

НАУЧНО-СТРУЧНИ СКУП СА МЕЂУНАРОДНИМ УЧЕШЋЕМ

Тара, 23-25. мај 2017. године

**ПОЛИЦИЈА И ПРАВОСУДНИ  
ОРГАНИ КАО ГАРАНТИ СЛОБОДЕ И  
БЕЗБЕДНОСТИ У ПРАВНОЈ ДРЖАВИ**

**Том 1**

Тематски зборник радова

КРИМИНАЛИСТИЧКО-ПОЛИЦИЈСКА АКАДЕМИЈА  
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ УНИВЕРЗИТЕТА У КРАГУЈЕВЦУ  
ФОНДАЦИЈА „ХАНС ЗАЈДЕЛ“

Београд, 2017.

# ПОГЛЕД НА (НОВА) ЗАКОНСКА РЕШЕЊА О ЈАВНИМ ОКУПЉАЊИМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ ОД 2016. ГОДИНЕ<sup>1</sup>

Проф. др Сретен Југовић

*Криминалистичко полицијска академија, Београд*

**Апстракт:** У првом делу рада износе се најзначајнија теоријско-правна гледишта о појмовном одређењу слободе окупљања. Потом се наводи генеза нормативног развоја слободе окупљања у Србији. У централном делу рада критички се анализирају најзначајније одредбе Закона о јавном окупљању од 2016. године, пре свега оне које се односе на пријављивање, одржавање, ограничавање и прекид јавног окупљања, као и друге које се тичу остваривања и заштите права на мирно окупљање и слободу изражавања. Закључује се да је Закон у великој мери усаглашен са Уставом од 2006. године. Али, Закон садржи анахроне и донекле ригидне одредбе о месту окупљања, као и о неделотворној судској контроли управних аката којима се забрањује јавно окупљање, будући да нису предвиђени посебни (краћи) рокови за поступање Управног суда, нити је предвиђен хитан поступак решавања у управном спору, што је, уз недостатак одредаба о контроли прекида окупљања, и највећи недостатак Закона.

**Кључне речи:** јавно окупљање; пријављивање; забрана јавног окупљања; прекид јавног окупљања; судска контрола јавног окупљања.

---

<sup>1</sup> Рад је настао у оквиру интерног пројекта Криминалистичко полицијске академије, под називом *Криминалитет у Србији и инструменти државне реакције*, за период 2015–2019.

## ТЕОРИЈСКОПРАВНИ ПОЈАМ СЛОБОДЕ ОКУПЉАЊА

Јавно окупљање представља колективни скуп или збор ради немог или вербалног јавног изражавања колективног става или мишљења на отвореном или у затвореном простору.<sup>2</sup> Истиче се још да израз „јавни скуп“ означава различита мирна окупљања, у циљу јавног изражавања ставова да би се одбраниле одређене идеје или остварили интереси.<sup>3</sup> Међутим, не ужива свако окупљање грађана државну заштиту. Да би окупљање уживало посебну заштиту државе оно треба да је усмерено ка јавном деловању<sup>4</sup>, без обзира на то у ком облику је организовано и из којих побуда. Дакле, „појам мирног окупљања је широк и за његово постојање није од значаја сврха окупљања, која не мора бити политичка, него се може заснивати на другим тежњама, попут друштвених, верских, културних и сличних. За постојање поменутог појма није од значаја ни облик окупљања“.<sup>5</sup> Постоји мноштво врста и облика јавних окупљања (зборови, демонстрације, манифестације, протестне поворке, и др.). Изрази јавно окупљање и јавни скуп користе се као синоними.<sup>6</sup>

У теорији су се искристалисала три обележја појма јавног окупљања, то су<sup>7</sup>: 1) привремени карактер трајања, тј. његова привремена природа (по томе се разликује од трајнијих облика окупљања (нпр. удруживања); 2) организовање ради остваривања одређене сврхе или циља (по томе се разликује од случајних (спонтаних) јавних окупљања); 3) конкретан циљ окупљања је јавно изражавање идеја или мишљења да би се остварили одређени интереси. Поједини аутори као четврто обележје појма јавни скуп додају и примереност простора за јавно окупљање.<sup>8</sup> Међутим, простор је саставни (законски) елемент остваривања слободе јавног окупљања, али не и његово суштинско обележје.

