

*Данило Стевандић**

Правни факултет Универзитета Унион, Београд

„БЕЗБЕДНОСНО ОСЕТЉИВО ПОДРУЧЈЕ” КАО ПОВОД ЗА ОГРАНИЧЕЊЕ СЛОБОДЕ ОКУПЉАЊА

Сажетак

Безбедносно осетљиво подручје представља дефинисану област око зграда највиших органа власти, објеката од посебног значаја за безбедност државе и појединих установа чија је основна сврха да посебним режимом јавних окупљања на том простору обезбеди несметан рад тих органа. После уводног излагања, питање места окупљања је обрађено са теоријскоправног становишта, а затим је извршена историјскоправна и упоредноправна анализа безбедносно осетљивог подручја као повода за ограничење окупљања. У четвртном делу применом правнодогматског метода анализирана су ограничења места окупљања у Републици Србији. Аутор закључује да примена посебног правног режима окупљања у безбедносно осетљивом подручју има уставно оправдање, али само ако такав режим подразумева релативну забрану окупљања, уз примену принципа пропорционалности. Безбедносно осетљиво подручје не може *per se* представљати уставноправно оправдан разлог ограничења слободе окупљања, већ мора бити доведено у непосредну везу с неким од међународноправних или уставноправних основа ограничења слободе окупљања.

* Имејл адреса: stevandic.danilo@gmail.com; ORCID: 0009-0007-4468-5477.

Закон о јавном окупљању у Републици Србији прописује ограничења места окупљања, укључујући и места која би се према упоредноправним искуствима могла сматрати безбедносно осетљивим подручјем, али би се са доста основа могло поставити питање уставности појединих од њих због тога што су унапред законом одређена, општа и апсолутна.

Кључне речи: окупљање, безбедносно осетљиво подручје, мирно подручје, означено подручје, принцип пропорционалности

УВОД

Слобода окупљања зајемчена је бројним међународним, регионалним и националним правним инструментима као основно људско право (нпр. ZORMPOGPP 1971, чл. 21; ZOREKZZLJPOS 2003, чл. 11; Grundgesetz 1949, Art. 8). Упркос томе што је правно призната и заштићена као људско право највишег ранга, слобода окупљања није неприкосновено људско право. Изузетно, када то налажу разлози који се према стандардима демократског друштва сматрају оправданим, слобода окупљања може бити *lege artis* ограничена. Такви разлози су, с једне стране, заштита права других лица, а с друге стране, заштита општег (јавног) интереса који се испољава кроз увек недовољно одредиве друштвене вредности (национална и јавна безбедност, јавни ред, јавно здравље и јавни морал).

Међународноправна и уставна јемства слободе окупљања као основног људског права претпостављају право људи да се несметано и без посебног одобрења састају са другим људима, сами одређују место, време, начин и садржај окупљања. Приликом разраде уставних норми, поједина национална законодавства, међутим, прописују и друга ограничења слободе окупљања (персонална, временска, начин и др.), а међу њима нас овде занима место окупљања. Окупљање људи је начелно допуштено на сваком јавном месту, осим на јавним местима на којима окупљање није дозвољено, за која се у упоредном праву користе различити термини – мирно (пацификовано) подручје, означено подручје и др. (BefBezG 2008), а која у овом раду означавамо општим изразом

„безбедносно осетљиво подручје”. Упоредо с тим, уживање слободе окупљања може бити деликатно на и месту у приватној својини које је отворено за јавност – тржни центри, аеродроми у приватној својини и др. (*Lloyd Corp., Ltd. v. Tanner*).

Циљ овог рада је да испита у каквој су релацији слобода окупљања и безбедносно осетљиво подручје, да ли безбедносно осетљиво подручје *per se* може представљати разлог ограничења слободе окупљања и ако може, да ли је такво ограничење апсолутно, тј. какав је односни правни режим? Полазну хипотезу истраживања представља став да безбедносно осетљиво подручје као место окупљања, само по себи, не може представљати разлог ограничења слободе окупљања.

ОДРЕЂЕЊЕ МЕСТА ОКУПЉАЊА У НЕМАЧКОМ И ПРАВУ САД

Јавни простор одувек је био препознат као место сабирања људи, колективног обзнањивања мишљења, размене идеја и политичких ставова. Антички примери – грчке агоре и римски форуми – и њихови савремени еквиваленти имају нарочити значај за начело демократије. Демократија и отворено друштво претпостављају постојање јавне сфере која посредује између друштва и појединаца, с једне стране, и државе која промовише опште добро и ограничава индивидуалне ексцесе, с друге стране (Douzinas, Homewood, and Warrington 1988, 12). Јавна сфера као таква омогућава дијалог, дебату, критику, креирање јавног мњења и контролу власти. Међутим, ни у земљама с развијеном демократском традицијом, савремени облици јавне сфере (телевизија, интернет, социјалне мреже, новине, часописи, маркетинг и др.) нису потпуно отворене и доступне свакоме, свагда и свугде. Наизглед апсурдан, закључак да развој техничког потенцијала за комуникацију није оснажио јавну дебату (15) чини се и данас посве утемељен. Најмање моћни чланови друштва, углавном, немају прилику да комуницирају путем масовних медија, већ користе окупљања на јавним местима (дељење летака, памфлета и др.) како би на ефикасан и јефтин начин изразили свој став и упутили поруку циљним групама. Мањинске и непривилеговане групе, посебно у амбијенту наглашених социјалних тензија и ограниченог приступа медијима, све чешће прибегавају јавном простору.

