

УДК 342.729(4)

CERIF: S112

DOI: 10.5937/AnaliPFB1901193S

Др Данило Стевандић*

ГРАНИЦЕ СЛОБОДЕ ОКУПЉАЊА – СТАНДАРДИ ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА

Слобода мирног окупљања представља један од облика учешћа грађана у политичком животу заједнице. После указивања на релевантне одредбе Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода, у овом раду се прво излаже о основним становиштима Европског суда за људска права о ограничењу слобода окупљања, а затим се испитује усклађеност законских решења у Србији са европским правним стандардима у тој области. Аутор закључује да стандарди Европског суда за људска права афирмишу слободу мирног окупљања као једног од битних захтева демократије. Законом о јавном окупљању (2016) у Србији је значајно унапређен правни оквир за остваривање права на слободу мирног окупљања и постигнут виши ниво усаглашености националног права са правом Европске уније.

Кључне речи: *Јавни скуп. – Ограничење слобода мирног окупљања. – Принцип пропорционалности. – Полиција.*

1. УВОД

Слобода мирног окупљања (у даљем навођењу: слобода окупљања) представља основно људско право које јемче бројни међународни, регионални и национални правни инструменти.¹ Сма-

* Аутор је помоћник начелника Управе полиције у Министарству унутрашњих послова Републике Србије у Београду, stevandic.danilo@gmail.com.

¹ Универзална декларација о људским правима, чл. 20, Европска конвенција о заштити људских права и основних слобода (1950), чл. 11, Међународни пакт о грађанским и политичким правима (1966), чл. 21. Вид. Vojin Dimitrijević, Milan Paunović, Vladimir Đerić, *Ljudska prava*, Beograd 1997, 337–338.

тра се једном од тековина либералне демократије које су опште-признате и неопходне за постојање демократског друштва.² Припада првој генерацији људских права и сврстава се у ред политичких права.³ Њено остваривање је тесно повезано са уживањем других људских слобода и права као што су: слобода удруживања, слобода изражавања, слобода мисли, савести и вероисповести и друге.

Слобода окупљања има карактер права негативног и активног статуса.⁴ Као право негативног статуса, слобода окупљања подразумева двоструку обавезу државе: (1) да се уздржи од сваког уплитања у остварење слободе окупљања (одбрамбена функција) и (2) да грађанима пружи заштиту од уплитања трећих лица у њено остварење (заштитна функција). Као право активног статуса, слобода мирног окупљања појединцима или групама омогућава да јавно изразе своје (политичко) мишљење, да утичу на креирање јавног мњења и вођење државне политике (демократска и партиципативна функција).⁵

Иако је једна од основних претпоставки демократског друштва, слобода окупљања може трпети извесна ограничења. Ограничење слободе окупљања намеће потреба заштите права других грађана, с једне стране, и заштита општег добра и општег интереса, с друге стране. Таква ограничења ће се сматрати легитимним само ако се уживањем слободе окупљања супротно закону угрожавају слободе других појединаца⁶ и одређена добра/интереси заједнице као целине.⁷

Ограничење људских слобода и права је један од највећих изазова за грађанско (демократско) друштво. Разлог за то налази се у

² Драгољуб Поповић, *Европско право људских права*, Београд 2012, 358.

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

⁴ Ivana Krstić, Tanasije Marinković, *Европско право људских права*, Београд 2016, 223.

⁵ Богољуб Милосављевић, Драгољуб М. Поповић, *Уставно право*, Београд 2009, 146.

⁶ Према мишљењу Џона Стјуарта Мила (*John Stuart Mill*), друштво би требало да се у ограничењу слободе појединаца безусловно придржава начела „да самоодбрана буде једини циљ због кога човечанство – појединачни људи или целина – има право да се меша у слободу радње једног од својих чланова, као и да предупређивање да се други не оштете буде једини законски разлог због кога сме да се употреби сила према било ком члану образоване заједнице“. Џон С. Мил, *О слободи*, Београд 2007, 24.

⁷ Џереми Бентам (*Jeremy Bentham*) у свом делу „Фрагмент о влади“ на једном месту каже: „фундаментални аксиом, највећа срећа највећег броја представља меру исправног и погрешног“. Нав. према. Ros Narison, *Демократија*, Београд 2004, 118.

слојевитости појмова јавног добра и јавног интереса који укључују више различитих друштвених вредности које су у међународном праву и националним законодавствима најчешће недовољно одредиве.⁸ Све те друштвене вредности се, уопште узевши, своде на разлоге заштите националне и јавне безбедности, јавног реда, јавног здравља, јавног морала и заштите права других.

Сматра се да је европски систем заштите људских права, који је суштински успостављен Европском конвенцијом о заштити људских права и основних слобода (1950) и њеним допунским протоколима (у даљем навођењу: ЕКЉП),⁹ најнапреднији део међународног система заштите људских права.¹⁰ Циљ овог истраживања је да се на основу правне анализе одредаба ЕКЉП и праксе Европског суда за људска права (у даљем навођењу: ЕСЉП)¹¹ испитају границе слободе окупљања у европском праву и утврде правни стандарди у тој области. Основна хипотеза је да је ЕСЉП рестриктивним тумачењем услова ограничења формулисао правне стандарде који подржавају уживање слободе мирног окупљања као једног од битних захтева демократије.

2. ОСНОВНЕ ПОСТАВКЕ СЛОБОДЕ ОКУПЉАЊА ПРЕМА ЕВРОПСКОЈ КОНВЕНЦИЈИ О ЗАШТИТИ ЉУДСКИХ ПРАВА И ОСНОВНИХ СЛОБОДА

Слобода окупљања зајемчена је у чл. 11 ЕКЉП, који носи рубрум „Слобода окупљања и удруживања“ и гласи:

„1 Свако има право на слободу мирног окупљања и слободу удруживања с другима, укључујући право да оснива синдикат и приступи му ради заштите својих интереса.

2 За вршење ових права не смеју се постављати никаква ограничења, осим оних која су прописана законом и неопходна у демократском друштву у интересу националне безбедности или јавне безбедности, ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља или морала, или ради заштите права и слобода других. Овим се чланом не спречава закони-

⁸ Богољуб Милосављевић, *Увод у теорију уставног права*, Београд 2011, 41–42.

⁹ Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, *Службени лист СЦГ – Међународни уговори*, бр. 9/2003, 5/2005, 7/2005 – исправка и *Службени гласник РС – Међународни уговори* бр. 12/2010.

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

¹¹ За потребе овог рада под тим подразумевамо и праксу Европске комисије.

то ограничавање вршења ових права припадницима оружаних снага, полиције или државне управе.“

У чл. 11 ЕКЉП наглашава се међусобна повезаност слободе окупљања и слободе удруживања. Ипак, слобода окупљања је у теснијој вези са слободом изражавања (чл. 10 ЕКЉП) и у односу на њу поменути чл. 11 представља норму *lex specialis*.¹² У чл. 11, ст. 1 ЕКЉП гарантује се слобода мирног окупљања свакоме, односно свим људима, и појединцима и удружењима.¹³ Да би слобода окупљања уживала заштиту државе, окупљање грађана мора имати карактер „мирног“ окупљања, под којим се подразумева изостанак било каквих облика насиља.

Међутим, ЕКЉП не јемчи слободу окупљања апсолутно.¹⁴ У чл. 11, ст. 2 ЕКЉП *numerus clausus* су наведени услови под којима државе чланице могу ограничити слободу окупљања, а то су: да је ограничење прописано законом и неопходно у демократском друштву у интересу националне безбедности или јавне безбедности, ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља или морала, или ради заштите права и слобода других. Осим тога, државе чланице су овлашћене да у складу са законом ограниче уживање слободе окупљања припадницима оружаних снага, полиције или државне управе.

3. ГРАНИЦЕ СЛОБОДЕ ОКУПЉАЊА У ПРАКСИ ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА

Према чл. 11, ст. 2 ЕКЉП, ограничење слободе мирног окупљања није правило, већ изузетак који може да се догоди само под одређеним условима, који морају бити испуњени кумулативно. Приликом оцене оправданости ограничења, ЕСЉП спроводи неколико тестова. Прво, проверава да ли предузета мера уопште представља „ограничење“ слободе мирног окупљања. Ако утврди да постоји ограничење, проверава да ли је ограничење прописано законом државе. Након што утврди да је ограничење прописано законом, ЕСЉП разматра да ли то ограничење тежи тзв. легитимним циљевима који су таксативно наведени у чл. 11, ст. 2 ЕКЉП. Ако закључи да је ограничење тежило неком од легитимних циљева, спроводи тест да

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

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

¹⁴ Дарко Симовић, Драгутин Аврамовић, Радомир Зекавица, *Људска права*, Београд 2013, 219.

ли је такво ограничење слободе окупљања било нужно у демократском друштву, а затим доноси одлуку о томе да ли је повређен чл. 11 ЕКЉП.

