

*Vladan Petrov**

IZAZOVI PRAVOSUĐA U OSTVARIVANJU I ZAŠTITI SLOBODE MIRNOG OKUPLJANJA – MEĐUNARODNI, USTAVNI I KRIVIČNI ASPEKTI**

Apstrakt: U radu je najpre dato savremeno teorijsko određenje slobode mirnog okupljanja. Potom su analizirani relevantni međunarodni standardi, naročito oni iz jurisprudencije Evropskog suda za ljudska prava i Venecijanske komisije, koji normativno modeluju slobodu mirnog okupljanja. Analizirano je i domaće zakonodavstvo, a manjim delom i praksa Ustavnog suda u vezi sa zaštitom ovog političkog prava. Ukazano je na to kako se u praksi pravo na slobodu mirnog okupljanja pretvara u pravo na nasilno okupljanje i kako se protesti ili demonstracije sprovode neretko bez adekvatnog pravnog odgovora nadležnih organa, uključujući i pravosudne organe – tužilaštva i sudove. Sva ova pitanja stavljena su u širi okvir međunarodno-pravnih standarda i principa vladavine prava.

Ključne reči: sloboda mirnog okupljanja, neprijavljena okupljanja, spontana okupljanja, ograničenja slobode okupljanja, protesti.

1. UVOD

Svaka moderna država ima ustav koji garantuje prava svojim građanima, pojedincima i kolektivitetima. Politička prava, među kojima su, na primer, izborno pravo, sloboda izražavanja mišljenja, sloboda okupljanja, sloboda udruživanja, služe da omoguće građanima da se, sami ili udruženi sa drugima, uključe u javni život, učestvuju u njemu, manifestujući svoje zadovoljstvo ili nezadovoljstvo nosiocima državne vlasti, ali i da, neposredno ili posredno, utiču na njeno vršenje i donošenje najvažnijih političkih odluka. Politička prava, zbog svoje posebne namene, nikada nisu apsolutna niti neograničena. Njih svaki demokratski ustav omeđuje, pre svega,

* Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, vpetrov@ius.bg.ac.rs, ORCID 0009-0007-2674-5819.

** Ovaj rad je nastao kao rezultat istraživanja u okviru strateškog projekta za 2025. godinu „Problemi stvaranja, tumačenja i primene prava“ (podtema: „Pravosuđe i izazovi današnjice“ – tema istraživačke grupe: „Pravosudna reforma sa stanovišta međunarodnog krivičnog prava i krivičnog prava“), koji finansira Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.

zaštitom prava drugih, njihovog fizičkog i psihičkog integriteta, njihove lične slobode i prava na dostojanstvo, na zdravlje, slobodu kretanja itd.

U Republici Srbiji, pravo na protest doživljava ozbiljne devijacije u poslednjih nekoliko godina. Ono se od strane određenih političkih aktivista i neformalnih grupa građana tretira kao gotovo apsolutno pravo koje ne trpi nikakva ustavna i zakonska ograničenja i ostvaruje se bez obzira na vreme, mesto i način. Nadilazi ustavno pravo na slobodu mirnog okupljanja i praktično ga negira, suspendujući u svemu Ustav, Zakon o javnom okupljanju i druge relevantne propise.

U radu će najpre biti dato savremeno teorijsko određenje slobode mirnog okupljanja. Biće reči o relevantnim međunarodnim standardima, naročito onim iz jurisprudencije Evropskog suda za ljudska prava i Venecijanske komisije, koji normativno modeluju slobodu mirnog okupljanja. Analiziraće se i domaće zakonodavstvo i spomenuti praksa Ustavnog suda u vezi sa zaštitom ovog političkog prava. Biće reči i o tome kako se u praksi pravo na slobodu mirnog okupljanja pretvara u pravo na nasilno okupljanje i kako se protesti ili demonstracije sprovode neretko bez adekvatnog pravnog odgovora nadležnih organa, uključujući i pravosudne organe – tužilaštva i sudove. Sva ova pitanja biće stavljena u širi okvir međunarodno-pravnih standarda i principa vladavine prava.

2. TEORIJSKO ODREĐENJE SLOBODE MIRNOG OKUPLJANJA

Iako bi *stricto sensu* najispravnije bilo govoriti o pravu na slobodu mirnog okupljanja, u teoriji, ali i u ustavnim dokumentima, gotovo unisono se koristi izraz „sloboda mirnog okupljanja”. Pojam javnog okupljanja nigde se ne definiše u ustavima. U teoriji se nailazi na različite, po pravilu, nedovoljno određene definicije. „Pojam okupljanje označava namerno i privremeno prisustvo na javnom mestu nekog broja osoba radi izražavanja zajedničkih stavova.”¹ Ovo je jedna od mogućih radnih ili polaznih definicija. „Namera” u ovakvoj definiciji ne isključuje mogućnost spontanog okupljanja. Ona više ukazuje na neophodnost da svako javno okupljanje, bilo unapred prijavljeno bilo spontano, mora imati dovoljno određen cilj. Pri tom, taj cilj mora biti legitiman u demokratskom društvu. Javno mesto može biti otvoreni (park, trg, livada) ili zatvoreni prostor (sportska hala, koncertna dvorana, dom kulture). Privremenost okupljanja se podrazumeva, ali je ona relativna kategorija i procenjuje se u svakom konkretnom slučaju (nekada je za slanje određene poruke dovoljno okupljanje koje traje nekoliko sati, a nekada nekoliko dana ili znatno duže).

Javna okupljanja moraju imati miran karakter, jer samo nenasilna okupljanja uživaju pravnu zaštitu. Dakle, ne uživa pravnu zaštitu svako okupljanje bez obzira na vreme, mesto, način i iskazane namere. S druge strane, „sloboda mirnog okupljanja može biti zabranjena jedino ukoliko se na osnovu procene svih okolnosti slučaja može utvrditi postojanje jasne i neposredne opasnosti po druge zaštićene vrednosti i interese u društvu i da je to nužno u demokratskom društvu.”² Pri tom, javni skupovi na otvorenom, po pravilu, moraju biti prijavljeni nadležnom državnom

1 Z. Mršević /2007/, *Ka demokratskom društvu – sloboda javnog okupljanja, pravo svih*, Beograd, p. 13.

2 D. Simović, M. Stanković, V. Petrov /2018/, *Ljudska prava*, Beograd, p. 188.

organu. Nenajavljeni, spontani skupovi samo izuzetno i pod određenim striktnim zakonskim uslovima uživaju pravnu zaštitu.

Prema predmetu zaštite, sloboda mirnog okupljanja jeste političko pravo. Prema smislu, obuhvatu i značaju fundamentalno ljudsko pravo. Osnov, odnosno neophodna pretpostavka slobode mirnog okupljanja jeste sloboda izražavanja.³ Ljudi se ne okupljaju tek tako na određenom mestu, u određeno vreme i na određeni način. Nije svrha okupljanje kao takvo. Okupljanja koja nemaju ili ne izražavaju određenu poruku, bilo političku bilo društvenu, nemaju svoj smisao. Stoga se i teško mogu podvesti pod pravni pojam „javnog okupljanja”.⁴ Otuda je važno isticati „posebnu relevantnost izražajne prirode okupljanja koja utiču na javno mnjenje”.⁵ To je ono što javnim okupljanjima daje snagu i demokratski legitimitet, a ne masovnost skupa koji možda i nema kapacitet da izluči određenju poruku i dovoljno artikulisanu volju učesnika skupa.

