj komparativnoj širini provociraju ista ili vrlo slična pitanja.¹¹

Pored toga, na određenim mjestima ovoga rada daju se i relevantne napomene u vezi povijesno-pravnog razvoja prava na javno okupljanje i mirni prosvjed, prvenstveno iz razloga da se na taj način detektira predstavlja li to pravo u određenoj državi u definicijskom smislu „**temeljno pravo ili slobodu**“ (koje sukladno tome uživa i posebnu razinu pravne zaštite, bilo putem regulacije u formi organskih zakona ili kroz obvezu provođenja strožih kriterija ustavnosudskog nadzora).

II. FRANCUSKA

Slično kao i cjelokupni razvoj ustavnog prava od 1789. godine nadalje, pravo na javno okupljanje u francuskoj se povijesti razvija kroz različite faze koje precizno odražavaju ključne odrednice poimanja slobode. Deklaracija o pravima čovjeka i građanina ga ne spominje što se, između ostaloga, može tumačiti kao rezultat odbijanja nove građanske klase te epohe da prihvati mogućnost eventualnog povratka na koncepciju „korporacija“ koje su postojale u Starom režimu¹² ili pak kao posljedica jednog sasvim načelnog „individualizma“ karakterističnog za samu Deklaraciju.¹³ Ipak, sama regulacija prava se pojavljuje upravo u tom razdoblju, najprije u dekretu od 14. prosinca 1789., a potom u ustavima iz 1791. i 1793. te konačno onom iz 1848. godine.¹⁴ Tako Ustav iz 1791. godine u Glavi I. odjeljak 2. jamči slobodu građana da se *okupe „mirno i bez oružja, uz poštivanje zakonskih ograničenja“*, Deklaracija o pravima čovjeka i građanina od 24. lipnja 1793. godine u članku 1. točka 7. jamči „*pravo mirnog okupljanja*“, dok Ustav iz 1848. godine u Glavi II. točka 8. propisuje: „*Građani imaju pravo udruživanja, mirnog i nenaoružanog okupljanja, peticije i izražavanja mišljenja putem tiska ili*

¹¹ Utoliko se metodološki čini prikladnim kao uzorak analize uzeti primjere dviju država za koje se uobičajeno uzima da pripadaju dvjema različitim pravnim tradicijama.

¹² U tom su smislu od ključnog značaja navodi francuske doktrine koja tumači kako u to vrijeme nije postojala jasna distinkcija između povremenih, odnosno trenutnih s jedne i trajnih okupljanja s druge strane, dakle između okupljanja u užem smislu riječi te udruživanja u različite „korporacije“ karakteristične za razdoblje Starog režima, prema kojima je novo građanstvo izražavalo jasan antagonizam zbog činjenice da je njima „jednoj velikoj skupini populacije bio onemogućen pristup određenim profesijama“ što se „smatralo instrumentom opresije jedne privilegirane manjine prema većini građana.“ Vidi: Colliard, C-A. i Letteron, R., *Libertés publiques*, 8^e édition, Éditions Dalloz, Paris, 2005., na str. 495..

¹³ Vidi: Rivero, J., *Les libertés publiques – 2/Le régime des principales libertés*, Presses universitaires de France, Paris (1977.), na str. 360..

¹⁴ Vidi: Lebreton, G., *Libertés publiques et droits de l'homme*, Armand Colin Editeur, Paris (1995.), na str. 420.

na drugi način.“¹⁵

U tom je kontekstu iznimno zanimljiva kvalifikacija po kojoj pravo na javno okupljanje predstavlja „*dijete Revolucije*“ koje je „*nastalo spontano u „klubovima“ i na ulici, prije nego što je uspostavljeno tekstovima.*“¹⁶ Interesantno je, međutim, da je bitna uloga koju su različiti „klubovi“ odigrali u ranim fazama Revolucije također dovela do sasvim suprotnog učinka, naime do njihove potpune zabrane Ustavom iz godine III.¹⁷ Još interesantnije je, i za poimanje povijesnog razvoja francuske ustavnosti u području prava i sloboda, odbijanje reakcionarnih ustavnih dokumenata da pravu na javno okupljanje priznaju poseban status.¹⁸

Francuski ustavi iz 1946. i 1958. godine ne spominju pravo na javno okupljanje pa je njegov status time i dalje reguliran dvama starim zakonima iz 1881. te 1907. godine te jednom uredbom iz 1935. godine.¹⁹

Kroz ovakvu se specifičnu situaciju nadalje odražava osnovni dualitet definicija prava na javno okupljanje u francuskom pravnom poretku, koje razlikuju **pravo na javno okupljanje** u užem smislu riječi (*liberté de réunion*) s jedne te **pravo na demonstriranje** (*liberté de manifestation*) s druge strane.²⁰ U tu je svrhu prikladno prikazati kako se definicije prikazuju kroz pozitivno pravo, kroz sudsku praksu te kroz relevantnu doktrinu.

Pravo na javno okupljanje (*liberté de réunion*), dakle definirano je **Zakonom o slobodi okupljanja** (*Loi sur la liberté de réunion*) od 30. lipnja 1881. godine,

¹⁵ Integralne tekstove ovih francuskih ustavnih dokumenata vidi u: Berlia, G., Duguit, L., Monnier, H., Bonnard, R., *Les constitutions et principales lois politiques de la France depuis 1789*, septième édition, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1952. O razvoju prava na javno okupljanje u Francuskoj, vidi također: Čepulo, D., *Pravo na javno okupljanje u Hrvatskoj 1848.-1918. i odrednice razvoja u europskim zakonodavstvima*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 49 (3-4) (1999.), na str. 400.-402..

¹⁶ Vidi: Lebreton, G., *Libertés publiques et droits de l'homme*, op. cit., na str. 420..

¹⁷ Vidi: Colliard, C-A. i Letteron, R., *Libertés publiques*, op. cit., na str. 495..

¹⁸ Ovo vrijedi kako za Ustav iz godine III., tako i za Ustavnu povelju iz 1814. godine te carske ustave. Vidi: Colliard, C-A. i Letteron, R., *Libertés publiques*, op. cit., na str. 495. To, međutim, ne znači da je pravo na javno okupljanje u tim razdobljima bilo potpuno zabranjeno. O karakterističnim ograničenjima u pogledu uvođenja režima „prethodne autorizacije“ za okupljanja iznad određenog broja ljudi, što je bilo slično situaciji za vrijeme Starog režima, u tom kontekstu vidi, na primjer: Lebreton, G., *Libertés publiques et droits de l'homme*, op. cit., na str. 420.-421..

¹⁹ *Loi sur la liberté de réunion du 30 juin 1881; Loi relative aux réunions publiques du 28 mars 1907; Décret-loi portant réglementation des mesures relatives au renforcement du maintien de l'ordre public du 23 octobre 1935.* Za navedene pravne izvore, vidi : <http://www.legifrance.gouv.fr/>. U kontekstu iznimne korelacije između prava na javno okupljanje i slobode izražavanja, koja podrazumijeva i slobodu tiska, interesantno je pratiti i povijesni razvoj ove posljednje. Takva povijesno usporedna analiza prelazi okvire ovoga rada, ali o situaciji u vezi s time, u slučaju Francuske i Sjedinjenih Američkih Država, vidi razmatranja A. Bačića u : Bačić, A., *Tocqueville – o slobodi tiska i njezinoj ulozi u Americi*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 32/39-40 (1995.), na str. 19.-23.. Vidi također: Bačić, A., *Ustavna klauzula o slobodi tiska i sud – putokaz. Ustavnom sudu Republike Hrvatske*, Politička misao, Vol. 30, No. 3 (1993.), str. 99.-115..

²⁰ Pored ove osnovne razdiobe na navedene dvije kategorije javnog okupljanja, postoji i treća koja se razmatra pod nazivom „spontanog“, odnosno „buntovnog“ okupljanja“, o čemu se govori na kraju ovog podnaslova. Također, u francuskoj se relevantnoj doktrini može pronaći i zasebna kvalifikacija „pokretnog okupljanja“ (*cortège*), ali obzirom da ona pravno korespondira kategoriji prava na demonstriranje, u ovom se tekstu ne razlaže posebno.

kasnije noveliranim kroz **Zakon o javnim okupljanjima** (*Loi relative aux réunions publiques*) od 28. ožujka 1907. godine. Osnovno obilježje odnosa ovih dvaju zakona je sljedeće: dok je rješenje iz 1881. godine eksplicitno predvidjelo da su „javna okupljanja slobodna“ te da se „*mogu održavati bez prethodne autorizacije*“ – što je praktično značilo da ih je potrebno samo prethodno najaviti – Zakon iz 1907. godine ukinuo je i tu posljednju obvezu, propisujući da se „javna okupljanja, kakva god bila njihova tema, mogu održati bez prethodne najave“.²¹ Ova mala izmjena (Zakon iz 1907. godine sastoji se od ukupno jednog članka koja sadrži upravo citiranu odredbu) ipak je od ključnog značaja za cjelokupno pozicioniranje prava na javno okupljanje u francuskom doktrinarnom poimanju ljudskih prava i sloboda. Naime, prema viđenju relevantne francuske teorije, jedna općenita shema regulacije prava i sloboda može se sagledavati kroz tri stupnja. U tom smislu, najviše „liberalnim“ se može smatrati onaj stupanj u kojem se izvršavanju prava i sloboda ne postavljaju nikakva prethodna ograničenja i pravni poredak se ograničava samo na propisivanje eventualnih kazni za njihovu potencijalnu zlouporabu (utoliko se taj stupanj naziva „**represivnim režimom**“ – *régime répressif*). Nešto manje liberalan stupanj regulacije (koji se naziva „**režimom prethodne deklaracije**“ – *régime de la déclaration préalable*) predviđa obvezu prethodne najave intencije izvršavanja određene slobode ili prava javnim vlastima, dok je najrestriktivniji onaj stupanj koji propisuje da izvršavanju prava i slobode mora prethoditi ranije traženje autorizacije ili odobrenja od strane javnih vlasti (utoliko se taj posljednji režim i naziva „**preventivnim režimom**“ – *régime préventif*).²² Sagledavajući ove teorijske podjele, postaje jasno kako je Zakon iz 1881. godine bio znatno liberalniji od ranijih rješenja koja su predviđala obvezu prethodne državne autorizacije prava na javno okupljanje, dok je Zakon iz 1907. godine učinio i korak dalje ukidajući čak i obvezu prethodne najave.

Pored navedenoga, Zakon iz 1881. godine u bitnome propisuje kako se „javna okupljanja ne smiju održavati na otvorenim prostorima“ i to ne kasnije od jedanaest sati navečer, a iznimno duže do vremena kada se zatvaraju ostale javne institucije²³; zatim da se prilikom svakog javnog okupljanja mora oformiti poseban odbor od najmanje tri člana zadužen za održavanje reda i prijavljivanje javnim vlastima svakog kršenja prava²⁴; te da svakom javnom okupljanju može prisustvovati predstavnik tijela javne vlasti koji, u slučaju narušavanja reda i mira, na poziv odbora ili samostalno može naložiti prekid javnog okupljanja.²⁵

U ostatku teksta, međutim, Zakon iz 1881. godine ne daje načelnu definiciju

²¹ Vidi članak 1. Zakona iz 1881. godine te članak 1. Zakona iz 1907. godine.

²² Vidi: Colliard, C-A. i Letteron, R., *Libertés publiques*, op. cit., na str. 76..

²³ Vidi članak 6. Zakona iz 1881. godine.

²⁴ Vidi članak 8. Zakona iz 1881. godine.

²⁵ Vidi članak 9. Zakona iz 1881. godine. U ovom posljednjem slučaju, interesantna je primjedba kako slijedom izmjena iz 1907. godine te ukidanja obveze prethodne najave, predstavnik javne vlasti može izvršavati svoju ovlast raspuštanja javnog okupljanja samo ukoliko je o njemu ranije obaviješten te sukladno tome na njega i pozvan. Vidi o tome u: Lebreton, G., *Libertés publiques et droits de l'homme*, op. cit., na str. 422..

samog prava na javno okupljanje, osim onoga koje je organizirano u svrhu provedbe izbora.²⁶ Na taj način, ovaj je u biti „proceduralan“ zakon problem te definicije u zadatak ostavio jurisprudenciji i teoriji pa se u tom smislu kao referentna točka redovito citira mišljenje predstavnika francuske vlade dano pred Državnim savjetom (*Conseil d'État*) u predmetu **Benjamin** iz 1933. godine: „Okupljanje predstavlja trenutno grupiranje osoba učinjeno u cilju da se sasluša izražavanje ideja ili mišljenja, odnosno da se savjetuje o zaštiti određenih interesa.“²⁷ Slijedom toga, francuska doktrina definiciju prava na javno okupljanje svodi na tri bitna elementa: prvo, radi se o okupljanju koje je **privremene naravi** i po tome se razlikuje o stabilnijih oblika okupljanja, kao što je udruživanje; drugo, okupljanje je po svojoj prirodi **organizirano** radi ostvarivanja određene svrhe ili cilja i nije riječ o slučajnom okupljanju osoba na određenom mjestu u određeno vrijeme; treće, takvim se okupljanjem nastoji postići određeni **konkretan cilj**, kao što je prenošenje ideja ili mišljenja, odnosno savjetovanje o zaštiti određenih interesa.²⁸

Što se tiče prakse uživanja ovako zakonski definiranog prava na javno okupljanje, u teoriji je uočeno kako je pozicija javnih vlasti te osobito razina sudbenog nadzora u povijesnom tijeku rezultirala specifičnom „dijalektikom“ na relaciji liberalna-restriktivna pozicija, a koja se očitovala kroz nekoliko karakterističnih faza. Početno liberalno razdoblje, karakteristično za dvadesete godine 20-tog stoljeća, zamijenjeno je strožim pristupom države u narednom desetljeću, što se ponajprije tumači cjelokupnim turbulentnim okolnostima s kojima je Francuska Republika bila suočena u to vrijeme, baš kao i Weimarska Njemačka, ali do tog preokreta nije došlo odmah.²⁹ Još uvijek na strani zaštite javnih sloboda, svojevrstu „početnu točku“ u tom smislu predstavlja već spomenuta odluka Državnog savjeta u predmetu **Benjamin** u kojem je istaknuto kako sud, provjeravajući pravnu valjanost mjere zabrane skupa, ima pravo kontrolirati i pitanje jesu li javne vlasti u danom slučaju na raspolaganju imale i mogućnost primjene alternativnih, manje restriktivnih mjera, odnosno postulirano je kako se u tom kontekstu slučaj može provjeravati i s aspekta **načela proporcionalnosti**. Relevantan dio odluke, odnosno ključni pravni standard Državnog savjeta u tom dijelu glasi: „*Из svega proizlazi kako mogućnost nastupanja nemira nije bila takvog stupnja da gradonačelnik nije mogao, bez da prekine konferenciju, održati mir izdajući regulatorne mjere čije poduzimanje mu je bilo na raspolaganju.*“³⁰

²⁶ Vidi članak 5. Zakona iz 1881. godine.

²⁷ Vidi o tome u: Morange, J., *Droits de l'homme et libertés publiques*, Presses universitaires de France, 2e édition, Paris (1985.), na str. 209.-210.; Lebreton, G., *Libertés publiques et droits de l'homme*, op. cit., na str. 422..

²⁸ Vidi: Colliard, C-A. i Letteron, R., *Libertés publiques*, op. cit., na str. 492.-493.; Lebreton, G., *Libertés publiques et droits de l'homme*, op. cit., na str. 422.; Morange, J., *Droits de l'homme et libertés publiques*, op. cit., na str. 210.; Robert, J., *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, Edition Montchrestien, Paris (1994.), na str. 697..

²⁹ Vidi, na primjer, u: Morange, J., *Droits de l'homme et libertés publiques*, op. cit., na str. 212..

³⁰ CE 19 mai 1933, Benjamin. Za tekst i komentar odluke Državnog savjeta u predmetu Benjamin, vidi: Long, M. et al., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 15^e édition, Éditions Dalloz, Paris, 2005., na str. 289.-296..