3.1. „Мирно“ окупљање

Уживање слободе окупљања ограничено је пре свега захтевом да окупљање буде „мирно“, а то подразумева изостанак било каквих облика насиља.¹⁵ Тај услов се не односи на садржај одређених мишљења и идеја већ на начин његовог изражавања.¹⁶

Окупљање чији организатори или учесници имају насилничке намере које изазивају нереде неће уживати заштиту ЕКЉП.¹⁷ Према пракси ЕСЉП, тзв. заузимање седећег положаја демонстраната приликом блокаде пута,¹⁸ присуство на конференцији за штампу на којој се узвикују пароле против владе¹⁹ или хорско певање песме на

¹⁵ „У складу са уобичајеним значењем ове речи, мирно значи одсуство насиља у различитим облицима, посебно оружаног насиља у најширем смислу. На пример, окупљање губи свој мирни карактер када су људи физички нападнути или угрожени, разбијени излози, запаљени аутомобили, употребљено камење или Молотовљеви коктели или неко друго оружје.“ Manfred Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, Kehl – Arlington 2005, 486–487.

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

¹⁷ Према пракси ЕСЉП, појам „мирно окупљање“ не обухвата окупљања чији организатори и учесници имају насилничке намере. ECtHR, *Stankov and United Macedonian Organization „Ilinden“ v. Bulgaria*, no. 29221/95, 29225/95, Judgment of 2 October 2001, para. 77. European Court of Human Right, Report od Judgments and Decisions 2001-IX, 273–312, https://www.echr.coe.int/Documents/Reports_Recueil_2001-IX.pdf, 19. јул 2018.

¹⁸ У случају *Г. против Немачке*, Европска комисија је закључила да се тзв. заузимање седећег положаја демонстраната приликом блокаде пута који води у америчку војну базу у Штутгарту не може сматрати насилничким намерама које изазивају нереде, иако такво поступање према немачким законима није дозвољено. Међутим, Комисија је ипак закључила да је у том случају ограничење слободе окупљања било дозвољено и неопходно у демократском друштву и да није повређен чл. 11 ЕКПЉ. Нав. према: Ненад Ђурђевић, „Слобода окупљања према Европској конвенцији о људским правима и Повељи о основним правима ЕУ“, *Правни систем Србије и стандарди Европске уније и Савета Европе* (ур. Станко Бејатовић), књига 4, 2009, 483.

¹⁹ Спор *Четинкаја против Турске* покренут је због тога што је подносилац представке био осуђен на казну затвора (која је касније претворена у новчану казну) зато што је као истакнути члан невладине организације учествовао на конференцији за штампу на којој је пред осамсто људи прочитана изјава, после које су присутни узвикивали слогане против владе. ЕСЉП је утврдио да је повређен чл. 11 ЕКЉП зато што таква мера којом се ограничава слобода окупљања није у складу са стандардима демократског друштва, а не би била чак ни када би скуп делимично изгубио карактер мирног протеста. ECtHR, *Cetinkaya v. Turkey*, no. 75569/01, Judgment of 26 June 2006, paras. 29–32, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-76044%22%5D%7D>, 21. јул 2018.

јавном скупу чија само једна строфа има споран садржај²⁰ не може се сматрати насилничким намерама које доводе до изазивања нереди. Случајно насиље или нереди који могу настати због насилне реакције ривалских група неће бити легитиман основ за ограничење слободе окупљања.²¹ Слободу мирног окупљања не може ограничити ни право на контрадемонстрације оних који се не слажу са идејама које се на скупу промовишу. У предмету *Удружење „Лекари за живот“ против Аустрије*,²² ЕСЉП је закључио да учесницима скупа „Лекари за живот“ који се боре против абортуса мора бити омогућено уживање слободе окупљања без страха да ће бити изложени физичком насиљу противника јер би их такав страх обесхрабрио да отворено изразе своје мишљење о веома контроверзним питањима која погађају друштво. Делотворност слободе окупљања подразумева не само негативну обавезу државе да се не уплиће већ и позитивну обавезу да предузме мере да се она оствари.²³ Таква позитивна обавеза не подразумева апсолутну гаранцију и постизање резултата, већ предузимање разумних и одговарајућих мера да се одрже законите мирне демонстрације.²⁴

ЕСЉП је посебно обазрив према ситуацијама када су јавни скупови које су организовале политичке странке праћени насиљем. Један такав случај је предмет *Османи против Бивше Југословнске Републи-*

²⁰ Спор *Хришћанска демократска народна партија против Молдавије* покренут је због тога што је тој партији изречена једномесечна забрана делатности из разлога што су њени чланови организовали протестна окупљања на тргу пред Народном скупштином у Кишњеву, иако су градске власти одобриле одржавање јавног скупа испред Опере, што је било супротно њиховој пријави да се јавни скуп организује на тргу испред Народне скупштине. Домаћи судови су као разлоге изрицање такве мере навели: непостојање одобрења за одржавање скупова, присуство деце на скуповима и да су скупови прерасли у насилне. ЕСЉП је утврдио да је повређен чл. 11 ЕКЉП оценивши да се хорско певање песме на јавном скупу, чија је само једна строфа имала споран садржај, не може сматрати позивом на насиље. ЕСтHR, *Christian Democratic People's Party v. Moldova*, no. 28793/02, Judgment of 14 February 2006, paras. 72, 73–75. European Court of Human Right, Report od Judgments and Decisions 2006–II, 97–130 https://www.echr.coe.int/Documents/Reports_Recueil_2006-II.pdf, 21. јул 2018.

²¹ ЕСтHR, *Christians Against Racism and Fascism v. the United Kingdom*, no. 8440/78, Judgment of 16 July 1980, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-74287%22%7D>}, 21. јул 2018.

²² ЕСтHR, *Plattform „Ärzte für das Leben“ v. Austria*, no. 10126/82, Judgment of 21 June 1988, paras. 32, 38, 39, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22dmdocnumber%22:%5B%22695435%22%7D,%22itemid%22:%5B%22001-57558%22%7D%7D>}, 21. јул 2018.

²³ Дарко Симовић, Марко Станковић, Владан Петров, *Људска права*, Београд 2018, 189.

²⁴ ЕСЉП је оценио да Аустрија није прекршила чл. 11 ЕКЉП јер је ангажовањем стотине полицајаца предузела све разумне и прикладне мере да обезбеди слободу окупљања члановима удружења „Лекари за живот“. Вид. Donna Gomien, *Kratak vodič kroz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima*, Београд 1994, 66–67.

ке Македоније.²⁵ Уставни суд Македоније је укинуо одлуку општине Гостивар да се на згради општине, осим македонске, вију и албанска и турска застава и усвојио привремену меру забране да се истичу заставе других држава. Упркос томе, председник општине Руфи Османи организовао је демонстрације током којих је одржао говор у којем је заговарао истицање албанске заставе. Сукоб се догодио када је једна група грађана покушала да уклони албанску заставу. Османи је лишен слободе, оптужен за ширење националне, расне и верске мржње и осуђен на казну затвора, а касније је амнестиран. ЕСЉП је закључио да је ограничење у виду осуде за кривично дело било засновано на закону, да је имало легитиман циљ, да је било сразмерно и неопходно у демократском друштву. С обзиром на то да је подносилац представке био носилац јавних овлашћења, да је био један од најугледнијих политичара албанске етничке припадности у својој земљи и да је био свестан последица своје акције која је била супротна привременој мери изреченој од Уставног суда и која је изазвала nerede у граду, ЕСЉП је оценио да су предузете мере према подносиоцу представке прошле тест пропорционалности и да је представка неприхватљива.

3.2. Појам ограничења

Према пракси ЕСЉП, слобода окупљања се може ограничити на више начина.²⁶ Тако се ограничењем слободе окупљања сматрају репресивне мере које држава предузима пре окупљања грађана (на пример, забрана одржавања окупљања),²⁷ за време трајања окупљања (евакуација демонстраната)²⁸ и након окупљања (дисциплинско, прекршајно или кривично кажњавање учесника).²⁹ Посебан начин ограничења слободе окупљања јесте пропуштање државе да заштити учеснике окупљања од насиља њихових противника (неиспуњење позитивне обавезе).³⁰

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

²⁶ I. Krstić, T. Marinković, 224.

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

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

²⁹ На пример, Адвокатска комора је једном адвокату у Француској изрекла дисциплинску меру због учествовања у демонстрацијама против усвајања Закона о сигурности и слободи. ECtHR, *Ezelin v. France*, no. 11800/85, Judgment of 26 April 1991, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-57675%22%5D%7D>, 19. јул 2018.