Уживање слободе окупљања и изражавања физичким присуством на јавном месту чини угаони камен сваке здраве демократске заједнице. У свом идеалтипском облику, окупљања су заједничка изражавања мишљења и уверења, при чему учесници, с једне стране, заједно с другима потврђују сопствена уверења, и с друге стране, према вани – већ самом присутношћу, врстом наступа и опхођењем једних с другима или избором места – у пуном смислу речи, заузимају став и обзнањују своје гледиште (BverfGE 69, 315). Отуда не треба да чуди то што се овако схваћеној слободи окупљања приписује плебисцитарни, па чак и плебејски призив (Preuß 2012, 952). За разлику од других облика јавне сфере (медија, интернета и др.), уживање слободе окупљања као такво представља ефикасније средство политичке борбе због тога што овде увек постоји могућност непосредног преласка са заједничког изражавања мишљења на заједничко деловање. Пројс (952) упозорава да се због инхерентно физички изражајног карактера окупљање може изродити у колективно насиље и довести у опасност јавну безбедност или јавни ред.

Премда свако окупљање на јавном месту има за циљ да пошаље одређену поруку учесницима у јавном и политичком животу, уставна јемства ипак не подразумевају да се свако са својим мишљењем или уверењем може обратити групи на било ком јавном месту. Како наводи Салат (Salát 2012, 360-361), на појединим јавним местима може се ограничити окупљање због тога што се на таквим местима налази предмет протеста или мета протеста (зграде законодавног тела, судова, затвора, војних објеката, болница, резиденција државних функционера и др.), због комеморативног значења (спомен-обележја) или природе места (гробље).

БЕЗБЕДНОСНО ОСЕТЉИВО ПОДРУЧЈЕ

Безбедносно осетљиво подручје може се одредити као дефинисана област (простор) непосредно око зграда највиших органа власти (законодавно тело, врховни суд или шеф државе), одређених установа (болнице, школе) и објеката од стратешког и посебног значаја (нуклеарна постројења, касарне) у којој редован рад органа власти, установа, односно објеката захтева примену посебног правног режима окупљања. Могуће обрасце правног режима окупљања у безбедносно осетљивом подручју анализирамо

у правном поретку Немачке и Сједињених Америчких Држава као респектабилним примерима упоредног права.

Безбедносно осетљиво подручје има веома дугу традицију и директни је потомак одређених области око средњовековних градова у којима, ради заштите сопствене трговине, страним трговцима није било дозвољено да продају своју робу. Како наводи Кајзер (Kaiser 2020), у Немачкој су забрањена миља (*Bannmeilen*) или пацификовано подручје (*Bannkreis*) први пут формално уведени законом 1920. године, али њихов концепт није био изграђен ни према традиционалним нити упоредноправним моделима. Увођење савременог концепта (*Bannmeilen*) мотивисано је спречавањем инцидената насилног уласка у законодавна тела, сличних крвопролићу испред Вајмарског Рајхстага када је током расправе око контроверзног закона о радничким саветима убијено и рањено више десетина демонстраната и полицајаца. Првог дана по ступању на дужност канцелара (1933), Адолф Хитлер (*Adolf Hitler*) је омогућио својим присталицама да се окупљају око зграда државних органа (Burkert, Matusek, and Wippermann 1982, 70). *Bannmeilen* је поново уведен законом (*Bannmeilen-Gesetz* 1955) чије су одговарајуће одредбе, уз измене (1969), касније инкорпориране у важећи закон (BefBezG 1999).

Упоредноправно посматрано, питање безбедносно осетљивих подручја у периоду од друге половине 20. века до сада било је углавном уређено законом (BefBezG 2008; U.S. Code), али су за разлику од ситуације у Немачкој, релевантне одредбе у САД (U.S. Code) укинуте одлуком суда због неуставности (*Jeannette Rankin Brigade et. al., v. Chief of Capitol Police et. al.*).

У Немачкој су законом прописана мирна подручја (*befriedeten Bezirke*) с циљем да заштите јавну безбедност, јавни ред и Савезни парламент и Савезни уставни суд од ометања и опасности, а њихове границе су прецизиране у посебном прилогу закона (BefBezG 2008, Art. 1). Посебан закон (BefBezG 2008) резултат је примене уставног овлашћења према коме основно право на слободу окупљања на отвореном простору може бити ограничено законом (*Grundgesetz* 1949, Art. 8).

Према одредбама закона окупљања на отвореним и мирним подручјима су забрањена (BefBezG 2008, Art. 2). Висок уставни ранг слободе окупљања, ипак, захтева да ово ограничење нема апсолутни карактер. Грађани имају право да на основу претходно добијеног

одобрења одрже мирно окупљање које не омета рад заштићених уставних органа и њихових радних тела, као ни слободан приступ њиховим зградама (Art. 3). Окупљање ће, по правилу, бити одобрено у данима када се у Савезном парламенту не одржавају заседања, односно састанци. Захтев се подноси најмање седам дана пре почетка окупљања Савезном министарству унутрашњих послова, грађевина и заједница, које одлучује заједно са председником конкретног уставног органа, уз могућност наметања одређених безбедносних услова.