Међутим, збирном поимању јавног окупљања претходио је дуг историјски развој. Тако се у француском праву прави разлика између јавних скупова, манифестација и јавног збора<sup>9</sup>, а у немачком праву слобода окупљања је основно право које сме да се ограничава само уставом, а забрана или растурање јавног скупа долазе у обзир само као крајња мера, при чему морају постојати чиње-

2 Стојановић, Д., *Уставно право*, Свен, Ниш, 2007, стр. 357.

3 Colliard, C. A., Leteron R., *Libertes publiques*, 8 edition, Editions Dalloz, Paris, 2005, p. 499.

4 Димитријевић, В., и др., *Међународно право људских права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2007, стр. 250.

5 Поповић, Д., *Европско право људских права*, Београд, 2012, стр. 358.

6 У овом раду тим изразима даје се истоветно значење.

7 V. Petrov, D. Simović, S. Jugović, THE ENFORCEMENT AND PROTECTION OF FREEDOM OF ASSEMBLY IN THE REPUBLIC OF SERBIA, *Tematski Zbornik radova međunarodnog značaja „Dani Arčibalda Rajsa“*, Tom 2, Volume 2, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2015, str. 249–257.

8 Ђ. Gardašević, Pravo na javno okupljanje u hrvatskom i komparativnom pravu, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 3/2011, str. 490–497.

9 *Ibidem*

нице које оправдавају претпоставку угрожавања безбедности.<sup>10</sup> Такође, у немачком праву постоји разлика између јавних окупљања и нејавних окупљања, што одговара разлици између јавног и приватног скупа у француском праву.

Слободу мирног окупљања зајемчују међународни документи (члан 21 Пакта о грађанским правима, члан 11 Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода (ЕКЉП)). Само, слобода окупљања није право апсолутног карактера, већ подлеже ограничењима. ЕКЉП предвиђа да се за вршење овог права не смеју постављати никаква ограничења, осим оних која су прописана законом и неопходна су у демократском друштву у интересу националне или јавне безбедности, ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља или морала, или ради заштите права и слобода других. Поменута конвенција предвиђа могућност да се законом ограничи вршење слободе јавног окупљања припадницима оружаних снага, полицији или државној управи. За ограничавање слободе мирног окупљања наведених категорија није потребно испунити услове неопходности у демократском друштву и сразмерности, већ је једино неопходно да то ограничење буде предвиђено законом. Уколико понашање учесника неког скупа постане насилничко, такво окупљање није више заштићено одредбама ЕКЉП.<sup>11</sup>

Досадашња пракса Европског суда за људска права прецизирала је садржину слободе јавног окупљања.<sup>12</sup> Тако, „слобода мирног окупљања не обухвата само скупове који се одржавају на једном месту, већ и јавне поворке. То је, штавише, слобода коју могу уживати не само учесници као појединци у таквим демонстрацијама, већ и они који је организују, укључујући и колективитете као што је удружење предлагача“.<sup>13</sup> Ограничавање слободе окупљања може се кретати у оквирима позитивноправног поретка државе и јуриспруденције Европског суда. Илустративна може бити одлука Европског суда у којој је заузет став да „општа забрана демонстрација може бити оправдана само уколико постоји стварна опасност да се оне претворе у немире који се не могу спречити другим мање оштрим мерама.“<sup>14</sup> С тим у вези, органи власти, такође, морају имати у виду последице забране демонстрација које не представљају претњу по јавни ред. Само ако штете од таквих демонстрација, које се спречавају таквом забраном, очигледно превагну над питањима безбедности која оправдавају разлоге забране, и уколико не постоји могућност да се избегну такве непожељне споредне последице забране уским ограничењем њене примене у погледу територије и трајања, забрана се може сматрати неопходном у смислу члана 11 став 2 Конвенције“. Према томе, мирна окупљања се строго рестриктивно ограничавају.

10 Н. Lisken; Е. Denninger, *Handbuch des Polizeirechts*, Munchen, 1992, стр. 154; С. Милетић, С. Југовић, *Право унутрашњих послова*, КПА, Београд, 2016, стр. 242–244.

11 Д. Поповић, *op. cit.*, 363.

12 V. Petrov, D. Simović, S. Jugović, *op. cit.*, стр. 250.

13 *Christians against Racism and Fascism v. UK* (1980).

14 *Rassemblement juraissen v. Switzerland* (1979).

