

Mršević Z., (2015) **OEBS/ODIHR standardi regulisanja javnog okupljanja - primer Srbije. 449-465**

Urednice Mina Zirojević, Vesna Ćorić

U: *ČETRDESET godina od potpisivanja helsinškog završnog akta = 40 years since the signing of the Helsinki final act*

Institut za uporedno pravo. Beograd.

ISBN 978-86-80186-10-8

COBISS.SR-ID 301147655

.SR-ID 301147143

*Ključne reči:* OEBS/ODIHR standardi za slobodu javnog okupljanja, Smernice za slobodu javnog okupljanja, projekat „Posmatranje javnog okupljanja“ Misije OEBSa u Srbiji i ODIHRA

## **OEBS/ODIHR standardi regulisanja javnog okupljanja - primer Srbije<sup>1</sup>**

*Rezime.* U ovom tekstu prezentirani su OSCE/ODIHR standardi regulisanja slobode javnog okupljanja, s obzirom na potrebu konstatovanja njihove sadržine i relevantnosti primene u Srbiji. Ono što podvlači interes za detaljnim upoznavanjem s tim standardima je činjenica višegodišnjeg kontinuiranog odstupanja u domaćoj praksi od međunarodnih standarda za slobodu javnog okupljanja a o čemu redovno izveštavaju nevladine organizacije za ljudska prava (posebno Beogradski centar za ljudska prava i Jukom), kao i nezavisne institucije, Poverenica za zaštitu ravnopravnosti, Zaštitnik građana i Ustavni sud. Interes za OSCE/ODIHR standarde koji regulišu slobodu javnog okupljanja je posebno prisutan ove, 2015. godine kada Srbija ima ulogu predsedavajuće države OSCEa. Naime, jedan od osnova kredibiliteta OSCEa je ostvarivanje liderstva na osnovu sopstvenog primera, tako da država koja predsedava OSCEom, ima podvučenu potrebu da i sama dosledno poštuje osnovne vrednosti Helsinškog finalnog akta i druge OSCE obaveze. Svrha ovog teksta je dakle, da ukaže pravce kojim bi trebalo da se kreće konačno usaglašavanje oblasti slobode javnog okupljanja sa OSCE/ODIHRovim, ali preko njih i drugim međunarodnim standardima na koje se ti standardi oslanjaju.

*Ključne reči:* OSCE/ODIHR standardi za slobodu javnog okupljanja, Smernice za slobodu javnog okupljanja, projekat „Posmatranje javnog okupljanja“ Misije OEBSa u Srbiji i ODIHRA

### **1. Uvod**

*„Narod mora da se okuplja i protestuje ispred policijskih uprava, e da bi policija imala uvid i kontrolu nad situacijom, a i da se ne aka brate po kojekakvim ćorbudžacima.“*

*Radoje Domanović (Stradija)*

---

<sup>1</sup> Ovaj tekst je nastao kao deo projekta: *Društvene transformacije u procesu evropskih integracija - multidisciplinarni pristup*, koji je finansiran od strane Ministarstva za nauku i tehnološki razvoj br. III 47010, a na kome je autorka angažovana od 2010. godine.

Srbija je sredina u kojoj dugo nije postojala tradicija održavanja javnih okupljanja organizovanih od strane privatnih aktera, pogotovo ne onih sa, za širu javnost, nepopularnim porukama, za razliku od mnogih drugih evropskih zemalja gde je ta sloboda duboko ukorenjena u demokratkoj tradiciji tih sredina. Podsetimo se npr. Francuske, gde je zakon iz davne 1881. godine eksplicitno predviđao da su „javna okupljanja slobodna“ te da se „mogu održavati bez prethodnog odobrenja“ – što je praktično značilo da ih je potrebno samo prethodno najaviti. Zakonom iz 1907. godine to je promenjeno i propisano je da se „javna okupljanja, kakva god bila njihova tema, mogu održati bez prethodne najave“.<sup>2</sup> Iako se ovaj liberalni status odnosi samo na javne skupove u zatvorenom prostoru, dok je za one na otvorenom važio vrlo sličan režim našem,<sup>3</sup> ipak njegova liberalnost profilise javnu scenu Francuske kao otvorenu za jano izražavanje različitih mišljenja i proteste različitih aktera.

Odustvo takve tradicije tolerisanja različitih aktera javnih okupljanja kod nas, čini donekle razumljivim zašto još uvek postoje uočene praznine i nerazumevanja suštine ovog ljudskog prava, zašto se zakonski propisan sistem prijave u praksi pretvara u sistem dozvole, i zašto je često nerazumevanje i nepoznavanje međunarodnih standarda koji tu slobodu regulišu. Zbog zastarelih i neadekvatnih zakonskih rešenja ove oblasti, postoji npr. još uvek široko rasprostranjeno nerazlikovanje<sup>4</sup> sportskih, religioznih, komercijalnih, i sl. okupljanja sa onima sa političkim porukama koje jedino jesu zaštićene visokim standardima namenjenim slobodi javnog okupljanja. Aktuelni Zakon o okupljanju građana Ustavni sud Srbije proglasio je neustavnim na sednici održanoj 9. aprila 2015. i odložio objavljivanje obrazloženja odluke za šest meseci. Iako je jasno da ni Ustav ni Zakon o slobodi okupljanja građana nisu u skladu sa OSCE/ODIHR i drugim međunarodnim standardima, pa i pored nastojanja nekoliko dosadašnjih vlada i postojanja nekoliko nacrti, do donošenja novog Zakona nije došlo, zbog čega se mora konstatovati manjakavost političke volje da se ova oblast konačno usaglasi sa međunarodnim standardima.

Uprkos tim neusaglašenostima, mora se konstatovati da je ponašanje policije u Srbiji je vrlo retko represivno i na račun policije izrečeno je dosta komplimentata<sup>5</sup> u pogledu uzdržanosti u primeni sile, pa i u slučajevima izbijanja nasilja, blokada saobraćajnica, kao i dugotrajnih javnih protesta. Takođe, među glavnim komplimentima policiji je i njihova spremnost da u skladu sa OSCE/ODIHR Smernicama, ostvare blisku i frekventnu prethodnu organizacionu komunikaciju sa organizatorima velikih skupova ili skupova na kontroverzne teme, sa ciljem da se zajedničkim naporima maksimalno

---

<sup>2</sup> Đ. Gardašević, Pravo na javno okupljanje u hrvatskom i komparativnom pravu, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 3/2011, 487–519.

