

Sreten Jugović*

Pravni režim javnih okupljanja u Republici Srbiji

Sadržaj

1. Uvod
2. Sloboda zbora i mirnog okupljanja
3. Prostor za održavanje javnog skupa
4. Prijavljivanje javnog skupa
5. Obezbeđivanje javnih skupova
6. Zabrana i prekid javnog skupa
7. Zaključak

1. Uvod

Neizvesnost održavanja najavljene LGBT parade, kao i njena prošlogodišnja zabrana, zatim dosadašnja sudska praksa zaštite slobode okupljanja Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP) i Suda pravde EU (SPEU) i, konačno, neodgovarajući kvalitet Zakona o okupljanju građana po oceni Ustavnog suda, predstavljaju podsticaje za analizu pravnog režima javnih okupljanja (javnih skupova) u Republici Srbiji.

Pored toga što se definiše u zakonodavstvu i sudskoj praksi, javni skup predstavlja predmet interesovanja brojnih javnopravnih teoretičara. Njime se najčešće označavaju različita okupljanja građana, u cilju javnog izražavanja stavova da bi se odbranile određene ideje ili ostvarili interesi.¹ Izraz javni skup upotrebljava se kao genusni pojam za zborove, manifestacije, demonstracije, povorke, defilee, sportske priredbe i druga javna okupljanja.² Tako se u

* Autor je vanredni profesor Kriminalističko – policijskog Univerziteta u Beogradu. E-mail: sretenjugovic@gmail.com.

¹ U teoriji su se iskristalisala četiri obeležja pojma javni skup. To su: 1) njegova privremena priroda (po tome se on razlikuje od trajnijih oblika okupljanja (npr. udruživanja); 2) njegovo organizovanje radi ostvarivanja određene svrhe ili cilja (nije reč o slučajnom okupljanju); 3) konkretan cilj okupljanja je izražavanje ideja ili mišljenja da bi se ostvarili interesi; 4) bitnost mesta za njegovo ostvarivanje. V. npr. C-A. Colliard/R. Leteron, *Libertes publiques*, Paris 2005, ss. 498-499.

² Ma koliko se činio jednostavnim ovaj pojam imao je svoj dug istorijski razvoj. Najrazvijeniju klasifikaciju javnih skupova poznaje francusko pravo. V. npr. A. Decocq/J. Montreuil/J. Buisson, *Le droit de la police*, Paris 1991, ss. 101-109.

francuskom pravu pravi razlika između *javnih skupova, manifestacije i javnog zbora*³, a u nemačkom pravu sloboda okupljanja je osnovno pravo koje sme da se ograničava samo ustavom, a zabrana ili rasturanje javnog skupa dolazi u obzir samo kao krajnja mera, pri čemu moraju postojati činjenice koje opravdavaju pretpostavku ugrožavanja bezbednosti. Takođe, u nemačkom pravu postoji razlika između javnih okupljanja i nejavnih okupljanja (što odgovara razlici između javnog i privatnog skupa u francuskom pravu), a na nejavna okupljanja primenjuje se „opšte policijsko pravo“.⁴

Zakonska rešenja o okupljanju građana treba da su konzistentna i harmonizovana, ali i saglasna sa međunarodnopravnim i ustavnim odredbama, što u Srbiji nije slučaj. Zakon o okupljanju građana⁵ u Republici Srbiji ne odgovara društvenim uslovima i stepenu demokratskog razvoja. Ovo je vidljivo već iz činjenice da je Zakon donesen još 1992. godine i da nije usklađivan sa Ustavom Srbije iz 2006. godine. Međutim, dugotrajnost njegove primene i, još značajnije, faktički nesputavano ostvarivanje slobode okupljanja u Srbiji, vidljivo i po tome što sudska praksa u ovim pitanjima gotovo da ne postoji, potvrdili su njegov značaj u prošlom vremenu. Ipak, rok za njegovo usklađivanje sa Ustavom, kako iz formalnih tako i iz sadržinskih razloga, istekao je još pre gotovo sedam godina.

Uopšteno posmatrano, Zakon o okupljanju građana (dalje: Zakon) trebalo bi da doživi temeljnu rekonstrukciju u pojedinim, bitnim segmentima ostvarivanja i zaštite prava na javno okupljanje. To se naročito odnosi na inoviranje odredaba o *prijavljivanju* javnih skupova, o „primerenom prostoru“ za održavanje skupova, kao i na usklađivanje zakonskih i ustavnih *razloga za ograničavanje* slobode okupljanja. Najzad, poseban, a može se reći i najveći problem predstavlja činjenica da ne postoje realne pravne pretpostavke za *sudsku zaštitu* ograničenja slobode okupljanja, što je nužan uslov ostvarivanja principa pravna država.⁶

2. Sloboda zbora i mirnog okupljanja

Sloboda zbora i drugog mirnog okupljanja zauzima značajno mesto u korpusu ljudskih prava na međunarodnoj ravni i u pojedinačnim pravnim sistemima. Brojni međunarodni dokumenti zajemčuju slobodu mirnog okupljanja (npr. član 21 PGPP, član 11 EKLJP, član 12 Povelje o osnovnim pravima EU). Reč je o temeljnoj slobodi ustavnog ranga. Pravo na mirno okupljanje, ipak, nije apsolutnog karaktera. Kako to predviđa EKLJP, za vršenje ovog prava ne smeju se postavljati nikakva ograničenja, osim onih koja su propisana zakonom i koja su neophodna u demokratskom društvu u interesu nacionalne ili javne bezbednosti, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih.⁷ Međutim, savremeno

³ V. *Ibid*, s. 101; J. Rivero, *Les Libertés publiques – 2/Le regime des principales libertes*, Paris 1977, s. 360; Đ. Gardašević, Pravo na javno okupljanje u hrvatskom i komparativnom pravu, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Split 3/2011, ss. 490-497.

⁴ H. Liskén/E. Denninger, *Handbuch des Polizeirechts*, München 1992.