## ЗАКОНСКИ ОБЛИЦИ И МЕСТА ЈАВНИХ ОКУПЉАЊА

У Србији се, као и у другим европским државама, слобода окупљања традиционално зајемчује уставом, а ближе уређује законом. После Другог светског рата материја о јавним окупљањима (скуповима) била је регулисана савезним, Основним законом о јавним скуповима<sup>15</sup>, све до доношења уставних амандмана из 1971. године, када је чланом 16, став 1, тачка 1 Уставног Закона за спровођење уставних амандмана XX–XLI<sup>16</sup> одређено да престаје важност одређеног закона даном доношења одређеног републичког односно покрајинског закона, а најкасније до 31. децембра 1971. године. Амандманима је, дакле, извршена прерасподела надлежности у корист република, тако да је и материја јавних скупова „пресељена“ у надлежност републичког (и покрајинског) законодавства. Социјалистичка Република Србија донела је Закон о јавним скуповима 1972. године,<sup>17</sup> који се, уз незнатне измене примењивао две деценије, све до доношења Закона о окупљању грађана из 1992. године (у складу са уставним променама од 1990. године), а тај закон се примењивао до 2015. године, док га Уставни суд одлуком није прогласио неуставним. Нови Закон о јавном окупљању донесен је 2016. године, а иначе требало га је донети још 2007. године, након Устава од 2006. године. Тако је постојала дискрепанца између уставних и законских одредаба о јавним окупљањима грађана целих девет година (уставни рок за усклађивање закона истекао је годину дана након доношења Устава, дакле још 2007. године). О потреби усаглашавања застарелих законских одредаба о окупљању грађана са одредбама Устава из 2006. године одавно је указивано у нашој стручној литератури.<sup>18</sup>

Слобода окупљања уређена је важећим уставом Србије<sup>19</sup> (из 2006. године) друкчије у односу на Устав Србије из 1990. године. Слобода збора и другог мирног окупљања зајамчена је овим као и претходним уставом, што значи да су јавна окупљања грађана слободна, дакле јавна окупљања се не одобравају, већ се слобода окупљања остварује непосредно на основу Устава, само се законом може прописати начин остваривања (и ограничити из уставних разлога). И важећи, као и претходни устав, као врсте слободе окупљања наводи зборове и друга окупљања, и тако задржава отворени карактер тог појма („зборови, демонстрације и друга окупљања“, члан 54, став 3), што је начелно исправан приступ, будући да је устав, по правилу, акт високог нивоа општости. Међутим, Устав је донео две битне новине у вези са правом на слободу окупљања. Прва се односи на пријављивање јав-

15 *Сл. лист СФРЈ*, бр. 15/65.

16 *Сл. лист СФРЈ*, бр. 29/71.

17 *Сл. гл. СРС*, бр. 53/72, 30/77.

18 Више о томе: V. Petrov, D. Simović, S. Jugović, *op. cit.*, str. 257.

19 *Сл. гл. РС*, бр. 88/2006.

них скупова, а друга на нешто измењене (проширене) разлоге за ограничавање слободе окупљања. Наиме, у члану 54 Устава Србије каже се: „мирно окупљање грађана је слободно (став 1); окупљање у затвореном простору не подлеже одобрењу, ни пријављивању (став 2); зборови, демонстрације и друга окупљања грађана на отвореном простору пријављују се државном органу, у складу са законом (став 3); слобода окупљања може се законом ограничити само ако је то неопходно ради заштите јавног здравља, морала, права других или безбедности Републике Србије (став 4)“.

Чланом 3 Закона о јавном окупљању (даље Закон)<sup>20</sup> јавно окупљање је одређено као „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 Закона сматрају се и други облици окупљања којима је сврха остваривање верских, културних, хуманитарних, спортских, забавних и других интереса“. Као што се види, Закон наводи поједине врсте и облике јавних окупљања, при чему задржава отворен карактер тог појма, не ограничавајући и не сужавајући окупљања на само она наведена у Закону, што је исправан приступ. Притом, у Закону се, као и у његовом претходнику, издвајају окупљања у покрету (члан 5). „Окупљање се може пријавити и одвијати и као кретање учесника окупљања на одређеном простору. Окупљање у покрету може се одвијати кретањем и заустављањем кретања на одређеним местима између места поласка и места завршетка кретања.“ Међутим, Законом нису предвиђене посебне обавезе организатора јавних окупљања у складу са одређеним врстама и облицима окупљања, већ су утврђене исте дужности за организаторе свих окупљања. Због промене концепције својине и безбедносних проблема на спортским окупљањима, чини се да је било целисходно за ту врсту окупљања предвидети посебан режим.

