UDK 342.729(4)

CERIF: S112

DOI: 10.5937/AnaliPFB1901193S

Dr Danilo Stevandić*

GRANICE SLOBODE OKUPLJANJA – STANDARDI EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

Sloboda mirnog okupljanja predstavlja jedan od oblika učešća građana u političkom životu zajednice. Posle ukazivanja na relevantne odredbe Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, u ovom radu se prvo izlaže o osnovnim stanovištima Evropskog suda za ljudska prava o ograničenju slobode okupljanja, a zatim se ispituje usklađenost zakonskih rešenja u Srbiji sa evropskim pravnim standardima u toj oblasti. Autor zaključuje da standardi Evropskog suda za ljudska prava afirmišu slobodu mirnog okupljanja kao jednog od bitnih zahteva demokratije. Zakonom o javnom okupljanju (2016) u Srbiji je značajno unapređen pravni okvir za ostvarivanje prava na slobodu mirnog okupljanja i postignut viši nivo usaglašenosti nacionalnog prava sa pravom Evropske unije.

Ključne reči: *Javni skup. – Ograničenje slobode mirnog okupljanja. – Princip proporcionalnosti. – Policija.*

1. UVOD

Sloboda mirnog okupljanja (u daljem navođenju: sloboda okupljanja) predstavlja osnovno ljudsko pravo koje jemče brojni međunarodni, regionalni i nacionalni pravni instrumenti.[1] Smatra se jednom od tekovina liberalne demokratije koje su opštepriznate i neophodne za postojanje

* Autor je pomoćnik načelnika Uprave policije u Ministarstvu unutrašnjih poslova Republike Srbije u Beogradu, *stevandic.danilo@gmail.com*.

[1] Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, čl. 20, Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (1950), čl. 11, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966), čl. 21. Vid. Vojin Dimitrijević, Milan Paunović, Vladimir Đerić, *Ljudska prava*, Beograd 1997, 337–338.

demokratskog društva.[2] Pripada prvoj generaciji ljudskih prava i svrstava se u red političkih prava.[3] Njeno ostvarivanje je tesno povezano sa uživanjem drugih ljudskih sloboda i prava kao što su: sloboda udruživanja, sloboda izražavanja, sloboda misli, savesti i veroispovesti i druge.

Sloboda okupljanja ima karakter prava negativnog i aktivnog statusa.[4] Kao pravo negativnog statusa, sloboda okupljanja podrazumeva dvostruku obavezu države: (1) da se uzdrži od svakog uplitanja u ostvarenje slobode okupljanja (odbrambena funkcija) i (2) da građanima pruži zaštitu od uplitanja trećih lica u njeno ostvarenje (zaštitna funkcija). Kao pravo aktivnog statusa, sloboda mirnog okupljanja pojedincima ili grupama omogućava da javno izraze svoje (političko) mišljenje, da utiču na kreiranje javnog mnjenja i vođenje državne politike (demokratska i participativna funkcija).[5]

Iako je jedna od osnovnih pretpostavki demokratskog društva, sloboda okupljanja može trpeti izvesna ograničenja. Ograničenje slobode okupljanja nameće potreba zaštite prava drugih građana, s jedne strane, i zaštita opšteg dobra i opšteg interesa, s druge strane. Takva ograničenja će se smatrati legitimnim samo ako se uživanjem slobode okupljanja suprotno zakonu ugrožavaju slobode drugih pojedinaca[6] i određena dobra/interesi zajednice kao celine.[7]

Ograničenje ljudskih sloboda i prava je jedan od najvećih izazova za građansko (demokratsko) društvo. Razlog za to nalazi se u slojevitosti pojmova javnog dobra i javnog interesa koji uključuju više različitih društvenih vrednosti koje su u međunarodnom pravu i nacionalnim zakonodavstvima najčešće nedovoljno odredive.[8] Sve te društvene vrednosti se, uopšte uzevši, svode na razloge zaštite nacionalne i javne bezbednosti, javnog reda, javnog zdravlja, javnog morala i zaštite prava drugih.

---

[2] Dragoljub Popović, *Evropsko pravo ljudskih prava*, Beograd 2012, 358.

[3] Karel Vasak, „Human Rights: A Thirty-Year Struggle: the Sustained Efforts to give Force of law to the Universal Declaration of Human Rights", *UNESCO Courier* 30:11/1977, 29, *http://unesdoc.unesco.org/images/0007/000748/074816eo.pdf*, 15. jul 2018.

[4] Ivana Krstić, Tanasije Marinković, *Evropsko pravo ljudskih prava*, Beograd 2016, 223.

[5] Bogoljub Milosavljević, Dragoljub M. Popović, *Ustavno pravo*, Beograd 2009, 146.

[6] Prema mišljenju Džona Stjuarta Mila (*John Stuart Mill*), društvo bi trebalo da se u ograničenju slobode pojedinaca bezuslovno pridržava načela „da samoodbrana bude jedini cilj zbog koga čovečanstvo – pojedinačni ljudi ili celina – ima pravo da se meša u slobodu radnje jednog od svojih članova, kao i da predupređivanje da se drugi ne oštete bude jedini zakonski razlog zbog koga sme da se upotrebi sila prema bilo kom članu obrazovane zajednice". Džon S. Mil, *O slobodi*, Beograd 2007, 24.

[7] Džeremi Bentam (*Jeremy Bentham*) u svom delu „Fragment o vladi" na jednom mestu kaže: „fundamentalni aksiom, najveća sreća najvećeg broja predstavlja meru ispravnog i pogrešnog". Nav. prema. Ros Harison, *Demokratija*, Beograd 2004, 118.

[8] Bogoljub Milosavljević, *Uvod u teoriju ustavnog prava*, Beograd 2011, 41–42.

Smatra se da je evropski sistem zaštite ljudskih prava, koji je suštinski uspostavljen Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (1950) i njenim dopunskim protokolima (u daljem navođenju: EKLJP),[9] najnapredniji deo međunarodnog sistema zaštite ljudskih prava.[10] Cilj ovog istraživanja je da se na osnovu pravne analize odredaba EKLJP i prakse Evropskog suda za ljudska prava (u daljem navođenju: ESLJP)[11] ispitaju granice slobode okupljanja u evropskom pravu i utvrde pravni standardi u toj oblasti. Osnovna hipoteza je da je ESLJP restriktivnim tumačenjem uslova ograničenja formulisao pravne standarde koji podržavaju uživanje slobode mirnog okupljanja kao jednog od bitnih zahteva demokratije.

2. OSNOVNE POSTAVKE SLOBODE OKUPLJANJA PREMA EVROPSKOJ KONVENCIJI O ZAŠTITI LJUDSKIH PRAVA I OSNOVNIH SLOBODA

Sloboda okupljanja zajemčena je u čl. 11 EKLJP, koji nosi rubrum „Sloboda okupljanja i udruživanja" i glasi:

> „1 Svako ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja s drugima, uključujući pravo da osniva sindikat i pristupi mu radi zaštite svojih interesa.
>
> 2 Za vršenje ovih prava ne smeju se postavljati nikakva ograničenja, osim onih koja su propisana zakonom i neophodna u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti ili javne bezbednosti, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih. Ovim se članom ne sprečava zakonito ograničavanje vršenja ovih prava pripadnicima oružanih snaga, policije ili državne uprave."

U čl. 11 EKLJP naglašava se međusobna povezanost slobode okupljanja i slobode udruživanja. Ipak, sloboda okupljanja je u tesnijoj vezi sa slobodom izražavanja (čl. 10 EKLJP) i u odnosu na nju pomenuti čl. 11 predstavlja normu *lex specialis*.[12] U čl. 11, st. 1 EKLJP garantuje se sloboda mirnog okupljanja svakome, odnosno svim ljudima, i pojedincima i udruženjima.[13] Da bi sloboda okupljanja uživala zaštitu države,

[9] Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, *Službeni list SCG* – Međunarodni ugovori, br. 9/2003, 5/2005, 7/2005 – ispravka i *Službeni glasnik RS* – Međunarodni ugovori br. 12/2010.

[10] Mark W. Janis, Richard S. Kay, Anthony W. Bradley, *European Human Rights Law: Text and Materials*, Oxford 1995, 3.

[11] Za potrebe ovog rada pod tim podrazumevamo i praksu Evropske komisije.

[12] Oliver Nikolić, „Sloboda okupljanja i udruživanja", *Strani pravni život* 1–3/2002, 149.

[13] OSCE/ODIHR, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, Warsawa – Strasbourg 2010, 13, *https://www.osce.org/odihr/73405?download=true*, 13. јул 2018.

okupljanje građana mora imati karakter „mirnog“ okupljanja, pod kojim se podrazumeva izostanak bilo kakvih oblika nasilja.

Međutim, EKLJP ne jemči slobodu okupljanja apsolutno.[14] U čl. 11, st. 2 EKLJP *numerus clausus* su navedni uslovi pod kojima države članice mogu ograničiti slobodu okupljanja, a to su: da je ograničenje propisano zakonom i neophodno u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti ili javne bezbednosti, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih. Osim toga, države članice su ovlašćene da u skladu sa zakonom ograniče uživanje slobode okupljanja pripadnicima oružanih snaga, policije ili državne uprave.

3. GRANICE SLOBODE OKUPLJANJA U PRAKSI EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

Prema čl. 11, st. 2 EKLJP, ograničenje slobode mirnog okupljanja nije pravilo, već izuzetak koji može da se dogodi samo pod određenim uslovima, koji moraju biti ispunjeni kumulativno. Prilikom ocene opravdanosti ograničenja, ESLJP sprovodi nekoliko testova. Prvo, proverava da li preduzeta mera uopšte predstavlja „ograničenje“ slobode mirnog okupljanja. Ako utvrdi da postoji ograničenje, proverava da li je ograničenje propisano zakonom države. Nakon što utvrdi da je ograničenje propisano zakonom, ESLJP razmatra da li to ograničenje teži tzv. legitimnim ciljevima koji su taksativno navedeni u čl. 11, st. 2 EKLJP. Ako zaključi da je ograničenje težilo nekom od legitimnih ciljeva, sprovodi test da li je takvo ograničenje slobode okupljanja bilo nužno u demokratskom društvu, a zatim donosi odluku o tome da li je povređen čl. 11 EKLJP.

3.1. „Mirno“ okupljanje

Uživanje slobode okupljanja ograničeno je pre svega zahtevom da okupljanje bude „mirno“, a to podrazumeva izostanak bilo kakvih oblika nasilja.[15] Taj uslov se ne odnosi na sadržaj određenih mišljenja i ideja već na način njegovog izražavanja.[16]

[14] Darko Simović, Dragutin Avramović, Radomir Zekavica, *Ljudska prava*, Beograd 2013, 219.