⁵ Sl. gl. SRS 51/92, 53/93, 67/93 i 48/94; Sl. l. SRJ 21/2001 – odluka SUS; Sl. gl. RS 101/05 – dr. zakon.

⁶ Pravna država nužno podrazumeva, kako je to isticao O. Mayer „sudski upotrebljivo formiranje uprave“. O. Mayer, *Das Deutsche Verwaltungsrecht*, Berlin 1961, ss. 62 i 85. E. Šarčević, *Der Rechtsstaat*, Leipzig 1996, s. 55. Od istog autora videti i predgovor Pravna država i upravni spor, u: E. Šarčević (ur), *Upravni spor i organizacija upravnih sudova*, Sarajevo 2013, ss. 7-15.

⁷ Sloboda mirnog okupljanja zajemčena čl. 11 Evropske konvencije o ljudskim pravima, tesno je povezana sa slobodom izražavanja (čl. 10), koja je, u stvari, neophodna pretpostavka slobode zbora. Isti akt je dozvolio da se

pravo propisuje stroge mehanizme za ograničavanje slobode okupljanja iz navedenih razloga. Potrebno je da postoje činjenice koje opravdavaju pretpostavke za ograničavanje, a bitan je način i postupak ograničavanja, odnosno zabrane javnog skupa. Tako se dolazi do srazmernosti (koja je deo zakonitosti) kao ključnog principa ograničavanja slobode okupljanja.⁸ U francuskoj doktrini je naglašeno kako su upravni sudovi dugo vremena zauzimali izrazito samo-ograničavajuću poziciju „proveravajući samo realnost opasnosti za javni poredak“, ali ne i to „raspolaze li policija ostalim (blažim) sredstvima zaštite javnog poretka, osim same zabrane“.⁹ Uvažavajući srazmernost na evropskom nivou, Državni savet je obrazložio kako prefekt „nije mogao doneti odluku o generalnoj zabrani koja je, u datim okolnostima prekoračila potrebu preduzimanja mera koje su bile opravdane nužnostima održavanja javnog poretka“.¹⁰ Srazmernost je opšti princip ne samo upravnog, nego i nemačkog javnog prava u celosti. Od samih početaka Evropski sud primenjuje načelo srazmernosti.¹¹

Valja primetiti da je i SPEU ušao u ocenu srazmernosti (proporcionalnosti) ograničenja nametnutih trgovini unutar zajednice odnosno da li se pravo na slobodu izražavanja i okupljanja moglo ostvariti primenom nekih manje restriktivnih mera. U tom smislu SPEU je zaključio da bi nametanje strožih uslova koji se odnose kako na mesto održavanja (npr. pored autoputa), tako i na dužinu trajanja (ograničeno trajanje od svega nekoliko sati) demonstracija predstavljalo preterano restriktivno ograničenje koje lišava akciju svog suštinskog sastavnog dela. Konačno SPEU primećuje da dok nadležne vlasti moraju nastojati da ograniče, koliko god je to moguće, neizbežne efekte demonstracija na autoputu na slobodu kretanja, moraju vagati taj interes sa interesima demonstranata, koji nastoje da privuku pažnju javnosti na ciljeve njihove akcije.¹²

Sloboda mirnog okupljanja uređena je važećim ustavom Srbije¹³ (iz 2006. godine) drukčije u odnosu na Ustav Srbije iz 1990. godine. Sloboda zбора i drugog mirnog okupljanja zajamčena je ovim kao i prethodnim ustavom, što znači da su javna okupljanja građana slobodna, dakle javni skupovi se ne odobravaju, već se sloboda okupljanja ostvaruje neposredno na osnovu ustava, samo se zakonom može ograničiti (iz ustavnih razloga).¹⁴ I važeći, kao i prethodni ustav, kao

zakonom ograniči vršenje slobode javnog okupljanja pripadnicima oružanih snaga, policiji ili državnoj upravi. Ukoliko neko ponašanje postane nasilničko, takvo okupljanje više nije zaštićeno odredbama EKLJP. D. Popović, *Evropsko pravo ljudskih prava*, Beograd 2012, s. 363.

⁸ Proporcionalnost (srazmernost) je sastavni deo načela zakonitosti. Ona se iz krivičnog i policijskog prava „preselila“ u celokupno upravno i, uopšte, javno pravo. Smisao načela srazmernosti je u tome, kako je to još formulisao nemačko-švajcarski teoretičar F. Flajner, s početka 20. veka „da policija ne puca iz topova na vrapce“. Princip srazmernosti (proporcionalnosti) štiti i Evropski sud za ljudska prava, a iz „zahvatajuće uprave“, sve više se širi i na područje „činidbene uprave“, delatnost javnih službi. U tom smislu, ocenjujući zakonitost odluka policijskih organa o zabrani javnog okupljanja, sudovi svoju aktivnost ocene *proširuju* i na srazmernost, tj. da li je policija imala na raspolaganju druga, alternativna blaža sredstva i mere na raspolaganju, do zabrane skupa. V. npr. M. Petrović/M. Prica, *Uvod u velike pravne i upravne sisteme*, Niš 2013, ss. 344-349.

⁹ Colliard/Leteron (bel. 1), s. 504.

¹⁰ *Ibid*, s. 505.

¹¹ Petrović (bel. 8), ss. 346-349.

¹² Sudovi zemalja članica, pod uticajem evropske judikature, počeli su da primenjuju princip srazmernosti ukoliko se radilo o primeni zajedničkog prava Unije, da bi mu priznali značaj opšteg principa i u oblastima koje nisu strogo vezane za to pravo. Za pregled prakse ESLJP I SPEU u pogledu slobode okupljanja i udruživanja videti:

<http://www.eucharter.org/home.php?page-id=85#ftn13>.

¹³ Sl. gl. RS 88/06.