Место окупљања је такође елемент законског појма јавног окупљања (члан 4–7). Законодавац приликом одређивања места за одржавање окупљања комбинује позитиван и негативан приступ, прописујући услове које места треба да испуњавају, као и места на којима окупљања нису дозвољена. У начелу, простор је примерен ако је приступачан и погодан за окупљање лица чији број и идентитет нису унапред одређени („сваки простор који је без услова или под условима доступан индивидуално неодређеном броју лица“). И, друго, простор треба да је приступачан и погодан, због карактеристика самог места или његове посебне намене да не доводи до угрожавања безбедности људи и имовине, јавног здравља, морала, права других или безбедности Републике Србије (уставни разлози за ограничавање слободе окупљања). Под недозвољеним местима за окупљање према Закону сматра се простор испред здравствене установе, школе, предшколске установе, као и простор испред објекта од стратешког и посебног значаја

---

20 *Сл. гласник РС*, бр. 6/2016.

за одбрану и безбедност Републике Србије. Окупљање није дозвољено ни 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. Законом је задржано раније решење према којем се простори који (ни)су примерени за одржавање јавних окупљања одређују (се) актом општине, односно града (члан 24). Ова одредба је свакако анахрона, а чини се и у супротности са Уставом, јер ограничења права и слобода могуће је утврђивати само законом, у складу са Уставом, уз примену прецизних, односно објективних критеријума, а не и актом слабије снаге од закона (члан 20 Устава Србије). На том простору јавни скуп се може одржавати, по правилу, у времену између 6 и 24 часа (члан7).

Од посебног значаја је што се Законом дефинише затворени простор (члан 4, став 2), будући да постоји обавеза пријављивања окупљања само на отвореном простору. „Затворени простор... јесте 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 месту.“ Тако се разрешава дилема о томе шта се сматра затвореним простором, будући да су неки простори комбиновани. Само, по оваквом одређењу и стадиони су затворени простори, а то значи да не постоји обавеза пријављивања спортских окупљања. Стога је требало предвидети дужности пријављивања у складу са појединим облицима окупљања. Овако полиција једино оперативним радом може доћи до информација које су за њу битне, да би се организовала за обезбеђење тих окупљања (у затвореном простору).

## ПРИЈАВА И ОГРАНИЧАВАЊЕ СЛОБОДЕ ОКУПЉАЊА

Државе на различите начине уређују слободу мирног окупљања. У појединим државама неопходна је само пријава скупа. Слобода окупљања је рестриктивније постављена уколико се тражи претходна дозвола или одобрење за одржавање мирног окупљања. У досадашњој јуриспруденцији Европског суда заузет је став да подвргавање скупова систему дозвола није, у начелу, у супротности са зајемченом слободом збора, јер власти треба да обезбеде мирну природу скупа.<sup>21</sup> Према томе, чини се да ја превише либералан захтев из Устава да се само пријављују мирна окупљања на отвореном простору.

Закон следи уставотворца и уређује пријављивање окупљања на отвореном простору, као и садржину пријаве (члан 12–14). Пријављивање се врши надлежној организационој јединици МУП-а, по месту окупљања, лично, препорученом поштом или електронским путем, најкасније пет дана пре

---

21 *Rassemblement juraisissen v. Switzerland* (1979).

времена одређеног за почетак одржавања скупа. Методом негативне енумерације набројани су скупови који се не пријављују (члан 13), а то су поред окупљања у затвореном и верска окупљања, и друга традиционална народна окупљања, вашари, сабори, свадбе, погребни; државне свечаности, као и спонтана мирна окупљања, без организатора, као непосредна реакција на одређени догађај. Писана пријава садржи податке о организатору скупа, вођи окупљања, месту и времену одржавања, програму и циљу окупљања, мерама које је организатор преузео, траси кретања за окупљање у покрету и др. Полиција може одредити рок од 12 часова за допуну пријаве.

