



MONITORING SLOBODE OKUPLJANJA NA ZAPADNOM BALKANU

REAC-TOR
research in action

SLOBODA OKUPLJANJA U SRBIJI



institut alternativa



Sredstva za ovu publikaciju je obezbedila Vlada Švedske. Vlada Švedske ne deli uvek stavove koji su u istoj navedeni.

Ova studija je izvršena od strane regionalnog projekta „**Monitoring slobode okupljanja na Zapadnom Balkanu**“ kojim upravlja Evropski centar za neprofitno pravo (ECNL).

Projekat Monitoring slobode okupljanja na Zapadnom Balkanu je omogućio Međunarodni centar za neprofitno pravo preko Inicijative građanskog prostora, koja se sprovodi u partnerstvu sa ČLANOM 19, CIVICUS: Svetska alijansa za učešće građana i Svetskim pokretom za demokratiju.



Sadržaj

Rezime	3
Uvod.....	4
Zakonodavni i institucionalni okvir	6
Zakonodavni okvir	6
Institucionalni okvir.....	10
Glava zapažanja, Deo I: Pregled okupljanja i utvrđeni izazovi	12
Okupljanja u vezi sa ljudskim pravima	12
<i>Protesti za priznavanje i preuzimanje odgovornosti za ratne zločine koje su počinile srpske vojne snage tokom ratova devedesetih godina</i>	13
Druge vrste okupljanja	13
<i>Izborne kampanje političkih partija.....</i>	13
<i>Protesti u javnom interesu.....</i>	13
<i>Zabranjena okupljanja.....</i>	14
Glavna zapažanja, Deo II: Pitanja koja su specifična za državu	15
Nedostatak zakonskih osnova o odlukama o zabrani okupljanja	15
Mnogobrojne zabrane mirnih i kontra-okupljanja.....	16
Neefikasni pravni lekovi	17
Primer dobre prakse.....	17
Zaključci i preporuke	19
1. Ograničenja u pogledu mesta okupljanja propisana zakonom nisu u skladu sa Ustavom i međunarodnim standardima jer su postavljena in abstracto.....	19
2. Novim zakonom nije u potpunosti propisana pravna zaštita.....	19
3. Prekršajna odgovornost nije u skladu sa međunarodnim standardima slobode okupljanja.....	20
4. Uticaj umerenih stavova na održavanje javnih okupljanja	20
Metodološki aneks	21
Aneks II: Zabranjena okupljanja	24

REZIME

Pravo na mirno okupljanje je jedno od ljudskih prava i sloboda koje ima političku dimenziju i predstavlja osnovu moderne demokratije. Ustavni okvir za slobodu okupljanja uključuje materijalne i procesne odredbe, čiji se sadržaj tumači u skladu sa međunarodnim standardima.

Pravo okupljanja je u Ustavu Republike Srbije definisano kao osnovno ljudsko pravo na sledeći način:

Мирно окупљање грађана је слободно. Окупљање у затвореном простору не подлеже одобрењу, ни пријављивању. Зборови, демонстрације и друга окупљања грађана на отвореном простору пријављују се државном органу, у складу са законом. Слобода окупљања може се законом ограничити само ако је то неопходно ради заштите јавног здравља, морала, права других или безбедности Републике Србије.¹

Budući da Ustav takođe definiše da se ljudska i manjinska prava, garantovana opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, ratifikovanim međunarodnim sporazumima i zakonom, direktno implementiraju u domaći pravni sistem, državne institucije su u obavezi da postupaju u skladu sa međunarodnim standardima kada regulišu ovo pravo zakonom, posebno imajući na umu njegov politički i demokratski značaj.

Korišćenje prava na slobodno okupljanje u Srbiji nije lako usled brojnih političkih prepreka i rupa u zakonu. Na posletku, tokom 2015. godine, Ustavni sud Srbije je doneo odluku da je Zakon o okupljanju građana u suprotnosti sa Ustavom Republike Srbije i dao rok od šest meseci da ga državne institucije izmene. Nakon četiri meseca kašnjenja, srpski Parlament je usvojio novi Zakon o javnom okupljanju, ostavljajući gotovo iste nedostatke i probleme koje je imao i prethodni zakon.

Cilj ovog istraživanja je da se opišu gore navedeni problemi, iskustva u pravnoj zaštiti prava na okupljanje i da spisak preporuka za unapređenje trenutne situacije i usaglasi postojeći zakonski okvir sa međunarodnim standardima o ljudskim pravima. Preporuke su upućene i Vladi i organizacijama civilnog društva, jer jedni način da se uspostavi sloboda okupljanja je kroz saradnju ovih aktera. Državni organi imaju nadležnost, a OCD imaju iskustvo, znanje i obavezu da zaštitite ljudska prava.

¹ Ustav Republike Srbije, član 54. („Službeni glasnik RS”, br. 98/2006)

UVOD

Ova studija je izvršena kao deo regionalnog projekta „Monitoring slobode okupljanja na Zapadnom Balkanu“ kojim upravlja Evropski centar za neprofitno pravo (ECNL), s ciljem poboljšavanja razumevanja načina na koji se koristi pravo na slobodu (mirnog) okupljanja i na koji način se ono može zaštititi. Cilj projekta je da se osmisli pilot istraživačka metodologija za praćenje zakonskih promena i praktične primene prava na slobodu okupljanja u pet država Zapadnog Balkana. Projekat Monitoring slobode okupljanja na Zapadnom Balkanu je omogućio Međunarodni centar za neprofitno pravo preko Inicijative građanskog prostora, koja se sprovodi u partnerstvu sa ČLANOM 19, CIVICUS: Svetska alijansa za učeće građana i Svetskim pokretom za demokratiju.

Kvalitativno međudržavno istraživanje je sprovedeno u pet zemalja: Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj, Makedoniji, Crnoj Gori i Srbiji. Projekat je sproveden u periodu od oktobra 2015. do juna 2016. od strane sledećih organizacija: Reaktor – istraživanje u akciji (MKD), Branitelji ljudskih prava (BiH), Kuća ljudskih prava Zagreb (HR), Institut alternative (CG) i YUCOM – Komitet pravnika za ljudska prava (SRB), pod celokupnom koordinacijom od strane ECNL.

Za potrebe ovog projekta i studija, pravo na slobodu okupljanja je definisano kao „*namerno i privremeno prisustvo određenog broja pojedinca na javnom mestu radi izražavanja zajedničkog stava.*“² Međunarodni pravni instrumenti³ definišu da se samo mirna okupljanja štite i u tom smislu „*okupljanje će se smatrati mirnim ukoliko su organizatori naglasili svoje mirne namere i okupljanje se sprovodi na nenasilan način. Pojam „mirno“ treba tumačiti tako da obuhvata ponašanje koje će možda uz nemiriti ili uvrediti, čak i ponašanje koje privremeno ometa ili otežava aktivnosti trećih strana.*“⁴ Takođe, treba napomenuti da za potrebe ovog istraživanja „*sve vrste mirnog okupljanja – bilo da su u mestu ili pokretu, kao i ona koja se odigravaju u javnim ili privatim prostorijama ili zatvorenim prostorima – zaslužuju zaštitu*“⁵ i ona su takođe obuhvaćena ovim istraživanjem. Na posletku, istraživanje je takođe obuhvatilo spontana i kontra-okupljanja.

Cilj istraživanja je bilo utvrđivanje glavnih izazova u sprovođenju nacionalnog zakona o javnim okupljanjima i ostvarivanju ovog prava. Glavni zadaci su obuhvatili procenu stepena usklađenosti nacionalnog zakona sa relevantnim međunarodnim standardima u ovoj oblasti, mapiranje institucija odgovornih za sprovođenje, utvrđivanje glavnih izazova za efikasno ostvarivanje prava i na kraju utvrđivanje i ispitivanje bar dva specifična pitanja koja se javljaju usled sprovođenja zakona i ostvarivanja prava u državi. Kao finalni rezultat studije nude spisak preporuka za relevantne učesnike o načinu zaštite slobode okupljanja u svakoj državi i o tome kako da okolina omogući građanima da slobodno ostvaruju ovo pravo.

Metodologija istraživanja za monitoring i izveštavanje o načinu na koji se sloboda mirnog okupljanja ostvaruje i sprovodi u ciljnim državama se zasniva na Smernicama o slobodi mirnog okupljanja OEBS/ODIHR-a i Venecijanske komisije, Rezoluciji Saveta za ljudska prava UN 25/38⁶, kao i Zajedničkom izveštaju UN SR o

² Smernice o slobodi mirnog okupljanja OEBS/ODIHR-a i Venecijanske komisije, 2. izdanje, 2010. videti na: <http://www.osce.org/odihr/73405?download=true>

³ Član 20(1), Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima i član 21. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

⁴ Smernice o slobodi mirnog okupljanja OEBS/ODIHR-a i Venecijanske komisije, 2. izdanje, 2010.