Bez garantija i delotvorne zaštite slobode mirnog okupljanja ne može se zamisliti savremena politička demokratija. „Zaštita slobode okupljanja jeste ključna za stvaranje tolerantnog i pluralističkog društva u kojem grupe sa različitim vero- vanjima, praksom ili politikama mogu egzistirati mirno zajedno.”⁶ Fundamentalni karakter ovog prava, dakle, ogleda se u tome što omogućava izražavanje različitih mišljenja i stavova uključujući i onih koji nisu društveno popularni ili su na različite načine manjinski (politički, religijski, seksualni). Ono snaži i razvija toleranciju u društvu. U tom smislu, „može se smatrati značajnim elementom u očuvanju i razvoju kulture i zaštite manjinskih identiteta”.⁷

Prema nosiocu, sloboda mirnog okupljanja jeste individualno pravo. Njen nosilac je svako, po pravilu, pod uslovom da je državljanin odnosno države. Ipak, sloboda mirnog okupljanja u svom ispoljavanju, odnosno ostvarivanju ima izrazito kolektivni karakter. To najpre proizlazi iz same činjenice da je za okupljanje neophodno prisustvo i učešće više ljudi (najmanje dvoje).⁸ Dakle, sloboda mirnog okupljanja jeste, prema svojoj prirodi, kolektivno pravo. Njeno ostvarivanje „pretpostavlja saradnju više subjekata, ujedinjenih jednim ciljem i nije ograničeno na odbranu sfere individualne autonomije već je usmereno ka ostvarivanju tih zajedničkih ciljeva.”⁹

U širem smislu, zajedno sa slobodom udruživanja i biračkim pravom, sloboda mirnog okupljanja čini „jezgro” političkog pluralizma. Okupljanja neretko mogu biti način ili predstavljati izvestan početak u političkoj artikulaciji određenih mišljenja i stavova. Ona mogu voditi i nastanku organizacija i udruženja formalno-pravnog karaktera. Dakle, ne moraju organizacije nužno biti te koje organizuju okupljanja. Nekada okupljanja koja imaju kontinuitet i dosledno izražavaju određene stavove

3 D. Simović, M. Stanković, V. Petrov /2018/, *ibid.*, p. 187.

4 „Javno okupljanje predstavlja kolektivni skup ili zbor radi nemog ili verbalnog javnog izražavanja kolektivnog stava ili mišljenja na otvorenom ili u zatvorenom prostoru”. D. Stojanović /2007/, *Ustavno pravo*, Niš, p. 357.

5 OSCE/ODIHR – Venice Commission /2010/, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (2nd edition)*, Strasbourg, Warsaw, p. 4, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)020-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)020-e), datum pristupa: 10. oktobar 2025. godine.

6 OSCE/ODIHR – Venice Commission, *ibid.*, p. 7.

7 OSCE /ODIHR – Venice Commission, *ibid.*, p. 7.

8 Z. Mršević /2007/, *op.cit.*, p. 14.

9 P. Caretti, U. De Siervo /2012/, *Diritto costituzionale e pubblico*, Torino, p. 537.

i ciljeve mogu dovesti do odgovarajućeg povezivanja u politička udruženja, organizacije ili pokrete. „Kao takva, vrednost udruživanja jednog okupljanja može biti podjednako značajna kao i komunikacijska ili izražajna.”¹⁰

Sloboda mirnog okupljanja u vezi je i sa biračkim pravom i pravom na učestvovanje u javnom životu. Pravo na učestvovanje u javnom životu ne ostvaruje se samo kandidovanjem i izborom na određene javne funkcije nego i dijalogom, a jedan od načina za uspostavljanje javnog, odnosno društvenog dijaloga jeste okupljanje. Ono ne podrazumeva uvek povezivanje istomišljenika na jednom događaju nego ljudi koji imaju različite stavove koji žele da pošalju određenu jedinstvenu poruku ili ostvare zajednički cilj. Tako, na primer, u prvoj fazi studentskih protesta u Republici Srbiji (decembar 2024 – mart 2025), ne samo studenti nego i drugi građani vrlo različitih političkih stavova i orijentacija, okupljali su se i tražili od državne vlasti ispunjenje određenih zahteva u vezi sa ostvarivanjem vladavine prava i odgovornosti. Dakle, njihova raznorodnost koja je činila jednu „lepezu“ političkih mišljenja i stavova o ključnim pitanjima unutrašnje i spoljne politike bila je vezana istom, jedinstvenom porukom i bila je način, na momente, delotvornog vršenja pritiska na državnu vlast kroz učešće u javnom životu mimo izbora, političkih stranaka, predstavničkih institucija i sl. „Pravo na mirno okupljanje tako dopunjuje druge konvencionalne metode participacije (kao što su partijska politika i periodični izbori) i obezbeđuje osnovna sredstva za pojedince i grupe da izraze njihovo mišljenje o pitanjima od javnog interesa kao i da učestvuju u javnom životu.”¹¹

Obično se sloboda mirnog okupljanja izjednačava sa pravom na protest, što je pogrešno. Pravo na protest kao takvo nije ustavom niti međunarodnim konvencijama zagarantovano samostalno ljudsko pravo. Ipak, sloboda mirnog okupljanja i pravo na protest su tesno povezani. Sloboda mirnog okupljanja može se ostvarivati u konkretnom slučaju, a da ona istovremeno ne predstavlja ili nema za cilj protest. Na primer, pripadnici jedne političke stranke ili društvene grupe mogu se zakonito sastati na jednom mestu da bi izneli svoje ideje o budućnosti društva ili o nekim pitanjima od javnog značaja. S druge strane, protesti se mogu ispoljavati i u drugim oblicima, a ne samo okupljanjem građana (na društvenim mrežama, podnošenjem peticija, organizovanjem štrajkova). Ipak, oni uvek moraju imati legalnu formu i moraju biti organizovani tako da izražavaju određenu pravom dopuštenu i društveno prihvatljivu svrhu u demokratskom društvu, na način koji je miran i kojim se iskazuje odgovarajuća mera tolerancije prema drugima, njihovim pravima i različitim mišljenjima.

Iz prethodno izloženog mogu se izdvojiti sledeća bitna obeležja prava na slobodu mirnog okupljanja. *Prvo, to je fundamentalno političko pravo.* Ono ne samo da ima za pretpostavku slobodu izražavanja nego je jedan od ključnih načina njenog kolektivnog ostvarivanja i predstavlja jednu od nužnih pretpostavki demokratskog političkog pluralizma. *Drugo, to pravo nije apsolutno.* Ono se zajemčuje ustavom i međunarodnim konvencijama, ali ostvaruje u skladu sa zakonskom procedurom i vodeći računa o zakonskim ograničenjima neophodnim u demokratskom društvu. „Ograničenje slobode okupljanja nameće potreba zaštite prava drugih građana, s

10 OSCE /ODIHR – Venice Commission /2010/, *op.cit.*, p. 5.

11 OSCE /ODIHR – Venice Commission, *ibid.*, p. 6.

jedne strane, i zaštita opšteg dobra i opšteg interesa, s druge strane.”¹² *Treće, kao i svako političko pravo, ono pretpostavlja javnost delovanja.* Otuda, tajna okupljanja, što je pre moguće u zatvorenim prostorima, ne potpadaju pod oblik pravno dozvoljenog ostvarivanja ovog političkog prava. Padajući na kriterijumu legaliteta, takva okupljanja ne mogu izvlačiti legitimitet iz svog cilja ili svrhe ma koliko ovi izgledali demokratski opravdani. Javnost delovanja uvek povlači za sobom i određenu organizaciju, a ona neophodnost da skupovi na otvorenom prostoru budu na vreme, odnosno u zakonom propisanom roku, prijavljeni nadležnom državnom organu. Spontanost javnog okupljanja znači trenutnu reakciju određenog broja ljudi uzrokovanu konkretnim i neposrednim povodom, događajem koji je iznenađan i nepredvidljiv te nije mogao da izazove blagovremenu i u skladu sa zakonskim propisima pripremljenu organizaciju skupa. Stoga, nisu svi neprijavljeni mirni skupovi istovremeno i spontani. Redovnost neprijavljenih okupljanja povodom navodno istog događaja ili istog ili sličnog razloga, po prirodi stvari, nije spontanost. Samim tim, takvi neprijavljeni skupovi nisu ni legalni, jer su samo skupovi koji ispunjavaju kriterijume spontanosti legalni. Dakle, iz ugla ustavne teorije, koja polazi od prirode i smisla slobode mirnog okupljanja, spontana okupljanja su krajnje izuzetna i, po pravilu, ne potpadaju pod oblik pravno zaštićenog oblika ostvarivanja ovog političkog prava. Spontanost ima svoje opravdanje u nemogućnosti da se zakonski adekvatno reaguje zbog iznenadnosti i nepredvidljivosti događaja koji je je prouzrokovao okupljanje. Čim takvi skupovi postanu redovni i „redovno” neprijavljeni, oni izlaze iz okvira legalnog i legitimnog okvira pravno zaštićene slobode mirnog okupljanja. Četvrto, *pošto sloboda mirnog okupljanja za svoj osnov ima slobodu izražavanja, ona se ne ostvaruje u slučaju okupljanja koje nema svoju dovoljno definisanu, zakonitu i u demokratskom društvu opravdanu svrhu ili cilj.* Dakle, javna okupljanja koja nemaju jasan cilj i kojima se u kontinuitetu ugrožavaju ili povređuju prava drugih ne mogu uživati pravnu zaštitu, jer predstavljaju vid zloupotrebe prava koja je zabranjena u sistemu vladavine prava. Privremenost, koju pojedini autori navode kao bitno obeležje javnog okupljanja¹³ ili primerenost prostora za javno okupljanje¹⁴ elementi su koji su, u izvesnom smislu, podvedeni pod navedena suštinska obeležja slobode mirnog okupljanja, ali ne određuju presudno prirodu i smisao ovog prava.

