

PERSPEKTIVE
IMPLEMENTACIJE
EVROPSKIH
STANDARDA U PRAVNI
SISTEM SRBIJE

KNJIGA 6

ZBORNİK RADOVA

Priredio
Prof. dr Stevan Lilić

BEOGRAD, 2016

Lektor i korektor
Irena Popović

Tehnički urednik
Zoran Grac

Priprema
Dosije studio, Beograd

Štampa
JP Službeni glasnik

ISBN 978-86-7630-688-6

Tiraž
100

Adresa redakcije
Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
Centar za izdavaštvo i informisanje
Bulevar kralja Aleksandra 67
Tel./faks: 30-27-725, 30-27-776
e-mail: centar@ius.bg.ac.rs
web: www.ius.bg.ac.rs

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
340.137(4-672EU:497.11)(082)

PERSPEKTIVE implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije : zbornik radova. Knj. 6 / priredio Stevan Lilić. – Beograd : Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2016 (Beograd : Službeni glasnik). – 330 str. ; 24 cm. – (Biblioteka Zbornici)

Na spor. nasl. str.: Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal System. – Tekst lat. i ćir. – Tiraž 100. – Str. 9–10: Predgovor / urednik ; Forward / editor. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Summaries.

ISBN 978-86-7630-688-6

1. Лилић, Стеван [уредник] [аутордодатног текста]

а) Право – Хармонизација – Европска унија – Србија – Зборници
COBISS.SR-ID 229752844

НОВИ ЗАКОН О ЈАВНОМ ОКУПЉАЊУ – ДЕЛИМИЧНО ИЗВРШЕЊЕ АКЦИОНОГ ПЛАНА ЗА ПОГЛАВЉЕ 23

Апстракт

Акционим планом за Поглавље 23 предвиђено је доношење Закона о јавном окупљању. У овом раду анализира се усклађеност решења новог Закона о јавном окупљању са европским стандардима. У раду су представљени улози Уставног суда Србије у стављању ван снаге Закона о окупљању грађана и примедбе које је Уставни суд изнео о том закону. Дана је анализа реулисања јосиуика јравне заштитне слободе окупљања. Аутор представља прве примере из праксе као аргументи да је Закон о јавном окупљању осћао недоречен у реулисању јравне заштитне.

Кључне речи: Слобода окупљања. Ограничења слободе окупљања. Правна заштитна.

1. МЕСТО СЛОБОДЕ ОКУПЉАЊА У ЕВРОИНТЕГРАЦИОНОМ ПРОЦЕСУ СРБИЈЕ

Право на мирно окупљање спада у слободе и људска права који имају политичку димензију и представљају основу сваке модерне демократије. Слобода окупљања се у пракси Европског суда правде јављала као брана слободи кретања роба. У последњих десет година, постала је део писаног *acquis communautaire*, као део Повеље о основним правима Европске уније.

Слобода окупљања је у Србији гарантована чланом 54 Устава Републике Србије. Према Извештају Европске комисије о најређу Србије за 2015. годину, слобода окупљања и удруживања се генерално поштује, али закон треба потпуно ускладити са Уставом.¹ Акционим планом за

* Др Катари́на Голубовић, адвокат. Рад је резултат истраживања у оквиру пројекта *Перспективе имплементације европских стандарда у јавни систем Србије* (179059), који подржава Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

1 „Током Самита ‘16+1’ земаља Централне и Источне Европе и Кине, чији је домаћин Србија била у децембру, власти су забраниле демонстрације чланова Фалун Гонг, при чему су ухапсиле и протерале један број грађана ЕУ. Демонстрације у знак сећања на Сребреницу биле су забрањене из безбедносних разлога. Активности екстремно десничарских организација и насилних група такзованих фудбалских навијачких и даље су разлог за забринутост”, *Извештај Европске комисије о најређу Србије за 2015. годину*, 66.

Поглавље 23² предвиђено је да ће Србија, у првом кварталу 2016. године, усвојити нови Закон о мирном окупљању, усклађен са препорукама Венецијанске комисије и ODIHR, са циљем усклађивања са чланом 11 Европске конвенције о људским правима и основним слободама и чланом 12 Повеље о основним правима Европске уније. То усклађивање се, према Акционом плану, врши посебно у погледу: права на слободу мирног окупљања, места за одржавање јавног скупа, одговорности организатора јавног окупљања и разлога за забрану и одлагање јавног окупљања.

Народна скупштина Републике Србије усвојила је Закон о јавном окупиљању³, који је ступио на снагу 5. фебруара 2016. године. Нови закон је заменио Закон о окупиљању грађана⁴ (1992) после 24 године његове примене. Поштовање Акционог плана за Поглавље 23 у погледу рока усвајања закона је, у овом случају, резултат притиска вишемесечне правне празнине законског уређења слободе окупљања, која је настала активношћу Уставног суда Републике Србије на усаглашавању прописа са Уставом од 2006. године.

2. УЛОГА УСТАВНОГ СУДА РС У ДОНОШЕЊУ НОВОГ ЗАКОНА О ЈАВНОМ ОКУПЉАЊУ

Уставни суд Републике Србије је 9. априла 2015. године донео одлуку којом се утврђује да Закон о окупљању грађана није у сагласности са Уставом.⁵ Та одлука је уследила након деветогодишњег пропуштања органа Републике Србије да изврше обавезе наметнуте Уставним законом. Уставни суд је, поводом поднетих уставних жалби, донео неколико одлука⁶ са изричитим образложењем да су повреде људских права у појединачним случајевима резултат системских недостатака. У мају 2013. године, Уставни суд је, на сопствену иницијативу, донео решење о покретању поступка за утврђивање неуставности Закона о окупљању грађана.⁷ Након две године, услед пасивности органа Србије да усвоје нови закон, Уставни суд је донео одлуку о неуставности Закона о окупљању грађана, одлажући за 6 месеци објављивање њеног образложења и, тиме, њено ступање на снагу.