Ulazeći, međutim, u znatno teže povijesno razdoblje, upravna su tijela ubrzo učinila odmak od ove pozicije, što je rezultiralo time da je tadašnji ministar unutrašnjih poslova **J. Paganon** u jednom cirkularnom pismu lokalnim vlastima precizirao kako je valjano zabraniti takva „javna okupljanja koja su, obzirom na vrijeme kada bi se trebala odvijati, na mjesto na kojem bi se trebala održati te na način kako su organizirana, takve prirode da je moguće predvidjeti incidente i rizike u vezi kojih postoji obveza intervencije policijskih tijela na javnim prostorima.“³¹ Osim što je u praksi uzrokovalo nastupanje jednog bitno manje liberalnog razdoblja u trajanju od otprilike dvadesetak godina, navedeno je cirkularno pismo i od strane teorije općenito protumačeno kao paradigma restriktivnog državnog pristupa uživanju slobode javnog okupljanja.³² Ipak, u francuskoj doktrini se mogu uočiti i određena razlaganja koja „teret krivnje“ u vezi opravdanja mogućnosti jačih ograničenja vide već u standardu iznesenom u predmetu Benjamin, uz isticanje kako je taj standard moguće tumačiti dvojako.³³ U konačnici, u današnje vrijeme se smatra kako je valjana pozicija ona koja prilikom balansiranja nastupa *in favorem* slobode javnog okupljanja, a ne zaštite javnog poretka.³⁴

Ranije je na ovom mjestu spomenuto kako se doktrinarna definicija prava na javno okupljanje oslanja na tri bitna elementa: privremenu narav okupljanja, njegovu organizaciju te određeni promicani cilj. Ovim trima elementima se ipak može dodati i četvrti, koji se odnosi na iznimno bitno određenje **mjesta** javnog okupljanja.³⁵ Kako je vidljivo iz već citiranog Zakona o javnom okupljanju iz 1881. godine, francuski zakonodavac je eksplicitno zabranio okupljanja na otvorenim prostorima, ali je usprkos tome praksa njihovog organiziranja i provođenja kroz određene periode Treće republike čini se znatno varirala, da bi u konačnici bila regulirana također već spomenutom **Uredbom iz 1935. godine**.³⁶

³¹ *Circulaire du Ministre de l'Intérieur aux préfets, du 27 novembre 1935, sur les réunions publiques et privées*. Za cjelokupni tekst navedenog cirkularnog pisma, vidi: Robert, J., *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, op. cit., na str. 701..

³² U tom se smislu ističe kako je razdoblje od sredine tridesetih pa sve do pedesetih godina 20. stoljeća ujedno i period jačih restrikcija, dok je vrijeme prije i nakon toga više karakteristično po liberalnom pristupu slobodi javnog okupljanja. Za tu podjelu, kao i za relevantne odluke Državnog savjeta koje očitavaju dvije navedene pozicije, vidi, na primjer: Rivero, J., *Les libertés publiques – 2/Le régime des principales libertés*, op. cit., na str. 366.-367.; Colliard, C-A. i Letteron, R., *Libertés publiques*, op. cit., na str. 498.-499.; Lebreton, G., *Libertés publiques et droits de l'homme*, op. cit., na str. 423..

³³ Obzirom na činjenicu da odluka u predmetu Benjamin uvodi načelo proporcionalnosti uz obvezu da se, prije nego što se iskoristi mjera zabrane skupa, razmotre i alternativne, manje ograničavajuće mjere, u toj se odluci ponajprije vidi paradigma liberalnog pristupa. S druge strane, u teoriji je uočena i opasnost od krivog tumačenja standarda „opasnosti za javni poredak“, kao i okolnost da sudbena zaštita dolazi tek nakon što je eventualna mjera zabrane već izrečena, što znači da se javno okupljanje nije održalo. U tom kontekstu, vidi osobito: Robert, J., *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, op. cit., na str. 702.-703.; Rivero, J., *Les libertés publiques – 2/Le régime des principales libertés*, op. cit., na str. 366..

³⁴ Vidi: Colliard, C-A. i Letteron, R., *Libertés publiques*, op. cit., na str. 499..

³⁵ Vidi: Rivero, J., *Les libertés publiques – 2/Le régime des principales libertés*, op. cit., na str. 361.-362..

³⁶ *Décret-loi portant réglementation des mesures relatives au renforcement du maintien de l'ordre public du 23 octobre 1935*. Problem pravilne regulacije prava na javno okupljanje na javnim prostorima ujedno je i ključno pitanje same njegove definicije sagledane iz rakursa modernih shvaćanja. Naime, kako je vidljivo, zakoni iz 1881. i 1907. godine regulirali su doduše pravo na javno okupljanje koje, međutim,

Međutim, još važnije od toga, u određenju bitnog elementa mjesta javnog okupljanja leži i definicijska razlika između prethodno navedenih pojmova **prava na javno okupljanje** u užem smislu riječi (*liberté de réunion*) – koje se na taj način odnosi na slobodu okupljanja u zatvorenim prostorima – te **prava na demonstriranje** (*liberté de manifestation*) – koje se može organizirati na otvorenom.³⁷ Prije prelaska na ovo potonje, međutim, na ovom je mjestu prikladno navesti još jednu bitnu napomenu vezanu uz neka daljnja određenja francuske doktrine o ovom pravu. Naime, ta teorija se u okviru „prava na javno okupljanje“ u užem smislu riječi također bavi i daljnjom distinkcijom između „**javnog okupljanja**“ (*réunion publique*) i „**privatnog okupljanja**“ (*réunion privée*), naglašavajući kako je u ranijim razdobljima francuske ustavnosti kriterij razdiobe bio izgrađen upravo oko pojma mjesta na kojem se ona održavaju, da bi kasnije razvijeni parametri upućivali ipak na to da se kod privatnih okupljanja zapravo radi o onim vrstama okupljanja koja su organizirana slijedom osobno upućenog poziva na sudjelovanje. U tom kontekstu, privatna okupljanja uživaju prostor najšire slobode jer ih zakonodavac zapravo i ne regulira, dok se sudovi eventualno ograničavaju na kontrolu pitanja radi li se u konkretnom slučaju o javnom okupljanju koje se nastoji predstaviti kao privatno te sukladno tome na kontrolu je li u određenom slučaju dopuštena mjera njegovog raspuštanja.³⁸ I na tom mjestu je, dakle moguće uočiti činjenicu da konkretna razina sudbene kontrole prava na okupljanje u francuskom pravu varira.

Za daljnja određenja kojima se bavi ovaj tekst znatno su značajnije distinkcije prema pravu demonstriranja. U tom smislu, Uredba iz 1935. godine propisuje kako sva okupljanja na javnim prostorima podliježu obvezi **prethodne najave** (*déclaration préalable*), osim onih koja su u skladu s „*lokalnim običajima*“.³⁹

u to vrijeme nije bilo shvaćeno i kao pravo na javno okupljanje na javnim, odnosno otvorenim prostorima. Da je, s druge strane u tom smislu u praksi te epohe ipak bilo i takvih okupljanja, koja su tolerirana od strane državnih vlasti, prenose određeni francuski autori. Vidi o tome u: Morange, J., *Droits de l'homme et libertés publiques*, op. cit., na str. 216.; Lebreton, G., *Libertés publiques et droits de l'homme*, op. cit., na str. 425..

³⁷ U tom kontekstu, u relevantnoj je literaturi moguće naći i druge dodatne kriterije razdiobe između ovako opisanih prava na javno okupljanje i prava na demonstriranje. Tako se osim mjesta održavanja, na primjer, naglašava i kako se, za razliku od prava na javno okupljanje „*čiji je objekt nužno saslušavanje izražavanja ideja ili mišljenja, odnosno savjetovanje o zaštiti određenih interesa*“ i što zatim podrazumijeva određeni „diskurs“, pravo na demonstriranje može sastojati od iznošenja stajališta, ali ne nužno u smislu odvijanja određenog diskursa, odnosno dijaloga. Vidi o tome, na primjer, u: Lebreton, G., *Libertés publiques et droits de l'homme*, op. cit., na str. 425..

³⁸ O ovim pitanjima vidi, na primjer: Colliard, C-A. i Letteron, R., op. cit., na str. 497.-498. ; Robert, J., *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, op. cit., na str. 698..

³⁹ Vidi članak 1. Uredbe iz 1935. godine. U kategoriji manifestacija koja se odvijaju „u skladu s lokalnim običajima“ te su zbog činjenice da ne predstavljaju osobitu opasnost za javni poredak stavljene u liberalniju poziciju, ponajprije ulaze religijske procesije, ali i, na primjer, karnevalske procesije ili okupljanja ratnih veterana. Također, u teoriji je naglašeno kako taj tip manifestacija uživa sudbenu zaštitu jačeg stupnja od onog koje se redovito koristi za ostala javna okupljanja na otvorenim prostorima. Vidi o tome u: Lebreton, G., *Libertés publiques et droits de l'homme*, op. cit., na str. 426. Ipak, bez obzira na izostanak obveze prethodne najave, i takvi skupovi mogu biti zabranjeni ukoliko bi doveli do narušavanja javnog reda i mira. Vidi o tome u: Colliard, C-A. i Letteron, R., *Libertés publiques*, op. cit., na str. 503.-504..

Nadalje, ta se prethodna deklaracija mora dati nadležnim tijelima (gradonačelniku prema teritoriju na kojem bi se okupljanje trebalo održati, odnosno policijskoj upravi u Parizu) najmanje tri, a najviše petnaest dana prije manifestacije, uz naznaku organizatora te cilja okupljanja, točnog mjesta održavanja, datuma i točnog vremena kao i predviđenog programa.⁴⁰ Pored toga, Uredba predviđa i mogućnost zabrane skupa i to ukoliko se „procjenjuje da je predviđena manifestacija takve prirode da bi mogla ugroziti javni poredak“.⁴¹ U tom slučaju, zabranu može naložiti gradonačelnik, ali takva zabrana, kao i sama deklaracija, se dalje prosljeđuje nadležnom prefektu koji ju može ili potvrditi ili ukinuti.⁴²

U vezi navedenog standarda koji je Uredba uvela kao kriterij prosudbe u vezi mogućnosti zabrane skupa, u francuskoj je doktrini naglašeno kako su upravni sudovi dugo vremena zauzimali izrazito samo-ograničavajuću poziciju „provjeravajući samo realnost opasnosti za javni poredak“, ali ne i to „raspoložu li tijela policije ostalim sredstvima zaštite javnog poretka, osim same zabrane“ te da je takav pristup u korist jače razine sudbenog nadzora napušten tek u najnovije vrijeme.⁴³ Uvažavajući u tom kontekstu praksu Europske komisije za ljudska prava kako je potrebno uvažiti primjenu **načela proporcionalnosti**, Državni je savjet obrazložio kako prefekt „nije mogao donijeti odluku o generalnoj zabrani koja je premašila, u danim okolnostima, potrebu poduzimanja (alternativnih – op. Đ.G.) mjera koje su bile opravdane nužnostima održavanja javnog poretka.“⁴⁴ Ovome je bitno pridodati kako je jednom recentnom dopunom Uredbe iz 1935. godine načelo proporcionalnosti izravno uvedeno u regulaciju čitave materije.⁴⁵ S druge strane, u francuskoj teoriji se mogu zapaziti određene kritike koje ocjenjuju kako cjelokupni sustav regulacije prava na demonstriranje ipak ne sprječava u potpunosti da se izloženi sustav prethodne najave u praksi pretvori u faktično stanje obveze prethodne autorizacije, iako se čini kako su takve kritike, barem na normativnoj razini, pretjerane.⁴⁶

⁴⁰ Vidi članak 2. Uredbe iz 1935. godine.

⁴¹ Vidi članak 3. Uredbe iz 1935. godine.

⁴² Vidi članak 3. Uredbe iz 1935. godine.

⁴³ Vidi: Colliard, C-A. i Letteron, R., *Libertés publiques*, op. cit., na str. 504..

⁴⁴ Vidi: Colliard, C-A. i Letteron, R., *Libertés publiques*, op. cit., na str. 505.. O daljnjim određenjima kako u tom smislu Državni savjet provjerava radi li se o „iznimno teškim prijetnjama za javni poredak“, vidi također: Robert, J., *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, op. cit., na str. 709.. Ipak, u literaturi je moguće pronaći i dokaze o tome da je barem već sredinom šezdesetih godina 20. stoljeća Državni savjet obrazlagao kako se eventualne zabrane javnih demonstracija koje bi narušavale javni poredak ne mogu nalogati na način koji bi „paralizirao odvijanje manifestacija na teritoriju cijele općine.“ Vidi: Morange, J., *Droits de l'homme et libertés publiques*, op. cit., na str. 217..

⁴⁵ Vidi članak 2 bis Uredbe iz 1935. godine koji je dodan zakonom iz 1995. godine (*Loi no 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité; JO du 24 janvier 1995*).

⁴⁶ Za ovakav kritički pristup, vidi, na primjer: Lebreton, G., *Libertés publiques et droits de l'homme*, op. cit., na str. 426.; za suprotna stajališta koja, na primjer, naglašavajući opisani razvoj koji pravu na demonstriranje u najnovije vrijeme jamči jaču kontrolu sudbenih tijela, vidi: Colliard, C-A. i Letteron, R., *Libertés publiques*, op. cit., na str. 504.-505.; slično, uz naglašavanje kako i sama šutnja uprave dovodi do rješenja koje dopušta slobodno održavanje javnog skupa, vidi u: Rivero, J., *Les libertés publiques – 2/Le régime des principales libertés*, op. cit., na str. 373.-374..

U cjelokupnoj mogućoj „kategorizaciji“ specifičnih francuskih instituta koji reguliraju pravo na javno okupljanje javlja se i pojam „spontanog“ ili „buntovnog“ (odnosno, „zabranjenog“) **okupljanja** (*atroupement*) koje može (u prvom), ali ne mora biti dozvoljeno (u drugom navedenom slučaju) od strane pravnog sustava, ovisno već o tome radi li se o određenoj konkretnoj opasnosti za javni poredak, a što se provjerava kroz procjenu bilo njegovih ciljeva bilo njegovih aktivnosti.⁴⁷

III. SJEDINJENE AMERICKE DRŽAVE

U američkom kontekstu, pravo na javno i mirno okupljanje zaštićeno je **I. amandmanom** na Ustav Sjedinjenih Američkih Država koji glasi: „*Kongres neće donijeti nikakav zakon koji bi se odnosio na uspostavljanje vjere ili zabranu njezina slobodnoga ispovijedanja, ili na ograničavanje slobode govora ili tiska, ili prava građana na mirno okupljanje i na upućivanje peticija Vladi radi ispravljanja nepravdi.*“⁴⁸ Ovakav njegov ustavnopravni položaj nadalje svjedoči o nekoliko osobito važnih okolnosti.

Najprije, slijedom činjenice da usvajanje I. amandmana američkog Ustava spada u same početke američke državnosti (1791. godina), ovdje se očito radi o jamstvu koje čini neizostavan element svojevrstne građansko-liberalne pozicije u američkom viđenju. U tom je smislu iznimno prigodno usporediti ovaj dio američkog Ustava s njegovim povijesnim ekvivalentom u francuskom primjeru. **Deklaracija o pravima čovjeka i građanina** iz 1789. godine ne spominje eksplicitno pravo na javno, odnosno mirno okupljanje, iako govori o pravima na širenje vlastitih uvjerenja, odnosno o slobodi razmjene misli i priopćenja.⁴⁹

Nadalje, iznimno važna odrednica prava na mirno okupljanje zajamčenog američkim Ustavom odnosi se na opis njegovog odnosa prema ostalim pravima navedenim u I. amandmanu i u vezi toga može se dati nekoliko napomena.

U pogledu odnosa prava na javno okupljanje prema tzv. „religijskim klauzulama“ američkog Ustava koje propisuju zabranu kongresnog uspostavljanja pojedine vjere, odnosno jamče slobodu religijskog ispovijedanja („*Establishment Clause*“ i „*Free Exercise Clause*“), situacija je specifična utoliko što se relevantna analiza primarno bavi problemom tzv. „javnog foruma“ (*public forum*). Konkretni problem u tom kontekstu predstavlja dvojba podrazumijeva li ustavna

⁴⁷ U tom je smislu u francuskoj teoriji istaknuta i razlika između ovakvog okupljanja i onog koje je razmatrano pod pojmom „prava na javno demonstriranje“, uz naglašavanje kako se ovo posljednje fokusira na „*izražavanje određenog mišljenja*“, dok „*spontano (ili „buntovno“ – op. Đ.G.) okupljanje tendira prelasku na djelovanje*“; također se naglašava kako se i obično pravo na demonstriranje, odnosno „spontano“ okupljanje“, u slučaju izostanka prethodne deklaracije ili u slučaju održavanja usprkos striktnoj zabrani, ima kvalificirati kao zabranjeno okupljanje. Ova je kategorija okupljanja u francuskom pravu regulirana odredbama Kaznenog zakonika. Vidi: *Code pénal, art. 431-3 – 431-12*. Vidi o tome u: Rivero, J., *Les libertés publiques – 2/Le régime des principales libertés*, op. cit., na str. 374.-375.; također u: Robert, J., *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, op. cit., na str. 709.-710..

⁴⁸ Za prijevod Ustava Sjedinjenih Američkih Država na hrvatski jezik, vidi: Smerdel, B. (prijevod i uvodna studija), *Ustav Sjedinjenih Američkih Država*, Pan Liber, Osijek, 1994..