3. POZITIVNO-PRAVNO ODREĐENJE SLOBODE MIRNOG OKUPLJANJA

3.1. Međunarodno-pravni okvir slobode mirnog okupljanja

Sloboda mirnog okupljanja je na međunarodno-pravnom nivou najpre zajemčena Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima OUN iz 1948. U ovom dokumentu, ona je tesno povezana sa slobodom udruživanja. Član 20. st. 1. glasi: „Svako

12 D. Stevandić /2019/, Granice slobode okupljanja – standardi Evropskog suda za ljudska prava, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, № 1, p. 183.

13 V. Petrov, D. Simović, S. Jugović /2015/, Ostvarivanje i zaštita slobode mirnog okupljanja u Republici Srbiji, u: *Zbornik radova Razvoj javne uprave*, Vukovar, p. 334.

14 Đ. Gardašević /2011/, Pravo na javno okupljanje u hrvatskom i komparativnom pravu, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, № 3, pp. 490-497.

ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja¹⁵. Iz ovakve formulacije bi se dalo zaključiti da je reč o jedinstvenom pravu koje obuhvata i slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja. U pitanju je, ipak, formulacija koja nije najsrećnija. Ova dva politička prava, kao što je gore konstatovano, najtešnje su povezana, ali svako ima svoju autonomnost. U tom smislu, sloboda mirnog okupljanja bi se još bliže mogla vezati za slobodu izražavanja.

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima OUN iz 1966. zajemčuje slobodu mirnog okupljanja sasvim odvojeno od slobode udruživanja. Ovaj dokument koristi izraz „pravo”, a ne „sloboda” mirnog okupljanja. Član 21. glasi: „Priznaje se pravo mirnog okupljanja. Vršenje ovog prava može biti samo predmet ograničenja nametnutih u skladu sa zakonom, a koja su potrebna u jednom društvu u interesu nacionalne bezbednosti, javne bezbednosti, javnog reda ili radi zaštite javnog zdravlja ili morala ili prava i sloboda drugih lica”.¹⁶ Važnije od naziva i očitog strukturalnog razdvajanja dva politička prava, slobode mirnog okupljanja i slobode udruživanja, jeste to što ovaj dokument daje ovlašćenje nacionalnom zakonodavcu da ograniči pravo na mirno okupljanje, određujući uopšteno osnove ograničenja: 1) interes nacionalne bezbednosti; 2) interes javne bezbednosti; 3) interes javnog reda; 4) zaštita javnog zdravlja; 5) zaštita morala; 6) zaštita prava i sloboda drugih lica.

U skladu sa preporukama i komentarima relevantnih međunarodnih tela UN, sloboda mirnog okupljanja jeste individualno pravo koje se vrši kolektivno.¹⁷ Garantovanje ovog prava podrazumeva odgovarajuću obavezu države potpisnice da poštuje i obezbedi njegovo vršenje bez diskriminacije.¹⁸ Kad je reč o osnovima potencijalnih ograničenja ovog prava, ona se moraju usko tumačiti. Zaštitu slobode mirnog okupljanja nije moguće posmatrati i ostvarivati izolovano od zaštite koja se ostvaruje za druga, bliska ili tesno povezana, prava poput slobode izražavanja, slobode udruživanja ili prava na političku participaciju. „Kada ponašanje pojedinaca izlazi iz okvira zaštite člana 21, jer se primera radi ponašaju nasilno, oni zadržavaju svoja druga prava prema Paktu, podložno važećim ograničenjima i restrikcijama”.¹⁹ Spontana okupljanja, koja su neposredni odgovori na konkretne aktuelne događaje, zaštićena su po članu 21. Pravo mirnog okupljanja se, po definiciji, ne može ostvarivati upotrebom nasilja. „Nasilje” u kontekstu člana 21. tipično pretpostavlja upotrebu fizičke sile od strane učesnika protiv drugih koja će najverovatnije dovesti do povrede ili smrti ili ozbiljne štete po imovinu. Obično guranje ili poremećaj kretanja saobraćaja i pešačka ili svakodnevne aktivnosti se ne uračunavaju u ‘nasilje’.²⁰ Pošto, po pravilu, nije

15 UN/2015/, *Universal Declaration of Human Rights*, New York, p. 42, https://www.un.org/en/udhr-book/pdf/udhr_booklet_en_web.pdf#:~:text=Now%20available%20in%20more%20than%20360%20languages%2C,oppression%2C%20impunity%20and%20affronts%20to%20human%20dignity, datum pristupa: 15. 10. 2025. godine.

16 UN/1976/, № 14668 *Multilateral International Covenant on Civil and Political Rights, Treaty series*, p. 178, <https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%20999/volume-999-i-14668-english.pdf>, datum pristupa: 16. 10. 2025. godine.

17 UN Human Rights Committee /2020/, *General comment No. 37 (2020) on the right of peaceful assembly (article 21)*, p. 2, <https://docs.un.org/en/ccpr/c/gc/37>, datum pristupa: 16. 10. 2025. godine.

18 UN Human Rights Committee, *ibid.*, p. 2.

19 UN Human Rights Committee, *ibid.*, p. 2.

20 UN Human Rights Committee, *ibid.*, p. 3.

lako utvrditi u konkretnom slučaju razliku između mirnog okupljanja i onog koje to nije, postoji pretpostavka u korist mirnog okupljanja. Pojedinačni akti nasilja pojedinih učesnika ne mogu da se pripisu drugima, organizatorima ili skupu kao takvom. Otuda neki učesnici mogu da potpadaju pod član 21, a neki ne. U svakom slučaju, učesnici okupljanja koji su učinili prekršaje ili krivična dela, moraju biti gonjeni od nadležnih državnih organa i pravno odgovorni. Sloboda mirnog okupljanja ne može biti izgovor, odnosno razlog za nekažnjivost pravnih prestupnika.

Na nivou OUN, specifičan značaj ima i Konvencija o pravima deteta.²¹ Član 15. st. 1. jemči i slobodu okupljanja i slobodu udruživanja. U stavu 2. predviđeni su identični osnovi za potencijalna zakonska ograničenja ovih prava kao i u PGPP-u. Ipak, imajući u vidu da su titular ovih prava deca, slobodu okupljanja ne treba u sadržajnskom smislu poistovetiti sa onom koju uživa punoletno lice, odnosno državljanin države potpisnice. Sva prava iz ove konvencije moraju se tumačiti uzimajući u obzir preambulu, duh i celinu Konvencije, definiciju deteta iz člana 1. koja isključuje mogućnost da dete uživa biračko pravo, samim tim i da ostvaruje određena prava iz Konvencije u onom značenju i obimu u kojem ih inače ostvaruju punoletne poslovno sposobne osobe. Pri tom, sloboda okupljanja se uvek dovodi u vezu i sa slobodom izražavanja mišljenja, a u članu 12. Konvencije ona se garantuje u „pitanjima koja se tiču deteta”. „Pitanja koja se tiču deteta”, po prirodi stvari, ne mogu biti ona koja se odnose na vršenje političke vlasti ili ostvarivanje uticaja na nju, pošto deca nemaju biračko pravo niti mogu biti članovi političkih stranaka ili drugih političkih udruženja. Otuda i slobodu okupljanja deteta ne treba shvatati kao pravo na učešće u okupljanjima odraslih, odnosno punoletnih građana u kojima se iznose politički zahtevi prema nosiocima državne vlasti. Njihovo učešće u političkim skupovima, protestima i demonstracijama ne može odgovarati „najboljem interesu deteta”, kao i njegovom biološkom uzrastu i duševnoj zrelosti. To su, iznad svake sumnje, pitanja „koja se ne tiču deteta”. Uključivanje dece u takva okupljanja predstavlja zloupotrebu dece koja je pravno strogo zabranjena, kao i grubo kršenje prava i obaveza prema deci od strane samih roditelja.