[15] „U skladu sa uobičajenim značenjem ove reči, mirno znači odsustvo nasilja u različitim oblicima, posebno oružanog nasilja u najširem smislu. Na primer, okupljanje gubi svoj mirni karakter kada su ljudi fizički napadnuti ili ugroženi, razbijeni izlozi, zapaljeni automobili, upotrebljeno kamenje ili Molotovljevi kokteli ili neko drugo oružje.“ Manfred Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, Kehl – Arlington 2005, 486–487.

[16] Vojin Dimitrijević *et al*., *Međunarodno pravo ljudskih prava*, Beograd 2007, 251.

Okupljanje čiji organizatori ili učesnici imaju nasilničke namere koje izazivaju nerede neće uživati zaštitu EKLJP.[17] Prema praksi ESLJP, tzv. zauzimanje sedećeg položaja demonstranata prilikom blokade puta,[18] prisustvo na konferenciji za štampu na kojoj se uzvikuju parole protiv vlade[19] ili horsko pevanje pesme na javnom skupu čija samo jedna strofa ima sporan sadržaj[20] ne može se smatrati nasilničkim namerama koje dovode do izazivanja nereda. Slučajno nasilje ili neredi koji mogu nastati zbog nasilne reakcije rivalskih grupa neće biti legitiman osnov za ograničenje slobode okupljanja.[21] Slobodu mirnog okupljanja ne može ograničiti ni pravo na kontrademonstracije onih koji se ne slažu sa idejama koje

[17] Prema praksi ESLJP, pojam „mirno okupljanje" ne obuhvata okupljanja čiji organizatori i učesnici imaju nasilničke namere. ECtHR, *Stankov and United Macedonian Organization „Ilinden" v. Bulgaria,* no. 29221/95, 29225/95, Judgment of 2 Oktober 2001, para. 77. European Court of Human Right, Report od Judgments and Decisions 2001-IX, 273–312, *https://www.echr.coe.int/Documents/Reports_Recueil_2001-IX.pdf*, 19. jul 2018.

[18] U slučaju *G. protiv Nemačke*, Evropska komisija je zaključila da se tzv. zauzimanje sedećeg položaja demonstranata prilikom blokade puta koji vodi u američku vojnu bazu u Štutgartu ne može smatrati nasilničkim namerama koje izazivaju nerede, iako takvo postupanje prema nemačkim zakonima nije dozvoljeno. Međutim, Komisija je ipak zaključila da je u tom slučaju ograničenje slobode okupljanja bilo dozvoljeno i neophodno u demokratskom društvu i da nije povređen čl. 11 EKPLJ. Nav. prema: Nenad Đurđević, „Sloboda okupljanja prema Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima i Povelji o osnovnim pravima EU", *Pravni sistem Srbije i standardi Evropske unije i Saveta Evrope* (ur. Stanko Bejatović), knjiga 4, 2009, 483.

[19] Spor *Četinkaja protiv Turske* pokrenut je zbog toga što je podnosilac predstavke bio osuđen na kaznu zatvora (koja je kasnije pretvorena u novčanu kaznu) zato što je kao istaknuti član nevladine organizacije učestvovao na konferenciji za štampu na kojoj je pred osamsto ljudi pročitana izjava, posle koje su prisutni uzvikivali slogane protiv vlade. ESLJP je utvrdio da je povređen čl. 11 EKLJP zato što takva mera kojom se ograničava sloboda okupljanja nije u skladu sa standardima demokratskog društva, a ne bi bila čak ni kada bi skup delimično izgubio karakter mirnog protesta. ECtHR, *Cetinkaya v. Turkey*, no. 75569/01, Judgment of 26 June 2006, paras. 29–32, *https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001–76044%22]},* 21. jul 2018.

[20] Spor *Hrišćanska demokratska narodna partija protiv Moldavije* pokrenut je zbog toga što je toj partiji izrečena jednomesečna zabrana delatnosti iz razloga što su njeni članovi organizovali protestna okupljanja na trgu pred Narodnom skupštinom u Kišnjevu, iako su gradske vlasti odobrile održavanje javnog skupa ispred Opere, što je bilo suprotno njihovoj prijavi da se javni skup organizuje na trgu ispred Narodne skupštine. Domaći sudovi su kao razloge izricanje takve mere naveli: nepostojanje odobrenja za održavanje skupova, prisustvo dece na skupovima i da su skupovi prerasli u nasilne. ESLJP je utvrdio da je povređen čl. 11 EKLJP ocenivši da se horsko pevanje pesme na javnom skupu, čija je samo jedna strofa imala sporan sadržaj, ne može smatrati pozivom na nasilje. ECtHR, *Christian Democratic People's Party v. Moldova*, no. 28793/02, Judgment of 14 February 2006, paras. 72, 73–75. European Court of Human Right, Report od Judgments and Decisions 2006–II, 97–130 *https://www.echr.coe.int/Documents/Reports_Recueil_2006-II.pdf*, 21. jul 2018.

[21] ECtHR, *Christians Against Racism and Fascism v. the United Kingdom*, no. 8440/78, Judgment of 16 July 1980, *https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001–74287%22]}*, 21. jul 2018.

se na skupu promovišu. U predmetu *Udruženje „Lekari za život" protiv Austrije*,[22] ESLJP je zaključio da učesnicima skupa „Lekari za život" koji se bore protiv abortusa mora biti omogućeno uživanje slobode okupljanja bez straha da će biti izloženi fizičkom nasilju protivnika jer bi ih takav strah obeshrabrio da otvoreno izraze svoje mišljenje o veoma kontroverznim pitanjima koja pogađaju društvo. Delotvornost slobode okupljanja podrazumeva ne samo negativnu obavezu države da se ne upliće već i pozitivnu obavezu da preduzme mere da se ona ostvari.[23] Takva pozitivna obaveza ne podrazumeva apsolutnu garanciju i postizanje rezultata, već preduzimanje razumnih i odgovarajućih mera da se održe zakonite mirne demonstracije.[24]

ESLJP je posebno obazriv prema situacijama kada su javni skupovi koje su organizovale političke stranke praćeni nasiljem. Jedan takav slučaj je predmet *Osmani protiv Bivše Jugoslovnske Republike Makedonije*.[25] Ustavni sud Makedonije je ukinuo odluku opštine Gostivar da se na zgradi opštine, osim makedonske, viju i albanska i turska zastava i usvojio privremenu meru zabrane da se ističu zastave drugih država. Uprkos tome, predsednik opštine Rufi Osmani organizovao je demonstracije tokom kojih je održao govor u kojem je zagovarao isticanje albanske zastave. Sukob se dogodio kada je jedna grupa građana pokušala da ukloni albansku zastavu. Osmani je lišen slobode, optužen za širenje nacionalne, rasne i verske mržnje i osuđen na kaznu zatvora, a kasnije je amnestiran. ESLJP je zaključio da je ograničenje u vidu osude za krivično delo bilo zasnovano na zakonu, da je imalo legitiman cilj, da je bilo srazmerno i neophodno u demokratskom društvu. S obzirom na to da je podnosilac predstavke bio nosilac javnih ovlašćenja, da je bio jedan od najuglednijih političara albanske etničke pripadnosti u svojoj zemlji i da je bio svestan posledica svoje akcije koja je bila suprotna privremenoj meri izrečenoj od Ustavnog suda i koja je izazvala nerede u gradu, ESLJP je ocenio da su preduzete mere prema podnosiocu predstavke prošle test proporcionalnosti i da je predstavka neprihvatljiva.

---

[22] ECtHR, *Plattform „Ärzte für das Leben" v. Austria*, no. 10126/82, Judgment of 21 June 1988, paras. 32, 38, 39, *https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22dmdocnumber%22:[%22695435%22],%22itemid%22:[%22001–57558%22]}*, 21. jul 2018.

[23] Darko Simović, Marko Stanković, Vladan Petrov, *Ljudska prava*, Beograd 2018, 189.

[24] ESLJP je ocenio da Austrija nije prekršila čl. 11 EKLJP jer je angažovanjem stotine policajaca preduzela sve razumne i prikladne mere da obezbedi slobodu okupljanja članovima udruženja „Lekari za život". Vid. Donna Gomien, *Kratak vodič kroz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima*, Beograd 1994, 66–67.

[25] ECtHR, *Osmani v. The Former Jugoslav Republic of Macedonia*, no. 50841/99, Judgment of 11 October 2001. European Court of Human Right, Report od Judgments and Decisions 2001–X, 389–413, *https://www.echr.coe.int/Documents/Reports_Recueil_2001-X.pdf,* 21.jul 2018.

3.2. Pojam ograničenja

Prema praksi ESLJP, sloboda okupljanja se može ograničiti na više načina.[26] Tako se ograničenjem slobode okupljanja smatraju represivne mere koje država preduzima pre okupljanja građana (na primer, zabrana održavanja okupljanja),[27] za vreme trajanja okupljanja (evakuacija demonstranata)[28] i nakon okupljanja (disciplinsko, prekršajno ili krivično kažnjavanje učesnika).[29] Poseban način ograničenja slobode okupljanja jeste propuštanje države da zaštiti učesnike okupljanja od nasilja njihovih protivnika (neispunjenje pozitivne obaveze).[30]

Osim neposredno, sloboda okupljanja može biti ograničena i posredno, ograničavanjem nekog drugog osnovnog prava ili slobode (lične slobode, slobode kretanja, slobode udruživanja i drugih). U slučaju *Balčik i drugi protiv Turske*,[31] ESLJP je posebno istakao da se države članice „moraju uzdržati od primene nerazumnih posrednih ograničenja" slobode mirnog okupljanja. Zbog njihove čvrste povezanosti, najizraženiji oblik posrednog ograničenja slobode okupljanja jeste ograničenje slobode udruživanja. Povodom tog pitanja ESLJP je stao na stanovište da „iako su dosadašnji nalazi nacionalnih sudova koji su razmatrali slobodu udruživanja nesumnjivo relevantni u pogledu opasnosti koje njegovi skupovi mogu predstavljati, automatsko oslanjanje na činjenicu da se jedna organizacija smatra protivustavnom – i da joj je odbijena registracija – ne može biti dovoljno da opravda po članu 11 stav 2 Konvencije praksu sistematskog ograničenja slobode mirnog okupljanja. Sud mora ispitati konkretne osnove za opravdano ograničenje i značaj tog ograničenja".[32]

---

[26] I. Krstić, T. Marinković, 224.

[27] ECtHR, *Stankov and United Macedonian Organization „Ilinden" v. Bulgaria*, no. 29221/95, 29225/95, Judgment of 2 Oktober 2001, paras. 79–80.