⁴⁹ Vidi točke 10. i 11. Deklaracije.

zabrana uspostavljanja vjere ujedno i obvezu države da ograniči pravo religijski kvalificiranog izražavanja u domeni „**javnog foruma**“, kako se time ne bi izvrnula napadu da na taj način zapravo potiče jednu određenu religiju.⁵⁰ S druge strane, sloboda religijskog izražavanja u biti se očituje kao specifična sloboda izražavanja uopće, što cijeli problem pomiče korak dalje prema općenitom određenju prava na javno okupljanje prema slobodi izražavanja, a to je tema koja ionako dolazi kao neizostavan dio cjelovite prosudbe, kao što će vrlo brzo biti prikazano.⁵¹

Kako se može iščitati iz relevantne američke doktrine, odnos prava na javno okupljanje je nešto konkretniji prema jamstvu „*prava upućivanja peticija Vladi radi ispravljanja nepravdi*“. Ovo je zasigurno točno barem u historijskom kontekstu koji neizostavno upućuje na jedinstvo tih dvaju ustavnih garancija.⁵² Suvremena tumačenja su, konačno, usmjerena u sasvim trećem smjeru, onom, naime, koji cilja prema ustavnim jamstvima **slobode govora** i **tiska**, zajedno s kojima sloboda okupljanja čini svojevrsno sinergijsko jedinstvo formulirano kao **sloboda izražavanja**.⁵³ Upravo u tome valja vidjeti i neizostavnu povijesnu logiku razvoja koja američki slučaj u tom kontekstu ne čini različitim od usporednih primjera.

U smislu praktične ustavnopravne artikulacije, interesantno je da pravo mirnog okupljanja tijekom 19. stoljeća uglavnom nije razmatrano od strane Vrhovnog suda SAD-a.⁵⁴ Kao i u slučaju većine prava i sloboda zajamčenih američkom Poveljom prava (*Bill of Rights*) iz 1791. godine, ključni moment u tom pogledu povijesno je vezan uz sredinu tridesetih godina 20. stoljeća, kada pravno mirnog okupljanja dosiže svoj puni ustavnopravni rang zaštite, u smislu određenja pod pojmom „**fundamentalnog prava**“. Konkretna postupak tzv. „**inkorporacije**“ prema „**Klauzuli o pravednom zakonitom postupku**“ (*Due Process Clause*) u tom je kontekstu izvršen odlukama Suda u predmetima **De Jonge v. Oregon** iz 1937. godine te **Hague v. CIO** iz 1939. godine.⁵⁵

⁵⁰ Vidi o tome u: Sullivan, K. M. i Gunther, G., *Constitutional Law*, op. cit., na str. 1244.-1248.. O pojmu „javnog foruma“ raspravlja se dalje u ovom radu. Prikazi američkog ustavnog pristupa pravu na javno okupljanje u ovom članku, osim navedenog, općenito se temelje na sljedećim izvorima: Killian, J. H., Costello, G. A., Thomas, K. R. (ur.), *The Constitution of the United States of America – Analysis and Interpretation*, Congressional Research Service, Library of Congress, Washington, 2004. (suppl. 2004. i 2006.); Stone, G.R., Seidman, L.M., Sunstein, C.R., Tushnet, M.V., *Constitutional Law*, 4th ed., Aspen Law & Business, New York, 2001.

⁵¹ Pravo slobodnog uspostavljanja vjere i njezinog ispovijedanja, uz slobodu izražavanja te zaštitu načela jednakosti, čini jednu od najvećih tema američkog ustavnog prava u domeni prava i sloboda te se didaktički uobičajeno proučava zasebno od ostalih tema u tom kontekstu. Cilj ovoga rada nije opsežna analiza svih tih pitanja, već samo prava na javno okupljanje.

⁵² Za tvrdnju da „*povijesno, prema tome, pravo peticije predstavlja primarno pravo, a pravo mirnog okupljanja subordinirano i instrumentalno pravo, kao da je Prvi amandman rekao: „Pravo građana na mirno okupljanje kako bi uputili peticiju Vladi*“, vidi u: Killian, J. H., Costello, G. A., Thomas, K. R. (ur.), *The Constitution of the United States of America – Analysis and Interpretation*, op. cit., na str. 1267.

⁵³ Ibid., na str. 1270.-1271..

⁵⁴ Iznimka u tom smislu je odluka Vrhovnog suda u predmetu *United States v. Cruikshank* iz 1876. godine. Vidi: *United States v. Cruikshank*, 92 U.S. 542 (1876).

⁵⁵ *De Jonge v. Oregon*, 299 U.S. 353 (1937), *Hague v. CIO*, 307 U.S. 496 (1939). Ostale relevantne

Uživanje statusa „fundamentalnog prava“ u američkom ustavnopravnom sustavu podrazumijeva i određenu višu razinu pravne zaštite, koju federalno sudstvo izvršava primjenjujući neki od strožih oblika kontrole prilikom sudbenog nadzora. Posebna pozicija prava na javno okupljanje, dakle u tom se smislu očituje kako kroz činjenicu njegove inkorporacije, tako i kroz činjenicu njegove esencijalne ustavnopravne povezanosti sa slobodom govora, odnosno izražavanja. Ipak, obzirom na razliku u definicijama između pojma slobode govora i prava okupljanja, situacija u tom kontekstu nije jednostavna te zahtijeva dodatno pojašnjenje. Jedna uopćena shema razdiobe mogućih vrsta slobode govora u tom smislu njezin striktan pojam (sloboda govora u užem smislu) razlikuje od više različitih drugih njezinih modaliteta koji se, primjerice, javljaju u kategorijama „ekspresivnog“ ili „simboličnog“ ponašanja. Pravo javnog okupljanja izravno je vezano uz potonje situacije uz ključnu distinkciju prema kojoj, osim što se pritom koristi i slobodom govora, ono uključuje i određenu akciju, odnosno djelovanje. Iz takve specifične pozicije prava javnog okupljanja proizlaze i daljnja teorijska određenja koja upućuju da se, za razliku od striktno domene slobode govora koja uobičajeno uživa najvišu razinu pravne zaštite, različiti modaliteti „akcije“ ili „djelovanja“ – što se izravno odnosi na pojam okupljanja – nalaze u pravno slabije zaštićenom položaju, odnosno da su u tom kontekstu podložniji državno-pravnoj regulaciji.⁵⁶ Slična tome je i doktrinarna podjela koja tzv. „sadržajno neutralne zakone“ (*content neutral laws*) dijeli na dvije skupine: one koji smjeraju regulaciji „ekspresivnog“ ili „simboličnog“ ponašanja te one koji doduše „ciljaju na izražavanje, ali iz razloga koji nisu vezani uz njegov sadržaj“, već prije svega na način izvršenja.⁵⁷ Kao i u prethodnom slučaju, pravo na javno okupljanje u svojem osnovnom obliku pripada u drugu skupinu, a koncepcijski je povezano s teorijom „javnog foruma“ (*Public Forum*) koji, kao odrednica prostora okupljanja i izražavanja, predstavlja centralni dio daljnje analize.

Teoriju i pojam javnog foruma nadalje je potrebno prikazati najprije kroz

odluke američkog Vrhovnog suda u tom su smislu: *Bridges v. California*, 314 U.S. 252 (1941) te *Thomas v. Collins*, 323 U.S. 516 (1945). O tome vidi: Killian, J. H., Costello, G. A., Thomas, K. R. (ur.), *The Constitution of the United States of America – Analysis and Interpretation*, op. cit., na str. 1270.. Za proces inkorporacije općenito te u pogledu prava na javno okupljanje, vidi i: Konvitz, M. R., *Fundamental Rights – History of Constitutional Doctrine*, Transaction Publishers/Rutgers University, New Brunswick (U.S.A.) and London (U.K.), (2001), na str. 61.-85..

⁵⁶ U tom smislu glasi i sljedeće doktrinarno obrazloženje: „Komunikacija u vezi političkih, gospodarskih, socijalnih i drugih stajališta ne postiže se isključivo govorom lice u lice, putem emisija ili u novinama, časopisima i pamfletima. Tu postoji i „ekspresivno ponašanje“, koje uključuje demonstriranje, patroliranje i marširanje, distribuciju letaka, pamfleta i adresa javno okupljenoj publici, kretanje od vrata do vrata i velik broj različitih oblika „zauzimanja“ određenih prostora. Tu također postoji i ona kategorija ponašanja koja je još nejasno definirana i naziva ju se „simboličnim ponašanjem“, a uključuje takve akcije kao što je oskrnuće zastave i paljenje listova za vojnu evidenciju. Obzirom da svi ovi načini izražavanja uključuju ponašanje – akciju – više nego sam govor, svi su oni znatno više predmet regulacije i restrikcije nego običan govor. Neki od njih mogu u potpunosti biti zabranjeni. Ali, u smislu u kojem su ove akcije zamišljene da bi poslužile u svrhe komunikacije određenog stajališta, I. amandman je za njih relevantan i neke od njih štiti u velikoj mjeri.“ Vidi: Killian, J. H., Costello, G. A., Thomas, K. R. (ur.), *The Constitution of the United States of America – Analysis and Interpretation*, op. cit., na str. 1238..

⁵⁷ Vidi o tome u: Sullivan, K. M. i Gunther, G., *Constitutional Law*, op. cit., na str. 1160.-1161..

njegovu definiciju i moguće podjele, a potom i kroz vizuru primjenjivih ustavnopravnih testova kojima se američki Vrhovni sud koristi prilikom izvršenja sudbenog nadzora.

U povijesnoj perspektivi, slično kao i u francuskom primjeru, američki sudski pristup definiciji prava na javno okupljanje sagledan iz rakursa pojma „javnog foruma“ prošao je kroz nekoliko faza u kojima su se izmjenjivali restriktivni i liberalni načini interpretacije. Inicijalna teza Vrhovnog suda iznesena u predmetu **Davis v. Massachusetts** iz 1897. godine u tom je smislu bila prilično ograničavajuća kroz zaključak kako ne postoji načelno pravo građana da se koriste prostorom koji je u javnom vlasništvu za potrebe uživanja slobode izražavanja.⁵⁸ Ključni preokret dogodio se odlukom Suda u već spomenutom predmetu **Hague v. CIO** iz 1939. godine⁵⁹, u kojem je dana sljedeća opća odrednica:

„Gdje god mogao biti smješten naslov ulica i parkova, on je koliko god pamćenje seže bio namijenjen za uporabu od strane javnosti te je, bezvremenski, bio korišten za potrebe okupljanja, razmjene mišljenja između građana i diskutiranja javnih pitanja. Takva uporaba ulica i javnih mjesta je, od davnih vremena, bila dio povlastica, zaštita, prava i sloboda građana. Povlastica građanina Sjedinjenih Država da koristi ulice i parkove za potrebe razmjene stajališta u vezi nacionalnih pitanja može biti regulirana u interesu svih; ona nije apsolutna, već relativna, i mora se izvršavati u subordinaciji prema općem poretku i prikladnosti te u suglasju s mirnim i dobrim poretkom; ali ona ne smije, u smislu regulacije, biti poništena ili uskraćena.“⁶⁰

Kako je vidljivo iz navedenog citata, odluka Vrhovnog suda u ovom je predmetu u bitnome dijelu navela nekoliko ključnih obrazloženja: prvo, kako je pravo na javno okupljanje najbliže povezano (a time ujedno i najjače zaštićeno) s prostorima „ulica i parkova“; drugo, kako ono pritom ipak ima relativan karakter, što znači i mogućnost njegove prikladne pravne regulacije; te, treće, kako u tom smislu nikako ne može biti „poništeno ili uskraćeno“⁶¹, što je zapravo odrednica prema potrebi daljnje definicije odgovarajućih pravnih standarda zakonodavne regulacije, kao i sudbenog nadzora. Iz toga ujedno proizlaze i smjerovi daljnjeg prikaza u ovom radu, fokusiranog na dva posebna pitanja: pitanje primjenjivih

⁵⁸ Ključno određenje američkog Vrhovnog suda u tom smislu je izvedeno iz relativno široke konstatacije kako je pravo uživanja javnog prostora podložno pravnoj regulaciji „...kako to zakonodavno tijelo u svojoj mudrosti može smatrati prikladnim“, uz daljnje centralno obrazloženje: „XIV. amandman na Ustav Sjedinjenih Američkih Država ne poništava pravo država da usvoje regulatorne mjere u vezi pitanja iz njihove nadležnosti...te nema učinak stvaranja posebnog i osobnog prava državljana na korištenje javnog vlasništva na način koji bi bio suprotan Ustavnu i zakonima države.“ Vidi: *Davis v. Massachusetts*, 167 U.S. 43, 47-48, (1897).

⁵⁹ *Hague v. Committee for Industrial Organization*, 307 U.S. 496, (1939).

⁶⁰ Vidi: *Hague v. Committee for Industrial Organization*, 307 U.S. 496, 515-516, (1939).

⁶¹ Kako to dodatno obrazlaže Paul L. Murphy, odluka Vrhovnog suda u predmetu *Hague v. CIO* „... bila je značajna za otvaranje javnih prostora, kao što su ulice i parkovi, slobodnoj javnoj diskusiji o idejama, bez obzira na njihov predmet. Takvo korištenje, prema odluci Suda, moglo je biti regulirano, ali ne i arbitrarno poništeno ili uskraćeno zato što vlasti ne bi odobravale ideje o kojima bi se diskutiralo.“ Vidi u: Hall, K. L. i Ely, J. W. Jr. (ur.), *The Oxford Guide to United States Supreme Court Decisions*, Oxford University Press, 2nd ed. (2009), na str. 143..

standarda sudbenog nadzora i pitanje definicije pojma javnog foruma.⁶²

U pogledu praktične aplikacije **standarda** relevantnih za provođenje mjera **sudbenog nadzora**, američki Vrhovni sud je – počevši s odlukom u predmetu **Cox v. New Hampshire**⁶³ iz 1941. godine – konstruirao specijalnu shemu prema kojoj se moguća ograničenja izražavanja na prostorima koji se smatraju javnim forumom javljaju kroz parametar „**regulacije mjesta, vremena i načina**“ („*time, place and manner regulations*“) izražavanja.⁶⁴ U svojem suvremenom, zaokruženom obliku, relevantni kriteriji provođenja toga parametra uključuju tri bitna koraka analize, u osnovi formulirana u predmetima **HEFFRON v. ISKCON**⁶⁵ iz 1981. te **Clark v. Community for Creative Non-Violence**⁶⁶ iz 1984. godine. Ti koraci su sljedeći: prvo, ograničenje mora biti izvršeno „*bez utjecaja na sadržaj reguliranog govora*“; drugo, ograničenja moraju „*služiti promicanju značajnog vladinog interesa*“; te, treće, ograničenja moraju „*ostaviti otvorenim dovoljno alternativnih načina komunikacije putem informacija*.“⁶⁷ Vremenom je ovome dodana i posebna kvalifikacija prema kojoj regulacija mjesta vremena i načina izražavanja „*...ne mora podrazumijevati primjenu najmanje restriktivne ili najmanje ometajuće mjere*“, odnosno bitno je da pritom „*...izabrani načini (ograničenja – op. Đ.G.) supstancijalno nisu širi nego što je to potrebno da bi se ostvario vladin interes...*“.⁶⁸

U općem kontekstu mogućih testova koje američki Vrhovni sud primjenjuje u ocjeni ustavnosti, ovakva je specifična shema sudbenog nadzora okvalificirana

⁶² Odluka u predmetu *Hague v. CIO* zapravo je postavila temelje daljnjeg razvoja i ona u tom pogledu predstavlja valjani obrazac presudbe, što je od presudnog značaja za izlaganja u ovom radu. Ovdje se može jedino dodati, kako to navodi relevantni američki komentari, da je Vrhovni sud u svojoj praksi od kraja tridesetih pa do kraja šezdesetih godina ipak primjenjivao nešto restriktivnije standarde interpretacije javnog prostora, ali u konačnici se nakon toga ipak vratio poziciji iz predmeta *Hague v. CIO*. Vidi o tome: Killian, J. H., Costello, G. A., Thomas, K. R. (ur.), *The Constitution of the United States of America – Analysis and Interpretation*, op. cit., na str. 1239.. Ova linija povijesnog razvoja ujedno korespondira sa zapažanjem kako je izvršavanje prava na javno okupljanje u Sjedinjenim Američkim Državama svoj ključni razvoj doživjelo upravo u razdoblju šezdesetih godina 20. stoljeća, najviše u kontekstu anti-ratnih prosudba. O tome vidi u: Sullivan, K. M. i Gunther, G., *Constitutional Law*, op. cit., na str. 1187..

⁶³ *Cox v. New Hampshire*, 312 U.S. 569 (1941).

