

Доц. др Данило СТЕВАНДИЋ<sup>1</sup>

Министарство унутрашњих послова Републике Србије

ДОИ: 10.5937/bezbednost2502005S

УДК: 351.752.2(497.11)

Оригинални научни рад

Примљен: 25. 11. 2024. године

Датум прихватања: 4. 7. 2025. године

## Правни режим спонтаних окупљања у Републици Србији

**Апстракт:** У овом раду обрађен је правни режим спонтаних окупљања у Републици Србије. Након уводних напомена и појмовних разграничења, извршена је анализа услова спонтаних окупљања у релевантном уредном праву, пракси Европског суда за људска права и правном поретку Републике Србије. Аутор закључује да се спонтаност окупљања разликује од других врста јавних окупљања по квалитету разлога за њихово одржавање и изостанку организатора, а у погледу правног режима по одсуству обавезе одношења пријаве надлежном органу и неопстојању временског ограничења за њихово одржавање. Упркос неопстојању правног оквира у анализираним законодавствима, спонтаност окупљања уживају правну заштити све док не представљају претњу за јавни поредак. У Републици Србији спонтаност окупљања су уређена законом и правно заштићена све док су мирног карактера, или док не наступи неки други законом утврђени разлог за њихов прекид.

**Кључне речи:** спонтаност окупљање, организатор окупљања, квалитетна окупљања, flash mobs, smart mobs.

---

<sup>1</sup> danilo.stevandic@mup.gov.rs, ORCID 0009-0007-4468-5477

## Увод

Право грађана да мирним окупљањем активно учествују у јавном и политичком животу заједнице представља конститутивни елемент функционисања савремених демократских држава. Као најнепосреднији израз људске личности, слобода мишљења и изражавања омогућава духовну расправу, размену идеја, узајамну контролу и критику. Слобода јавног окупљања представља израз заједничког развоја људи који је оријентисан на комуникацију и уједно чини везивно ткиво других политичких слобода и права, посебно слободе изражавања и слободе удруживања. Колективним обзнањивањем мишљења артикулише се став грађана о битним питањима и потребама заједнице, образује се политичка воља и олакшава дијалог унутар цивилног друштва и између цивилног друштва и власти.

Слобода јавног окупљања представља израз народног суверенитета и непосредне демократије. У друштвима са развијеном демократском традицијом политичка воља се образује од народа према државним органима, а не обрнуто. Легитимност одлука парламентарне већине непосредно је условљена и ефективном заштитом мањине и мером њеног утицаја на креирање јавног мњења и политичке воље. Ако представнички органи нису довољно сензибилни за интересе и потребе мањине и уколико не препознају грешке у управљању јавним пословима, протести и демонстрације, посебно у условима високих социјалних тензија и ограниченог приступа медијима, постају неопходан чинилац политичког живота и покрећу систем раног упозорења за корекцију курса званичне политике.

Право на слободу мирног окупљања обично се – према редовном току ствари – остварује организованим деловањем политичких партија, организација или самоорганизованих појединаца. Упоредо с тим, спонтана окупљања су све присутнија у уставној пракси савремених демократских држава и због својих специфичности представљају изазов за полицију као органа надлежног и одговорног за заштиту јавне безбедности. Спонтана окупљања су у Републици Србији први пут законом уређена 2016. године.

Циљ овог истраживања јесте да испита правни режим спонтаних окупљања у правном поретку Републике Србије, с погледом на упоредно право и праксу Европског суда за људска права (ЕСЉП).

### Разграничење кључних појмова

Спонтано окупљање, као што се из самог назива може наслутити,<sup>2</sup> представља посебну врсту јавног окупљања које се развија тренутним поводом, тј. као непосредна реакција људи на одређени догађај, најчешће политички. Појам „спонтано окупљање” се према родној припадности сврстава у ред „јавних окупљања”. Специфична обележја (*differentiam specificam*) према којима се спонтано окупљање разликује од других појава исте врсте (рода), тј. других врста јавних окупљања, јесу: (1) постојање догађаја који представља конкретан повод за неодложно одржавање јавног окупљања, (2) непостојање организатора окупљања и (3) непостојање пријаве јавног окупљања. Одржавање таквог окупљања није унапред срачунато и планирано, већ до окупљања долази рефлексно, као спонтана реакција људи на одређени догађај. Сви учесници су међу собом начелно једнаки, нико се властитим деловањем не издваја као организатор или вођа окупљања. Као последица тога, код спонтаних окупљања не постоји пријава јавног окупљања полицији, тј. таква пријава услед непостојања организатора није могућа (Human Rights Committee, 2020: 7). Схваћено на овакав начин (у ужем смислу), спонтано окупљање се разликује од сродних појмова као што су тзв. хитна окупљања и тзв. брза окупљања (*flash mobs*) или паметна окупљања (*smart mobs*) која се често сматрају спонтаним окупљањем у ширем смислу (Peters, Ley, 2014: 140), тј. врстама спонтаног окупљања (Dietel, Gintzel, Kniesel, 2008: 247).

„Хитно” окупљање је, за разлику од спонтаног окупљања у ужем смислу, планирано и има организатора, али из објективних разлога не може бити пријављено у законом прописаном року, а да се при том не

<sup>2</sup> Реч „спонтано” у српском језику означава природно, неусиљено, добровољно и самоиницијативно (понашање). (Вујанић, Гортан-Премк, Дешић, Драгићевић, Николић, Ного, Павковић, Радовић-Тешић, Рамић, Стијовић, Фекете, 2007: 1257).