¹⁴ U dosadašnjoj jurisprudenciji Evropskog suda za ljudska prava zauzet je stav da podvrgavanje skupova sistemu dozvola nije u načelu u suprotnosti sa zajamčenom slobodom zбора, jer vlasti treba da obezbede mirnu prirodu

vrste slobode okupljanja navodi zborove i druga okupljanja i tako zadržava otvoreni karakter tog pojma („zborovi, demonstracije i druga okupljanja“, član 54, stav 3), što je načelno ispravan pristup, budući da je ustav, po pravilu, akt visokog nivoa opštosti. Međutim, Ustav je doneo dve bitne novine u vezi sa pravom na slobodu okupljanja. Prva se odnosi na prijavljivanje javnih skupova, a druga na nešto izmenjene (proširene) razloge za ograničavanje slobode okupljanja. Naime, u članu 54 Ustava Srbije kaže se: *mirno okupljanje građana je slobodno* (stav 1); *okupljanje u zatvorenom prostoru ne podleže odobrenju, ni prijavljivanju* (stav 2); *zborovi, demonstracije i druga okupljanja građana na otvorenom prostoru prijavljuju se državnom organu, u skladu sa zakonom* (stav 3); *sloboda okupljanja može se zakonom ograničiti samo ako je to neophodno radi zaštite javnog zdravlja, morala, prava drugih ili bezbednosti Republike Srbije* (stav 4).

3. Prostor za održavanje javnog skupa

Problem prostora se, zbog svoje simbioze sa javnim okupljanjem, zapravo javlja kao jedno od ključnih normativnih pitanja ostvarivanja ovog prava, na šta upućuju i komparativna iskustva.¹⁵ Načelno, primereni prostor se sve elastičnije shvata. Čini se da zakonske odredbe o primerenom prostoru sve teže korespondiraju sa savremenim ustavnim rešenjima o slobodi okupljanja. U tom smislu se pomera i sudska praksa koja od restriktivnog shvatanja prostora i vremena za održavanje javnih skupova, sve više evoluirala ka liberalnom shvatanju primerenog prostora. Ova tendencija naročito je vidljiva u američkom pravu, a usled konvergencije postoji i u pravu EU. Preokret u tom smislu učinio je Vrhovni sud SAD u predmetu *Haque v. CIO* iz 1939. godine, učinivši „ulice i parkove“ slobodnim za javne rasprave i iznošenje ideja bez obzira na njihov predmet.¹⁶

Zakonom o okupljanju građana iz 1992. godine, članom 2 definisano je da se okupljanjem građana smatra sazivanje i održavanje zbora ili drugog skupa na za to primerenom prostoru (u daljem tekstu: javni skup)“. Zakonodavac ne razvrstava javne skupove, već sledi ustavni pristup prema kojem se navode zborovi i druga okupljanja.

Primereni prostor, je takođe element zakonskog pojma javni skup (član 2, stav 2-6). Pri tom, prostor je primeren ako je pristupačan i pogodan za okupljanje lica čiji broj i identitet nisu unapred određeni. I, drugo, prostor treba da je pristupačan i pogodan da ne dovodi do ugrožavanja zdravlja, javnog morala, ometanja bezbednosti saobraćaja ili bezbednosti ljudi i imovine (ustavni razlozi za ograničavanje slobode okupljanja po Ustavu iz 1990). Primereni prostori određuju se aktom opštine, odnosno grada. Na tom prostoru javni skup se može održavati od 8 do 14 i od 18 do 23 sata i može trajati najduže tri sata. Izuzetak je prostor u blizini i u vreme neposredno pre i u toku zasedanja skupštine, gde se i kada se javni skup ne može održavati.¹⁷ Zakonom je posebno utvrđen i „javni skup u pokretu“, koji bi prema zakonskim

skupa. *Rassemblement juraisien v. Switzerland* (1979). Navedeno prema D. Simović/D. Avramović/R. Zekavica, *Ljudska prava*, Beograd 2013, s. 220.

¹⁵ U angloameričkom pravu prostor za slobodu okupljanja se jasno praktično i doktrinarno definiše u okviru teorije „javnog foruma“ (*Public Forum Theory*).

¹⁶ Opširnije Đ. Gardašević, *Pravo na javno okupljanje u hrvatskom i komparativnom pravu* (bel. 3), s. 500.

¹⁷ Na prostorna i vremenska ograničenja slobode okupljanja ispred zgrada skupštine, vlade, predsednika Republike i drugih najznačajnijih organa vlasti teorija ne gleda blagonaklono. Štaviše, takve odredbe često su predmet kritike, budući da se zborovi i demonstracije uglavnom organizuju da bi se slobodno izrazili određeni stavovi, stoga se

odredbama (član 3 i član 6, stav 4) mogao da se definiše kao prijavljeno i na određenom prostoru neprekidno kretanje učesnika javnog skupa utvrđenom trasom od mesta polaska do mesta završetka tog kretanja.

Budućim zakonskim rešenjima potrebno uspostaviti *ravnotežu* između primerenog (pogodnog) prostora i ostvarivanja slobode okupljanja. Rigidne odredbe o primerenom prostoru svakako suštinski dovode do ograničavanja prava na mirno okupljanje i demonstracije i izigravaju ustavna rešenja o slobodi okupljanja. Suprotno tome, previše liberalno shvaćen, primeren prostor može dovesti do neopravdnog zastoja u svakodnevnom, „običnom životu“. Potrebno je, dakle, konkretizovati primeren prostor u odnosu na prava drugih. Takođe, postoji dilema da li može opstati odredba prema kojoj se primereni prostori određuju aktom opštine ili grada, jer ograničenja prava i sloboda moguće je utvrđivati samo zakonom, u skladu sa Ustavom, uz primenu preciznih, odnosno objektivnih kriterijuma, a ne i aktom slabije snage od zakona (član 20 Ustava Srbije).¹⁸ Ova odredba se ionako ne primenjuje u praksi. Ograničenja koja se odnose na prostor ispred neposredno pre i u toku zasedanja (ili na prostor ispred organa državne vlasti u pojedinim sistemima), takođe su donekle u suprotnosti sa samom idejom javnog zbora i slobodom izražavanja, premda ih je, čini se, moguće zadržati, jer se ona nategnutim tumačenjem mogu podvesti pod ustavne razloge navedene kao „prava drugih“, ili „bezbednosti Republike Srbije“. Ona, u načelu odgovaraju američkoj teoriji „tradicionalnog javnog foruma“.¹⁹, a to znači najrestriktivniji pristup slobodi okupljanja.