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

Осим непосредно, слобода окупљања може бити ограничена и посредно, ограничавањем неког другог основног права или слободе (личне слободе, слободе кретања, слободе удруживања и других). У случају *Балчик и други против Турске*,³¹ ЕСЉП је посебно истакао да се државе чланице „морају уздржати од примене неразумних посредних ограничења“ слободе мирног окупљања. Због њихове чврсте повезаности, најизраженији облик посредног ограничења слободе окупљања јесте ограничење слободе удруживања. Поводом тог питања ЕСЉП је стао на становиште да „иако су досадашњи налази националних судова који су разматрали слободу удруживања несумњиво релевантни у погледу опасности које његови скупови могу представљати, аутоматско ослањање на чињеницу да се једна организација сматра противуставном – и да јој је одбијена регистрација – не може бити довољно да оправда по члану 11 став 2 Конвенције праксу систематског ограничења слободе мирног окупљања. Суд мора испитати конкретне основе за оправдано ограничење и значај тог ограничења“.³²

3.3. Услови ограничења

(1) *Предвиђеност у закону*. Ограничење слободе окупљања мора као такво бити прописано законом државе.³³ Заснованост ограничења на закону, ЕСЉП поима као заснованост на праву, то јест на нормама писаног и неписаног права.³⁴ Појам закона схвата у материјалном смислу, па под законом, осим формалних закона, подразумева подзаконске акте и судску праксу која их тумачи,³⁵ правила струковних удружења,³⁶ међународне уговоре и норме права Европске уније. Међутим, да би

³¹ ECtHR, *Balçık and Others v. Turkey*, no. 25/02, Judgment of 29 November 2007, para. 47, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-83580%22%5D%7D>, 4. октобар 2018.

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

³³ У предмету *Адали против Турске*, ЕСЉП је утврдио да начин на који је подносиатељки захтева ограничена слобода окупљања није био прописан законом будући да није постојао закон који би регулисао издавање дозвола турским Кипранима који живе у северном делу Кипра за прелазак зелене линије и улазак у јужни Кипар како би учествовали у мирном окупљању са грчким Кипранима. ECtHR, *Adalı v. Turkey*, no. 38187/97, Judgment of 31 March 2005, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-68670>, 20. јул 2018.

³⁴ ECtHR, *Sunday Times v. United Kingdom*, no. 6538/74, Judgement of 26 April 1979, para. 47, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-57584%22%5D%7D>, 20. јул 2018.

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

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

се таква правна норма могла сматрати законом, мора да испуњава квалитете доступности и предвидљивости.³⁷ Доступност закона подразумева могућност да се правни субјекти упознају са његовом садржином. Захтев за предвидљивошћу правне норме ЕСЉП је формулисао на следећи начин: „Норма се не може сматрати ‘законом’ осим ако је формулисана са довољном прецизношћу како би се омогућило свакоме – ако је потребно, уз одговарајуће савете – да предвиди, до разумног степена у датим околностима, последице својих поступака.“³⁸ Ипак, ЕСЉП прихвата „да је немогуће постићи апсолутну прецизност у писању закона, нарочито у областима у којима се категорије мењају у складу са еволуцијом друштвених концепција“.³⁹

(2) *Легитимни разлози ограничења*. У чл. 11, ст. 2 ЕКЉП као легитимни разлози за ограничење слободе окупљања утврђени су: интерес националне безбедности или јавне безбедности, спречавање нереда или криминала, заштита здравља или морала или заштита права и слобода других. Замагљеност тих појмова отвара простор за слободну (дискрециону) оцену, па их органи власти држава чланица често примењују за ограничење слободе окупљања.

Национална и јавна безбедност. Национална и јавна безбедност се као основи ограничења слободе окупљања релативно широко тумаче и у пракси често користе. Као основ ограничења, национална безбедност се најчешће користи у борби против тероризма и екстремизма. Такви напори захтевају различите ванредне мере којима се непосредно или посредно може ограничити слобода окупљања. Према ставу ЕСЉП, свака таква ванредна мера предострожности треба да буде транспарентна и заснована на поткрепљеним доказима. У случају *Макмудов против Русије*,⁴⁰ ЕСЉП је констатовао да држава није пружила уверљиве и веродостојне доказе да је постојала опасност од терористичког акта и оценио је да је у конкретном случају повређен чл. 11 ЕКЉП.

Разлози заштите јавне безбедности у значајној мери се подударају са разлозима заштите јавног реда, то јест са разлозима спречавања нереда или криминала. Могу бити легитиман основ ограничења у оним ситуацијама када постоје чврсти докази да би уживање слободе окупљања представљало реалну опасност за безбедност већег броја људи.

³⁷ ECtHR, *Amann v. Switzerland*, no. 27798/95, Judgement of 16 February 2000, para. 50, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-58497%22%5D%7D>, 20. јул 2018.

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

³⁹ *Ibid.*

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

Спречавање нереда или криминала. Спречавање нереда или криминала биће легитиман основ ограничења слободe окупљања само ако је утемељен на јасним и убедљивим разлозима, односно доказима, а не на претпостављеном ризику.⁴¹ Тако је у предмету *Цисе против Француске*,⁴² ЕСЉП оценио да је акција евакуације илегалних имиграната из цркве коју су заузеле како би привукли пажњу јавности имала легитиман циљ који се огледа у спречавању нереда.

Опште ограничење слободe окупљања биће оправдано само ако постоји реална опасност да ће се приликом окупљања грађана догодити нереда који се не могу спречити на други начин.⁴³ Могућност да се организују насилне противдемонстрације или да се учесницима јавног скупа придруже екстремисти склони насиљу,⁴⁴ спорадично насиље или кажњива дела учињена током демонстрација од појединаца не могу се сматрати легитимним основом за ограничење слободe окупљања учесника који су мирни у својим намерама и понашању.⁴⁵

Заштита здравља и морала. Ограничење слободe окупљања ради заштите здравља сматраће се легитимним ако постоје такве околности које изискују ограничење не само политичких скупова, већ сваког другог окупљања људи (спортске и културне манифестације, похађање школе). Ипак, ЕСЉП је констатовао да постоје оправдани здравствени разлози за ограничење слободe окупљања и у неким другим, специфичним случајевима. На пример, у случају *Цисе против Француске*⁴⁶ интервенција органа власти ради евакуације демонстраната из цркве била је, осим из других разлога, оправдана и због

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Подносилац представке је био припадник групе странаца, без валидне дозволе боравка, која је одлучила да предузме колективну акцију, како би привукла пажњу јавности на тешкоће са којима су суочени припадници групе у поступку преиспитивања њиховог имигрантског статуса у Француској. Њихова кампања је кулминирала одлуком да окупирају цркву, у којој је група и боравила око два месеца. Ни свештеник ни парохијски савет нису се противили њиховом присуству, а религиозни обреди и друге церемоније одвијале су се по плану, без икаквог инцидента. Суд је утврдио да је евакуација наређена како би се окончала окупација цркве од лица која су повредила француске законе. Ограничење је, стога, имало легитиман циљ, а то је спречавање нереда. ECtHR, *Cisse v. France*, no. 51346/99, Judgment of 9 April 2002, paras. 44–46, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-60413%22%5D%7D>, 20. јул 2018.

⁴³ V. Dimitrijević *et al.*, 252.

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

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

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

тога што се њихово здравље погоршало услед штрајка глађу и лоших санитарних услова.

Заштита морала може да буде легитиман основ за ограничење слободе окупљања само ако уз повреду морала истовремено постоји и повреда закона. Заштита морала као легитимни основ за ограничење слободе окупљања не сме да буде одраз моралних погледа политичких званичника. Према ставу који је ЕСЉП заузео у случају *Норис против Ирске*,⁴⁷ мере које се односе на очување јавног морала морају да буду тестиране према објективном стандарду у погледу тога да ли испуњавају актуелне друштвене потребе и поштују принцип пропорционалности.

Заштита права и слобода других. За демократско друштво је од суштинске важности да се успостави одговарајућа равнотежа између слободе окупљања и права других људи који на истом простору станују, раде или се на њему затекну.⁴⁸ Уживањем слободе окупљања најчешће се ангажује право на поштовање приватног и породичног живота (чл. 8 ЕК), право на мирно уживање имовине (чл. 1 Протокола 1 ЕК), право на слободу и сигурност (чл. 5 ЕК), право на слободу кретања (чл. 2 Протокола 4 ЕК). Према пракси ЕСЉП, привремени прекид саобраћаја сам по себи није оправдан разлог за ограничење слободе окупљања.⁴⁹ Слобода окупљања се може ограничити само ако је њеним уживањем достигнут посебно висок праг угрожености права других. У таквим случајевима посебно је значајна учесталост јавних окупљања на истом простору и пред истим људима. У предмету *Морено Гомез против Шпаније*,⁵⁰ ЕСЉП је оценио да је повређено право на приватност (чл. 8 ЕК) подносиоца представке који живи у резиденцијалном делу Валенсије, будући да је, иако су јавне власти предузеле извесне мере из своје надлежности, уживање слободе окупљања у дужем периоду, посебно ноћу, било праћено прекомерном буком.