доведе у питање остварење циља окупљања (BVerfGE, 85, 69). Хитна окупљања није немогуће пријавити, већ је немогуће одржати рок за пријаву. Ако би се инсистирало на одржању рока, таква окупљања или не би остварила циљ или би била противправна. Због тога се хитна окупљања морају пријавити чим се за то укаже прилика (телефоном, мејлом и др.), а то је, по правилу, тренутак када се донесе одлука да се организује окупљање, а најкасније тренутак обзнањивања такве одлуке. Према ставу немачког Савезног уставног суда (BVerfGE, 85, 69) „§ 14 Закона о окупљању се у погледу на чл. 8 Устава мора протумачити на уставно комфоран начин, тако што ће се хитна окупљања пријавити, чим се за то укаже могућност” (Šarčević, 2010: 362). Укратко, пријава хитних окупљања не сме изостати, већ је због специфичности таквих окупљања неопходно скраћење рока за њу.

Савремени развој телекомуникационих и информационих технологија умногоме је олакшао комуникацију међу људима и обликовао нове форме окупљања за које се у језичкој пракси, истина не увек доследно, употребљавају називи *flash mobs* и *smart mobs*. Изразом *flash mobs* (брза гомила, брза руља) (Oxford, 2012: 321, 533) означавају се брза и краткотрајна окупљања људи који се повезују путем телекомуникационих и информационих технологија (мобилних телефона, СМС порука, мејлова, друштвених медија, друштвених група) ради забаве, дружења, сатире, рекламе, уметничког перформанса, а понекад и ради остваривања политичких циљева. Изразом *smart mobs* (паметна гомила, паметна руља) (Oxford, 2012: 767, 533) означава се велика група људи који се повезују путем друштвених медија ради изражавања социјалног или политичког протеста на јавном месту (Rheingold, 2002).

Таква јавна окупљања карактерише ефект изненађења, непредвидив број учесника и способност привлачења бројних посматрача. Међутим, не могу се сматрати спонтаним окупљањем у ужем смислу због организованог карактера јер њихови иницијатори и учесници таква окупљања унапред планирају (Salat, 2012: 173–174), тј. због тога што постоји, макар и врло мала, временска дистанца између тренутка доношења одлуке и тренутка одржавања окупљања. Ипак, основни циљ ових окупљања јесте ефекат изненађења који би био обесмишљен прописивањем обавезе подношења пријаве.

Да резимирамо досадашње резултате: за разлику од спонтаних окупљања у ужем смислу (тренутних окупљања), код којих се моменат доношења одлуке о одржавању јавног окупљања поклапа са моментом одржавања јавног окупљања, код хитних окупљања и *flash mobs* и *smart mobs* постоји временска дистанца између та два момента која омогућава макар и неблаговремено подношење пријаве полицији. Такође, за разлику од спонтаних окупљања у ужем смислу, која немају организатора, код хитних окупљања и *flash mobs* и *smart mobs* увек постоји организатор, иако га код ових потоњих није увек једноставно идентификовати. Такве разлике повлаче различит правни режим наведених врста јавних окупљања, тј. само код спонтаних окупљања не постоји обавеза подношења пријаве (обавештења).

### Упоредноправна анализа и стандарди Европског суда за људска права

Посматрано из угла општег правног режима јавних окупљања, у законодавствима Немачке, Француске и Велике Британије присутан је тзв. систем претходног обавештења (пријаве)<sup>3</sup> који подразумева обавезу организатора да пре одржавања окупљања на отвореном простору обавести полицију о својој намери. У Француској окупљања која се одржавају на јавним путевима (маршеви, протести, демонстрације и др.) морају бити пријављени полицији у року између 15 и три дана пре окупљања, осим окупљања на које се примењују локални обичаји.<sup>4</sup> У Великој Британији рок за пријаву окупљања у покрету (јавне поворке) јесте шест дана, али се тај рок не односи на окупљања у месту.<sup>5</sup> Члан 8 став 1 Основног закона Немачке јемчи слободу мирног окупљања без претходног обавештења или дозволе, али ст. 2 дозвољава да се право на окупљање на отвореном простору

<sup>3</sup> О системима регулисања права и слобода видети у: (Colliard, Letteron, 2005: 76).

<sup>4</sup> Art. L211-1 et L211-2 *Code de la securite interieure*, ([https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section\\_lc/LEGITEXT000025503132/LEGISCTA000025505125/2012-06-18/#LEGISCTA000025508388](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000025503132/LEGISCTA000025505125/2012-06-18/#LEGISCTA000025508388), доступан 14. 11. 2024)

<sup>5</sup> Art. 11(6) *The Public Order Act 1986*, (<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1986/64>, доступан 14. 11. 2024).

ограничи законом или на основу закона.<sup>6</sup> Према одредбама савезног Закона о окупљањима,<sup>7</sup> окупљања на отвореном простору морају бити пријављена најмање 48 часова пре њиховог одржавања.