4. Prijavljivanje javnog skupa

Odredbe postojećeg zakona o prijavljivanju javnih skupova u suprotnosti su sa Ustavom iz 2006, koji predviđa prijavljivanje samo javnih skupova na otvorenom prostoru, dok po važećem zakonu svi javni skupovi podležu obavezi prijavljivanja. Kako je ustavni rok od godinu dana za donošenje zakona u skladu sa Ustavom, istekao, to bi sada trebalo Ustav da se neposredno primenjuje u tom delu. Međutim, problem je u tome što policijska praksa primenjuje neposredno zakone, te može da se oslanja na zastarela zakonska rešenja o prijavljivanju skupova. Dobro je što se, u načelu u praksi daje prednost ustavnim rešenjima o prijavljivanju javnih skupova i što se ne pristupa onemogućavanju neprijavljenih javnih skupova.²⁰ Stoga je budućim zakonom potrebno eliminisati odredbe kojima se reguliše javno okupljanje u zatvorenom prostoru. Ono, razume se, i dalje predstavlja bitnu činjenicu za postupanje policije, samo što policija za njih ne saznaje iz prijave, već na druge načine. Problem može da predstavlja i fleksibilnost granice između zatvorenog i otvorenog prostora, a neki prostori su i jedno i drugo. No, to su faktička a ne pravna pitanja, koja policijska praksa, u pogledu prijavljivanja, treba da rešava na način da,

prostor ispred sedišta onih kojima su namenjeni čini najpogodnijim. Uprkos tome, mnogi zakoni o javnim okupljanjima, radi zaštite prava drugih, javnog reda i bezbednosti, sadrže takve odredbe. Videti npr. Zakon o javnom okupljanju Hrvatske, članak 11, stavak 1. Više o tome: Dj. Gardašević (bel. 1), ss. 487-519.

¹⁸ Prostor bi trebalo odrediti kombinovanjem pozitivnog i negativnog merila. Primeren prostor bio bi svaki onaj otvoreni prostor koji je pristupačan i pogodan za prisustvo većeg broja nepoznatih lica, osim onog na kojem može doći do ugrožavanja javnog zdravlja, morala, prava drugih ili bezbednosti Republike Srbije, kao i prostor ispred zakonom određenih državnih organa.

¹⁹ Gardašević (bel. 3), s. 516.

²⁰ Kao što je još primetio I. Krbek, primenjivač zakona i drugih propisa uvek, u krajnjem mora voditi računa o ustavnim normama, koje opet ne treba svoditi na pisani ustav. I. Krbek, *Zakonitost uprave*, Zagreb 1936, s. 51.

uvek kada postoji dilema da li je neki prostor otvoren ili zatvoren (npr. automatski pokretni krovovi na sportskim terenima, halama i sl.) ima se uzeti da je reč o zatvorenom prostoru, te stoga ne postoji obaveza njihovog prijavljivanja.

Za javni skup stranaca, odnosno sazivanje, održavanje i istupanje stranaca na takvom skupu, nije dovoljna prijava skupa, već je potrebno prethodno *odobrenje* policije. Također, Ustav od 2006. godine slobodu okupljanja proklamuje isključivo u korist građana (član 54, stav 1). Kako razlozi okupljanja stranaca nisu isključivo političke prirode, to je „Ustavom trebalo, pod određenim uslovima, ovo pravo proklamovati i u korist stranaca“.²¹ Dobar primer predstavljaju rešenja iz Zakona o policiji, prema kojima se bezbednosna zaštita pruža svima koji se nalaze ili zateknu na teritoriji Srbije, a ne samo građanima (državljanima) Srbije (član 1, stav 3 i član 11, stav 1 Zakona o policiji). No, iako sloboda okupljanja stranaca nije izričito proklamovana Ustavom, novim zakonskim rešenjima moguće je utvrditi jedinstven (istovetan) pravni režim slobode okupljanja, dakle sistem prijave za određene skupove, a ne odobrenja. Ovo zbog toga što se na taj način, pre svega smanjuje administriranje u ostvarivanju prava na okupljanje, zatim demokratske slobode se podižu na viši nivo, a u svakom slučaju proklamovanu slobodu moguće je ograničiti u skladu sa Zakonom, ukoliko nastupi neki od navedenih razloga. Stoga, dobijanje odobrenja za javno okupljanje stranaca postaje izlišno.

Premda je Ustavom predviđeno prijavljivanje javnih skupova na otvorenom prostoru, budućim zakonskim rešenjima mogla bi se restriktivnije urediti obaveza prijavljivanja, dakle samo određenih, a ne svih javnih skupova na otvorenom, u skladu sa brojem učesnika i prirodom i ciljem (svrhom) skupa.