<sup>3</sup> U Francuskoj je obavezno prethodno prijavljivanje svakog okupljanja na javnom mestu (decret-loi du 23.10.1935. i la loi n° 95-73 du 21.1.1995) Postoji formular u kome se navodi mesto, datum, vreme početka i vreme završetka, razlog okupljanja, eventualna procenu broja okupljenih ljudi, kao i podatke o organizatorima okupljanja. Prijavljuje se opštini na čijoj teritoriji se održava i policiji najmanje tri dana pre održavanja. Prijava ne znači automatsko dobijanje odobrenja. Okupljanje biti zabranjeno zbog rizika od mogućeg ugrožavanja bezbednosti.

<sup>4</sup> Ž. Nikač. „Sloboda javnog okupljanja i aktivnosti policije MUP RS na zaštiti prava na život i drugih vrednosti”, *Pravni život*, 2014/9, 232.

<sup>5</sup> Zaštitnik građana, „Postupanje policije bilo je od ključnog značaja i vredno svake pohvale“, *Posebni izveštaj: LGBT populacija u Srbiji – Stanje ljudskih prava i društveni položaj*, Beograd 09. 2011.

umanje rizici i postigne bezbednost tih skupova. Policija je do sada korektno obezbeđivala i neprijavljene, spontane skupove.

Po brojnosti učesnika i trajanju, najveća javna okupljanja u Srbiji su partijske predizborne kampanje i sindikalni protesti. Ipak, najviše pažnje domaće i međunarodne javnosti izazivaju i uspešni i neuspešni pokušaji organizovanja parada ponosa u Beogradu, kod čega se prelamaju sve kontroverze, problemi i dileme vezane za poštovanje slobode javnog okupljanja u Srbiji. Javne manifestacije LGBT aktivizma, posebno više puta zabranjivama (2009, 2011, 2012, i 2013) Parada ponosa a održana 2010 i 2014, kao i masovni sindikalni protesti, posebno oni koji su obuhvatali blokade javnih saobraćajnica značajnih za domaći i međunarodni saobraćaj, predstavljaju tako specifičan test poštovanja i praktične primene domaćih propisa i međunarodnih standarda.

Kao najveći uočeni su: problemi neefikasnost pravnih lekova, blanketne zabrane bez konkretizacije individualno navedenih razloga zabrane, nametanje velikih administrativnih obaveza i troškova organizatorima skupova koji zahtevaju višemesečno prikupljanje dokumentacije ali i diskriminativna primena ovih zahteva koji se nameću selektivno (uglavnom samo organizatorima parada ponosa), problem troškova javnih skupova, zabrana mirnih skupova zbog nasilja kojima mirnim skupovima prete kontrademonstranti, višestruke zabrana istovremeno zakazanih mirnih javnih skupova i njima suprotstavljenih kontra demonstracija, široko postojanje uverenje javnog mnjenja da manjinski stavovi ne smeju da se javno prezentuju na skupovima, standard „vidljivost i čujnost“ skupova gotovo je nepoznat u javnosti, dok u praksi nije uvek ispoštovan jer nije uvek omogućeno onima kojima su poruke namenjene da ih vide i čuju, povremena nebezbednost medijskih poslenika koji izveštavaju sa skupova, široko suštinsko nepoznavanje OSCE/ODIHR Smernica za javno okupljanje i drugih relevantnih dokumenata od institucionalne, stručne, medijske i opšte javnosti.<sup>6</sup>

Izveštaj o napretku Evropske komisije za Srbiju u 2015, kontatuje da je „sloboda javnog okupljanja poštovana, ali zakon o javnim skupovima mora da bude u potpunosti usaglašen sa Ustavom. Za vreme održavanja samita ‘16+1’, država Centralne i Istočne Evrope sa Kinom u decembru vlasti su zabranile demonstraciju članova Falun Gong-a, uhapsivši pritom i proteravši izvesan broj građana EU. Komemorativni skup povodom godišnjice srebreničkih žrtava bio je zabranjen iz bezbednosnih razloga. Vlasti su preduzeli korake u pogledu jačanja zaštite prava lezbejki, biseksualnih, transrodnih i interseks osoba, i ponovo stvorili uslove/omogućili paradu u Beogradu. Parada ponosa je održana u Beogradu 20 septembra bez većih incidenata već drugu godinu u nizu.“<sup>7</sup>

Zato je potrebno pre svega poznavanje izvora koji sadrže standarde, posebno zato jer se ne radi o jednom dokumentu, već o jednom specifičnom *aki (aquis)* tipu izgradnje višestruke dokumentacione osnove. Standardi slobode mirnog javnog okupljanja sadržana su u slučaju Srbije u četiri OSCE/ODIHR dokumenta (ali i nizu mišljenja pomenutih u tekstu), koji se odnose konkretno na našu situaciju:

---

<sup>6</sup> *Ljudska prava u Srbiji 2013*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2014, 48-49 i 187-203.

<sup>7</sup> EUROPEAN COMMISSION, *SERBIA 2015 REPORT. SWD(2015) 211 final*. Brussels. str: 5, 56 i 57.

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2015/20151110\\_report\\_serbia.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_serbia.pdf)  
10.11.2015.

1. Smernice za slobodu mirnog okupljanja, 2008, dopunjene 2010.g. ODIHR-a i Venecijanska komisija Saveta Evrope.<sup>8</sup>

2. Zajedničko mišljenje o Zakonu o javnom okupljanju Republike Srbije Venecijanske komisije i OSCE/ODIHRa usvojen od strane Venecijanske komisije na 84toj Plenarnoj sesiji u Veneciji 15. i 16. oktobra 2010.<sup>9</sup>

3. Izveštaj nagledanja slobode mirnog okupljanja u izabanim državama članicama, OSCE, Biro za demokratske institucije i ljudska prava, (maj 2011 – jun 2012)<sup>10</sup>

4. Kompilacija mišljenja Venecijanske komisije o slobodi okupljanja (revidirano jula 2014), Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija)<sup>11</sup>

Glavni dokument koji čini okosnicu ovih standarda su Smernice za slobodu mirnog okupljanja, a odmah po značaju za Srbiju je Mišljenje Venecijanske komisije iz 2010. o srpskom Zakonu o okupljanju građana.