Слобода окупљања подразумева право на мирно окупљање без претходног обавештења, дозволе или било ког другог услова (Preuß, 2012: 952). Међутим, према пракси ЕСЉП, постојање система претходног обавештења (пријаве) или превентивног система (дозволе) јавног окупљања није у супротности са чл. 11 ст. 1 Европске конвенције о људским правима и основним слободама (ЕКЉП), због тога што његово организовање захтева проналажење различитих практичних решења у погледу одређивања времена, простора, режима саобраћаја и других околности и изискује бар минималну сарадњу организатора скупа са полицијом. Таква сарадња је неопходна како би се заштитили интереси трећих лица и интереси заједнице (јавни интерес) и како би се успоставила равнотежа између уживања слободе окупљања, с једне стране, и интереса трећих лица и јавног интереса, с друге стране (ECtHR, *Rassemblement Jurassien Unité Jurassienne v. Switzerland*). Прописи који уређују системе пријаве или одобрења (дозволе) окупљања нису у супротности са принципима садржаним у чл. 11 ЕКЉП, све док су садржајно неутрални, док не ометају комуникативну димензију окупљања и док не представљају скривену препреку уживању слободе мирног окупљања (ECtHR, *Balçık and Others v. Turkey*). При томе, државни органи немају широка дискрециона овлашћења у погледу одобрења/дозволе за одржавање јавних окупљања, већ је њихово деловање ограничено националним законодавством и праксом ЕСЉП (Поповић, 2012: 358).

У Француској правни режим спонтаних мирних окупљања није уређен,<sup>8</sup> али су таква окупљања у пракси веома честа (Peters,

---

<sup>6</sup> § 8 *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, (<https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>, доступан 14. 11. 2024).

<sup>7</sup> § 14 (1) *Versammlungsgesetz*, ([https://www.gesetze-im-internet.de/versammlg/\\_14.html](https://www.gesetze-im-internet.de/versammlg/_14.html), доступан 14. 11. 2024).

<sup>8</sup> Чланом 1 Закона о јавним окупљањима из 1907. (*Loi relative aux reunion publiques*), истина, прописује да се јавна окупљања, без обзира на сврху, могу одржати без пријаве, али режим спонтаног окупљања није изричито уређен

Leu, 2014: 31) и уживају правну заштиту све док не проузрокују поремећаје јавног поретка.<sup>9</sup> С друге стране, у француској правној традицији изразом „спонтано окупљање”, тј. „окупљање у гомили” (*l'attroupement*) означава се скуп људи на јавном месту неорганизованог и случајног карактера који има незаконит циљ и који је подесан да доведе до немира и поремећаја (Colliard, 1959: 401–402).<sup>10</sup> Основни елемент је заједничко деловање групе, које се квалификује као побуна оног тренутка када окупљена маса одбије да се разиђе.<sup>11</sup> Немачки Закон о окупљањима такође не уређује правни режим спонтаних окупљања, али у чл. 15 ст. 3 овлашћује надлежни орган да прекине окупљање или поворку ако они нису пријављени. Међутим, Савезни уставни суд је заузео став да се обавеза подношења пријаве не односи на спонтана окупљања која су се образовала конкретним поводом (BVerfGE 69, 315 Brokdorf).<sup>12</sup> Ипак, спонтано окупљање може бити прекинуто ако су у току његовог одржавања непосредно угрожени јавна сигурност или ред.<sup>13</sup> Коначно, ни Закон о јавном реду Велике Британије (*The Public Order Act 1986*) не уређује изричито правни режим спонтаних окупљања. Међутим, у чл. 11 тач. 6 Закона о јавном реду прописано је да пријава мора бити достављена најмање шест дана пре дана када се окупљање намерава одржати или „ако то није разумно изводљиво, чим буде изводљиво.” Како наводи Барнет (Barnett, 2009: 568), тамо где није изводљиво унапред поднети пријаву, од овог захтева се може одустати, а такав изузетак омогућава спонтана окупљања. Будући да судска пракса и правна наука још увек нису јасно дефинисали правни стандард „разумно изводљиво” Салатова (Salat, 2012: 134, 175) сматра да овај изузетак има за циљ

---

(<https://www.legifrance.gouv.fr/download/securePrint?token=mQUkgROyJjug0Os2L4Ps>., доступан 15. 11. 2024).

<sup>9</sup> Видети: Art. L211-3 *Code de la securite interieure*; Articles 431-3–431-8-1, 431-9–431-12 *Code Penal*. ([www.legifrance.gouv.fr/codes/texte\\_lc/LEGITEXT000006070719/?isSuggest=true](http://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070719/?isSuggest=true), доступан 14. 11. 2024).

<sup>10</sup> Наведено према: (Dajović, 1999: 31).

<sup>11</sup> Art. 431-3–431-8-1, 431-9–431-12 *Code Penal*.

<sup>12</sup> Упореди: (Rohr, 2001: 175).

<sup>13</sup> § 15 (3) *Versammlungsgesetz*.

да „покрије” спонтана и хитна окупљања и да у упоредном праву представља најиздашније законско решење у погледу обавезе пријаве јавног окупљања и изузетка од тог правила. Дуцинас, Хомвуд и Ворингтон (Douzinas, Homewood, Warrington, 1988: 14) упозоравају да наведена одредба ипак даје веома широка овлашћења полицији која о томе шта је „разумно изводљиво” одлучује „по сопственом нахођењу”. Спонтана окупљања су честа појава у Великој Британији и према пракси судова уживају правну заштиту.<sup>14</sup>