5. Obezbeđivanje javnih skupova

Da bi se shvatila suština prava na mirno okupljanje potrebno je ukratko osvrnuti se na položaj i nadležnosti policije u vezi sa tim. Laički i manji deo stručne javnosti, prenebregavajući ulogu policije smatra da policija treba bezuslovno da razbija demonstracije. Njena dužnost je upravo suprotna, da omogući javno okupljanje i mirne demonstracije. U tom smislu, pravilo koje sadrži savremeno zakonodavstvo je da za red na skupu odgovara sazivač, a za bezbednost javnog skupa – policija. Uslovno govoreći, misija policije u pogledu javnih skupova je dvojaka. S jedne strane, policija po definiciji štiti slobode i prava građana, dakle i pravo na slobodu okupljanja građana, stoga je dužna da obezbedi ostvarivanje tog prava.²² S druge strane, policija je dužna da štiti i zaštititi javni red, prava i slobode drugih, bezbednost Republike, a pojedini javni skupovi mogu predstavljati latentan izvor ugrožavanja javnog reda i bezbednosti. Tako je policija u delikatnoj situaciji. Od nje, kao reprezentanta države očekuje se, i ona je dužna da svakome obezbedi mirno uživanje prava na slobodu okupljanja, dakle da zaštititi učesnike skupa, npr. demonstrante od protivdemonstranata. Od nje se takođe očekuje, i ona je dužna da zaštititi i javni red, dakle ljude i

²¹ D. Simović/R. Zekavica, *Policija i ljudska prava*, Beograd 2012, s. 306.

²² U odnosu na slobodu zbora u teoriji se ističe dvostruka obaveza države. S jedne strane, obaveza države je negativna i ona podrazumeva uzdržavanje od svih aktivnosti koje bi ometale mirna okupljanja. S druge strane, pozitivna obaveza znači da je ona dužna da obezbedi ostvarivanje ovog prava. Kako je to istakao Evropski sud za ljudska prava u jednoj od svojih odluka „istinska, stvarna sloboda mirnog okupljanja ne može se svesti na prostu dužnost države da se ne meša“. *V. Plattform „Arzte Fur das leben“ v. Austria* (1988). Simović/Avramović/Zekavica (bel. 14), s. 220.

imovinu, kao i bezbednost Republike od učesnika javnog skupa, naročito u slučaju građanskih nereda. U normalnim okolnostima policija se tako i ponaša, svojim prisustvom deluje preventivno, usmeravajuće, što je najčešće dovoljno. Ona istovremeno deluje i represivno, budući da prisustvo većeg broja dobro opremljenih policijskih snaga predstavlja i državnu (psihološku) prisilu. Isto tako, ona preduzima mere i radnje na „licu mesta“, tako što usmerava kretanje učesnika skupa i drugih građana, „blokira“ određene površine i objekte, izdaje upozorenja i naređenja i primenjuje druga policijska ovlašćenja, radi ostvarivanja slobode okupljanja.

Samo izuzetno, i strogo restriktivno, policija može da interveniše tako što upotrebljava i sredstva prinude radi održavanja i uspostavljanja narušenog javnog reda, odnosno radi zaštite prava građana ili bezbednosti Republike Srbije, uz puno poštovanje principa *zakonitosti* i *srazmernosti*. Istovremeno, u takvim okolnostima, kada se učesnici javnog skupa ne razidu ni nakon izricanja opomena (upozorenja) i naređenja koji su predviđeni zakonom ili okupljeni pojedinci koji učestvuju u skupu svojim delovanjem počine neko od krivičnih dela protiv ustavom utvrđenog poretka ili bezbednosti, javnog reda ili izvrše neki od prekršaja protiv javnog reda, policija postupa tako što krivična i prekršajna dela otkriva, njihove učinioce privodi nadležnim organima, uz obezbeđenje i dostavljanje dokaza. Ali, kad je reč o ostvarivanju prava na javno okupljanje, ona je prevashodno dužna da štiti bezbednost učesnika javnog skupa koji mirno uživaju svoje ustavno pravo. Međutim, kad mirno okupljanje preraste u remećenje javnog reda i bezbednosti, policija se rukovodi principom oportuniteta (izbora prioriteta) i, po pravilu, u zavisnosti od situacije, prednost daje javnom redu naspram slobode okupljanja, dakle nastoji da uspostavi javni red, koji ima prioritet i predstavlja „viši cilj“ od ostvarivanja slobode okupljanja, koje je iz mirnog okupljanja očevidno preraslo u „nemirno“ okupljanje. Ali ona i tada mora voditi računa o bezbednosti mirnih učesnika skupa, kao i ostalih lica, npr. slučajnih prolaznika. Ako pak okupljene demonstrante koji mirno uživaju svoje ustavno pravo, napadnu protivdemonstranti, policija je dužna da zaštititi učesnike skupa. Za postupanje policije u obezbeđivanju javnih skupova, bitna je dobra procena situacije, planiranje obezbeđenja, organizovanje i rukovođenje na licu mesta, dobra obučenost policajaca, njihovo zakonito, celishodno, neposredno i konkretno postupanje.

6. Zabrana i prekid javnog skupa

U američkoj i britanskoj sudskoj praksi, koja je delovala i na evropske pravosudne sisteme, nastao je pravni standard jasne i neposredne opasnosti (*clear and present danger test*), koji treba da posluži za procenu svih okolnosti zbog kojih bi bilo opravdano zabraniti neko javno okupljanje.²³ U tom smislu, sloboda mirnog okupljanja može biti zabranjena jedino na osnovu postojanja činjenica jasne i neposredne opasnosti po druge zaštićene vrednosti i da je to nužno u demokratskom društvu.

Zabrana skupova zbog opštih i neodređenih razloga ili u slučaju prostih sumnji predstavljala bi povredu slobode zboru. Ilustrativna može biti odluka ESLJP u predmetu *Rassemblement jurassien v. Switzerland* (1979), u kojoj je zauzet stav da „opšta zabrana demonstracija može biti opravdana samo ukoliko postoji stvarna opasnost da se one pretvore u nemire koji se ne mogu

²³ B. Smerdel/S. Sokol, *Ustavno pravo*, Zagreb 2007, s. 145.

sprečiti drugim manje oštrim merama. S tim u vezi, organi vlasti, takođe, moraju imati u vidu posledice zabrane demonstracija koje ne predstavljaju pretnju po javni red. Samo ako štete od takvih demonstracija, koje se sprečavaju takvom zabranom, očigledno prevagnu nad pitanjima bezbednosti koja opravdavaju razloge zabrane, i ukoliko ne postoji mogućnost da se izbegnu takve nepoželjne sporedne posledice zabrane uskim ograničenjem njene primene u pogledu teritorije i trajanja, zabrana se može smatrati neophodnom u smislu člana 11 stav 2 Konvencije“.