⁵*Ibid*

⁶ Rezolucija (25/38) Saveta za ljudska prava Ujedinjenih nacija (2014). Videti na: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Executions/A-HRC-RES-25-38.pdf>

pravilnom upravljanju okupljanjima.⁷ Na osnovu ovih smernica, podaci za potrebe kvalitativne analize su prikupljeni istraživanjem za stolom, zahtevima za informacije na osnovu slobode pristupa istim i radom na terenu, koji je uključivao polu-strukturisane intervjuje sa relevantnim učesnicima i posmatranja protesta koji su se odigrali tokom perioda u kom je projekat sproveđen. Zaključci i preporuke studije su zasnovani na nalazima dobijenim prikupljanjem podataka koji su kasnije potvrđeni sa odabrani učesnicima u istraživanju.

Ova studija je strukturisana u tri dela, koji su praćeni zaključcima i preporukama i detaljnim aneksom koji pruža opis metodologije. U prvom delu dajemo pregled nacionalnog zakonskog i institucionalnog okvira i njegovog uticaja na zaštitu i korišćenje prava na slobodu okupljanja. Drugi deo se bavi okupljanjima koje smo odabrali da analiziramo za potrebe ove studije i predstavlja glavne izazove koje smo identifikovali u analizi. U trećem delu detaljnije obrađujemo dva glavna izazova koji su identifikovani, a tiču se policije i kriminalizacije u Srbiji. Na kraju, dajemo pregled glavnih zapažanja i nudimo preporuke za unapređenje sproveđenja zakona o slobodi okupljanja u državi.

⁷ Ujedinjene nacije (2016). Zajednički izveštaj specijalnog izvestioca o pravu na slobodu mirnog okupljanja i Specijalnog izvestioca za vansudska, sumarna i arbitrarna izvršenja o pravilnom upravljanju okupljanjima. Videti na:

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/018/13/PDF/G1601813.pdf?OpenElement>

ZAKONODAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR

Zakonodavni i institucionalni okvir slobode okupljanja u Srbiji je definisan Ustavom Srbije, koji je u skladu sa međunarodnim standardima o ljudskim pravima. Parlament Republike Srbije je nedavno usvojio Zakon o javnom okupljanju (5. februar 2016.).⁸

ZAKONODAVI OKVIR

USTAV⁹

Sloboda okupljanja nije apsolutno pravo. Postoji nekoliko ograničenja koja su definisana članom 54. Ustava, koji definiše da je okupljanja građana slobodno (stav 1.); okupljanje u zatvorenom prostoru ne podleže odobrenju, ni prijavljivanju (stav 2.); zborovi, demonstracije i druga okupljanja građana na otvorenom prostoru prijavljuju se državnom organu, u skladu sa zakonom (stav 3.); sloboda okupljanja može se zakonom ograničiti **samo ako je to neophodno** radi zaštite javnog zdravlja, morala, prava drugih ili bezbednosti Republike Srbije (stav 4.).

ZAKON O OKUPLJANJU GRAĐANA (1992.)¹⁰

Sloboda okupljanja u Republici Srbiji je bila definisana **Zakonom o okupljanju građana** iz 1992., koji je u više navrata dopunjavan u protekle 24 godine. Ovaj zakon **nije davao preciznu definiciju** okupljanja, već je samo navodio da okupljanjem građana u smislu ovog zakona, smatra *sazivanje i održavanje zbora ili drugog skupa na za to primerenom prostoru*. U članu 11. istog Zakona se navodi da „**Policija** može da zabrani održavanje javnog skupa ukoliko smatra da može potencijalno ugroziti javno zdravlje, javni moral ili bezbednost ljudi i imovine ili ometati javni saobraćaj“ (član 11, stav 1). Gore navedeni razlog je u suprotnosti sa međunarodnim standardima i Ustavom. Venecijanska komisija i OEBS /ODIHR su in 2010. godine objavili Zajedničko mišljenje o **Zakonu o okupljanju građana** i preporuke o tome kako se može unaprediti.¹¹

U aprilu 2015., Ustavni sud Srbije je **Zakon o okupljanju građana** iz 1992. godine proglašio **neustavnim**. Glavna kritika Ustavnog suda se odnosila na regulisanje ograničenja slobode okupljanja (uključujući i mesto događaja) i efikasnost pravnih lekova¹². Odluka Ustavnog suda je ukazala na određene ustavne osnove za ograničenje slobode okupljanja (na primer, potreba da se zaštite prava drugih) možda moraju biti detaljnije zakonski regulisane, ali da dati **razlog za zabranu javnog okupljanja mora biti doveden u direktnu vezu sa ustavim osnovama za ograničenje**. Ustavni sud je dalje u svojoj odluci naveo da je održavanje javnih

⁸ Novi Zakon je zamenio Zakon o okupljanju građana (1992.) nakon 24 godine njegove primene.

⁹ Ustav Republike Srbije („Službeni glasnik RS”, br. 98/2006)

¹⁰ Zakon o okupljanju građana („Službeni glasnik RS”, br. 51/92, 53/93, 67/93, 17/99, 33/99 i 48/94, „Službeni glasnik SRJ”, br. 21/01 i „Službeni glasnik RS”, br. 29/01 i 101/05).

¹¹ Mišljenje br. 597/2010 ODIHR-a Mišljenje br.: FOA – SERB/165/2010 CDL-AD (2010)031 Or. engleski, Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija) Zajedničko mišljenje o Zakonu o okupljanju građana Republike Srbije Venecijske komisije i OEBS/ODIHR-a usvojeno od strane Venecijske komisije na 84. Plenarnoj sednici (Venecija, 15-16. oktobra 2010.), Strazbur, Varšava, 18. oktobar 2010.

¹² Ustavni sud je naglasio da mirno okupljanje građana na otvorenom prostoru može biti ograničeno isključivo Ustavom definisanim osnovama, i napomenuo je da sporni Zakon ne propisuje osnove koje su utvrđene važećim Ustavom.

okupljanja princip koji je svuda dozvoljen, i da stoga ne postoje nikakvi ustavni osnovi za utvrđivanje oblasti u kojima je javno okupljanje dozvoljeno. **Izuzimanje određenih oblasti za javno okupljanje** može biti propisano kako bi se zaštitile vrednosti utvrđene Ustavom kao osnova za ograničenje same slobode.

Ustavni sud je dalje u svojoj odluci naveo da je **celokupna procedura zakonske zaštite** od nezakonite zabrane okupljanja regulisana na način **koji nije zadovoljavao kriterijume efikasnosti¹³**.

Ustavni sud je obustavio objavljivanje svoje odluke na šest meseci kako bi se Ministarstvu unutrašnjih poslova (MUP) ostavilo dovoljno vremena da uradi nacrt novog zakona, organizuje javnu diskusiju o istom i predlaže Narodnoj skupštini na usvajanje. Budući da MUP nije postupio u skladu sa odlukom Ustavnog suda u navedenom roku, **Zakon o okupljanju građana je prestao da važi od 23. oktobra 2015. godine**, kada je odluka Ustavnog suda objavljena u Službenom glasniku.

PRAVNI VAKUUM

U periodu od 23. oktobra 2015. do 5. februara 2016. godine, sloboda okupljanja je delimično regulisana drugim zakonima (Zakon o javnom redu i miru, Krivični zakonik, Akt o javnom redu i miru ili Zakon o bezbednosti na putevima). Međutim, **sistem prijavljivanja nije bio regulisan ni jednim od ovih zakona**.

ZAKON O JAVNOM OKUPLJANJU (2016.)¹⁴

Novi Zakon navodi da svako ima pravo da organizuje okupljanje i da u njemu učestvuje, u skladu sa ovim zakonom. (član 2., stav 2.).

Javno okupljanje je definisano članom 3.: „Okupljanjem, u smislu ovog zakona, smatra se okupljanje više od 20 lica radi izražavanja, ostvarivanja i promovisanja državnih, političkih, socijalnih i nacionalnih uverenja i ciljeva, drugih sloboda i prava u demokratskom društvu. Okupljanjem, u smislu ovog zakona, smatraju se i drugi oblici okupljanja kojima je svrha ostvarivanje verskih, kulturnih, humanitarnih, sportskih, zabavnih i drugih interesa.

Zakon definiše mesto okupljanja i ima brojna ograničenja u pogledu mesta okupljanja koja nisu u skladu sa međunarodnim standardima¹⁵: “

Zakon zabranjuje javno okupljanje na mestima na kojima, zbog karakteristika samog mesta ili njegove posebne namene, preti opasnost od nastupanja ugrožavanja bezbednosti ljudi i imovine, javnog zdravlja, morala, prava drugih ili bezbednosti Republike Srbije, posebno ispred zdravstvenih ustanova, škola, predškolskih ustanova, kao i prostoru ispred objekata od strateškog i posebnog značaja za odbranu i bezbednost Republike Srbije. Javna okupljanja nisu dozvoljena na mestima na kojima se održavanjem okupljanja krše ljudska i manjinska prava i slobode drugih, ugrožava moral ili na mestima koja su zatvorena za javnost¹⁶.

¹³ Rok koji je propisan za ispunjavanje obaveze kako organizatora da dostavi obaveštenje o održavanju okupljanja i nadležnog tela da usvoji rešenje o mogućoj zabrani ne omogućava završetak postupka donošenja rešenja koristeći sva pravna sredstva protiv zabrane javnog okupljanja pre zakazanog vremena okupljanja.