Na regionalnom nivou, postoje brojne međunarodne multilateralne konvencije koje garantuju slobodu mirnog okupljanja. Za evropske države, bez sumnje, najvažnija je Evropska konvencija o zaštiti osnovnih ljudskih prava i sloboda Saveta Evrope iz 1950.²² Kao i Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, Konvencija u istom članu (član 11) vezuje slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja. „Za vršenje ovih prava ne smeju se postaviti 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

21 General Assembly of the UN /1989/, *Convention of the Rights of Child*, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child>, datum pristupa: 17. 10. 2025. godine.

22 ECHR, CoE /2021/, *European Convention on Human Rights*, Stasbourg, https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ENG, datum pristupa: 18. 10. 2025. godine.

ili državne uprave.”²³ U suštini, to su isti osnovi ograničenja kao u PGPP-u, osim što EKLJP navodi „sprečavanje nereda ili kriminala”, a ne „zaštitu javnog reda”.

Standarde u vezi sa slobodom mirnog okupljanja razvija Evropski sud za ljudska prava u Strazburu. U svojoj praksi, kada ocenjuje da li je jedno ograničenje slobode mirnog okupljanja u konkretnom slučaju bilo u skladu sa član 11. st. 2. EKLJP, Sud najpre proverava da li preduzeta mera države uopšte predstavlja ograničenje, a potom da li je ograničenje propisano nacionalnim zakonom. Ako utvrdi da je ograničenje zakonito ocenjuje da li je ono u skladu sa jednim od legitimnih ciljeva navedenih u Konvenciji. Ako utvrdi da jeste, Sud ocenjuje i da li je takvo ograničenje bilo nužno u demokratskom društvu. Tek nakon sprovedenih testova, Sud odlučuje o tome da li je povređen ili nije član 11. EKLJP.²⁴ Sud je u dosadašnjoj praksi „izbegavao da formuliše pojam okupljanja, koji smatra autonomnim konceptom, ili da iscrpno izlista kriterijume koji bi ga definisali”.²⁵

U vezi sa praksom ESLJP-a iznećemo nekoliko stavova koji neće biti detaljno eksplicirani. Pod član 11. EKLJP-a potpadaju različiti oblici okupljanja, a ne samo oni koji su izričito predviđeni nacionalnim zakonodavstvom. Ipak, da bi takva okupljanja uživala pravnu zaštitu moraju imati zajedničku svrhu učesnika, a ne mogu biti slučajna grupa pojedinaca.²⁶ Dakle, spontana okupljanja bez obzira na vreme, način i mesto, koja nemaju odgovarajuću organizaciju, ne ispoljavaju jasan zajednički cilj koji se može podvesti pod jedan od onih definisanih članom 11. st. 2. Konvencije, ne predstavljaju legalno i legitimno ostvarivanje slobode mirnog okupljanja i ne uživaju pravnu zaštitu.²⁷

Sud je u svojoj praksi koncept „mirnog okupljanja” postavio najšire moguće. Najpre, odredio je državnim vlastima brojne negativne i pozitivne obaveze.²⁸ Sud podvodi pod koncept mirnog okupljanja i određena ponašanja koja se ne bi mogla redovno smatrati mirnim ili nenasilnim. Ipak, „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.”²⁹ Sud posebno obraća pažnju na ograničenja mirnog okupljanja koja se odnose na pripremu nereda i krivičnih dela, kao i na zaštitu prava i sloboda drugih. U svakom konkretnom slučaju se mora ispitati da li je „okupljanje imalo mirne namere i da li su organizatori imali nasilne namere; da li je aplikant imao nasilne namere kada je pristupio skupu; i da li je aplikant izazvao telesne povrede nekome.”³⁰

23 ECHR, CoE, *ibid.*, p. 12.

24 D. Stevandić /2019/, *op.cit.*, p. 185.

25 Navalny v. Russia (2018).

26 Navalny v. Russia (2018).

27 Na primer, The United Macedonian Organisation Ilinden and Ivanov v. Bulgaria (2005), Rai and Evans v. United Kingdom (2009), Tuskia and Others v. Georgia (2018), Ekrem Can and Others v. Turkey (2022).

28 Na primer, teret dokazivanja da su organizatori skupa imali nameru da koriste nasilje nalazi se na državnim vlastima (Christian Democratic People's Party v. Moldova (No. 2) (2010). Takođe, Sud traži od države da zaštiti pojedince protiv arbitrarnog postupanja javnih vlasti, ali insistira i na pozitivnim obavezama da one zaštite efektivno uživanje ovog prava.

29 M. Nowak, U. N. *Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, Arlington, 486-487.

30 Gülcü v. Turkey (2016).

Za sintezu prakse ESLJP-a, ali i razvijanje međunarodno-pravnih standarda slobode mirnog okupljanja, posebnu važnost ima i jedan dokument, koji je donet 2007. pod okriljem Venecijanske komisije i OEBS-a, a kasnije u nekoliko navrata noveliran. Reč je o Preporukama o slobodi mirnog okupljanja,³¹ dokumentu koji minuciozno izlaže principe i standarde slobode mirnog okupljanja iz ugla tumačenja i primene EKLJP, a sadrži i odgovarajuća objašnjenja (*explanatory notes*). U uvodnom delu, analizira se značaj slobode mirnog okupljanja, povezanost sa bliskim ljudskim pravima, ali i sa pojmovima kao što su „protest” i „građanska neposlušnost”. Na primer, ova referentna međunarodno-pravna tela vide građansku neposlušnost na sledeći način: „Postoje slučajevi kada način na koji se okupljanje sprovodi namerno predstavlja kršenje zakona tako da organizatori i/ili učesnici veruju da će pojačati ili na drugi način pomoći u prenošenju njihove poruke...Oni koji se bave građanskom neposlušnošću često teže da to čine na miran način i obično prihvataju propisanu zakonsku kaznu. Reagovanje države, uključujući hapšenja i kazne, trebalo bi da bude srazmerno odgovarajućim prekršajima.”³² Iz ovog nedvosmisleno proizlazi da građanska neposlušnost ne ispunjava prvi uslov i kriterijum vladavine prava, a to je legalitet, odnosno ustavnost i zakonitost. Ako bi se ona i mogla smatrati demokratski opravdanom u konkretnoj situaciji, oni koji se na nju pozivaju u svom delovanju morali bi prihvatiti podložnost pravnim sankcijama za kršenje zakona. Dakle, ona nije nekakav metafizički koncept koji izlazi iz okvira pozitivnog prava, niti svoje utemeljenje nalazi u konceptu demokratije i ljudskih prava *in abstracto*. Građanska neposlušnost je nezakonito postupanje i podrazumeva svest o tome, kao i prihvatanje pravnih sankcija koje su posledice takve nezakonitosti. Ona, dakle, nije osnov za isključenje protivpravnosti i za nekažnjivost.

U centralnom delu ovog dokumenta analiziraju se, na primer, upotreba savremenih tehnologija u organizovanju okupljanja; ključne obaveze države; obaveza prijave skupa; njegova organizacija i raspoloživa pravna sredstva zaštite; odgovornost države, ali i organizatora skupa; zadržavanje i hapšenje učesnika skupa itd. Istakli bismo dva pitanja. Jedno se odnosi na široko definisanje koncepta „mirnog okupljanja”. „Okupljanje može biti mirno čak i ako je nezakonito prema domaćem zakonu ... koncept ‘mirnog’ može uključiti ponašanje koje privremeno ometa ili sprečava aktivnosti trećih strana, na primer privremenim blokiranjem saobraćaja.”³³ Drugo se odnosi na spontana okupljanja. „Neophodnost zaštite spontanih okupljanja kao očekivana (pre nego izuzetna) obeležja zdrave demokratije prepoznaje se u mnogim domaćim zakonima i sudskim odlukama, i treba da budu tretirana i zaštićena kao okupljanja koja su unapred planirana.”³⁴ Čini se da se ovim stavom preterano širi koncept slobode mirnog okupljanja sa pretpostavkom koja je u savremenim globalnim i nacionalnim okvirima lako oboriva – da su okupljanja, po pravilu, demokratska i da nemaju nasilne intencije. Praksa protesta i drugih oblika okupljanja

31 Venice Commission, OSCE/ODIHR /2020/, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd edition)*, Strasbourg, Warsaw, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e).