## 2. Smernice za slobodu mirnog okupljanja

Sloboda mirnog okupljanja je osnovno ljudsko pravo koje se može uživati i ostvariti od strane pojedinaca i grupa, neregistrovanih zajednica, pravnih entiteta i korporativnih tela.<sup>12</sup> Prema Smernicama OEBS/ODIHR, pod okupljanjem u smislu prava na slobodu okupljanja podrazumeva se “namerno i privremeno prisustvo jednog broja pojedinaca na javnom mestu koje nije zgrada ili zdanje radi izražavanja zajedničke ideje”.<sup>13</sup>

Međunarodnim standardima iz oblasti ljudskih prava se, dakle, ne štiti svako okupljanje. Pod skupovima se, u smislu prava na slobodu okupljanja, podrazumevaju samo skupovi koji prenose neku poruku (dakle, najčešće su tesno vezani s pravom na slobodu izražavanja), dok npr. privatne proslave, komercijalne i kulturne manifestacije ili sportske priredbe, ne spadaju u opseg ovog prava.

Poslednja verzija Nacrta zakona o javnom okupljanju koja se nalazi na javnoj diskusiji u oktobru 2015, u odredbama čl. 2 st 3. ne poštuje ove odredbe Smernica jer predviđaju da se pod javnim okupljanjem, u smislu tog zakona, smatraju i drugi oblici okupljanja kojima je svrha ostvarivanje verskih, kulturnih, humanitarnih, sportskih, zabavnih i drugih interesa.

Pored toga, zaštita po međunarodnim standardima se pruža isključivo mirnim, dakle nenasilnim skupovima. Nasilni skupovi ili skupovi s kojih se širi govor mržnje, poziva na diskriminaciju itd, ne uživaju zaštitu. Prema Smernicama OEBS/ODIHR,

---

<sup>8</sup> The ODIHR and Council of Europe, *Venice Commission Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*.

<sup>9</sup> Mišljenje br 597/2010 ODIHR Opinion-Nr.: FOA – SERB/165/2010 CDL-AD(2010)031 Or. Engl, Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), Zajedničko mišljenje o Zakonu o javnom okupljanju Republike Srbije Venecijanske komisije i OSCE/OIDHRa, 84. Plenarna sesija (Venecija 15-16. 10. 2010), <http://www.osce.org/serbia/73335?download=true> Strazbur-Varšava 18. 10. 2010.

<sup>10</sup> *OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights Report Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States (May 2011 – June 2012)*, Varšava 11. 2012.

<sup>11</sup> European Commission for democracy through law (Venice Commission), *Compilation of Venice Commission opinions concerning freedom of assembly (revised July 2014)*, Strazbur 03. 07. 2014.

<sup>12</sup> Sloboda mirnog okupljanja, *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR*, 1.1, 15.

<sup>13</sup> “An assembly is the intentional and temporary presence of a number of individuals in a public place that is not a building or structure for a common expressive purpose”, *Venice Commission Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*.

okupljanje će se smatrati mirnim ako organizatori imaju mirne namere, odnosno ciljeve, ali se pojam “mirno” u tom kontekstu ne tumači previše restriktivno, već treba imati u vidu da su pravom na slobodu mirnog okupljanja zaštićeni i skupovi koji su takvi da iritiraju ili vređaju osobe koje se protive idejama koje skup prenosi. Isti stav zauzeo je i Evropski sud za ljudska prava.<sup>14</sup>

Nacrt zakona o javnom okupljanju nije na liniji ove smernice. Naime, odredbe čl 3. st 2. tačka 3. predviđa da skup nije dozvoljen „kada postoji ugrožavanje bezbednosti ljudi i imovine, javnog zdravlja, morala, prava drugih ili bezbednosti Republike Srbije, odnosno kada nastupi opasnost od nasilja, uništavanja imovine ili drugih oblika narušavanja javnog reda u većem obimu”. Izostala je definicija sa čije strane dolazi ugrožavanje bezbednosti ljudi i imovine i ostalog navedenog usled čega je moguća zabrana skupa, jer se ne mogu kažnjavati zabranom skupa organizatori mirnih skupova zbog pretnji nasiljem od strane trećih lica, odnosno nasilja kojim prete organizatorima neko drugi. Treba reći i da je u Nacrtu zakona izostala definicija mirnog okupljanja jer samo takva javna okupljanja uživaju zaštitu po međunarodnim standardima kao ljudsko pravo prve generacije.

Kao osnovno pravo, sloboda mirnog okupljanja će, koliko god je moguće, biti uživana bez regulisanja.<sup>15</sup> Sve što nije izričito zabranjeno zakonom, pretpostavlja se da je dopušteno, a onima koji žele da se okupe ne sme se nametati obaveza dobijanja dozvole da to učine. Pretpostavka u korist ove slobode mora biti jasno i izričito (eksplicitno) utvrđena zakonom.

Ove odredbe Smernica nisu potpunosti ispoštovane u novom Nacrtu zakona o javnom okupljanju koji predviđa u čl 3. st. 2 tačka 1. da javno okupljanje nije dozvoljeno, između ostalog i kada nije prijavljeno, čime se moguće, „na mala vrata“ u stvari uvodi režim dozvole javnih skupova.

Primarna odgovornost države je da uspostavi odgovarajuće mehanizme i procedure kako bi se obezbedilo da se ta sloboda praktično uživa i da ne podleže nepotrebnim birokratskim propisima.<sup>16</sup> Posebno, država treba uvek nastojati da omogući i zaštititi javno okupljanje na mestu koje je u skladu sa željom organizatora a takođe se moraju učiniti naponi da se širenje i objavljivanje informacija o predstojećim okupljanjima ne ometaju.

Svako nametnuto ograničenje mora imati formalnu osnovu u zakonu i biti u skladu s Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i drugim međunarodnim instrumentima ljudskih prava.<sup>17</sup> U tu svrhu, dobro izrađeno zakonodavstvo je ključno u formulisanju domena diskrecionog prava koje je dato vlastima. Sam zakon mora biti u skladu s međunarodnim standardima ljudskih prava i mora biti dovoljno precizan kako bi se omogućilo svakome da proceni da li njegovo ponašanje predstavlja povredu zakona, kao i moguće posledice takvih povreda. Međutim, kaznene odredbe iz čl. 17. i 18. Nacrta zakona o javnom okupljanju mogu da se ocene kao nesaglasna sa tim odredbama

---

<sup>14</sup> Samo mirna okupljanja su zaštićena, *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR*, 1.3. *Stankov i organizacija ujedinjenih Makedonaca Ilinden protiv Bugarske*, app. no. 29221/95 i 29225/95, 2001, *Alekseyev protiv Rusije*, App. No. 4916/07, 25924/08 i 14599/09, 2010.

<sup>15</sup> Pretpostavka u korist održavanja skupa, *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR*, 2.1, 15.

<sup>16</sup> Pozitivna obaveza države da olakša i zaštititi mirno okupljanje, *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR*, 2.2, 15.