¹⁴ Zakon o javnom okupljanju („Službeni glasnik RS”, br. 6/16)

¹⁵ Član 11., stav 2. EKLJP

¹⁶ Član 6. Zakona o javnom okupljanju („Službeni glasnik RS”, br. 6/2016)

Ograničenja u pogledu mesta okupljanja koja propisuje Zakon nisu u skladu sa **Ustavom i međunarodnim standardima** jer su postavljena *in abstracto*. Mesto i/ili vreme (zakazanog) okupljanja građana može biti razlog za ograničavanje ovih sloboda, ali samo ako je to *in concreto* neophodno kako bi se zaštitilo javno zdravlje, moral, prava drugih ili bezbednost Republike Srbije. U pogledu opštih ograničenja, Venecijanska komisija je definisala međunarodne standarde na osnovu prakse međunarodnih tela za zaštitu ljudskih prava. Stoga se eksplicitno navodi da svako ograničenje u pogledu vremena i mesta održavanja određenog okupljanje mora proći test proporcionalnosti u svakom pojedinačnom slučaju. Opšta ograničenja, kao što su ograničenja u pogledu određenih lokacija, po pravilu, ne omogućavaju primenu principa proporcionalnosti kojim se zahteva da nadležna tela primenjuju najmanje restriktivne mere tokom ograničavanja prava kako bi se postigli legitimni ciljevi.¹⁷

Opšta ograničenja slobode okupljanja su definisana članom 8. Okupljanja nisu dozvoljena kada postoji pretnja da će doći do ugrožavanja bezbednosti ljudi i imovine, javnog zdravlja, morala, prava drugih ili bezbednosti Republike Srbije, kada su ciljevi okupljanja usmereni na pozivanje i podsticanje na oružani sukob ili upotrebu nasilja, na kršenje ljudskih i manjinskih sloboda i prava drugih, neravnopravnost, mržnje i netrpeljivosti, kada nastupi opasnost od nasilja, uništavanja imovine ili drugih oblika narušavanja javnog reda u većem obimu i ako je održavanje okupljanja suprotno odredbama ovog zakona.¹⁸

Zakon propisuje sistem prijave okupljanja. Okupljanja na otvorenom prostoru prijavljuju se Ministarstvu unutrašnjih poslova - organizacionoj jedinici nadležnoj po mestu okupljanja, odnosno po mestu početka okupljanja u pokretu.¹⁹ Međutim, **ne postoji obaveza prijave okupljanja u slučaju:** okupljanja u zatvorenom prostoru; verskih okupljanja u verskim objektima i drugih tradicionalnih narodnih okupljanja, vašara, sabora, svadbi, pogreba; državnih svečanosti, jubileja i drugih okupljanja koja organizuju državni organi; spontanih mirnih okupljanja, bez organizatora, kao neposrednih reakcija na određeni događaj nakon tog događaja, koji se održavaju na otvorenom ili u zatvorenom prostoru, radi izražavanja mišljenja i stavova povodom nastalog događaja.²⁰

Održavanje okuplja se mora prijaviti dostavljanjem pisane prijave od strane organizatora okupljanja, lično ili preporučenom poštom ili elektronskim putem. Prijava mora biti dostavljana **najkasnije pet dana pre vremena određenog** za početak okupljanja.

Postupak zabrane i pravna zaštita su u novom Zakonu definisani u članovima 8 i 16. Ukoliko organizaciona jedinica MUP-a utvrdi postojanje razloga navedenih u članu 8., donosi se rešenje kojim se ne dozvoljava održavanje okupljanja. Rok za donošenje rešenja je najkasnije 96 časova pre prijavljenog vremena za početak skupa. Žalba se podnosi Ministarstvu unutrašnjih poslova u roku od 24 časa od prijema rešenja. Žalba ne odlaže izvršenje rešenja.

MUP odlučuje po žalbi bez odlaganja, a najkasnije u roku od 24 časa od prijema žalbe. Upravni spor se može pokrenuti pred Ustavnim sudom protiv ovog rešenja. Međutim, ne postoje posebne odredbe o obavezi MUP-a da obavesti organizatora okupljanja o donetom rešenju, pravu organizatora da podnese hitnu tužbu

¹⁷ CDL-AD(2008)025 Zajedničko mišljenje Venecijanske komisije i OEBS/ODIHR-a o izmenama i dopunama Zakona o pravu građana da se okupljaju mirno, bez oružja, da slobodno održavaju proteste i demonstracije Kirgijske Republike, §22.

¹⁸ Poslednje ograničenje definisano Zakonom se može tumačiti kroz druge obaveze organizatora koje su definisane Zakonom (način i rok za dostavljanje prijave okupljanja i mogućnost održavanja spontanih okupljanja).

¹⁹ Član 12. Zakona o javnom okupljanju („Službeni glasnik RS”, br. 6/2016)

²⁰ Spontanim mirnim okupljanjem ne smatra se okupljanje na koje poziva fizičko ili pravno lice koje je organizator okupljanja, član 13., stav 3. Zakona o javnom okupljanju („Službeni glasnik RS”, br. 6/2016)

u slučaju neoglašavanja administracije ili urgentnog procesuiranja upravnog spora. **Bez ovih odredaba je ugrožena efikasna pravna zaštita**²¹.

Pored nadležnosti da zabrani okupljanje, policijski zvaničnici su ovlašćeni da spreče li prekinu okupljanje, ukoliko dođe do okolnosti navedenih u članu 9. Zakona pre ili tokom okupljanja. Policia mora dostaviti pisanu naredbu organizatoru najkasnije 12 sati od trenutka usmenog saopštavanja. Glavna odluka kaznenih odredaba Zakona o javnom okupljanju je naglašavanje odgovornosti organizatora i visoke kazne. Prekršajna odgovornost nije u skladu sa standardima slobode okupljanja.

Zakon propisuje kumulativnu kaznu za pravno lice, odgovorno lice u pravnom licu, organizatore ili vođe okupljanja, što predstavlja neproporcionalno mešanje u slobodu okupljanja i utiče na odvraćanje od organizovanja javnih okupljanja.²² **U skladu sa međunarodnim standardima**, organizatori okupljanja ne bi trebalo da budu odgovorni za propuštanje da obave svoje obaveze ukoliko su uložili razumne napore da ih izvrše. Organizatori se ne mogu smatrati odgovornim za postupke pojedinačnih učenika i za postupke onih koji ne učestvuju ili provokatora. Umesto toga, mora postojati individualna odgovornost svake osobe koja je lično prekršila ili nije postupala u skladu sa zakonitom naredbom policije.²³

Visoke kazne određene za pravna lica predstavljaju ozbiljnu pretnju za prestanak postojanja političkih partija, radničkih sindikata i drugih organizacija. Minimalna kršenja zakona (npr. zakasnela prijava), čak i tehničkog karaktera, bi mogla da dovedu do rasformiravanja organizacije. Ova mera je neprimerena i u tom smislu nije u skladu sa međunarodnim standardima.²⁴

Osnove za prekršajne sankcije nisu u skladu sa međunarodnim standardima.²⁵ Zakon propisuje da će organizator okupljanja biti kažnjen ukoliko je okupljanje održano bez prijave nadležnom organu. Nezakonite situacije, kao što je održavanje okupljanja bez prethodnog prijavljivanja ne mora uvek opravdavati mešanje u slobodu okupljanja.²⁶ Iako su pravila koja regulišu okupljanje, kao što su sistem prijavljivanja, neophodna za nesmetano održavanje okupljanja, jer omogućavaju nadležnom organu da na najmanju meru svede ometane saobraćaja i preduzme druge mere bezbednosti, ispunjavanje istih ne može samo po sebi postati cilj.²⁷ Konkretno, u slučaju gde okupljanje nije praćeno aktima nasilja važno je da nadležni organi pokažu određen stepen tolerancije prema mirnom okupljanju. Nedostavljanje prethodne prijave ne može biti jedni i dovoljan razlog za ograničavanje okupljanja, jer su nadležni organi i dalje obavezani principom proporcionalnosti u skladu sa članom 11. Evropske konvencije.²⁸

²¹ Deo II. član 2. 3 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

²² Najnoviji primer Paori.

²³ Smernice o slobodi mirnog okupljanja Venecijanske komisije OEBS/ODIHR-a, <http://www.osce.org/odihr/73405?download=true.>; CDL-AD (2012)006, Zajedničko mišljenje OEBS/ODIHR-a i Venecijanske komisije o Zakonu o masovnim događajima Republike Belorusije, §114.

²⁴ Videti Evropski sud za ljudska prava *Cases v. Francuske* 51346/99, *Oya Ataman c. Turske* 74552/01, *Barraco c. Francuske* 31684/05

²⁵ Ibid.

²⁶ ESLJP, *Cisse v. Francuske*, prijava br. 51346/99, presuda od 9. aprila 2002.; *Oya Ataman c. Turske*, prijava br. 74552/01, presuda od 5. decembra 2006; *Barraco c. Francuske*, prijava br. 31684/05, presuda od 5. marta 2009.

²⁷ ESLJP, *Primov i drugi v. Rusije*, prijava br. 17391/06, presuda od 12. juna 2014.

²⁸ ESLJP, *Kudrevičius i drugi v. Litvanije*, prijava br. 37553/05, presuda od 15. oktobra 2015.