Забрана окупљања у мирним подручјима усмерена је дакле на обезбеђивање услова за редован рад савезних уставних органа, тј. да се њихови послови обављају без било каквих уплитања и сметњи које могу настати услед окупљања. Правни режим релативне забране представља солидно законско решење, јер очигледно нема за циљ да потпуно онемогући приступ у мирно подручје, већ да се наметањем услова (на пример, у „вези са временом, местом и начином” окупљања) успостави равнотежа између уживања слободе окупљања, с једне стране, и несметаног рада највиших државних органа (сврха ограничења), са друге стране.

У САД, након што је судском одлуком (*Jeannette Rankin Brigade et. al., v. Chief of Capitol Police et. al.*) укинута забрана, правни режим окупљања је обликован доктрином јавног форума и тестом ограничења слободе говора, а таква судска пракса захтева одређена појашњења. Врховни суд је стао на становиште да „ограничење времена, места и начина” слободе окупљања и изражавања мора да буде „садржајно неутрално”, „уско усмерено на постизање значајног владиног интереса” и да „оставља отвореним довољно алтернативних начина комуникације путем информација” (*Cox v. New Hampshire*), али притом „не мора подразумевати примену најмање рестриктивне или најмање ометајуће мере”, тј. да изабрани начини ограничења „нису шири него што је потребно да би се остварио владин интерес” (*Ward v. Rock Against Racism*). Суштина је у одговору на питање „да ли је начин изражавања у основи некомпатибилан са уобичајеном активношћу одређеног места у одређено време” (*Grayned v. City of Rockford*). Гардашевић (Gardašević 2011, 501-502) наводи да америчка правна наука у оваквој шеми судског надзора види тест „средње контроле” (*intermediate scrutiny*), који се налази између теста „рационалности” (*rationality*) и теста строге контроле (*strict scrutiny*).

Правни режим окупљања у САД скројио је Врховни суд по мери Првог амандмана. Доктрину јавног форума успоставио је пресудом у предмету *Hague v. CIO*. Трипартитну шему јавног форума чини: 1) традиционални јавни форум (*Traditional Public Forum*) – јавне површине које су традиционално намењене окупљању и дебати (улице, тротоари, тргови, паркови и слични простори). Влада не може на њима да потпуно ограничи комуникативне и експресивне активности, а ограничења „времена, места и начина” подлежу контроли у опсегу „теста строге контроле” и „теста средње контроле” (*Police Dept. of City of Chicago v. Mosley*); 2) означени јавни форум (*Designated Public Forum*) – простори у јавном власништву које влада одлуком отвара за експресивне активности под одређеним условима (подручје Капитола, суднице, државне школе и др.). Експресивне активности нису њихова основна и једина сврха, па влада нема обавезу да такве просторе неограничено држи отвореним. Међутим, докле год су отворени, влада је везана истим стандардима који се односе на традиционални јавни форум (*Widmar v. Vincent*); 3) нејавни форум (*Nonpublic Forum*) – простори у јавном и приватном власништву који нису намењени експресивним активностима, већ другим сврхама (аеродроми, поште, затвори, војне базе, приватне резиденције и др). Влада може да значајније ограничи експресивне активности, али таква ограничења морају бити разумна (*reasonable*) у складу са сврхом конкретног подручја и не смеју испољавати неслагање владе са садржајем говора (*Perry Educ. Ass'n v. Perry Educators' Ass'n*).

Улице и тротоари око зграде законодавног тела и суда традиционално представљају јавни форум, па су мирна окупљања на тротоарима око њих заштићена Првим амандманом (*Edwards v. South Carolina*). Судска пракса, наиме, полази од сврхе (намене) конкретног органа власти. Подручје око зграде законодавног тела (Капитол) је традиционално отворено за јавност, никада га није карактерисао спокој и тишина болнице или библиотеке, нити је примарна сврха овог тела (законодавна делатност) неспојива са одржавањем окупљања. Основна функција законодавног тела у демократском друштву претпоставља доступност мишљењу јавности, за разлику од судске власти која не одлучује у случајевима позивајући се на мишљење јавности и где интегритет судског процеса не може да опстане у „атмосфери узбуђења гомиле” (*Cox v. Louisiana*). Премда вршење судијске функције изискује већи степен

изолације и тишине, тј. одсуство спољашњих утицаја, не само непосредним физичким присуством, већ и у погледу нивоа буке, упада у очи то да у досадашњој судској пракси ипак нису утврђени јасни критеријуми за одређивање просторних граница окупљања. Могу постојати различити легитимни разлози за ограничење слободе окупљања и изражавања на оваквим местима (штета на зградама, блокада пролаза, опасност за запослене, ометање рада), али општа забрана која не узима у обзир уредно пријављена окупљања, њихов миран карактер и број учесника није у складу са Уставом (*Jeannette Rankin Brigade et. al., v. Chief of Capitol Police et. al; United States v. Grace*). С тим у вези, Салат (Salát 2012, 387-388) закључује да би ометање приступа и рада суда, повреда лица или оштећење имовине могло представљати разлоге за забрану окупљања. Претпостављамо да би Врховни суд подржао и „сваки други разлог” који би представљао „јасну и непосредну опасност”.