Неопходност у демократском друштву. Демократија је основна карактеристика европског поретка, „једини политички модел предвиђен Конвенцијом и, стога, једини компатибилан с њим“.⁵¹

⁴⁷ ECtHR, *Norris v. Ireland*, no. 10581/83, Judgement of 26 Oktobar 1988, paras. 44–46, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-60413%22%5D%7D>, 20. јул 2018.

⁴⁸ OSCE/ODIHR, 42–44.

⁴⁹ ECtHR, *Eva Molnar v. Hungary*, no. 10346/05, Judgement of 7 Oktobar 2008, para. 34, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-88775%22%5D%7D>, 23. јул 2018.

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

⁵¹ ECtHR, *United Communist Party of Turkey and others v. Turkey*, no. 19392/92, 30 January 1998, para. 45, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-58128%22%5D%7D>, 22. јул 2018.

У том духу, ЕСЉП наглашава да „једини облик неопходности који може оправдати задирање у било које од права јесте онај који може доказати да потиче из „демократског друштва“.⁵² Да би ограничење било неопходно у демократском друштву, мора постојати *хитна друштвена потреба* за задирање у слободу окупљања и такво задирање мора бити *пропорционално* легитимном циљу коме се тежи. ЕСЉП државама признаје поље слободне процене у примени теста пропорционалности,⁵³ али наглашава да „неопходност“ у смислу тог теста не значи обавезну применљивост и да ограничења слободе као изузетке од правила треба тумачити рестриктивно.⁵⁴

Постојање хитне друштвене потребе ЕСЉП утврђује узимајући у обзир околности целокупног догађаја, а затим одлучује да ли је оспорена мера била „пропорционална легитимном циљу коме се тежило“ и да ли су разлози којима је држава покушала да оправда задирање „релевантни и довољни“.⁵⁵ Притом, ЕСЉП мора да се увери да су националне власти примениле стандарде који су у складу са принципима садржаним у чл. 11 ЕКЉП и да су своје одлуке засновале на прихватљивој оцени релевантних чињеница.⁵⁶ Сагласно томе, у предмету *Хришићани против расизма и фашизма против Уједињеног Краљевства*,⁵⁷ постојање хитне друштвене потребе образложено је на следећи начин: „Становиште Комисије је да се генерална забрана демонстрација може оправдати једино ако постоји стварна опасност од нереда који се не могу спречити другим мање строжим мерама. С тим у вези, власт мора узети у обзир последице забране скупова који сами по себи не стварају опасност за јавни ред. Само ако штетност таквих скупова обухваћених забраном претеже над безбедносним критеријумима оправданости циља ограничења и ако не постоји могућност избегавања непожељних споредних последица ограничења ужим одређивањем обухвата његове просторне примене и трајања може се сматрати да је ограничење неопходно у оквиру значења става 2 члана 11 Конвенције.“ На сличан начин, у предмету *Станков и Уједињена македонска организација „Илинден“ против*

⁵² *Ibid.*

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

⁵⁴ Д. Поповић (2012), 284–285.

⁵⁵ Упор. Виолета Беширевић *et al.*, *Коментар Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода*, Београд 2017, 307.

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

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

Бугарске,⁵⁸ Европски суд је стао на становиште да забрана јавног окупљања „у околностима кад нема стварно предвидљивог (*real foreseeable*) ризика од насилничког деловања или подстрекавања на насиље или било ког другог облика одбацивања демократских начела“ није оправдана у смислу чл. 11, ст. 2 Конвенције.

Ограничење ће бити сразмерно легитимном циљу коме се тежи ако су приликом ограничења предузете мере којима се у најмањој могућној мери задира у слободу окупљања. Применом теста пропорционалности, ЕСЈП испитује да ли је постигнута одговарајућа равнотежа између супротстављених интереса страна у питању⁵⁹ и, као што је већ наведено, да ли су разлози којима је држава покушала да оправда задирање „релевантни и довољни“.⁶⁰ У предмету *Елингер против Аустрије*⁶¹ спор се водио због тога што је подносицу представке, народном посланику Странке зелених, забрањено организовање комеморације Јеврејима који су били жртве СС трупа у Другом светском рату на дан Свих светих на гробљу у Салцбургу. Учесници су намеравали да на миран начин и у тишини изразе своје мишљење. Будући да је истог дана и на истом месту било заказано окупљање чланова удружења бивших припадника СС трупа, полиција је, због опасности од конфликта и угрожавања посетилаца гробља, забранила окупљање које је хтео да организује г. Елингер. Применом теста сразмерности, ЕСЈП је изрекао да је забрана била непропорционална сврси, зато што домаће власти нису уважиле значај интереса подносиоца представке да организује скуп какав је желео да одржи, док су, с друге стране, поклониле претерано велику пажњу интересима посетилаца гробља. Због тога што није успостављена равнотежа различитих интереса и што је прекорачено поље слободне оцене, ЕСЈП је констатовоао да је повређен чл. 11 ЕК. У случају *Езелин против Француске*,⁶² ЕСЈП је испитао дисциплинску санкцију изречену адвокату који је учествовао у демонстрацијама против усвајања закона о „сигурности и слободи“ како би утврдио да ли је сразмерна легитимном циљу коме се тежи, имајући у виду посебан значај сло-

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

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

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

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

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

боде мирног окупљања и слободе изражавања које су у овом случају тесно повезане. У пресуди је констатовано да дисциплинска санкција која је изречена адвокату, ма колико била минимална, није била неопходна у демократском друштву.

3.4. Персонална ограничења и ванредне околности

Персонална ограничења. Појединим категоријама лица ЕКЉП не гарантује слободу мирног окупљања на општи начин. Тако је у чл. 11, ст. 2 ЕКЉП прописано: „Овим се чланом не спречава законито ограничавање вршења ових права припадницима оружаних снага, полиције или државне управе.“ Разлог за то је у специфичности њихове улоге у друштву.⁶³ Због тога је за ограничење њихове слободе окупљања довољан само услов да такво ограничење буде законито, а није нужно да буду испуњени и услови неопходности у демократском друштву и пропорционалности. ЕСЉП је у неколико предмета, истина у вези са ограничењем слободе удруживања, тумачио наведене одредбе чл. 11, ст. 2 ЕКЉП. Тако израз „законито ограничење“ у судској пракси има исто значење као изрази „у складу са законом“ и „прописано законом“ који се налазе у другом ставу сваког члана од 9 до 11 ЕКЉП.⁶⁴ У предмету *Vogt protiv Nemačke*,⁶⁵ ЕСЉП је пресудио да израз „државна служба“ у последњој реченици чл. 11, ст. 2 ЕКЉП треба да се тумачи уско, у контексту положаја који службеник заузима.

Такође, државе могу да ограниче окупљања странаца која су усмерена на политичко деловање, без опасности да ће се таква ограничења сматрати недозвољеном дискриминацијом.⁶⁶ На то упућује чл. 16 ЕКЉП којим се допушта ограничење политичких активности странаца. Ипак, ситуација је данас нешто другачија у земљама чланицама Европске уније, с обзиром на то да њихове држављане погађају политичка збивања у другим земљама чланицама ЕУ много више него у време када је усвојена ЕКЉП.⁶⁷

Ванредне околности. У доба рата или друге јавне опасности која прети опстанку нације, државе могу да предузму мере које одступају од њихових обавеза да гарантују слободу окупљања (чл. 15 ЕКЉП). Мере ограничења морају бити у најнужнијој мери коју

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

⁶⁴ ECtHR, *Rekvenyi v. Hungary*, no. 25390/94, Judgment of 20 May 1999, paras. 34–38, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-58262%22%5D%7D>, 21. јул 2018.

⁶⁵ ECtHR, *Vogt v. Germany*, no. 17851/91, Judgment of 26 July 1995, para. 67, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-58012%22%5D%7D>, 21. јул 2018.

⁶⁶ V. Dimitrijević *et. al.*, 253.

⁶⁷ *Ibid.*, 302.

изискује дата ситуација, с тим што такве мере не могу бити у супротности с другим обавезама државе према међународном праву. Према пракси ЕСЉП, ванредне околности морају бити такве да „утичу на цело становништво и представљају претњу организованом животу заједнице“.⁶⁸

Након проглашења јавне опасности, држава ће о разлозима и мерама одступања од одредаба ЕКЉП обавестити генералног секретара Савета Европе. Такве мере су, по правилу, временски орочене и под надзором генералног секретара Савета Европе. О њиховом престанку и потпуној примени ЕКЉП, држава ће обавестити генералног секретара Савета Европе. Најближи пример је обавештење о увођењу ванредног стања на период од три месеца и одступању од одредаба ЕКЉП за време његовог трајања које је Турска 21. јула 2016. године доставила Савету Европе.⁶⁹ Ванредно стање је на свака три месеца више пута продужавано, а 9. августа 2018. године Генерални секретаријат Савета Европе званично је обавештен да је после готово две године трајања ванредно стање укинута 19. јула 2018. године.⁷⁰

3.5. Други разлози ограничења

(1) *Процедурални разлози – пријава/одобрење.* Према пракси ЕСЉП, постојање система пријаве или одобрења (дозволе) окупљања није супротно чл. 11, ст. 1 ЕКЉП зато што организовање јавног скупа захтева изналажење различитих практичних решења за одређивање времена, простора, режима саобраћаја и других околности због чега је неопходна бар минимална сарадња организатора скупа са властима.⁷¹

Уредно пријављен скуп који није забрањен ужива претпоставку законитости, што је један од суштинских услова за делотворност слободе окупљања и слободе изражавања. С друге стране, државна власт нема дискреционо овлашћење у погледу дозволе скупова, већ мора деловати у складу са националним правним поретком и

⁶⁸ ECtHR, *Lawless v. Ireland*, no. 332/57, Judgment of 1 July 1961, The Law para. 28, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-57518%22%5D%7D>}, 4. октобар 2018.