[28] ECtHR, *Oya Atman v. Turkey*, no. 74552/01, Judgement of 5 December 2006, para. 30, 40–44, *http://echr.ketse.com/doc/74552.01-en-20061205/view/*, 22. jul 2018.

[29] Na primer, Advokatska komora je jednom advokatu u Francuskoj izrekla disciplinsku meru zbog učestvovanja u demonstracijama protiv usvajanja Zakona o sigurnosti i slobodi. ECtHR, *Ezelin v. France,* no. 11800/85, Judgment of 26 April 1991, *https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001–57675%22]}*, 19. jul 2018.

[30] ECtHR, *Plattform „Ärzte für das Leben" v. Austria*, no. 10126/82, Judgment of 21 June 1988, para. 32, 34.

[31] ECtHR, *Balçık and Others v. Turkey*, no. 25/02, Judgment of 29 November 2007, para. 47, *https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001–83580%22]},* 4.oktobar 2018.

[32] ECtHR, *Stankov and United Macedonian Organization „Ilinden" v. Bulgaria*, no. 29221/95, 29225/95, Judgment of 2 Oktober 2001, para. 92.

3.3. Uslovi ograničenja

(1) *Predviđenost u zakonu*. Ograničenje slobode okupljanja mora kao takvo biti propisano zakonom države.[33] Zasnovanost ograničenja na zakonu, ESLJP poima kao zasnovanost na pravu, to jest na normama pisanog i nepisanog prava.[34] Pojam zakona shvata u materijalnom smislu, pa pod zakonom, osim formalnih zakona, podrazumeva podzakonske akte i sudsku praksu koja ih tumači,[35] pravila strukovnih udruženja,[36] međunarodne ugovore i norme prava Evropske unije. Međutim, da bi se takva pravna norma mogla smatrati zakonom, mora da ispunjava kvalitete dostupnosti i predvidljivosti.[37] Dostupnost zakona podrazumeva mogućnost da se pravni subjekti upoznaju sa njegovom sadržinom. Zahtev za predvidljivošću pravne norme ESLJP je formulisao na sledeći način: „Norma se ne može smatrati 'zakonom' osim ako je formulisana sa dovoljnom preciznošću kako bi se omogućilo svakome – ako je potrebno, uz odgovarajuće savete – da predvidi, do razumnog stepena u datim okolnostima, posledice svojih postupaka."[38] Ipak, ESLJP prihvata „da je nemoguće postići apsolutnu preciznost u pisanju zakona, naročito u oblastima u kojima se kategorije menjaju u skladu sa evolucijom društvenih koncepcija".[39]

(2) *Legitimni razlozi ograničenja*. U čl. 11, st. 2 EKLJP kao legitimni razlozi za ograničenje slobode okupljanja utvrđeni su: interes nacionalne bezbednosti ili javne bezbednosti, sprečavanje nereda ili kriminala, zaštita zdravlja ili morala ili zaštita prava i sloboda drugih. Zamagljenost tih pojmova otvara prostor za slobodnu (diskrecionu) ocenu, pa ih organi vlasti država članica često primenjuju za ograničenje slobode okupljanja.

Nacionalna i javna bezbednost. Nacionalna i javna bezbednost se kao osnovi ograničenja slobode okupljanja relativno široko tumače i u

---

[33] U predmetu *Adali protiv Turske*, ESLJP je utvrdio da način na koji je podnositeljki zahteva ograničena sloboda okupljanja nije bio propisan zakonom budući da nije postojao zakon koji bi regulisao izdavanje dozvola turskim Kipranima koji žive u severnom delu Kipra za prelazak zelene linije i ulazak u južni Kipar kako bi učestvovali u mirnom okupljanju sa grčkim Kipranima. ECtHR, *Adalı v. Turkey*, no. 38187/97, Judgment of 31 March 2005, *http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001–68670*, 20. jul 2018.

[34] ECtHR, *Sunday Times v. United Kingdom*, no. 6538/74, Judgement of 26 April 1979, para. 47, *https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001–57584%22]}*, 20. jul. 2018.

[35] ECtHR, *Kervanci v. France*, no. 31645/04, Judgement of 4 December 2008, para. 52. Nav. prema: I. Krstić, T. Marinković, 225.

[36] ECtHR, *Barthold v. Germany*, no. 8734/79, Judgement of 26 April 1979, para. 52, *http://echr.ketse.com/doc/8734.79-en-19850325/view/*, 20. jul 2018.

[37] ECtHR, *Amann v. Switzerland*, no. 27798/95, Judgement of 16 February 2000, para. 50, *https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001–58497%22]}*, 20. jul 2018.

[38] ECtHR, *Ezelin v. France,* no. 11800/85, Judgment of 26 April 1991, para. 45.

[39] *Ibid*.

praksi često koriste. Kao osnov ograničenja, nacionalna bezbednost se najčešće koristi u borbi protiv terorizma i ekstremizma. Takvi napori zahtevaju različite vanredne mere kojima se neposredno ili posredno može ograničiti sloboda okupljanja. Prema stavu ESLJP, svaka takva vanredna mera predostrožnosti treba da bude transparentna i zasnovana na potkrepljenim dokazima. U slučaju *Makmudov protiv Rusije*,[40] ESLJP je konstatovao da država nije pružila uverljive i verodostojne dokaze da je postojala opasnost od terorističkog akta i ocenio je da je u konkretnom slučaju povređen čl. 11 EKLJP.

Razlozi zaštite javne bezbednosti u značajnoj meri se podudaraju sa razlozima zaštite javnog reda, to jest sa razlozima sprečavanja nereda ili kriminala. Mogu biti legitiman osnov ograničenja u onim situacijama kada postoje čvrsti dokazi da bi uživanje slobode okupljanja predstavljalo realnu opasnost za bezbednost većeg broja ljudi.

Sprečavanje nereda ili kriminala. Sprečavanje nereda ili kriminala biće legitiman osnov ograničenja slobode okupljanja samo ako je utemeljen na jasnim i ubedljivim razlozima, odnosno dokazima, a ne na pretpostavljenom riziku.[41] Tako je u predmetu *Cise protiv Francuske*,[42] ESLJP ocenio da je akcija evakuacije ilegalnih imigranata iz crkve koju su zauzeli kako bi privukli pažnju javnosti imala legitiman cilj koji se ogleda u sprečavanju nereda.

Opšte ograničenje slobode okupljanja biće opravdano samo ako postoji realna opasnost da će se prilikom okupljanja građana dogoditi neredi koji se ne mogu sprečiti na drugi način.[43] Mogućnost da se organizuju nasilne protivdemonstracije ili da se učesnicima javnog skupa pridruže ekstremisti skloni nasilju,[44] sporadično nasilje ili kažnjiva dela učinjena tokom demonstracija od pojedinaca ne mogu se smatrati legitimnim osno-

[40] ECtHR, *Makhmudov v. Russia*, no. 35082/04, Judgment of 26 Jul 2007, paras. 68–73, *http://echr.ketse.com/doc/35082.04-en-20070726/view/*, 21. jul 2018.

[41] *Ibid*.

[42] Podnosilac predstavke je bio pripadnik grupe stranaca, bez validne dozvole boravka, koja je odlučila da preduzme kolektivnu akciju, kako bi privukla pažnju javnosti na teškoće sa kojima su suočeni pripadnici grupe u postupku preispitivanja njihovog imigrantskog statusa u Francuskoj. Njihova kampanja je kulminirala odlukom da okupiraju crkvu, u kojoj je grupa i boravila oko dva meseca. Ni sveštenik ni parohijski savet nisu se protivili njihovom prisustvu, a religiozni obredi i druge ceremonije odvijale su se po planu, bez ikakvog incidenta. Sud je utvrdio da je evakuacija naređena kako bi se okončala okupacija crkve od lica koja su povredila francuske zakone. Ograničenje je, stoga, imalo legitiman cilj, a to je sprečavanje nereda. ECtHR, *Cisse v. France*, no. 51346/99, Judgement of 9 April 2002, paras. 44–46, *https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001–60413%22]}*, 20. jul 2018.

[43] V. Dimitrijević *et al*., 252.

[44] ECtHR, *Christians Against Racism and Fascism v. the United Kingdom*, no. 8440/78, Judgment of 16 July 1980.

vom za ograničenje slobode okupljanja učesnika koji su mirni u svojim namerama i ponašanju.[45]

Zaštita zdravlja i morala. Ograničenje slobode okupljanja radi zaštite zdravlja smatraće se legitimnim ako postoje takve okolnosti koje iziskuju ograničenje ne samo političkih skupova, već svakog drugog okupljanja ljudi (sportske i kulturne manifestacije, pohađanje škole). Ipak, ESLJP je konstatovao da postoje opravdani zdravstveni razlozi za ograničenje slobode okupljanja i u nekim drugim, specifičnim slučajevima. Na primer, u slučaju *Cise protiv Francuske*[46] intervencija organa vlasti radi evakuacije demonstranata iz crkve bila je, osim iz drugih razloga, opravdana i zbog toga što se njihovo zdravlje pogoršalo usled štrajka glađu i loših sanitarnih uslova.

Zaštita morala može da bude legitiman osnov za ograničenje slobode okupljanja samo ako uz povredu morala istovremeno postoji i povreda zakona. Zaštita morala kao legitimni osnov za ograničenje slobode okupljanja ne sme da bude odraz moralnih pogleda političkih zvaničnika. Prema stavu koji je ESLJP zauzeo u slučaju *Noris protiv Irske*,[47] mere koje se odnose na očuvanje javnog morala moraju da budu testirane prema objektivnom standardu u pogledu toga da li ispunjavaju aktuelne društvene potrebe i poštuju princip proporcionalnosti.

Zaštita prava i sloboda drugih. Za demokratsko društvo je od suštinske važnosti da se uspostavi odgovarajuća ravnoteža između slobode okupljanja i prava drugih ljudi koji na istom prostoru stanuju, rade ili se na njemu zateknu.[48] Uživanjem slobode okupljanja najčešće se angažuje pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života (čl. 8 EK), pravo na mirno uživanje imovine (čl. 1 Protokola 1 EK), pravo na slobodu i sigurnost (čl. 5 EK), pravo na slobodu kretanja (čl. 2 Protokola 4 EK). Prema praksi ESLJP, privremeni prekid saobraćaja sam po sebi nije opravdan razlog za ograničenje slobode okupljanja.[49] Sloboda okupljanja se može ograničiti samo ako je njenim uživanjem dostignut posebno visok prag ugroženosti prava drugih. U takvim slučajevima posebno je značajna učestalost javnih okupljanja na istom prostoru i pred istim ljudima. U pred-

---

[45] ECtHR, *Ziliberberg v. Moldova*, no. 61821/00, Judgment of 4 May 2004, *http://echr.ketse.com/doc/61821.00-en-20040504/view/*, 21. jul 2018.