Затвори и војне базе, према ставу Врховног суда, представљају нејавни форум и као такви укључују могућност ограничења окупљања. Затвори су, за разлику од Капитола као подручја главног града традиционално отвореног за јавност, изграђени из безбедносних разлога и као такви нису отворени за јавност (*Adderly v. Florida*). Функција војске искључује слободу говора унутар војне базе која уопште није намењена за активности Првог амандмана и није јавни форум. Нејавни форуми су изван сваке заштите, осим у случају „неразумних, злобних и арбитрарних” акција власти (*Greer v. Spock*). Као што је видљиво, за суд је одлучујућа намена (сврха) простора или објекта на који претендује слобода говора.

Чини се смисленим поставити питање о оправданости постојања безбедносно осетљивог подручја? Како наводи Салат (Salát 2012, 382), део немачке правне науке (Schneider 2000, 263-264; Werner 2000, 370, 373) сматра да посебан закон (BefBezG 2008) није неопходан за постизање циљева којима тежи и да би доследна примена других релевантних закона била сасвим довољна да обезбеди интегритет и заштиту парламента. Према супротном гледишту, које заступа Милер-Франкен (*Müller-Franken*), посебан закон (BefBezG 2008) није несразмеран – његов двоструки циљ, заштита физичког интегритета посланика и очување слободе избора посланика, није ни историјски застарео ни уставно нелегитиман, већ усмерен на заштиту парламента као центра демократије; други важећи закони не гарантују заштиту угрожених добара која би била

исте ефективности као забрањена миља; носиоци основних права имају могућност да окупљање преместе на другу локацију, а могу се обратити и полицији за изузеће, које ће им бити одобрено ако окупљање не буде представљало опасност за парламент.

Како се може видети, безбедносно осетљиво подручје у правном режиму релативне забране окупљања уз поштовање принципа пропорционалности, као превентивна мера за спречавање претњи редовном процесу рада државних органа, може имати уставноправно утемељење. Окупљање у мирном подручју, као и на сваком другом месту, треба да преношењем поруке изврши изванредан притисак и утиче на доношење одлука, посебно у раду парламента, али никако не би смело да такве одлуке изнуђује.

Такође, намеће се и питање да ли би спонтана окупљања у безбедносно осетљивом подручју уживала правну заштиту? Конститутивни елементи спонтаног окупљања (конкретан повод, непостојање организатора и пријаве окупљања), с једне стране, и посебан правни режим окупљања, са друге стране, наводе на закључак да је одржавање таквог окупљања начелно забрањено. Непостојање пријаве окупљања, тј. захтева за одобрење искључује процену и доношење одлуке о могућем ометању рада заштићених уставних органа. Спонтана окупљања нису уређена законом (VersG 1953), али Савезни уставни суд сматра да таква окупљања подлежу уставним јемствима (Grundgesetz, Art. 8) и да се на њих не примењују прописи о окупљању, јер се на тај начин не могу остварити циљеви таквих окупљања (BVerfGE 69, 315, 74). Признање спонтаних окупљања долази отуда што уставне одредбе (Grundgesetz, Art. 8) суштински гарантује слободу окупљања „без регистрације или дозволе” (para. 1), иако се та слобода за окупљања на отвореном простору може ограничити законом (para. 2). Таква ограничења не могу у потпуности поништити уставна јемства (para. 1) за одређене врсте догађаја, већ ова гаранција изузима обавезу пријаве под наведеним условима. Повреда обавезе пријављивања не води аутоматски до забране или прекида једног окупљања, због тога што допуштено окупљање не јемчи закон, већ основно право предвиђено уставом, а закон само прописује ограничења када су потребна. Полицијске мере увек морају бити усмерене на конкретну опасност за јавну безбедност и јавни ред, неопходно је обазриво одмерити да ли уживање основног права или прекид окупљања представља претежнији интерес. Слобода окупљања може бити на

другом месту само када баланс интереса који узима у обзир важност слободе показује да је то неопходно за заштиту других правних интереса једнаке вредности (Grote 2014, 59). Прекид окупљања није правна обавеза, већ овлашћење надлежног органа, који на основу дискреционе оцене процењује испуњеност услова за његову примену. Складно томе, спонтано окупљање би у мирном подручју уживало правну заштиту све док је мирног карактера, у смислу одсуства било ког облика насиља (Nowak 2005, 486-487), и док не омета рад конкретног уставног органа, укључујући безбедан приступ запосленима. Прекид спонтаног мирног окупљања само због изостанка одобрења не би прошао тест пропорционалности, али би минимално новчано кажњавање учесника (BefBezG, Art. 4) било у складу са праксом Европског суда за људска права [ЕСЉП] (*Ziliberg v. Moldova*, 61821/00, para. 2). Изазов код спонтаних окупљања огледа се у томе што полиција није у могућности да кроз сарадњу са организатором пропорционалним мерама доведе у склад супротстављене интересе (уживање слободе окупљања и редован рад уставног органа), па се уставност таквих окупљања процењује *case by case*.