Ограничавање слободе окупљања уређено је чланом 8 Закона. Поред уставних разлога за забрану јавног окупљања (ради заштите јавног здравља, морала, права других или безбедности Републике Србије), Законом се као разлози још наводе безбедност људи и мовине, позивање и подстицање на оружани сукоб, или насиље, кршење људских права и слобода, 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. Законски разлози су усклађени са уставним и разлозима за ограничење слободе окупљања из ЕКЉП.

Ако полиција утврди постојање неког од разлога (или више њих) за ограничавање, доноси решење „којим се не дозвољава одржавање окупљања“ (члан 15, став 1). Формулација „којим се не дозвољава“ је погрешна, како језички тако и суштински. Јер не одобравају се јавна окупљања, већ су она слободна, само се пријављују она на отвореном простору. Дакле, није систем дозвола или одобравања, па да се у решењу каже „не дозвољава се“, већ се окупљање ограничава или изузетно забрањује, због чега то треба и рећи правилно. Рок за доношење решења о забрани окупљања је „најкасније 96 часова пре пријављеног времена за почетак скупа“ (члан 15, став 2). Против решења је дозвољена жалба МУП-у Републике Србије у року од 24 часа од пријема решења, која не одлаже извршење решења. МУП одлучује по жалби без одлагања, а најкасније у року од 24 часа од пријема жалбе. Тако се постиже процесно својство коначности одлуке којом се забрањује окупљање до времена заказаног окупљања, што је принцип Европског суда. Европски суд у пресуди *Бачковски и други против Пољске* (2007), закључио је „да би се неки правни лек сматрао ефикасним, он мора обавезивати надлежни орган да донесе одлуку тако да коначна одлука уследи пре датума за који је било предвиђено одређено окупљање“.

Против другостепеног решења може се покренути управни спор пред надлежним (Управним) судом. Притом, пропуст је стручних обрађивача и законодавца што нису предвиђени краћи рокови за подношење тужбе и поступање по тужби, односно што није предвиђено да је поступак Управног суда хитан. Тако је судска контрола аката којима се ограничава слобода

окупљања остављена у општем режиму судске контроле управе, а тиме је прилично обесмишљена, премда је то карактеристично за управно право (управа има ексклузивно право да сама себи доноси извршни наслов, а судска контрола може уследити тек накнадно, док у грађанском праву суд доноси извршни наслов унапред).<sup>22</sup>

Окупљање се може и спречити или прекинути уколико уочи одржавања окупљања или у току његовог трајања наступи неки од разлога за забрану (из члана 8). Само том приликом полиција не доноси решење, мада решење по ЗУП-у може бити и усмено, већ издаје наређење о прекиду окупљања и усмено га саопштава организатору или вођи окупљања, односно учесницима (члан 19, став 1). Писана наредба (*sic!*) о прекиду окупљања доставља се организатору најкасније 12 сати од тренутка усменог саопштавања. Организатор или вођа окупљања дужан је да учесницима окупљања одмах саопшти да је окупљање прекинуто и да затражи да се окупљени мирно разиђу. Ако организатор, вођа или учесници не поступе у складу са наређењем полиција ће предузети законске и пропорционалне мере ради разиласка учесника окупљања и успостављања јавног реда (члан 19, став 3).

Није спорно да полиција може да прекине окупљање које више није мирно, у случају јасне и непосредне опасности по јавни ред, безбедност, здравље или морал, тако што „на лицу места“ доноси одлуку („наређење“) и ту исту одлуку одмах извршава. Само што треба приметити да наређење и наредба о прекиду окупљања *explicite* остају изван домаћаја правне и судске контроле у смислу Закона, што је недопустиво. Много је напредније било раније решење према којем је доношено усмено решење, а писмено решење је сачињавано и достављано сазивачу у року од 12 часова. Против тог решења могла су се користити правна средства и водити судски спор под условима из тадашњег закона. А против наређења (или наредбе! – редакторски пропуст, у истом члану једанпут се говори о наређењу а други пут о наредби) тако нешто није могуће. Штавише, нејасна је правна природа наредбе. Чини се да је она по својој природи (обележјима) управни акт, и да би писана наредба требало да садржи елементе које садржи и решење. Закон у члану 23 упућује на супсидијарну примену ЗУП-а, што значи да важи општи законски рок за жалбу из ЗУП-а (15 дана), као и рок за решавање по жалби од стране другостепеног органа (месец односно два месеца), а то значи да је та контрола неделотворна.

