

Zakon o okupljanju građana

Zakon je objavljen u „Sl. glasniku RS“, br. 51/92, 53/93-(dr. zakon, 67/93-dr. zakon, 48/94-dr. zakon, 29/2001-SUS, 101/2005-dr. zakon i 88/2015-OUS

NAPOMENA: Ustavni sud Republike Srbije utvrdio je svojom Odlukom IUz-204/2013 („Sl. glasnik RS“, br. 88/15) da ovaj zakon nije u saglasnosti sa Ustavom, i da isti prestaje da važi danom objavljivanja odluke u „Sl. glasniku RS“, odnosno 23. oktobra 2015. god.

Član 1.

Okupljanja građana su slobodna i ostvaruju se na način propisan ovim zakonom.

Član 2.

Okupljanjem građana, u smislu ovog zakona, smatra se sazivanje i održavanje zbora ili drugog skupa na za to primerenom prostoru (u daljem tekstu: javni skup).

Prostorom primerenim za javni skup smatra se prostor koji je pristupačan i pogodan za okupljanje lica čiji broj i identitet nisu unapred određeni i na kome okupljanje građana ne dovodi do ometanja javnog saobraćaja, ugrožavanja zdravlja, javnog morala ili bezbednosti ljudi i imovine.

Prostorom primerenim za javni skup smatra se i prostor na kome se odvija javni saobraćaj prevoznim sredstvima kad je moguće dodatnim merama obezbediti privremenu izmenu režima saobraćaja, kao i zaštitu zdravlja i bezbednost ljudi i imovine, za šta se obezbeđuju sredstva u skladu s ovim zakonom.

Javni skup se ne može održavati u blizini Savezne skupštine i Narodne skupštine Republike Srbije neposredno pre i u vreme njihovog zasedanja.

Aktom opštine, odnosno grada određuju se prostori iz st. 2. i 3. ovog člana.

Na prostoru iz stava 3. ovog člana javni skup se može održavati od 8 do 14 i 18 do 23 sata i može trajati najduže tri sata.

Član 3.

Javni skup se može prijaviti i odvijati kao kretanje učesnika javnog skupa na određenom prostoru (u daljem tekstu: javni skup u pokretu).

Javni skup u pokretu na prostoru iz člana 2. stav 3. može se odvijati samo neprekinutim kretanjem, osim na mestu polaska i završetka.

Član 4.

Prijavu za održavanje javnog skupa može podneti svako fizičko, odnosno pravno lice (u daljem tekstu: sazivač).

Kao mesto održavanja javnog skupa sazivač može prijaviti prostor iz člana 2. stav 3. ovog zakona, ako prihvati da snosi troškove nastale privremenom izmenom režima saobraćaja i druge troškove nastale vanrednim obavljanjem komunalnih usluga.

Sazivač koji prijavi javni skup iz člana 2. stav 3. ovog zakona podnosi uz prijavu dokaz o tome da je uplatio sredstva na ime obezbeđenja troškova iz stava 2. ovog člana (u daljem tekstu: kaucija).

Aktom opštine, odnosno grada utvrđuje se visina kaucije i organ kome se uplaćuje.

Član 5.

Za održavanje reda na javnom skupu odgovoran je sazivač.

Poslove zaštite lične i imovinske sigurnosti učesnika javnog skupa i drugih građana, održavanje javnog reda i mira, bezbednosti saobraćaja i druge poslove koji se odnose na obezbeđivanje javnog skupa obavlja Ministarstvo unutrašnjih poslova.

Komunalne usluge vezane za održavanje javnog skupa obezbeđuje nadležni organ opštine, odnosno grada.

Član 6.

Prijavu za održavanje javnog skupa sazivač podnosi Ministarstvu unutrašnjih poslova - organizacionoj jedinici na području održavanja javnog skupa (u daljem tekstu: nadležni organ), najkasnije 48 sati pre vremena za koje je javni skup zakazan.

Prijavu za održavanje javnog skupa iz člana 2. stav 3. ovog zakona, sazivač podnosi nadležnom organu najkasnije pet dana pre vremena za koje je javni skup zakazan.

Prijava se podnosi lično ili preporučenom pošiljkom i mora biti potpisana. Rok za prijavu podnetu preporučenom pošiljkom, teče od dana prispeća pošiljke.

Prijava sadrži program i cilj javnog skupa, podatke o određenom mestu, vremenu održavanja i trajanju javnog skupa i podatke o merama koje sazivač preduzima za održavanje reda i o redarskoj službi koju radi toga organizuje, sa procenom broja učesnika javnog skupa.

Prijava javnog skupa u pokretu sadrži i detaljno određenu trasu kretanja, mesto polaska i mesto završetka.

Kopiju prijave sazivač istovremeno dostavlja nadležnom organu opštine, odnosno grada iz člana 5. stav 3. ovog zakona.

Član 7.

Kad prijava ne sadrži podatke iz člana 6. stava 4. ovog zakona, nadležni organ upozoriće na to sazivača i odrediti mu rok da upotpuni prijavu.

U slučaju iz stava 1. ovog člana javni skup smatra se prijavljenim podnošenjem potpune prijave.

Svaka izmena sadržine podnete prijave smatraće se podnošenjem nove prijave.

Član 8.

NAPOMENA: Ovaj član prestao je da važi 11.05.2001. godine, na osnovu Odluke Saveznog Ustavnog suda IU broj 12/94

Član 9.

Nadležni organ privremeno će zabraniti održavanje javnog skupa koji je usmeren na nasilno menjanje Ustavom utvrđenog poretka, narušavanje teritorijalne celokupnosti i nezavisnosti Republike Srbije, kršenje Ustavom zajemčenih sloboda i prava čoveka i građanina, izazivanje i podsticanje nacionalne, rasne i verske netrpeljivosti i mržnje.