2 Акциони план за преговарање Поглавља 23 усвојен је на седници Владе Србије 27. априла. 2016, <http://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20PG%2023.pdf>

3 Закон о јавном окупљању, *Службени гласник РС*, бр. 6/2016.

4 Закон о окупљању грађана, *Службени гласник РС*, бр. 51/92, 53/93, 67/93, 17/99 и 33/99, *Службени лист СРЈ*, број 21/01 и *Службени гласник РС*, бр. 29/01 и 101/05.

5 Одлука Уставног суда ИУз-204-2013, *Службени гласник РС*, бр. 88/2015.

6 Одлука Уж-1918/2009 од 22. децембра 2011. године, објављена у *Службеном гласнику РС*, бр. 8/12, Одлука Уж 4078/2010 од 29. фебруара 2012. године, објављена у *Службеном гласнику РС*, бр. 24/12, Одлука Уж-5284/2011 од 18. априла 2013. године, објављена у *Службеном гласнику РС*, бр. 40/13, Одлука Уж-5436/2010 од 11. децембра 2013. године, објављена у *Службеном гласнику РС*, бр. 1/14.

7 Решење Уставног суда РС, ИУз – 204/2013 од 30. маја 2013.

Своје главне замерке на Закон о окупљању грађана, Уставни суд је дао на регулисање ограничења слободе окупљања (укључујући и место одржавања скупа) и делотворности правних средстава.

У вези са ограничењем истакнуто је да: мирно окупљање грађана на отвореном простору може бити ограничено (забрањено) само из Уставом утврђених основа, што значи да закон којим се прописује начин остваривања зајемчене слободе окупљања те основе може предвидети када уређује питање забране пријављеног јавног скупа; поједини уставни основи ограничења слободе окупљања (на пример, неопходност заштите права других) могу захтевати ближе законско уређење, али тада прописани разлог за забрану јавног скупа мора бити доведен у непосредну везу са уставним основом ограничења; одржавање јавних скупова начелно је дозвољено свуда, те зато нема уставноправног основа за одређивање простора на коме је одржавање јавног скупа дозвољено већ може бити прописано само изузимање одређеног простора на коме се може одржати јавни скуп, и то због заштите оних вредности које су Уставом утврђене као основ ограничења саме слободе.

У вези са правном заштитом истакнуто је да: нема уставноправног основа да се законом, зависно од тога из ког разлога се у конкретном случају ограничава слобода окупљања, пропише различит поступак одлучивања о забрани јавног скупа; целокупан поступак остваривања зајемчене слободе окупљања уређен на начин који не задовољава критеријум делотворности. То из разлога што, независно од разлога који је основ за забрану пријављеног јавног скупа, крајњи рок прописаних обавеза, и за сазивача да скуп пријави и за надлежни орган да донесе одлуку о евентуалној забрани, фактички не омогућава да се делотворно, дакле пре заказаног времена одржавања јавног скупа, спроведе и оконча поступак одлучивања о забрани јавног скупа, а који обухвата и коришћење свих предвиђених правних средстава за заштиту права сазивача.

Иако је 23. октобра 2015. године та одлука објављена у *Службеном иласнику РС* (чиме је Закон о окупљању грађана престао да важи), пред Народном скупштином се Предлог закона о јавном окупљању нашао 31. децембра 2015. године. Закон о јавном окупљању је усвојен, по хитном поступку, 26. јануара 2016. године.⁸

3. ЗАКОН О ЈАВНОМ ОКУПЉАЊУ КРОЗ ПРИЗМУ ИСПУЊЕЊА АКЦИОНОГ ПЛАНА ЗА ПОГЛАВЉЕ 23

Законодавац је одговорио на сва питања која су постављена у Акционом плану за Поглавље 23 и регулисао право на слободу мирног окупљања, место за одржавање јавног скупа, одговорност организатора јавног окупљања и разлоге за забрану и одлагање јавног окупљања.

8 Министарство унутрашњих послова представило је у октобру Нацрт закона о јавном окупљању, о коме је одржана јавна расправа од 10. до 30. октобра 2015. године.

3.1. Право на слободу мирној окуљања

Нови закон отклања термилошке недостатке уставне одредбе предвиђајући да свако има право да организује окупљање и да у њему учествује, у складу са овим законом.⁹ Дефинише се појам јавног окупљања, тако што се окупљањем, у смислу овог закона, сматра окупљање више од 20 лица ради изражавања, остваривања и промовисања државних, политичких, социјалних и националних уверења и циљева, других слобода и права у демократском друштву. Окупљањем, у смислу овог закона, сматрају се и други облици окупљања чија је сврха остваривање верских, културних, хуманитарних, спортских, забавних и других интереса.¹⁰ То практично значи да окупљање мање од 20 лица не подлеже пријави.

3.2. Место за одржавање јавној скуја

Законом се дефинише место окупљања, укључујући бројна ограничења по питању места окупљања која нису у складу са међународним стандардима.¹¹ Окупљање није дозвољено на месту на којем, због карактеристика самог места или његове посебне намене, прети опасност од наступања угрожавања безбедности људи и имовине, јавног здравља, морала, права других или безбедности Републике Србије. Према закону, скупштина града, односно општине, у року од 60 дана од дана ступања на снагу закона, одређује простор на којем није дозвољено окупљање. Ниједна од 170 локалних самоуправа није усвојила пропис у року.