ЕКЉП не уређује изричито спонтана окупљања, али ЕСЉП и таквим окупљањима пружа правну заштиту. Наиме, ако је јавно окупљање мирно, изостанак пријаве таквог окупљања не оправдава његово прекидање (ECtHR, *Éva Molnár v. Hungary*, para. 36), а јавне власти према учесницима скупа који су таквој (противправној) ситуацији треба да покажу извештајан степен толеранције све док је скуп мирног карактера (ECtHR, *Oya Atman v. Turkey*, paras. 33–42; ECtHR, *Asici v. Turkey*, paras. 49–50). Илустративан пример из судске праксе представља случај *Букта* (ECtHR, *Bukta and others v. Hungary*, paras. 7–10, 35, 37–38), где је суд у пресуди нагласио да се прекид непријављеног окупљања мирног карактера не може сматрати неопходним у демократском друштву. Елементи случаја били су следећи. Румунски премијер је у једном хотелу у Будимпешти организовао пријем на ком је требало да учествује и мађарски премијер. Будући да је мађарски премијер потврдио своје учешће на пријему дан уочи његовог одржавања, учесници су се спонтано и мирно окупили испред хотела, а полиција је прекинула окупљање због изостанка пријаве. У релевантном делу пресуде, Суд је констатовао да „у посебним околностима када се може оправдати моментална реакција на одређени политички догађај, који би имао облик мирног окупљања, његово растурање са јединим образложењем да обавеза претходног пријављивања није

<sup>14</sup> Ако се поворка креће спонтано, без организатора и по рути кретања која није планирана, нема кршења Закона о јавном реду. (*Kay*) v. *Commissioner for the Metropolitan Police Force* [2008] UKHL 69, ([chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldjudgmt/jd081126/metro.pdf](https://chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldjudgmt/jd081126/metro.pdf), доступан 15. 11. 2024).



била поштована, уз понашање учесника које није супротно закону, јесте несразмерно ограничење слободе мирног окупљања” (para. 36). Међутим, овај принцип не значи да одсуство претходног обавештења никада не може бити легитимна основа за прекид јавног окупљања (ECtHR, *Éva Molnár v. Hungary*, para. 37). Претходно обавештење служи не само циљу уравнотежења, с једне стране, права на окупљање и, с друге стране, права и законитих интереса (укључујући право на кретање) других, већ и спречавању нереда или злочина. Како би се уравнотежили ови сукобљени интереси, успостављање претходних управних поступака уобичајена је пракса у државама чланицама када се организује јавна демонстрација, и то није у супротности са чл. 11 ЕКЉП све док не представља скривену препреку слободи мирног окупљања заштићеној Конвенцијом. Право на одржавање спонтаних демонстрација може надјачати обавезу давања претходног обавештења јавним окупљањима само у посебним околностима – ако је непосредан одговор на тренутни догађај оправдан у облику демонстрација (ECtHR, *Éva Molnár v. Hungary*, para. 38). Посебно, такво одступање од општег правила може бити оправдано ако би одлагање учинило тај одговор закаснелим.

Спонтана окупљања подлежу ограничењима, која су за пријављена јавна окупљања прописана у националним законодавствима и међународним правним документима. Примери таквих ограничења су: захтев за мирним карактером окупљања, разлози заштите националне и јавне безбедности, јавног реда, јавног здравља, јавног морала и заштите права других, место и начин одржавања, персонална ограничења и др. (Стевандић, 2019: 196–210). На спонтана окупљања се не односе једино ограничења у погледу времена одржавања јер би то било у супротности са њиховом природом и циљем.

### **Правни режим спонтаних окупљања у Републици Србији**

Чланом 54 *Устава Републике Србије* (Службени гласник Републике Србије, бр. 98/2006) зајемчена је слобода мирног окупљања. *Законом о јавном окупљању* (ЗЈО, Службени гласник Републике Србије, 6/2016) ближе је уређен правни режим јавних окупљања.

(1) *Пријава (обавештење)*. У домаћем правном поретку примењен је систем претходног обавештења. Постоји обавеза пријављивања само зборова, демонстрација и других окупљања на отвореном простору (чл. 54, ст. 2 и 3 Устава) најкасније пет дана пре времена одређеног за почетак одржавања окупљања (чл. 12, ст. 3 ЗЈО). Према чл. 13 ст. 1 ЗЈО, осим окупљања у затвореном простору, обавези пријављивања не подлежу ни верска окупљања, друга традиционална народна окупљања, вашари, сабори, свадбе, погребни, државне свечаности и *сионџана мирна окупиљања* (курзив аутора), што је у сагласности са смерницама Венецијанске комисије (Venice Commission, 2019: 10).

За одржавање окупљања без пријаве надлежном органу прописана је новчана казна за организатора окупљања (чл. 22, ст. 1 ЗЈО). Према чл. 14 ст. 2–4 ЗЈО прописано (1) да се окупљање сматра пријављеним подношењем потпуне и благовремене пријаве, односно (2) да ће се сматрати да окупљање није пријављено ако подносилац не уреди пријаву у одређеном року, у казним одредбама (чл. 20–23 ЗЈО) нису прописане прекршајне санкције за непоштовање ових одредаба, па би се могло закључивати да у том смислу нема одговорности организатора јавног окупљања. У таквим случајевима одржавање јавног окупљања било би супротно одредбама чл. 12 ст. 2 и 3 и чл. 14 ЗЈО, па би слобода окупљања могла бити ограничена спречавањем, односно прекидом јавног окупљања сагласно са чл. 18 и чл. 8 тач. 4 ЗЈО (процедурални разлози).<sup>15</sup>

Такође, ЗЈО не прописује изузетак у погледу законског рока за пријаву јавног окупљања, тј. не прописује правни режим тзв. хитних окупљања која су присутна у упоредној уставној пракси (BVerfGE 85, 69) и пракси ЕСЉП (ECtHR, Bukta and others v. Hungary, para. 36; ECtHR, Rai and Evans v. the United Kingdom). Правна празнина *stricto sensu* има за последицу противправност мирног окупљања *организованог* као реакција на одређени догађај које није могућно уредно и благовремено пријавити,<sup>16</sup> али таква окупљања мирног

<sup>15</sup> Упореди: (Стевановић, 2016: 193).