⁶⁹ Текст обавештења доступан на веб-сајту: <https://rm.coe.int/090000168069496b>, 6. октобар 2018.

⁷⁰ Нав. према: Листа Савета Европе о резервацијама и декларацијама за Уговор бр. 005 – Конвенција о заштити људских права и основних слобода, https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/declarations?p_auth=jX2bIpB2&_coconventions_WAR_coeco, 6. октобар 2018.

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

јуриспруденцијом ЕСЉП.⁷² То значи да сам чин забране таквог скупа може представљати повреду чл. 11 ЕКЉП, осим ако се забраном која је заснована на закону остварује један или више легитимних циљева и ако је таква забрана неопходна у демократском друштву.⁷³ Спор *Букта и други против Турске*⁷⁴ покренут је због превременог окончања непријављеног скупа интервенцијом полиције. Подносиоци представке су се окупили испред хотела у Будимпешти у којем је мађарски премијер присуствовао пријему који је приредио румунски премијер. Пријаву нису поднели полицији будући да је мађарски премијер потврдио своје учешће на пријему дан уочи његовог одржавања, а мађарско право прописује да се скуп пријављује најмање три дана унапред. ЕСЉП је у том предмету закључио да се растурање мирног окупљања, које није било пријављено, не може сматрати неопходним у демократском друштву за остварење циљева којима се тежило. У пресуди је констатовано да је „у посебним околностима када се може оправдати моментална реакција на одређени политички догађај, који би имао облик мирног окупљања, његово растурање са јединим образложењем да обавеза претходног пријављивања није била поштована, уз понашање учесника које није супротно закону, несразмерно ограничење слободе мирног окупљања“.⁷⁵

(2) *Место, време и начин.* Национална законодавства углавном прописују ограничења слободе окупљања која се односе на место и време одржавања окупљања. Сами по себи, ти разлози не могу представљати довољан основ за ограничење слободе окупљања већ уз њих мора бити испуњен неки од услова предвиђен чл. 11 ЕКЉП. Таква ограничења понекад могу представљати погодно средство којим органи власти, уместо да забране окупљање, променом „места, времена или начина“ одржавања окупљања могу постићи сврху ограничења, при чему учеснике неће онемогућити да изразе своје мишљење и да упуте жељену поруку (принцип сразмерности).⁷⁶

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

⁷³ У предмету *Oya Atman protiv Turske*, ЕСЉП је стао на становиште да ако је скуп миран, околност непријављивања таквог скупа не оправдава његово ограничење, те да је важно да власти према учесницима скупа који су у таквој (незаконитој) ситуацији покажу изванредан степен толеранције све док је скуп мирног карактера. ЕСтHR, *Oya Atman v. Turkey*, no. 74552/01, Judgement of 5 December 2006, paras. 39, 42.

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

⁷⁵ *Ibid.*, para. 36.

⁷⁶ На пример, ограничење начина одржавања окупљања може се односити на употребу одговарајуће опреме за појачавање звука или осветљења и визуелних ефеката.

Питање ограничења места окупљања разматрано је у пракси ЕСЉП више пута. У предмету *Рај и Еванс против Уједињеног Краљевства*,⁷⁷ ЕСЉП је одбацио представку о повреди слободе окупљања као неосновану, зато што су њени подносиоци организовали демонстрације на подручју Вајтхола (*Whitehall*), који се налази насупрот улице Даунинг (*Downing street*) у Лондону, које је одређено као „означено подручје“ (*designated area*), а окупљање претходно нису пријавили у складу са Законом о озбиљном организованом криминалу и полицији (*Serious Organised Crime and Police Act*) из 2005. године. У предмету *Андерсон и други против Уједињеног Краљевства*,⁷⁸ ЕСЉП је, узимајући у обзир циљ окупљања, стао на становиште да подносиоцима представке забраном уласка у тржни центар на неодређено време због њихових антидруштвених активности није поврђена слобода окупљања у смислу чл. 11 ЕКЉП. У предмету *Аплеби и други против Уједињеног Краљевства*,⁷⁹ ЕСЉП је констатовао да тиме што им је приватна компанија забранила окупљање у тржном центру подносиоцима представке није повређена слобода изражавања јер су они имали друге начине да изразе своја уверења изван простора тржног центра.

(3) *Ограничења заснована на садржају*. Заштита мишљења и слободе изражавања једна је од сврха права на слободу окупљања и удруживања, па се, без обзира на његову аутономну улогу и посебан делокруг његове примене, чл. 11 ЕКЉП мора посматрати у светлу чл. 10 ЕКЉП.⁸⁰ Међутим, слобода окупљања не може бити ограничена због изражених ставова или изјава учесника јавног скупа. Неприхватљиво је да се задирање у слободу окупљања оправдава искључиво на основу утиска јавне власти о природи одређеног протеста и поруци коју он упућује. ЕСЉП је истакао да су „границе допуштене критике шире у односу на владу него у односу на грађане, па чак и политичаре“⁸¹ те, сагласно томе, критика власти или државних службеника не може бити једини основ за ограничење слободе окупљања.

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

⁷⁸ ECtHR, *Anderson and others v. United Kingdom*, no. 33689/96, Judgment of 27 October 1997, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-3988%22%5D%7D>, 23. јул 2018.

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

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

⁸¹ ECtHR, *Incal v. Turkey*, no. 22678/93, Judgment of 9 June 1998, para. 54, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-58197%22%5D%7D>, 4. октобар 2018.

Слобода окупљања и слобода изражавања уживају заштиту чак и ако су изражене идеје, мишљења и поруке непријатељске и увредљиве за друге људе, групе или поједине делове друштва.⁸² С друге стране, подстрекавање на насиље и заговарање националне, расне или верске мржње која представља подстрек на дискриминацију, непријатељство и насиље легитимне су основе за ограничење слободе окупљања и слободе изражавања. Говор мржње, чак и када је усмерен на повреду права и слобода заштићених ЕКЉП, сам по себи не оправдава прекид јавног скупа. У таквим ситуацијама, предузимање мера ограничења само према одређеним појединцима било би сагласно принципу пропорционалности. Притом се на основу околности сваког појединог случаја мора проценити да ли спорно понашање представља намерно подстрекавање на насиље. У предмету *Хришћанска демократска народна партија против Молдавије (бр. 2)*,⁸³ ЕСЉП је оценио да се поступци попут узвикивања слогана „Доле са тоталитарним режимом Воронина“ и „Доле Путинов окупациони режим“, чак и кад су праћени спаљивањем слике председника Руске Федерације и руске заставе, не могу сматрати позивањем на насиље већ их „треба схватити као израз незадовољства и протеста“ и као „облик изражавања мишљења о питању од великог јавног интереса, наиме о присуству руских трупа на територији Молдавије“.

4. ГРАНИЦЕ СЛОБОДЕ ОКУПЉАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

У правном поретку Републике Србије⁸⁴ слобода окупљања је зајемчена одредбама чл. 54 Устава Републике Србије – (Устав),⁸⁵ а ближе уређена Законом о јавном окупљању – (ЗЈО).⁸⁶

⁸² OSCE/ODIHR, 48–50.

⁸³ ECtHR, *Christian Democratic People's Party v. Moldova (No.2)*, no. 25196/04, Judgment of 2 February 2010, para. 27, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-97049%22%5D%7D>, 4. октобар 2018. Вид. ECtHR, *United Macedonian Organisation „Ilinden“ and others v. Bulgaria*, no. 59491/00, Judgment of 19 January 2006, para. 76, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-72093%22%5D%7D>, 4. октобар 2018.