Под недозвољеним местом сматра се простор испред здравствене установе, школе, предшколске установе, испред објеката од стратешког и посебног значаја за одбрану и безбедност Републике Србије. Окупљање није дозвољено на местима на којима се одржавањем окупљања крше људска и мањинска права и слободе других, угрожава морал или на местима која су затворена за јавност.¹²

Ограничења у вези са местом окупљања предвиђена овим законом нису у складу са Уставом и међународним стандардима, с обзиром на то да су постављена *in abstracto*. Место и/или време (заказаног) окупљања грађана може да буде разлог ограничења тих слобода, али само ако су *in concreto* неопходна да заштите јавно здравље, морал, права других или безбедност Републике Србије. У смислу општих ограничења, Венецијанска комисија је дефинисала међународне стандарде на основу праксе међународних тела за заштиту људских права. Изричито је предвиђено да ограничења у вези са временом и местом одржавања одређеног

9 Закон о јавном окупљању, *Службени гласник РС*, бр. 6/2016, члан 2, став 2.

10 Закон о јавном окупљању, *Службени гласник РС*, бр. 6/2016, члан 3.

11 „Место окупљања, у смислу овог закона, јесте сваки простор који је без услова или под истим условима, доступан индивидуално неодређеном броју лица. Затворени простор, у смислу овог закона, јесте простор, објекат или просторија ограђена или означена, у којој се врши окупљање и у коју се може ући или изаћи само на за то одређеном месту.” Закон о јавном окупљању, *Службени гласник РС*, бр. 6/2016, члан 4.

12 Закон о јавном окупљању, *Службени гласник РС*, бр. 6/2016, члан 6.

окупљања морају да положи тест пропорционалности у сваком појединачном случају. На општа ограничења, попут забрана за одређена места, по правилу, тест пропорционалности се не може применити, што изискује од надлежних органа да током ограничавања слобода примене најмање могуће рестриктивне мере да постигну легитимне циљеве.¹³

3.3. Одговорности организатора јавног окупљања

Казнене одредбе карактерише постојање тежишта на одговорности организатора уз високо одређене казне. Таква начелна поставка прекршајне одговорности није у складу са стандардима слобода окупљања. Организаторе окупљања не треба сматрати одговорнима за неизвршавање својих дужности, ако су уложили разумне напоре да их изврше. Организаторе не треба сматрати одговорним за поступке појединих учесника или за поступке оних који не учествују или агената провокатора. Уместо тога, требало би да постоји индивидуална одговорност сваке поједине особе која је лично учинила прекршај или се није придржавала законитих наређења припадника полиције.¹⁴

Високе казне за правна лица представљају озбиљну претњу опстанку политичких партија, синдиката и других организација. Минимални прекршаји (на пример, закаснела пријава) чак и техничког карактера могу довести до престанка постојања организације. Та мера је диспропорционална и стога није у складу са међународним стандардима.

Законодавац се одлучио да прописивањем високих казни и кумулативним кажњавањем у брзом и сумарном прекршајном поступку постигне ефективну забрану рада организација које пропагирају насиље. Законом о јавном окупљању није дозвољено окупљање организација које пропагирају насиље, те је предвиђена казна од 1.000.000 до 2.000.000 динара за правно лице као организатора, а од 100.000 до 150.000 динара за одговорно лице у правном лицу, уколико „покуша или одржи окупљање противно решењу којим се не дозвољава одржавање јавног окупљања”.¹⁵

Инкримисане радње припадника организација које пропагирају насиље садрже битна обележја кривичних дела¹⁶ и прекршајно кажња-

13 CDL-AD(2008)025 Joint Opinion on the Amendments to the Law on the Right of Citizens to Assemble Peaceably, Without Weapons, to Freely Hold Rallies and Demonstrations of the Kyrgyz Republic by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, §22.

14 ODIHR и Венецијанска комисија Савета Европе, Смернице за слободу мирног окупљања (The ODIHR and Council of Europe's Venice Commission Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly), Варшава 2008, допуњене 2010. године – Смернице: 5.7. Одговорност организатора. Доступно на: <http://www.osce.org/odihr/73405?download=true>; CDL-AD (2012)006 OSCE/ODIHR – Venice Commission Joint Opinion on Law on Mass Events in the Republic of Belarus, §114.

15 Закон о јавном окупљању, *Службени гласник РС*, бр. 6/2016, чл. 22, ст. 1, тач. 3.

16 У Глави 31 Кривичног законика (*Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005 – испр., 107/2005 – испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 и 108/2014) прописана су кривична дела против јавног реда и мира, изазивање панике и нереда (чл. 343), на-

вање може бити проблематично са становишта праксе Европског суда за људска права, који је стао на становиште да се за исти опис кажњивог дела не може одговарати и у кривичном и у прекршајном поступку.¹⁷ Интенција законодавца да кажњавање учини извеснијим може бити лако осујећена јер у прекршајном поступку постоје кратки рокови застарелости кажњавања. Тако, тешка кривична дела остају непроцесуирани услед начела *ne bis in idem*.