[46] ECtHR, *Cisse v. France*, no. 51346/99, Judgement of 9 April 2002, para. 51.

[47] ECtHR, *Norris v. Ireland*, no. 10581/83, Judgement of 26 Oktobar 1988, paras. 44–46, *https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001–60413%22]}*, 20. jul 2018.

[48] OSCE/ODIHR, 42–44.

[49] ECtHR, *Eva Molnar v. Hungary*, no. 10346/05, Judgement of 7 Oktobar 2008, para. 34, *https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001–88775%22]}*, 23. jul 2018.

metu *Moreno Gomez protiv Španije*,[50] ESLJP je ocenio da je povređeno pravo na privatnost (čl. 8 EK) podnosioca predstavke koji živi u rezidencijalnom delu Valensije, budući da je, iako su javne vlasti preduzele izvesne mere iz svoje nadležnosti, uživanje slobode okupljanja u dužem periodu, posebno noću, bilo praćeno prekomernom bukom.

Neophodnost u demokratskom društvu. Demokratija je osnovna karakteristika evropskog poretka, „jedini politički model predviđen Konvencijom i, stoga, jedini kompatibilan s njim".[51] U tom duhu, ESLJP naglašava da „jedini oblik neophodnosti koji može opravdati zadiranje u bilo koje od prava jeste onaj koji može dokazati da potiče iz „demokratskog društva".[52] Da bi ograničenje bilo neophodno u demokratskom društvu, mora postojati *hitna društvena potreba* za zadiranje u slobodu okupljanja i takvo zadiranje mora biti *proporcionalno* legitimnom cilju kome se teži. ESLJP državama priznaje polje slobodne procene u primeni testa proporcionalnosti,[53] ali naglašava da „neophodnost" u smislu tog testa ne znači obaveznu primenljivost i da ograničenja slobode kao izuzetke od pravila treba tumačiti restriktivno.[54]

Postojanje hitne društvene potrebe ESLJP utvrđuje uzimajući u obzir okolnosti celokupnog događaja, a zatim odlučuje da li je osporena mera bila „proporcionalna legitimnom cilju kome se težilo" i da li su razlozi kojima je država pokušala da opravda zadiranje „relevantni i dovoljni".[55] Pritom, ESLJP mora da se uveri da su nacionalne vlasti primenile standarde koji su u skladu sa principima sadržanim u čl. 11 EKLJP i da su svoje odluke zasnovale na prihvatljivoj oceni relevantnih činjenica.[56] Saglasno tome, u predmetu *Hrišćani protiv rasizma i fašizma protiv Ujedinjenog Kraljevstva*,[57] postojanje hitne društvene potrebe obrazloženo je na sledeći način: „Stanovište Komisije je da se generalna

[50] ECtHR, *Moreno Gómez v. Spain*, no. 4143/02, Judgement of 16 November 2004, paras. 60–63, *http://echr.ketse.com/doc/4143.02-en-20041116/view/*, 20. jul 2018.

[51] ECtHR, *United Communist Party of Turkey and others v. Turkey*, no. 19392/92, 30 January 1998, para. 45, *https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001–58128%22]}*, 22. jul 2018.

[52] *Ibid*.

[53] ECtHR, *Gorzelik v. Poland*, no. 44158/98, Judgement of 17 February 2004, para. 96, *http://echr.ketse.com/doc/44158.98-en-20040217/view/*, 22. jul 2018.

[54] D. Popović (2012), 284–285.

[55] Upor. Violeta Beširević *et al.*, *Komentar Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda*, Beograd 2017, 307.

[56] ECtHR, *United Communist Party of Turkey and others v. Turkey*, no. 19392/92, 30 January 1998, paras. 46–47; ECtHR, *Association of Citizens Radko & Paunkovski v. the former Yugoslav Republic of Macedonia*, no. 74651/01, Judgment of 15 Januar 2009, paras. 66–67, *https://www.echr.coe.int/Documents/Reports_Recueil_2009-I.pdf*, 25. jul 2018.

[57] ECtHR, *Christians Against Racism and Fascism v. the United Kingdom*, no. 8440/78, Judgment of 16 July 1980, The Law para. 5.

zabrana demonstracija može opravdati jedino ako postoji stvarna opasnost od nereda koji se ne mogu sprečiti drugim manje strožim merama. S tim u vezi, vlast mora uzeti u obzir posledice zabrane skupova koji sami po sebi ne stvaraju opasnost za javni red. Samo ako štetnost takvih skupova obuhvaćenih zabranom preteže nad bezbednosnim kriterijumima opravdanosti cilja ograničenja i ako ne postoji mogućnost izbegavanja nepoželjnih sporednih posledica ograničenja užim određivanjem obuhvata njegove prostorne primene i trajanja može se smatrati da je ograničenje neophodno u okviru značenja stava 2 člana 11 Konvencije." Na sličan način, u predmetu *Stankov i Ujedinjena makedonska organizacija „Ilinden" protiv Bugarske*,[58] Evropski sud je stao na stanovište da zabrana javnog okupljanja „u okolnostima kad nema stvarno predvidljivog (*real foreseeable*) rizika od nasilničkog delovanja ili podstrekavanja na nasilje ili bilo kog drugog oblika odbacivanja demokratskih načela" nije opravdana u smislu čl. 11, st. 2 Konvencije.

Ograničenje će biti srazmerno legitimnom cilju kome se teži ako su prilikom ograničenja preduzete mere kojima se u najmanjoj mogućnoj meri zadire u slobodu okupljanja. Primenom testa proporcionalnosti, ESLJP ispituje da li je postignuta odgovarajuća ravnoteža između suprotstavljenih interesa strana u pitanju[59] i, kao što je već navedeno, da li su razlozi kojima je država pokušala da opravda zadiranje „relevantni i dovoljni".[60] U predmetu *Elinger protiv Austrije*[61] spor se vodio zbog toga što je podnosicu predstavke, narodnom poslaniku Stranke zelenih, zabranjeno organizovanje komemoracije Jevrejima koji su bili žrtve SS trupa u Drugom svetskom ratu na dan Svih svetih na groblju u Salcburgu. Učesnici su nameravali da na miran način i u tišini izraze svoje mišljenje. Budući da je istog dana i na istom mestu bilo zakazano okupljanje članova udruženja bivših pripadnika SS trupa, policija je, zbog opasnosti od konflikta i ugrožavanja posetilaca groblja, zabranila okupljanje koje je hteo da organizuje g. Elinger. Primenom testa srazmernosti, ESLJP je izrekao da je zabrana bila neproporcionalna svrsi, zato što domaće vlasti nisu uvažile značaj interesa podnosioca predstavke da organizuje skup kakav je želeo da održi, dok su, s druge strane, poklonile preterano veliku pažnju interesima posetilaca groblja. Zbog toga što nije uspostavljena

[58] ECtHR, *Stankov and United Macedonian Organization „Ilinden" v. Bulgaria, no. 29221/95, 29225/95,* Judgment of 2 October 2001, para. 111.

[59] ECtHR, *Young, James and Webster v. the United Kingdom*, no. 7601/76, 7806/77, Judgement of 13 August 1981, para. 63, *http://echr.ketse.com/doc/7601.76–7806.77-en-19810813/view/*, 22. jul 2018.

[60] ECtHR, *Makhmudov v. Russia*, no. 35082/04, Judgment of 26 Jul 2007, para. 65.

[61] ECtHR, *Öllinger v. Austria*, no. 76900/01, Judgment of 26 June 2006. European Court of Human Right, Report od Judgments and Decisions 2006–IX, 65–83, *https://www.echr.coe.int/Documents/Reports_Recueil_2006-IX.pdf*, 23. jul 2018.

ravnoteža različitih interesa i što je prekoračeno polje slobodne ocene, ESLJP je konstatovao da je povređen čl. 11 EK. U slučaju *Ezelin protiv Francuske*,[62] ESLJP je ispitao disciplinsku sankciju izrečenu advokatu koji je učestvovao u demonstracijama protiv usvajanja zakona o „sigurnosti i slobodi" kako bi utvrdio da li je srazmerna legitimnom cilju kome se teži, imajući u vidu poseban značaj slobode mirnog okupljanja i slobode izražavanja koje su u ovom slučaju tesno povezane. U presudi je konstatovano da disciplinska sankcija koja je izrečena advokatu, ma koliko bila minimalna, nije bila neophodna u demokratskom društvu.

3.4. Personalna ograničenja i vanredne okolnosti

Personalna ograničenja. Pojedinim kategorijama lica EKLJP ne garantuje slobodu mirnog okupljanja na opšti način. Tako je u čl. 11, st. 2 EKLJP propisano: „Ovim se članom ne sprečava zakonito ograničavanje vršenja ovih prava pripadnicima oružanih snaga, policije ili državne uprave." Razlog za to je u specifičnosti njihove uloge u društvu.[63] Zbog toga je za ograničenje njihove slobode okupljanja dovoljan samo uslov da takvo ograničenje bude zakonito, a nije nužno da budu ispunjeni i uslovi neophodnosti u demokratskom društvu i proporcionalnosti. ESLJP je u nekoliko predmeta, istina u vezi sa ograničenjem slobode udruživanja, tumačio navedene odredbe čl. 11, st. 2 EKLJP. Tako izraz „zakonito ograničenje" u sudskoj praksi ima isto značenje kao izrazi „u skladu sa zakonom" i „propisano zakonom" koji se nalaze u drugom stavu svakog člana od 9 do 11 EKLJP.[64] U predmetu *Vogt protiv Nemačke*,[65] ESLJP je presudio da izraz „državna služba" u poslednjoj rečenici čl. 11, st. 2 EKLJP treba da se tumači usko, u kontekstu položaja koji službenik zauzima.

Takođe, države mogu da ograniče okupljanja stranaca koja su usmerena na političko delovanje, bez opasnosti da će se takva ograničenja smatrati nedozvoljenom diskriminacijom.[66] Na to upućuje čl. 16 EKLJP kojim se dopušta ograničenje političkih aktivnosti stranaca. Ipak, situacija je danas nešto drugačija u zemljama članicama Evropske unije, s obzirom na to da njihove državljane pogađaju politička zbivanja u drugim zemljama članicama EU mnogo više nego u vreme kada je usvojena EKLJP.[67]

---

[62] ECtHR, *Ezelin v. France,* no. 11800/85, Judgment of 26 April 1991, paras. 51–53.

[63] V. Dimitrijević *et. al.*, 252–253.

[64] ECtHR, *Rekvényi v. Hungary*, no. 25390/94, Judgment of 20 May 1999, paras. 34–38, *https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001–58262%22]}*, 21. jul 2018.

[65] ECtHR, *Vogt v. Germany,* no. 17851/91, Judgment of 26 July 1995, para. 67, *https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001–58012%22]}*, 21. jul 2018.