ОГРАНИЧЕЊЕ МЕСТА ОКУПЉАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Слобода окупљања зајемчена је у Уставу (Ustav Republike Srbije 2006, чл. 54) на начин да је „мирно окупљање грађана [...] 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” и да се „слобода окупљања може [...] законом ограничити само ако је то неопходно ради заштите јавног здравља, морала, права других или безбедности Републике Србије”. Према ставу Уставног суда Србије, „одржавање јавних скупова начелно [је] дозвољено свуда”, а „може бити прописано [...] изузимање одређеног простора на коме се може одржати јавни скуп [...] због заштите оних вредности које су Уставом утврђене као основ ограничења саме слободе” (Odluka USRS, IUz-204/2013).

У важећем закону (ЗЈО 2016, чл. 6) прописана су следећа ограничења места окупљања:

„Окупљање није дозвољено на месту на којем, због карактеристика самог места или његове посебне намене, прети опасност од наступања угрожавања безбедности људи и имовине, јавног здравља, морала, права других или безбедности Републике Србије.

Под местом из става 1. овог члана, у смислу овог закона, сматра се простор испред здравствене установе, школе, предшколске установе, као и простор испред објеката од стратешког и посебног значаја за одбрану и безбедност Републике Србије.

Окупљање није дозвољено на местима на којима се одржавањем окупљања крше људска и мањинска права и слободе других, угрожава морал или на местима која су затворена за јавност”.

Законско ограничење заснива се на „карактеристикама” и „посебној намени” места и путем формулације „прети опасност од наступања угрожавања” повезује се са уставом заштићеним вредностима (чл. 6 ст. 1). Према тим критеријумима, место на коме није дозвољено окупљање прецизира се као „простор испред здравствене установе, школе, предшколске установе, као и простор испред објеката од стратешког и посебног значаја за одбрану и безбедност Републике Србије” (чл. 6 ст. 2). Поставља се питање шта је са простором иза или непосредно уз такве установе или објекте. Уместо синтагме „простор испред”, боље решење била би формулација „простор непосредно око” установе или објекта. Таква места због њихових „карактеристика” и „посебне намене” могуће је уставноправно подвести под поједине уставне разлоге за ограничење слободе окупљања (Ustav Republike Srbije 2006, чл. 54. ст. 4), али проблем је у томе што су таква ограничења општа, апсолутна и претходна (Stevandić 2019, 203). Ограничења су општа јер се односе на сва окупљања на одређеном месту – не повлаче разлику између појединих врста (политичка, хуманитарна и др.). Апсолутна су јер не познају изузетке, а претходна јер су унапред утврђена законом. Може бити уставноправно спорно оправдати ограничење мирног окупљања испред болнице којим се не ремети мир пацијената и не омета приступ запосленима и возилима хитне помоћи (на пример, здравствени радници стоје на тротоару испред болнице, држе транспаренте и мирно протестују због лоших услова

рада); или мирно окупљање просветних радника испред школске установе у време када се у њој не налазе ученици (распуст или у време када нема наставе) које не омета приступ згради установе и рад запослених. Уместо законом унапред прописаних општих и апсолутних ограничења, законодавац би могао да успостави режим релативних ограничења – на основу поднете пријаве, узимајући у обзир врсту окупљања, број учесника и друге релевантне околности, полиција би дозираним наметањем законом утврђених услова (време, место или начин) успоставила баланс између сврхе ограничења и уживања слободе окупљања (принцип пропорционалности).

Законска ограничења окупљања (ЗЈО 2016, чл. 6 ст. 2), такође, захтевају одговоре на најмање два питања (Stevandić 2019, 203). Прво, која су то места на којима би се „одржавањем [мирног – прим. Д. С.] окупљања кршила људска и мањинска права и слободе других” и друго, која су то места на којима би се „одржавањем мирног окупљања угрозио морал”? Ово законско решење више наликује ограничењу по основу садржаја него по основу места окупљања и неодољиво подсећа на народну изреку „од вишка глава не боли”. Али, ограничење основне слободе не сме имати „вишак”! И ово ограничење је опште и апсолутно. Није једноставно разабрати на којем би се то јавном месту самим одржавањем окупљања, на пример културног или хуманитарног карактера, кршила људска и мањинска права и слободе других или угрозио морал. Ако је законодавац, поред осталог, мислио на нејавна места, тј. на просторе који су у приватној својини (кршење права на имовину, Устав Републике Србије 2006, чл. 58), остао је недоречен у погледу одговора на питање да ли на простору у приватној својини који је доступан јавности у одређене сврхе (тржни центар или аеродром) правну заштиту уживају сва јавна окупљања или само она јавна окупљања која су повезана са сврхом због којег је такав простор отворен за јавност. У недостатку релевантне судске праксе¹ и објашњења у

¹ Службени претраживач базе података Управног суда Републике Србије у погледу слободе окупљања наводи 36 одлука, али се ниједна одлука не односи на ограничење по основу места окупљања. Последњи приступ: 2. децембар 2024. <https://www.up.sud.rs/odluke-suda-2/>. У бази података Уставног суда у погледу чл. 54. Устава Републике Србије 2006 наводи се осам одлука. Последњи приступ: 2. децембар 2024. <https://ustavni.sud.rs/sudska-praksa/baza-sudske-prakse>. Такође, у бази судске праксе ЕCHR у погледу чл. 11. Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода не наводи се ниједан предмет против Републике Србије.