Са становишта међународних стандарда, спорни су и основи прекршајних санкција. Закон прописује да ће вођа скупа бити кажњен уколико је скуп одржан без пријаве надлежном органу. Противправна ситуација, као што је одржавање окупљања без претходне пријаве, не оправдава нужно мешање у слободу окупљања.¹⁸ Иако су правила којима се регулише окупљање, попут система пријаве, неопходна за не сметано одржавање скупова јер омогућавају надлежним органима да умање ометање саобраћаја и предузму друге безбедносне мере, њихово поштовање не може бити само себи сврха.¹⁹ Конкретно, у случају када окупљање не прате никакви акти насиља, битно је да надлежни органи покажу одређени степен толеранције према мирном окупљању.²⁰

силничко понашање (чл. 344), насилничко понашање на спортској приредби или јавном скупу (чл. 344а), учествовање у групи која изврши кривично дело (чл. 349), учествовање у групи која спречи службено лице у извршавању службене радње (чл. 324), у Глави 14 кривична дела против слобода и права човека и грађанина, у Глави 16 кривична дела против права по основу рада, у Глави 28 кривична дела против уставног уређења и безбедности Републике Србије, а у Глави 29 кривична дела против државних органа. У Закону о јавном реду и миру (*Службени гласник РС*, бр. 6/2016) прописани су прекршаји који могу да се догоде током јавних окупљања у члановима 7, 8, 9: викање на јавном месту, угрожавање безбедности другог лица претњом напада на живот или тело тог лица или неког блиског том лицу и угрожавање спокојства грађана или јавног реда и мира вређањем или малтретирањем другог, вршење насиља над другим, изазивањем туче или учествовањем у њој. У члану 23 овог закона се као кривично дело прописује ометање службеног лица надлежног органа у вршењу службене дужности безбедности или одржавања јавног реда и мира.

- 17 *Марести и рошив Хрвајске (Marešti v. Croatia)*, представка бр. 55759/07, пресуда Европског суда за људска права од 25. јуна 2009. године.
- 18 *Сис и рошив Француске (Cisse v. France)*, представка бр. 51346/99, пресуда Европског суда за људска права од 9. априла 2002. године; *Оја Аџаман и рошив Турске (Oya Ataman c. Turquie)*, представка бр. 74552/01, пресуда Европског суда за људска права од 5. децембра 2006. године; *Барако и рошив Француске (Barraco c. France)*, представка бр. 31684/05, пресуда од 5. марта 2009. године.
- 19 *Примов и друји и рошив Русије (Primov and Others v. Russia)*, представка бр. 17391/06, пресуда Европског суда за људска права од 12. јуна 2014. године.
- 20 *Оја Аџаман и рошив Турске (Oya Ataman c. Turquie)*, представка бр. 74552/01, пресуда Европског суда за људска права од 5. децембра 2006. године; *Букџа и друји и рошив Мађарске (Bukta and Others v. Hungary)*, представка бр. 25691/04, пресуда Европског суда за људска права од 17. јула 2007. године; *Нуреттин Алдемир и друји и рошив Турске (Nurettin Aldemir and Others v. Turkey)*, представке бр. 32124/02, 32126/02, 32129/02, 32132/02, 32133/02, 32137/02 и 32138/02, пресуда Европског суда за људска права од 18. децембра 2007. године; *Ашићујан и рошив Јерменије (Ashughyan v. Armenia)*, представка бр. 33268/03, пресуда Европског суда за људска права од 17. јула 2008. године; *Ева Молнар и рошив Мађарске (Éva Molnár v. Hungary)*,

Непостојање претходне пријаве и последична противправност окупљања не може бити једини и довољан разлог за ограничавање скупа; надлежни органи су и даље везани принципом пропорционалности из члана 11 Европске конвенције.²¹

3.4. Разлози за забрану и одлајање јавној окупљања

Општа ограничења слободе окупљања прописана су чланом 8: „Окупљање није дозвољено: 1) када постоји угрожавање безбедности људи и имовине, јавног здравља, морала, права других или безбедности Републике Србије; 2) када 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; 3) када наступи опасност од насиља, уништавања имовине или других облика нарушавања јавног реда и мира у већем обиму; 4) *ако је одржавање окупљања суијројно одредбама овој закона.*” Последње ограничење одређено овим законом може да се тумачи кроз друге обавезе организатора одређене законом (начин и рок пријаве окупљања и могућност одржавања спонтаних окупљања).

Закон прописује систем пријаве окупљања.²² Обавеза да се пријави окупљање не постоји у следећим случајевима: окупљања у затвореном простору; верска окупљања у верским објектима и друга традиционална народна окупљања, вашари, сабори, свадбе, погребни; државне свечаности, јубилеји и друга окупљања која организују државни органи; спонтана мирна окупљања, без организатора, као непосредна реакција на одређени догађај, након тог догађаја, који се одржавају на отвореном или у затвореном простору, ради изражавања мишљења и ставова поводом догађаја.²³ Међутим, спонтаним мирним окупљањем не сматра се окупљање на које позива физичко или правно лице које је, у складу са одредбама овог закона, организатор окупљања.

Ова одредба закона је у супротности са Смерницама ОЕБС-а за слободу мирног окупљања којима је предвиђена могућност да спонтана окупљања имају организатора.²⁴ Смисао спонтаног или реактивног окупљања није у одсуству организације већ у непосредној односно

представка бр. 10346/05, пресуда Европског суда за људска права од 7. октобра 2008. године.

21 *Кудревичијус и други против Литваније (Kudrevičius and others v. Lithuania)*, представка бр. 37553/05, пресуда Европског суда за људска права од 15. октобра 2015. године.