32 Venice Commission, OSCE/ODIHR, *ibid.*, p. 7.

33 Venice Commission, OSCE/ODIHR, *ibid.*, p. 16.

34 Venice Commission, OSCE/ODIHR, *ibid.*, p. 26-27.

široj sveti, ali i očita tendencija restriktivnosti nacionalnih zakonodavaca u tzv. tradicionalnim demokratijama, ne koincidira sa ovako velikim poverenjem koje ova međunarodno-pravna tela daju spontanim okupljanjima.³⁵

3.2. Ustavni okvir slobode mirnog okupljanja u Republici Srbiji

Ustav Srbije iz 1990. jemčio je „slobodu zbora i drugog okupljanja” (član 43).³⁶ Ovaj ustav predviđao je da svako okupljanje, bez obzira na to da li je na zatvorenom ili otvorenom prostoru, podleže prethodnoj prijavi nadležnom organu. Sloboda zbora i drugog okupljanja građana mogla je biti ograničena odlukom nadležnog organa radi: 1) sprečavanja ometanja javnog saobraćaja; 2) ugrožavanja javnog zdravlja; 3) ugrožavanja javnog morala ili 4) bezbednosti ljudi i imovine.

Ustav Srbije iz 2006. iako po mnogo čemu predstavlja sadržinski kontinuitet sa Ustavom iz 1990, na sasvim je drukčiji i moderan način uredio slobodu okupljanja. Najpre, ovaj ustav upotrebljava izraz koji je uglavnom prisutan u referentnim međunarodno-pravnim dokumentima – sloboda (mirnog) okupljanja. „Mirno okupljanje građana je slobodno” (član 54. st. 1).³⁷ Drugo, Ustav pravi razliku između okupljanja u zatvorenom i na otvorenom prostoru. Prva ne podležu ni odobrenju ni prijavljivanju (član 54. st. 2).³⁸ Druga, koja mogu biti zborovi, demonstracije i druga okupljanja, što znači da Ustav ne zatvara krug mogućih oblika okupljanja, „prijavljuju se državnom organu, u skladu sa zakonom”.³⁹ Iz ovakve formulacije jasno proizlazi da Ustav ne poznaje spontane skupove. Svako okupljanje na otvorenom prostoru mora biti prijavljeno, a zakon razrađuje način ili postupak organizovanja okupljanja. Najvažniju novost Ustav iz 2006. uvodi u oblasti osnova za zakonsko ograničenje ovog prava. U suštini, to je model iz EKLJP. Sloboda okupljanja se može ograničiti ako je to neophodno radi: 1) zaštite javnog zdravlja; 2) morala; 3) prava drugih ili 4) bezbednosti Republike Srbije. (član 54. st. 4).⁴⁰ Ključna promena odnosi se na „prava drugih” kao osnov za moguće zakonsko ograničenje slobode okupljanja čime se uvodi ideja balansiranja između ovog prava i šireg spektra prava koja ne smeju biti nesrazmerno ugrožena ili povređena ostvarivanjem slobode okupljanja. Pod taj osnov bi se mogli podvesti i „bezbednost ljudi i imovine” i „sprečavanje ometanja javnog saobraćaja” iz ranijeg Ustava, ali i druga Ustavom zajemčena prava koja mogu biti neposredno ili posredno ugrožena ili povređena održavanjem javnog okupljanja (sloboda izražavanja, sloboda kretanja, pravo na ljudsko dostojanstvo).

35 Zakon o javnom redu UK iz 2023. uvodi nova ograničenja slobode mirnog okupljanja. Propisana su nova kažnjiva dela poput „zaključavanja”, „iskopavanja tunela na mestu planirane gradnje” i „ometanje funkcionisanja važne državne strukture”. Vrlo široka diskreciona ovlašćenja poverena policiji u praksi su dovela do hapšenja ljudi koji su ometali saobraćajnu putnu infrastrukturu. Najnovije izmene ovog zakona predviđaju zabranu javnog okupljanja ispred kuća visokih javnih funkcionera. <https://www.politika.rs/sr/clanak/708225/britanija-zakonom-zabranjuje-proteste-ispred-domova-javnih-zvanicnika>, datum pristupa: 5. 11. 2025. godine.

36 „Službeni glasnik RS”, br. 1/1990.

37 „Službeni glasnik RS”, br. 98/2006 i br. 16/2022.

38 „Službeni glasnik RS”, br. 98/2006 i br. 16/2022.

39 „Službeni glasnik RS”, br. 98/2006 i br. 16/2022.

40 „Službeni glasnik RS”, br. 98/2006 i br. 16/2022.

janstvo, pravo na zdravlje). Osnov „bezbednost Republike Srbije” može se podjednako odnositi i na nacionalnu bezbednost i na javnu bezbednost, što su osnovi za ograničenje iz EKLJP-a.

Dakle, u odnosu na model iz Konvencije i standarde ESLJP-a, ustavna regulativa slobode okupljanja razlikuje se samo u jednom. Ustav bez izuzetka traži da javno okupljanje na otvorenom prostoru bude prijavljeno nadležnom državnom organu. *Stricto sensu*, samo prijavljena okupljanja na otvorenom su ustavna (legalna).

3.3. Zakonski okvir slobode mirnog okupljanja

3.3.1. Zakon o javnom okupljanju

Zakon o javnom okupljanju iz 2016.⁴¹ donet je nakon gotovo četvrt veka važenja starog Zakona o okupljanju građana⁴² i čak deceniju nakon donošenja novog Ustava iz 2006. Njegovom usvajanju prethodila je neobična ustavnosudska odluka.⁴³ Ustavni sud je *ex officio* pokrenuo postupak za ocenu ustavnosti ovog zakona.⁴⁴ Ovoj ustavnosudskoj inicijativi prethodio je niz odluka ovog organa o ustavnim žalbama povodom kojih je utvrđena sloboda okupljanja.⁴⁵ Kao suštinski problem ispoljila se nesaglasnost Zakona o okupljanju građana sa važećim Ustavom. Ustavni sud je, nakon utvrđivanja spornih ustavnopravnih pitanja i sprovedenog postupka, odlučio da kasira zakon u celini. Ukidanje zakona *in toto* izuzetno je retko u praksi bilo kog ustavnog suda, jer postoji (oboriva) pretpostavka da je zakon ustavan sve dok se ne utvrdi njegova očigledna neustavnost, a ta neustavnost se mora posmatrati restriktivno – dakle, uklanjaju se iz pravnog poretka samo očigledno neustavne odredbe, a teži se tome da zakon kao takav ipak ostane na snazi (Izdvojeno mišljenje u ovoj odluci sudije Dragana Stojanovića).⁴⁶ Ovom odlukom ukinut je ceo Zakon, jer je Sud utvrdio da se „ocene o ustavnopravnoj neutemeljenosti Zakona o okupljanju građana u odredbama Ustava od 2006. godine odnose na one zakonske odredbe na kojima počiva suština ostvarivanja slobode okupljanja, a to je njena zaštita itd.”⁴⁷

Zakon o javnom okupljanju definiše okupljanje kao „okupljanje više od 20 lica radi izražavanja, ostvarivanja i promovisanja državnih, političkih, socijalnih i nacionalnih uverenja i ciljeva, drugih sloboda i prava u demokratskom društvu” (član 3. st. 1).⁴⁸ Okupljanjem se smatraju „i drugi oblici okupljanja kojima je svrha ostvarivanje verskih, kulturnih, humanitarnih, sportskih, zabavnih i drugih interesa” (član 3. st. 2).⁴⁹ Dakle, iz ove definicije javnog okupljanja proizlaze neka bitna obeležja

41 „Službeni glasnik RS”, br. 6/2016.

42 „Službeni glasnik RS”, br. 51/92, 53/93, 67/93 i 48/94, “Sl. list SRJ”, br. 21/2001 - odluka SUS i „Službeni glasnik RS”, br. 101/2005 - dr. zakon.

43 „Službeni glasnik RS”, br. 88/15.

44 IUz br. 204/2013.

45 Na primer, Už br. 1918/2009 („Službeni glasnik RS” br. 8/12), Už br. 4078/2010 („Službeni glasnik RS” br. 24/12) itd.

46 „Službeni glasnik RS”, br. 88/15.

47 N. Plavšić et al (priredili) /2022/, *Evropska konvencija o ljudskim pravima i praksa Evropskog suda za ljudska prava u odlukama Ustavnog suda*, Beograd, p. 61.

48 „Službeni glasnik RS”, br. 6/2016.