PODZAKONSKI AKTI

U skladu sa članom 24. Zakona o javnom okupljanju, skupština grada, odnosno opštine će u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona odrediti prostor na kojem nije dozvoljeno okupljanje iz člana 6. ovog zakona. Rok za usvajanje podzakonskih akata je prošao. Ni jedna od 170 jedinica lokalne samouprave nije usvojila gorenavedeni podzakonski akt do kraja aprila 2016.

KRIVIČNE I PREKRŠAJNE ODGOVONOSTI

Izražena želja za slobodnim okupljanjem ne može ni na jedan način biti uskraćena pojedincu dok god on/ona ne počini prekršaj koji je kažnjiv zakonom.

KRIVIČNI ZAKONIK²⁹

U 31. glavi, Krivični zakonik definiše krivična dela protiv javnog reda mira koji izazivaju paniku i nered (član 343.), nasilničko ponašanje (član 344.), nasilničko ponašanje na sportskoj priredbi ili javnom skupu (član 344a), učestvovanje u grupi koja izvrši krivično delo (član 349.), učestvovanje u grupi koja spreči službeno lice u vršenju službene radnje (član 324.), glava 14. Krivična dela protiv sloboda i prava čoveka i građanina, glava 16. Krivična dela protiv prava po osnovu rada, glava 28. Krivična dela protiv ustavnog uređenja i bezbednosti i glava 29. Krivična dela protiv državnih organa.

ZAKON O JAVNOM REDU I MIRU³⁰

Zakon o javnom redu i miru definiše prekršaje koji se mogu dogoditi tokom javnih skupova u članovima 7, 8, 9.: vika a javom mesu, ugrožavanje sigurnosti drugog lica, stavljanjem u izgled da će se učiniti kakvo zlo, ili napasti na život ili telo tog ili njemu bliskog lica i ugrožavanje mira građana ili narušavanje javnog reda i mira vređanjem ili vršenjem nasilja nad drugim, izazivanjem tuče ili učešćem u njoj. U članu 23. ovog Zakona se krivično delo definiše kao - ometanje službenog lica u vršenju dužnosti održavanja javnog reda i mira.

INSTITUCIONALNI OKVIR

Veliki broj institucija je direktno uključen u upravljanje ili imaju drugu vrstu uticaja na prava koja se tiču okupljanja.

Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) ima glavnu ulogu u održavanu okupljanja. MUP ima nadležnost za pitanja zaštite bezbednosti osoba i imovine, bezbednosti Republike Srbije, zaštite javnog zdravlja, moralnih vrednosti, prava drugih i sve zadatke koji se tiču održavanja okupljanja. Policijski službenici imaju pravo da podnose prekršajne prijave prekršajnom sudu. MUP dobije prijavu, donese rešene od zabrani okupljanja, odlučuje o žalbi. Upravni sud ima nadležnost da donese presudu o zakonitosti pravноснаžne upravne odluke.

²⁹ Krivični zakonik („Službeni glasnik RS”, br. 85/2005, 88/2005 – ispr., 107/2005 – ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 i 108/2014)

³⁰Zakon o javnom redu i miru („Službeni glasnik RS”, br. 6/2016)

Prekršajni sud odlučuje o odgovornosti za kršenje Zakona o javnom okupljanju i Zakona o javnom redu i miru.

Ustavni sud odlučuje o ustavnoj žalbi organizatora koji tvrdi da je povređeno pravo na mirno okupljanje usled postupaka nadležnih organa u Srbiji (upravni sud, prekršajni sud ili MUP).

Opštine su u obavezi da u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona odrede prostor na kojem nije dozvoljeno okupljanje iz člana 6. Zakona o javnom okupljanju.

U skladu sa prethodnim iskustvima, novi Zakon o javnim okupljanjima je restriktivniji od starog zakona u pogledu prijave okupljanja i prekršajnih postupaka. Ovaj zakon propisuje da se okupljanje mora prijaviti najkasnije 5 dana pre datuma za koji je zakazano³¹, a prekršajne sankcije su mnogo više u skladu sa novim Zakonom nego što je to bio slučaj u starom. On takođe propisuje kazne kako za organizaciju (pravno lice) tako i za odgovorno licu u organizaciji (fizičko lice).

³¹Stari Zakon je ovde definisao period od 48 sati pre vremena za koje je okupljanje zakazano

GLAVNA ZAPAŽANJA, DEO I: PREGLED OKUPLJANJA I UTVRĐENI IZAZOVI

Na osnovu zvaničnih podataka dobijenih od 124 policijske stanice – jedinice MUP-a, tokom 2014. godine je bilo 62.198 prijavljenih okupljanja u Srbiji. Tokom 2015., u prvih šest meseci (od januara do jula) bilo je 30.332 prijavljenih okupljanja. Policijske stanice MUP-a nemaju statističke podatke na osnovu vrste, svrhe ili organizatora okupljanja.

Vrste okupljanja: Izborne kampanje političkih partija i protesti radničkih sindikata su najbrojnija okupljanja u Srbiji, posebno je to slučaj u 2014. godini. Protesti radničkih sindikata takođe doprinose da kontinuitet i značaj socijalnih problema bude tema političkih razgovora u zemlji.

Opšti pregled: Uopšteno govoreći, postupanje policije se ne može tumačiti kao represivno, i nema izveštaja o preteranoj upotrebi sile. Postupanje srpske policije tokom javnih okupljanja je u retkim situacijama represivno, a policija je dobila mnogo komplimenata zbog uzdržavanja od korišćenja sile prilikom intervencije policije u cilju sprečavanja nasilja, uklanjanja uličnih blokadama i dužih javnih okupljanja, i u pogledu njihove spremnosti da zaštite učesnike javnih okupljanja od nasilja. Takođe, jedan od glavnih komplimenata koje je policija dobila je spremnost na uspostavljanje, u skladu sa smernicama OEBS /ODIHR-a, bliske i učestale komunikacije sa organizatorima pre velikih okupljanja ili okupljanja koja se tiču kontraverznih tema, u cilju maksimalnog smanjenja rizika i obezbeđivanja bezbednosti ovih događaja, kroz zajedničke napore. Policija je postupala pravično štiteći neprijavljena, spontana okupljanja u proteklih 10 godina, uključujući i one događaje gde su demonstranti štrajkovali i napuštali proizvodne pogone i izlazili na ulice i trgrove svojih gradova, čak i glavnog grada.

Međutim, najveći broj problema u pogledu postupanja u skladu sa međunarodnim standardima u Srbiji se desio tokom: 1. okupljanja koja se tiču ljudskih prava (posebno, javnih manifestacija LGBT aktivizma), 2. protesta za prepoznavanje i pozivanje na odgovornost za ratne zločine koje su počinile srpske vojne snage tokom radova devedesetih godina, 3. masovnih protesta radničkih sindikata (posebno onih koji su uključivali blokade raskrsnica važnih za domaći i međunarodni saobraćaj).

OKUPLJANJA U VEZI SA LJUDSKIM PRAVIMA

Javne manifestacije LGBT aktivizma³² su bile problematične 2014. godine. Vlada je zabranila Paradu ponosa 2009, 2011, 2012 i 2013. godine iz bezbednosnih razloga. Parada je održana 2010. godine, ali sa mnogo problema sa ekstremističkim grupama koje su napadale učesnike, uprkos policijskoj zaštiti.

Od Parade 2014. godine, LGBT okupljanja su u potpunosti organizovana u saradnji i uz pregovore sa MUP-om i odborima Narodne skupštine. Oni su uključivali ključne političke aktere kao podršku okupljanjima visokog rizika. Nezavisne institucije su podržale proces organizovanja i kroz direktno učeće u okupljanjima.

Okupljanja povodom zaštite prava žena su organizovana povodom 8. marta 2014., 2015., kao i u maju 2014., 2015.- protiv nasilja muškaraca.

³² Maj 2014, 2015. IDAHO; septembar 2014, 2015. Parada ponosa 2015., Trans parada; april 2015. Lezbejski marš

PROTESTI ZA PRIZNAVANJE I PREUZIMANE ODGOVORNOSTI ZA RATNE ZLOČINE KOJE SU POČINILE SRPSKE VOJNE SNAGE TOKOM RATOVA DEVEDESETIH GODINA

Tokom 2014 i 2015. godine su organizovani brojni protesti za priznavanje i preuzimanje odgovornosti za ratne zločine koje su počinile srpske vojne snage tokom ratova devedesetih godina. Neki od njih su zabranjeni iz sigurnosnih razloga, zbog najavljenih kontra demonstracija.

Antifašistička okupljanja su tokom 2014 i 2015. godine organizovana od strane organizacija civilnog društva i aktivista levičarske orientacije, osim prethodnih zabrana sličnih okupljanja u pogledu ratnih zločina.

DRUGE VRSTE OKUPLJANJA

IZBORNE KAMPANJE POLITIČKIH PARTIJA

U periodu od početka 2014. godine do sredine marta, najbrojnija okupljanja su bila ona koja se tiču izbornih kampanja političkih partija jer je predizborni period do opštih izbora trajao 45 dana. Na osnovu izveštaja medija, kao i podataka koje su dostavile političke partije, nije bilo nikakvih ograničenja ili problema.