⁶⁴ Paul L. Murphy navodi: „*Cox je inicirao dugu liniju slučajeva koji su utvrdili pravo vlade da usvaja razumne mjere pravne regulacije izražavanja u pogledu vremena, mjesta i načina, sve dok te mjere nisu iskorištene da bi se spriječio govor ili favoriziralo jedne govornike na račun drugih*.“ Vidi: Hall, K. L. i Ely, J. W. Jr. (ur.), *The Oxford Guide to United States Supreme Court Decisions*, op. cit., na str. 72. S druge strane, H. Kalven je dao sljedeće upozorenje: „*Naravno, Cox v. New Hampshire nije dao više od općeg standarda akomodacije suprotstavljenih interesa. On nije rekao mogu li određena mjesta ili određeni vremenski periodi u danu uvijek biti smatrani neprikladnima za organiziranje parade, kao niti može li veličina neke grupe uvijek biti prevelika*.“ Vidi: Kalven, J., *The Concept of the Public Forum: Cox v. Louisiana*, 1965 Sup. Ct. Rev., na str. 26..

⁶⁵ *HEFFRON v. International Society for Krishna Consciousness (ISKCON)*, 452 U.S. 640 (1981).

⁶⁶ *Clark v. Community for Creative Non-Violence*, 468 U.S. 288 (1984).

⁶⁷ Vidi: *HEFFRON v. International Society for Krishna Consciousness (ISKCON)*, 452 U.S. 640, 647-648 (1981); *Clark v. Community for Creative Non-Violence*, 468 U.S. 288, 293 (1984). Vidi također i odluku Vrhovnog suda u predmetu *Members of City Council v. Taxpayers for Vincent*, 466 U.S. 789 (1984).

⁶⁸ Vidi: *Ward v. Rock Against Racism*, 491 U.S. 781, 798, 800 (1989).

kao određena vrsta testa „srednje kontrole“ (*intermediate scrutiny*), pa je, prema tome, pozicionirana zapravo negdje između klasičnih krajnjih granica, poznatih kao „test racionalnosti“ (*rationality review*) i „test stroge kontrole“ (*strict scrutiny*).⁶⁹

U vezi s time, potrebno je naglasiti kako američki Vrhovni sud vrlo često ograničenja temeljnih prava izvedena iz sheme regulacije mjesta, vremena i načina povezuje s kriterijima procjene koje je formulirao u domeni „ekspresivnog“ ili „simboličnog“ ponašanja. Razlog tome je praktične prirode i proizlazi iz samih predmeta u kojima se te dvije dimenzije vrlo često nalaze u kombinaciji. Osnovni kriteriji ocjene ustavnosti u vezi „ekspresivnog“ ili „simboličnog“ ponašanja postulirani su još u odluci u predmetu **United States v. O’Brien** iz 1968. godine i to na sljedeći način:

„Smatramo jasnim da je vladina regulacija dovoljno opravdana ukoliko se nalazi u ustavnim okvirima njezinih ovlasti; ukoliko se njome promiče neki važan ili supstancijalan vladin interes; ukoliko taj interes nije povezan sa sprječavanjem slobode izražavanja te ukoliko popratna restrikcija sloboda iz I. amandmana nije veća nego što je to nužno za promicanje tog interesa.“⁷⁰

Štoviše, u odluci u predmetu **Clark v. Community for Creative Non-Violence** iz 1984. godine, Vrhovni je sud potvrdio da nema bitnije razlike između ovoga i testa primjenjivoga u slučaju regulacije mjesta, vremena i načina izražavanja.⁷¹

S druge strane, razvoj relevantne američke sudske prakse u ovoj domeni rezultirao je specifičnim pristupom **definiciji javnog foruma**. Kako je već istaknuto, odluka Vrhovnog suda u predmetu *Hague v. CIO* eksplicitno je obrazložila poseban status koji „ulice i parkovi“ imaju u osadržanju pojma „javnog foruma“, ostavljajući mogućnost njegovim daljnjim kategorizacijama. U tom smislu, uobičajena suvremena razdioba prostora koji se može smatrati područjem „javnog foruma“ koristi tripartitnu shemu razlikovanja između, prvo, „klasičnog“ ili „tradicionalnog javnog foruma“ (u koji, dakle, spadaju ulice i parkovi, kao i njima slični prostori), zatim, drugo, tzv. „ograničenog ili konstruiranog javnog foruma“ („*Limited*“ ili „*Designated*“ *Public Forum*) te, treće, „rezerviranog“ ili „ne-javnog foruma“ („*Reserved*“ ili „*Nonpublic*“ *Forum*).⁷²

Ova shema razdiobe prikladno je izložena u odluci Vrhovnog suda u predmetu **Perry Education Assn. v. Perry Local Educators Assn.** iz 1983. godine.⁷³

⁶⁹ Vidi o tome u: Sullivan, K. M. i Gunther, G., *Constitutional Law*, op. cit., na str. 1161. te 1220.-1221.. Vidi: *Clark v. Community for Creative Non-Violence*, 468 U.S. 288, 298 (1984). U ovom je radu preuzeta terminologija koju je u tom kontekstu u hrvatskoj doktrini već ponudio S. Rodin. Vidi: Rodin, S., *Načelo proporcionalnosti – porijeklo, ustavno utemeljenje i primjena*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 50 (1-2) (2000), str. 31.-53..

⁷⁰ Vidi: *United States v. O’Brien*, 391 U.S. 367, 377 (1968).

⁷¹ Vidi: *Clark v. Community for Creative Non-Violence*, 468 U.S. 288, 298 (1984).

⁷² Vidi: Sullivan, K. M. i Gunther, G., *Constitutional Law*, op. cit., na str. 1230-1444.; Killian, J. H., Costello, G. A., Thomas, K. R. (ur.), *The Constitution of the United States of America – Analysis and Interpretation*, op. cit., na str. 1243.-1244..

⁷³ *Perry Education Assn. v. Perry Local Educators Assn.*, 460 U.S. 37 (1983).

Relevantan dio te odluke glasi:

„Na mjestima koja su, dugom tradicijom ili nalogom vlade, posvećena okupljanju i debati, prava države da ograniči ekspresivne djelatnosti strogo su limitirana. Na jednoj strani spektra nalaze se ulice i parkovi, koji su „koliko god pamćenje seže bili namijenjeni za uporabu od strane javnosti te su, bezvremenski, bili korišteni za potrebe okupljanja, razmjene mišljenja između građana i diskutiranja javnih pitanja.“ Na ovim najvažnijim prostorima javnog foruma, vlada ne može u potpunosti zabraniti svaku komunikativnu djelatnost. Da bi država provela sadržajno-bazirano izuzeće, ona mora pokazati da je njezina regulacija nužna za postizanje prevladavajućeg državnog interesa te da je usko definirana kako bi se postigao taj cilj ... Država također može uvesti regulacije vremena, mjesta i načina izražavanja koje su sadržajno-neutralne, usko usmjerene na postizanje značajnog vladinog interesa te ostavljaju otvorenima dovoljno alternativnih kanala komunikacije...

Druga kategorija odnosi se na javno vlasništvo koje je država otvorila uporabi od strane javnosti kao mjesto ekspresivne djelatnosti. Ustav zabranjuje državi da provede određena ograničenja foruma koji je načelno otvoren javnosti, čak i ako prethodno uopće nije bila obvezana na stvaranje takvog foruma ... Iako država nije obvezana vremenski neograničeno zadržati otvoreni karakter objekta, sve dok to ona čini, vezana je istim standardima koji se primjenjuju na tradicionalni javni forum. Razumne regulacije vremena, mjesta i načina su dozvoljene, a sadržajno-bazirana zabrana mora usko biti definirana da bi se proveo prevladavajući državni interes...

Javno vlasništvo koje nije, tradicijom ili nalogom, forum namijenjen javnoj komunikaciji, određene je drugačijim standardima. Mi smo prihvatili da „Prvi amandman ne jamči pristup dobru samo zato što je ono u vlasništvu ili pod kontrolom vlade“ ... U dodatku regulacija vremena, mjesta i načina, država može rezervirati forum za njegove svrhe, komunikativne ili druge, toliko dugo dok je regulacija govora razumna i ne predstavlja pokušaj zabrane izražavanja samo zato što se javni službenici protive stajalištu govornika ... Kao što smo izrekli u više prilika, „Država, ne manje nego privatni vlasnik, ima ovlast sačuvati dobro pod svojom kontrolom za uporabu kojoj je ono pravno namijenjeno.“⁷⁴

⁷⁴ Vidi: Perry Education Assn. v. Perry Local Educators Assn., 460 U.S. 37, 45-46 (1983). K. M. Sullivan i G. Gunther u ovom kontekstu navode kako je ova razvijena shema trodiobe na „klasični“ ili „tradicionalni javni forum“, tzv. „ograničeni ili konstruirani javni forum“ te „rezervirani“ ili „ne-javni forum“ zamijenila raniji pristup Vrhovnog suda prema kojem je ključni kriterij bio sadržan u pitanju da li je predmetni govor u osnovi kompatibilan ili nije s osnovnom svrhom određenog javnog vlasništva, odnosno prostora. Relevantni slučajevi koji se u tom smislu navode kao primjeri obuhvaćaju rasprave u pogledu izvršavanja slobode okupljanja i izražavanja u prostorima javnih knjižnica, zatvora i škola, a vremenski su pozicionirani u sredinu šezdesetih i početak sedamdesetih godina 20. stoljeća (Brown v. Louisiana, 383 U.S. 131 (1966); Adderley v. Florida, 385 U.S. 39 (1966); Grayned v. Rockford, 408 U.S. 104 (1972). Također, određeni „prijelazni“ period u kojem je najavljen moderni pristup prikazan u odluci u predmetu Perry Education Assn. v. Perry Local Educators Assn. povijesno je smješten uglavnom u sredinu sedamdesetih godina 20. stoljeća, a relevantni slučajevi u tom su pogledu razmatrali ovaj problem u vezi s načinima izražavanja u sredstvima javnog prijevoza, gradskim kazalištima te vojnim bazama (Lehman v. Shaker Heights, 418 U.S. 298 (1974); Southeastern Promotions Ltd. v. Conrad, 420 U.S. 546

U vezi s ovom tripartitnom podjelom mogućih kategorija pojma „javnog foruma“, na ovom je mjestu potrebno dati dvije dodatne napomene.

Prvo, kao što je vidljivo, prikladna mjera sudbenog nadzora koja se izvršava u pogledu „tradicionalnog“ i „ograničenog“ javnog foruma (kod koje se traži utvrđenje nužnosti određenog „značajnog“ vladinog interesa, kao i „sadržajna neutralnost“ ograničenja koja su pritom precizno pravno regulirana i ostavljaju otvorenim alternativne modalitete izražavanja) znatno je stroža od one usmjerene na prosudbu „rezerviranog foruma“ (kod koje se u osnovi traži utvrđenje određene vrste „racionalnosti“ ili „razumnosti“ ograničenja, uz dodatni uvjet zabrane ograničenja koje bi bilo vezano uz neslaganje javne vlasti sa sadržajem govora).⁷⁵

Drugo, u smislu mogućih relevantnih smjernica za kasniju analizu hrvatskog slučaja ograničenja prava na javno okupljanje, za ovaj rad od primarnog interesa je prva navedena kategorija, dakle pojam „tradicionalnog javnog foruma“.⁷⁶ Inicijalno usmjeren na prostore „ulica i parkova“ (**Hague v. CIO**), ovaj je pojam vremenom proširen na čitav niz vrlo indikativnih primjera, od kojih je na ovom mjestu prikladno izdvojiti one koji se odnose na područja oko sjedišta sudova, odnosno predstavničkih tijela.

Problem ograničenja prava na demonstriranje ispred sjedišta lokalnog suda razmatran je tako u predmetu **Cox v. Louisiana** iz 1965. godine⁷⁷, u vezi s anti-diskriminacijskim protestnim maršem jedne crnačke grupe. Američki je Vrhovni

(1975); *Flower v. United States*, 407 U.S. 197 (1972); *Greer v. Spock*, 424 U.S. 828 (1976); *United States v. Albertini*, 472 U.S. 675 (1985)). Vidi o tome: Sullivan, K. M. i Gunther, G., *Constitutional Law*, op. cit., na str. 1222.-1230..

⁷⁵ Iz ovoga ujedno proizlazi i mogućnost preciznog pozicioniranja ovih triju kategorija „javnog foruma“ u odnosu na klasični „test stroge kontrole“ (*strict scrutiny*) i „test racionalnosti“ (*rationality review*). Također u: Killian, J. H., Costello, G. A., Thomas, K. R. (ur.), *The Constitution of the United States of America – Analysis and Interpretation*, op. cit., na str. 1243.-1244..

⁷⁶ Osnovni razlog ovome proizlazi iz činjeničnog supstrata slučajeva povodom kojih je američki Vrhovni sud razmatrao, analizirao i definirao prostore koji se mogu smatrati područjem „ograničenog“ i „rezerviranog“ foruma. Ti slučajevi, primjerice, obuhvaćaju: prostor „inter-školskog poštanskog sustava“, gradske panoe i ostale predmete u gradskom vlasništvu, tzv. „kombiniranu federalnu kampanju“ namijenjenu godišnjem prikupljanju dobrovoljnih priloga u federalnim službama i uredima, prostore unutar poštanske službe i aerodromskih terminala, prenošenje političke debate na javnoj televiziji te prostor interneta (*U.S. Postal Service v. Council of Greenburgh Civic Assn.*, 453 U.S. 114 (1981); *Perry Education Assn. v. Perry Local Educators Assn.*, 460 U.S. 37 (1983); *Cornelius v. NAACP Legal Defense and Educational Fund*, 473 U.S. 788 (1985); *United States v. Kokinda*, 497 U.S. 720 (1990); *ISKCON v. Lee*, 505 U.S. 672 (1992); *Lee v. ISKCON*, 505 U.S. 830 (1992); *Arkansas Educational Television Commission v. Forbes*, 523 U.S. 666 (1998); *United States v. American Library Association, Inc.*, 539 U.S. 194 (2003); *Reno v. ACLU*, 521 U.S. 844 (1997)). Vidi o tome: Sullivan, K. M. i Gunther, G., *Constitutional Law*, op. cit., na str. 1230.-1244.; Killian, J. H., Costello, G. A., Thomas, K. R. (ur.), *The Constitution of the United States of America – Analysis and Interpretation*, op. cit., na str. 1243.-1246.. Na ovom je mjestu ipak prikladno istaknuti kako se čini da je prostor interneta sve relevantniji u pogledu mogućeg definiranja „javnog foruma“ namijenjenog ne samo izražavanju, već i okupljanju. Na to, čini se, jasno upućuju slučajevi spomenuti na samom početku ovoga rada, u kojima je određena vrsta okupljanja u cilju „mobilizacije“ u svrhe demonstriranja i protesta provedena u čitavom nizu zemalja tijekom proljeća 2011. godine, uz jasnu uporabu suvremenih „alata“ i „društvenih mreža“ poput facebooka ili twittera. No, ta vrsta daljnje analize prelazi okvire ovoga rada.

⁷⁷ *Cox v. Louisiana*, 379 U.S. 536 (1965).

sud u relevantnom dijelu svojeg obrazloženja naveo kako pravo javnog okupljanja na prostorima ulica nije apsolutno, već može biti ograničeno razlozima održavanja javnog reda i mira⁷⁸, ali je pritom ipak ukinuo osuđujuću presudu izvedenu na istoj osnovi, smatrajući kako je predmetni zakon neustavan zbog toga što je javnim vlastima ostavio preširoko polje diskrecije u davanju odgovarajuće dozvole za okupljanje.⁷⁹

U predmetu **United States v. Grace** iz 1983. godine⁸⁰, Vrhovni sud je razmatrao problem pristupa području neposredno uz njegovo sjedište u Washingtonu. Relevantan dio te odluke daje iznimno važan prilog obrazloženju pojma „**tradicionalnog javnog foruma**“ te ga je iz tog razloga opravdano na ovom mjestu i izravno navesti:

„Pločnici koji obuhvaćaju vanjske granice područja Suda ne mogu se razlikovati od svih ostalih pločnika u Washingtonu, i mi ne možemo razabrati razlog zašto bi se njih tretiralo bilo kako drugačije. Pločnici su, naravno, među onim prostorima javnog vlasništva koji su tradicionalno otvoreni javnosti za ekspresivne aktivnosti i sasvim su jasno unutar onih prostora javnog vlasništva koje se može smatrati, načelno bez daljnje dvojbe, mjestom javnog foruma ... Ne postoji separacija, ograda ili bilo kakva indikacija da su osobe, koje s ulice prelaze na rubnik i pločnike koji služe kao perimetar prostora Suda, stupile na neki specijalni oblik enklave ... Dobra u tradicionalnom javnom forumu zauzimaju posebno mjesto u pogledu zaštite Prvog amandmana i ona neće svoj povijesno priznat karakter izgubiti iz razloga što se naslanjaju na vladinu imovinu koja je posvećena nekoj drugoj svrsi, a ne javnom izražavanju. Niti vlada može transformirati karakter dobra na način da ga uključi u zakonsku definiciju onoga što se ima smatrati parcelom ne-javnog foruma. Javni pločnici koji formiraju perimetar područja Vrhovnog suda, prema našem mišljenju, su javni forumi te ih za potrebe Prvog

⁷⁸ Normativna vrijednost obrazloženja Vrhovnog suda u ovom segmentu opravdava da ga se na ovom mjestu citira: „Prava slobode govora i okupljanja, iako su fundamentalna u našem demokratskom društvu, ipak ne podrazumijevaju da se svatko sa svojim mišljenjima ili uvjerenjima može obratiti grupi na bilo kojem javnom mjestu i u bilo koje vrijeme. Ustavno jamstvo slobode implicira postojanje organiziranog društva koje održava javni poredak, bez kojeg bi i sama sloboda bila izgubljena u ekscesima anarhije. Kontrola kretanja na ulicama predstavlja jasan primjer vladine odgovornosti da osigura takav nužan poredak. Ograničenje u tom smislu, zamišljeno da bi osiguralo udobnost u interesu svih te koje nije podložno злоупорabama diskriminatorne aplikacije, ne može se zanemariti kada se pokušava uživati određeno građansko pravo koje bi, u drugim okolnostima, bilo ovlašteno na zaštitu. Netko se ne može opravdavati da uobičajeno crveno svjetlo ignorira zato što to smatra sredstvom socijalnog protesta. Niti netko može, suprotno regulacijama prometa, inzistirati na uličnom okupljanju kao obliku slobode govora ili okupljanja na sredini Times Squarea u vrijeme najveće gužve.“ Vidi: Cox v. Louisiana, 379 U.S. 536, 554 (1965).