[66] V. Dimitrijević *et. al.*, 253.

[67] *Ibid*., 302.

Vanredne okolnosti. U doba rata ili druge javne opasnosti koja preti opstanku nacije, države mogu da preduzmu mere koje odstupaju od njihovih obaveza da garantuju slobodu okupljanja (čl. 15 EKLJP). Mere ograničenja moraju biti u najnužnijoj meri koju iziskuje data situacija, s tim što takve mere ne mogu biti u suprotnosti s drugim obavezama države prema međunarodnom pravu. Prema praksi ESLJP, vanredne okolnosti moraju biti takve da „utiču na celo stanovništvo i predstavljaju pretnju organizovanom životu zajednice".[68]

Nakon proglašenja javne opasnosti, država će o razlozima i merama odstupanja od odredaba EKLJP obavestiti generalnog sekretara Saveta Evrope. Takve mere su, po pravilu, vremenski oročene i pod nadzorom generalnog sekretara Saveta Evrope. O njihovom prestanku i potpunoj primeni EKLJP, država će obavestiti generalnog sekretara Saveta Evrope. Najbliži primer je obaveštenje o uvođenju vanrednog stanja na period od tri meseca i odstupanju od odredaba EKLJP za vreme njegovog trajanja koje je Turska 21. jula 2016. godine dostavila Savetu Evrope.[69] Vanredno stanje je na svaka tri meseca više puta produžavano, a 9. avgusta 2018. godine Generalni sekretarijat Saveta Evrope zvanično je obavešten da je posle gotovo dve godine trajanja vanredno stanje ukinuto 19. jula 2018. godine. [70]

3.5. Drugi razlozi ograničenja

(1) *Proceduralni razlozi – prijava/odobrenje*. Prema praksi ESLJP, postojanje sistema prijave ili odobrenja (dozvole) okupljanja nije suprotno čl. 11, st. 1 EKLJP zato što organizovanje javnog skupa zahteva iznalaženje različitih praktičnih rešenja za određivanje vremena, prostora, režima saobraćaja i drugih okolnosti zbog čega je neophodna bar minimalna saradnja organizatora skupa sa vlastima.[71]

Uredno prijavljen skup koji nije zabranjen uživa pretpostavku zakonitosti, što je jedan od suštinskih uslova za delotvornost slobode okupljanja i slobode izražavanja. S druge strane, državna vlast nema diskreci-

[68] ECtHR, *Lawless v. Ireland,* no. 332/57, Judgment of 1 July 1961, The Law para. 28, *https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001–57518%22]}*, 4. oktobar 2018.

[69] Tekst obaveštenja dostupan na veb-sajtu: *https://rm.coe.int/0900001680694 96b*, 6. oktobar 2018.

[70] Nav. prema: Lista Saveta Evrope o rezervacijama i deklaracijama za Ugovor br. 005 – Konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, *https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/declarations?p_auth=jX2bIpB2&_coeconventions_WAR_coeco*, 6. oktobar 2018.

[71] ECtHR, *Rassemblement Jurassien Unité Jurassienne v. Switzerland,* no. 8191/78, Judgment of 10 October 1979, *http://echr.ketse.com/doc/8191.78-en-19791010/view/*, 22. jul 2018.

ono ovlašćenje u pogledu dozvole skupova, već mora delovati u skladu sa nacionalnim pravnim poretkom i jurisprudencijom ESLJP.[72] To znači da sam čin zabrane takvog skupa može predstavljati povredu čl. 11 EKLJP, osim ako se zabranom koja je zasnovana na zakonu ostvaruje jedan ili više legitimnih ciljeva i ako je takva zabrana neophodna u demokratskom društvu.[73] Spor *Bukta i drugi protiv Turske*[74] pokrenut je zbog prevremenog okončanja neprijavljenog skupa intervencijom policije. Podnosioci predstavke su se okupili ispred hotela u Budimpešti u kojem je mađarski premijer prisustvovao prijemu koji je priredio rumunski premijer. Prijavu nisu podneli policiji budući da je mađarski premijer potvrdio svoje učešće na prijemu dan uoči njegovog održavanja, a mađarsko pravo propisuje da se skup prijavljuje najmanje tri dana unapred. ESLJP je u tom predmetu zaključio da se rasturanje mirnog okupljanja, koje nije bilo prijavljeno, ne može smatrati neophodnim u demokratskom društvu za ostvarenje ciljeva kojima se težilo. U presudi je konstatovao da je „u posebnim okolnostima kada se može opravdati momentalna reakcija na određeni politički događaj, koji bi imao oblik mirnog okupljanja, njegovo rasturanje sa jedinim obrazloženjem da obaveza prethodnog prijavljivanja nije bila poštovana, uz ponašanje učesnika koje nije suprotno zakonu, nesrazmerno ograničenje slobode mirnog okupljanja".[75]

(2) *Mesto, vreme i način*. Nacionalna zakonodavstva uglavnom propisuju ograničenja slobode okupljanja koja se odnose na mesto i vreme održavanja okupljanja. Sami po sebi, ti razlozi ne mogu predstavljati dovoljan osnov za ograničenje slobode okupljanja već uz njih mora biti ispunjen neki od uslova predviđen čl. 11 EKLJP. Takva ograničenja ponekad mogu predstavljati pogodno sredstvo kojim organi vlasti, umesto da zabrane okupljanje, promenom „mesta, vremena ili načina" održavanja okupljanja mogu postići svrhu ograničenja, pri čemu učesnike neće onemogućiti da izraze svoje mišljenje i da upute željenu poruku (princip srazmernosti).[76]

---

[72] Dragoljub Popović, *European human rights law – a manual*, The Hague 2013, 274.

[73] U predmetu *Oja Atman protiv Turske*, ESLJP je stao na stanovište da ako je skup miran, okolnost neprijavljivanja takvog skupa ne opravdava njegovo ograničenje, te da je važno da vlasti prema učesnicima skupa koji su u takvoj (nezakonitoj) situaciji pokažu izvestan stepen tolerancije sve dok je skup mirnog karaktera. ECtHR, *Oya Atman v. Turkey*, no. 74552/01, Judgement of 5 December 2006, paras. 39, 42.

[74] ECtHR, *Bukta and others v. Turkey*, no. 25691/04, Judgement of 17 July 2007, paras. 7–10, 35, 37–38. European Court of Human Right, Report od Judgments and Decisions 2007–III, 341–352 *https://www.echr.coe.int/Documents/Reports_Recueil_2007-III.pdf*, 22. jul 2018.

[75] *Ibid*., para. 36.

[76] Na primer, ograničenje načina održavanja okupljanja može se odnositi na upotrebu odgovarajuće opreme za pojačavanje zvuka ili osvetljenja i vizuelnih efekata.

Pitanje ograničenja mesta okupljanja razmatrano je u praksi ESLJP više puta. U predmetu *Raj i Evans protiv Ujedinjenog Kraljevstva*,[77] ESLJP je odbacio predstavku o povredi slobode okupljanja kao neosnovanu, zato što su njeni podnosioci organizovali demonstracije na području Vajthola (*Whitehall*), koji se nalazi nasuprot ulice Dauning (*Downing street*) u Londonu, koje je određeno kao „označeno područje" (*designated area*), a okupljanje prethodno nisu prijavili u skladu sa Zakonom o ozbiljnom organizovanom kriminalu i policiji (*Serious Organised Crime and Police Act*) iz 2005. godine. U predmetu *Anderson i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*,[78] ESLJP je, uzimajući u obzir cilj okupljanja, stao na stanovište da podnosiocima predstavke zabranom ulaska u tržni centar na neodređeno vreme zbog njihovih antidruštvenih aktivnosti nije povređena sloboda okupljanja u smislu čl. 11 EKLJP. U predmetu *Aplebi i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*,[79] ESLJP je konstatovao da time što im je privatna kompanija zabranila okupljanje u tržnom centru podnosiocima predstavke nije povređena sloboda izražavanja jer su oni imali druge načine da izraze svoja uverenja izvan prostora tržnog centra.

(3) *Ograničenja zasnovana na sadržaju*. Zaštita mišljenja i slobode izražavanja jedna je od svrha prava na slobodu okupljanja i udruživanja, pa se, bez obzira na njegovu autonomnu ulogu i poseban delokrug njegove primene, čl. 11 EKLJP mora posmatrati u svetlu čl. 10 EKLJP.[80] Međutim, sloboda okupljanja ne može biti ograničena zbog izraženih stavova ili izjava učesnika javnog skupa. Neprihvatljivo je da se zadiranje u slobodu okupljanja opravdava isključivo na osnovu utiska javne vlasti o prirodi određenog protesta i poruci koju on upućuje. ESLJP je istakao da su „granice dopuštene kritike šire u odnosu na vladu nego u odnosu na građane, pa čak i političare"[81] te, saglasno tome, kritika vlasti ili državnih službenika ne može biti jedini osnov za ograničenje slobode okupljanja.

Sloboda okupljanja i sloboda izražavanja uživaju zaštitu čak i ako su izražene ideje, mišljenja i poruke neprijateljske i uvredljive za druge

---

[77] ECtHR, *Rai and Evans v. the United Kingdom,* no. 26258/07, 26255/07, Judgment of 17 November 2009, *http://echr.ketse.com/doc/332.57-en-19610701/view/*, 22. jul 2018.

[78] ECtHR, *Anderson and others v. United Kingdom,* no. 33689/96, Judgment of 27 October 1997, *https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001–3988%22]}*, 23. jul 2018.

[79] ECtHR, *Appleby and others v. United Kingdom,* no. 44306/98, Judgment of 15 October 2002, *http://echr.ketse.com/doc/44306.98-en-20021015/view/, 23. jul 2018*. Vid. Hilaire Barnett, *Constitutional and Administrative Law*, London – New York 2009, 565.

[80] ECtHR, *Association of Citizens Radko & Paunkovski v. the former Yugoslav Republic of Macedonia*, no. 74651/01, Judgment of 15 Januar 2009, para. 63.