образложењу Предлога закона (Vlada Republike Srbije [VRS] 2015) ни појам „место окупљања” није нам од превелике помоћи, будући да се, онако како га закон одређује (ZJO 2016, чл. 4), *in sensu materiali* подудара са појмом „јавно место” (ZOJRM, чл. 3 st. 1). Складно томе, намеће се друго питање – која би то била „јавна” места на којима није дозвољено окупљање јер су затворена за јавност. Правна логика налаже да би се могло радити о јавним местима која су привремено затворена за јавност (на пример, реконструкција градског трга), али законодавац то нормом не наговештава, а судска пракса (ни правна наука!) то аргументацијом не објашњава. Ако је, може бити, законодавац под „местима која су затворена за јавност” мислио на просторе у приватној својини, што је ипак мало вероватно, онда је дефинитивно ускратио правну заштиту окупљањима на таквим местима, а то не одговара стварном животу.

Законом је прописано да ће „скупштина града, односно општине [...] у року од 60 дана од дана ступања на снагу овог закона одредити простор на којем није дозвољено окупљање из члана 6. став 1. овог закона” (ZJO 2016, чл. 24). Будући да то до сада није урађено, *a contrario* окупљање је дозвољено на свим јавним местима, осим оних јавних места за која се непосредном применом Закона може утврдити да окупљање на њима није дозвољено. Законодавац није одредио критеријуме за одређивање места окупљања, није прецизирао о којим је местима реч, нити је, сасвим оправдано, њихово одређивање делегирао јединицама локалне самоуправе (чл. 6 st. 3).

Конечно, и овде се поставља питање правне заштите спонтаних мирних окупљања на местима на којима окупљање није дозвољено. Закон је у том смислу јасан – на спонтана мирна окупљања не примењују се једино одредбе о ограничењу времена, али се примењују одредбе о ограничењу места (чл. 6 i 7). Међутим, полазећи од уставног јемства мирног окупљања и праксе ЕСЉП (*Bukta and others v. Turkey*, 25691/04, paras. 31-38), може се закључити да спонтаним окупљањима треба приступати *in favorem* све док су мирног карактера и не угрожавају уставом заштићене вредности или док је применом пропорционалних мера могуће успоставити

равнотежу између уживања слободе окупљања и остварења сврхе ограничења.

Иако се закону (ЗЈО 2016) могу упутити одређене критичке опаске, посматрано из угла правне заштите слободе окупљања значајнији је податак да, према доступној судској пракси (ф. 2), за време његове примене слобода окупљања ниједанпут није била незаконито ограничена с позивом на место окупљања.

ЗАКЉУЧАК

Место окупљања представља конститутивни елемент појма окупљања и од суштинског је значаја за слободу окупљања, посебно ако се она ужива непосредним присуством и деловањем на јавном месту. Место окупљања може бити коришћено и као разлог ограничења слободе окупљања прописивањем безбедносно осетљивих подручја као изузетака од правила да је мирно окупљање слободно на сваком јавном месту.

Безбедносно осетљиво подручје има за циљ обезбеђивање несметаног рада највиших државних органа (законодавног тела, уставног суда), објеката од посебног значаја за безбедност државе (војни објекти, нуклеарна постројења) и појединих установа (болнице, школе, затвори). Само по себи, ипак, не може представљати уставноправно ваљан разлог ограничења слободе окупљања, већ мора бити директно повезано са неким од међународноправних или уставних разлога за ограничење, будући да међународни, регионални и национални правни инструменти не прописују место окупљања као разлог његовог ограничења. Разлози ограничења попут, нпр. „омогућавања слободног приступа”, „безбедност запослених”, „несметан рад органа”, узети сами за себе, немају правног утемељења, али би се уставноправно могли оправдати само као одговарајућа правно аргументована конкретизација „заштите права других” (право на рад, право на слободу и безбедност) или „заштите националне безбедности” (несметан рад војне базе) и др. Разуме се, таква ограничења не смеју бити општа и апсолутна, већ релативна и брижљиво одмерена, како би представљала меру прикладну за остваривање сврхе ограничења и омогућавање уживања слободе окупљања.

Посебан правни режим окупљања у безбедносно осетљивом подручју има уставноправно оправдање, под условом да

подразумева релативну забрану окупљања, уз примену принципа пропорционалности. У односу на општи правни режим окупљања, посебан правни режим у безбедносно осетљивом подручју омогућава ефикаснију контролу и има снажнији превентивни (одвраћајући) ефекат на могуће опструкције рада заштићених органа/установа. Англосаксонско право предност ипак даје заштити основних права и слобода, будући да су у САД укинута законске одредбе о заштићеним подручјима, за разлику од Немачке у којој је на снази посебан закон о таквим подручјима.