O privremenoj zabrani javnog skupa nadležni organ obavestiće sazivača najkasnije u roku od 12 sati pre vremena za koje je skup zakazan.

Nadležni organ će u roku iz stava 2. ovog člana uputiti mesno nadležnom okružnom sudu obrazložen zahtev za odlučivanje o zabrani javnog skupa iz razloga sadržanih u stavu 1. ovog člana (u daljem tekstu: zahtev).

Član 10.

Okružni sud će u roku od 24 sata od prijema zahteva održati pretres na koji će pozvati podnosioca zahteva i sazivača i doneti rešenje.

Pretres se može održati i ako uredno pozvane stranke ne dođu, na šta će se stranke izričito upozoriti.

Okružni sud može rešenjem odbiti zahtev i poništiti rešenje o privremenoj zabrani ili može izreći zabranu održavanja javnog skupa.

Protiv prvostepenog rešenja stranke mogu izjaviti žalbu u roku od 24 sata od dostavljanja rešenja.

Žalba se ne dostavlja na odgovor.

O žalbi odlučuje Veće Vrhovnog suda Srbije u sastavu od tri sudije, u roku od 24 sata od prijema žalbe.

U postupku po zahtevu za zabranu javnog skupa shodno se primenjuju odgovarajuće odredbe Zakona o krivičnom postupku, ako ovim zakonom nije drukčije određeno.

Član 11.

Nadležni organ može da zabrani održavanje javnog skupa radi sprečavanja ometanja javnog saobraćaja, ugrožavanja zdravlja, javnog morala ili bezbednosti ljudi i imovine.

O zabrani održavanja javnog skupa nadležni organ je dužan da obavesti sazivača najkasnije 12 sati pre vremena za koje je skup zakazan.

Žalba na zabranu iz stava 1. ovog člana ne odlaže izvršenje rešenja.

Član 12.

Ako u toku održavanja javnog skupa nastupe okolnosti iz člana 9. stav 1, odnosno člana 11. stav 1. ovog zakona, nadležni organ će upozoriti sazivača da prekine održavanje javnog skupa i pozove okupljene građane da se raziđu radi uspostavljanja reda.

Ako sazivač u slučaju iz stava 1. ovog člana, ne može ili odbije da prekine održavanje javnog skupa, nadležni organ će doneti rešenje o zabrani, usmeno ga saopštiti, prekinuti održavanje javnog skupa i preduzeti mere za uspostavljanje javnog reda i mira.

Pismeni otporak rešenja iz stava 2. ovog člana nadležni organ će dostaviti sazivaču u roku od 12 sati.

U slučaju kad je javni skup prekinut zbog nastupanja okolnosti iz člana 9. stav 1. ovog zakona, nadležni organ će u roku od 12 sati od prekida uputiti mesno nadležnom okružnom sudu obrazložen zahtev za odlučivanje o zabrani prekinutog javnog skupa.

Član 13.

NAPOMENA: Ovaj član prestao je da važi 11.05.2001. godine, na osnovu Odluke Saveznog Ustavnog suda IU broj 12/94

Član 14.

Javni skup koji se održava bez prethodne prijave, nadležni organ će onemogućiti i preduzeti mere za uspostavljanje javnog reda i mira.

Član 15.

NAPOMENA: Odredbe stav 1. tačka 3. i stava 2. prestale su da važe 11.05.2001. godine, na osnovu Odluke Saveznog Ustavnog suda IU broj 12/94

Novčanom kaznom od 10.000 dinara ili kaznom zatvora do 60 dana kazniće se za prekršaj:

- 1) sazivač javnog skupa koji nije preduzeo mere za održavanje reda na javnom skupu, odnosno nije organizovao redarsku službu (član 5. stav 1);
- 2) lice koje okuplja građane bez prethodne prijave (član 6);
- 3) - neustavna -
- 4) sazivač javnog skupa koji održava skup protivno zabrani iz člana 9. stav 1. odnosno člana 11. stav 1. ovog zakona;
- 5) sazivač javnog skupa koji ne prekine javni skup u skladu sa članom 12. ovog zakona.

Za prekršaj iz stava 1. tač. 1, 2, 4. i 5. ovog člana kazniće se pravno lice novčanom kaznom do 500.000 dinara a odgovorno lice novčanom kaznom do 50.000 dinara.

Član 16.

Opština, odnosno grad doneće akt iz člana 2. stav 5. i člana 4. stav 4. u roku od 15 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Član 17.

Danom stupanja na snagu ovog zakona prestaje da važi Zakon o javnim okupljanjima građana ("Službeni glasnik SR Srbije", broj 14/90).

Član 18.

Ovaj zakon stupa na snagu narednog dana od dana objavljivanja u "Službenom glasniku Republike Srbije".

IZMENE:

Član 5. Zakona o valorizovanju novčanih kazni za prekršaje iz republičkih zakona

Zakon je objavljen u "Sl. glasniku RS", br. 53/93.

Član 5.

U Zakonu o okupljanju građana ("Službeni glasnik RS", broj 51/92), u članu 15. stav 1. iznos: "50.000" zamenjuje se iznosom: "100.000.000".

U stavu 3. iznos: "500.000" zamenjuje se iznosom: "1.000.000.000", a iznos: "50.000" zamenjuje se iznosom: "100.000.000".

Član 2. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o valorizovanju novčanih kazni za prekršaje iz republičkih zakona

Zakon je objavljen u "Sl. glasniku RS", br. 67/93.

Član 2.

U odredbama čl. 3. do 99. iznosi novčanih kazni za prekršaje uvećavaju se hiljadu puta.

Član 4. Zakona o izmenama zakona kojima su određene novčane kazne za privredne prestupe i prekršaje

Zakon je objavljen u "Sl. glasniku RS", br. 48/94.