Desili su se neki problemi tokom ranih lokalnih izbora koji su održani u nekim gradovima u Srbiji (npr. u Zaječaru je policija zabranila promotivna okupljanja jer su simpatizeri dve stranke naglasili istovremena okupljanja)³³.

Advokati su organizovali brojne proteste koji su se održavali u svim gradovima u Srbiji, i trajali su 127 dana, od septembra 2014. do januara 2015. godine. Oni su protestovali protiv Zakona o javnim beležnicima i povećanja poreza. *Studenti* su organizovali protest u svim univerzitetskim gradovima tokom oktobra 2014. godine, protiv Zakona o visokom obrazovanju, kojim je smanjen broj ispitnih rokova.

PROTESTI U JAVNOM INTERESU

Održani su protesti u javnom interesu pod nazivom „Ne davimo Beograd“ protiv Vlade i projekta „Beograd na vodi“, ali uz značajno mešanje policije i ostalih lokalnih tela. Civilni aktivisti su organizovali nekoliko protesta u aprilu, julu i septembru 2015. godine. Građanski protest održan u julu protiv potpisivanja ugovora između gradskih vlasti i stranog investitora za realizaciju projekta Beograd na vodi nije zabranjen ali postupci policije i gradskih vlasti su doprineli da se ne čuje poruka sa protesta.³⁴

³³ Primer koji ilustruje na koji način standard „vidljivosti i čujnosti“ može biti ugrožen je odluka koju je doneo Grad Zaječar u vezi sa određivanjem mesta javnih okupljanja koja je usvojena neposredno pre izbora, kojom se zabranjuju javna okupljanja na gradskom trgu.

³⁴ U sred saobraćaja su zaustavljena dva tramvaja. Na taj način delegacije koje su izdale iz zgrade gde su potpisivale ugovor nisu bile u mogućnosti da vide demonstrante. Ovu informaciju je potvrdio jedan od vozača tramvaja, koji je rekao da „mu je bilo naređeno da stane“ tamo.

ZABRANJENA OKUPLJANJA

Na osnovu zvaničnih podataka, tokom 2014. godine zabranjeno je 16 okupljanja.³⁵ Mediji su uglavnom izveštavali o zabranjenim okupljanjima. Većina okupljanja je zabranjena jer je postojala pretnja ometanja saobraćaja, pretnje po javno zdravlje, javni moral ili bezbednost ljudi i imovine, dok su neka zabranjena jer je njihov cilj bio izazivanje nacionalne, rasne i verske netolerancije i mržnje.

³⁵ Beograd 11, Novi Sad 2, Kraljevo 1, Subotica 1, Zaječar 1.

GLAVNA ZAPAŽANJA, DEO II: PITANJA KOJA SU SPECIFIČNA ZA DRŽAVU

Pitanja koja su specifična za državu a tiču se praktičnog sprovođenja slobode okupljanja u Srbiji su određena dugoročnim pristupom politički osetljivim okupljanjima.

Prvenstveno je tokom istraživanja postalo očigledno da su odluke o zabrani javnih okupljanja **uvek donose bez pravnog obrazloženja**, bez obzira na to ko organizuje okupljanje.

Takođe, primećeno je da kada su politički osetljiva okupljanja planirana za isto vreme, demonstracije i kontra-demonstracije, i jedno i drugo okupljanje se zabranjuju, bez pravnog obrazloženja, bez obzira na ciljeve i poruke organizatora. Stoga, ona okupljanja koja su u skladu sa međunarodnim standardima o ljudskim pravima i za cilj imaju njihovu promociju i ona čiji je cilj ugrožavanje prava i sloboda drugih i promovisanje međunarodno neprihvaćenih vrednosti (kao što su rasizam, diskriminacija itd.) se tretiraju na isti način.

NEDOSTATAK ZAKONSKIH OSNOVA U ODLUKAMA O ZABRANI OKUPLJANJA

Odluke koje donose jedinice Ministarstva unutrašnjih poslova – policijske stanice ne daju odlučujuće činjenice niti navode razloge za zabranu. Većina odluka sadrži samo uopštene zakonske osnove za zabranu okupljanja.

U članu 11. Zakona o okupljanju građana³⁶ se navodi da policija može da zabrani održavanje javnog skupa radi sprečavanja ometanja javnog saobraćaja, ugrožavanja zdravlja, javnog morala ili bezbednosti ljudi i imovine. U većini odluka o zabrani okupljanja se kao glavni razlog navodi da ta okupljanja predstavljaju „potencijalnu pretnju za javno zdravље, javni moral ili bezbednost ljudi i imovine ili ometanje javnog saobraćaj”.

Iako odluke ne sadrže objašnjenje svojih osnova, uobičajena je praksa da ministar unutrašnjih poslova lično objasni odluke policijskih stanica u medijima.³⁷ Glavni razlozi su uglavnom visoki bezbednosni rizici po ljude i imovinu.

Ovaj problem je takođe primetio i Zaštitnik građana (Ombudsman) u slučaju zabrane okupljanja pristalica grupe Falin Gong.³⁸

Ova praksa je proglašena neustavnom od strane Ustavnog suda Srbije, prilikom donošenja odluke o zabrani događaja povodom Međunarodnog dana žena 8. marta 2008. U ovom slučaju, predmet žalbe koju je podnela NVO „Žene u crnom“ je zabrana javnog okupljanja koje je ova organizacija planirala da organizuje 2008. godine, kako bi obeležila Međunarodni dan žena. Sud je ustanovio da osporavana odluka nije obrazložena na odgovarajući način (prvostepena instanca je samo „procenila da postoje osnovi za zabranu okupljanja, u skladu sa članom 11., stav 1. Zakona o okupljanju građana, kao i da bi okupljanje moglo da ugrozi saobraćaj, zdravље i bezbednost ljudi i imovine), propuštajući

³⁶ Na snazi do 23. oktobra 2015.

³⁷[Za više informacija](#)

³⁸ Godišnji izveštaj Zaštitnika građana Republike Srbije,
http://www.ombudsman.org.rs/attachments/052_Annual%20Report%202014.pdf

da navedene bilo koje konkretne činjenice koje bi nadležni organ navele na zaključak da bi gore navedene vrednosti bile ugrožene održavanjem prijavljenog okupljanja.

MNOGOBROJNE ZABRANE MIRNIH I KONTRA-OKUPLJANJA

Analizom ciljeva zabranjenih okupljanja u periodu obuhvaćenom istraživanjem, može se zaključiti da se veliki broj zabrana desio samo u slučajevima kojima politika Vlade nije dovoljno jasna u pogledu vrednosti koje se promovišu.³⁹ U Srbiji postoji otpor Vlade u trajanju od 25 godina da prizna i prihvati ratne zločine koje su počinile srpske oružane snage tokom ratova devedesetih godina. Ne postoji politička volja da se pošalje jasna poruka o ovom pitanju zbog dominantnih nacionalističkih stavova građana o ovim događajima, na osnovu izveštavanja medija tokom i nakon rata.⁴⁰ S druge strane, proces evropskih integracija sprečava Vladu u davanju otvorene podrške zagovornicima politike negiranja ratnih zločina. **Stoga, vlasti biraju opciju da budu „neutralne“ – da zabrane sva okupljanja, bez obzira na vrednosti koje bi bile promovisane.**

Ministarstvo unutrašnjih poslova je 10. jula 2015. godine donelo odluku kojom iz bezbednosnih razloga zabranjuje sve skupove u Beogradu koji su najavljeni u znak obeležavanja 20 godina od genocida u Srebrenici. **Prethodno je najavljeno pet okupljanja** od strane organizacija za zaštitu ljudskih prava (Inicijativa mladih za ljudska prava) i ekstremnih desničarskih organizacija (Zavetnici, Dveri), od kojih su sve planirane ispred Narodne skupštine Republike Srbije 11. jula, i sva okupljanja su zabranjena.