22 „Окупљање на отвореном простору пријављују се Министарству унутрашњих послова – организационој јединици надлежној по месту окупљања, односно по месту почетка окупљања у покрету”, члан 12, став 1.

23 Закон о јавном окупљању, *Службени гласник РС*, бр. 6/2016, члан 13, став 1.

24 The ODIHR and Council of Europe's Venice Commission Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, <http://www.osce.org/odihr/73405?download=true>; CDL-AD (2012)006 OSCE/ODIHR Venice Commission Joint Opinion.

спонтаној реакцији на неки догађај. Грађани информације о догађајима који могу бити повод спонтаним окупљањима добијају посредством информативних веб-портала, друштвених мрежа и блогова. У коментари-ма се редовно могу наћи и они који грађане „позивају” да изађу на ули-цу. Такви коментари грађана уживају заштиту гарантовану слободом мишљења и изражавања, која, међутим, претпоставља и одговорност за јавно исказану реч. Могућност да се такви скупови због таквих комен-тара дисквалификују као спонтани, те да се коментатори на интернету прекршајно гоне као организатори постоје у пракси²⁵.

Одржавање окупљања се пријављује доставом писмене пријаве од организатора окупљања, лично, поштом или електронским путем. Оба-вештење се доставља најкасније пет дана од термина одређеног за поче-так окупљања. Рок за подношење пријаве директно је условљен могућ-ношћу остварења правне заштите у случају забране.

4. ЗАКОН О ЈАВНОМ ОКУПЉАЊУ КРОЗ ПРИЗМУ ОДГОВОРА НА ПРИМЕДБЕ УСТАВНОГ СУДА О ПРАВНОЈ ЗАШТИТИ

Закон о јавном окупљању само је делимично одговорио на примедбе Уставног суда Републике Србије. На текст Нацрта закона у делу правне заштите, у току јавне расправе, примедбе, предлоге и препоруке су изне-ли заштитник грађана и представници организација цивилног друштва, како би унапредили регулисање правне заштите, које се огледало у регу-лисавњу посебног управног поступка и посебног управног спора.

4.1. Правна заштити – посебан управни поступак

Надлежни орган, односно организациона јединица Министар-ства унутрашњих послова, која утврди постојање разлога за забрану окупљања, доноси решење којим се не дозвољава одржавање окупљања. По својој природи, решење МУП-а представља управни акт, који до-носи МУП и према правилима Закона о општем управном поступку и према посебним одредбама предвиђеним Законом о јавном окупљању. Због тих посебних одредаба, води се посебан управни поступак када МУП, као орган државне управе, одлучује о забрани одржавања јавног окупљања. Посебан управни поступак се огледа у скраћеном року за доношење првостепеног решења. Тако, рок за доношење тог решења је најкасније 96 часова пре пријављеног времена за почетак скупа. Против решења је дозвољена жалба, која не одлаже извршење решења. Одред-бом члана 16 предвиђено је да се жалба подноси МУП-у у року од 24

25 Лице које је коментарисало на друштвеној мрежи „Твитер” и позивало на протест испред зграде Владе Србије због повећаног нивоа афлатоксина у млеку прекршајно је гоњено за организовање спонтаног окупљања према старом Закону о окупљању грађана. Лице које је позивало на спонтано окупљање због протеста против забра-не скупа 7000 прекршајно је гоњено за непоштовање забране скупа.

часа од пријема решења. Та одредба представља и посебан преклузиван рок за странку у управном поступку. Такође, посебан рок је установљен за доношење другостепеног решења – надлежни орган одлучује по жалби без одлагања, а најкасније у року од 24 часа од пријема жалбе.

Посебан управни поступак био је неопходан да би се остварило право на ефикасну правну заштиту. Стандарди правне заштите слободе окупљања настали су у пракси одлука Европског суда за људска права поводом заштите права на делотворан правни лек гарантованим чланом 13 и права на правично суђење из члана 6, став 1 Европске конвенције у вези са повредом члана 11. Европски суд за људска права изнео је у предмету *Бочковски и други против Пољске*²⁶, а поновио у предмету *Алексејев против Русије*²⁷ да је за ефективно уживање слободе окупљања важно да се законом пропишу рокови у којима надлежни органи треба да донесу одлуке. За разлику од тога, уколико не постоји обавеза коначног одлучивања пре планираног датума одржавања скупа, не може се закључити да правна средства која жалилац има на располагању – с обзиром на њихов *post hoc* карактер, омогућавају адекватну заштиту због ограничавања слободе окупљања. Ова становишта је применио и Уставни суд Србије у одлукама по уставним жалбама у којима су подносиоци тврдили да Закон о окупљању грађана не садржи право на делотворан правни лек, односно право на правно средство.²⁸ Приликом регулисања правне заштите нарочиту пажњу треба посветити, осим рокова одлучивања, роковима достављања одлуке, с обзиром на то да се, у супротном, обесмишљава постављање кратких рокова одлучивања, те повреде права на делотворан правни лек из члана 13 Европске конвенције, односно права на правно средство из члана 36, став 2 Устава Србије.²⁹ Осим интенције законодавца да регулише посебан управни поступак и омогући управноправну заштиту пре заказаног скупа, уочљива је недоследност законодавца. Тако је, на пример, изостало регулисање ћутања управе другостепеног органа. Такође, изостало је и прописивање рокова достављања првостепеног и другостепеног решења странци, као и начина на који се решења могу доставити.