⁷⁹ Odlučujući na taj način, Vrhovni sud je i dalje otvorenim ostavio pitanje opravdanosti moguće „uniformne, konzistentne i nediskriminirajuće primjene zakona koji u potpunosti zabranjuje cjelokupan pristup ulicama i drugim javnim dobrima za potrebe parada i okupljanja...“, što je, čini se, primjer klasičnog sudskog samo-ograničavanja (*judicial self-restraint*), iako je pritom uzeto u obzir da su vlasti navele kako takva potpuna zabrana svih okupljanja u praksi nije provedena. Vidi: Cox v. Louisiana, 379 U.S. 536, 555-557 (1965).

⁸⁰ United States v. Grace, 461 U.S. 171 (1983).

*amandmana tako treba i tretirati.*⁸¹

Dajući na taj način vrlo snažnu zaštitu području „tradicionalnog javnog foruma“, Vrhovni sud je ovom prilikom ipak potvrdio ustavnu mogućnost „*potpune zabrane određenog tipa izražavanja*“ na takvom prostoru, ali jedino ukoliko su takva ograničenja „*usko definirana u cilju zaštite prevladavajućeg vladinog interesa.*“⁸² Čini se kako najbolji dodatni primjer primjene ovog pristupa odražava odluka u predmetu **Schneider v. State** iz 1939. godine⁸³ u kojoj je neustavnim ocijenjeno nekoliko lokalnih propisa koji su potpuno zabranjivali distribuciju promotivnog materijala na ulicama, uz obrazloženje kako se time štiti njihova čistoća. Uvažavajući legitiman interes lokalnih vlasti u tom smislu, Vrhovni sud je ipak argumentirao kako to nije dovoljan razlog za prevagu nad jamstvima **I. amandmana** te je također ponudio i primjer manje restriktivnih mjera (kažnjavanje onih koji pritom zaista onečišćuju ulice, odnosno prostor „javnog foruma“).⁸⁴

U neposrednoj vezi s ovime nalaze se i relevantne interpretacije mogućih ustavnih ograničenja korištenja prostora ulica koje je američki Vrhovni sud formulirao u seriji odluka vezanih uz proteste protiv pobačaja.⁸⁵ U relevantnom dijelu odluke u predmetu **Madsen v. Women's Health Center, Inc.** iz 1994. godine⁸⁶, neustavnom je ocijenjena mjera zabrane pristupa osobama koje bi ulazile u bolničku kliniku (osim ukoliko bi te osobe izrazile želju za komunikacijom), uvedena u cilju zaštite privatnosti tih osoba i primjenjiva u krugu od 100 metara od klinike. Kao ključni kriterij procjene u tom je pogledu navedeno: „*U nedostatku dokaza da je govor sudionika protesta sam po sebi zabranjen (npr. prijatnje)*

⁸¹ United States v. Grace, 461 U.S. 171, 179-180 (1983). Većinsko mišljenje u ovom je slučaju pritom odbilo argumente vlade – izvedene iz parametra moguće regulacije „vremena, mjesta i načina“ – zasnovane na tumačenju da je svrha predmetnog zakona bila osigurati „*prikladan red i pristojno ponašanje unutar prostora Suda*“, odnosno očuvati „*privid u javnosti kako Vrhovni sud nije predmet vanjskog utjecaja*“. Vidi o tome u: Sullivan, K. M. i Gunther, G., *Constitutional Law*, op. cit., na str. 1221..

⁸² United States v. Grace, 461 U.S. 171, 177 (1983). Ovaj specifičan dio odluke formuliran je nešto ranije, u već navedenom predmetu Perry Education Assn. v. Perry Local Educators Assn. Vidi: Perry Education Assn. v. Perry Local Educators Assn., 460 U.S. 37, 46 (1983). Inače, opravdanost ograničenja izražavanja u vezi očuvanja pristupa sjedištu suda potvrđena je odlukom Vrhovnog suda u predmetu Cameron v. Johnson, još iz 1968. godine. Vidi: Cameron v. Johnson, 390 U.S. 611 (1968). Također, odluka Vrhovnog suda u slučaju United States v. Grace predstavlja ilustrativan primjer kombinacije standarda predviđenih, s jedne strane, za procjenu ustavnosti u polju ograničenja „ekspresivnog“ ili „simboličnog“ izražavanja te, s druge strane, za procjenu ograničenja prema kriteriju regulacije „vremena, mjesta i načina“.

⁸³ Schneider v. State, 308 U.S. 147 (1939).

⁸⁴ Schneider v. State, 308 U.S. 147, 162 (1939). Odgovarajuća „linija“ daljnjih relevantnih odluka Vrhovnog suda u ovom segmentu uključuje sljedeće odluke: Martin v. Struthers, 319 U.S. 141 (1943); Kovacs v. Cooper, 336 U.S. 77 (1949); Heffron v. ISKCON, 452 U.S. 640 (1981); Members of City Council v. Taxpayers for Vincent, 466 U.S. 789 (1984); City of Ladue v. Gilleo, 512 U.S. 43 (1994). O tome vidi: Sullivan, K. M. i Gunther, G., *Constitutional Law*, op. cit., na str. 1191.-1196., 1198.-1200. i 1202.-1206.

⁸⁵ Ovi se slučajevi po činjeničnom stanju razlikuju od onih koji se odnose na prostore oko sjedišta javnih institucija (zakonodavno tijelo, sudovi), ali kontekst im je isti, obzirom da tematiziraju područja „tradicionalnog javnog foruma“ (ulice), što je i glavni razlog njihova navođenja na ovom mjestu.

⁸⁶ Madsen v. Women's Health Center, Inc., 512 U.S. 753 (1994).

ili je toliko povezan s nasiljem da ga je nemoguće razlikovati od prijatnje ili fizičke povrede, ova odredba ne može opstati“.⁸⁷ Slično tome, neustavnom je ocijenjen i onaj dio mjere kojim je potpuno zabranjen pristup klinici u krugu od 100 metara, uz obrazloženje kako to praktično dovodi do „opće zabrane kretanja kroz rezidencijalnu četvrt, ili čak šetnje određenim pravcem ispred čitavog bloka kuća“.⁸⁸ Štoviše, kao ustavno valjana alternativa tome ponuđeno je rješenje koje bi u obzir uzelo „ograničenja u vremenu, trajanju demonstriranja i broju demonstranata izvan neke manje zone (isključenja – op. Đ.G.)“.⁸⁹

Nešto kompliciranija, ali time ujedno i iznimno zanimljiva, situacija razmatrana je u predmetu **Schenck v. Pro-Choice Network of Western New York** iz 1997. godine.⁹⁰ Konkretna mjera u tom je slučaju kombinirala dvije dimenzije zabrane pristupa: zabranu demonstriranja u krugu od 5 metara od klinike, kao i u krugu od 5 metara od svih osoba koje bi ulazile ili izlazile iz klinike (osim po njihovom pristanku), čime su kreirane dvije vrste prostora (tzv. „fiksne zaštitne zone“ – „fixed buffer zone“ – i „pokretne zaštitne zone“ – „floating buffer zone“). „Fiksne zone“ Vrhovni je sud ocijenio ustavnim na temelju činjeničnog stanja koje je jasno ukazivalo na praksu „namjerne ili posljedične“ blokade pristupa klinici, ali je one „pokretne“ ukinuo upravo obzirom da nisu prostorno fiksne, već su demonstranti cijelo vrijeme dužni paziti gdje se one prostiru, što je, obzirom na opću količinu kretanja na takvim mjestima, praktično neizvedivo.⁹¹ Ipak, „pokretne zaštitne zone“ podržane su u odluci u predmetu **Hill v. Colorado** iz 2000. godine, ali u kontekstu opće zabrane pristupa osobama (bez njihove suglasnosti) koje bi se nalazile u blizini klinike, uz obrazloženje kako se relevantni zakon odnosi na sve vrste protesta i na sve demonstrante, a ne samo na one koji zagovaraju mjere protiv pobačaja.⁹²

S druge strane, principijelan uvid američkog sudskog pristupa problemu okupljanja u blizini sjedišta zakonodavnog tijela temelji se na odluci nižeg federalnog suda u predmetu **Jeannette Rankin Brigade et. al. v. Chief of Capitol Police et al.** iz 1972. godine.⁹³ U tom predmetu neustavnom je ocijenjena odredba

⁸⁷ Madsen v. Women's Health Center, Inc., 512 U.S. 753, 774 (1994).

⁸⁸ Madsen v. Women's Health Center, Inc., 512 U.S. 753, 775 (1994).

⁸⁹ U smislu ovakve procjene prikladnosti mjere ograničenja (dakle, primjene načela razmjernosti), Vrhovni sud je naveo kako bi ustavno održiva bila mjera zabrane pristupa u krugu od 12 metara računajući od puta prema i ulaza u kliniku, ali ne i u odnosu na prostor koji se nalazi u dodiru s privatnim nekretninama oko klinike. Dodatno tome, podržani su oni dijelovi mjere kojima su uvedena „ograničenja razine buke“ u određenim danima u tjednu i u određeno vrijeme, u prostoru oko klinike, ali ne i ograničenja izlaganja „vidljivih slika“, uz obrazloženje kako osoblje klinike u takvim situacijama jednostavno može „navući zastore“. Madsen v. Women's Health Center, Inc., 512 U.S. 753, 773 (1994).

⁹⁰ Schenck v. Pro-Choice Network of Western New York, 519 U.S. 357 (1997).

⁹¹ Schenck v. Pro-Choice Network of Western New York, 519 U.S. 357, 378-379 (1997).

⁹² Razlika između ovog i prethodnog slučaja bila je u tome što se ovdje razmatrala ustavnost zakona, a ne konkretne mjere zabrane pristupa (*injunction*).

⁹³ Jeannette Rankin Brigade et. al. v. Chief of Capitol Police et al., 342 F. Supp. 575 (D.C. 1972). Sud koji je odlučivao u ovom predmetu bio je Okružni sud za distrikt Kolumbiju (United States District Court for the District of Columbia), a Vrhovni sud je naknadno potvrdio tu odluku. Vidi: Chief of Capitol Police et al. v. Jeannette Rankin Brigade et. al., 409 U.S. 972 (1972). U vezi pitanja okupljanja u blizini sjedišta

Zakonika Sjedinjenih Američkih Država (*United States Code*) koja je, osim u slučaju zajednički izdane dozvole predsjedavajućih Senata i Predstavničkog doma, zabranjivala okupljanje (paradiranje, stajanje ili kretanje u procesijama ili skupovima) na prostoru oko Kongresa (*United States Capitol Grounds*). Relevantni dio sudskog obrazloženja u tom pogledu je sljedeći:

*„Područje Capitola (isključujući takva mjesta kao što su prostor Senata i Doma, sobe odbora itd.), tradicionalno je otvoren javnosti; dapače, tisuće ljudi ga posjećuje svake godine. Zato se ne možemo složiti s navodima tuženika da je područje Capitola ikada bilo obilježeno mirom i tišinom bolnice ili knjižnice. Niti je primarna svrha radi koje je Capitol dizajniran – zakonodavna aktivnost – inkompatibilna s izvršavanjem svih parada, okupljanja ili procesija koje na tom mjestu mogu biti organizirane. U (predmetu) Cox II, Vrhovni sud je podržao zakon države koji je zabranio parade i okupljanja „unutar ili u blizini sjedišta suda“, a čija je „namjera bila da interferiraju u, ometaju ili sprječavaju provođenje (sudskog) postupka ili ... da utječu na nekog suca ili porotnika...“. Sud je smatrao da integritet sudskog postupka ne bi mogao preživjeti u atmosferi uzbuđenja gomile. Ali dok, kako je sudac Belzon rekao (suprotstavljajuće mišljenje u ovom predmetu, dolje), „tradicionalno, sudbena vlast ne rješava slučajeve kroz pozivanje na javno mišljenje“, **fundamentalna funkcija zakonodavca u demokratskom društvu podrazumijeva pristup takvom mišljenju**. Štoviše, područje Capitola definirano u ovom zakonu toliko je široko da demonstracije koje se mogu dogoditi u vezi s time ne moraju biti „u blizini“ ili u „neposrednoj okolini“ samog Capitola. Stoga, više nego Cox II, u vezi s ovim slučajem je odluka u predmetu Edwards v. South Carolina gdje je Sud neustavnom ocijenio osudu za kršenje reda i mira od strane demonstranata za civilna prava koji su demonstrirali na prostoru državne legislature – aktivnost koju je Sud ocijenio kao „izvršavanje ... ovih temeljnih ustavnih prava u njihovom najčišćem i klasičnom obliku.“⁹⁴*

U nastavku obrazloženja, sud je naveo kako može postojati niz legitimnih razloga temeljem kojih bi država imala pravo ograničiti slobodu izražavanja i okupljanja na ovom mjestu, ali je ipak utvrdio da se pritom **potpuna zabrana** – štoviše, **zabrana bez obzira na to koliko okupljanja bila mirna i uredna te bez obzira na to koliko ljudi u njima sudjeluje** – s ustavno-pravnog stajališta ne može nikako opravdati.⁹⁵

Ovime ujedno završava i prikaz američke teorije i prakse vezane uz pojam,

predstavničkog tijela, vidi također: Edwards v. South Carolina, 372 U.S. 229 (1963).

⁹⁴ Jeannette Rankin Brigade et. al. v. Chief of Capitol Police et al., 342 F. Supp. 575, 584 (D.C. 1972).

⁹⁵ Kao mogući relevantni razlozi opravdanja ograničenja, u tom su smislu od strane suda navedeni „šteta zgradama i prostoru, zapreka prolaza, pa čak i opasnost za zastupnike i službenike.“ Ipak, konkretna analiza se fokusirala na argumente vlade („red“, „mir“, „dostojanstvo“, „održavanje okruženja kao u parku“ i „glorifikacija pojma vlade kroz vizualno poboljšanje njezinih javnih zgrada“), ali oni su odbijeni. Vidi: Jeannette Rankin Brigade et. al. v. Chief of Capitol Police et al., 342 F. Supp. 575, 585 (D.C. 1972).

doseg i standarde „teorije javnog foruma“.⁹⁶ Na ovom je mjestu, međutim, prikladno dati i par napomena vezanih uz pravo na javno okupljanje u kontekstu pitanja **proceduralne pravne zaštite**, kao i mogućnosti izricanja mjere njegovog **prekida**.