Закон о јавном окупљању у Републици Србији прописује ограничења места окупљања, укључујући и места која би се могла сматрати безбедносно осетљивим подручјем. За разлику од упоредноправних искустава, наш закон не прописује ограничење окупљања на простору око Дома Народне скупштине и Уставног суда, већ таква ограничења, због карактеристика самог места или његове посебне намене, резервише за простор испред здравствене установе, школе, предшколске установе, објеката од стратешког и посебног значаја за одбрану и безбедност Републике Србије. Окупљање није дозвољено и на местима на којима се одржавањем окупљања крше људска и мањинска права и слободе других, угрожава морал или на местима која су затворена за јавност.

Место окупљања могло би се као ограничење окупљања уставноправно оправдати само уколико се законом доведе у непосредну везу са вредностима које јемчи Устав (Ustav Republike Srbije 2006, чл. 54 ст. 4), као што то, уз наведене недостатке, чини закон (ЗЈО 2016, чл. 6). Такав „положај” места окупљања изискује уставно начело (Ustav Republike Srbije 2006, чл. 20 ст. 1) према коме за законско ограничење зајемчене слободе или права није довољно да Устав допушта ограничење, већ до ограничења може доћи само у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму који је неопходан да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права. Спонтаним окупљањима треба приступати *in favorem*, а њихову уставност процењивати од случаја до случаја, према стандардима судске праксе.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Adderly v. Florida*, 385 U.S. 41 (1966). Last accessed 15 October 2025. <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/385/39/>.
- Bannmeilen-Gesetz [Bannmeilen-Gesetz], 6. August 1955. Last accessed 13 October 2025. https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&jumpTo=bgbl155s0504.pdf#/text/bgbl155s0504.pdf?_ts=1760379232909.
- Bukta and others v. Turkey*, No. 25691/04, Judgement of 17 July 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:0717JUD002569104. Last accessed 13 October 2025. <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-81728%22%5D%7D>.
- Burkert Hans-Norbert, Klaus Matušek and Wolfgang Wippermann. 1982. “*Machtergreifung*”. Berlin 1933. Berlin: Edition Hentrich im Rembrandt-Verlag.
- BverfGE 69, 315, 1 BvR 233, 341/81, Urteil vom 15. Mai 1985.
- Cox v. Louisiana*, 379 U.S. 559 [1965]. Last accessed 16 October 2025. <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/379/559/>.
- Cox v. New Hampshire*, 312 U.S. 569 [1941]. Last accessed 16 October. <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/312/569/>.
- Douzinias Costas, Stephen Homewood and Ronnie Warrington. 1988. “The shrinking scope for public protest.” *Index on Censorship*, 17 (8): 12-15.
- Edwards v. South Carolina*, 372 U.S. 229 [1963]. Last accessed 17 October 2025. <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/372/229/>.
- Gardašević, Đorđe. 2011. „Pravo na javno okupljanje u hrvatskom i komparativnom pravu.” *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 48 (3): 487-519.
- Gesetz über befriedete Bezirke für Verfassungsorgane des Bundes [BefBezG], 8. Dezember 2008, BGBl. I S. 2366. Last accessed 13 October 2025. https://www.gesetze-im-internet.de/befbezg_2008/.
- Gesetz über befriedete Bezirke für Verfassungsorgane des Bundes [BefBezG], 11. August 1999, BGBl. I S. 1818. Last accessed 13 October 2025. https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&jumpTo=bgbl199s1818.pdf#/text/bgbl199s1818.pdf?_ts=1760379386671.
- Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz), [VersG], 24. Juli 1953. Last accessed 25 November 2025 <https://www.gesetze-im-internet.de/versammlg/BJNR006840953.html>.
- Grayned v. City of Rockford*, 408 U.S. 104 [1972]. Last accessed 16 October 2025. <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/408/104/>.

- Greer v. Spock*, 424 U.S. 828, 840 (1976). Last accessed 18 October 2025. <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/424/828/>.
- Grote Rainer. 2014. "Germany." In *Comparative Study: Freedom of Peaceful Assembly in Europe*, eds. Anne Peters and Isabelle Ley, 54-62. Max Planck Institute for Comparative Public and International Law. Last accessed 5th December 2024. <chrome-extension://efaidnbmninnibpcajpcgclclefindmkaj/https://www.venice.coe.int/files/assemblies_report_12march2014.pdf>.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 23. Mai 1949. Last accessed 13 October 2025. <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>.
- Hague v. Committee for Industrial Organization*, 307 U.S. 496 [1939]. Last accessed 15 October 2025. <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/307/496/>.
- Jeannette Rankin Brigade et. al., v. Chief of Capitol Police et. al.*, 342 F. Supp. 575, 584 (D.C. 1972). Last accessed 18 October 2025. <https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/342/575/2339637/>.
- Kaiser, Tobias. 2020. "Die Erfindung der 'Bannmeile' in der Weimarer Republik Polizeilicher und symbolischer Schutzraum mit widersprüchlicher Geschichte". *Geschichte in Wissenschaft und Unterricht*, 71 (5-6): 262-279.
- Lloyd Corp., Ltd. v. Tanner*, 407 U.S. 551 (1972). Last accessed 17 October 2025. <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/407/551/>.
- Müller-Franken, Sebastian. 2011. *Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE für ein Gesetz zur Aufhebung des Gesetzes über die Bannmeile des Hessischen Landtags*. Last accessed 5th December 2024. <chrome-extension://efaidnbmninnibpcajpcgclclefindmkaj/<https://starweb.hessen.de/cache/AV/18/INA/INA-AV-058-T1.pdf>>.
- Nowak, Manfred. 2005. *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*. Kehl: N.P. Engel Publisher.
- Odluka Ustavnog suda Republike Srbije [USRS], IUz-204/2013 od 09.04.2015. godine, „Službeni glasnik RS”, br. 88/2015.
- Perry Educ. Ass'n v. Perry Educators' Ass'n*, 460 U.S. 37 [1983]. Last accessed 17 October 2025. <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/460/37/>.
- Police Dept. of City of Chicago v. Mosley*, 408 U.S. 92 [1972]. Last accessed 15 October 2025. <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/408/92/>.
- Preuß, Ulrich K. 2012. "Associative Rights (The Rights to The Freedoms of Petition, Assembly, and Association)." In *Comparative Constitutional Law*, eds. Michel Rosenfeld, András Sajó, 949-964. Oxford: Oxford University Press.