4.2. Правна заштита – посебна врста управној сора

Слобода окупљања као уставом зајемчено право ужива правну заштиту, у складу са уставним начелом о судској заштити зајемчених слобода и права из члана 22, став 1 Устава и са уставним принципом судске контроле законитости управе из члана 198, став 2 Устава, те правом на прав-

26 *Бочковски и други против Пољске (Bączkowski and Others v. Poland)*, представка бр. 1543/06, пресуда Европског суда за људска права од 3. маја 2007. године.

27 *Алексејев против Русије (Alekseyev v. Russia)*, представке бр. 4916/07, 25924/08 14599/09, пресуда Европског суда за људска права од 21. октобра 2010.

28 Одлука Уж-5284/2011 од 18. априла 2013. године, објављена у *Службеном гласнику РС*, бр. 40/13.

29 Хелсиншки одбор у Јерменији (*Helsinki committee of Armenia v. Armenia*), представка бр. 59109/08, пресуда Европског суда за људска права од 31. марта 2015. године.

но средство из члана 36, став 2 Устава. Такође, на поступак правне заштите примењује се право на правично суђење из члана 32, став 1 Устава.

Право на правично суђење подразумева низ саставних права, која се не могу посматрати издвојено једна од других. То су: право на приступ суду, право на суд основан законом, право на независност и непристрасност у суђењу, право на правну помоћ, право на процесну равноправност странака, право на јавну расправу, право на контрадикторан поступак, право на образложену одлуку, право на суђење у разумном року, право на јавну пресуду, право на ефективно извршење пресуде, забрана арбитрарног поступања и право на правну сигурност. Када је у питању слобода окупљања, посебан осврт правимо на право на образложену одлуку, с обзиром на честу повреду од надлежних органа у Србији. Заштитник грађана Републике Србије је, поводом утврђене неправилности у раду и повреда члана 199, става 2 и 3 Закона о општем управном поступку, упутио Министарству унутрашњих послова препоруку да у будућем раду у образложењу решења о забрани одржавања јавног скупа наводи одлучне чињенице и околности на којима се заснива решење, доказе помоћу којих су одлучне чињенице утврђене, разлоге који су били одлучујући у оцени доказа, разлоге који с обзиром на утврђено чињенично стање упућују на доношење решења о забрани одржавања јавног скупа, пропис који предвиђа да жалба не одлаже извршење решења и разлоге којима се при доношењу решења по слободној оцени орган руководио.³⁰

Право на образложену одлуку није експлицитно гарантовано чланом 6, ставом 1 Европске конвенције. То право се изводи из права на правично суђење у целини, а заснива се на два основна аргумента. Први аргумент се везује за право на жалбу. Иако Европска конвенција не гарантује право на жалбу, уколико је право на жалбу предвиђено националним процесним законодавством, чињеница да се право на правично суђење примењује на целокупан поступак рађа дужност образложења пресуде како би право на жалбу било делотворно. Други аргумент се везује за заштиту од арбитрарности, која је саставни део права на правично суђење. Да закључимо, постоји јасна дужност да се образложе разлози на којима су засноване одлуке.³¹

Да би заштита од повреде слобода била ефективна, лица чија су права угрожена морају да имају право на пуну ефективну судску контролу чињеничног стања и примене права. Да би се таква контрола извршила, неопходно је да постоји право на правно средство, које, да би било ефективно, претпоставља постојање образложене одлуке.³²

30 Препорука заштитника грађана Републике Србије, дел. бр. 1070 од 15. јануара 2015. године.

31 Катјарина Голубовић, *Европски стандарди правичности у управном законодавству и пракси*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2015.

32 *Салов против Украјине (Salov v. Ukraine)*, представка бр. 65518/01, пресуда Европског суда за људска права од 6. септембра 2005. године.

Право на образложено одлуку у управном поступку по пријави окупљања грађана потврдио је и Уставни суд Србије.³³ Тако, Уставни суд је најпре констатовао да једно од процесних јемстава члана 32, став 1 Устава јесте и обавеза доносиоца појединачног акта којим се одлучује о нечијим правима или обавезама да се изјасни о свим битним питањима конкретне правне ствари и да своју одлуку образложи на начин који обезбеђује остварење уставног јемства права на жалбу. То јемство не подразумева само могућност пуког изјављивања жалбе у њеном формалноправном смислу, већ могућност изношења аргументованих жалбених разлога који ће повећати изгледе жалиоца да са својом жалбом успе у жалбеном поступку. Наиме, ако жалиоцу нису познати разлози на којима се темељи акт којим је незадовољан, смањује се могућност да његова жалба буде усвојена. Полазећи од тога, Уставни суд налази да и решење надлежног органа којим се забрањује одржавање пријављеног јавног скупа мора да садржи разлоге за оцену да је, сагласно члану 11, став 1 Закона о окупљању грађана, забрана скупа *нужна* ради спречавања ометања јавног саобраћаја, угрожавања здравља, јавног морала или безбедности људи и имовине. С тим у вези, Уставни суд посебно указује на то да у конкретном случају жалба подносиоца није ни могла бити образложена, управо због тога што у оспореном првостепеном решењу нису наведени разлози чињеница утврђених у том поступку.

Иако је Нацрт закона садржао одредбу којом се предвиђа рок за доношење одлуке Управног суда од 48 сати, у последњој верзији Предлога закона та одредба је избрисана. Такође, није посебно уређена ни правна заштита у случају ћутања другостепеног органа, услед чега се примењује општа одредба Закона о управним споровима, којом је прописано да ако другостепени орган у законом одређеном року није донео решење по жалби странке против првостепеног решења, а не донесе га ни у даљем року од седам дана по накнадном захтеву странке поднетом другостепеном органу, странка по истеку тога рока може поднети тужбу због доношења захтеваног акта.³⁴ То практично значи да та одредба мора бити повређена од Управног суда услед директне примене члана 36, став 2 у вези са чланом 32, став 1 и чланом 198, став 2 Устава, односно тужба не сме бити одбачена као преурањена зато што се странка није, у случају ћутања управе, поновно обратила другостепеном органу и оставила му рок да донесе другостепено решење.