U tom je smislu, najprije, važno istaknuti kako američkom ustavnom poimanju u ovom segmentu nije stran koncept prethodne najave okupljanja, ali je razvoj relevantne sudske prakse jasno utvrdio kako provođenje postupka određene „**autorizacije**“ („*licensing*“) podliježe zahtjevima precizne pravne regulacije, uz istovremenu minimizaciju mogućnosti administrativne diskrecije koja bi rezultirala diskriminacijskim učinkom.⁹⁷ S druge strane, u sličnom kontekstu, američko ustavno tumačenje prihvaća mogućnost izricanja **prethodne zabrane okupljanja** („*prior restraint*“), ali uz uvjet precizne pravne regulacije i mogućnost provođenja sudbenog nadzora. Međutim, u tom pogledu ipak nisu potvrđena i relevantna proceduralna jamstva izgrađena u domeni zaštite slobode izražavanja, koja, u bitnome, zahtijevaju da „*teret dokazivanja kako film (ili općenito izražavanje – op. Đ.G.) spada u kategoriju nezaštićenog izražavanja, leži na cenzoru*“ uz obvezu provođenja mjere sudbenog nadzora, pri čemu „*censor mora, unutar specificiranog kratkog roka, ili izdati odobrenje ili otići na sud kako bi dobio mjeru zabrane prikazivanja filma*“, a „*bilo koja zabrana izrečena prije konačne sudske odluke u pogledu merituma mora jednako biti ograničena na očuvanje statusa quo za najkraći fiksirani period kompatibilan sa sudskom odlukom*.“⁹⁸

⁹⁶ Ovdje je korisno napomenuti kako američko ustavno poimanje iznimno jako štiti prostore u privatnom vlasništvu, razlikujući ih od striktnog područja javnog foruma. Relevantni standardi u tom pogledu jasno postuliraju kako se jamstva sadržana u I. amandmanu na Ustav Sjedinjenih Američkih Država moraju balansirati prema analognom pravu vlasništva, odnosno da pravo javnog okupljanja na privatnim prostorima nije u potpunosti isključeno, ali je vrlo restriktivno. Relevantni slučajevi u tom smislu su: *Marsh v. Alabama*, 326 U.S. 501 (1946); *Lloyd Corp. v. Tanner*, 407 U.S. 551 (1972); *Hudgens v. NLRB*, 424 U.S. 507 (1976); *Pruneyard Shopping Center v. Robins*, 447 U.S. 74 (1980). Vidi o tome: Killian, J. H., Costello, G. A., Thomas, K. R. (ur.), *The Constitution of the United States of America – Analysis and Interpretation*, op. cit., na str. 1246.-1248..

⁹⁷ Ovakav je pristup artikuliran relativno rano, u seriji relevantnih odluka američkog Vrhovnog suda u periodu od kraja tridesetih do kraja četrdesetih godina 20. stoljeća (vidi, između ostaloga: *Lovell v. Griffin*, 303 U.S. 444 (1938); *Hague v. Committee for Industrial Organization*, 307 U.S. 496, 515-516, (1939); *Cox v. New Hampshire*, 312 U.S. 569 (1941); *SAIA v. New York*, 334 U.S. 558 (1948)). O tome vidi: Sullivan, K. M. i Gunther, G., *Constitutional Law*, op. cit., na str. 1189.-1191. i 1302.; Killian, J. H., Costello, G. A., Thomas, K. R. (ur.), *The Constitution of the United States of America – Analysis and Interpretation*, op. cit., na str. 1242..

⁹⁸ Vidi: *Freedman v. Maryland*, 380 U.S. 51 (1965). Ovaj standard – izveden u slučaju *Freedman v. Maryland* – neposredno je vezan uz područje slobode izražavanja u striktnom smislu, a ne na slobodu javnog okupljanja. U vezi s time, potrebno je dati sljedeću napomenu. Američki Vrhovni sud najprije je prihvatio kako ovako postulirana shema vrijedi i za predmete vezane uz slobodu javnog okupljanja, odnosno „parade i demonstracije (vidi: *Shuttlesworth v. City of Birmingham*, 394 U.S. 147, 155 (note 4), 162-163 (1969)), ali je to kasnije odbacio (vidi: *Thomas et al. V. Chicago Park District*, 534 U.S. 316 (2002)). Uvjeti precizne pravne regulacije mjera prethodne zabrane, kao i jamstvo sudbenog nadzora, dakle u tom smislu za slučajeve javnog okupljanja i dalje vrijede, ali ne i specifični uvjeti vezani uz „teret dokazivanja“ te „fiksirane rokove“. Na ovom se mjestu jedino može konstatirati kako je cjelokupan problem iznimno složen, obzirom na, kako je već istaknuto, činjenicu da praktične situacije redovito kombiniraju slobodu okupljanja s različitim oblicima slobode izražavanja pa nije jednostavno unaprijed apstraktno postulirati radi li se u konkretnom slučaju samo o potrebi primjene mjere „regulacije mjesta, vremena i načina“ (koja je sadržajno neutralna) ili mjere koja izravno regulira sam sadržaj izražavanja. O

Konačno, pitanje izricanja mjere **prekida javnog okupljanja** u američkom je ustavnom pravu jasno postulirano kroz tzv. „test jasne i izravne opasnosti“ („*clear and present danger test*“), odnosno procjenu radi li se u konkretnom slučaju o situaciji u kojoj izražavanje „*potiče ili stvara neposredno protupravno djelovanje te je izvjesno da će zaista i potaknuti ili stvoriti takvo djelovanje.*“⁹⁹

IV. REPUBLIKA HRVATSKA

U hrvatskom pravnom sustavu pravo na javno okupljanje regulirano je odredbama **Ustava Republike Hrvatske**¹⁰⁰ te **Zakonom o javnom okupljanju**.¹⁰¹

Na taj način, pravo na javno okupljanje u Hrvatskoj uživa status „**temeljnog**“ **ustavno zajamčenog prava** kome je zajamčena razrada u okviru kategorije „organskog zakona“. ¹⁰² Slično tome, pravo na javno okupljanje esencijalno je povezano sa **slobodom mišljenja i izražavanja misli**, što proizlazi ne samo

navedenim odlukama Vrhovnog suda, vidi: Sullivan, K. M. i Gunther, G., *Constitutional Law*, op. cit., na str. 1304.-1305.; Killian, J. H., Costello, G. A., Thomas, K. R. (ur.), *The Constitution of the United States of America – Analysis and Interpretation*, op. cit., na str. 1241.-1243..

⁹⁹ Vidi: Schenck v. United States, 249 U.S. 47 (1919); Brandenburg v. Ohio, 395 U.S. 444 (1969). Neposredno relevantan slučaj u vezi javnog okupljanja u ovom kontekstu je: NAACP v. Claiborne Hardware Co., 458 U.S. 886. O tome vidi: Sullivan, K. M. i Gunther, G., *Constitutional Law*, op. cit., na str. 968.-984. i 1005.-1009.; Killian, J. H., Costello, G. A., Thomas, K. R. (ur.), *The Constitution of the United States of America – Analysis and Interpretation*, op. cit., na str. 1252.-1255.. U vezi s time, B. Smerdel navodi sljedeće: „Američki i britanski sudovi su za prosudbu tih okolnosti sa stajališta opravdanosti *zabrane javnog skupa razvili pravni standard koji se naziva ispitivanjem jasne i izravne opasnosti (clear and present danger test), kojim su znakovito utjecali i na praksu europskih sudova. Opravdanost zabrane se, prema tome, prosuđuje s obzirom na konkretne okolnosti slučaja, ali ona mora biti istodobno jasna i izravna. Policiji se svako masovno okupljanje može činiti prijetnjom javnom redu i miru: gdje god se okuplja velika masa ljudi prijete opasnosti kakvih nema u redovitom tijeku života na javnim mjestima. Zahtjev da opasnost treba biti određene prirode važna je za izbjegavanje zabrana javnih skupova iz takvih, općenitih i neodređenih motiva.*“ Vidi: Smerdel, B. i Sokol, S., *Ustavno pravo*, četvrto neizmijenjeno izdanje, Narodne novine d.d., Zagreb, 2009., na str. 145..

¹⁰⁰ Članak 42. Ustava Republike Hrvatske propisuje: „*Svako se priznaje pravo na javno okupljanje i mirni prosvjed u skladu sa zakonom.*“. Vidi: Ustav Republike Hrvatske (Narodne novine 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10).

¹⁰¹ Zakon o javnom okupljanju (Narodne novine 128/99, 90/05, 139/05 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-3307/2005, U-I-3309/2005, U-I-3346/2005, U-I-3359/2005, 23. studenoga 2005. (u daljnjem tekstu: Odluka broj U-I-3307/2005), 150/05). O pravu na javno okupljanje i mirni prosvjed u Republici Hrvatskoj, vidi: Smerdel, B. i Sokol, S., *Ustavno pravo*, četvrto neizmijenjeno izdanje, Narodne novine d.d., Zagreb, 2009., na str. 144.-146.; Smerdel, B., *Temeljne značajke ustavnog poretka Republike Hrvatske na dvadesetu obljetnicu „Božićnog ustava“*, u: *Ustav Republike Hrvatske*, šesnaesto izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Novi informator, Zagreb (2010.), na str. 123.-124.; Čepulo, D., *Pravo na javno okupljanje u Hrvatskoj 1848.-1918. i odrednice razvoja u europskim zakonodavstvima*, op. cit., na str. 409.-425.; Radin, M., *Pravo na slobodu okupljanja i udruživanja u praksi Europskog suda za ljudska prava i Ustavnog suda Republike Hrvatske*, Hrvatska pravna revija 10 (2010.) 10, str. 1.-13..

¹⁰² U tom pogledu, relevantna praksa Ustavnog suda Republike Hrvatske decidirano je utvrdila kako u ustavnu kategoriju organskih zakona kojima se razrađuju Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode spadaju samo oni zakoni kojima „...su temeljni predmet uređenja pojedino ili pojedina Ustavom utvrđena osobna i politička prava i slobode čovjeka“, što se „u slučaju sumnje“ ispituje „zasebno u svakom konkretnom slučaju.“ Vidi odluke Ustavnog suda RH: U-I-3307/2005 i U-I-2566/2003, U-I-2892/2003). Kritičku procjenu ovakvog pristupa kod S. Barić vidi u: Barić, S., *Organski zakoni i Ustavni sud Republike Hrvatske u usporednoj perspektivi*, u: *Liber amicorum in honorem Jadranko Crnić*, Kačer, H., Momčinović, H., Žuvela, M. (ur.), Novi informator, Zagreb (2009.), na str. 255.-260..

iz ustavnopravne dikcije koja javno okupljanje eksplicitno povezuje s pojmom „mirnog prosvjeda“¹⁰³, već i iz niza specifičnih odredbi Zakona o javnom okupljanju¹⁰⁴, kao i iz prakse hrvatskog Ustavnog suda.¹⁰⁵

Također, najprije valja istaknuti kako hrvatski Zakon o javnom okupljanju u domeni mogućih ograničenja prava na javno okupljanje u osnovi slijedi ustavne norme te eksplicitno propisuje obvezu utvrđenja određenih „**legitimnih ciljeva**“ **ograničenja**, kao i primjenu **načela razmjernosti**.¹⁰⁶ Zakon tako propisuje: „*Jedino se na temelju ovoga Zakona mogu propisati ograničenja prava na javno okupljanje koja su nužna u demokratskom društvu radi zaštite sloboda i prava drugih ljudi, pravnog poretka, javnog morala i zdravlja.*“¹⁰⁷

U skladu s ranijim razmatranjima u vezi usporedno-pravnih iskustava, na ovom je mjestu prikladno dati prikaz specifičnih hrvatskih rješenja vezanih uz način i postupak **prijave** javnog okupljanja, kao i mogućnost njegove **zabrane** ili **prekida**, uz nekoliko dodatnih napomena u kontekstu **zakonskih definicija**

¹⁰³ Osim članka 42. Ustava Republike Hrvatske, u tom su smislu relevantne i odredbe članka 38. stavak 2. („*Sloboda izražavanja misli obuhvaća osobito slobodu tiska i drugih sredstava priopćavanja, slobodu govora i javnog nastupa i slobodno osnivanje svih ustanova javnog priopćavanja.*“) te članka 39. („*Zabranjeno je i kažnjivo svako pozivanje ili poticanje na rat ili uporabu nasilja, na nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju ili bilo koji oblik nesnošljivosti.*“).

¹⁰⁴ U tom smislu vidi sljedeće odredbe Zakona o javnom okupljanju: članak 3. stavak 2. („*Sloboda govora i javnog nastupa na javnom okupljanju ograničena je zabranom svakog pozivanja i poticanja na rat ili uporabu nasilja, na nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju ili bilo koji oblik nesnošljivosti.*“); članak 4. stavak 1. („*Mirnim okupljanjem i javnim prosvjedom podrazumijeva se svako organizirano okupljanje više od 20 ljudi, koje se održava radi javnog izražavanja i promicanja političkih, socijalnih i nacionalnih uvjerenja i ciljeva.*“); članak 5. („*Redarstvene vlasti dužne su štitiiti slobodu govora i javnog nastupa na mirnom okupljanju i javnom prosvjedu.*“); članak 14. stavak 1. točka 3. („*Ministar unutarnjih poslova može rješenjem zabraniti održavanje mirnog okupljanja i javnog prosvjeda ukoliko: ... 3. su ciljevi usmjereni na pozivanje i poticanje na rat ili uporabu nasilja, na nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju ili bilo koji oblik nesnošljivosti...*“); članak 22. točka 4. („*Ovlaštena službena osoba Ministarstva unutarnjih poslova (u daljnjem tekstu: ovlaštena službena osoba) može spriječiti odnosno prekinuti mirno okupljanje i javni prosvjed ako: ... sudionici pozivaju ili potiču na rat ili uporabu nasilja, na nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju ili bilo koji oblik nesnošljivosti...*“).

¹⁰⁵ U tom smislu, Ustavni sud Republike Hrvatske navodi: „*Naime, javno okupljanje i mirni prosvjed, u pravilu, impliciraju izražavanje nezadovoljstva, ili izražavanje određenog zahtjeva, odnosno poruke, a ne samo razmjenu mišljenja istomišljenika. Stoga valja pretpostaviti da je jasno i logično da organizatori javnog okupljanja žele to okupljanje provesti na mjestima koja su uobičajeno okupljalište većeg broja ljudi određenog naseljenog mjesta, a što bi pretpostavljeno trebalo dovesti kako do većeg broja okupljenih ljudi, tako i do većeg odjeka skupa, pa i vjerojatnijeg ostvarenja svrhe okupljanja.*“ Vidi: Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-I-241/1998, 31. ožujka 1999..

¹⁰⁶ Vidi članak 16. i članak 17. Ustava Republike Hrvatske. Obveza ispunjenja uvjeta „propisanosti zakonom“, utvrđena legitimnih ciljeva ograničenja te primjene načela razmjernosti ili proporcionalnosti predstavlja i opći standard prema Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

¹⁰⁷ Vidi članak 3. Zakona o javnom okupljanju. Pored toga, primjena načela razmjernosti Zakonom je predviđena i u kontekstu mogućnosti zabrane javnog okupljanja i mirnog prosvjeda (članak 14. stavak 1. točka 4. Zakona u tom smislu propisuje obvezu odgovarajućeg postupka „balansiranja“: „*Ministar unutarnjih poslova može rješenjem zabraniti održavanje mirnog okupljanja i javnog prosvjeda ukoliko: ... 4. postoji na razložima utemeljena vjerojatnost da bi održavanje dovelo do izravne i zbiljske pogibelji od nasilja i drugih oblika ozbiljnog remećenja javnog reda i mira.*“); zatim u kontekstu mogućnosti njegovog sprječavanja ili prekida (članak 22. Zakona ovlaštenoj službenoj osobi Ministarstva unutarnjih poslova u tom pogledu daje mogućnost takvog prekida ili sprječavanja, a ne obvezu izricanje te mjere); te u kontekstu mogućnosti primjene mjera prisile (članak 5. stavak 3. Zakona u vezi s time propisuje: „*Redarstvene vlasti mogu primjenjivati mjere prisile jedino kada je to nužno te na način razmjern naravi pogibelji.*“).

prava na javno okupljanje. Tome slijedi analiza ključnog pitanja ovoga rada, problematike „**javnog prostora**“, odnosno mjesta na kojima se javna okupljanja mogu održavati.