[81] ECtHR, *Incal v. Turkey,* no. 22678/93, Judgment of 9 June 1998, para. 54, *https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001–58197%22]}*, 4. oktobar 2018.

ljude, grupe ili pojedine delove društva.[82] S druge strane, podstrekavanje na nasilje i zagovaranje nacionalne, rasne ili verske mržnje koja predstavlja podstrek na diskriminaciju, neprijateljstvo i nasilje legitimne su osnove za ograničenje slobode okupljanja i slobode izražavanja. Govor mržnje, čak i kada je usmeren na povredu prava i sloboda zaštićenih EKLJP, sam po sebi ne opravdava prekid javnog skupa. U takvim situacijama, preduzimanje mera ograničenja samo prema određenim pojedincima bilo bi saglasno principu proporcionalnosti. Pritom se na osnovu okolnosti svakog pojedinog slučaja mora proceniti da li sporno ponašanje predstavlja namerno podstrekavanje na nasilje. U predmetu *Hrišćanska demokratska narodna partija protiv Moldavije (br. 2)*,[83] ESLJP je ocenio da se postupci poput uzvikivanja slogana „Dole sa totalitarnim režimom Voronina" i „Dole Putinov okupacioni režim", čak i kad su praćeni spaljivanjem slike predsednika Ruske Federacije i ruske zastave, ne mogu smatrati pozivanjem na nasilje već ih „treba shvatiti kao izraz nezadovoljstva i protesta" i kao „oblik izražavanja mišljenja o pitanju od velikog javnog interesa, naime o prisustvu ruskih trupa na teritoriji Moldavije".

4. GRANICE SLOBODE OKUPLJANJA U REPUBLICI SRBIJI

U pravnom poretku Republike Srbije[84] sloboda okupljanja je zajemčena odredbama čl. 54 Ustava Republike Srbije – (Ustav),[85] a bliže uređena Zakonom o javnom okupljanju – (ZJO).[86]

Međutim, sloboda okupljanja ne predstavlja apsolutno pravo već trpi izvesna ograničenja u slučajevima koji su propisani čl. 54, st. 4 Ustava. Kada je reč o samom pojmu ograničenja slobode okupljanja, stano-

[82] OSCE/ODIHR, 48–50.

[83] ECtHR, *Christian Democratic People's Party v. Moldova (No.2),* no. 25196/04, Judgment of 2 February 2010, para. 27, *https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001–97049%22]}*, 4. oktobar 2018. Vid. ECtHR, *United Macedonian Organisation „Ilinden" and others v. Bulgaria,* no. 59491/00, Judgment of 19 January 2006, para. 76, *https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001–72093%22]}*, 4. oktobar 2018.

[84] Pravnom analizom je obuhvaćeno pozitivno zakonodavstvo u ovoj oblasti (Ustav i ZJO) i Zakon o okupljanju građana – ZOG, *Službeni glasnik RS*, br. 51/1992, 53/1993, 67/1993, 17/1999 i 33/1999, *Službeni list SRJ*, br. 21/2001 i *Službeni glasnik RS*, br. 29/2001 i 101/2005, koji je bio na snazi gotovo deset godina nakon donošenja Ustava (2006–2015), a koji je Ustavni sud Srbije 9. aprila 2015. godine ocenio neustavnim. Vid. Odluku IUz broj 204/2013 od 9. aprila 2015, *Službeni glasnik* RS, br. 88/2015. Zbog nepostojanja prakse Ustavnog suda Srbije u odnosu na primenu ZJO, analizom je obuhvaćena i u radu prikazana praksa Ustavnog suda Srbije u periodu važenja ZOG-a.

[85] *Službeni glasnik RS*, br. 98/2006.

[86] *Službeni glasnik RS*, br. 6/2016.

višta Ustavnog suda Srbije usaglašena su sa praksom ESLJP prema kojoj se, kao što je već navedeno, zadiranjem u slobodu okupljanja smatraju brojne represivne mere koje država preduzima pre održavanja okupljanja, za vreme trajanja okupljanja i po završetku okupljanja. Tako je u jednom predmetu Ustavni sud Srbije ocenio „da je mešanje države prekršajnim kažnjavanjem podnosilaca ustavne žalbe kao učesnika konkretnog sindikalnog protesta, u suštini dovelo do povrede slobode podnosilaca ustavne žalbe na javno okupljanje, zajemčene odredbom člana 54. stav 1. Ustava".[87]

Prvo ograničenje slobode okupljanja odnosi se na zahtev da okupljanje bude mirno (čl. 54, st. 1 Ustava), što podrazumeva način na koji se organizuje jedan skup na kome se izražavaju određena mišljenja, ideje i stavovi, ali se ne podrazumeva i sadržina iznetog mišljenja.

Drugo ograničenje je personalnog karaktera, s obzirom na to da čl. 54, st. 1 Ustava slobodu mirnog okupljanja ne zajemčuje „svakome" kao čl. 11, st. 1 EKLJP, već samo građanima, odnosno državljanima Republike Srbije.[88] Međutim, odredbama čl. 2, st. 2 ZJO priznato je pravo svakome, uključujući i strance, da u skladu sa tim zakonom organizuje okupljanje i da u njemu učestvuje, što je u skladu sa evropskim pravnim standardima.

Sledeću grupu ograničenja slobode okupljanja čine ograničenja koja se odnose na potrebu zaštite javnog zdravlja, morala, prava drugih ili bezbednosti Republike Srbije (čl. 54, st. 4 Ustava). Ustavni osnovi za ograničenje slobode okupljanja razrađeni su čl. 8 ZJO, koji nosi rubrum „Ograničenja slobode okupljanja" i kojim je propisano da okupljanje „nije dozvoljeno"[89] u sledećim slučajevima: kada postoji ugrožavanje bezbednosti ljudi i imovine, javnog zdravlja, morala, prava drugih ili bezbednosti Republike Srbije; kada su ciljevi okupljanja usmereni na pozivanje i podsticanje na oružani sukob ili upotrebu nasilja, na kršenje ljudskih i manjinskih sloboda i prava drugih, odnosno na izazivanje ili podsticanje rasne, nacionalne, verske ili druge neravnopravnosti, mržnje i netrpeljivosti; kada nastupi opasnost od nasilja, uništavanja imovine ili

[87] Odluka Už broj 5436/10 od 11. decembra 2013, *Službeni glasnik* RS, br. 1/2014, para. 6.

[88] Ova ustavna odredba je zbog toga odavno kritikovana od Venecijanske komisije, mada u pogledu političkih aktivnosti stranaca nije u suprotnosti sa odredbama čl. 16 EKLJP. European Commission for Democracy through Law (Venice commission), *Opinion on the Constitution of Serbia*, Strasbourg 2007, Opinion No. 405/2006, 9–10, para. 37, *https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)004-e*, 6.oktobar 2018.

[89] Sintagma „nije dozvoljeno" predstavlja redakcijsku grešku. Reč je o zabrani javnog okupljanja budući da ZJO ne propisuje sistem dozvole već sistem prijave javnog okupljanja.

drugih oblika narušavanja javnog reda u većem obimu; ako je održavanje okupljanja suprotno odredbama ovog zakona. Uz konstataciju da postoje izvesna preklapanja sa ustavnim osnovima,[90] moglo bi se zaključiti da su zakonski razlozi usklađeni sa odredbama Ustava i EKLJP.

Zaštita javnog zdravlja, morala, prava drugih ili bezbednosti ljudi i imovine, osim razloga ometanja javnog saobraćaja,[91] predstavljaju najčešće razloge zbog kojih su u ustavnoj praksi zabranjivani javni skupovi.[92]

Osim njih, u istom članu ZJO propisani su i proceduralni razlozi („ako je održavanje okupljanja suprotno odredbama ovog zakona") pod kojima se, pre svega, podrazumevaju obaveze prijave određenih javnih okupljanja na otvorenom prostoru i obaveze organizatora/vođe okupljanja. Takvi razlozi, bez obzira na to što su propisani zakonom (i što zakon za nepoštovanje obaveza koje ima organizator/vođa okupljanja propisuje sankcije),[93] sami po sebi ne mogu biti dovoljni za ograničenje slobode okupljanja već uz njih mora postojati neki od ustavnih razloga ili razloga koji su propisani EKLJP, budući da je u čl. 54, st. 4 Ustava, slično kao i u čl. 11, st. 2 EKLJP, utvrđeno da se sloboda okupljanja može zakonom ograničiti „samo ako je to neophodno radi zaštite javnog zdravlja, morala, prava drugih ili bezbednosti Republike Srbije".

Kao i njihovi prethodnici, Ustav i ZJO poznaju liberalni sistem prijave javnog okupljanja, što znači da održavanje javnog okupljanja ne odobrava nadležni organ (policija). Obavezno je prijavljivanje javnih okupljanja na otvorenom prostoru (čl. 12, st. 1 ZJO), dok obavezi prijavljivanja ne podležu okupljanja u zatvorenom prostoru, verska okupljanja, druga tradicionalna narodna okupljanja, vašari, sabori, svadbe, pogrebi, državne svečanosti i spontana mirna okupljanja, bez organizatora, kao neposredna reakcija na određeni događaj (čl. 13). Čini se da je manjkavost ZJO to što nema odredbe o pravnom režimu tzv. hitnih okupljanja

[90] Upor. ZJO, čl. 8, tač. 1 i Ustava, čl. 54, st. 4.

[91] Sprečavanje ometanja javnog saobraćaja kao razlog ograničenja slobode okupljanja bio je propisan čl. 43, st. 2 Ustava Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 1/90 i čl. 11, ZOG-a, a u našoj pravnoj nauci je odavno ukazano na njegovu „besmislenost" i neusklađenost sa međunarodnim pravnim standardima. Vid. V. Dimitrijević, M. Paunović, V. Đerić, 343. Smatramo da takva ocena nije ispravna jer se „ometanje javnog saobraćaja" lako može dovesti u vezu sa razlogom ograničenja slobode okupljanja „radi zaštite prava i sloboda drugih" koji je utvrđen u čl. 11, st. 2 EKLJP. Takvo stanovište saglasnosti tog razloga ograničenja sa odredbama čl. 54, st. 4 Ustava zastupa Dragan M. Stojanović. Vid. Izvojeno mišljenje sudije dr Dragana M. Stojanovića na odluku Ustavnog suda IUz – 204/2013 od 9. aprila 2015.

[92] Na primer, Rešenje MUP, Direkcije policije, Policijske uprave za grad Beograd, Policijske stanice Stari grad br. 212–113/2008 od 7. marta 2008; Rešenje MUP, Direkcije policije, Policijske uprave za grad Beograd, Policijske stanice Savski venac br. 212–613/2011 od 30. septembra 2011.

[93] Vid. ZJO, čl. 21–22.

koja se javljaju u respektabilnoj uporednoj ustavnoj praksi (na primer, u Nemačkoj)[94] i praksi ESLJP.[95] Hitna okupljanja su slična spontanim okupljanjima, ali se od njih razlikuju po tome što imaju organizatora i što kod njih prijava javnog okupljanja nije nemoguća već je nemoguće samo održanje roka za prijavu. U takvim situacijama ne bi trebalo odustati od prijave već bi trebalo skratiti rok za prijavu koju treba podneti čim se za to ukaže prilika.