⁸⁴ Правном анализом је обухваћено позитивно законодавство у овој области (Устав и ЗЈО) и Закон о окупљању грађана – ЗОГ, *Службени гласник РС*, бр. 51/1992, 53/1993, 67/1993, 17/1999 и 33/1999, *Службени лист СРЈ*, бр. 21/2001 и *Службени гласник РС*, бр. 29/2001 и 101/2005, који је био на снази готово десет година након доношења Устава (2006–2015), а који је Уставни суд Србије 9. априла 2015. године оценио неуставним. Вид. Одлуку ИУз број 204/2013 од 9. априла 2015, *Службени гласник РС*, бр. 88/2015. Због непостојања праксе Уставног суда Србије у односу на примену ЗЈО, анализом је обухваћена и у раду приказана пракса Уставног суда Србије у периоду важења ЗОГ-а.

⁸⁵ *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.

⁸⁶ *Службени гласник РС*, бр. 6/2016.

Међутим, слобода окупљања не представља апсолутно право већ трпи извесна ограничења у случајевима који су прописани чл. 54, ст. 4 Устава. Када је реч о самом појму ограничења слободе окупљања, становишта Уставног суда Србије усаглашена су са праксом ЕСЉП према којој се, као што је већ наведено, задирањем у слободу окупљања сматрају бројне репресивне мере које држава предузима пре одржавања окупљања, за време трајања окупљања и по завршетку окупљања. Тако је у једном предмету Уставни суд Србије оценио „да је мешање државе прекршајним кажњавањем подносилаца уставне жалбе као учесника конкретног синдикалног протеста, у суштини довело до повреде слободе подносилаца уставне жалбе на јавно окупљање, зајемчене одредбом члана 54. став 1. Устава“.⁸⁷

Прво ограничење слободе окупљања односи се на захтев да окупљање буде мирно (чл. 54, ст. 1 Устава), што подразумева начин на који се организује један скуп на коме се изражавају одређена мишљења, идеје и ставови, али се не подразумева и садржина изнетог мишљења.

Друго ограничење је персоналног карактера, с обзиром на то да чл. 54, ст. 1 Устава слободу мирног окупљања не зајемчује „свакоме“ као чл. 11, ст. 1 ЕКЉП, већ само грађанима, односно држављанима Републике Србије.⁸⁸ Међутим, одредбама чл. 2, ст. 2 ЗЈО признато је право свакоме, укључујући и странце, да у складу са тим законом организује окупљање и да у њему учествује, што је у складу са европским правним стандардима.

Следећу групу ограничења слободе окупљања чине ограничења која се односе на потребу заштите јавног здравља, морала, права других или безбедности Републике Србије (чл. 54, ст. 4 Устава). Уставни основи за ограничење слободе окупљања разрађени су чл. 8 ЗЈО, који носи рубрум „Ограничења слободе окупљања“ и којим је прописано да окупљање „није дозвољено“⁸⁹ у следећим случајевима: када постоји угрожавање безбедности људи и имовине, јавног здравља, морала, права других или безбедности Републике Србије; када су циљеви окупљања усмерени на позивање и подстицање на оружа-

⁸⁷ Одлука Уж број 5436/10 од 11. децембра 2013, *Службени гласник РС*, бр. 1/2014, пара. 6.

⁸⁸ Ова уставна одредба је због тога одавно критикована од Венецијанске комисије, мада у погледу политичких активности странаца није у супротности са одредбама чл. 16 ЕКЉП. European Commission for Democracy through Law (Venice commission), *Opinion on the Constitution of Serbia*, Strasbourg 2007, Opinion No. 405/2006, 9–10, para. 37, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)004-e), 6. октобар 2018.

⁸⁹ Синтагма „није дозвољено“ представља редакцијску грешку. Реч је о забрани јавног окупљања будући да ЗЈО не прописује систем дозволе већ систем пријаве јавног окупљања.

ни 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; када наступи опасност од насиља, уништавања имовине или других облика нарушавања јавног реда у већем обиму; ако је одржавање окупљања супротно одредбама овог закона. Уз констатацију да постоје извесна преклапања са уставним основима,⁹⁰ могло би се закључити да су законски разлози усклађени са одредбама Устава и ЕКЉП.

Заштита јавног здравља, морала, права других или безбедности људи и имовине, осим разлога ометања јавног саобраћаја,⁹¹ представљају најчешће разлоге због којих су у уставној пракси забрањивани јавни скупови.⁹²

Осим њих, у истом члану ЗЈО прописани су и процедурални разлози („ако је одржавање окупљања супротно одредбама овог закона“) под којима се, пре свега, подразумевају обавезе пријаве одређених јавних окупљања на отвореном простору и обавезе организатора/вође окупљања. Такви разлози, без обзира на то што су прописани законом (и што закон за непоштовање обавеза које има организатор/вођа окупљања прописује санкције),⁹³ сами по себи не могу бити довољни за ограничење слободе окупљања већ уз њих мора постојати неки од уставних разлога или разлога који су прописани ЕКЉП, будући да је у чл. 54, ст. 4 Устава, слично као и у чл. 11, ст. 2 ЕКЉП, утврђено да се слобода окупљања може законом ограничити „само ако је то неопходно ради заштите јавног здравља, морала, права других или безбедности Републике Србије“.

Као и њихови претходници, Устав и ЗЈО познају либерални систем пријаве јавног окупљања, што значи да одржавање јавног

⁹⁰ Упор. ЗЈО, чл. 8, тач. 1 и Устава, чл. 54, ст. 4.

⁹¹ Спречавање ометања јавног саобраћаја као разлог ограничења слободе окупљања био је прописан чл. 43, ст. 2 Устава Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 1/90 и чл. 11, ЗОГ-а, а у нашој правној науци је одавно указано на његову „бесмисленост“ и неусклађеност са међународним правним стандардима. Вид. V. Dimitrijević, M. Paunović, V. Đerić, 343. Сматрамо да таква оцена није исправна јер се „ометање јавног саобраћаја“ лако може довести у везу са разлогом ограничења слободе окупљања „ради заштите права и слобода других“ који је утврђен у чл. 11, ст. 2 ЕКЉП. Такво становиште сагласности тог разлога ограничења са одредбама чл. 54, ст. 4 Устава заступа Драган М. Стојановић. Вид. Извојено мишљење судије др Драгана М. Стојановића на одлуку Уставног суда ИУз – 204/2013 од 9. априла 2015.

⁹² На пример, Решење МУП, Дирекције полиције, Полицијске управе за град Београд, Полицијске станице Стари град бр. 212–113/2008 од 7. марта 2008; Решење МУП, Дирекције полиције, Полицијске управе за град Београд, Полицијске станице Савски венац бр. 212–613/2011 од 30. септембра 2011.

⁹³ Вид. ЗЈО, чл. 21–22.

окупљања не одобрава надлежни орган (полиција). Обавезно је пријављивање јавних окупљања на отвореном простору (чл. 12, ст. 1 ЗЈО), док обавези пријављивања не подлежу окупљања у затвореном простору, верска окупљања, друга традиционална народна окупљања, вашари, сабори, свадбе, погребни, државне свечаности и спонтана мирна окупљања, без организатора, као непосредна реакција на одређени догађај (чл. 13). Чини се да је мањкавост ЗЈО то што нема одредбе о правном режиму тзв. хитних окупљања која се јављају у респектабилној упоредној уставној пракси (на пример, у Немачкој)⁹⁴ и пракси ЕСЉП.⁹⁵ Хитна окупљања су слична спонтаним окупљањима, али се од њих разликују по томе што имају организатора и што код њих пријава јавног окупљања није немогућа већ је немогуће само одржање рока за пријаву. У таквим ситуацијама не би требало одустати од пријаве већ би требало скратити рок за пријаву коју треба поднети чим се за то укаже прилика.

Када је реч о процедури одлучивања о праву на јавно окупљање (поступку заштите права),⁹⁶ одредбе ЗЈО су усаглашене са европским правним стандардима, будући да је законом прописана контрола законитости и целисходности решења којима се забрањује јавно окупљање, да постоји могућност изјављивања жалбе МУП-у у кратком року (24 часа) и да је утврђена дужност МУП-а да донесе другостепено решење по жалби одмах, а најкасније у року од 24 часа, чиме се постиже процесно својство коначности решења о забрани окупљања до времена за када је окупљање заказано.⁹⁷ Међутим, пошто не постоје одредбе о кратком року за покретање управног спора и одредбе о хитности поступка у којем Управни суд одлучује о законитости решења, судска контрола аката којима се ограничава слобода окупљања подведена је под општи режим управног спора, а то

⁹⁴ *BverfGE* 85, 69.

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

⁹⁶ Повреда права на правно средство из чл. 36, ст. 2 Устава најчешћи је разлог због којег је Уставни суд за време важења ЗОГ-а усвојио више уставних жалби и утврдио повреде права на слободу окупљања из чл. 54, ст. 1 Устава. Вид. Одлуку Уж број 1918/2009 од 22. децембра 2011, *Службени гласник РС*, бр. 8/2012; Одлуку Уж број 4078/2010 од 29. фебруара 2012, *Службени гласник РС*, бр. 24/2012; Одлуку Уж број 5284/2011 од 18. априла 2013, *Службени гласник РС*, бр. 40/2013; Одлуку Уж број 8591/2013 од 21. априла 2016; Одлуку Уж број 3048/2015 од 26. октобра 2017; Одлуку Уж број 4809/2015 од 26. октобра 2017.