## ОБЕЗБЕЂИВАЊЕ ЈАВНИХ ОКУПЉАЊА

Послове који се односе на обезбеђивање јавног окупљања обавља полиција, а послове одржавања реда на скупу, као и према претходном зако-

<sup>22</sup> О разлици између управноправних и грађанскоправних односа више у: Р. Марковић, *Управно право*, Београд, 2002, стр. 39–45.

ну и упоредном законодавству, организатор окупљања. У члану 9 каже се: „Послове заштите безбедности људи и имовине, безбедности Републике Србије, заштите јавног здравља, морала, права других и друге послове који се односе на одржавање окупљања обавља МУП и други надлежни органи“. Требало је јасно рећи да полиција обезбеђује учеснике окупљања (нпр. од противдемонстраната), као и друге грађане. Према Европском суду „истинска, стварна слобода мирног окупљања не може се свести на просту дужност државе да се не меша“.<sup>23</sup> У том смислу, уколико је потребно, држава треба да обезбеди и полицијску заштиту, а у појединим ситуацијама и да забрани противдемонстрације.<sup>24</sup>

У односу на слободу окупљања држава има двоструку обавезу. С једне стране, обавеза државе је негативна и она подразумева уздржавање од свих активности које би ометале мирна окупљања. С друге стране, позитивна обавеза државе значи да је она дужна да обезбеди остваривање овог права, без страха од физичког насиља других лица. Остваривање слободе окупљања неопходно је да буде праћено уобичајеним мерама одржавања реда. Приликом обезбеђивања мирних окупљања полиција је у деликатној ситуацији. Од ње се очекује и она је дужна да свакоме обезбеди мирно уживање права на мирно окупљање, дакле да заштити учеснике скупа, нпр. демонстранте од противдемонстраната, али од ње се такође очекује, и она је дужна да заштити и јавни ред, људе и имовину, као и безбедност Републике, ако треба и од учесника јавног скупа, нарочито у случају грађанских нередата. Тек када мирно окупљање прерасте у ремећење јавног реда и безбедности, полиција се руководи принципом опортунитета (избора приоритета) и, по правилу, у зависности од ситуације, предност даје јавном реду наспрам слободе окупљања, дакле настоји да успостави јавни ред, који има приоритет и представља „виши циљ“ од остваривања слободе окупљања, које је из мирног окупљања очевидно прерасло у „немирно“ окупљање. Али она и тада не сме прекомерно употребљавати принуду.

## УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

У Србији је тек протеком десет година од Устава из 2006. године донесен Закон о јавном окупљању. Лаконски посматрано, Закон је усаглашен са уставним одредбама о слободи окупљања. У основи, али не сасвим, Закон предвиђа услове за делотворно остваривање и заштиту слободе јавних окупљања. Добре стране новог Закона су те што он исцрпније наводи облике јавних окупљања, конкретизује либералан захтев из Устава у погледу затвореног простора, тако што одређује шта се сматра затвореним простором, будући да не постоји обавеза пријављивања јавних окупљања у затвореном

23 Plattform “Ärzte für das Leben v. Austria” (1988).

24 В. Димитријевић и др., *op. cit.*, стр. 251.

простору. То је значајно, јер се на тај начин разрешава дилема о просторима који се могу сматрати како затвореним тако и отвореним (нпр. стадиони и сличне хале), и тиме олакшава примена Закона. Такође, Законом су исправно обједињени ранији двоструки разлози за привремену и „трајну“ забрану јавних окупљања, као и двоструки поступак судске контроле аката којима се забрањује јавно окупљање у један, јединствен режим.