Kada je reč o proceduri odlučivanja o pravu na javno okupljanje (postupku zaštite prava),[96] odredbe ZJO su usaglašene sa evropskim pravnim standardima, budući da je zakonom propisana kontrola zakonitosti i celishodnosti rešenja kojima se zabranjuje javno okupljanje, da postoji mogućnost izjavljivanja žalbe MUP-u u kratkom roku (24 časa) i da je utvrđena dužnost MUP-a da donese drugostepeno rešenje po žalbi odmah, a najkasnije u roku od 24 časa, čime se postiže procesno svojstvo konačnosti rešenja o zabrani okupljanja do vremena za kada je okupljanje zakazano.[97] Međutim, pošto ne postoje odredbe o kratkom roku za pokretanje upravnog spora i odredbe o hitnosti postupka u kojem Upravni sud odlučuje o zakonitosti rešenja, sudska kontrola akata kojima se ograničava sloboda okupljanja podvedena je pod opšti režim upravnog spora, a to znači da će ona uslediti mnogo kasnije u odnosu na vreme za koje je zakazano održavanje javnog okupljanja.[98]

Osim pomenutih ograničenja, ZJO propisuje i ograničenja mesta[99] i vremena održavanja javnog okupljanja. Pod mestom okupljanja podrazumeva se „svaki prostor koji je bez uslova ili pod istim uslovima, dostupan individualno neodređenom broju lica“ (čl. 4, st. 1 ZJO). Zakonodavac je

---

94 *BverfGE* 85, 69.

95 ECtHR, *Rai and Evans v. the United Kingdom,* no. 26258/07, 26255/07, Judgment of 17 November 2009; ECtHR, *Bukta and others v. Turkey*, no. 25691/04, Judgement of 17 July 2007, para. 36.

96 Povreda prava na pravno sredstvo iz čl. 36, st. 2 Ustava najčešći je razlog zbog kojeg je Ustavni sud za vreme važenja ZOG-a usvojio više ustavnih žalbi i utvrdio povrede prava na slobodu okupljanja iz čl. 54, st. 1 Ustava. Vid. Odluku Už broj 1918/2009 od 22. decembra 2011, *Službeni glasnik* RS, br. 8/2012; Odluku Už broj 4078/2010 od 29. februara 2012, *Službeni glasnik RS*, br. 24/2012; Odluku Už broj 5284/2011 od 18. aprila 2013, *Službeni glasnik RS*, br. 40/2013; Odluku Už broj 8591/2013 od 21. aprila 2016; Odluku Už broj 3048/2015 od 26. oktobra 2017; Odluku Už broj 4809/2015 od 26. oktobra 2017.

97 Sreten Jugović, „Pogled na (nova) zakonska rešenja o javnim okupljanjima u Republici Srbiji od 2016. godine“, *Policija i pravosudni organi kao garanti slobode i bezbednosti u pravnoj državi*, *tom 1* (ur. Biljana Simeunović Patić), Beograd 2017, 133–134,136.

98 *Ibid*.

99 Prostorna ograničenja očigledno imaju veliki značaj, budući da im je ZJO posvetio čak tri člana (4–6), više nego bilo kom drugom ograničenju ili pravnom institutu.

pojam „mesto okupljanja“ vezao za pojam „javnog mesta“,[100] pa se čini da je takvim rešenjem isključio pravnu zaštitu okupljanjima na privatnom posedu koji je otvoren za javnost (na primer, tržni centri), iako su takva okupljanja aktuelna u uporednoj ustavnoj praksi i praksi ESLJP.[101] Zatvoreni prostor je određen kao „prostor, objekat ili prostorija ograđena ili označena, u kojoj se vrši okupljanje i u koju se može ući ili iz nje izaći samo na za to određenom prostoru“ (čl. 4, st. 2 ZJO). Budući da obaveza prijave postoji samo za okupljanja na otvorenom prostoru, definisanje „zatvorenog“ prostora predstavlja dobro zakonsko rešenje jer olakšava njihovo razlikovanje, posebno kada je reč o kombinovanim prostorima.[102] Međutim, prema navedenim kriterijumima, stadioni se mogu smatrati zatvorenim mestom, pa se na taj način isključuje obaveza prijave, što može da bude izazov za organe reda.

Okupljanje u pokretu može se prijaviti i odvijati kao kretanje učesnika okupljanja na određenom prostoru (čl. 5 ZJO). Takvo okupljanje može se odvijati kretanjem i zaustavljanjem kretanja na određenim mestima između mesta polaska i mesta završetka kretanja, što predstavlja korak napred u odnosu na rešenje iz čl. 3, st. 2 ZOG-a, kojim je bilo propisano da se javni skup u pokretu može odvijati „samo neprekinutim kretanjem, osim na mestu polaska i završetka“.

Prostorna ograničenja određena su odredbama čl. 6 ZJO, kojima je propisano:

> „Okupljanje nije dozvoljeno na mestu na kojem, zbog karakteristika samog mesta ili njegove posebne namene, preti opasnost od nastupanja ugrožavanja bezbednosti ljudi i imovine, javnog zdravlja, morala, prava drugih ili bezbednosti Republike Srbije.
>
> Pod mestom iz stava 1. ovog člana, u smislu ovog zakona, smatra se prostor ispred zdravstvene ustanove, škole, predškolske ustanove, kao i prostor ispred objekata od strateškog i posebnog značaja za odbranu i bezbednost Republike Srbije.
>
> Okupljanje nije dozvoljeno na mestima na kojima se održavanjem okupljanja krše ljudska i manjinska prava i slobode drugih, ugrožava moral ili na mestima koja su zatvorena za javnost.“

[100] Upor. Zakona o javnom redu i miru, *Službeni glasnik RS*, br. 6/06 i 24/18, čl. 3, tač. 2.

[101] ECtHR, *Anderson and others v. United Kingdom*, no. 33689/96, Judgment of 27 October 1997; ECtHR, *Appleby and others v. United Kingdom*, no. 44306/98, Judgment of 15 October 2002.

[102] S. Jugović, 132.

Propisivanje mesta na kojima nije dozvoljeno okupljanje u skladu je sa odredbama čl. 54, st. 1 Ustava i čl. 11, st. 1 EKLJP, kojima je utvrđeno da je mirno okupljanje građana slobodno, pa iz toga sledi da je održavanje javnog okupljanja načelno dozvoljeno na svakom mestu.[103]

Međutim, u tim odredbama postoji nekoliko spornih momenata. Prvo, one sadrže ograničenja koja su opšta (generalna), blanketna, apsolutna i prethodna (*a priori*). Ograničenja su opšta jer ne prave razliku između pojedinih oblika okupljanja (politička, verska, humanitarna, sportska i dr.) već se odnose na sva javna okupljanja na određenim mestima. Ograničenja su blanketna jer zabranjuju sva javna okupljanja na određenim mestima, a zakon istovremeno ne propisuje ovlašćenje nadležnog organa da ispita objektivne mogućnosti za održavanje javnog okupljanja na takvim mestima, zavisno od okolnosti svakog konkretnog slučaja (*case by case*). Ograničenja su apsolutna jer ne poznaju izuzetke. Postavlja se pitanje zbog čega bi mirno okupljanje ispred bolnice kojim se ne remeti mir bolesnika i ne ometa pristup vozilima hitne pomoći ili mirno okupljanje ispred škole ili predškolske ustanove u vreme kada se u njima ne nalaze deca, zbog „karakteristika" samih tih mesta ili njihove „posebne namene", predstavljalo pretnju i opasnost od ugrožavanja bezbednosti ljudi i imovine, javnog zdravlja, morala ili prava drugih. Ograničenja su prethodna jer su zakonom unapred utvrđena. Drugo, prostorna ograničenja sama po sebi ne mogu biti dovoljna za zadiranje u slobodu okupljanja već uz njih mora postojati neki od ustavnih razloga ili razloga koji su propisani EKLJP, budući da je čl. 54, st. 4 Ustava, slično kao i čl. 11, st. 2 EKLJP, utvrđeno da se sloboda okupljanja može zakonom ograničiti „samo ako je to neophodno radi zaštite javnog zdravlja, morala, prava drugih ili bezbednosti Republike Srbije". Treće, nejasno je koja su to mesta na kojima bi se samim održavanjem mirnog okupljanja kršila ljudska i manjinska prava i slobode drugih i mesta na kojima bi se samim održavanjem mirnog okupljanja ugrozio moral. Četvrto, budući da je reč o „javnim" okupljanjima (čl. 1 ZJO), nejasno je koja su to „javna" mesta koja su zatvorena za javnost. U tom smislu, dobar putokaz za zakonodavca mogla bi da budu pojedina uporednopravna rešenja koja poznaju relativne zakonske zabrane okupljanja u tzv. označenim područjima (*designated area*)[104] ili ograđenim područjima (*befriedete Bezirke*).[105]

---

[103] Takvo zakonsko rešenje predstavlja napredak u odnosu na čl. 2 ZOG-a kojim je bilo propisano da se okupljanja mogu održavati na za to „primerenom prostoru", a takvi prostori će biti uređeni aktom opštine, odnosno grada.

[104] ECtHR, *Rai and Evans v. the United Kingdom,* no. 26258/07, 26255/07, Judgment of 17 November 2009.

[105] Vid. nemački Zakon o bezbednosno ograđenim područjima za ustavne organe Saveza (Gesetz zur Zusammenführung der Regelungen über befriedete Bezirke für Verfassungsorgane des Bundes, 8. Dezember 2008, BGBl. I S. 2366), čl. 1–3, *https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl108s2366.*

Vremensko ograničenje je uređeno odredbama čl. 7 ZJO i njima je propisano da se javna okupljanja mogu „održavati, po pravilu, između 6 i 24 časa". Spontana okupljanja predstavljaju izuzetak jer se na takva okupljanja ne primenjuju vremenska ograničenja (čl. 13, st. 2 ZJO).

Promena mesta ili vremena održavanja okupljanja ponekad mogu predstavljati pogodno i srazmerno sredstvo kojim organi vlasti, umesto da zabrane okupljanje, mogu postići svrhu ograničenja, ako pritom učesnike ne onemoguće da izraze svoje mišljenje i upute željenu poruku (princip proporcionalnosti).[106] Međutim, Ustavni sud je povodom jedne takve situacije zaključio da je promenom lokacije održavanja okupljanja nadležni organ učesnicima okupljanja onemogućio da se okupe na mestu na kome su želeli, a koje je bilo predviđeno i dozvoljeno aktom jedinice lokalne samouprave o određivanju prostora za okupljanje građana.[107] Takođe, prema praksi ESLJP, nadležni organ vlasti ne može da menja datum koji je organizator planirao za održvanje okupljanja jer ako se okupljanje održi nakon što konkretno društveno pitanje izgubi na značaju, uticaj tog skupa može biti ozbiljno umanjen.[108] Povodom sličnog pitanja, na takvo stanovište stao je i Ustavni sud zaključivši da održavanje pojedinih skupova, po proteku datuma tog praznika (u konkretnom slučaju radilo se o 8. martu) gubi smisao i oslabljuje poruku koju organizatori okupljanja žele da pošalju javnosti.[109]

Osim tih ograničenja, za vreme trajanja vanrednog ili ratnog stanja mogu se propisati mere privremenog odstupanja od uživanja slobode okupljanja (čl. 200–202 Ustava).[110] Takve mere odstupanja od slobode okupljanja propisivane su u Srbiji za vreme ratnog stanja (1999)[111] i vanrednog stanja (2003).[112]

---

pdf#__bgbl__%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl108s2366.pdf%27%5D__1538823094517*, 6. oktobar 2018.