Због непостојања јасних смерница за поступање Управног суда, може поново доћи до системских повреда права на суд, права на суђење у разумном року и, коначно, права на делотворан правни лек, с обзиром на то да људско право захтева судску правну заштиту. Та могућност може бити отклоњена директним поштовањем члана 36, став 2 Устава у судској пракси Управног суда.

33 Одлука Уж-4078/2010 од 29. фебруара 2012. године, објављена у *Службеном гласнику РС*, бр. 24/12.

34 Закон о управним споровима, *Службени гласник РС*, бр. 111/2009, члан 19, став 1.

4.3. Правна заштити у йракси

Ефикасност правне заштите, према новом Закону о јавним окупљањима, тестирана је на примеру забране скупа Фалун Дафа. Полицијска станица Савски венац забранила је одржавање јавног скупа сазивача Друштва српско-кинеског пријатељства „Фалун Дафа Хао”, пријављеног за дан 18. јуна 2016. године, са почетком у 11.30 сати, у Ужичкој улици бр. 25, преко пута Амбасаде НР Кине, који је требало да се заврши у 13.00 сати. У решењу³⁵ се као образложење наводи: „У спроведеном поступку по пријави организатора утврђено је да су се стекли разлози из члана 8. став 1. тачка 1. Закона о јавном окупљању (Сл. гласник Р. Србије бр. 6/16), односно да окупљање није дозвољено када постоји угрожавање безбедности људи и имовине, јавног здравља, морала, права других или безбедности Републике Србије.” Уручивање решења законском заступнику Друштва српско-кинеског пријатељства „Фалун Дафа Хао” усмено је најавио службеник ПС Савски венац, који је решење примио 14. јуна 2016. године у 11.30 часова. Полицијска станица Савски венац оценила је да „постоји могућност да се на простору пријављеног за одржавање јавног окупљања окупи већи број држављана НР Кине који бораве у Републици Србији, ради подршке председнику Народне Републике Кине, као и истовремено окупљање присталица Фалун Дафе, постоји опасност да дође до међусобног сукоба чиме би се угрозила безбедност људи и имовине на наведеном простору”.

Законски заступник удружења је, 14. јуна 2016. године, изјавио жалбу на првостепено решење. Коначним решењем,³⁶ које је примљено 16. јуна 2016. у 16.00 часова, одбијена је као неоснована жалба организатора јавног окупљања. У образложењу Управа полиције наводи да је побијано решење донето на основу законито спроведеног поступка, да су у првостепеном поступку у изради решења, које је донела Полицијска станица Савски венац, одлучујуће чињенице правилно утврђене и да је правилно примењено материјално право.

На примеру забране скупа Друштва „Фалун Дафа” могло се видети да МУП поступа, односно одлучује и доставља решења странци, у кратким прописаним роковима. Међутим, након завршетка правне заштите у управном поступку, поставило се питање рока за подношење тужбе Управном суду Србије и рока за доношење одлуке Управног суда. Осим тога, поставило се и питање карактера одлуке Управног суда, с обзиром на краткоћу рока за одлучивање. Природа спора, у овом случају, захтева решавање у пуној јурисдикцији.

Тужилац је поднео тужбу 17. јуна са назнаком „ХИТНО!!! – према члану 36 ставу 2 Устава Републике Србије – управни спор према Закону

35 Решење Министарства унутрашњих послова Републике Србије, Полицијске управе за град Београд, Полицијске станице Савски венац 03/16/17/2 број: 212-332/16 од 13. јуна 2016. године.

36 Решење Министарства унутрашњих послова Републике Србије, Дирекција полиције, Управа полиције, 03/4 број: 212-2089/16-6 од 16. јуна 2016. године.

о јавном окупљању, окупљање заказано за 18.06.2016. године”. Тужба је поднета ради поништаја коначног решења Управе полиције, уз захтев да се усвоји жалба и поништи првостепено решење. Одлука Управног суда Србије у овом случају није донета пре почетка скупа.

Закон о јавном окупљању остао је недоречен у вези са правном заштитом и то остаје да гради судска пракса у овој области. Истовремено, могуће је да свој став о правној недоречености да и Уставни суд Србије, с обзиром на то да, у случају забране скупа Друштва „Фалун Дафа”, Управни суд није донео ниједну одлуку, чиме је повредио низ људских права организатора скупа који је због тога уложио уставну жалбу 18. јула 2016. године.