Међутим, Закон садржи и озбиљније номотехничке и садржинске недостатке. Најпре, требало је у складу са посебним врстама јавних окупљања предвидети и пријављивање окупљања, као и посебне обавезе организатора према одређеним врстама и облицима окупљања. Ово се посебно односи на спортска окупљања, услед проблема који прате спортска окупљања и вероватне приватизације спортских клубова које ће уследити. Према садашњим законским одредбама, не постоји дужност пријављивања окупљања на стадионима! Затим, Закон садржи погрешне формулације о доношењу решења којим се „не дозвољава“ окупљање, као да окупљања нису зајемчена Уставом и да важи режим дозвола или одобрења, а не пријаве. Даље, Законом јесте обезбеђена контрола законитости и целисходности решења којима се забрањује јавно окупљање, постоји могућност изјављивања жалбе МУП-у у кратком року (24 часа), и утврђена је 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, што је европски стандард (из ЕКЉП и јуриспруденције Европског суда). Али, изостале су одредбе о кратком року за могућност покретања управног спора пред Управним судом, као и одредбе о хитности поступка у којем Управни суд одлучује о законитости решења. Уместо тога, судска контрола аката којима се ограничава слобода окупљања подведена је под општи режим управног спора, а то значи да она следи увелико након времена заказаног за одржавање јавног окупљања. Тиме се судска контрола прилично обесмишљава. Коначно, највећи пропусти односе се одредбе о наређењу, односно наредби којима се прекида јавно окупљање, које нису обухваћене правном заштитом из Закона. Против тог наређења (у Закону се погрешно каже „наредба“, а оне су у управном праву врста подзаконских прописа, имају општи значај, стога су у овом случају непосредне за непосредно и моментално прекидање јавног окупљања, јер се објављују у „Службеном гласнику“) могу се евентуално користити правна средства из општег управноправног режима, у општим роковима (жалба и тужба), која увелико долазе после времена одређеног за окупљање.

Општи је утисак да се стручни обрађивач и законодавац нису потрудили да донесу савремен Закон, у складу са теоријским достигнућима и уставно-судском праксом и праксом Европског суда у области окупљања грађана. Уместо тога, само су са Уставом усаглашене очевидно неуставне одредбе (које је садржао ранији закон а које су касиране од стране Уставног суда).

Тако је пропуштена још једна у низу прилика да се донесе савремен, писмен и јасан закон који би одговарао савременим друштвеним условима остваривања и заштите слободе окупљања у Републици Србији.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Colliard, C-A., Leteron R., *Libertes publiques*, 8 edition, Editions Dalloz, Paris, 2005.
2. Димитријевић, В., и др., *Међународно право људских права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2007.
3. Gardašević, Đ., *Pravo na javno okupljanje u hrvatskom i komparativnom pravu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 3/2011.
4. Liskén, H., Denninger, E., *Handbuch des Polizeirechts*, Munchen, 1992.
5. Марковић, Р. *Управно право*, Београд, 2002.
6. Милетић, С., Југовић, С., *Право унутрашњих послова*, Криминалистичко полицијска академија, Београд, 2016.
7. Petrov, V., Simović, D., Jugović, S., THE ENFORCEMENT AND PROTECTION OF FREEDOM OF ASSEMBLY IN THE REPUBLIC OF SERBIA, *Tematski Zbornik radova međunarodnog značaja „Dani Arčibalda Rajsa“*, Tom 2, Volume 2, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2015, str. 249-257.
8. Поповић, Д., *Европско право људских права*, Београд, 2012.
9. Симовић, Д., Аврамовић, Д., Зекавица, Р., *Људска права*, КПА, Београд, 2013.
10. Симовић, Д., Зекавица, Р., *Полиција и људска права*, КПА, Београд, 2012.
11. Solyom, P., *The Constitutional Principles of Freedom of Assembly in Hungary, Fundamentum*, 5/2008, pp. 36–45.
12. Стојановић, Д., *Уставно право*, Свен, Ниш, 2007.

## AN OVERVIEW OF (NEW) LEGISLATIVE RULES ON PUBLIC ASSEMBLIES IN THE REPUBLIC OF SERBIA OF 2016

**Full Professor Sreten Jugović, PhD**  
*Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade*

**Abstract:** The central part of the paper analyses critically the most important provisions of the Public Assembly Act of 2016, with primary focus on those pertaining to the notification, holding, restriction and termination of public assemblies, as well as others concerning the ex-

ercise and protection of the right to peaceful assembly. It is concluded that the Act largely complies with the 2006 Constitution. However, it contains anachronistic and somewhat rigid provisions on the location of assemblies and the ineffective judicial review of administrative acts prohibiting public assemblies, as it sets no special (shorter) deadlines for actions by the Administrative Court, nor does it provide for the urgent administrative dispute resolution procedure, which failure, along with the lack of provisions for the review of termination of assemblies, constitutes a major deficiency of the Act.

**Keywords:** public assembly, notification, prohibition of public assemblies, termination of public assemblies, judicial review for public assemblies.