<sup>17</sup> Zakonitost/legalnost, *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR*, 2.3, 16.

Smernica. Naime, i po Smernicama i po drugim međunarodnim standardima ljudskih prava, pretnja visokim novčanim kaznama predstavlja neopravdano i na standardima nezasnovano, neopravdano ograničenje slobode javnog okupljanja.

Sva ograničenja slobode okupljanja moraju biti srazmerna.<sup>18</sup> Prednost se po pravilu daje najmanje ograničavajućim načinima za postizanja legitimnog cilja koji se sprovode od strane vlasti. Načelo srazmernosti zahteva da vlasti ne nameću rutinski ograničenja koja bi iz temelja menjala karakter događaja, kao što je izmeštanje skupova na manje centralne delove grada. Blanketna primena zakonskih ograničenja ima tendenciju prekomernog obuhvatanja i stoga ne prolazi test proporcionalnosti, zato što se ne uzimaju u obzir specifične okolnosti svakog pojedinog slučaja.

Sloboda mirnog okupljanja se uživa jednako od strane svih.<sup>19</sup> U regulisanju slobode okupljanja nadležne vlasti ne smeju diskriminisati bilo kojeg pojedinca ili grupu po bilo kojoj osnovi. Sloboda organizovanja i učestvovanja u javnim okupljanjima mora biti garantovana pojedincima, grupama, neregistrovanim udruženjima, pravnim licima, korporacijama; članovima manjinskih etničkih, nacionalnih, seksualnih ili verskih grupa; državljanima i ne-državljanima (uključujući i lica bez državljanstva, izbeglice, strance, tražioce azila, migrante i turiste); deci, ženama i muškarcima; policijskim snagama (osoblju koje sprovodi zakon); i osobama bez pune pravne sposobnosti, uključujući i osobe s mentalnim bolestima.

Javnost mora biti obavještena koji je državni organ odgovoran za donošenje odluka o regulisanju slobode okupljanja, i to mora biti jasno navedeno u zakonu.<sup>20</sup> Regulatorni organ mora da obezbedi javnosti adekvatan pristup pouzdanim informacijama o njihovim postupcima i procedurama. Organizatori javnog okupljanja i oni čija će prava i slobode biti direktno pogođena skupom moraju imati mogućnost da se usmeno i pismeno direktno obrate regulatornom organu. Regulatorni proces mora da omogućiti poštenu i objektivnu procenu svih dostupnih podataka. Bilo koje ograničenje skupa mora se dostaviti odmah i pismeno organizatoru toga skupa, sa objašnjenjem razloga za svako ograničenje. Takve odluke se moraju doneti što je pre moguće tako da se žalbeni postupak nezavisnom sudu može završiti pre datuma predviđenog u obavještenju za okupljanje.

Regulatorni organi moraju postupati u skladu sa svojim zakonskim obavezama i odgovorni su za svaki propust - proceduralni ili suštinski.<sup>21</sup> Odgovornost se ceni u skladu s relevantnim načelima upravnog prava i sudske kontrole koja se odnosi na zloupotrebu javnih ovlašćenja

## 2.1. Ograničenja slobode okupljanja

---

<sup>18</sup> Proporcionalnost/srazmernost, *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR*, 2.4, 16.

<sup>19</sup> Nediskriminacija, *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR*, 2.5, 16.

<sup>20</sup> Dobra uprava, *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR*, 2.6, 16.

<sup>21</sup> Odgovornost regulatornog tela, *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR*, 2.7, 17.

Legitimni razlozi za ograničenje su oni koji su propisani u međunarodnim i regionalnim instrumentima ljudskih prava.<sup>22</sup> Oni se ne smeju dopunjavati dodatnim razlozima u domaćem zakonodavstvu.

Skupovi legitimno koriste javni prostor, na isti način kao i komercijalne delatnosti ili automobilski ili pešački promet.<sup>23</sup> Ovo se mora uvažiti kada se razmatra nužnost bilo kog ograničenja.

Skupovi se održavaju sa ciljem zajedničkog izražavanja, radi prenošenja neke poruke.<sup>24</sup> Ograničenja vizuelnog ili zvučnog sadržaja bilo koje poruke moraju se ceniti sa visoko postavljenim kriterijumima i izriče se samo ako postoji neposredna opasnost od nasilja.

Regulatorni organ ima na raspolaganju širok spekatar mogućih ograničenja koja ne ometaju prenošenje poruke.<sup>25</sup> Ukoliko su nametnuta bilo koja ograničenja u pogledu vremena, mesta i načina održavanja skupa, obavezno je ponuditi razumne alternative. Javna okupljanja se održavaju da bi prenela poruku posebno ciljanoj osobi, grupi ili organizaciji.<sup>26</sup> Dakle, kao opšte pravilo, javnim skupovima se mora omogućiti da ih "vidi i čuje" njihova ciljana publika. Ta odredba Smernica nije poštovana odredbama čl 6. st. 2. novog Nacrta zakona o javnom okupljanju gde je predviđeno da se „javno okupljanje u pokretu može odvijati samo neprekinutim kretanjem, osim na mestu polaska i završetka kretanja.” Skupovi u pokretu moraju da imaju mogućnost da zastanu, npr. ispred sedišta Vlade, Skupštine, dakle njihov cilj nije samo da prođu bez zadržavanja, već upravo da u skladu sa standardom „da se vidi i čuje“, budu viđeni i čuti od strane onih kojima skup namenjuje svoje poruke.

## 2.2. Proceduralna pitanja

Prema međunarodnom pravu koje reguliše ljudskih prava domaće zakonodavstvo ne treba da zahteva prethodno prijavljivanje skupa.<sup>27</sup> Doista, u otvorenom društvu, mnoge vrste okupljanja ne zahtevaju nikakav oblik zvaničnog regulisanja. Prethodna najava se zahteva samo onda kada mu je svrha da omogući državi da preduzmu potrebne mere kako bi se olakšala sloboda okupljanja i da bi se zaštitio javni red, javna bezbednost, prava i sloboda drugih. Takve zakonske odredbe od organizatora okupljanja treba da zahtevaju prijavljivanje organizatorovih namera, a ne traženje dozvole. Proces prijavljivnja ne sme da bude težak ili birokratski opterećen. Period obaveštavanja ne bi trebalo biti nepotrebno dugotrajan, ali treba dati dovoljno vremena nadležnim državnim telima da naprave potrebne planove i pripreme kako bi zadovoljili svoje proceduralne obaveze. Potrebno je omogućiti i podnošenja žalbe zbog eventualnih ograničenja ili zabrane o kojoj će se doneti brza odluka suda. Ako vlasti odmah ne dostave primedbe na prijavu, organizatori javnog okupljanja mogu da nastave sa svojim aktivnostima u skladu s uslovima prikazanim u prijavi i bez ograničenja.