Član 4.

U Zakonu o okupljanju građana ("Službeni glasnik RS", br. 51/92, 53/93 i 67/93), u članu 15. stav 1. reči: "100.000.000.000 dinara" zamenjuju se rečima: "1.000 novih dinara"

U stavu 3. reči: "1.000.000.000.000 dinara" zamenjuju se rečima: "10.000 novih dinara", a reči: "100.000.000.000 dinara" zamenjuju se rečima: "1.000 novih dinara".

Odluka o ocenjivanju ustavnosti odredaba člana 2. stav 2. u delu koji glasi: "ometanje javnog saobraćaja", člana 8, člana 13. i člana 15. stav 1. tačka 3) i stav 2. Zakona o okupljanju građana

Odluka je objavljena u "Sl. listu SRJ", br. 21/2001 od 11.5.2001. godine.

4. Savezni ustavni sud, na osnovu odredbe člana 124. stav 1. tačka 2) Ustava SRJ i člana 58. stav 2, 66. stav 1. tačka 8, 68. stav 1. tačka 2) Zakona o Saveznom ustavnom sudu ("Službeni list SRJ", br. 36/92) i člana 24. stav 3. Poslovnika Saveznog ustavnog suda ("Službeni list SRJ", br. 4/93 i 25/95) na sednici održanoj 24. aprila 2001. godine, doneo je

Odluku

1. Utvrđuje se da odredbe člana 8, člana 13. i člana 15. stav 1. tačka 3) i stav 2. Zakona o okupljanju građana ("Službeni glasnik Republike Srbije", br. 51/92, 53/93, 67/93 i 48/94) nisu saglasne sa Ustavom SRJ.

2. Obustavlja se postupak za ocenjivanje ustavnosti odredbe člana 2. stav 2. u delu koji glasi: "ometanje javnog saobraćaja" Zakona o okupljanju građana ("Službeni glasnik Republike Srbije", br. 51/92, 53/93, 67/93 i 48/94).

Savezni ustavni sud doneo je ovu odluku u sastavu: predsednik Saveznog ustavnog suda dr Milutin Srđić i sudije - Milan Vešović, mr Milomir Jakovljević, mr Arandel Markićević i Irina Tomić.

IU broj 12/94

24. aprila 2001. godine

Beograd

Predsednik

Saveznog ustavnog suda

dr Milutin Srđić, s.r.

Zakon o izmenama zakona kojima su određene novčane kazne za privredne prestupe i prekršaje

Zakon je objavljen u "Sl. glasniku RS", broj 101/2005 od 21. novembra 2005. godine

Član 6.

U Zakonu o okupljanju građana ("Službeni glasnik RS", br. 51/92, 53/93, 67/93, 48/94 i 29/01), u članu 15. stav 1. reči: "od 1.000 novih dinara" zamenjuju se rečima: "od 10.000 dinara".

U stavu 2. reči: "do 10.000 novih dinara" zamenjuju se rečima: "do 500.000 dinara", a reči: "do 1.000 novih dinara" zamenjuju se rečima: "do 50.000 dinara".

Ustavni sud u sastavu: predsednik Vesna Ilić Prelić i sudije dr Olivera Vučić, dr Marija Draškić, Bratislav Đokić, dr Goran P. Ilić, dr Agneš Kartag Odri, mr Milan Marković, dr Bosa Nenadić, dr Dragiša B. Slijepčević, Milan Stanić, dr Dragan Stojanović, mr Tomislav Stojković, Sabahudin Tahirović i Predrag Četković, na osnovu člana 167. stav 1. tačka 1. Ustava Republike Srbije, na sednici održanoj 9. aprila 2015. godine, doneo je

Odluku

Odluka je objavljena u "Sl. glasniku RS", br. 88/2015 od 23. oktobra 2015. god.

Utvrđuje se da Zakon o okupljanju građana („Službeni glasnik RS”, br. 51/92, 53/93, 67/93, 17/99 i 33/99, „Službeni list SRJ”, broj 21/01 i „Službeni glasnik RS”, br. 29/01 i 101/05) nije u saglasnosti sa Ustavom.

Obrazloženje

I

U postupku odlučivanja o ustavnim žalbama podnetim zbog povrede slobode okupljanja zajemčene odredbama člana 54. Ustava Republike Srbije, Ustavni sud je utvrdio da Ministarstvo unutrašnjih poslova, kao nadležan organ državne uprave kome se prijavljuje održavanje javnog skupa, o ispunjenosti uslova da se ograniči zajemčena sloboda okupljanja odlučuje primenom odredaba Zakona o okupljanju građana („Službeni glasnik RS”, br. 51/92, 53/93, 67/93, 17/99 i 33/99, „Službeni list SRJ”, broj 21/01 i „Službeni glasnik RS”, br. 29/01 i 101/05), dakle na osnovu zakona koji je donet u vreme važenja Ustava Republike Srbije od 1990. godine i koji nije usklađivan sa važećim Ustavom