U isto vreme, u slučajevima u kojima je politika Vlade jasna (npr. izbeglička kriza), **MUP je zabranio okupljanja koja su u suprotnosti sa politikom Vlade**, dajući obrazloženje putem medija da ovi skupovi nisu u skladu sa međunarodnim standardima o ljudskim pravima.⁴¹

Nebojša Stefanović, ministar unutrašnjih poslova je 26. avgusta 2015. godine najavio **zabranu svih protesta i okupljanja protiv imigranata i izbeglica** najavljenih za 31. avgust od strane desničarskih organizacija. Stefanović je naveo da „Republika Srbija hoće da pokaže da je dobar domaćin i da sve ljudi koji dolaze primi na način da je to u skladu sa svim evropskim standardima, istinskom demokratijom i svim slobodama, a svi oni koji razmišljaju o tome da svoju mržnju iskazuju prema ovim ljudima neka to čine na nekom drugom mestu, a ne u Republici Srbiji.“

Činjenica da bi mirno okupljanje moglo biti zloupotrebljeno od strane trećih lica kao povod za nasilje ne daju pravo državi da zabranjuje mirna okupljanja.⁴² Nenasilnim učesnicima se nikada ne sme zabraniti mirno okupljanje zbog pretnji nasiljem od strane drugih. Zabrana mirnih okupljanja nenasilnih učesnika kao rezultat pretnji od strane trećih lica nema opravdanje bilo u međunarodnim standardima ili Ustavu. Nesumnjivo prisustvo ekstremističkih, nasilnih grupa u društvu koje su protiv održavanja tih okupljanja ne mogu opravdati propuštanje države da obezbedi uslove za okupljanje onih učesnika za koje se ne može

³⁹ „Država nesposobna da zaštiti svoje građane od Zavetnika i ostalih ultradesničara“ – IMLP – 05.04.2016. videti na :<http://www.yihr.rs/en/state-incapable-of-protecting-its-citizens-from-zavetnici-and-other-extreme-right-wing-organizations/>

⁴⁰ Propaganda tokom ratova u Jugoslaviji

videti na : https://en.wikipedia.org/wiki/Propaganda_during_the_Yugoslav_Wars

⁴¹ Vlada Srbije ZABRANILA sve proteste protiv imigranata/izbeglica, više na http://www.liveleak.com/view?i=9c8_1440623024

⁴² Smernice o slobodi mirnog okupljanja ODIHR-a i Venecijanske komisije: <http://www.osce.org/odihr/73405?download=true>

očekivati da će po bilo kom osnovu biti nasilni. Ne može biti nikakvog opravdanja, bilo u skladu sa međunarodnim standardima ili Ustavom za zabranu mirnog okupljanja učesnika koji su apsolutno nenasilni na osnovu pretnji nasiljem od strane trećih lica. Država može i trebalo bi da zabrani okupljanja onih koji pretnje nasiljem. Država ne može koristiti priliku da zabrani nenasilna okupljanja samo zbog pretnji nasiljem protiv učesnika. Čak i kada bi državi bilo dozvoljeno da zabrani takva okupljanja, ona bi dalje bila odgovorna zbog propuštanja da blagovremeno preduzme adekvatne mere u cilju sprečavanja mogućih prekršilaca u njihovoј nameri i da ih sankcionise.

NEEFIKASNI PRAVNI LEKOVI

U cilju naglašavanja značaja problema, dajemo ilustraciju ometanja efikasne pravne zaštite tokom primene prethodnog Zakona o okupljanju građana (1992.) od strane nadležnih organa. To se nastavilo i do 2014. i 2015. godine.

Prvo, odluka o zabrani je organizatorima saopštavana usmeno. Službenici iz policijske stanice bi zvali organizatora da saopšte informaciju da je okupljanje zabranjeno.

Drugo, iako je doneta i dostavljena strani, odluka nije jasno objašnjena. Stoga, podnositelj žalbe nije mogao da se suprotstavi razlozima zabrane i stoga je uskraćen za pravo na efikasan pravni lek.

Treće, odluka po žalbi nikada nije donošena u razumnom roku. Usled primene pravila opštег administrativnog postupka u ovom slučaju, nije postojala mogućnost za podnošenje tužbe u slučaju „neoglašavanja administracije“ pre vremena za koje je okupljanje zakazano.

Četvrto, čak i u slučaju podnošenja tužbe pred Upravnim sudom, sud je donosio odluku dve godine nakon podnošenja tužbe. Postojaо je samo jedan predmet u srpskoj praksi u kom su iskorišćeni pravni lekovi za zaštitu prava na okupljanje i da ni jedan od pravnih lekova nije bio efikasan⁴³.

PRIMER DOBRE PRAKSE

Dobra praksa se odnosi na aktivnu posvećenost OCD i nezavisnih institucija punom ostvarivanju prava na slobodu okupljanja, međusobno umrežavanje OCD u ovim aktivnostima i pružanje besplatne pravne pomoći braniocima ljudskih prava i organizatorima zabranjenih okupljanja.

Postoje primeri dobre prakse kada se radi o LGBT okupljanjima. Javne manifestacije LGBT aktivizma su bile zabranjene 2009, 2011, 2012 i 2013. godine. Međutim, zahvaljujući koordiniranoj akciji aktivista, Parada ponosa je organizovana 2014 i 2015. godine, zajedno sa drugim LGBT manifestacijama. Koordiniranim aktivnostima, umanjen je politički uticaj na održavanje javnog okupljanja.

Koordinirane aktivnosti aktivista koje su doprinele promeni u pristupu Vlade LGBT okupljanjima uključuju:

⁴³Videti odluku Ustavnog suda Srbije [UŽ - 4078/2010](#)

- **Umrežavanje različitih NVO** i saradnja, kao i višemesecni pregovori sa Ministarstvom unutrašnjih poslova i odborima Narodne skupštine. Ovo je neophodno jer okupljanja visokog rizika podrazumevaju postojanje otvorene komunikacije pune razumevanja između organizatora i policije.
- **Pružanje otvorene podrške od strane ključnih međunarodnih političkih figura koje deluju u okviru države** (tj. šef Delegacije EU Srbiji, šef Misije OEBS-a, ambasadori najuticajnijih država)
- Uključivanje ključnih političkih učesnika u vidu podrške okupljanjima visokog rizika.
- **Specijalizacija za pravnu zaštitu.** Iako su NVO specijalizovane za ljudska prava vodila uspešne parnične postupke, ostali učesnici su bili u situaciji da koriste odluke najviše nacionalne institucije – Ustavnog suda Srbije, kao argument da vlasti u Srbiji postupaju nezakonito prilikom zabrane okupljanja.
- **Umrežavanje sa nezavisnim institucijama.** Nezavisne institucije su takođe uključene u zagovaranje održavanja javnih okupljanja. Poverenik za zaštitu ravnopravnosti otvoreno optužuje neke političke figure za govor mržnje, dok je Zaštitnik građana pratio postupanje policajaca.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Na osnovu dugoročnog posmatranja i praćenja primene prethodnog zakona i u svojstvu učesnika u javnoj raspravi tokom postupka usvajanja Zakona o javnom okupljanju, došli smo do 4 glavna zaključka u našem istraživanju koja su praćena odgovarajućim preporukama:

1. OGRANIČENJA U POGLEDU MESTA OKUPLJANJA PROPISANA ZAKONOM NISU U SKLADU SA USTAVOM I MEĐUNARODNIM STANDARDIMA JER SU POSTAVLJENA IN ABSTRACTO.

UTVRĐENA SITUACIJA:

Pravno rešenje predstavlja pretnju za izricanje novčanih kazni za npr. nastavnike ili medicinske radnike koji protestuju ispred zgrada u kojima rade.

Tokom marta i aprila 2016. godine, u predizbornom periodu, NVO su obaveštile da policija ne primenjuje nove odredbe o zabrani ili prekidu okupljanja ispred bolnica i škola jer su mnogobrojna okupljanja održana na ovim lokacijama u cilju promovisanja rada i investicija srpske Vlade. Ovaj praktični primer može da se koristi za aktivnosti NVO jer situacija jasno ukazuje da ne postoji potreba za absolutnu zabranu okupljanja.

PREPORUKA:

Vlada bi trebalo da usvoji novi Zakon koji treba da bude u skladu sa međunarodnim standardima o ljudskim pravima u pogledu slobode okupljanja. Mesto i/ili vreme (zakazanog) okupljanja građana može biti razlog za ograničavanje ovih sloboda, ali samo ako je in concreto neophodno u cilju zaštite javnog zdravlja, morala, prava drugih ili bezbednosti Republike Srbije.

Organizacije civilnog društva bi trebalo da zagovaraju promenu odredbe novog Zakona kako bi bio u skladu sa međunarodnim standardima.

2. NOVIM ZAKONOM NIJE U POTPUNOSTI PROPISANA PRAVNA ZAŠTITA

UTVRĐENA SITUACIJA:

Uzimajući u obzir činjenicu da je novi Zakon zadržao nekoliko mehanizama prethodnog zakona⁴⁴, izostalo je definisanje pravne zaštite u nekoliko situacija. Ovaj zakon je u praksi pokazao da je neophodno da postoje jasna i **posebna proceduralna pravila** za zaštitu prava na okupljanje kako u upravnom postupku tako i u upravnom sporu.

PREPORUKA:

Novi Zakon bi trebalo izmeniti tako da propisuje **posebna proceduralna pravila** za zaštitu prava na okupljanje kako u upravnom postupku tako i u upravnom sporu. Vlada bi trebalo da usvoji ovu proceduru u

⁴⁴ Zakon o okupljanju građana „Službeni glasnik RS”, br. 51/92, 53/93, 67/93 i drugi

okviru izmena i dopuna Zakona i OCD bi trebalo da koriste svoje iskustvo i znanje i predstave ih državnim institucijama kako bi se pomoglo u stvaranju nove procedure za ostvarivanje prava na slobodu okupljanja.

3. PREKRŠAJNA ODGOVORNOST NIJE U SKLADU SA MEĐUNARODNIM STANDARDIMA SLOBODE OKUPLJANJA

UTVRĐENA SITUACIJA:

Nema okriviljenih za prekršaje u skladu sa odredbama novog Zakona. Tokom 24 godine primene starog Zakona bilo je mnogo slučajeva prekršajne odgovornosti za navodna kršenja Zakona⁴⁵. Primećeno je da je policija obaveštavala organizatore koji bi kasno dostavili prijavu da prijava ne može da bude obrađena i da javno okupljanje ne bi moglo da se održi, uz napomenu da bi organizatori mogli biti sankcionisani.