---

<sup>22</sup> Legitimne osnove za ograničenja, *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR*, 3.1, 17.

<sup>23</sup> Javni prostor, *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR*, 3.2, 17.

<sup>24</sup> Ograničenja na osnovu sadržaja, *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR*, 3.3, 17.

<sup>25</sup> Vreme, mesto i način ograničenja, *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR*, 3.4, 17.

<sup>26</sup> Da se vide i čuju, *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR*, 3.5, 17.

<sup>27</sup> Prijavljivanje, *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR*, 4.1, 17.

Tamo gde je prethodna prijava zakonski obavezna, zakon mora izričito predvideti izuzetak za slučaj kada je prijava pre skupa neizvodljiva (zbog eventualnih neočekivanih okolnosti, npr. protest zbog napada na nemačkog državljanina u septembru 2014).<sup>28</sup> Takav izuzetak bi se primenjivao samo u okolnostima u kojima se ne može ispoštovati zakonski predviđeni rok. Vlasti su uvek dužne da štite i olakšaju svako spontano okupljanje sve dok je ono po svojoj prirodi mirnog karaktera.

Gde postoji najava dva ili više skupa na istom mestu i u isto vreme koji nisu povezani, održavanje svih njih treba da bude omogućeno na najbolji mogući način.<sup>29</sup> Zabrana javnog okupljanja isključivo zbog toga što se održava u isto vreme i mesto kao i neko drugo javno okupljanje će verovatno biti nesrazmerni odgovor ukoliko se oba skupa mogu razumno smestiti. Načelo nediskriminacije zahteva, nadalje, da se skupovi u uporedivim okolnostima ne suočavaju sa različitim nivoima ograničenja.

Kontra-demonstracije su određeni oblik istovremenog (simultanog) okupljanja u kojima učesnici žele da izraze svoje neslaganje sa stavovima koji se iznose na drugom okupljanju.<sup>30</sup> Pravo na kontra-demonstracije postoji ako se ne zahteva onemogućavanje ili zabrana prava drugih da demonstriraju. U stvari, demonstranti treba da poštuju prava drugih da demonstriraju takođe. Naglasak treba da bude na dužnost države da zaštiti i omogućiti svaki događaj gde se kontra-demonstracije organizuju ili dešavaju, i država bi trebalo da stavi na raspolaganje odgovarajuće policijske resurse kako bi se omogućilo odvijanje takvih srodnih simultanih skupova, u meri u kojoj je to moguće, i da jedni drugi mogu da se „vide i čuju”.

Regulatorni organi su dužni da obezbede da je proces donošenja odluka dostupan i jasno objašnjen.<sup>31</sup> Taj proces treba da omogućiti poštenu i objektivnu procenu svih dostupnih podataka. Svako ograničenje skupa treba dostaviti odmah i pismeno organizatorima događaja, uz objašnjenje razloga za svako ograničenje. Takve odluke treba doneti što je pre moguće, tako da žalbeni postupak pred nezavisnim sudom može biti završen pre datuma za okupljanje navedenog u prijavi.

Pravo na delotvorni pravni lek podrazumeva pravo žalbe na suštinu bilo kojih ograničenja ili zabrana na okupljanje.<sup>32</sup> Inicijalna mogućnost revizije u upravnom postupku može da smanji opterećenje sudova i da pomogne izgradnji konstruktivnijeg odnosa između vlasti i javnosti. Međutim, ako takva revizija ne zadovoljava podnosioca, treba da postoji mehanizam za žalbu nezavisnom sudu. Žalbe treba razmatrati brzo i blagovremeno, da se sve izmene odluke vlasti mogle sprovesti bez dalje štete na prava podnosioca. Konačno rešenje, ili barem olakšica kroz sudski nalog, treba dakle, dati pre datuma za okupljanje naznačenog u prijavi.

### 2.3. Implemetiranje propisa o slobodi mirnog okupljanja

---

<sup>28</sup> Spontana okupljanja, *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR*, 4.2, 18.

<sup>29</sup> Simultana okupljanja, *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR*, 4.3, 18.

<sup>30</sup> Kontra-demonstracije, *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR*, 4.4, 18.

<sup>31</sup> Odlučivanje, *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR*, 4.5, 19.

<sup>32</sup> Revizija i žalba, *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR*, 4.6, 19.



Gde god je to moguće, a posebno u slučajevima velikih skupova ili skupova u vezi s kontroverznim pitanjima, preporučuje se da organizator razgovara sa policijskim službenicima o bezbednosnim i merama javne sigurnosti koje treba preduzeti pre događaja.<sup>33</sup> Takvi razgovori mogu, na primer, pokrivati teme koje se tiču angažovanja policijskih snaga, redara i posebna pitanja koja se odnose na rad policije.

Troškovi pružanja odgovarajuće bezbednosti i sigurnosti (uključujući saobraćaj i upravljanje masom) treba da budu u potpunosti pokriveni od strane javnih vlasti. Država ne sme ubirati nikakvu dodatnu finansijsku naknadu za obezbeđivanje adekvanih policijskih snaga.<sup>34</sup> Od organizatora nekomercijalnih javnih okupljanja se ne sme zahtevati da imaju osiguranje od odgovornosti za taj događaj koji organizuju.

Postupanje policije kod javnih skupova mora da bude rukovođeno načelima ljudskih prava - zakonitosti, nužnosti, srazmernosti i nediskriminacije, te se mora pridržavati važećih standarda ljudskih prava.<sup>35</sup> Posebno, država ima pozitivnu obavezu da preduzme razumne i odgovarajuće mere kako bi se omogućilo mirno okupljanje bez straha od fizičkog nasilja za učesnike. Policija mora da štiti učesnike mirnog okupljanja od svih lica ili grupe (uključujući agente provokatore i kontra-demonstrante) koji na bilo koji način pokušavaju da ometaju ili spreče skup.

Pregovoranje ili posredovani dijalog (medijacija) može da bude prikladno sredstvo kao pokušaj za postizanje prihvatljivog rešenja ako je došlo do zastoja ili nekog drugog spora u toku okupljanja.<sup>36</sup> Takav dijalog - iako ne uvek uspešan - može da posluži kao preventivno sredstvo kako bi se izbegla eskalacija sukoba, nametanje proizvoljnih ili nepotrebnih ograničenja, ili pribegavanje upotrebi sile.