Republike Srbije od 2006. godine. Razmatrajući osnovanost podnetih ustavnih žalbi, Ustavni sud je našao da je jedan od bitnih uzroka povrede slobode okupljanja upravo u tome što se kao sistemski problem postavlja pitanje saglasnosti navedenog zakona sa važećim Ustavom (Odluka UŽ-1918/2009 od 22. decembra 2011. godine, objavljena u „Službenom glasniku RS”, broj 8/12; Odluka UŽ-4078/2010 od 29. februara 2012. godine, objavljena u „Službenom glasniku RS”, broj 24/12; Odluka UŽ-5436/2010 od 11. decembra 2013. godine, objavljena u „Službenom glasniku RS”, broj 1/14 i Odluka UŽ-5284/2011 od 18. aprila 2013. godine, objavljena u „Službenom glasniku RS”, broj 40/13). Stoga je Ustavni sud Rešenjem IUz-204/2013 od 30. maja 2013. godine, saglasno odredbi člana 168. stav 1. Ustava, po sopstvenoj inicijativi, pokrenuo postupak za ocenu ustavnosti Zakona o okupljanju građana, ocenjujući da se povodom odredaba ovog zakona može postaviti više spornih ustavnopravnih pitanja. Prvo sporno pitanje odnosi se na očiglednu jezičku razliku između zakonske formulacije razloga zbog kojih se može zabraniti održavanje javnog skupa i članom 54. Ustava utvrđenih osnova za ograničenje zajemčene slobode okupljanja. Drugo pitanje se odnosi na to da li postoji ustavni osnov da se ostvarivanje zajemčene slobode, pa time i mogućnost njenog ograničenja, zakonom uredi na različit način u zavisnosti od toga iz kog razloga se ova sloboda ograničava. Sledeća ustavnopravna pitanja koja su se za Ustavni sud postavila kao sporna tiču se saglasnosti Zakona sa ustavnim načelom o sudskoj zaštiti zajemčenih sloboda i prava iz člana 22. stav 1. Ustava i sa ustavnim principom sudske kontrole zakonitosti uprave iz člana 198. stav 2. Ustava, kao i saglasnosti odgovarajućih zakonskih normi sa Ustavom zajemčenim pravom na pravno sredstvo iz člana 36. stav 2. Ustava, a u kontekstu načela iz čl. 18. i 20. Ustava na kojima ustavotvorac temelji ostvarivanje svih zajemčenih sloboda i prava. Konačno, za Ustavni sud se kao sporno postavilo i pitanje ustavnopravne zasnovanosti Zakonom datog ovlašćenja jedinicama lokalne samouprave da svojim aktom odrede prostor primeren za održavanje javnog skupa.

Rešenje o pokretanju postupka za utvrđivanje neustavnosti Zakona dostavljeno je 11. juna 2013. godine Narodnoj skupštini, radi davanja odgovora. Kako Narodna skupština nije dostavila traženi odgovor, Ustavni sud je, saglasno odredbi člana 34. stav 3. Zakona o Ustavnom sudu („Službeni glasnik RS”, br. 109/07, 99/11 i 18/13 – Odluka US), nastavio postupak.

II

Polazeći od suštine spornih ustavnopravnih pitanja u ovom predmetu, analiza Ustavnog suda bila je usmerena na one zakonske odredbe koje su, s obzirom na pitanja koja se njima uređuju, od suštinskog značaja za ocenu saglasnosti Zakona o okupljanju građana u celini sa Ustavom. Stoga zakonske norme koje nisu od značaja za tu ocenu nisu ni navođene, niti posebno razmatrane.

Odredbom člana 1. Zakona o okupljanju građana predviđeno je da su okupljanja građana slobodna i da se ostvaruju na način propisan ovim zakonom.

Odredbom člana 2. stav 1. Zakona pojam okupljanja građana određen je kao sazivanje i održavanje zbora ili drugog skupa na za to primerenom prostoru (u daljem tekstu: javni skup). Zakonodavac potom, u st. 2. i 3. istog člana, definiše „prostor primeren za javni skup”, i to tako što uvodi, uslovno rečeno, dve kategorije prostora koji se, prema zakonu, smatra primerenim za održavanje javnog skupa. Naime, prema odredbi stava 2. člana 2. zakona, prostor primeren za javni skup je prostor koji je pristupačan i pogodan za okupljanje lica čiji broj i identitet nisu unapred određeni i na kome, kako je izričito propisano, „okupljanje građana ne dovodi do ometanja javnog saobraćaja, ugrožavanja zdravlja, javnog morala ili bezbednosti ljudi i imovine”. Za razliku od ovoga, prema odredbi stava 3. istog člana, prostorom primerenim za javni skup smatra se „i prostor na kome se odvija javni saobraćaj prevoznim sredstvima”, ali kako je zakonodavac odredio, „kad je moguće dodatnim merama obezbediti privremenu izmenu režima saobraćaja, kao i zaštitu zdravlja i bezbednosti ljudi i imovine, za šta se obezbeđuju sredstva u skladu sa ovim zakonom”. Zakonom je isključena mogućnost održavanja javnog skupa „u blizini Savezne skupštine i Narodne skupštine Republike Srbije neposredno pre i u vreme njihovog zasedanja” (stav 4. člana 2.), dok je jedinicama lokalne

samouprave (opštini i gradu) prepušteno da svojim aktom „određuju prostore iz st. 2. i 3. ovog člana” (stav 5. istog člana Zakona).

Prema članu 4. stav 1. Zakona, prijavu za održavanje javnog skupa može podneti svako fizičko, odnosno pravno lice (u daljem tekstu: sazivač), pri čemu se, u skladu sa odredbom člana 6. stav 1. Zakona, prijava podnosi Ministarstvu unutrašnjih poslova – organizacionoj jedinici na području održavanja javnog skupa (u daljem tekstu: nadležni organ).

Zakonom propisani rokovi za prijavljivanje javnog skupa zavise od karakteristika prostora na kome sazivač namerava da održi javni skup. Naime, zakonodavac je u odredbi člana 6. stav 1. Zakona propisao obavezu sazivača da prijavu za održavanje javnog skupa nadležnom organu podnese najkasnije 48 sati pre vremena za koje je javni skup zakazan. Međutim, ovaj rok se ne odnosi na prijavu javnog skupa iz člana 2. stav 3. ovog zakona (javni skup na prostoru na kome se odvija javni saobraćaj prevoznim sredstvima), pošto je u tom slučaju, saglasno odredbi stava 2. člana 6. Zakona, rok za podnošenje prijave najkasnije pet dana pre vremena za koje je javni skup zakazan.