49 „Službeni glasnik RS”, br. 6/2016.

ovog prava. Najpre, to je njegova ekspresivna komponenta, odnosno vezanost za slobodu izražavanja. Drugo, to je postojanje cilja okupljanja. Ciljevi mogu biti vrlo različiti, ali svi moraju biti dopušteni „u demokratskom društvu” (član 3. st. 1).⁵⁰ Ostaje dilema da li Zakon pod „javnim okupljanjem” smatra okupljanje najmanje 20 lica i da li isključuje iz ovog pojma ona okupljanja u kojima učestvuje manje od 20 lica. Svakako da nije pravno irelevantno da li se okupljanja manje od 20 lica smatraju okupljanjem u smislu ovog zakona, jer se postavlja pitanje pod koji pravni režim potpadaju takva okupljanja.⁵¹

Zakon ustanovljava pretpostavku o dostupnosti svakog prostora bez uslova ili pod istim uslovima individualno neodređenom broju lica da bude mesto okupljanja (član 4. st. 1).⁵² Ipak, Zakon predviđa na kojim mestima nije dozvoljeno okupljanje zbog karakteristika samog mesta ili njegove posebne namene usled čega pretpostavka od nastupanja ugrožavanja bezbednosti ljudi i imovine, javnog zdravlja, moralna prava drugih ili bezbednosti Republike Srbije (član 6. st. 1-3).⁵³ Predviđena je privremenost javnog okupljanja, tako da se oni mogu održavati, po pravilu, između 6 i 24 časa (član 7).⁵⁴ Zakon konkretizuje osnove za ograničenje slobode okupljanja, pri tom, ostajući u granicama onih koji su utvrđeni Ustavom (član 8).⁵⁵

U okviru posebnih odredaba, posebna pažnja posvećena je organizatoru okupljanja i njegovim dužnostima (čl. 10-11), kao i prijavi okupljanja i njenoj sadržini (čl. 12-15).⁵⁶ Iz ovog jasno proizlazi da i zakonodavac polazi od pretpostavke da sva javna okupljanja moraju biti unapred prijavljena i organizovana (moraju imati organizatora). Zakonodavac, ipak, predviđa, određene izuzetke, pored onog koje je navedeno u Ustavu (okupljanje u zatvorenom prostoru). On pristaje uz model slobode okupljanja iz prakse ESLJP-a, jer poznaje i priznaje spontana mirna okupljanja, koja su „bez organizatora, kao neposredna reakcija na određeni događaj, nakon tog događaja, koja se održavaju na otvorenom ili u zatvorenom prostoru, radi izražavanja mišljenja i stavova povodom nastalog događaja” (član 13. st. 1. t. 4).⁵⁷ Proširivanje zaštite i na spontana okupljanja jeste utemeljeno na tumačenju EKLJP-a, koja je sastavni deo našeg pravnog poretka i neposredno se primenjuje (član 16. st. 2. Ustava Srbije).⁵⁸ Stoga se ona ne može smatrati flagrantnom i po sistem zaštite ljudskih prava i vladavine prava štetnom neustavnošću. Ipak, spontana okupljanja moraju biti mirna i svakako moraju ostati izuzetan oblik ostvarivanja slobode okupljanja, jer u suprotnom mogu predstavljati, naročito u haotičnim i kriznim društvenim prilikama, polje ozbiljne zloupotrebe ovog i drugih sa njim povezanih ljudskih prava.

50 „Službeni glasnik RS”, br. 6/2016.

51 Ovo nije samo hipotetičko pitanje, imajući u vidu da su mnoga neprijavljena okupljanja u periodu od novembra 2024. godine do pisanja ovog rada (oktobar 2025. godine) čiji je cilj bio odavanje pošte žrtvama u padu nadstrešnice u Novom Sadu podrazumevala blokiranje najprometnijih saobraćajnica u gradovima širom Srbije.

52 „Službeni glasnik RS”, br. 6/2016.

53 „Službeni glasnik RS”, br. 6/2016.

54 „Službeni glasnik RS”, br. 6/2016.

55 „Službeni glasnik RS”, br. 6/2016.

56 „Službeni glasnik RS”, br. 6/2016.

57 „Službeni glasnik RS”, br. 6/2016.

58 „Službeni glasnik RS”, br. 98/2006 i br. 16/2022.

Zakon sadrži i odredbe o dvostepenoj pravnoj zaštiti za slučaj zabrane održavanja okupljanja (član 16), sprečavanju ili prekidu okupljanja, kada uoči ili u toku održavanja trajanja okupljanja nastupe okolnosti koje su osnov za zakonskog ograničenje ovog prava (član 18), mere u slučaju prekida okupljanja (član 19) i kaznene odredbe za fizička lica učesnike okupljanja i organizatora (čl. 20-23).⁵⁹

3.3.2. *Krivični zakonik i Zakon o javnom redu i miru*

Krivični zakonik Srbije⁶⁰ propisuje više krivičnih dela koja mogu biti izvršena u vezi sa javnim okupljanjima. U kategoriji krivičnih dela protiv sloboda i prava čoveka i građanina, to bi moglo biti krivično delo povreda slobode kretanja i nastanjanja („Ko protivpravno uskrati ili ograniči građaninu Srbije slobodu kretanja...”, član 133).⁶¹ U toj kategoriji je i krivično delo koje štiti slobodu okupljanja. Reč je o sprečavanju javnog skupa (član 151). „Ko silom, pretnjom, obmanom ili na drugi način spreči ili ometa javni skup koji je organizovan u skladu sa zakonom, ukoliko nisu ostvarena obeležja nekog drugog težeg krivičnog dela itd.”⁶² Krivično delo izazivanje opšte opasnosti (član 278) ima svoj kvalifikovani oblik ako je učinjeno na mestu gde je okupljen veći broj ljudi (st. 3).⁶³ Krivično delo ugrožavanje saobraćaja opasnom radnjom ili opasnim sredstvom (član 290) može biti izvršeno i postavljanjem prepreka na saobraćajnicama i time dovede u opasnost živote ili imovinu većeg obima.⁶⁴ Više krivičnih dela protiv ustavnog uređenja i bezbednosti Republike Srbije mogu biti izvršena u vezi sa ostvarivanjem slobode okupljanja kada okupljanje dobije nasilni karakter kao što su, na primer, napad na ustavno uređenje (član 308), pozivanje na nasilnu promenu ustavnog uređenja (član 309), oružana pobuna (član 311) itd.⁶⁵ I krivična dela protiv državnih organa kao što su sprečavanje službenog lica u vršenju službene dužnosti (član 322), napad na službeno lice u vršenju službene dužnosti (član 323) i učestovanje u grupi koja spreči službeno lice u vršenju službene dužnosti (član 324) predstavljaju moguće krivičnopravno sankcionisane protivpravne aktivnosti na ili u vezi sa javnim okupljanjem.⁶⁶ Krivično delo ometanja pravde (član 336b) može biti izvršeno u vezi sa nezakonitim ostvarivanjem slobode okupljanja. Osnovni oblik glasi: „Ko druge poziva na otpor ili na neizvršenje sudskih odluka ili na drugi način ometa vođenje

59 „Službeni glasnik RS”, br. 6/2016.

60 „Službeni glasnik RS”, br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019 i 94/2024.

61 „Službeni glasnik RS”, br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019 i 94/2024.

62 „Službeni glasnik RS”, br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019 i 94/2024.

63 „Službeni glasnik RS”, br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019 i 94/2024.

64 „Službeni glasnik RS”, br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019 i 94/2024.

65 „Službeni glasnik RS”, br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019 i 94/2024.