⁹⁷ Сретен Југовић, „Поглед на (нова) законска решења о јавним окупљањима у Републици Србији од 2016. године“, *Полиција и правосудни органи као гаранти слободе и безбедности у правној држави, том 1* (ур. Биљана Симеуновић Патић), Београд 2017, 133–134, 136.

значи да ће она уследити много касније у односу на време за које је заказано одржавање јавног окупљања.⁹⁸

Осим поменутих ограничења, ЗЈО прописује и ограничења места⁹⁹ и времена одржавања јавног окупљања. Под местом окупљања подразумева се „сваки простор који је без услова или под истим условима, доступан индивидуално неодређеном броју лица“ (чл. 4, ст. 1 ЗЈО). Законодавац је појам „место окупљања“ везао за појам „јавног места“,¹⁰⁰ па се чини да је таквим решењем искључио правну заштиту окупљањима на приватном поседу који је отворен за јавност (на пример, тржни центри), иако су таква окупљања актуелна у упоредној уставној пракси и пракси ЕСЉП.¹⁰¹ Затворени простор је одређен као „простор, објекат или просторија ограђена или означена, у којој се врши окупљање и у коју се може ући или из ње изаћи само на за то одређеном простору“ (чл. 4, ст. 2 ЗЈО). Будући да обавеза пријаве постоји само за окупљања на отвореном простору, дефинисање „затвореног“ простора представља добро законско решење јер олакшава њихово разликовање, посебно када је реч о комбинованим просторима.¹⁰² Међутим, према наведеним критеријумима, стадиони се могу сматрати затвореним местом, па се на тај начин искључује обавеза пријаве, што може да буде изазов за органе реда.

Окупљање у покрету може се пријавити и одвијати као кретање учесника окупљања на одређеном простору (чл. 5 ЗЈО). Такво окупљање може се одвијати кретањем и заустављањем кретања на одређеним местима између места поласка и места завршетка кретања, што представља корак напред у односу на решење из чл. 3, ст. 2 ЗОГ-а, којим је било прописано да се јавни скуп у покрету може одвијати „само непрекинутим кретањем, осим на месту поласка и завршетка“.

Просторна ограничења одређена су одредбама чл. 6 ЗЈО, којима је прописано:

„Окупљање није дозвољено на месту на којем,
због карактеристика самог места или његове посебне

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ Просторна ограничења очигледно имају велики значај, будући да им је ЗЈО посветио чак три члана (4–6), више него било ком другом ограничењу или правном институту.

¹⁰⁰ Упор. Закона о јавном реду и миру, *Службени гласник РС*, бр. 6/06 и 24/18, чл. 3, тач. 2.

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

¹⁰² С. Југовић, 132.

намене, прети опасност од наступања угрожавања безбедности људи и имовине, јавног здравља, морала, права других или безбедности Републике Србије.

Под местом из става 1. овог члана, у смислу овог закона, сматра се простор испред здравствене установе, школе, предшколске установе, као и простор 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.“

Прописивање места на којима није дозвољено окупљање у складу је са одредбама чл. 54, ст. 1 Устава и чл. 11, ст. 1 ЕКЈП, којима је утврђено да је мирно окупљање грађана слободно, па из тога следи да је одржавање јавног окупљања начелно дозвољено на сваком месту.¹⁰³

Међутим, у тим одредбама постоји неколико спорних момената. Прво, оне садрже ограничења која су општа (генерална), бланкетна, апсолутна и претходна (*a priori*). Ограничења су општа јер не праве разлику између појединих облика окупљања (политичка, верска, хуманитарна, спортска и др.) већ се односе на сва јавна окупљања на одређеним местима. Ограничења су бланкетна јер забрањују сва јавна окупљања на одређеним местима, а закон истовремено не прописује овлашћење надлежног органа да испита објективне могућности за одржавање јавног окупљања на таквим местима, зависно од околности сваког конкретног случаја (*case by case*). Ограничења су апсолутна јер не познају изузетке. Поставља се питање због чега би мирно окупљање испред болнице којим се не ремети мир болесника и не омета приступ возила хитне помоћи или мирно окупљање испред школе или предшколске установе у време када се у њима не налазе деца, због „карактеристика“ самих тих места или њихове „посебне намене“, представљало претњу и опасност од угрожавања безбедности људи и имовине, јавног здравља, морала или права других. Ограничења су претходна јер су законом унапред утврђена. Друго, просторна ограничења сама по себи не могу бити довољна за задирање у слободу окупљања већ уз њих мора постојати неки од уставних разлога или разлога који су прописани ЕКЈП, будући да је чл. 54, ст. 4 Устава, слично као и чл. 11, ст. 2 ЕКЈП, утврђено да се слобода окупљања може законом ограничити „само

¹⁰³ Такво законско решење представља напредак у односу на чл. 2 ЗОГ-а којим је било прописано да се окупљања могу одржавати на за то „примереном простору“, а такви простори ће бити уређени актом општине, односно града.

ако је то неопходно ради заштите јавног здравља, морала, права других или безбедности Републике Србије“. Треће, нејасно је која су то места на којима би се самим одржавањем мирног окупљања кршила људска и мањинска права и слободе других и места на којима би се самим одржавањем мирног окупљања угрозио морал. Четврто, будући да је реч о „јавним“ окупљањима (чл. 1 ЗЈО), нејасно је која су то „јавна“ места која су затворена за јавност. У том смислу, добар путоказ за законодавца могла би да буду поједина упоредноправна решења која познају релативне законске забране окупљања у тзв. означеним подручјима (*designated area*)¹⁰⁴ или ограђеним подручјима (*befriedete Bezirke*).¹⁰⁵

Временско ограничење је уређено одредбама чл. 7 ЗЈО и њима је прописано да се јавна окупљања могу „одржавати, по правилу, између 6 и 24 часа“. Спонтана окупљања представљају изузетак јер се на таква окупљања не примењују временска ограничења (чл. 13, ст. 2 ЗЈО).

Промена места или времена одржавања окупљања понекад могу представљати погодна и сразмерна средства којим органи власти, уместо да забране окупљање, могу постићи сврху ограничења, ако притом учеснике не онемогуће да изразе своје мишљење и упуте жељену поруку (принцип пропорционалности).¹⁰⁶ Међутим, Уставни суд је поводом једне такве ситуације закључио да је променом локације одржавања окупљања надлежни орган учесницима окупљања онемогућио да се окупе на месту на коме су желели, а које је било предвиђено и дозвољено актом јединице локалне самоуправе о одређивању простора за окупљање грађана.¹⁰⁷ Такође, према пракси ЕСЉП, надлежни орган власти не може да мења датум који је организатор планирао за одржавање окупљања јер ако се окупљање одржи након што конкретно друштвено питање изгуби на значају, утицај тог скупа може бити озбиљно умањен.¹⁰⁸ Поводом сличног

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

¹⁰⁵ Вид. немачки Закон о безбедносно ограђеним подручјима за уставне органе Савеза (Gesetz zur Zusammenführung der Regelungen über befriedete Bezirke für Verfassungsorgane des Bundes, 8. Dezember 2008, BGBl. I S. 2366), чл. 1–3, https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl108s2366.pdf#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl108s2366.pdf%27%5D__1538823094517, 6. октобар 2018.

¹⁰⁶ OSCE/ODIHR, 50.

¹⁰⁷ Одлука Уж број 1918/2009 од 22. децембра 2011, *Службени гласник РС*, бр. 8/2012.

¹⁰⁸ ECtHR, *Bączkowski and Others v. Poland*, no. 1543/06, Judgment of 3 May 2007, para. 82, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%5B%5B%22001-80464%22%5D%5D%7D>, 25. јул 2018.

питања, на такво становиште стао је и Уставни суд закључивши да одржавање појединих скупова, по протеклу датума тог празника (у конкретном случају радило се о 8. марту) губи смисао и ослабљује поруку коју организатори окупљања желе да пошаљу јавности.¹⁰⁹

Осим тих ограничења, за време трајања ванредног или ратног стања могу се прописати мере привременог одступања од уживања слободе окупљања (чл. 200–202 Устава).¹¹⁰ Такве мере одступања од слободе окупљања прописиване су у Србији за време ратног стања (1999)¹¹¹ и ванредног стања (2003).¹¹²

5. ЗАКЉУЧАК

Слобода окупљања је основно право у демократском друштву и као такво не може се тумачити рестриктивно. Чланом 11 ЕКЉП јемчи се слобода „мирног“ окупљања, под којим се подразумева да његови организатори или учесници немају насилничке намере и да не изазивају nerede. Право на контрадемонстрације и могућност случајног насиља или nerede који могу настати због насилне реакције неистомишљеника нису легитиман основ за ограничење слободе окупљања. Држава има позитивну обавезу да предузме одговарајуће мере и обезбеди остваривање слободе мирног окупљања. Режим претходних дозвола није нужно повреда слободе мирног окупљања, али он не сме утицати на слободу окупљања као такву.