Upotreba sile mora biti regulisana unutrašnjim propisima, koji treba da predvide okolnosti koje opravdavaju njeno korišćenje (uključujući potrebu adekvatnog prethodnog upozoravanja) i stepena sile koji je prihvatljiv za rešavanje različitih pretnji.<sup>37</sup> Vlade treba da razviju raznovrsne odgovore koji omogućavaju srazmernu upotrebu sile. Ovi odgovori treba da uključuju razvitak upotrebe nesmrtonosnog oružja za onesposobljavanje u odgovarajućim situacijama u kojima druge mirnije intervencije nisu bile uspešne.

Ako upotrebljena sila nije dozvoljena zakonom ili ukoliko je upotrebljeno više sile nego što je potrebno u datim okolnostima, pripadnici policije treba da snose građansku i / ili krivičnu odgovornost, kao i da se protiv njih vodi disciplinski postupak.<sup>38</sup> Policijski službenici će takođe biti odgovorni i ukoliko nisu intervenisali ako je takva intervencija mogla da spreči druge pripadnike policije da koriste prekomernu silu. Gde postoje navodi da je neka osoba fizički povređena od strane pripadnika policije ili je lišena života, mora biti sprovedena efikasna, nezavisna i brza istraga.

---

<sup>33</sup> Planiranje pre događaja sa policijskim službenicima, *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR*, 5.1, 19.

<sup>34</sup> Troškovi, *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR*, 5.2, 19.

<sup>35</sup> Ljudsko-pravni pristup policijskog postupanja kod javnih skupova, *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR*, 5.3, 19.

<sup>36</sup> Korišćenje pregovora i/ili posredovanja (medijacije) za smanjenje intenziteta sukoba, *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR*, 5.4, 20.

<sup>37</sup> Upotreba sile, *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR*, 5.5, 20.

<sup>38</sup> Obaveza i odgovornost pripadnika policije za sprovođenje zakona, *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR*, 5.6, 20.

Organizatore okupljanja ne treba smatrati odgovornima za neizvršavanje svojih dužnosti, ako su uložili razumne napore da to učine.<sup>39</sup> Organizatore ne treba smatrati odgovornim za postupke pojedinih učesnika ili za postupke onih koji ne učestvuju ili agenata provokatora. Umesto toga, trebalo bi da postoji individualna odgovornost svake pojedine osobe koja je lično učinila prekršaj ili se nije pridržavala zakonitih naređenja pripadnika policije.

Preporučuje se da organizatori skupova budu ohrabreni da angažuju jasno prepoznatljive redare kako bi se olakšalo održavanje događaja i obezbedili usklađenost sa svim zakonito određenim ograničenjima.<sup>40</sup> Redari nemaju ovlašćenja koja imaju pripadnici policije i ne smeju da koriste silu, ali, umesto toga, njihova svrha je saradnja sa učesnicima okupljanja pomoću ubeđivanja.

Potpuno obezbeđivanje javnih skupova, kao što može da se shvate odredbe čl 9. st 1. tačka 1 Nacrta zakona o javnom okupljanju je u suprotnosti sa ovim odredbama Smernica: "Organizator javnog okupljanja dužan je da osigura bezbedno održavanje javnog okupljanja." Organizatori skupova naime, po Smernicama, ne mogu da budu odgovorni za bezbedno održavanje javnog okupljanja. Oni mogu da budu zakonski obavezani da organizuju dodatnu redarsku službu koja će tesno saradivati sa policijom, i ništa više od toga. Za bezbednost svakog javnog skupa po međunarodnim standardima, odgovorna je država i njeni nadležni organi.

Nezavisni nadzor javnih okupljanja pruža vitalni izvor informacija o ponašanju učesnika okupljanja i pripadnika policije.<sup>41</sup> Ove informacije se mogu koristiti za podsticanje javne rasprave i, korisno, mogu služiti kao osnova za dijalog između vlade, lokalnih vlasti, pripadnika policije i civilnog društva. Nevladine organizacije i organizacije civilnog društva imaju ključnu ulogu u obavljanju takvog nadziranja (watchdog) svake demokratije i stoga im mora biti dopušteno da slobodno posmatraju javna okupljanja.

Uloga medija kao javnih čuvara (watchdogs) je da saopštava informacije i ideje o pitanjima od javnog interesa - informacije koje javnost takođe ima pravo da zna.<sup>42</sup> Izveštaji medija tako mogu osigurati na drugi način inače odsutni element javne odgovornosti kako organizatora okupljanja tako i pripadnika policije. Medijski profesionalci stoga treba da imaju u najvećoj mogućoj meri zagarantovan pristup javnim okupljanjima kao i svim policijskim operacijama u vezi sa njima

### **3. Projekat grupe NVOa i Misije OEBSa u Srbiji i ODIHRa „Posmatranje javnog okupljanja sa preporukama za donošenje novog zakona“ iz 2012.<sup>43</sup>**

Aktivnosti ovog projekta imale su za cilj obavljanje monitoringa javnih okupljanja radi uočavanja konkretnih neusaglađenosti domaćih propisa i prakse sa standardima OSCE/ODIHRa. U cilju unapređenja slobode okupljanja, projektom zadatkom

---

<sup>39</sup> Odgovornost organizatora, *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR*, 5.7, 20.

<sup>40</sup> Redari skupova, *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR*, 5.8, 20.

<sup>41</sup> Monitori (posmatrači), *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR*, 5.9, 21.

<sup>42</sup> Pristup medijima, *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR*, 5.10, 21.

<sup>43</sup> Završna studija ovog projekta nije nigde javno objavljena.

je predviđeno da će izveštaji predstavljati dopunu Vladine inicijative iz 2011. godine da se usvoji novi zakon o slobodi okupljanja kojim bi se zakonodavstvo i praksa doveli u sklad sa Ustavom i međunarodno prihvaćenim standardima.