PREPORUKA:

Vlada bi trebalo da usvoji izmene i dopune novog Zakona i promeni odredbe o prekršajima uvodeći niže kazne i blažu kaznenu politiku. OCD bi trebalo da učestvuju u ovom procesu zagovarajući izmene Zakona i predstavljajući svoje iskustvo relevantnim institucijama.

4. UTICAJ UMERENIH STAVOVA NA ODRŽAVANJE JAVNIH OKUPLJANJA

UTVRĐENA SITUACIJA:

Većina problema u pogledu poštovanja međunarodnih standarda u Srbiji je nastala tokom: 1. javnih manifestacija LGBT aktivizma, 2. protesta za priznavanje i pozivanje na odgovornost zbog ratnih zločina koje su počinile srpske vojne snage tokom ratova devedesetih godina, 3. masivnih protesta radničkih sindikata (posebno onih koji su uključivali blokade raskrsnica važnih za domaći i međunarodni saobraćaj).

PREPORUKA:

OCD bi trebalo da koriste prethodno iskustvo i primere dobre prakse kao što je saradnja sa drugim OCD, saradnja sa međunarodnim javnim ličnostima i institucijama, uključujući ključne političke aktere, umrežavanje za nezavisnim institucijama i korišćenje svih raspoloživih pravnih lekova u postupanju sa posebno osetljivim okupljanjima za koje postoji rizik da će biti zabranjeni kako bi se Vlada navela da u potpunosti usvoji slobodu javnog okupljanja.

⁴⁵[Videti predmet Falun Gong ,predmet Žene u crnom , Inicijativa mladih za ljudska prava](#)

METODOLOŠKI ANEKS

Ovo regionalno pilot istraživanje sprovedeno je u pet država Zapadnog Balkana: Makedoniji, Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj, Crnoj Gori i Srbiji. Glavni ciljevi istraživanja su bili procene stepena usklađenosti državnih zakona o slobodi okupljanja sa relevantnim međunarodnim standardima, mapiranje institucija nadležnih za primenu prava na slobodu okupljanja i utvrđivanje glavnih izazova za efikasno ostvarivanje prava na slobodu okupljanja. Metodologija istraživanja se zasniva na kvalitativnim metodama i instrumentima koje su koristili istraživački timovi. Studija je sprovedena u tri faze.

U prvoj fazi, sve države su sprovele istraživanje za stolom koje je obuhvatalo pregled i analizu okupljanja. Korišćeni su nacionalni zakoni, međunarodni sporazumi i nacionalni izveštaji međunarodni telima, kao i izveštaji relevantnih organizacija kako bi se izvršila analiza pravnog okvira za slobodu okupljanja i njegova usklađenost sa međunarodnim standardima. Ovi podaci su dodatno korišćeni za procenu celokupne primene zakonske regulative u pogledu prava na slobodu okupljanja i glavne izazove sa kojima se građani suočavaju u ostvarivanju tog prava u praksi. U ovoj fazi, istraživački timovi su takođe izvršili pregled okupljanja koja su organizovana u toku 2014 i 2015. godine, kroz analizu medijskih izveštaja o javnim okupljanjima i kroz zahteve za informacije od javnog značaja. Cilj je bio da se utvrde najčešći problemu koji s tiču primene zakona, kao i da se utvrde i dalje ispitaju specifična pitanja (najmanje dva u svakoj državi) koja imaju najveći uticaj na slobodu okupljanja u praksi.

Druga faza istraživanja je organizovana u tri koraka. Prvo, izvršeni su eksplorativni intervjuji sa predstavnicima civilnog društva kako bi se unapredilo razumevanje i obim glavnih problema koji se tiču slobode okupljanja i njihovih karakteristika, kao i kako bi se dalje istražila utvrđena pitanja koja su specifična za pojedinačne države. U okviru drugog koraka je osmišljen upitnik za polu-strukturisane intervjuje koji se zasnivaju na zapažanjima iz eksplorativnih intervjuja i istraživanja za stolom. Jedan deo upitnika koji su koristile sve države je sadržao pitanja o glavnim izazovima, pravnom okviru i institucionalnoj organizaciji i kapacitetima za omogućavanje ostvarivanja prava na slobodu okupljanja, dok je drugi deo upitnika bio posvećen pitanjima koja su specifična za svaku državu. U slučajevima gde je došlo do poklapanja specifičnih pitanja u više država, istraživački timovi su koristili ista pitanja. Poslednji korak je obuhvatao obradu upitnika u svim država putem direktnih intervjuja sa relevantnim akterima kao što su organizatori, vođe i učesnici okupljanja, članovi organizacija civilnog društva koji prate okupljanja, mediji, predstavnici opština, agencije za sprovođenje zakona i osobe koje su bile administrativno gonjene (u prekršajnom ili krivičnom postupku) za učešće u okupljanjima.

Takođe, u državama u kojima su se javna okupljanja održala tokom trajanja istraživanja, istraživački timovi su vršili posmatranje okupljanja. Na ovaj način, istraživači su iz prve ruke prikupljali podatke u vezi sa praktičnom primenom zakona i izazova sa kojima se suočavaju organizatori i učesnici u ostvarivanju prava na slobodu okupljanja.

U trećoj i završnoj fazi, takođe je izvršena potvrda zapažanja u svim državama u kojima je istraživanje izvršeno. Istraživački timovi su imali sastanke u cilju potvrde sa relevantnim akterima gde su predstavljena glavna zapažanja i zaključci, razmatrana njihova relevantnost i preporuke za unapređenja zakonske regulative o slobodi okupljanja i praksi.

ISTRAŽIVANJE ZA STOLOM

Istraživanje za stolom je organizovano u dve etape. U prvoj etapi smo prikupili relevantne dokumente kao što je nacionalna zakonska regulativa, uključujući zakone koji se odnose na slobodu okupljanja i sudske odluke koje se tiču ostvarivanja ovog prava. Nakon prikupljanja materijala smo izvršili komparativnu analizu nacionalnog zakonskog okvira i međunarodnih standarda. Takođe je izvršena analiza izveštaja nadležnih državnih organa, državnih i međunarodnih organizacija i EU. Prilikom procene nacionalnog zakonodavstva, gde je to primenljivo, uzeta je u obzir i relevantna međunarodna jurisprudencija.

U drugoj etapi istraživanja za stolom je urađen pregled okupljanja koja su organizovana u prethodne 2 godine (2014 i 2015.). Cilj ovog pregleda je bio da utvrde najčešće vrste okupljanja i njihove opšte karakteristike u pogledu organizatora, veličine, mesta, bilo koje dobre prakse ili kršenja koja su se možda dogodila, itd. U ovu svrhu smo sproveli analizu sadržaja iz medija i novinarskih izveštaja, zvaničnih izjava učesnika i odluka nadležnih organa. Okupljanja koja su obuhvaćena pregledom i daljom analizom su odabrana na osnovu tri glavna kriterijuma. Prvi kriterijum je bio privučena pažnja medija, koji smo definisali tako da je protest ispraćen/o njemu izveštavala bar tri medija. Razlog za ova kriterijum je da dovoljna medijska prokrivenost daje značaj protestima, kao i da doprinosi javnoj diskusiji. Drugi kriterijum su bile izražene žalbe organizatora i učesnika u okupljanjima bilo javno ili institucijama ili organizacijama koje rade na zaštiti ljudskih prava i treći kriterijum je bio kapacitet za mobilizaciju. Ovaj pregled nam je omogućio da utvrdimo najčešće probleme koji se tiču slobode okupljanja i da se identifikuju određena okupljanja sa specifičnim karakteristikama i spornim pitanjima.

PRIPREMA UPITNIKA

Nakon pregleda literature, istraživanja za stolom i eksplorativnih intervjeta sa posmatračima okupljanja i organizatorima protesta, urađen je nacrt upitnika. Upitnik je korišćen za sprovođenje formalnih intervjeta uživo i sastojao se od 26 pitanja sa mogućnošću davanja vlastitog odgovora koja su podeljena u tri glavna segmenta. Prvi segment je obuhvatao opšta pitanja o glavnim izazovima koji se tiču slobode okupljanja, procene zakonskog okvira i njegovog sprovođenja, institucija nadležnih za pitanja slobode okupljanja i njihovih ovlašćenja. Drugi segment je bio namenjen prvom konkretnom pitanju – policija. To je utvrđeno kao konkretno pitanje u četiri države i istraživači su koristili ista pitanja. Ispitana je uloga i ovlašćenja policije u pogledu slobode okupljanja, zakonskog okvira za regulisanje postupanja policije u pogledu okupljanja, načina postupanja policije prilikom javnih okupljanja i odgovornosti policije. Treći segment je obuhvatilo pitanja zabrane javnih okupljanja. Pitanja su se odnosila na administrativne procedure u pogledu slobode okupljanja, uloge krivično-pravnog sistema i uticaja na ostvarivanje prava. Takođe, manji broj sociološko-demografskih pitanja je takođe obuhvaćen upitnikom.