Ustav Srbije je proširio razloge za ograničavanje slobode okupljanja. Naime, dva razloga za ograničavanje ove slobode ostala su nepromenjena. Tako se i dalje sloboda okupljanja može zakonom ograničiti samo ako je to neophodno radi: 1) zaštite javnog zdravlja,²⁴ 2) zaštite morala.²⁵ Dve grupe razloga koje su se po Ustavu od 1990. godine odnosile na sprečavanje ometanja javnog saobraćaja i bezbednost ljudi i imovine, zamenjeni su novim razlozima, tako da se prema važećem ustavu sloboda okupljanja može sada ograničiti i „radi ostvarivanja prava drugih ili bezbednosti Republike Srbije“. Tako su, u stvari, razlozi za ograničavanje slobode okupljanja prošireni, budući da formulacija „prava drugih“ konsumira i pravo na ličnu i imovinsku bezbednost (drugih), a bezbednost ljudi i imovine opet obuhvata i bezbednost (ometanje) javnog saobraćaja, ali i druga prava koja je neophodno zakonom precizirati, u skladu sa nešto širim razlozima iz člana 11 stav 2 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i Ustavom Republike Srbije. Bezbednost Republike Srbije, pak, predstavlja novi razlog za ograničavanje slobode okupljanja, što je takođe razlog po sebi za zakonsko uređivanje (ograničavanje) slobode okupljanja.²⁶

U Republici Srbiji postoje *dva posebna režima zabrane* javnog okupljanja, ustanovljena istim zakonom (Zakonom o okupljanju građana), kao privremena i „trajna“ zabrana javnog skupa. Prema jednom režimu odluku donosi *sud*, a prema drugom, *policija*.

Odredbama člana 9 i 10 Zakona uređena je situacija u kojoj nadležni organ (policajska stanica na teritoriji održavanja javnog skupa), samo *privremeno zabranjuje* održavanje javnog skupa i to *ako je skup usmeren na nasilno menjanje Ustavom utvrđenog poretka, narušavanje teritorijalne celokupnosti i nezavisnosti, kršenje Ustavom zajemčenih sloboda i prava čoveka i građanina, i izazivanje i podsticanje nacionalne, rasne i verske netrpeljivosti i mržnje*.²⁷ U ovom slučaju zakonodavac je u potpunosti uredio postupak odlučivanja suda o zabrani održavanja javnog skupa, u kojem se (propisivanjem kratkih rokova) obezbeđuje hitnost, poštovanje načela raspravnosti, dvostepenost u odlučivanju suda. Međutim, ovako uređeni postupak ograničenja slobode okupljanja odnosi se samo na gore navedene („inkriminisane“) razloge za privremenu zabranu, koji su izvedeni iz ranijeg ustava, premda nisu nesaglasni ni sa sadašnjim ustavnim

²⁴ Po Ustavu iz 1990. radi „sprečavanja širenja zaraznih bolesti“.

²⁵ Po Ustavu iz 1990. radi „zaštite javnog morala“.

²⁶ Budući da sloboda mirnog okupljanja ne spada u prava apsolutnog karaktera, uporedna ustavna i zakonska rešenja, utvrđuju razloge za odstupanja (zabranu i ograničenja) od prava na javno okupljanje.

²⁷ O privremenoj zabrani policija će obavestiti sazivača skupa u roku od 12 sati, pre vremena za koje je javni skup zakazan. U istom roku policija će uputiti *obrazložen zahtev nadležnom sudu* za odlučivanje o zabrani (konačnoj) tog skupa, iz spomenutih razloga. Nadležni sud će u roku od 24 sata od prijema zahteva održati pretres na koji će pozvati podnosioca zahteva i sazivača. Zahtev policije za zabranu javnog skupa nadležni sud rešenjem može odbiti i poništiti rešenje policije o privremenoj zabrani, ili može izreći zabranu održavanja javnog skupa. Protiv prvostepenog rešenja stranke mogu, u roku od 24 sata od dostavljanja rešenja, izjaviti žalbu Vrhovnom kasacionom sudu, a Veće tog suda odlučuje o žalbi u roku od 24 sata od njenog prijema. U ovom postupku shodno i supsidijarno se primenjuju odredbe Zakonika o krivičnom postupku.

razlozima za ograničavanje slobode okupljanja (oni bi se mogli podvesti pod ustavne razloge „bezbednosti Republike Srbije“ ili „prava drugih“). Međutim, policijska i sudska praksa u prošlom vremenu praktično ne beleže slučajeve privremene zabrane javnog skupa, tako da propisani postupak sudske kontrole predstavlja samo mogućnost, a ne i pravilo. Ovo ne čudi, kada se uzme u obzir mogućnost policije da zabrani javni skup na jednostavniji i manje problematičan način koji joj daje Zakon o okupljanju.