U prvoj fazi realizacije ovog projekta decembra 2011. godine u Beogradu, organizovan je dvodnevni trening za članove nevladinih organizacija. Trening je organizovala Misija OEBS u Srbiji i Odeljenja za ljudska prava ODIHR, a osnovni cilj treninga bio je da se dodatno edukuju i osposobe predstavnici nevladinih organizacija za sam proces monitoringa.<sup>44</sup> Nakon završetka te prve, edukativne faze projekta 8. juna 2012. u Beogradu je organizovan sastanak sa posmatračima. Sastanak je imao za cilj da se u direktnom razgovoru sa posmatračima razmene individualna i timska iskustva sa realizacije prve faze monitoringa, preporuče naredne aktivnosti i obavi selekcija skupova koji će biti monitorisani. Selekcija skupova je obavljena na osnovu kriterijuma: a. što veća raznovrsnost skupova kako bi se stekao što bolji uvid u postupanje organa koji imaju određena ovlašćenja u odnosu na konkretan skup i osnažili kapaciteti organizacija koje su sprovodile projekat; b. osim skupova u okvirima predizborne kampanje, bilo je neophodno pratiti skupove organizovanih i van nje, npr. od strane nevladinih organizacija, sindikata, formalnih ili neformalnih grupa; c. skupovi koji su organizovani spontano.

Mreža posmatrača<sup>45</sup> nadgledala je ukupno 57 okupljanja u periodu od 27. marta do 15. novembra 2012: skupove koje su organizovale političke partije u okviru predizbornih kampanja (28) i skupove koje su organizovale nevladine organizacije, sindikalna, profesionalna i studentska udruženja, navijačke grupe, kao i više grupa građana i pojedinaca (29).<sup>46</sup> Posmatrači su pratili skupove u deset gradova: Beogradu (28), Nišu (9), Negotinu (3), Novom Sadu (4), Novom Pazaru (6), Sjenici (1), Tutinu (1), Valjevu (3), Zaječaru (1) i Banji Koviljači (1). Od 57 posmatranih okupljanja, 15 su bili skupovi u pokretu. Na svim posmatranim skupovima je prema opštoj proceni učestvovalo više od 67.000 ljudi.

Projekat „Posmatranje javnog okupljanja“, rezultirao je uočavanjem sledećih neusaglašenosti sa OSCE/ODIHR (ali i drugim međunarodnim standardima): odsustvo definisanja javnog okupljanja; određivanje lokacije; činjenica da samo građani mogu da budu organizatori; rokovi za prijavljivanje; teški finansijski zahtevi koji se stavljaju pred organizatora; kažnjivost organizatora neprijavljenih ali na svaki način mirnih okupljanja; nepostojanje mogućnosti osim zabrane da se primeni odmeravanje nekog razmernijeg odgovora od strane policije zasnovanog na zakonu; mogućnost zabrane okupljanja koje se zasniva na ometanju saobraćaja; zabrana privremenih okupljanja koja se bazira na pretpostavljenoj neustavnoj svrsi, širenju govora mržnje pre nego što se okupljanje

---

<sup>44</sup> Izveštaj projekta „Praćenje slobode okupljanja“ koji je realizovan u periodu mart-novembar 2012. u saradnji Misije OEBSa u Srbiji u partnerstvu sa Odeljenjem za ljudska prava ODIHR i dve lokalne nevladine organizacije, Mrežom odbora za ljudska prava (CHRIS mreže) i Komitetom pravnika za ljudska prava (YUCOM).

<sup>45</sup> Posmatračima je koordinisala Mreža odbora za ljudska prava (CHRIS mreža) i Komitet pravnika za ljudska prava (YUCOM).

<sup>46</sup> 13 skupova organizovalo je više nevladinih organizacija (Žene u crnom, Pokret za slobodu, Gay Strejt Alijansa i Parada Ponosa u Beogradu, Gay Strejt Alijansa u Nisu, etc), 4 skupa su organizovala sindikalna udruženja (u Beogradu i Nišu), 1 skup su organizovala dva novinarska udruženja u Beogradu, 5 skupova u Beogradu je organizovalo više studentska udruženja, 5 skupova su organizovale različite grupa građana i pojedinaca (u Beogradu i Banji Koviljači).

dogodilo; blanketna zabrana okupljanja; potreba za efikasnijim pravnim lekovima; postojanje veoma striktnih kazni, uključujući zatvor za organizatore skupova koji se ne pridržavaju propisa; nedostatak pravne obaveze da se zaštite učesnici skupa od nasilnih učesnika protiv-skupova; nedostatak regulative paralelnih okupljanja i kontra demonstracija.<sup>47</sup>

Na osnovu uočenih problema formulisane su sledeće preporuke: 1) Potrebna je jedinstvena forma za prijavljivanje koja ne bi bila obavezujuća za sve organizatore ali bi oni mogli da je koriste kao predloženi model, listu potrebnih podataka, i uputstva za proces prijavljivanja, čime bi se izbeglo propuštanje nekih obaveznih elemenata za prijavu skupa<sup>48</sup>; 2) Potrebno je smanjiti zahteve koje moraju da ispune organizatori u toku procesa prijave (npr. izbaciti procenu očekivanog broja učesnika, specifikaciju mera za održavanje reda i sl); 3) Dozvoliti izuzetke od prijavljivanja kada su u pitanju spontani skupovi ili okupljanja malog broja učesnika; 4) Mogućnost da se na teritoriji lokalnih samouprava odrede mesta na kojima bi građani mogli da se okupljaju bez prethodne najave; 5) Omogućavanje elektronske prijave skupa; 6) Uvođenje standardne prakse zbog postojanja sadašnjih ogromnih zahteva stavljenih na teret organizatorima skupova koji su neformalno proglašeni za bezbednosno rizične (kao što je Parada ponosa); 7) Jasno razlikovati odgovornost organizatora skupa od odgovornosti onih koji žele da ometaju skup; 8) Prekinuti praksu lokalnih samouprava da daju dozvolu o održavanju skupova umesto da obavezu organizatora da podnesu kopiju prijave skupa lokalnoj samoupravi tumače kao čisto informativnu prijavu tim vlastima, a ne kao njihovu mogućnost da odlučuju da li će skup moći da se održi ili ne; 9) Prekinuti sa praksom javnih komunalnih preduzeća da nameću administrativne i finansijske zahteve organizatorima skupova (kao što je pribavljanje odluke o registraciji koju izdaje Agencija za poslovne registre); 10) Pribavljanje jednake pravne zaštite u slučajevima trajne ili privremene zabrane okupljanja, npr. uvođenje istih pravnih lekova u oba slučaja; 11) Otvaranje rasprave o zabrani održavanja javnih skupova za vreme zasedanja Narodne skupštine u blizini zgrade Narodne skupštine. Objasniti šta se time štiti i da li je takva zabrana opravdana; 12) Odluke o zabrani okupljanja donete od strane policije obično nemaju objašnjenje ili se objašnjenje sastoji samo od citiranih zakonskih članova koji zabranjuju okupljanja, što takve odluke čini nezakonitim. Policija naime, mora da da detaljni opis činjenica i okolnosti koji se odnose na zabranu okupljanja u nameri da njihova odluka bude zakonita kao i da da omoguće korišćenje prava na efikasan pravni lek; 13) Neophodno je da se konstatuje eksplicitno na koji konkretno zakonski osnov ograničenja se odnosi odluka policije (bezbednost ljudi, imovine, javnog zdravlja, morala i sl) i da poklone posebnu pažnju određivanju čime javni moral može da bude ugrožen; 14) Omogućavanje održavanje dva ili više skupova zakazana istovremeno na istom mestu, kao i da se prestane upotreba ranije prijave drugog skupa kao razlog za zabranu, kao i da preduzmu sve što je neophodno za održavanje dva ili više skupova na miran način; 15) Činjenje