<sup>16</sup> У пресуди Прекршајног суда у Београду 74 Пр. бр. 117211/17 од 1. марта 2018, суд је утврдио прекршајну одговорност организатора који није пријавио ми-

карактера уживају правну заштиту. Уредна и благовремена пријава у таквим случајевима би сасвим извесно довела у питање остварење циља окупљања. Скраћивањем законског рока за пријаву полиција би, за разлику од спонтаних окупљања, добила информације о планираном одржавању јавног окупљања и могла би успоставити сарадњу са организатором ради предузимања мера обезбеђења за неометано уживање слободе окупљања и заштите интереса трећих лица и јавног интереса (јавне безбедности). У том смислу, солидан путоказ за законодавца могло би бити упоредноправно искуство (Немачка), а посебно правни стандард „разумно изводљиво”.

Слично као и већина његових савременика, ЗЈО и поред богате уставне праксе не прописује правни режим *flash mobs* и *smart mobs*. За полицију таква окупљања не представљају само безбедносни, већ и процесни изазов, имајући у виду актуелну судску праксу према којој није несумњиво доказано да је организатор окупљања окривљени који је на личном Фејсбук (*Facebook*) профилу објавио информације о одржавању јавног окупљања, а касније се током одржавања окупљања обраћао учесницима користећи мегафон и усмеравао њихово кретање (Пресуда Прекршајног суда у Београду 94 Пр. бр. 141870/17 од 13. марта 2019).

(2) *Окупљање без организатора*. Према одредбама чл. 13 ст. 1 тач. 4 ЗЈО, спонтана мирна окупљања су „окупљања без организатора, као непосредна реакција на одређени догађај, након тог догађаја, који се одржавају на отвореном или затвореном простору, ради изражавања мишљења и ставова поводом насталог догађаја.” Да би уживало правну заштиту, окупљање<sup>17</sup> треба да буде неорганизовано, као непосредна реакција на одређени догађај, и да буде мирног карактера, без обзира да ли се одржава на отворе-

---

рно окупљање које је организовано као непосредна реакција на информацију о наводном учешћу градоначелника у незаконитим активностима. Суд није сматрао релевантним наводе организатора да је у свим претходним случајевима уредно пријављивао окупљања, да због тренутка добијања информације није било могуће благовремено поднети пријаву, као ни наводе да је телефоном обавестио инспектора полиције да ће окупљање бити одржано.

<sup>17</sup> Према чл. 3 ст. 1 ЗЈО окупљањем се сматра више од двадесет лица.

ном или затвореном простору.<sup>18</sup> Поједине елементе појма, као што су место окупљања и окупљање као непосредна реакција на догађај, није тешко утврдити. Потешкоће могу наступити у ситуацијама када се посумња у постојање елемента организованости, тј. онда када се према околностима догађаја, понашање и активности једног или више лица препознају као радње организатора окупљања.<sup>19</sup> Законодавац је у чл. 10 ст. 1 ЗЈО радње физичког или правног лица као организатора одредио кумулативно: „...позива на окупљање, припрема и организује окупљање.”<sup>20</sup> Терет доказивања је на полицији која, као овлашћени подносилац захтева за покретање прекршајног поступка,<sup>21</sup> мора прекршајном суду да пружи доказе да је одређено лице/лица предузело радње које га квалификују као организатора,<sup>22</sup> а не као вођу окупљања.<sup>23</sup>

Интересантна је одредба чл. 13 ст. 3 ЗЈО према којој се не сматра спонтаним окупљањем оно „окупљање на које позива физичко и правно лице које је, у складу са одредбама закона, организа-

<sup>18</sup> На први поглед одржавање спонтаног окупљања у затвореном простору изгледа нелогично, али се чини да је законодавац имао у виду нпр. затворене просторе на железничкој и аутобуској станици.

<sup>19</sup> Исправно је суд закључио да радња најављивања новог непријављеног јавног окупљања (за које је неизвесно да ли је уопште и одржано) није радња прекршаја. Решење Прекршајног суда у Београду 82 Пр. бр. 128212/17 од 11. 2. 2019.

<sup>20</sup> Према ставу суда, чак и ако су се лица током окупљања истакла на тај начин што су се на челу окупљања обраћали учесницима скупа, позивали их, координирали кретање и давали смернице, односно ако су свој бунт изражавали енергичније од осталих учесника, не значи да су организовали окупљање. Пресуда Прекршајног суда у Београду 53 Пр. бр. 92210/17 од 9. 1. 2019; Пресуда Прекршајног суда у Београду 50 Пр. бр. 87712/17 од 12. 11. 2018.

<sup>21</sup> Члан 89 став 2 и члан 128 Закона о прекршајима, Службени гласник Републике Србије, бр. 65/13, 13/16, 98/16 – одлука УС, 91/2019 и 91/2019 – др. закон).

<sup>22</sup> У пресуди Прекршајног суда у Београду 52 Пр. бр. 90870/17 од 19. септембра 2018. и пресуди Прекршајног суда у Београду 72 Пр. бр. 114865/17 од 7. марта 2019, суд је окривљеног ослободио одговорности „јер није на несумњив начин утврђено да је организатор предметног окупљања”, односно јер је суд „нашао да није доказано да су окривљени учинили прекршаје.”

<sup>23</sup> Пресуда Прекршајног суда у Београду 63 Пр. бр. 105711/17 од 1. 11. 2018.