Naime, Zakon u članu 11 predviđa poseban režim zabrane javnog skupa radi „sprečavanja ometanja javnog saobraćaja, ugrožavanja zdravlja, javnog morala ili bezbednosti ljudi i imovine“ (razlozi preuzeti u Zakon iz Ustava od 1990. godine). Pri tom, ono što predstavlja problem u ovom slučaju jeste da nije predviđen kratak rok za žalbu i postupanje po žalbi, niti je Zakonom propisana nadležnost suda da odlučuje o zabrani, već održavanje javnog skupa „trajno“ zabranjuje nadležni organ, tj. *područna organizaciona jedinica policije* (i MUP po žalbi). O zabrani održavanja javnog skupa policija je dužna da obavesti sazivača najkasnije 12 sati pre vremena za koje je skup zakazan. U ovom slučaju Zakon sadrži samo odredbu da *žalba* protiv rešenja o zabrani skupa *ne odlaže* izvršenje rešenja (član 11, stav 3). Zakon ne sadrži posebne odredbe o sudskoj kontroli u upravnom sporu rešenja kojim se zabranjuje održavanje javnog skupa, nego se primenjuje „opšti upravnopravni režim“. Dakle, budući da Zakon o okupljanju građana ne propisuje poseban postupak sudske kontrole, posebne (kraće) rokove za žalbu, i postupanje po žalbi, kao ni za podnošenje tužbe za pokretanje upravnog spora, niti određuje da je upravno-sudski postupak hitan, onda važe opšti zakonski rokovi iz Zakona o opštem upravnom postupku (ZUP-a) i Zakona o upravnim sporovima (ZUS-a) (opšti rok za žalbu po ZUP-u je 15 dana, a za donošenje novog rešenja po žalbi još 30, odnosno 60 dana od dana izjavljivanja žalbe). Tek potom može uslediti sudska kontrola odluke (rešenja) o zabrani okupljanja *u upravnom sporu*, koja je, ukoliko se primenjuju opšti rokovi iz ZUS-a obesmišljena, jer dolazi uveliko nakon vremena predviđenog za održavanje javnog skupa. Zbog toga je potrebno *de lege ferenda* ustanoviti delotvoran režim sudske kontrole javnih okupljanja, tako što bi se posebnim pravnim režimom (zakonom o javnim skupovima ili o okupljanjima građana, kojim bi se ova pitanja uredila na celovit način) ustanovili kratki rokovi za pravnu kontrolu (upravnu i sudsku) rešenja kojima se ograničava sloboda okupljanja, u kojima bi trebalo ocenjivati zakonitost (i celishodnost) rešenja pre vremena za koje je skup zakazan.

Upravo je zbog odredaba o nedelotvornom pravnom sredstvu, koje podnosilac ustavne žalbe nije ni koristio iako je bio upućen u pouci o pravnom leku, kao i nedostatka posebnih odredaba o sudskoj kontroli ograničavanja slobode okupljanja, Ustavni sud, delimično (u prvom stavu) usvojio ustavnu žalbu Udruženja „Parada ponosa Beograd“ utvrdivši da su rešenjem MUP-a (Policijska stanica Savski venac), povređeni pravo na sudsku zaštitu iz člana 22, stav 1 Ustava i pravo na pravno sredstvo iz člana 36 stav 2 Ustava Srbije.²⁸ Kako ne postoje rokovi za podnošenje žalbe na prvostepeno rešenje o zabrani javnog skupa, niti je uređen postupak po žalbi, Ustavni sud je ocenio da Zakon u slučaju zabrane javnog skupa po osnovu člana 11 tog zakona samo *formalno* predviđa žalbu kao pravno sredstvo za zaštitu slobode okupljanja. Na taj način Ustavni sud je utvrdio da suštinski nije obezbeđena delotvorna zaštita slobode okupljanja. Ovaj stav je Ustavni sud već izrazio u svojoj ranijoj Odluci²⁹, ali ni nakon toga nije došlo do unapređivanja postojećeg zakonskog okvira koji se odnosi na slobodu okupljanja. Svoju odluku

²⁸ Odluka UŽ 5284/2011 od 18. 04. 2013.

²⁹ Odluka UŽ-1918/2009 od 22. 12. 2011.

o delimičnom usvajanju ustavne žalbe Ustavni sud zasnovao je na razlozima koji se svode na odsustvo delotvorne zaštite slobode okupljanja, zapravo nedostatke u samom Zakonu, jer je postupanje nadležnih organa bilo u skladu sa zakonom koji ne poseduje odgovarajući kvalitet. Kao što se u obrazloženju odluke ističe, „učinjene povrede prava posledica su načina na koji je ostvarivanje slobode okupljanja uređeno važećim zakonom“.

U prilog shvatanja Ustavnog suda ide i stav Evropskog suda za ljudska prava izražen u presudi *Bączkowski and Others v. Poland* (2007), prema kome u slučajevima koji se tiču slobode okupljanja, da bi se neki pravni lek smatrao efikasnim, on mora obavezivati nadležni organ da donese odluku tako da konačna odluka usledi pre datuma za koji je bilo predviđeno određeno okupljanje. U ovom slučaju istaknut je veoma važan princip za slobodu okupljanja, a to je da nije dovoljno da država ponudi pravne lekove i preduzme određene mere nakon što je došlo do zabrane slobode okupljanja.

Pomenuti slučaj takođe se odnosio na okupljanje LGBT populacije, koji su želeli da organizuju okupljanje u centru Vršave u cilju skretanja pažnje javnosti na diskriminaciju seksualnih manjina, kao i diskriminaciju žena i invalida, u vezi sa čim su i podneli zahtev da organizuju paradu i okupljanje.

Kasnije je objavljen intervju sa gradonačelnikom Varšave, koji je izjavio da „propagiranje homoseksualizma nema istu važnost kao vršenje prava na slobodu okupljanja“ da bi nakon toga usledilo odbijanje dozvole za održavanje parade, jer su organizatori propustili priliku da podnesu „plan organizacije saobraćaja“, u skladu sa zakonom.

Međutim, uprkos zabrani okupljanje oko 3000 ljudi, koji su bili za podršku LGBT populaciji, održano je uz policijsku zaštitu, istovremeno sa okupljanjem protivnika tog skupa, koji su dobili dozvolu vlasti. Nakon toga Ustavni sud Poljske je doneo odluku kojom je utvrdio da odredbe zakona na osnovu koga je pomenuti skup zabranjen nisu u skladu sa ustavnim jemstvima slobode okupljanja.

Ono što je slično sa slučajem u Srbiji je to što je ova odluka doneta *a posteriori*. Naime, podnosioci predstave su preuzeli rizik, imajući u vidu zvaničnu zabranu na snazi u to vreme, jer im nije pružena garantija policijske zaštite od protivdemonstranata, koji su imali dozvolu za okupljanje, a otvoreno su se zalagali protiv takvog okupljanja. Samo što su u Srbiji toga dana bila zabranjena sva javna okupljanja.