---

<sup>47</sup> Problematika suštinskog ispitivanja u dodatku proceduralnog ispitivanja, rokovi, policija donosi odluku o promeni lokacije umesto zabrane usled čega pravni lekovi nisu više bili na raspoloženju žalionicima, kratki rokovi za izricanje sudske zaštite i sl, *Izveštaj o slobodi mirnog okupljanja u Srbiji u periodu april – novembar 2012.*

<sup>48</sup> Taj formular bi mogao da bude postavljen na web sajt nevladinih organizacija koje se bave slobodom okupljanja, a mogao bi, takođe, da bude ponuđen i Ministarstvu unutrašnjih poslova i lokalnim samoupravama za njihove sajtove.

informacije o prijavljenim skupovima javnim; 16) Uskladiti rokove za prijavu skupova i rokova za sudski postupak da bi se obezbedilo da pravni lekovi budu efikasni u slučaju zabrane; 17) Obezbediti da aktivnosti nadležnih vlasti budu u potpunosti u saglasnosti sa odlukom Ustavnog suda.<sup>49</sup>

#### 4. Zaključak

Od posebnog značaja za sagledavanje neusaglašenosti domaće prakse u pogledu poštovanja slobode javnog okupljanja u Srbiji sa OSCE/ODIHR standardima za javno okupljanje, su redovni godišnji izveštaji nezavisnih institucija i nevladinih organizacija za ljudska prava. To su ujedno retka dokumenta u kojima se pominju OSCE/ODIHR standardi za javna okupljanja. Preporuke u pogledu poboljšanja realizacije slobode mirnog okupljanja BG centar je doneo u svojim Izveštajima za 2012. i 2013. godinu uz napomenu da ono što zabrinjava je da, i pored konstatovanja propusta i problema, praksa nadležnih organa nije izmenjena.<sup>50</sup> Preporuke iz 2013: 1. Obezbediti efikasno pravno sredstvo protiv ograničenja slobode mirnog okupljanja. 2. Obezbediti da rešenja o zabrani javnog skupa sadrže detaljno činjenično obrazloženje pored pravnog osnova za zabranu skupa. 3. Održati javnu raspravu o predlogu Zakona o okupljanju građana. 4. Usvojiti novi Zakon o okupljanju građana i obezbediti da on bude u saglasnosti sa Ustavom Republike Srbije i međunarodnim standardima zaštite ljudskih prava.<sup>51</sup>

Ta neizmenjenost prakse koju kritikuje BG centar je ujedno i glavni nedostatak novog Nacrta zakona o javnom okupljanju koji i dalje zaobilazi OSCE/ODIHR Smernice. To se posebno odnosi na odsustvo definicije mirnih skupova, spontanih, neprijavljenih skupova, ali i simultanog okupljanja međusobno konfrontiranih aktera. Bezbednost javnih okupljanja se stavlja na odgovornost organizatora, standard „da se vidi i čuje“ nije uključen u zakonske odredbe, ali jeste mogućnost zabrane zbog nasilja od strane bilo koga, predviđene sankcije predstavljaju ograničavajuć faktor u organizovanju javnih okupljanja a ne olakšavajuć, što jeste suština Smernica i dr.

Sloboda javnog okupljanja omogućuje racionalnu alternativu izboru za koji građani često misle da je jedini, a koji se sastoji od krajnosti, ili apatičnog nereagovanja sa perspektivom ulaska u depresiju, ili anarhične pobune na svakom koraku besmislene i jalove. Jasno je da Srbija mora da nastavi sa širenjem svojih demokratskih kapaciteta, širenjem prostora slobode, inače neće opstati. Jer ništa dobro ne može izaći iz zatvaranja u isključivo vlastiti krug, bez otvorenosti za društvena zbivanja, dijalog i društvene poruke. Javna okupljanja nisu samo ljudsko pravo prve generacije, već su i jedan specifičan, neophodan oblik upućenosti jednih na druge, vlasti, naroda i elite, političkih partija i sindikata, medija i društvenih grupa, pa i kada je ta upućenost jednih na druge ponekada obeležena, kako bi rekao Selindžer, i ljubavlju i mučninom.

---

<sup>49</sup> Iz neobjavljene završne studije projekta „Posmatranje javnog okupljanja“.

<sup>50</sup> *Ljudska prava u Srbiji 2013*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2014, 48-49 i 187-203.

<sup>51</sup> *Ljudska prava u Srbiji 2012*, Beograd 2013, 217.

## **OSCE / ODIHR standards regulating freedom of public assembly – the case of Serbia**

*Summary.* In this paper are presented OSCE / ODIHR standards which regulate freedom of assembly, in response to the need to be informed of its content and their relevance for Serbian practice. The interest in detailed knowledge of these standards is underlined by the fact that there are noticed deviations in domestic practices of international standards for freedom of assembly, continuously repeated throuout many years. About these deviations regularly report non-governmental human rights organizations (particularly the Belgrade Centre for Human Rights and YUCOM), as well as independent institutions, Commissioner for Equality, the Protector of Citizens and the Constitutional Court. Just because of this, interest in the OSCE / ODIHR standards regulating freedom of assembly is particularly present in this, 2015 year, when Serbia plays the role of the OSCE presiding country. Namely, one of the grounds of the credibility of the OSCE is the achieved leadership based on ones own example, so that the country presiding the OSCE, has underlined need to strictly respect the very core values of the Helsinki Final Act and all other OSCE commitments. The purpose of this article is therefore to indicate all directions the harmonization processes with the OSCE / ODIHR standards, should take in regard of freedom of public assembly, as well as with the other international standards to which the OSCE / ODIHR standards rely.

*Keywords:* OSCE / ODIHR standards for freedom of assembly, the Guidelines for freedom of assembly, the project "Monitoring of public assembly" of the OSCE Mission in Serbia and ODIHR