тор окупљања.” Премда је суштина ове одредбе у томе да постојање организатора дисквалификује окупљање као спонтано, упада у очи истицање искључиво радње „позивања” на окупљање.<sup>24</sup> Како год, ова одредба чини се сувишном, с обзиром на то (1) да легални (законски) појам спонтаног окупљања подразумева изостанак организатора<sup>25</sup> и (2) да употреба термина „организатор”, сагласно законом утврђеном значењу, подразумева радње *позивања на окупљање, припрему и организацију окупљања* (курзив аутора).<sup>26</sup>

Поставља се питање да ли је уопште могуће да се једно јавно окупљање одржи потпуно спонтано. Хамилтон (2020: 536–537) наводи да постоје различити ставови о томе да ли окупљања уопште могу бити мобилисане, сасвим нехијерархијске „хоризонталне мреже”, без организатора или вођа, или уместо тога зависе од дифузнијих облика („вође”) организације са више лидера који обављају различите, али ипак, кључне улоге. Гербаудо (2012: 19, 25 и 43), на пример, с подозрењем гледа на „чисту спонтаност” и „идеологију беструктуре” и сматра да то може постати „проницљив начин заобилажења питања лидерства и дозвољава да вође *de facto* остану неодговорне јер су невидљиве”. Спонтано окупљање би у свом идеалном облику подразумевало да сваки учесник мотивисан конкретним поводом (политичким догађајем) самоиницијативно присуствује и/или учествује у јавном окупљању, дакле без спољних подстицаја (позива, предлога). Могло би се тврдити да постоји барем теоријска могућност да се спонтано окупљање одржи у оваквом (идеалном) облику. Међутим, искуство нас учи да је код већине спонтаних окупљања могуће уочити поједине елементе организовања, као што је позивање путем друштвених медија, СМС порука и др. На пример, поставља се питање како ће грађанин код кога је одређени политички догађај изазвао незадовољство, али који још увек није донео одлуку да своје незадовољство јавно изрази, сазнати да и други грађани желе да јавно изразе своје незадовољство и на ком месту ће се са таквим циљем окупити.

<sup>24</sup> Упореди: чл. 10, ст. 1 ЗЈО.

<sup>25</sup> Упореди: чл. 13, ст. 1, тач. 4 ЗЈО.

<sup>26</sup> Упореди: чл. 10, ст. 1 ЗЈО.

Спонтано окупљање људи, као и свако друго јавно окупљање, има за циљ да колективним изражавањем мишљења и ставова пошље одређену поруку учесницима у јавном и политичком животу, првенствено властима. Спонтаним окупљањем учесници непосредно и импулсивно изражавају, најчешће у виду протеста, мишљење поводом неког догађаја, с тим да је код таквих окупљања због одсуства организатора наглашенија могућност преласка са заједничког изражавања мишљења на заједничко деловање (акцију). Таква могућност може бити генерисана не само непомирљивим социјалним разликама, природом и интензитетом конкретне друштвене или политичке проблема, већ и одсуством одговарајуће сарадње учесника окупљања са полицијом.

Поред неспорно великог значаја у здравом демократском друштву, спонтана окупљања су у друштвима са крхким демократским институцијама погодна и подложна злоупотреби, могу се искористити као изговор за организоване политичке протесте и демонстрације. С једне стране, спонтана окупљања могу представљати прикривено средство политичке борбе за стварање привида општег (народног) незадовољства владином политиком. С друге стране, ризик да буду позвани на одговорност за кажњива дела и причињену материјалну штету све више обесхрабрује појединце у намери да преузму одговорност за организацију јавних окупљања. Због тога спонтана окупљања представљају изазов за полицију не само у погледу заштите слободе окупљања, већ и у погледу одржавања реда током окупљања и идентификације могућег организатора, посебно када је реч о новим (модерним) начинима организовања јавних окупљања (*flash mobs, smart mobs*).

3) *Време одржавања*. На спонтана окупљања се не примењују ограничења у погледу времена њиховог одржавања (чл. 13, ст. 2 ЗЈО), тј. могу се одржавати у свако доба,<sup>27</sup> за разлику од других врста јавних окупљања, која се могу одржавати у времену између 6 и 24 часа (чл. 7 ЗЈО).

<sup>27</sup> Изузев за време ванредног или ратног стања. Видети: чл. 202 Устава.

4) *Мирно окупљање*. Спонтана окупљања уживају правну заштиту све док су мирног карактера, или док не наступи неки други законски разлог за прекид њиховог одржавања (Стевандић, 2019: 211–217). Мирно окупљање подразумева одсуство било каквог облика насиља (Милосављевић, Поповић, 2009: 162). Уколико у току трајања спонтаног окупљања постоји угрожавање безбедности људи и имовине, јавног здравља, морала, права других или безбедности Републике Србије, ако су циљеви окупљања усмерени на позивање и подстицање на оружани сукоб или употребу насиља, на кршење људских и мањинских слобода и права других, односно на изазивање или подстицање расне, националне, верске или друге неравноправности, мржње и нетрпељивости, или када наступи опасност од насиља, уништавања имовине или других облика нарушавања јавног реда у већем обиму, такво окупљање полиција може прекинути (чл. 18 ЗЈО).<sup>28</sup>

### Закључак

Спонтана окупљања су јавна окупљања која се образују конкретним поводом, неорганизовано, као непосредна реакција људи на одређени догађај ради изражавања мишљења и ставова поводом тог догађаја, па се по постојању хитне потребе за окупљањем и непостојању организатора разликују од других врста јавних окупљања.