Слобода окупљања није апсолутна па, сагласно томе, чл. 11 ЕКЉП не спречава ограничење слободе окупљања у законом прописаним случајевима када је такво ограничење неопходно у демократском друштву у интересу националне безбедности или јавне безбедности, ради спречавања nerede или криминала, заштите здравља или морала или ради заштите права и слобода других. Постојање правног основа (легитимног циља) за задирање у слободу окупљања државе углавном успешно доказују пред ЕСЉП, али потешкоће настају када треба доказати да је такво задирање било неопходно у демократском друштву. Према пракси ЕСЉП, стандард „неопходно

¹⁰⁹ Одлука Уж број 4078/2010 од 29. фебруара 2012, *Службени гласник РС*, бр. 24/2012.

¹¹⁰ Обрад Стевановић, „Слобода и безбедност јавних окупљања у Републици Србији“, *Европске интеграције: правда, слобода и безбедност, том 1* (ур. Ђ. Ђорђевић), Београд 2016, 194.

¹¹¹ Уредба председника Републике Србије о окупљању грађана за време ратног стања, *Службени гласник РС*, бр. 17/99.

¹¹² Одлука вршиоца дужности председника Републике о проглашењу ванредног стања у Републици Србији, *Службени гласник РС*, бр. 21/03.

у демократском друштву“ подразумева постојање „хитне друштвене потребе“ и „сразмерног“ ограничења слободе окупљања. Хитна друштвена потреба ће постојати у ситуацији када уверљиви докази указују на то да постоји јасна и непосредна опасност за демократију. Ограничење слободе окупљања ће бити сразмерно ако доводи у равнотежу супротстављене интересе, односно ако се такво ограничење може сматрати оправданим с обзиром на стандарде који важе у демократском друштву.

Појединим категоријама лица (припадницима оружаних снага, полиције, државне управе), ЕКЉП не јемчи слободу окупљања на општи начин. Странцима се може ограничити слобода окупљања која је усмерена на политичко деловање.

За време рата или друге јавне опасности која прети опстанку нације, државе могу предузети мере којима се привремено одступа од слободе окупљања. Јавна опасност мора да буде непосредна и да угрожава организовани живот у земљи, а одступања морају да буду само у најнужнијој мери која изискује хитност ситуације.

Време, место или начин одржавања јавног скупа сами по себи не могу да буду оправдани разлози за ограничење слободе окупљања већ уз њих морају да буду испуњени услови које предвиђа чл. 11 ЕК. Промена места, времена или начина може представљати погодно/сразмерно средство којим органи јавне власти могу постићи сврху ограничења, уместо да забране јавно окупљање.

Слобода окупљања ужива заштиту чак и ако су током окупљања изражене идеје, мишљења и поруке непријатељске и увредљиве за друге људе, групе или поједине делове друштва. Критика власти или државних службеника не може бити једини основ за ограничење слободе окупљања. Подстрекавање на насиље и заговарање националне, расне или верске мржње представљају легитимне основе за ограничење слободе окупљања.

Правни стандарди које је ЕСЉП формулисао рестриктивним тумачењем основа за ограничење афирмишу и фаворизују уживање слободе мирног окупљања као једног од битних захтева демократије.

Доношењем Закона о јавном окупљању (2016) у Србији је значајно унапређен правни оквир за остваривање и заштиту права на слободу мирног окупљања и постигнут је виши ниво усаглашености националног права са правним стандардима Европске уније. Најзначајнија законска решења у том смислу су: признавање права на слободу окупљања свакоме (укључујући и странце), признавање права на одређене врсте окупљања на отвореном простору без обавезе пријављивања, дефинисање појма „затворен простор“ који олакшава утврђивање која окупљања подлежу обавези пријаве, ефикаснији

поступак управне заштите и увођење јединственог правног режима судске контроле аката којима се забрањује окупљање. Насупрот томе, кључне мањкавости Закона о јавном окупљању представљају: непостојање одредаба о правном режиму тзв. хитних окупљања, подвођење судске контроле под општи режим управног спора, ускраћивање правне заштите окупљањима на приватном поседу који је отворен за јавност (на пример, тржни центри) и опште (генералне), бланкетне, апсолутне и претходне (*a priori*) забране окупљања на одређеним местима.

Имплементацијом правних стандарда Европске уније у овој области унапређен је квалитет националног правног оквира за остваривање слободе мирног окупљања и створени су услови за виши ниво правне заштите коју обезбеђује Уставни суд.

ЛИТЕРАТУРА (REFERENCES)

- Barnett, H., *Constitutional and Administrative Law*, London – New York 2009.
- Беширевић, В. *et al.*, *Коментар Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода*, Београд 2017. (Beširević, V. *et al.*, *Komentar Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda*, Beograd 2017)
- Dimitrijević, V. *et al.*, *Međunarodno pravo ljudskih prava*, Beograd 2007.
- Dimitrijević, V., Paunović, M., Đerić, V., *Ljudska prava*, Beograd 1997.
- Ђурђевић, Н., „Слобода окупљања према Европској конвенцији о људским правима и Пovelљи о основним правима ЕУ“, *Правни систем Србије и стандарди Европске уније и Савета Европе* (ур. Станко Бејатовић), Крагујевац 2009. (Đurđević, N., „Sloboda okupljanja prema Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima i Povelji o osnovnim pravima EU“, *Pravni sistem Srbije i standardi Evropske unije i Saveta Evrope* (ur. Stanko Bejatović), Kragujevac 2009)
- Gomien, D., *Kratak vodič kroz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima*, Beograd 1994.
- Harison, R., *Demokratija*, Beograd 2004.
- Janis, M. W., Kay, R. S., Bradley, A. W., *European Human Rights Law: Text and Materials*, Oxford 1995.
- Југовић, С., „Поглед на (нова) законска решења о јавним окупљањима у Републици Србији од 2016. године“, *Полиција и правосудни органи као гаранти слободе и безбедности у правној држави*,

- том 1 (ур. Биљана Симеуновић Патић), Београд 2017. (Jugović, S., „Pogled na (nova) zakonska rešenja o javnim okupljanjima u Republici Srbiji od 2016. godine“, *Policija i pravosudni organi kao garant slobode i bezbednosti u pravnoj državi, том 1* (ур. Biljana Simeunović Patić), Beograd 2017)
- Krstić, I., Marinković, T., *Evropsko pravo ljudskih prava*, Beograd 2016.
- Мил, Ц. С., *О слободи*, Београд 2007. (Mil, Dž. S., *O slobodi*, Beograd 2007)
- Милосављевић, В., *Увод у теорију уставног права*, Београд 2011. (Milosavljević, B., *Uvod u teoriju ustavnog prava*, Beograd 2011)
- Милосављевић, Б., Поповић, Д. М., *Уставно право*, Београд 2009. (Milosavljević, B., Popović, D. M., *Ustavno pravo*, Beograd 2009)
- Nikolić, O., „Sloboda okupljanja i udruživanja“, *Strani pravni život* 1–3/2002.
- Nowak, M., *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, Kehl – Arlington 2005.
- OSCE/ODIHR, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, Warsaw – Strasbourg 2010, <https://www.osce.org/odhr/73405?download=true>, 13. јул 2018.
- Popović, D., *European human rights law – a manual*, The Hague 2013.
- Поповић, Д., *Европско право људских права*, Београд 2012. (Popović, D., *Evropsko pravo ljudskih prava*, Beograd 2012)
- Симовић, Д., Аврамовић, Д., Зекавица, Р., *Људска права*, Београд 2013. (Simović, D., Avramović, D., Zekavica, R., *Ljudska prava*, Beograd 2013)
- Симовић, Д., Станковић, М., Петров, В., *Људска права*, Београд 2018. (Simović, D., Stanković, M., Petrov, V., *Ljudska prava*, Beograd 2018)
- Стевановић, О., „Слобода и безбедност јавних окупљања у Републици Србији“, *Европске интеграције: правда, слобода и безбедност, том 1* (ур. Ђ. Ђорђевић), Београд 2016. (Stevanović, O., „Sloboda i bezbednost javnih okupljanja u Republici Srbiji“, *Evropske integracije: pravda, sloboda i bezbednost, том 1* (ур. Đ. Đorđević), Beograd 2016)
- Vasak, K., „Human Rights: A Thirty-Year Struggle: the Sustained Efforts to give Force of law to the Universal Declaration of Human Rights“, *UNESCO Courier* 30:11/1977, <http://unesdoc.unesco.org/images/0007/000748/074816eo.pdf>, 15. јул 2018.

Danilo Stevandić, PhD

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

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

Summary

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

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

Article history:
Received: 4.12.2018.
Accepted: 7.2.2019.