Odredbe čl. 9. do 12. Zakona odnose se na zabranu održavanja prijavljenog javnog skupa. Pri tome, zakonodavac različito uređuje postupak zabrane održavanja javnog skupa u zavisnosti od toga koji su razlozi za ograničenje slobode javnog okupljanja.

Član 9. Zakona predviđa institut privremene zabrane održavanja javnog skupa, i to tako što propisuje: da će nadležni organ (Ministarstvo unutrašnjih poslova – organizaciona jedinica na području održavanja javnog skupa) privremeno zabraniti održavanje javnog skupa „koji je usmeren na nasilno menjanje Ustavom utvrđenog poretka, narušavanje teritorijalne celovitosti i nezavisnosti Republike Srbije, kršenje Ustavom zajemčenih sloboda i prava čoveka i građanina, izazivanje i podsticanje nacionalne, rasne i verske netrpeljivosti i mržnje” (stav 1.); da će nadležni organ o privremenoj zabrani javnog skupa obavestiti sazivača najkasnije u roku od 12 sati pre vremena za koje je skup zakazan (stav 2.); da će nadležni organ u istom roku mesno nadležnom okružnom sudu uputiti obrazložen zahtev za odlučivanje o zabrani javnog skupa iz razloga sadržanih u stavu 1. ovog člana (stav 3.). Potom se odredbama člana 10. Zakona uređuje sudski postupak odlučivanja o zahtevu za zabranu javnog skupa. Ovim odredbama Zakona je propisano: da će sud u roku od 24 sata od prijema zahteva (za zabranu) održati pretres na koji će pozvati podnosioca zahteva i sazivača i doneti rešenje; da se pretres može održati i ako uredno pozvane stranke ne dođu, na šta će se stranke izričito upozoriti; da sud rešenjem može odbiti zahtev i poništiti rešenje o privremenoj zabrani ili može izreći zabranu održavanja javnog skupa; da protiv prvostepenog rešenja stranke mogu izjaviti žalbu u roku od 24 sata od dostavljanja rešenja, da se žalba ne dostavlja na odgovor; da o žalbi odlučuje veće Vrhovnog suda Srbije u sastavu od tri sudije, i to u roku od 24 sata od prijema žalbe; da se u postupku po zahtevu za zabranu javnog skupa shodno primenjuju odgovarajuće odredbe Zakona o krivičnom postupku, ako ovim zakonom nije drukčije određeno.

Nasuprot prethodnog, odredbama člana 11. Zakona nadležnom organu (organizacionoj jedinici Ministarstva unutrašnjih poslova) je dato ovlašćenje da „zabrani održavanje javnog skupa radi sprečavanja ometanja javnog saobraćaja, ugrožavanja zdravlja, javnog morala ili bezbednosti ljudi i imovine” (stav 1.), u kom slučaju je propisano da je nadležni organ dužan da o zabrani održavanja javnog skupa obavesti sazivača najkasnije 12 sati pre vremena za koje je skup zakazan (stav 2.) i da žalba na zabranu iz stava 1. ovog člana ne odlaže izvršenje rešenja (stav 3.).

III

Ustavni sud konstatuje da Ustav Republike Srbije od 2006. godine odredbama člana 54. jemči slobodu okupljanja, tako što utvrđuje: da je mirno okupljanje građana slobodno (stav 1.), da okupljanje u zatvorenom prostoru ne podleže odobrenju, ni prijavljivanju (stav 2.), da se zborovi, demonstracije i druga okupljanja građana na otvorenom prostoru prijavljuju državnom organu, u skladu sa zakonom (stav 3.) i da se sloboda okupljanja može zakonom ograničiti samo ako je to

neophodno radi zaštite javnog zdravlja, morala, prava drugih ili bezbednosti Republike Srbije (stav 4.). Iz navedenog sledi da sloboda okupljanja na otvorenom prostoru nije apsolutna, već se ostvaruje na Ustavom utvrđeni način i podleže Ustavom utvrđenim ograničenjima. Takođe, sloboda okupljanja se ne ostvaruje neposredno, već se njeno ostvarivanje uređuje zakonom. Kada je reč o načinu ostvarivanja ove slobode, ustavotvorac je utvrdio obavezu prijavljivanja javnog skupa nadležnom državnom organu, u skladu sa zakonom, a kada je reč o ograničenju ove slobode, ustavne norme, kao prvo, ne pružaju zaštitu javnom okupljanju koje nije mirno, a drugo, predviđaju četiri osnova zbog kojih je moguće ne dozvoliti (zabraniti) održavanje javnog skupa: 1) ako je to neophodno radi zaštite javnog zdravlja, 2) ako je neophodno radi zaštite morala, 3) ako je neophodno radi zaštite prava drugih, ili 4) ako je ograničenje neophodno radi zaštite bezbednosti Republike Srbije.