4.4. Одговор Црне Горе на захтеве европских стандарда јавне заштите слободе окупљања

Република Црна Гора је, у процесу усклађивања законодавства са европским стандардима, крајем јула 2016. године усвојила Закон о јавним окупљањима и јавним приредбама³⁷ којим је престао да важи ранији Закон о јавним окупљањима³⁸. Уставни суд Црне Горе се приликом оцене уставности одредаба Закона о јавним окупљањима из 2005. године изјаснио да „закон мора указати на обим дискреционог права повјереног овлашћеним органима и на довољно прецизно формулисан начин уредити коришћење тог дискреционог права, ради пружања одговарајуће заштите грађанима од арбитрарног одлучивања”. Уставни суд је утврдио да оспорене одредбе чл. 11. и 26. Закона, којима су „надлежном органу (полицији) дата дискрециона овлашћења, да без законом утврђених критеријума забрањује мирна окупљања и јавне приредбе, да врши процјене о прикладности простора за одржавање скупова, постојање стварне опасности (...) и др., не испуњавају стандард законитости, у смислу наведених ставова Европског суда. Закон који допушта неизвјесност у погледу крајњег ефекта својих одредаба, не може се сматрати законом који је заснован на начелу владавине права”.³⁹ У том случају, повреда права на правну сигурност прерасла је у повреду слободе окупљања. Након тих констатација, Народна скупштина Црне Горе је 2015. године усвојила Закон о измјенама и допунама Закона о јавним окупљањима⁴⁰, што је потврда директног утицаја европских стандарда правичности на законодавство Црне Горе. Ипак, и даље су постојали недостаци у правној заштити поводом ограничења слободе окупљања, нарочито у посебном управном поступку и управном спору. Европска комисија у Из-

37 Закон о јавним окупљањима и јавним приредбама, *Службени лист Црне Горе*, бр. 52/2016 од 9. августа 2016. године

38 Закон о јавним окупљањима, *Службени лист Црне Горе*, бр. 31/05 и *Службени лист Црне Горе*, бр. 1/15.

39 Уставни суд Црне Горе, У-И бр. 14/11, одлука од 23. јула 2014. године.

40 Закон о измјенама и допунама Закона о јавним окупљањима, *Службени лист Црне Горе*, бр. 1/2015.

вештају за 2015. годину за Црну Гору наводи: „Када је у питању слобода окупљања и удруживања, у децембру су усвојене измјене и допуне Закона о јавним окупљањима. Њима полиција добија широка дискрециона овлашћења да привремено забрањује мирна окупљања и прописује се да се окупљања могу дешавати искључиво испред одређених јавних зграда. Двосмислена дефиниција мирних окупљања оставља простор за интерпретације и изискује нове измјене и допуне закона, укључујући дефинисање обавеза државе.”

Према новом Закону о јавним окупљањима и јавним приредбама, полиција може привремено ограничити одржавање јавне приредбе ако је то ограничење нужно у демократском друштву ради спречавања нарушавања јавног реда и мира, вршења кривичних дела, угрожавања људских права и слобода и посебних мањинских права и слобода других лица, безбедности лица и имовине, или на захтев органа државне управе надлежног за послове здравља, у случају угрожавања здравља.⁴¹ Ограничење мора бити неопходно и сразмерно сврси ради које се предузима. Ако су испуњени ти услови, полиција доноси решење којим се не дозвољава одржавање јавне приредбе. Полиција може донети решење којим се не дозвољава одржавање јавне приредбе и у случају кад није благовремено и уредно пријављена, као и кад организатор јавне приредбе по налогу полиције није предузео додатне мере обезбеђења. Организатор је дужан да поступа по решењу.

Полиција ће решење донети, најкасније у року од 72 часа пре почетка одржавања јавне приредбе. Организатор је дужан да, одмах по пријему решења којим се не дозвољава одржавање јавне приредбе, обавести јавност о томе на начин на који је јавна приредба и најављена.

Против решења организатор јавне приредбе може поднети тужбу Управном суду, најкасније у року од 24 часа од часа пријема решења. Полиција је дужна да одговор на тужбу са списима предмета одмах достави Управном суду. Тужба не одлаже извршење решења. Одлука по тужби мора се донети најкасније у року од 48 часова од часа пријема списка предмета.

5. ЗАКЉУЧАК

Нови Закон о јавном окупљању представља делимично извршење Акционог плана за Поглавље 23. Новим законом су дати одговори на сва постављена питања, али не потпуно у складу са међународним стандардима. Општа оцена слободе окупљања на крају ће зависити од практичне примене те слободе. Министарство унутрашњих послова је добило позитивне оцене за обезбеђење остваривања слободе окупљања у Србији. Чини се да се забране користе ретко, најчешће за контрастопове.

С друге стране, Управни суд још није дало ниједну одлуку у складу са међународним стандардима. Законом о јавном окупљању пропуште-

41 Закон о јавном окупљању, *Службени гласник РС*, бр. 6/2016, члан 23, став 1.

но је да се на јасан и потпун начин, у складу са начелима добре управе, уреди посебан (управни) поступак и посебан управни спор који гарантују ефикасну правну заштиту основног људског права.

Најновија пракса показује да се тај пропуст не надомешћује тиме што Управни суд директно примењује међународне стандарде.

*Dr Katarina Golubović**

THE NEW LAW ON PUBLIC ASSEMBLY – PARTIAL IMPLEMENTATION OF THE ACTION PLAN FOR CHAPTER 23

Summary

Action Plan for Chapter 23 provides for the adoption of the Law on Public Assembly. This paper analyzes the compliance of solutions in the new Law on Public Assembly with European standards. This paper presents the role of the Constitutional Court of Serbia in the abrogation of the Law on Public Assembly (1992), as well as remarks by the Constitutional Court stated on this Law. It gives the analysis of regulation of the procedure of legal protection of freedom of assembly. The author presents the first examples as an argument that the Law on Public Assembly in the regulation of legal protection, remained vague.

Key words: Freedom of assembly. Restrictions of freedom of assembly. Legal protection.

* Katarina Golubović, PhD. This article is the result of research within the project *Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal System (179059)*, supported by the Ministry of Education, Science and Technological Development of the Republic of Serbia.