DIREKTNI INTERVJUI

U drugoj etapi istraživanja smo obavili direktne polu-strukturisane intervjuje u svrhu prikupljanja kvalitativnih podataka. Intervjui su u proseku trajali 40 minuta i vršilo ih je troje istraživača. Intervjui su snimani, urađeni su transkripti i kodirani su, a analizirani podaci su korišćeni za izradu nacrtata zapažanja i izradu preporuka.

Ukupno je obavljeno 13 intervjeta. Pet intervjuisanih osoba su bile žene, a osam muškarci. Relevantnost uzorka je utvrđena na osnovu iskustava u ostvarivanju prava na slobodu okupljanja, obrazovanja i

profesionalnog opredeljenja. Preciznije, intervjuisali smo: 5 organizatora protesta iz građanskog društva, uključujući 3 koji su bili procesuirani u prekršajnim sporovima koji se tiču protesta; 1 predstavnika radničkog sindikata; 1 predstavnika političkih partija, 2 predstavnika organizacija koje prate slobodu okupljanja: 3 pravna eksperta - 1 advokata koji je uključen u stratešku parnicu i 2 pravna eksperta iz organizacija civilnog društva koji rade na zaštiti ljudskih prava; 1 predstavnika iz kancelarije zaštitnika građana.

ZAPAŽANJA

U cilju prikupljanja podataka iz prve ruke o organizovanju, sprovođenju, mogućim restrikcijama i izazovima koji se tiču javnih okupljanja, sprovedena su strukturisana posmatranja okupljanja. Ukupno je sprovedeno pedeset pet posmatranja od strane dvanaest istraživača u periodu od marta do aprila 2016. Posmatranja su izvršena u nekoliko gradova u Srbiji: Beogradu, Novom Pazaru, Zrenjaninu, Nišu, Negotinu, Bujanovcu, Valjevu, Užicu, Novom Sadu. Posmatranja su podrazumevala praćenje političkih predizbornih skupova. Istraživači su beležili informacije dobijene posmatranjem u posebnom formularu koji je obuhvatao pitanja o: pravnom statusu okupljanja i mogućim zakonskim restrikcijama u pogledu okupljanja; organizatoru, učesnicima, svrsi, mestu/ruti, vizuelnim i audio prikazima, kao i o ponašanju policije. Takođe, pitanja u formularu za posmatranje se tiču policijske zaštite okupljanja uključujući: vrstu i boj jedinica, mesto i veličinu, opremu, interakciju sa učesnicima, vrste akcija policije i rezultate tih akacija.

POTVRDA ZAPAŽANJA

Potvrda zapažanja je organizovana nakon što su podaci prikupljeni i urađen nacrt preliminarnih zapažanja. Sastanci za potvrdu podataka su korišćeni za pripremu predloga i preporuka kako bi se unapredili različiti aspekti slobode okupljanja koji su obuhvaćeni izveštajem. Preliminarni izveštaj je poslat dvojici učesnika u istraživanju uključujući i organizatora protesta, pravnog savetnika iz civilnog društva i predstavnika iz akademskog sektora. Takođe, izveštaj je dostavljen dvojici pravnih eksperata s iskustvom u datoj oblasti koji nisu intervjuisani tokom istraživanja.

ANEKS II: ZABRANJENA OKUPLJANJA

1. Datum: 16. decembar 2014. Mesto: Beograd

U decembru 2014., grupa stranih građana, aktivista organizacije Falun Gong je dostavila ukupno **9 prijava za održavanje javnih okupljanja**. Ova okupljanja je trebalo da se održe neposredno pre i tokom Samita šefova vlade Kine i zemalja centralne i istočne Evrope u Beogradu, s ciljem ukazivanja na loše stanje u oblasti ljudskih prava i progona aktivista organizacije Falun Gong. Oduka da se događaj zabrani je doneta 11. decembra 2014. s objašnjenjem da su se uslovi za to stvorili u skladu sa članom 11. Zakona o okupljanju građana, ne navodeći bilo kakve specifične okolnosti u vezi sa slučajem.

Zaštitnik građana je od medija i Komiteta pravnika za ljudska prava saznao da je Policijska stanica Stari Grad Policijske uprave grada Beograda donela odluku o zabrani javnog skupa koji je organizovalo Društvo srpsko-kineskog prijateljstva, ali nisu navedeni nikakvi razlozi za takvu odluku. Nakon istraživanja ovog organa, Zaštitnik građana je ustanovio da se u odluci ne navode razlozi za zabranu javnog okupljanja na osnovu relevantnih činjenica. Iz tog razloga je uputio preporuku Ministarstvu unutrašnjih poslova, gde je dao savet da se unapredi njihov rad u cilju obezbeđivanja da, u budućnosti, svako navođenje razloga za odluku o zabrani javnog okupljanja uključuje odlučujuće činjenice i okolnosti na kojima se ta odluka zasniva. Preporuka i saveti se tako tiču unapređenja rada MUP-a nakon što su ustanovljeni propusti u slučaju pritvora i nasilnog udaljenja jedanaest stranih građana, članova pokreta Falun Dafa⁴⁶ iz Srbije.

2. Datum: 10. oktobar 2014. Mesto: Novi Sad

Policijska stanica u Novom Sadu je zabranila kontra okupljanje koje su najavile ekstremističke desničarske organizacije „Zavetnici“ i „Dveri“. Oni su optužili Vojvođansku partiju za „separatizam“ i „uništavanje teritorijalnog integriteta“ na severu Srbije“. Vojvođanska partija je organizovala „Šetnju za Vojvodinu“ jer su bili nezadovoljni pozicijom pokrajine u Srbiji. Vojvođanska partija propagira federalizaciju Srbije i status Vojvodine kao republike.

3. Datum: 19. septembar 2015. Mesto: Beograd

Policija je zabranila održavanje dva okupljanja desničarskih organizacija „Obraz“ i „Naši“, koji je trebalo da se održe u Beogradu, tokom Parade ponosa. Predsednik jedne od organizacija je izjavio da je odluka MUP-a zasnovana na prepostavci da ova okupljanja „mogu narušavati saobraćaj, predstavljati pretnju za javno zdravlje, javni moral i bezbednost ljudi i imovine“.

4. Datum: 9. oktobar 2015. Mesto: Novi Sad

Policijska stanica u Novom Sadu je zabranila okupljanje koje su najavile desničarske organizacije „Naši“ i „Obraz“. Oni su prethodno naveli da žele da organizuju protest protiv, kako su oni naveli, „diktatora“ Aleksandra Vučića, koji odobrava prodaju najvrednije zemlje u Vojvodini hrvatskom tajkunu, dok je uticaj Rusije umanjen na svaki način.

5. Datum: 11. jul 2015. Mesto: Beograd

Najnovija zabrana svih javnih okupljanja i najavljenih kontra-okupljanja se odnosi na sve skupove zakazane za 11. jul u Beogradu. Ukratko, desničarske organizacije su se protivile **komemoraciji masakra u Srebrenici** u Beogradu. Ministarstvo unutrašnjih poslova je, 10. jula 2015. godine, iz bezbednosnih razloga donelo odluku o zabrani svih okupljanja u Beogradu a koja su najavljena u cilju komemoracije 20 godina od genocida u Srebrenici. **Najavljen je pet okupljanja**, od kojih je sva trebalo da budu održana 11. jula ispred Narodne

⁴⁶ Godišnji izveštaj Zaštitnika građana Republike Srbije,
http://www.ombudsman.org.rs/attachments/052_Annual%20Report%202014.pdf

skupštine Srbije, i sva su zabranjena. Urađene su procene o mogućnosti držanja policijskog kordona na udaljenosti od učesnika kako bi se sprečili incidenti, posebno imajući na umu da su neki od simpatizera Srpske radikalne stranke ne bi imali problem da budu uhapšeni i gonjeni.

Ministar unutrašnjih poslova je na konferenciji za novinare rekao da je Ministarstvo unutrašnjih poslova donelo odluku, na osnovu bezbednosne i operativne istrage, **da zabrani sva okupljanja** zakazana za 11. jul ispred Parlamenta. Po rečima ministra Stefanovića, Ministarstvo unutrašnjih poslova je takođe uzelo u obzir značaj bezbednosti svih građana i stoga nije želelo da dozvoli haos na ulicama bilo kog grada u Srbiji, uključujući i Beograd.

Očekivalo se da će 7.000 leći na plato ispred Parlamenta, u skladu sa akcijom koju je organizovala Inicijativa mladih za ljudska prava uz podršku drugih NVO, kako bi na simboličan način podsetili na broj žrtava u Srebrenici. Druga okupljanja za 11. jul su zakazale organizacije „Zavetnici”, „Dveri”, dok je Srpska radikalna partija izjavila da će oni takođe odgovoriti i priključiti se akciji „Sedam hiljada”, ali da će doći noseći četničke zastave i transparente „S’ verom u boga, sloboda ili smrt”.

6. Datum: 31. avgust 2015. Mesto: Beograd

Poličkska stanica u Beogradu je zabranila okupljanje koje su najavile ekstremističke desničarske organizacije „Naši” i „Obraz” protiv „Plana EU da u Srbiji naseli 400.000 migranata”.