- Salát, Orsolya. 2012. "From the Muss Mind to Content Neutrality: Freedom of Assembly in a Comparative Perspective." PhD diss, Central European University. Last accessed 3rd December 2024. <file:///C:/Users/hp/Downloads/salat_orsolya%20(10).pdf>.
- Schneider, H. P. 2000. "Frieden statt Bann – Über eine reform, die nichts kostet, aber auch wenig wer ist". *NJW*, 53 (4): 263-264.
- Stevandić, Danilo. 2019. „Granice slobode okupljanja – standardi Evropskog suda za ljudska prava”. *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu* 68 (1): 182-208. doi: 10.5937/AnaliPFB1901193S
- United States v. Grace*, 461 U.S. 171 [1983]. Last accessed 17 October 2025. <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/461/171/>.
- United States Code [US Code]. Last accessed 13 October 2025. <https://law.justia.com/codes/us>,
- Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik Republike Srbije”, 98/2006 i 115/2021.
- Ward v. Rock Against Racism*, 491 U.S. 781, 798, 800 [1989]. Last accessed 18 October 2025. <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/491/781/>.
- Werner, Sascha. 2000. "Das neue Bannmeilengesetz der 'Berliner Republik'". *NVwZ*, 19 (4): 369–374. Last accessed 5th December 2024. <chrome-extension://efaidnbmninnibpcapjcgclclefindmkaj/https://starweb.hessen.de/cache/AV/18/INA/INA-AV-058-T1.pdf>.
- Widmar v. Vincent*, 454 U.S. 263 [1981]. Last accessed 15 October 2025. <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/454/263/>.
- Vlada Republike Srbije [VRS]. 2015. *Predlog zakona o javnom okupljanju*. Poslednji pristup 8. decembar 2024. <https://www.srbija.gov.rs/prikaz/255719>.
- Zakon o javnom okupljanju [ZJO], „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 6/2016.
- Zakon o javnom redu i miru [ZOJRM], „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 6/2016 i 24/2018.
- Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda [ZOREKZZLJPOS], „Službeni list SCG – Međunarodni ugovori”, br. 9/2003, 5/2005 i 7/2005 – ispr. i „Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori”, br. 12/2010 i 10/2015.
- Zakon o ratifikaciji Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima [ZORMPOGPP], „Službeni list SFRJ“, br. 7/1971.
- Ziliberberg v. Moldova*, No. 61821/00, Fourth Section Decision as to the Admissibility of 4 May 2004, ECLI:CE:ECHR:2005:0201JUD006182100. Last accessed 13 October 2025. <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-23889%22%5D%7D>).

Danilo Stevandić*

Faculty of Law, Union University of Belgrade

“SECURITY SENSITIVE AREA” AS A REASON FOR RESTRICTING FREEDOM OF ASSEMBLY

Resume

A security-sensitive area represents a defined area around buildings of the highest authorities, buildings of special importance for the security of the state, and certain institutions whose basic purpose is to provide undisturbed work of the state bodies by applying a specific regime of public assembly in the area. After the introductory exposure, the issue of assembly location has been processed from the jurisprudential point of view, after which a legal history and a comparative law analysis of protected areas as a way of restricting assembly were performed. In the fourth part, restrictions on assembly locations in the Republic of Serbia were analysed by applying the legal dogmatics method. The author concludes that applying a specific legal regime of assembly in a protected area has constitutional justification, but only if such a regime implies a relative ban on assembly, along with applying the proportionality principle. Under the constitutional law, a protected area cannot represent a justifiable reason for restricting freedom of assembly per se, but it has to be directly related to some of the international law or the constitutional law grounds for restricting freedom of assembly. Law on Public Assembly in the Republic of Serbia prescribes restrictions on assembly locations, including locations which, according to the comparative law experiences, may be considered a protected area, but the constitutionality of some of the restrictions may be questioned for valid reasons since they are defined in advance by the law, and they are also general and absolute.

* E-mail adress: stevandic.danilo@gmail.com; ORCID: 0009-0007-4468-5477.

Keywords: assembly, security-sensitive area, peaceful area, designated area, proportionality principle

^{**} Овај рад је примљен 14. октобра 2025. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 28. новембра 2025. године.