66 „Službeni glasnik RS”, br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019 i 94/2024.

sudskog postupka itd.” (st. 1).⁶⁷ Među krivičnim delima protiv javnog reda i mira, učestalo je izvršenje u grupi prilikom nekog javnog okupljanja krivično delo nasilničko ponašanje na sportskoj priredbi ili javnom skupu (član 344a) i kao takvo predstavlja kvalifikovani oblik ovog dela (st. 2), a KZ propisuje još teže kažnjavanje za kolovođu grupe (st. 3).⁶⁸

Zakon o javnom redu i miru⁶⁹ propisuje još jedno krivično delo koje može biti izvršeno na ili u vezi sa javnim okupljanjem. Reč je o ometanju službenog lica u vršenju službene dužnosti (član. 23).⁷⁰ Ovaj zakon propisuje više prekršaja protiv javnog reda i mira, koji mogu biti izvršeni upravo na javnim okupljanjima i sankcioniše ih novčanom kaznom ili kaznom zatvora. Prekršaji protiv javnog reda i mira, u smislu ovog zakona, „jesu protivpravna dela kojima se na javnom mestu ugrožava ili narušava javni red i mir, stvara uznemirenje ili ugrožava sigurnost građana, ometa kretanje građana na javnim mestima ili ostvarivanje njihovih prava i sloboda, vređa moral, ugrožava opšta sigurnost imovine, vređaju ili ometaju službena lica ili se na drugi način narušava javni red i mir” (član 3. st. 1. t. 3).⁷¹

Iz ovog lapidarnog pregleda referentnih krivično-pravnih i prekršajno-pravnih propisa⁷² jasno se vidi da u pozitivnom pravu Srbije postoji široka lepeza pravnih sankcija za izvršioce krivičnih dela ili prekršaja na ili u vezi sa javnim okupljanjem koja, s jedne strane, obezbeđuju zaštitu slobode mirnog okupljanja, a s druge strane, štite građane od neodgovornih učesnika javnih okupljanja čijim pojedinačnim radnjama ili u grupi mogu biti povređena njihova prava. U svakom slučaju, sloboda mirnog okupljanja kao takva ne može biti izgovor za neodgovornost i nesankcionisanje organizatora ili pojedinih učesnika javnog okupljanja bilo da je ono dobilo nasilni karakter bilo da je na mirnom okupljanju došlo do pojedinačnih incidenata i protivpravnih aktivnosti kojima se ugrožavaju bezbednost, javni red i mir ili prava drugih.

4. OSVRT NA PRAKSU OSTVARIVANJA SLOBODE MIRNOG OKUPLJANJA U SRBIJI I ODSUPANJA OD PRAVNIH STANDARDARDA

Srbija je u poslednjih nekoliko godina zemlja protesta. Najveći među njima bili su „Jedan od pet miliona” (2018–2020), protest u vreme pandemije korona virusa (2020), tzv. ekološki protesti (protiv iskopavanja litijuma, 2021–2022, 2024), protesti „Srbija protiv nasilja” (maj–novembar 2023) i protiv navodne izborne krađe posle parlamentarnih izbora održanih u decembru 2023. godine (kraj 2023. i početak

67 „Službeni glasnik RS”, br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019 i 94/2024.

68 „Službeni glasnik RS”, br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019 i 94/2024.

69 „Sl. glasnik RS”, br. 6/2016 i 24/2018.

70 „Sl. glasnik RS”, br. 6/2016 i 24/2018.

71 „Sl. glasnik RS”, br. 6/2016 i 24/2018.

72 Zbog prostora i osnovne svrhe rada izostavljeni su pregled i analiza propisa koji se tiču legalne i legitimne upotrebe sile od strane policije i drugih nadležnih državnih organa na javnim okupljanjima koja su dobila nasilni karakter.

2024. godine). Ipak, erupcija protesta koji su održavani širom Srbije, a koji su vrlo često predstavljali blokadu gradskih i međunarodnih saobraćajnica, mostova, zgrada škola, fakulteta i univerziteta, sudova i javnih tužilaštava itd., nastala je posle tragičnog događaja pada nadstrešnice na železničkoj stanici u Novom Sadu 1. novembra 2024. godine. Ovde se nećemo baviti blokadama zgrada škola, fakulteta i univerziteta, jer bi to zahtevalo drukčiji pristup – ne samo iz vizure slobode mirnog okupljanja, nego prevashodno iz vizure autonomije univerziteta i prava na obrazovanje.

Od 1. novembra 2024. godine do početka oktobra 2025. održano je 25. 172 skupa, od toga na 13. 138 lokacija saobraćaj je bio blokiran. Oko 97-98 % skupova bilo je neprijavljeno.⁷³ Neprijavljeni skupovi nisu u skladu s Ustavom, jer naš Ustav traži da svaki skup na otvorenom bude prijavljen nadležnom državnom organu. Izuzetak je predviđen Zakonom o javnom okupljanju i tiče se spontanijih okupljanja. Pokazali smo šta su spontana okupljanja i sa stanovišta prakse ESLJP-a i u smislu našeg Zakona. Ako bi se prva okupljanja posle pada nadstrešnice u Novom Sadu mogla smatrati spontanom i neposrednom reakcijom na događaj koji je izazvao uznemirenje u javnosti, sva druga okupljanja, bez sumnje, ne potpadaju pod kategoriju okupljanja koja su spontana i koja, samim tim u skladu sa međunarodno-pravnim standardima i važećim nacionalnim propisima, uživaju pravnu zaštitu. Ipak, naročito od januara meseca 2025. godine, nakon nekoliko incidenata u kojima su povređeni učesnici protesta, policija je štitila učesnike svih tih neprijavljenih okupljanja, koja se više nisu mogla podvesti pod kategoriju spontanijih okupljanja.

Ukazali smo i na to da pravnu zaštitu uživaju samo mirna, odnosno nenasilna okupljanja, kao i da je ESLJP usvojio vrlo ekstenzivni koncept mirnijih okupljanja, koji, između ostalog, podrazumeva, da protivpravne i nasilne radnje pojedinaca, učesnika okupljanja ne čine automatski okupljanje nasilnim nego zahtevaju prekršajno-pravno i eventualno krivično-pravno sankcionisanje počinilaca odgovarajućih protivpravnih dela. Neprijavljena okupljanja, koja su bila na pojedinim lokacijama u gradovima redovna, odnosno svakodnevna, održavana su na raskrsnicama i drugim mestima, blokadom saobraćaja, što je dovodilo do privremenog, ali redovnog, odnosno praktično kontinuiranog ugrožavanja i povređivanja prava drugih. Ovde nije reč samo o slobodi kretanja, već i nizu drugih ustavom zajamčenijh prava (na primer, prava na ljudsko dostojanstvo, pravo na život, pravo na obrazovanje, pravo na rad, pravo na zdravu životnu sredinu). Dakle, mnoga okupljanja su se održavala na mestima i na način protivno Zakonu, a imajući u vidu konstantno stvarno i potencijalno povređivanje prava drugih, ona su bila i neustavna. Reakcije nadležnijh državnijh organa u cilju zabrane, rasturanja ili preusmeravanja okupljanja na odgovarajuću lokaciju nije bilo. To se nije dešavalo ni posle 28. juna 2025. godine, kada su mnoga okupljanja počela da dobijaju nasilni karakter, jer su neformalne grupe učesnika počele sa napadima na policiju, prostorije vladajućijh političkijh stranaka i ljude koji su se nalazili u njima, čak i prostorije javnog tužilaštva u Valjevu.⁷⁴ Nadležni državni organi nisu se upuštali u zvaničnu, pravnu kvalifika-

73 Ovo su podaci koje je u skupštinskoj raspravi izneo ministar unutrašnjijh poslova Ivica Dačić, https://rtv.rs/sr_lat/politika/dacic-od-1.-novembra-odrzana-25.172-skupa-na-13.138-lokacija-saobraćaj-bio-blokiran_1662374.html, datum pristupa: 22. 10. 2025. godine.

74 https://www.rtv.rs/sr_lat/drustvo/vrhovno-tuzilastvo-pazljivo-cemo-pratiti-procesuiranje-odgovornijh-za-napade-u-valjevu_1650574.html, datum pristupa: 22. 10. 2025. godine.

ciju nasilnog karaktera okupljanja, ali je počelo privođenje nasilnih pojedinaca zbog krivičnih dela, kao i kažnjavanje zbog prekršaja u smislu Zakona o javnom redu i miru. Bez sumnje, svako konkretno okupljanje na kojem je došlo do upotrebe sile bilo od strane učesnika okupljanja bilo od strane policije zahteva posebnu analizu kako bi se utvrdilo da li je okupljanje imalo nasilni karakter i moralo biti raspušteno ili je u konkretnom slučaju eventualno došlo do prekomerne upotrebe sile od strane nadležnih državnih organa. U vezi s ovim pitanjem treba istaći da dodatni problem stvara činjenica i da najveći broj ovih okupljanja nije prijavljen tako da organizator ovih okupljanja nije poznat. Samim tim postavlja se pitanje adekvatne realizacije pravne odgovornosti organizatora i pojedinaca učesnika u okupljanjima, u skladu sa zakonom. Čitav niz pravnih pravila i pravnih standarda upravo onih koji su nastali i razvijeni u praksi ESLJP-a nije ni moguće primeniti usled prethodno navedenih nedoumica i nejasnoća.