[106] OSCE/ODIHR, 50.

[107] Odluka Už broj 1918/2009 od 22. decembra 2011, *Službeni glasnik* RS, br. 8/2012.

[108] ECtHR, *Bączkowski and Others v. Poland*, no. 1543/06, Judgement of 3 May 2007, para. 82, *https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001–80464%22]}*, 25. jul 2018.

[109] Odluka Už broj 4078/2010 od 29. februara 2012, *Službeni glasnik* RS, br. 24/2012.

[110] Obrad Stevanović, „Sloboda i bezbednost javnih okupljanja u Republici Srbiji", *Evropske integracije: pravda, sloboda i bezbednost*, *tom 1* (ur. Đ. Đorđević), Beograd 2016, 194.

[111] Uredba predsednika Republike Srbije o okupljanju građana za vreme ratnog stanja, *Službeni glasnik RS*, br. 17/99.

[112] Odluka vršioca dužnosti predsednika Republike o proglašenju vanrednog stanja u Republici Srbiji, *Službeni glasnik RS*, br. 21/03.

5. ZAKLJUČAK

Sloboda okupljanja je osnovno pravo u demokratskom društvu i kao takvo ne može se tumačiti restriktivno. Članom 11 EKLJP jemči se sloboda „mirnog“ okupljanja, pod kojim se podrazumeva da njegovi organizatori ili učesnici nemaju nasilničke namere i da ne izazivaju nerede. Pravo na kontrademonstracije i mogućnost slučajnog nasilja ili nereda koji mogu nastati zbog nasilne reakcije neistomišljenika nisu legitiman osnov za ograničenje slobode okupljanja. Država ima pozitivnu obavezu da preduzme odgovarajuće mere i obezbedi ostvarivanje slobode mirnog okupljanja. Režim prethodnih dozvola nije nužno povreda slobode mirnog okupljanja, ali on ne sme uticati na slobodu okupljanja kao takvu.

Sloboda okupljanja nije apsolutna pa, saglasno tome, čl. 11 EKLJP ne sprečava ograničenje slobode okupljanja u zakonom propisanim slučajevima kada je takvo ograničenje neophodno u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti ili javne bezbednosti, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih. Postojanje pravnog osnova (legitimnog cilja) za zadiranje u slobodu okupljanja države uglavnom uspešno dokazuju pred ESLJP, ali poteškoće nastaju kada treba dokazati da je takvo zadiranje bilo neophodno u demokratskom društvu. Prema praksi ESLJP, standard „neophodno u demokratskom društvu“ podrazumeva postojanje „hitne društvene potrebe“ i „srazmernog“ ograničenja slobode okupljanja. Hitna društvena potreba će postojati u situaciji kada uverljivi dokazi ukazuju na to da postoji jasna i neposredna opasnost za demokratiju. Ograničenje slobode okupljanja će biti srazmerno ako dovodi u ravnotežu suprotstavljene interese, odnosno ako se takvo ograničenje može smatrati opravdanim s obzirom na standarde koji važe u demokratskom društvu.

Pojedinim kategorijama lica (pripadnicima oružanih snaga, policije, državne uprave), EKLJP ne jemči slobodu okupljanja na opšti način. Strancima se može ograničiti sloboda okupljanja koja je usmerena na političko delovanje.

Za vreme rata ili druge javne opasnosti koja preti opstanku nacije, države mogu preduzeti mere kojima se privremeno odstupa od slobode okupljanja. Javna opasnost mora da bude neposredna i da ugrožava organizovani život u zemlji, a odstupanja moraju da budu samo u najnužnijoj meri koja iziskuje hitnost situacije.

Vreme, mesto ili način održavanja javnog skupa sami po sebi ne mogu da budu opravdani razlozi za ograničenje slobode okupljanja već uz njih moraju da budu ispunjeni uslovi koje predviđa čl. 11 EK. Promena mesta, vremena ili načina može predstavljati pogodno/srazmerno sredstvo kojim organi javne vlasti mogu postići svrhu ograničenja, umesto da zabrane javno okupljanje.

Sloboda okupljanja uživa zaštitu čak i ako su tokom okupljanja izražene ideje, mišljenja i poruke neprijateljske i uvredljive za druge ljude, grupe ili pojedine delove društva. Kritika vlasti ili državnih službenika ne može biti jedini osnov za ograničenje slobode okupljanja. Podstrekavanje na nasilje i zagovaranje nacionalne, rasne ili verske mržnje predstavljaju legitimne osnove za ograničenje slobode okupljanja.

Pravni standardi koje je ESLJP formulisao restriktivnim tumačenjem osnova za ograničenje afirmišu i favorizuju uživanje slobode mirnog okupljanja kao jednog od bitnih zahteva demokratije.

Donošenjem Zakona o javnom okupljanju (2016) u Srbiji je značajno unapređen pravni okvir za ostvarivanje i zaštitu prava na slobodu mirnog okupljanja i postignut je viši nivo usaglašenosti nacionalnog prava sa pravnim standardima Evropske unije. Najznačajnija zakonska rešenja u tom smislu su: priznavanje prava na slobodu okupljanja svakome (uključujući i strance), priznavanje prava na određene vrste okupljanja na otvorenom prostoru bez obaveze prijavljivanja, definisanje pojma „zatvoren prostor" koji olakšava utvrđivanje koja okupljanja podležu obavezi prijave, efikasniji postupak upravne zaštite i uvođenje jedinstvenog pravnog režima sudske kontrole akata kojima se zabranjuje okupljanje. Nasuprot tome, ključne manjkavosti Zakona o javnom okupljanju predstavljaju: nepostojanje odredaba o pravnom režimu tzv. hitnih okupljanja, podvođenje sudske kontrole pod opšti režim upravnog spora, uskraćivanje pravne zaštite okupljanjima na privatnom posedu koji je otvoren za javnost (na primer, tržni centri) i opšte (generalne), blanketne, apsolutne i prethodne (*a priori*) zabrane okupljanja na određenim mestima.

Implementacijom pravnih standarda Evropske unije u ovoj oblasti unapređen je kvalitet nacionalnog pravnog okvira za ostvarivanje slobode mirnog okupljanja i stvoreni su uslovi za viši nivo pravne zaštite koju obezbeđuje Ustavni sud.

LITERATURA (REFERENCES)

Barnett, H., *Constitutional and Administrative Law*, London – New York 2009.

Beširević, V. *et. al.*, *Komentar Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda*, Beograd 2017.

Dimitrijević, V. *et al.*, *Međunarodno pravo ljudskih prava*, Beograd 2007.

Dimitrijević, V., Paunović, M., Đerić, V., *Ljudska prava*, Beograd 1997.

Đurđević, N., „Sloboda okupljanja prema Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima i Povelji o osnovnim pravima EU", *Pravni sistem Srbije i standardi Evropske unije i Saveta Evrope* (ur. Stanko Bejatović), Kragujevac 2009.

Gomien, D., *Kratak vodič kroz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima*, Beograd 1994.

Harison, R., *Demokratija*, Beograd 2004.

Janis, M. W., Kay, R. S., Bradley, A. W., *European Human Rights Law: Text and Materials*, Oxford 1995.

Jugović, S., „Pogled na (nova) zakonska rešenja o javnim okupljanjima u Republici Srbiji od 2016. godine“, *Policija i pravosudni organi kao garanti slobode i bezbednosti u pravnoj državi*, *tom 1* (ur. Biljana Simeunović Patić), Beograd 2017.

Krstić, I., Marinković, T., *Evropsko pravo ljudskih prava*, Beograd 2016.

Mil, Dž. S., *O slobodi*, Beograd 2007.

Milosavljević, B., *Uvod u teoriju ustavnog prava*, Beograd 2011.

Milosavljević, B., Popović, D. M., *Ustavno pravo*, Beograd 2009.

Nikolić, O., „Sloboda okupljanja i udruživanja“, *Strani pravni život* 1–3/2002.

Nowak, M., *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, Kehl – Arlington 2005.

OSCE/ODIHR, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, Warsawa – Strasbourg 2010, *https://www.osce.org/odihr/73405?download=true*, 13. jul 2018.

Popović, D., *European human rights law – a manual*, The Hague 2013.

Popović, D., *Evropsko pravo ljudskih prava*, Beograd 2012.

Simović, D., Avramović, D., Zekavica, R., *Ljudska prava*, Beograd 2013.

Simović, D., Stanković, M., Petrov, V., *Ljudska prava*, Beograd 2018.

Stevanović, O., „Sloboda i bezbednost javnih okupljanja u Republici Srbiji“, *Evropske integracije: pravda, sloboda i bezbednost*, *tom 1* (ur. Đ. Đorđević), Beograd 2016.

Vasak, K., „Human Rights: A Thirty-Year Struggle: the Sustained Efforts to give Force of law to the Universal Declaration of Human Rights“, *UNESCO Courier* 30:11/1977, *http://unesdoc.unesco.org/images/0007/000748/074816eo.pdf*, 15. jul 2018.

Danilo Stevandić, PhD

Assistant to the Head of Police Directorate
Ministry of Internal Affairs of the Republic of Serbia

LIMITS ON FREEDOM OF ASSEMBLY: STANDARDS OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

Summary

Freedom of peaceful assembly represents one of the forms for involvement of individuals in the community's political life. After identification of the relevant regulations of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, this paper firstly presents the fundamental standpoints of the European Court of Human Rights regarding restrictions to the freedom of assembly; thereafter, examines compliance of the legal solutions in Serbia with European legal standards in this field. The author concludes that the standards of the ECHR affirm the exercise of freedom of peaceful assembly as one of the significant postulates of democracy. The Law on Public Assembly (2016) Serbia has significantly enhanced the legal framework for the exercise of the right to freedom of peaceful assembly and achieves a higher level of compliance with national and European Union law.

Key words: *Public assembly. – Restriction on freedom of peaceful assembly. – Proportion principle. – Police.*

Article history:
Received: 4.12.2018.
Accepted: 7.2.2019.