Sa druge strane, prema ustavnim načelima u skladu sa kojima se ostvaruju sva zajemčena prava i slobode: zakonom se može propisati način ostvarivanja zajemčenih prava i sloboda ako je to Ustavom izričito predviđeno ili ako je to neophodno za ostvarenje pojedinog prava zbog njegove prirode, pri čemu zakon ni u kom slučaju ne sme da utiče na suštinu zajemčenog prava (član 18. stav 2.); ljudska i manjinska prava zajemčena Ustavom mogu zakonom biti ograničena ako ograničenje dopušta Ustav, u svrhe radi kojih ga Ustav dopušta, u obimu neophodnom da se ustavna svrha ograničenja zadovolji u demokratskom društvu i bez zadiranja u suštinu zajemčenog prava (član 20. stav 1.); svako ima pravo na sudsku zaštitu ako mu je povređeno ili uskraćeno neko ljudsko ili manjinsko pravo zajemčeno Ustavom, kao i pravo na uklanjanje posledica koje su povredom nastale (član 22. stav 1.). Obaveznost sudske zaštite (u upravnom sporu ili drugom sudskom postupku) kada o nečijem pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu odlučuje državni organ ili imalac javnog ovlašćenja utvrđuje i ustavni princip zakonitosti uprave iz člana 198. stav 2. Ustava. Takođe, Ustav u članu 36. stav 2. sadrži i garancije prava na pravno sredstvo kojima se svakome jemči pravo na žalbu ili drugo pravno sredstvo protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu. Navedene ustavne norme, po oceni Ustavnog suda, upućuju na to da zakonodavac kada, saglasno članu 97. tačka 2. Ustava, uređuje i obezbeđuje ostvarivanje i zaštitu sloboda i prava građana i postupak pred sudovima i drugim državnim organima, ima obavezu da ostvarivanje određenog zajemčenog prava ili slobode uredi tako što će predvideti i sudsku zaštitu tog prava/slobode, i to na način kojim će se očuvati sama suština zajemčenog prava/slobode, a što, između ostalog, podrazumeva i delotvornost propisane zaštite.

Saglasno članu 15. Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava Republike Srbije, opšti rok za usklađivanje zakona sa odredbama Ustava od 2006. godine istekao je 31. decembra 2008. godine.

Sloboda okupljanja (zajedno sa slobodom udruživanja) garantovana je i odredbama člana 11. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: Konvencija), i to tako što i Konvencija garantuje slobodu mirnog okupljanja (stav 1.), a sa druge strane, predviđa da ova sloboda može biti ograničena pod sledećim uslovima: da su ograničenja propisana zakonom i da su neophodna u demokratskom društvu u interesu nacionalne ili javne bezbednosti, radi zaštite prava i sloboda drugih (stav 2.), uz dopuštenje da se sloboda okupljanja i sloboda udruživanja zakonito ograniče pripadnicima oružanih snaga, policije ili državne uprave.

IV

Sagledavajući odredbe Zakona o okupljanju građana u svetlu prethodno izloženog ustavnog okvira za uređivanje zajemčene slobode okupljanja, a polazeći od pitanja koja su se za Ustavni sud postavila kao ustavnopravno sporna, Sud je utvrdio sledeće:

Prvo, da mirno okupljanje građana na otvorenom prostoru može biti ograničeno (zabranjeno) samo iz Ustavom utvrđenih osnova, što znači da zakon kojim se propisuje način ostvarivanja zajemčene slobode okupljanja ove osnove može predvideti kada uređuje pitanje zabrane prijavljenog javnog skupa. U tom smislu Ustavni sud konstatuje da se u odredbama osporenog Zakona ne navode ograničenja slobode okupljanja utvrđena članom 54. stav 4. važećeg Ustava (neophodnost zaštite

javnog zdravlja, morala, prava drugih ili bezbednosti Republike Srbije), već ograničenja koja su bila utvrđena članom 43. stav 2. Ustava Republike Srbije od 1990. godine (koji je i bio ustavni osnov za donošenje ovog zakona). U tom smislu očito je da formalno postoji nesaglasnost Zakona sa odredbom člana 54. stav 4. Ustava, a takođe i sa odredbom člana 11. stav 2. Konvencije. Ustavni sud ukazuje da različite formulacije ne moraju automatski značiti da zakonske odredbe u materijalnom pravnom smislu nisu saglasne sa Ustavom, ali samo ako ne vode proširivanju ustavnih osnova dopuštenog ograničenja slobode okupljanja.

Drugo, Ustavni sud nalazi da pojedini ustavni osnovi ograničenja slobode okupljanja (na primer neophodnost zaštite prava drugih) mogu zahtevati bliže zakonsko uređenje, ali tada propisani razlog za zabranu javnog skupa mora biti doveden u neposrednu vezu sa ustavnim osnovom ograničenja. U tom smislu, Ustavni sud ukazuje da i pojedini sada predviđeni razlozi za zabranu javnog skupa, kao što su, na primer, ometanje javnog saobraćaja ili ugrožavanje bezbednosti ljudi i imovine, mogu imati svog ustavnopravnog utemeljenja, ali ukoliko se zakonom dovedu u vezu sa odgovarajućim pravima koja Ustav jemči svim građanima. Ovo iz razloga što, saglasno načelu iz člana 20. stav 1. Ustava, za zakonsko ograničenje zajemčene slobode ili prava nije dovoljno da Ustav dopušta ograničenje, već do ograničenja može doći samo u svrhe radi kojih ga Ustav dopušta, u obimu koji je neophodan da se ustavna svrha ograničenja zadovolji u demokratskom društvu i bez zadiranja u suštinu zajemčenog prava.

Treće, Ustavni sud ocenjuje da iz odredaba člana 54. Ustava ne proizlazi da ima ustavnopravnog osnova da se zakonom, u zavisnosti od toga iz kog razloga se u konkretnom slučaju ograničava sloboda okupljanja (zabranjuje javni skup), propiše različit postupak odlučivanja o zabrani javnog skupa (privremena zabrana iz člana 9. Zakona i zabrana iz člana 11. Zakona koja nema privremeni karakter), a koji suštinski predstavlja osnov za različito uređivanje postupka zaštite zajemčene slobode. Naime, Sud je imao u vidu, sa jedne strane, da su Ustavom utvrđeni osnovi za ograničenje slobode okupljanja po svojoj prirodi bitno različiti i da, sa druge strane, nadležnost zakonodavca da, saglasno odredbi člana 97. tačka 2. Ustava, uređuje, pored ostalog, postupak pred sudovima i drugim državnim organima, daje ovlašćenje zakonodavcu da uređujući određeni postupak, u konkretnom slučaju postupak odlučivanja o zabrani održavanja javnog skupa, može predvideti i određene specifičnosti ukoliko one imaju legitimno i razumno opravdanje upravo u različitosti ustavnih osnova za zabranu javnog skupa, ali prema oceni Ustavnog suda, nema ustavnopravnog utemeljenja da te specifičnosti imaju za posledicu različitu pravnu zaštitu slobode okupljanja.