Prema hrvatskom Zakonu o javnom okupljanju, mirna okupljanja i javni prosvjedi **prijavljaju** se samo u određenim slučajevima¹⁰⁸ i to područno nadležnoj policijskoj upravi, najkasnije 5 dana, odnosno „*iz osobito opravdanih razloga*“ 48 sati prije početka održavanja¹⁰⁹, a takva prijava pritom sadrži sljedeće nužne podatke:

„...- *svrhu, mjesto, dan i vrijeme održavanja mirnog okupljanja i javnog prosvjeda, - podatke o organizatoru ili njegovom zastupniku, - osobne podatke voditelja mirnog okupljanja i javnog prosvjeda, - broj redara, - predmnijevani broj sudionika.*“¹¹⁰

U neposrednoj vezi s time je i onaj dio Zakona o javnom okupljanju koji Ministru unutarnjih poslova daje pravo **zabrane održavanja mirnog okupljanja i javnog prosvjeda**, i to ukoliko ono:

„1. nije pravodobno i uredno prijavljeno, 2. je prijavljeno na prostorima na kojima se na temelju ovoga Zakona ne smije održavati, 3. su ciljevi usmjereni na pozivanje i poticanje na rat ili uporabu nasilja, na nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju ili bilo koji oblik nesnošljivosti, 4. postoji na razlozima utemeljena vjerojatnost da bi održavanje dovelo do izravne i zbiljske pogibelji od nasilja i drugih oblika ozbiljnog remećenja javnog reda i mira.“¹¹¹

Rješenje o zabrani se pritom mora donijeti „*najkasnije 24 sata prije prijavljenog početka održavanja mirnog okupljanja i javnog prosvjeda*“¹¹², a protiv njega je moguće u roku od 3 dana pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom Republike Hrvatske koji o tome odlučuje u hitnom postupku.¹¹³ Osim toga, izostanak prijave ili zabrana okupljanja, između ostaloga, osnove su za njegovo sprječavanje ili prekid.¹¹⁴ **Sprječavanje ili prekid** mirnog okupljanja ili javnog prosvjeda također

¹⁰⁸ Vidi članak 7. Zakona o javnom okupljanju. Prema istom Zakonu, ne prijavljaju se: „... okupljanja, sastanci, tribine, okrugli stolovi ili okupljanja registriranih političkih stranaka te sindikalnih i drugih udruga koja se održavaju u zatvorenim prostorijama prikladnim za te svrhe.“ (članak 9. stavak 1.); pojedinačni prosvjedi (članak 9. stavak 3.); okupljanja na mjestima koja je u tu svrhu odredilo „Predstavničko tijelo grada s više od 100.000 stanovnika...“ (članak 12. stavak 1.); mirna okupljanja i javni prosvjedi na Trgu Francuske Republike u Zagrebu (članak 13.); te tzv. „*drugi oblici okupljanja*“, koji „...*podrazumijevaju okupljanja kojima je svrha ostvarivanje gospodarskih, vjerskih, kulturnih, humanitarnih, sportskih, zabavnih i inih interesa.*“ (članak 4. stavak 3.), osim onih koji „...*s obzirom na predmnijevani broj sudionika ili narav okupljanja, zahtijevaju poduzimanje posebnih sigurnosnih mjera izvan redovite djelatnosti mjesno ovlaštene policijske uprave.*“ (članak 33. stavak 2.).

¹⁰⁹ Vidi članak 7. Zakona o javnom okupljanju.

¹¹⁰ Vidi članak 8. Zakona o javnom okupljanju. Za postupak u vezi održavanja „javne priredbe“ u tom smislu, vidi članak 26. Zakona o javnom okupljanju.

¹¹¹ Vidi članak 14. stavak 1. Zakona o javnom okupljanju.

¹¹² Vidi članak 14. stavak 2. Zakona o javnom okupljanju.

¹¹³ Vidi članak 15. Zakona o javnom okupljanju. Za postupak u vezi održavanja „javne priredbe“ u tom smislu, vidi članke 28. i 29. Zakona o javnom okupljanju.

¹¹⁴ Vidi članak 22. Zakona o javnom okupljanju.

se može provesti ako:

„...2. se održava na mjestu koje nije navedeno u prijavi, 3. je netko od sudionika mirnog okupljanja ili javnog prosvjeda naoružan, 4. sudionici pozivaju ili potiču na rat ili uporabu nasilja, na nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju ili bilo koji oblik nesnošljivosti, 5. redari ne mogu održavati red i mir, 6. postoji zbiljska i izravna opasnost za zdravlje sudionika ili drugih osoba, 7. nastupi zbiljska i izravna pogibelj od nasilja i drugih oblika ozbiljnog remećenja javnog reda i mira.“¹¹⁵

Kako je vidljivo iz na ovom mjestu prikazanih zakonskih rješenja, specifičan režim prijave javnog okupljanja i mirnog prosvjeda u hrvatskom pravnom poretku općenito karakterizira relativno „liberalan pristup“¹¹⁶, na što jednako upućuju prilično objektivizirani osnovni elementi prijave, kratki rokovi, kao i činjenica da se za određeni broj situacija prijave uopće ne mora prilagati. Iz toga ujedno proizlazi i zaključak kako Zakon o javnom okupljanju u ovom segmentu načelno ne bi trebao biti problematičan. Jedini potencijalni izuzetak od takve procjene možda je sadržan u onom dijelu Zakona koji propisuje kako prijava mora sadržavati i naznaku o „svrsi“ održavanja mirnog okupljanja i javnog prosvjeda.¹¹⁷ Situacija je u tom pogledu, međutim, iznimno zanimljiva jer koliko, s jedne strane, može upućivati da se kod utvrđivanja svrhe tijela javne vlasti definitivno nalaze u domeni procjene određenog sadržaja javnog okupljanja i mirnog prosvjeda – odnosno, na taj način već u domeni određenog zaštićenog modaliteta izražavanja¹¹⁸ - toliko je jasno i da takvo utvrđenje svrhe može i mora služiti kako jedan od parametara procjene sigurnosnih rizika temeljem kojih se može odlučivati o odgovarajućoj zabrani.¹¹⁹ U svakom slučaju, određeni postupak „balansiranja“ u tom je smislu, čini se, neizbježan, ali ipak uz napomenu kako javno okupljanje i mirni prosvjed u kombinaciji sa slobodom izražavanja izravno upućuje na nužnost primjene određenih „povišenih standarda“ administrativne procjene i sudbenog nadzora.¹²⁰

Osim ovog specifičnog mogućeg problema utvrđenja „svrhe“, mogućnost **zabrane održavanja mirnog okupljanja i javnog prosvjeda** u hrvatskom je Zakonu o javnom okupljanju dobro uređena (primjena načela razmjernosti; objektivizirana procjena provedbe postupka prijave; kratki rokovi za donošenje

¹¹⁵ Vidi članak 22. Zakona o javnom okupljanju. Za analognu primjenu odredaba ovoga Zakona koje se odnose na „mirna okupljanja i javni prosvjed“ na slučajeve organizacije „javnih priredbi“, vidi članak 32. Zakona o javnom okupljanju.

¹¹⁶ U tom se smislu može ocijeniti kako hrvatska rješenja spadaju u okvire onoga što francuska teorija i praksa prikladno nazivaju „režimom prethodne deklaracije“ (*régime de la déclaration préalable*).

¹¹⁷ Vidi članak 8. Zakona o javnom okupljanju.

¹¹⁸ U tom bi smislu za daljnji razvoj prakse u Republici Hrvatskoj od iznimnog značaja mogla biti ranije izložena američka iskustva u domeni „ekspresivnog“ ili „simboličnog“ izražavanja.

¹¹⁹ U tom smislu trebalo bi i sagledavati relevantne norme ustavnog i zakonskog ranga koje upućuju na mogućnosti ograničenja prava na javno okupljanje, u smislu utvrđenja „legitimnih ciljeva“, odnosno „razmjernosti“ ograničenja“.

¹²⁰ Američko iskustvo i na ovom se mjestu prikazuje kao relevantno za teorijsku procjenu hrvatskog slučaja. U tom pogledu, primjena kriterija procjene po shemi regulacije „mjesta, vremena i načina“ jasno traže da takva regulacija bude „sadržajno neutralna“.

rješenja te ulaganje tužbe, odnosno provođenje upravnog spora u hitnom postupku). Ista se ocjena može dati i za mogućnost **prekida** ili **sprječavanja** mirnog okupljanja i javnog prosvjeda.¹²¹

Hrvatski Zakon o javnom okupljanju, međutim, pod krovnom pojmom „javnih okupljanja“ podrazumijeva tri kategorije¹²²: osim već razmotrenih „**mirnih okupljanja i javnih prosvjeda**“¹²³, u tom se smislu navode i „**javne priredbe**“¹²⁴ te „**drugi oblici okupljanja**.“¹²⁵

Osnovni je parametar ovakve zakonske razdiobe utemeljen na kvalitativnim razlozima i upućuje na prikladna razlikovanja upravo u smislu vrste izražavanja, odnosno svrhe javnog okupljanja. Također, dok je za „mirna okupljanja i javne prosvjede“ s jedne te „javne priredbe“ s druge strane predviđen otprilike isti postupak prijave, mogućnost zabrane te mogućnost sprječavanja ili prekida, tzv. „drugi oblici okupljanja“ nalaze se u nešto povoljnijem položaju jer u takvim situacijama obveza prijave predstavlja izuzetak, a ne pravilo.¹²⁶ Praksa organizacije i provođenja različitih oblika javnih manifestacija u Republici Hrvatskoj pokazuje određenu tendenciju da se na određenim skupovima „kombiniraju“ određene svrhe okupljanja i ta bi okolnost, u smislu teorijske anticipacije budućih slučajeva, mogla zanimljivo utjecati na potrebe odgovarajućih „kategorizacija“ tih okupljanja. Ipak, čini se kako Zakon o javnom okupljanju u tom pogledu daje dovoljno jasne

¹²¹ Relevantna zakonska norma u tom segmentu upućuje na primjenu objektivnog, dakle lako provjerivog kriterija (izostanak prijave ili zabrana; činjenica da je neki od sudionika mimog okupljanja ili javnog prosvjeda naoružan); na eksplicitnu ustavnu zabranu (zabrana pozivanja ili poticanja na rat ili uporabu nasilja, na nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju ili bilo koji oblik nesnošljivosti); te svakako na načelo razmjernosti (sprječavanje ili prekid ako „redari ne mogu održavati red i mir“, ako „postoji zbiljska i izravna opasnost za zdravlje sudionika ili drugih osoba“ ili ako „nastupi zbiljska i izravna pogibelj od nasilja i drugih oblika ozbiljnog remećenja javnog reda i mira.“). Međutim, i tada je prethodno potrebno ukazati na nedavni hrvatski miran razilazak sudionika, a tek ukoliko se to ne provede, može se pristupiti izvršenju nužnih mjera (Vidi članke 22. i 23. Zakona o javnom okupljanju). Općenito u vezi s mogućnošću sprječavanja ili prekida javnog okupljanja i mirnog prosvjeda, ukoliko se ono „održava na mjestu koje nije navedeno u prijavi“ (članak 22. točka 2. Zakona o javnom okupljanju), na ovom je mjestu potrebno ukazati na nedavni hrvatski razvoj prakse da se okupljanja i mirni prosvjedi održavaju ne na jednom, već na više mjesta, uz kretanje sudionika. Dakako, odgovarajuća notifikacija tijelima javne vlasti o mjestu održavanja javnog skupa u skladu je s obvezom tih tijela da procijene odgovarajuće sigurnosne rizike, ali pritom ipak ne treba zaboraviti da Ustav Republike Hrvatske, kao jedno od osobnih prava, definira i slobodu kretanja (Vidi članak 32. Ustava Republike Hrvatske). Tu bi činjenicu svakako trebalo uzeti u obzir ukoliko se ovo pitanje javi u ustavnosudskom postupku.

¹²² Vidi članak 2. Zakona o javnom okupljanju.

¹²³ Zakonska definicija u tom smislu glasi: „*Mirnim okupljanjem i javnim prosvjedom podrazumijeva se svako organizirano okupljanje više od 20 ljudi, koje se održava radi javnog izražavanja i promicanja političkih, socijalnih i nacionalnih uvjerenja i ciljeva.*“ (Vidi članak 4. stavak 1. Zakona o javnom okupljanju).

¹²⁴ Zakonska definicija u tom smislu glasi: „*Javnim priredbama podrazumijevaju se okupljanja organizirana radi ostvarivanja prihoda u okviru registrirane djelatnosti, a koja, s obzirom na predmijevani broj sudionika ili narav priredbe, zahtijevaju poduzimanje posebnih sigurnosnih mjera.*“ (Vidi članak 4. stavak 2. Zakona o javnom okupljanju).

¹²⁵ Zakonska definicija u tom smislu glasi: „*Drugi oblici okupljanja podrazumijevaju okupljanja kojima je svrha ostvarivanje gospodarskih, vjerskih, kulturnih, humanitarnih, športskih, zabavnih i inih interesa.*“ (Vidi članak 4. stavak 3. Zakona o javnom okupljanju).

¹²⁶ Vidi članak 33. Zakona o javnom okupljanju. U tom se smislu može konstatirati kako je hrvatski zakonodavac u kontekstu „drugih oblika okupljanja“ primijenio „najviše liberalan pristup“.

kriterije.¹²⁷

Posljednje, ali ujedno i najzanimljivije, pitanje koje na ovom mjestu treba razmotriti odnosi se, dakako, na problem mjesta na kojem se u Republici Hrvatskoj mogu organizirati mirna okupljanja i javni prosvjedi.¹²⁸ Prema postojećem zakonskom rješenju, „*mirno okupljanje i javni prosvjed ne smije se održavati:*

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

¹²⁷ Čini se da se u striktno pravnom smislu problem odgovarajućih definicija najjasnije pokazuje u odnosu između „mirnih okupljanja i javnih prosvjeda“ te „drugih oblika okupljanja“. Za prvu je kategoriju, naime, propisano da se održava „radi javnog izražavanja i promicanja“ određenih „uvjerenja i ciljeva“, dok je druga namijenjena „ostvarivanju“ određenih interesa, koji nisu navedeni u taksativnom smislu. Tekstualna interpretacija Zakona u tom bi pogledu mogla upućivati da se kod „drugih oblika okupljanja“ može raditi o različitim modalitetima „ostvarivanja određenih interesa“, dok god oni nisu usmjereni i na javno izražavanje ili promicanje. Osim što je takve slučajeve, međutim, teško unaprijed shematski odvojiti, ovdje se može javiti i određeni problem vezan uz činjenicu da se „politička, socijalna i nacionalna uvjerenja i ciljevi“ također mogu faktično preklapati s „gospodarskim, vjerskim, kulturnim“ i nešto manje s „humanitarnim, športskim ili zabavnim“ interesima. U smislu zakonske definicije, čini se da taj problem nije prisutan kada se radi o „javnim priredbama“, iako praksa može upućivati i na suprotan zaključak. U svakom slučaju, ovdje se radi o ustavnopravno iznimno zanimljivom fenomenu koji ponovno upućuje na potrebu da se različita javna okupljanja sagledavaju u svojem sinergijskom jedinstvu sa slobodom izražavanja. Štoviše, uz pitanje dosega načela slobode, ovdje se, dakako, teorijski javlja i komplementarno pitanje odgovarajuće „distribucije“ te slobode, odnosno problem primjene načela jednakosti. Daljnje analize u kontekstu hrvatske regulacije prava na javno okupljanje u vezi s time prelaze okvire ovoga rada. U teorijskom smislu, u vezi utjecaja načela slobode i načela jednakosti na kreaciju ustavno zajamčenih prava i sloboda (uključujući i javno okupljanje), kao i u pogledu odnosa između vladavine prava i načela jednakosti, općenito vidi razmatranja B. Smerdela (Smerdel, B. i Sokol, S., *Ustavno pravo*, četvrto neizmijenjeno izdanje, Narodne novine d.d., Zagreb, 2009., osobito na str. 101.-123. te 143.-146.; Smerdel, B., *Temeljne značajke ustavnog poretka Republike Hrvatske na dvadesetu obljetnicu „Božićnog ustava“*, op. cit., na str. 107. i dalje), A. Bačića (Bačić, A., *Vladavina prava i institucije kontrole ustavnosti zakona*, u: *Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava*, Crnić, J. i Filipović, N. (ur.), Hrvatski pravni centar, Organizator, Zagreb (2000.), na str. 25.-57.) te K. Sullivan i G. Gunthera (Sullivan, K. M. i Gunther, G., *Constitutional Law*, op. cit., na str. 1187.-1196.).

¹²⁸ Praksa Ustavnog suda Republike Hrvatske na određeni način potvrđuje ovu ocjenu da se radi o ključnom problemu. U tom je smislu primarno relevantna već spomenuta odluka Ustavnog suda kojom je ukinut Zakon o javnom okupljanju (Odluka broj U-I-3307/2005), ali obzirom da je to učinjeno iz razloga formalne neustavnosti, njezin je doseg za daljnja teorijska razmatranja, osim onoga što je već rečeno u vezi nužnosti regulacije putem organskih zakona, ograničen. U jednoj ranijoj odluci, Ustavni sud je ukinuo odredbu Zakona o javnom okupljanju kojoj je tijelima lokalne samouprave dano načelno pravo određivanja mjesta na kojemu se javno okupljanje može održati, što je ocijenjeno kao suprotno odredbama članka 16., članka 42. i članka 128. tadašnjeg Ustava Republike Hrvatske (Odluka broj U-I-241/1998, 31. ožujka 1999.). Isto je Ustavni sud utvrdio i u pogledu „Zaključka o određivanju mjesta za javna okupljanja“ Grada Zagreba (Odluka broj U-I-242/1998, 14. travnja 1999.). Ovim dvjema ranijim odlukama zapravo su potvrđene ustavne odredbe o tome da ograničenja prava i sloboda spadaju u djelokrug zakonodavca, uz primjenu preciznih, odnosno objektivnih kriterija. Također, tom je prilikom utvrđena i povreda članka 11. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

sud Republike Hrvatske. ¹²⁹

Također, u posljednjem slučaju **ne vrijedi** ona norma Zakona o javnom okupljanju koja definira da se pod „*mirnim okupljanjem i javnim prosvjedom*“ podrazumijeva takvo organizirano okupljanje u kojem sudjeluje „*više od 20 ljudi.*“ ¹³⁰

U vezi mogućih kriterija procjene ustavnosti ove odredbe u onom njezinom segmentu koji se odnosi na prostor oko mjesta na kojima su smještene ili zasjedaju najviše institucije državne vlasti može se dati nekoliko napomena.