У односу на општи правни режим јавних окупљања, спонтана окупљања у Немачкој, Француској и Великој Британији не подлежу обавези пријављивања. Услед непостојања правног оквира, судови под утицајем праксе Европског суда за људска права таквим окупљањима, када имају карактер мирног окупљања, приступају *in favorem* и пружају им правну заштиту због уставних јемстава слободе мирног окупљања.

<sup>28</sup> Као, на пример, за време јулских протеста 2020. године. Видети: *Završen protest u Beogradu, policija rasterala demonstrante koji su ih napali*, 10. juli/srpanj, 2020. (<https://www.slobodnaevropa.org/a/30719754.html>, доступан 25. 11. 2024).

За разлику од анализираних упоредних законодавстава, спонтана мирна окупљања у Републици Србији правно су уређена одредбама Закона о јавним окупљањима (2016). Разликују се од других врста јавних окупљања по хитности разлога за њихово одржавање и изостанку организатора, а у погледу правног режима по одсуству обавезе подношења пријаве полицији и непостојању временског ограничења за њихово одржавање. Уживају правну заштиту све док су мирног карактера, или док не наступи неки други законом утврђени разлог за прекид јавног окупљања.

Правна празнина у погледу изузетка од законског рока за пријаву јавног окупљања чини тзв. хитна окупљања противправним и представља препреку за ефикасан рад полиције, која остаје ускраћена за информације и сарадњу са организатором које би знатно олакшале планирање и предузимање мера за одржавање реда на таквим окупљањима. Законско уређење хитних окупљања, *flash mobs* и *smart mobs* учврстило би правну сигурност њихових организатора и учесника, а полицији омогућило правовремено предузимање разумних и одговарајућих мера како би таква јавна окупљања била одржана и заштићена.

## Литература

1. Barnett H. (2009). *Constitutional and Administrative Law*. Routledge – Cavendish, London – New York.
2. *Code de la securite interieure*. ([https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section\\_lc/LEGITEXT000025503132/LEGISCTA000025505125/2012-06-18/#LEGISCTA000025508388](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000025503132/LEGISCTA000025505125/2012-06-18/#LEGISCTA000025508388). доступан 14. 11. 2024. године)
3. *Code Penal*. ([www.legifrance.gouv.fr/codes/texte\\_lc/LEGITEXT000006070719/?isSuggest=true](http://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070719/?isSuggest=true). доступан 14. 11. 2024. године).
4. Colliard, C-A., Letteron, R. (2005). *Libertes publiques*. Editions Dalloz, Paris.
5. Dajović, G. (1999). Sloboda javnog okupljanja u Francuskoj i Švajcarskoj. *Strani pravni život*, 43(1-2): 29-38.



6. Dietel, A., Gintzel, K., Kniesel, M. (2008). *Versammlungsgesetz: Kommentar zum Gesetz über Versammlungen und Aufzüge*. Carl Heymanns Verlag, Köln.
7. Douzinas, C., Homewood, S., & Warrington, R. (1988). The shrinking scope for public protest. *Index on Censorship*, 17(8): 12–15. (chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1080/03064228808534499. доступан 17. 11. 2024. године).
8. ECtHR, *Rassemblement Jurassien Unité Jurassienne v. Switzerland*, no. 8191/78, Judgment of 10 October 1979.
9. ECtHR, *Asici v. Turkey*, no. 26656/04, Judgement of 31 January 2012, paras. 49-50. ([https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-108824%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-108824%22]})). доступан 21. 11. 2024. године).
10. ECtHR, *Balçık and Others v. Turkey*, no. 25/02, Judgment of 29 November 2007, § 49. ([https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:\[%22Bal%C3%A7%C4%B1k%20and%20Others%20v.%20Turkey%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-83580%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%22Bal%C3%A7%C4%B1k%20and%20Others%20v.%20Turkey%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-83580%22]})). доступан 15. 11. 2024. године).
11. ECtHR, *Bukta and others v. Hungary*, no. 25691/04, Judgement of 17 July 2007, paras. 7-10, 35, 37-38. ([https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-81728%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-81728%22]})). доступан 21. 11. 2024. године).
12. ECtHR, *Éva Molnár v. Hungary*, no. 10346/05, Judgment of 7 October 2008, para. 36. ([https://hudoc.echr.coe.int/rus#{%22itemid%22:\[%22001-88775%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/rus#{%22itemid%22:[%22001-88775%22]})). доступан 14. 11. 2024. године).
13. ECtHR, *Oya Atman v. Turkey*, no. 74552/01, Judgement of 5 December 2006, paras. 33-42. ([https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-78330%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-78330%22]})). доступан 21. 11. 2024. године).
14. ECtHR, *Rai and Evans v. the United Kingdom*, no. 26258/07, 26255/07, Judgment of 17 November 2009. ([https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-96022%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-96022%22]})). доступан 14. 11. 2024. године).
15. Gerbaudo, P. (2012). *Tweets and the Streets: Social Media and Contemporary Activism*. Pluto, London.

16. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. (<https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>. доступан 14. 11. 2024. године).
17. Hamilton, M. (2020). The meaning and scope of 'Assembly' in International Human Rights Law. *International and Comparative Law Quarterly*, 69 (3): 521-556.
18. Human Rights Committee. (2020). *General Comment No. 37 on Article 21 (Right of peaceful assembly)*.
19. (Kay) v. Commissioner for the Metropolitan Police Force [2008] UKHL 69. (<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldjudgmt/jd081126/metro.pdf>. доступан 15. 11. 2024. године).
20. *Loi relative aux reunion publiques*. (<https://www.legifrance.gouv.fr/download/securePrint?token=mQUkgROyJjug0Os2L4Ps>. доступан 15. 11. 2024. године).
21. Милосављевић, Б., Поповић, Д. М. (2009). *Уставно право*. Правни факултет Универзитета Унион у Београду – Службени гласник, Београд.
22. Одлука Савезног уставног суда Немачке BVerfGE 69, 315 (Brokdorf).
23. Одлука Савезног уставног суда Немачке BVerfGE, 85, 69.
24. *Oxford English – Serbian Student's Dictionary*. (2012). Oxford University Press, Oxford.
25. Peters, A., Ley, I. (2014). Comparative Study: Freedom of Peaceful Assembly in Europe, Max Planck Institute for Comparative Public and International Law. ([https://www.venice.coe.int/files/Assemblies\\_Report\\_12March2014.pdf](https://www.venice.coe.int/files/Assemblies_Report_12March2014.pdf). доступан 14. 11. 2024. године).
26. Поповић, Д. (2012). *Евројско право људских права*. Службени гласник, Београд.
27. Пресуда Прекршајног суда у Београду 50 Пр. бр. 87712/17 од 12. новембра 2018. године.
28. Пресуда Прекршајног суда у Београду 52-Пр. бр. 90870/17 од 19. септембра 2018. године.

29. Пресуда Прекршајног суда у Београду 53 Пр. бр. 92210/17 од 9. јануара 2019. године.
30. Пресуда Прекршајног суда у Београду 63 Пр. бр. 105711/17 од 1. новембра 2018. године.
31. Пресуда Прекршајног суда у Београду 72 Пр. бр. 114865/17 од 7. марта 2019. године.
32. Пресуда Прекршајног суда у Београду 74 Пр.бр. 117211/17 од 1. марта 2018. године.
33. Пресуда Прекршајног суда у Београду 94 Пр. бр. 141870/17 од 13. марта 2019. године.
34. Preuß, U. K. (2012). *Associative Rights (The Rights to The Freedoms of Petition, Assembly, and Association, in Comparative Constitutional Law*, Oxford, p. 952.
35. Решење Прекршајног суда у Београду 82 Пр. Бр. 128212/17 од 11. фебруара 2019. године.
36. Rheingold, H. (2002). *Smart Mobs: The Next Social Revolution*. Basic Book, Cambridge.
37. Rohr, W. (2001). *Staatsrecht mir Grundzügen des Europarechts - Ein Basisbuch*. Heymann Köln – Berlin – Bonn – München.
38. Salat, O. (2012), *From the Muss Mind to Content Neutrality: Freedom of Ssembly in a Comparative Perspective*. (disertation). Central European University, Budapest.
39. Стевандић, Д. (2019). Границе слободе окупљања – стандарди Европског суда за људска права. *Анали Правној факултету у Београду*, 67(1): 211-217.
40. Стевановић, О. (2016). *Слобода и безбедности јавних окупљања у Републици Србији*, У Зборник радова „Европске интеграције: правда, слобода и безбедност“, Криминалистичко-полиција академија – Фондација Ханс Зајдел, Београд, стр. 193.
41. Šarčević, E. (2010). *Izabrane odluke njemačkog Saveznog ustavnog suda*. Fondacija Konrad Adenauer, Beograd.
42. The European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). (2019). *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*.

43. *The Public Order Act 1986*. (<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1986/64>. доступан 15. 11. 2024).
44. *Устав Републике Србије*. Службени гласник Републике Србије, бр. 98/2006.
45. Вујанић, М., Гортан-Премк, Д., Дешић, М., Драгићевић, Р., Николић, М., Ного, Љ., Павковић, В., Радовић-Тешић, М., Рамић, Н., Стијовић, Р., Фекете, Е. (2007). *Речник српског језика*. Матица српска, Нови Сад.
46. *Закон о јавном окупљању*, Службени гласник Републике Србије, бр. 6/2016.
47. *Закон о њрекришајима*, Службени гласник Републике Србије, бр. 65/2013, 13/2016, 98/2016-одлука УС, 91/2019 и 91/2019- др. закон.
48. *Završen protest u Beogradu, policija rasterala demonstrante koji su ih napali*, 10. juli/srpanj, 2020. (<https://www.slobodnaevropa.org/a/30719754.html>. доступан 25. 11. 2024. године).
49. *Versammlungsgesetz*. ([https://www.gesetze-im-internet.de/versammlg/\\_14.html](https://www.gesetze-im-internet.de/versammlg/_14.html). доступан 14. 11. 2024. године).

## **Legal Regime of Spontaneous Gatherings in the Republic of Serbia**

**Abstract:** *Spontaneous mass gatherings are public gatherings characterized by an unorganized manner (without an organizer of mass gatherings), and as such they represent an immediate reaction to an event/mass gathering for the purpose of expressing public opinions and attitudes. The urgent need for their existence and lack of organizational elements differentiates such mass gatherings from other types of public mass gatherings. In terms of legality, such gatherings are not subject to procedural limitations with respect to time when they should take place. They enjoy legal protection as long as they are characterized by either peaceful assembly. Public gatherings are broken up if there are legally justified reasons for their dispersion. The legal regime in the Republic of Serbia with regards to spontaneous mass gatherings is governed by law and as such it implies the existence of an urgent need for their organization and absence of an organizer of mass gatherings, as well as the obligation to report thereof to a competent authority and state the time of its organization. Such mass gatherings enjoy legal protection as long as they are of a peaceful character or until some legally justified reasons require their dispersion.*

**Keywords:** *spontaneous gatherings, an organizer of mass gathering, urgent gatherings, Flash mobs, Smart mobs.*