Četvrto, Ustavni sud ističe da je odredbom člana 22. stav 1. Ustava, kao jedno od načela u skladu sa kojim se ostvaruju sva Ustavom zajemčena prava i slobode, utvrđeno pravo svakoga na sudsku zaštitu, što podrazumeva obavezu zakonodavca da, uređujući način ostvarivanja pojedinih zajemčenih sloboda i prava, obezbedi mogućnost sudske zaštite svakome ko smatra da mu je to pravo, odnosno sloboda povređena ili uskraćena. Iz analize odredaba Zakona o okupljanju građana proizlazi da je sudska zaštita zajemčene slobode okupljanja obezbeđena u situaciji kada nadležni organ (Ministarstvo unutrašnjih poslova), saglasno članu 9. stav 1. Zakona, privremeno zabrani javni skup (poseban postupak sudske zaštite pred redovnim sudovima opšte nadležnosti je uređen odredbama člana 9. stav 3. i člana 10. Zakona, i to na način iz koga sledi da se radi o hitnom postupku), ali da se ovaj postupak ne odnosi na slučajeve iz člana 11. Zakona, u kojima je rešenjem nadležnog organa održavanje prijavljenog javnog skupa zabranjeno radi sprečavanja ometanja javnog saobraćaja, ugrožavanja zdravlja, javnog morala ili bezbednosti ljudi i imovine. U tim slučajevima Zakon predviđa samo pravo žalbe u upravnom postupku, protiv prvostepenog rešenja Ministarstva. Ustavni sud je imao u vidu da princip sudske kontrole zakonitosti uprave iz člana 198. stav 2. Ustava izričito utvrđuje da zakonitost konačnih upravnih akata podleže preispitivanju od strane suda, bilo u postupku u upravnom sporu, bilo u nekom drugom, propisanom sudskom postupku.

Peto, Ustavni sud ističe da pravo na pravno sredstvo zajemčeno odredbom člana 36. stav 2. Ustava, a takođe garantovano i članom 13. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, podrazumeva ne samo da u pravnom sistemu postoje propisana pravna sredstva za zaštitu određenih

prava, već i da je pravno sredstvo delotvorno, a što znači da realno omogućava efektivnu zaštitu prava zbog čijeg pružanja je predviđeno. Po oceni Ustavnog suda, primena prethodno navedenog na odredbe Zakona o okupljanju građana vodi zaključku da je celokupan postupak ostvarivanja zajemčene slobode okupljanja uređen na način koji ne zadovoljava kriterijum delotvornosti. Ovo iz razloga što, nezavisno od razloga koji je osnov za zabranu prijavljenog javnog skupa, krajnji rok propisanih obaveza, kako za sazivača da skup prijavi, tako i za nadležni organ da donese odluku o eventualnoj zabrani, faktički ne omogućava da se delotvorno, dakle pre zakazanog vremena održavanja javnog skupa, sprovede i okonča postupak odlučivanja o zabrani javnog skupa, a koji obuhvata i korišćenje svih predviđenih pravnih sredstava za zaštitu prava sazivača. Ustavni sud ocenjuje da ostvarivanje zajemčene slobode okupljanja uključuje i to da se javni skup održi upravo u vreme za koje je prijavljen, te da se zato pre tog vremena mora učiniti izvesnim i pravno nespornim da li ima osnova za ograničenje ove slobode. Ustavni sud je utvrdio da, polazeći od propisanih rokova, ovu izvesnost ne omogućava ni postupak predviđen odredbama čl. 9. i 10. Zakona, koji, sam po sebi, sadrži elemente koji treba da obezbede primerenu hitnost odlučivanja. Kada je, pak, reč o postupku propisanom odredbama člana 11. Zakona, Ustavni sud konstatuje da u ovom slučaju ne samo da Zakonom nije predviđena sudska zaštita povodom rešenja o zabrani prijavljenog javnog skupa, već da propisani postupak ne ispunjava ni minimalne pretpostavke delotvornog okončanja upravnog postupka u kome se odlučuje o podnetoj prijavi. Ovo iz razloga što odredbe člana 11. Zakona sadrže samo rok od najkasnije 12 sati pre vremena za koje je skup zakazan, kao rok u kome je nadležni prvostepeni organ dužan da donese rešenje. Označenim odredbama nije propisan rok u kome je organ dužan da rešenje dostavi sazivaču, nije propisan poseban, kraći rok za žalbu protiv prvostepenog rešenja, niti rok u kome je drugostepeni organ dužan da odluči o žalbi, iz čega sledi da se primenjuju opšti rokovi predviđeni Zakonom o opštem upravnom postupku („Službeni list SRJ”, br. 33/97 i 31/01 i „Službeni glasnik RS”, broj 30/10), a to znači da se žalba može izjaviti u roku od 15 dana od dana dostavljanja rešenja (član 220. Zakona), a da se rešenje po žalbi mora doneti i dostaviti stranci (u ovom slučaju sazivaču javnog skupa) najdocnije u roku od dva meseca od dana predaje žalbe (član 237. stav 1. Zakona).