Prvo, u ovom se slučaju očito radi o područjima koja izravno spadaju u kategoriju onoga što se u američkoj ustavnoj doktrini i praksi naziva „**tradicionalnim javnim forumom**“, a za koji vrijede i najjači kriteriji procjene zaštite prava na javno okupljanje. ¹³¹

Drugo, radi se također i o određenoj vrsti potpune zabrane, ali u tom je segmentu situacija prilično zanimljiva. Naime, kriterij takve zabrane je zapravo trostruki: najprije, on je **prostorni** (100 metara); zatim, **brojčani** (odnosi se praktično na bilo koji broj sudionika); te, konačno, **sadržajni** (u krugu od sto metara zabranjeno je „*mirno okupljanje i javni prosvjed*“, dakle – prema potpuno preciziranoj dikciji samog Zakona o javnom okupljanju - „*svako organizirano okupljanje, koje se održava radi javnog izražavanja i promicanja političkih, socijalnih i nacionalnih uvjerenja i ciljeva*“). Ova posljednja okolnost od presudnog je značaja za procjenu ustavnosti ovog dijela Zakona. U tom bi se smislu moglo utvrditi kako – u svjetlu očite zakonske kategorizacije (dakle, dopuštena su javna okupljanja, osim onih „*radi javnog izražavanja i promicanja političkih, socijalnih i nacionalnih uvjerenja i ciljeva*“) – hrvatski Zakon o javnom okupljanju, ulazeći u sam sadržaj slobode izražavanja prilikom takvog javnog okupljanja, otvara određeni problem diskriminacije ¹³² koja bi se mogla eventualno opravdati samo i isključivo uz određenu vrstu „*prevladavajućeg javnog interesa*“, a nikako ne i kroz kriterij mogućnosti redovite pravne regulacije „*mjesta, vremena i načina*“. Čini se kako opravdanje za takvu klasifikaciju u hrvatskom ustavno-pravnom

¹²⁹ Vidi članak 11. stavak 1. Zakona o javnom okupljanju.

¹³⁰ Vidi članak 11. stavak 2., odnosno članak 4. stavak 1. Zakona o javnom okupljanju. Za mjesta na kojima se mirna okupljanja i javni prosvjedi, nasuprot tome, mogu održavati, vidi članak 12. stavak 1. i članak 13. Zakona o javnom okupljanju.

¹³¹ Ovdje je, međutim, bitno uočiti kako ta područja – prema hrvatskom Zakonu o javnom okupljanju – nisu nužno i područno fiksirana (obzirom da ne ovise samo o „*sjedištu*“ navedenih institucija, već i o mjestu na kojima one mogu „*zasjedati*“). Obzirom da se mjesto „*zasjedanja*“ može mijenjati po potrebi situacije, potrebno je zaključiti kako se zabrana javnog okupljanja može, ali i ne mora uvijek odnositi na prostor „*tradicionalnog javnog foruma*“, odnosno na područja, primjerice, ulica, trgova i parkova. Takva bi situacija vrijedila, što je lako moguće zamisliti, kada bi navedene institucije zasjedale, primjerice, unutar prostora u kojima su smještene institucije ili pripadnici Oružanih snaga ili Ministarstva obrane, odnosno Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske. Mogućnost procjene ustavnosti u tom bi smislu trebalo sagledavati s aspekta primjene načela razmjernosti.

¹³² U tom segmentu, ključni kriterij je pojam „*političkog uvjerenja*“, koje je člankom 14. stavak 1. Ustava Republike Hrvatske eksplicitno naveden kao osnova zabrane diskriminacije.

sustavu ne postoji.¹³³

Treće, nije potpuno jasno kojom ustavnom osnovom valjanih ograničenja u uživanju prava i sloboda bi se mogla braniti ovakva pravna regulacija.¹³⁴

Četvrto, citirana norma članka 11. stavak 1. Zakona o javnom okupljanju u svim segmentima sadrži i razradu ustavnog načela razmjernosti, ali uz jednu osobito bitnu razliku. Dok se u svim ostalim slučajevima radi o kriteriju zasnovanom na određenom „**funkcionalističkom**“ ili „**vremenskom**“ pristupu, kod zabrane okupljanja oko mjesta gdje se nalaze spomenute institucije radi se o **prostornom parametru** (100 metara). Ustavno **načelo razmjernosti** po svojem se doseg ne bi smjelo odnositi samo na jedan kriterij procjene, u ovom slučaju pojam prostora, koji je, dapače, primarno usmjeren na područje jednoga trga u Gradu Zagrebu, dakle na „tradicionalni javni forum“. Hrvatski zakonodavac bi u tom smislu ustavno-pravno mogao prikladnije razraditi ovaj dio Zakona kako u pogledu **vremena** (restrikcije kao vremenski izuzetak), tako i **načina** (sasvim konkretan broj sudionika koji zbiljski ne dovodi u pitanje održavanje javnog reda i mira, odnosno moguće ga je nadzirati; sloboda javnog okupljanja i slobode izražavanja mogla bi ponovno biti ograničena samo restriktivno, ukoliko u konkretnom slučaju dođe ili bi moglo doći do određene „*jasne i zbiljske opasnosti*“, ali i tada se mora razmotriti mogućnost, primjerice, uklanjanja sudionika s konkretnog prostora na alternativne, susjedne lokacije, za što, čini se, u gradu Zagrebu postoje i odgovarajuće mogućnosti).¹³⁵

¹³³ Isto se može zaključiti i za onaj dio članka 11. stavka 1. Zakona o javnom okupljanju koji praktično ulazi u sadržaj slobode okupljanja i izražavanja kada zabranu na prostorima „*nacionalnih parkova i zaštićenih parkova prirode*“ propisuje jedino ukoliko se ne radi o „*promicanju zaštite prirode i čovjekova okoliša*“. U praksi, međutim, u pogledu javnih okupljanja na prostoru zagrebačkog Trga sv. Marka zabilježeni su i određeni izuzeci, koji obuhvaćaju polaganje svečane predsjedničke prisega, ali i organizaciju javne manifestacije povodom posjeta američkog predsjednika G. W. Busha Republici Hrvatskoj 2008. godine. Razlike između ova dva slučaja ipak su iznimno bitne, ali ujedno i dokazuju mogućnost organizacije mirnog okupljanja na tom mjestu.

¹³⁴ Vidi članak 16. Ustava Republike Hrvatske. Čini se kako je jedini valjani „kandidat“ u tom smislu „*zaštita pravnog poretka*“, ali takva potencijalna kvalifikacija ipak podliježe obvezi jasnog i nedvosmislenog dokazivanja u konkretnom ustavnosudskom postupku. S druge strane, zaštita „*sloboda i prava drugih ljudi*“ izravno vodi ponovno prema problemu „distribucije“ prava i sloboda, odnosno jednakopravnog tretmanu onih koji se već nalaze na tom prostoru (dakle, onih koji se „mirno okupljaju i javno prosvjeduju“ te ostalih, čija prava i slobode se imaju štiti). Potpuna zabrana u tom smislu, međutim, ima valjane alternative (u obvezi poduzimanja određenih sigurnosnih mjera, odnosno održavanja „reda i mira“, što propisuje i sam Zakon o javnom okupljanju; te u mogućnosti izricanja prikladnih sankcija za poštivanje pravila mirnog okupljanja i javnog prosvjeda). Ove alternative vrijedile bi i za zaštitu „javnog morala“ i „zdravlja“.

¹³⁵ Sagledana u cjelini, problematika u ovom posljednjem segmentu izravno upućuje na potrebu razmatranja mogućnosti primjene „blažih alternativnih rješenja“. Na općoj razini, prijedlog ovih kriterija procjene vrijedio bi svakako i za hrvatski Ustavni sud. Prikladno doktrinarno obrazloženje u tom pogledu – a u vezi potrebe izgradnje „zbiljskog ustavnog sustava“ – nudi B. Smerdel, koji tvrdi da proces „*ozbiljenja Ustava*“ podrazumijeva kako „*razradu ustavnih načela u zakonodavstvu*“, tako i „*djelovanje sudbenih i inih tijela ovlaštenih za zaštitu prava*“, čime se „*izgrađuje zbiljski ustavni sustav...*“. Vidi: Smerdel, B., *Ustav, međunarodno pravo i politička kriza – Problemi zaštite ljudskih prava u Hrvatskoj i međunarodni mehanizmi*, Zakonitost (47), (1993.), broj 8-12, na str. 508..

V. ZAKLJUČAK

Kako je ranije već istaknuto, inicijalna pretpostavka ovoga rada bila je da su komparativna iskustva u pogledu mogućnosti analize temeljnih ustavno zajamčenih prava i sloboda (primjer kojih je na ovom mjestu bilo javno okupljanje) izravno relevantna i za prosudbu hrvatskog primjera. U vezi s time, navedeno je i normativno opravdanje te pretpostavke: ono, naime, koje je sadržano u uvjerenju da prava i slobode po prirodi stvari u cijeloj svojoj komparativnoj širini provociraju ista ili vrlo slična pitanja. Kako je vidljivo iz prethodnih razmatranja, ta se pretpostavka – barem u ovom slučaju procjene prava na javno okupljanje – pokazala točnom.

Iako hrvatski Zakon o javnom okupljanju sadrži određene ustavno-pravne nedostatke (obveza navođenja svrhe javnog okupljanja; zabrane u „sadržajnom“ smislu; neadekvatna razrada ustavnog načela razmjernosti), zaključci koji bi se na ovom mjestu mogli navesti ipak su znatno širi od sumarnog prikaza striktno pravnih kriterija procjene ustavnosti prava na javno okupljanje i mirni prosvjed.

Naime, razvoj konstitucionalizma općenito nije proces koji se odvija u kratkim povijesnim razmacima. To osobito vrijedi za pojam temeljnih ljudskih prava i sloboda koje su u komparativnim i međunarodno-pravnim okvirima svoju punu afirmaciju dosegle, u pravilu, tek u drugoj polovici 20. stoljeća. To ujedno, s jedne strane, znači da hrvatski primjer u tom pogledu nije u kritički značajnom vremenskom zaostatku. S druge je strane, također, važno uočiti kako se specifično hrvatsko iskustvo sasvim prikladno može nadovezati na opće teme ustavnog prava razvijene u usporednim sustavima, iz čega proizlazi i njegov temeljni „doktrinarni“ i „praktični“ potencijal.¹³⁶

Istovremeno, ideja ljudskih prava i temeljnih sloboda obilježena je određenim vrijednosno-progresivnim razvojem, ali i činjenicom da vremenom sve više dobiva na važnosti, što u kontekstu prava na javno okupljanje jasno pokazuje i hrvatski slučaj.¹³⁷

¹³⁶ O tome, primjerice, vidi: Gardašević, Đ. i Smerdel, B., *Ustavopravni razvitak i uloga znanosti: povodom dvadeset godina Ustava Republike Hrvatske*, u: *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi*, Smerdel, B. i Gardašević, Đ. (ur.), Hrvatska udruga za ustavno pravo, Zagreb (2011.), na str. V.-X..

¹³⁷ U tom smislu, A. Bačić navodi da će „činjenica postojanja temeljnih prava i sloboda u Ustavu Republike Hrvatske s vremenom sve više dobivati na težini“ pri čemu je za „budućnost ustavne demokracije“ normativno važno „da se Republika Hrvatska veže za određene vrijednosti koje nadilaze produkciju prolaznih legislatura.“ Vidi: Bačić, A., *Interpretacija ustava i funkcija promocije konstitucionalizma, Vladavina prava*, god. II, br. 2. (1998.), na str. 57. i 58.. Za afirmaciju teze o „progresivnom razvoju“ ideje temeljnih prava i sloboda, vidi također: Favoreu, L. et al., *Droit des libertés fondamentales*, 4^e édition, Éditions Dalloz, Paris, 2007., na str. 59.-71.. Za kritiku takve teze vidi: Colliard, C.-A. i Letteron, R., *Libertés publiques*, op. cit., na str. 3.-6.. Osim toga, na ovom se mjestu mogu navesti i neka dodatna vrijednosna zapažanja vezana uz ustavnu ulogu prava na javno okupljanje, osobito kada se radi o krucijalnom pitanju odnosa između pojedinca i zajednice, odnosno pojedinca ili skupina i institucija. U tom smislu, na općem konceptijskom nivou, pravo na javno okupljanje i njemu korelativna sloboda izražavanja tako se može i mora sagledavati i kao jedno od sredstava postizanja „...kvalitetnog (optimalnog) društvenog razvoja“ za koji vrijedi „harmoniziranje sa sinergijskim učinkom odnosa između zajednice (od lokalne do nadnacionalne) i građanina kao pojedinca.“ (ovu opću relaciju navodi Z. Lauc, u: Lauc, Z., *O ustavnoj demokraciji*, Politička misao, vol. XXXV, br. 3. (1998.), na str. 137. i 138.), ali i kao,

Konačno, iako koncepcija ljudskih prava i sloboda predstavlja specifičnu razradu načela slobode pojedinca (ili skupina) u odnosu na javnu vlast, taj odnos, obzirom na ulogu ustava kao „*integracijskog sredstva*“¹³⁸, ne treba nužno gledati kao odnos nepomirljivo suprotstavljenih interesa, već kao odnos zamišljen u cilju ostvarenja najboljih uvjeta za uspostavu prikladnog dijaloga u političkoj zajednici, u čemu i pravo javnog okupljanja zauzima svoje istaknuto mjesto.

Da u tom pogledu može i, u demokratskom sustavu, dapače mora biti određenih suprotnosti, sasvim je jasno, ali to je „*cijena koja se mora platiti*“¹³⁹ u državi koja garantira slobodu okupljanja i izražavanja, čija je dapače „...*funkcija da poziva na neslaganje...*“ te koja „... *uistinu svojem uzvišenom cilju najbolje služi kada potiče nemir, kreira nezadovoljstvo sa stanjem koje postoji ili čak pokreće ljude na bijes.*“¹⁴⁰

THE RIGHT TO PUBLIC ASSEMBLY IN CROATIAN AND COMPARATIVE LAW

As one of the fundamental rights and freedoms, the right to public assembly is guaranteed by a range of international legal documents and national constitutions. In this paper an analysis is given of the comparative ways this law is regulated in three countries (France, the United States of America, and the Republic of Croatia). The basic issues for analysis in this sense are: the connection between the law and public assembly and peaceful protest with freedom of expression; the problem of the space designated for holding public assemblies; and the constitutional possibilities for its limitation regarding prohibition, prevention and suspension. The normative proposition of work is contained in the thesis that comparative experiences (at least at the level of the general category of analysis) is directly relevant also for the evaluation of Croatian constitutional and legal organisation of rights to public assembly.

Key words: *right to public assembly, peaceful protest, human rights and freedoms, public forum.*

mutatis mutandis, jedan od načina ostvarenja „*empirijske ustavne legitimacije institucija*“ (O tome vidi: Bačić, A., *Ustavna transformacija Republike Hrvatske i izazovi legitimnosti*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 53 (5), (2003.), na str. 1080.-1083.. Navedeni autor ovaj termin koristi primarno da bi objasnio uvjete legitimnosti u „strukturalnoj“, odnosno institucionalnoj ustavnoj domeni, ali „empirijska ustavna legitimacija institucija“ prikladno se može povezati i s načinima na koji se štite i izvršavaju temeljna ustavna prava i slobode, a osobito pravo na javno okupljanje i, dakako, sloboda izražavanja.).

¹³⁸ Tako B. Smerdel, u: Smerdel, B., *Promjena vlasti i izgledi ustavne vladavine*, u: *Hrvatska – kako dalje (zadanošći i mogućnosti)*, Kregar, J., Puljiž, V. i Ravlič, Š. (ur.), Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu i Centar za demokraciju i pravo „Miko Tripalo“, Zagreb (2004.), na str. 92..

¹³⁹ Tako u: Sullivan, K. M. i Gunther, G., *Constitutional Law*, op. cit., na str. 1192..

¹⁴⁰ Terminiello v. Chicago, 337 U.S. 1, 4 (1949).