Naposletku, sloboda mirnog okupljanja ima za pretpostavku slobodu izražavanja, što podrazumeva da svako okupljanje mora imati jasno definisan cilj takav da ne sme dovoditi u pitanje demokratiju, ustavni poredak države i prava drugih lica. Ako se u početku, dok je u okupljanjima učestvovao i veliki broj studenata, moglo govoriti o neophodnosti da se brani vladavina prava i obezbedi odgovornost nosilaca javnih funkcija i drugih lica za pad nadstrešnice, vremenom su se ciljevi menjali i postojali čisto politički (na primer, zahtev za raspisivanje vanrednih parlamentarnih izbora). Problem nije u političkom karakteru ciljeva, već u njihovoj neodređenosti i ambivalentnosti i načinu na koji se oni ostvaruju protivno Ustavu i zakonu, a kao što smo videli i protivno međunarodno-pravnim standardima. Nijedan politički cilj ne može biti opravdan do mere da blokira normalan i dostojanstven život svih građana, a naročito onih koji imaju pravo da ne učestvuju u takvim okupljanjima bilo zato što imaju drukčije političke stavove bilo zato što imaju pravo da ne izražavaju političke stavove uopšte. Država, odnosno nadležni državni organi odlučili su se za strategiju tolerancije, ostavljajući otvorenim mnoga pravna pitanja koja su morala biti rešena upravo iz razloga elementarne pravne sigurnosti i bezbednosti svih građana koji u njoj žive. U takvoj atmosferi tužilaštva i sudovi nisu pokazali veći stepen odanosti osnovnim postulatima i zahtevima pravne države. Konkretnim primerima trebalo bi posvetiti poseban rad.

5. ZAKLJUČAK

Sloboda mirnog okupljanja pripada kategoriji fundamentalnih političkih prava koja podležu ograničenjima neophodnim u demokratskom društvu, a posebno onim koji se tiču zaštite prava drugih lica. Međunarodno-pravni standardi u oblasti zaštite ovog političkog prava su vrlo razvijeni, a posebno bogatu jurisprudenciju ima Evropski sud za ljudska prava u Strazburu. Ovaj sud je do najsitnijih detalja razradio obeležja slobode mirnog okupljanja, njena potencijalna ograničenja u praksi i sistem pravne zaštite.

U Republici Srbiji, EKLJP je sastavni deo pravnog poretka i neposredno se primenjuje tako da bi svi relevantni standardi razvijeni u praksi ESLJP-a trebalo da imaju odgovarajući značaj u pravnoj praksi. Ustav Srbije iz 2006. je, u osnovi, pri-

hvatio model slobode mirnog okupljanja iz Konvencije. Zakon o javnom okupljanju iz 2016. prati taj model i dalje ga razvija, uz izvesne manjkavosti i nedoslednosti. Zaštita slobode mirnog okupljanja obezbeđena je i odgovarajućim krivično-pravnim i prekršajno-pravnim propisima. U načelu, pozitivno-pravni mehanizmi zaštite slobode mirnog okupljanja se mogu smatrati adekvatnim i dovoljnim da zaštite ovo pravo u praksi.

Ipak, kao i mnogim drugim oblastima, u zemlji sa još uvek krhkim demokratiskim institucijama i nedovoljno utemeljenim postulatima vladavine prava i pravne države, gde su protesti, demonstracije i slična okupljanja učestali, primetan je znatan raskorak između nominalne i stvarne pravne zaštite. U praksi, ima dosta problema, a jedan na kojem je u ovom radu naročito ukazano je nedovoljna spremnost nadležnih državnih organa, uključujući pravosuđe, da dosledno primenjuju važeće pravne propise. S jedne strane, prisutna je težnja aktuelne vlasti da “razvija duh tolerancije”, koji podrazumeva da se neprijavljeni skupovi, koji nisu spontani i koji imaju izražene nasilne namere ili čak podrazumevaju primenu nasilja, tolerišu preko mere onog što su principi i standardi referentnih međunarodno-pravnih institucija. S druge strane, uvrežilo se jedno shvatanje da je pravo na protest neograničeno i da se može ostvarivati bez obzira na vreme, mesto i način. U tom smislu, neretko se suspenduju Ustav i čitav niz referentnih zakonskih propisa, a prevashodno Zakon o javnom okupljanju. Na toj liniji je učestalo nedosledno i nedovoljno proaktivno delovanje pravosuđa u slučajevima kada je neophodno sankcionisati nasilne učesnike neprijavljenih okupljanja i zaštititi prava drugih. Preterana, a neretko veštački nametnuta tolerancija državnih institucija vodi slabljenu autoriteta tih institucija, raslabljivanju demokratije kao takve i urušavanju osnovnih postulate vladavine prava. Otuda bi u narednom periodu valjalo insistirati, naučnim i stručnim argumentima, i apelovati na širu javnost da političke interpretacije prava na protest kao gotovo apsolutnog prava, bilo da dolaze od predstavnika vlasti bilo opozicije ili trećih lica, moraju biti zamenjene doslednijom primenom solidnog pravnog okvira za zaštitu Ustavom i zakonom zajemčene (i omeđene) slobode mirnog okupljanja.

LITERATURA

- Caretti Paolo, De Siervo Ugo /2012/, *Diritto costituzionale e pubblico*, Torino: G. Giappichelli Editore.
- Gardašević Đorđe /2011/, Pravo na javno okupljanje u hrvatskom i komparativnom pravu, u: *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 48, № 3, 487 – 519.
- Mršević Zorica /2007/, *Ka demokratskom društvu – sloboda javnog okupljanja, pravo svih*, Beograd: Institut društvenih nauka.
- Nowak Manfred /2005/ U. N. *Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, Arlington: N. P. Engel Publisher.
- OSCE/ODIHR – Venice Commission /2010/, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (2nd edition)*, Strasbourg, Warsaw, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)020-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)020-e).
- Petrov Vladan, Simović Darko, Jugović Sreten /2015/, Ostvarivanje i zaštita slobode mirnog okupljanja u Republici Srbiji, u: *Zbornik radova Razvoj javne uprave*, Vukovar: Veleučilište Lavoslav Ružička (Romić D., ed.), 332-343.

- Plavšić Nataša et al (priredili) /2022/, *Evropska konvencija o ljudskim pravima i praksa Evropskog suda za ljudska prava u odlukama Ustavnog suda*, Beograd: Ustavni sud.
- Simović Darko, Stanković Marko, Petrov Vladan /2018/, *Ljudska prava*, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beograd.
- Stevandić Danilo /2019/, Granice slobode okupljanja – standardi Evropskog suda za ljudska prava, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, LXVII, № 1, 182 – 208.
- UN/2015/, *Universal Declaration of Human Rights*, New York, https://www.un.org/en/udhr-book/pdf/udhr_booklet_en_web.pdf#:~:text=Now%20available%20in%20more%20than%20360%20languages%2C,oppression%2C%20impunity%20and%20affronts%20to%20human%20dignity.
- UN Human Rights Committee /2020/, *General comment No. 37 (2020) on the right of peaceful assembly (article 21)*, <https://docs.un.org/en/ccpr/c/gc/37>.
- ECHR, CoE /2021/, *European Convention on Human Rights*, Stasbourg, https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ENG.
- Venice Commission, OSCE/ODIHR /2020/, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd edition)*, Strasbourg, Warsaw, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e).

Vladan Petrov*

CHALLENGES OF THE JUDICIARY IN ACHIEVING AND PROTECTING THE FREEDOM OF PEACEFUL ASSEMBLY – INTERNATIONAL, CONSTITUTIONAL AND CRIMINAL ASPECTS

SUMMARY

The paper first aims to provide a modern theoretical definition of the freedom of peaceful assembly. Then the relevant international standards were analyzed, especially those from the jurisprudence of the European Court of Human Rights and the Venice Commission, which normatively model the freedom of assembly. The domestic legislation, and partly the practice of the Constitutional Court in connection with the protection of this political right, were also analyzed. It was pointed out how in practice the right to freedom of peaceful assembly turns into the right to violent assembly and how protests or demonstrations are often carried out without an adequate legal response from competent authorities, including judicial authorities – prosecutor's offices and courts. All these issues are placed in the broader framework of international legal standards and principles of the rule of law.

Keywords: freedom of peaceful assembly, unannounced assemblies, spontaneous assemblies, restrictions on freedom of assembly, protests.

* Faculty of Law, University of Belgrade, vpetrov@ius.bg.ac.rs, ORCID 0009-0007-2674-5819.