U svakom slučaju donošenju (upravnog) akta kojim se zabranjuje javni skup nužno prethodi opsežna i detaljna bezbednosna procena policije. Taj akt bi se mogao označiti kao akt-uslov za donošenje upravnog akta. U analiziranom slučaju Ustavni sud je naveo da je MUP sačinio opsežnu i detaljnu bezbednosnu procenu. Samo ta procena mora biti zasnovana na bitnim činjenicama koje ukazuju da bi održavanje LGBT skupa izazvalo veće štetne posledice nego njegovo neodržavanje. Policija ne bi trebalo da dozvoli niti da podleže politizaciji ovog skupa, već strogo restriktivno da koristi zakonske mogućnosti koje joj sada idu naruku. Na osnovu sadašnjih zakonskih rešenja policija može sama da odlučuje o zabrani javnog skupa, bez delotvorne sudske kontrole, a to sve povećava mogućnost arbitrnosti pri odlučivanju.

Odredbe o prekidu javnog skupa, kao i one o zabrani, potrebno je korigovati i uskladiti sa Ustavom. Međutim, odredba prema kojoj će policija onemogućiti održavanje javnog skupa koji se održava bez prethodne prijave (član 14), u budućem zakonu ne bi rebalo da postoji. Naime,

uslove za ostvarivanje ove specifične slobode koja se ostvaruje neposredno na osnovu ustava nije moguće utvrđivati zakonom na ovakav način. Policijska praksa i sada ne onemogućava svaki skup koji nije prijavljen, već inicira sankcionisanje kod nadležnog suda (kad je reč o održavanju skupa na otvorenom prostoru). Policija izrađuje prethodnu procenu bezbednosne situacije, koja prethodi ograničenju okupljanja. Međutim, u vezi sa izradom bezbednosne procene, treba reći da proste sumnje ili slutnje za ugrožavanje bezbednosti nisu dovoljan razlog za ograničavanje slobode okupljanja, već bezbednosna procena mora biti zasnovana na određenim činjenicama, da bi ovo pravo moglo biti ograničeno odlukom nadležnog organa. Iako Upravni sud u upravnom sporu ne odlučuje o celishodnosti upravnog akta kojim se zabranjuje određeni javni skup, već samo o njegovoj zakonitosti, Evropski sud, kao što se moglo videti, svoju aktivnost proširuje i na to polje, tj. da li je policija mogla blažim sredstvima postići profesionalni cilj, tj. omogućiti ostvarivanje prava na javno okupljanje, u skladu sa proporcionalnošću (srazmernošću u užem smislu), a ne ceni samo akt kojim se ograničava sloboda okupljanja.

7. Zaključak

U Republici Srbiji postoji diskrepanca između ustavnih i zakonskih odredaba o javnim okupljanjima građana. Ipak, iako pojedina zakonska rešenja o okupljanju građana predstavljaju anahronizam, policijska praksa samo delimično daje prednost ustavnim u odnosu na zakonska rešenja i tako samo donekle ublažava nedostatak savremenih zakonskih odredaba o javnim okupljanjima. Konkretnije, policijska praksa u Srbiji ispravno daje prednost materijalnom ustavnom pravu na slobodu okupljanja u odnosu na formalne administrativne pretpostavke, npr. prijavu javnog skupa, čije izostajanje je, prema još uvek važećem zakonu, razlog za onemogućavanje održavanja (neprijavljenog) javnog skupa. Međutim, to je samo jedan svetao aspekt ostvarivanja slobode okupljanja građana u Srbiji, ali ostvarivanje ovog prava usled nedostatka savremenih zakonskih odredaba prate i druga ograničenja, koja se odnose na prijavljivanje, mesto i vreme održavanja javnih skupova, zabranu održavanja javnog skupa i, najbitnije, odsustvo delotvorne upravne i sudske kontrole rešenja o zabrani javnog skupa.

Policija (kao i sud i drugi državni i nedržavni organi) svoju delatnost zasniva na primeni prava. Tako se i Ustavom zajemčena sloboda mirnog okupljanja ostvaruje primenom zakona. Stoga je osavremenjeni pravni režim, ili delotvoran pravni okvir javnih skupova proveren i potvrđen put ostvarivanja i zaštite prava na mirno okupljanje.

Budućim zakonom (predlog ili nacrt ovog zakona još nisu na vidiku) potrebno je, u skladu sa ustavnim rešenjima, osavremeniti odredbe o *razvrstavanju* javnih skupova, *prijavljivanju* javnih skupova prema određenim vrstama, urediti na savremen način *primeren prostor* za održavanje javnih skupova i, najbitnije, objediniti sada prisutna dva posebna režima o (privremenoj i trajnoj) zabrani javnog skupa u jedan, *jedinstven režim*. Pri tom, potrebno je utvrditi kratke rokove za donošenje rešenja MUP-a, koje u skladu sa shvatanjem ESLjP treba da ima procesno svojstvo konačnosti pre vremena za koje je javni skup zakazan. Treba ustanoviti i delotvornu sudsku kontrolu, u upravnom sporu, propisivanjem *kratkog roka* za mogućnost pokretanja upravnog spora (podnošenja tužbe) pred Upravnim sudom, koji o tome treba da odlučuje *u hitnom postupku*. Predložene promene zakonskih rešenja stvorile bi pravne pretpostavke za podizanje nivoa ostvarivanja i zaštite prava na mirno okupljanje.

Summary

This paper analyses the legal regime governing public meetings in the Republic of Serbia. It singles out problematic and obsolete provisions which, in the opinion of the author, need to be aligned with current constitutional solutions and contemporary legal standards. In particular, this refers to the provisions pertaining to the registration of public meetings and their location, the tuning of reasons for prohibiting public meetings, and finally to the introduction of effective judicial review of restricting the right to public assembly.