Šesto, u pogledu davanja generalnog ovlašćenja jedinicama lokalne samouprave da svojim aktom određuju prostor na kome je dozvoljeno održavanje javnih skupova, Ustavni sud ukazuje da je, saglasno odredbi člana 54. stav 1. Ustava, mirno okupljanje građana slobodno, a Ustav ograničenje ove slobode vezuje samo za očuvanje određenih vrednosti navedenih u odredbi stava 4. istog člana. Prema tome, iz Ustava sledi da je održavanje javnih skupova načelno dozvoljeno svuda, te zato nema ustavnopravnog osnova za određivanje prostora na kome održavanje javnog skupa jeste dozvoljeno, već može biti propisano samo izuzimanje određenog prostora na kome se može održati javni skup, i to zbog zaštite onih vrednosti koje su Ustavom utvrđene kao osnov ograničenja same slobode.

Imajući u vidu da se iznete ocene o ustavnopravnoj neutemeljenosti Zakona o okupljanju građana u odredbama Ustava Republike Srbije od 2006. godine odnose na one zakonske odredbe na kojima počiva suština ostvarivanja zajemčene slobode okupljanja a to je njena zaštita, Ustavni sud je ocenio da Zakon u celini nije u saglasnosti sa Ustavom, pa se zato nije ni upuštao u dalju analizu pojedinih odredaba kojima bi izneta ocena takođe bila potkrepljena.

V

Polazeći od svega izloženog, Ustavni sud je utvrdio da Zakon o okupljanju građana („Službeni glasnik RS”, br. 51/92, 53/93, 67/93, 17/99 i 33/99, „Službeni list SRJ”, broj 21/01 i „Službeni glasnik RS”, br. 29/01 i 101/05) nije u saglasnosti sa Ustavom, te je, na osnovu odredaba člana 42a stav 1. tačka 2) i člana 45. stav 1. tačka 1) Zakona o Ustavnom sudu, doneo Odluku kao u izreci.

Na osnovu odredbe člana 168. stav 3. Ustava, Zakon o okupljanju građana naveden u izreci, kao i u prethodnom stavu obrazloženja, prestaje da važi danom objavljivanja Odluke Ustavnog suda u „Službenom glasniku Republike Srbije”.

Broj IUz-204/2013

Predsednik Ustavnog Suda,

Vesna Ilić Prelić, s.r.

Izdvojeno mišljenje sudije dr Dragana M. Stojanovića

na Odluku Ustavnog suda – IUz-204/2013

I

U praksi ustavnog pravosuđa moguće je da ustavni sud kasira zakon u celini, ali se tada uvek radi o izuzetnom slučaju do koga dolazi, po pravilu, iz formalnih razloga, bilo zbog grube proceduralne greške u postupku donošenja zakona bilo zbog upada zakonodavca u ustavni rezervat, uređivanja onih odnosa koje je ustavotvorac isključivo rezervisao za sebe. U novijoj judikaturi Ustavnog suda poslednji slučaj kasacije zakona in toto, zbog zahvatanja u ustavni rezervat, uređivanjem postupka promene Ustava, desio se 2003. godine, kada je Ustavni sud odlukom IU-168/03 („Službeni glasnik RS”, broj 34/04) utvrdio da Zakon o načinu i postupku promene Ustava nije u saglasnosti sa Ustavom od 1990. godine. S druge strane, zbog materijalne protivustavnosti, češća je potpuna kasacija onih zakona kojima se vrše izmene i dopune u postojećem zakonodavstvu, dakle, zakona koji su znatno manji od izvorne redakcije zakona, kako po širini zahvatanja tako i po značaju uređivanja životnih odnosa. Najčešće se ovde radi o takvim intervencijama zakonodavca kojima se menjaju ili dopunjavaju prelazne odredbe zakona, kao što je to, na primer, bio slučaj u više navrata sa dopunama Zakona o sudijama (odluke Ustavnog suda: IUz-1634/2010, IUz-733/2011, IUz-156/2014).

Nedavna odluka Ustavnog suda IUz-204/2013 utvrđuje da Zakon o okupljanju građana od 1992. godine („Službeni glasnik RS”, broj 51/92), sa poslednjim izmenama i dopunama od 2005. godine („Službeni glasnik RS”, broj 101/05), nije u celini saglasan Ustavu. Posebnim rešenjem Sud je odložio objavljivanje ove odluke. Time je za šest meseci odloženo njeno pravno dejstvo. Inače, Zakon o okupljanju građana primenjivan je u periodima važenja tri ustavna režima: Ustava Srbije od 1990, Ustava SR Jugoslavije od 1992. godine i aktuelnog Ustava Republike Srbije od 2006. godine. Neke odredbe ovog zakona (član 13, član 15. stav 1. tačka 3) prestale su da važe na osnovu odluke Ustavnog suda SR Jugoslavije IU-broj 12/97 od 24. aprila 2001. godine („Službeni list SRJ”, broj 29/01).

Navedenu odluku Ustavnog suda nisam podržao, kako zbog njene izreke, koju smatram preambicioznom, tako i zbog krajnje siromašne, ali i ustavnopravno neodržive argumentacije u njenom obrazlaganju. Cilj ustavne kontrole mogao je u ovom postupku da bude ostvaren manje radikalnom merom Suda, tj. samo delimičnom kasacijom zakona. Prema tome, nije sporno da se pojedine odredbe Zakona o okupljanju građana, koji je donet u pretkonstitucionalnom periodu, nalaze u napetom odnosu prema Ustavu, čak se može tvrditi u odnosu suprotnosti, ali je sporno da li ovaj zakon in totum, u svemu, može da se deklarirše nesaglasnim Ustavu.

II

Postupak u ovom predmetu Ustavni sud je pokrenuo ex offo. Ova okolnost nameće izvesna ograničenja u obimu i intenzitetu ustavnosudskog postupanja, nezavisno od toga što je rešenjem o pokretanju postupka ispitivanju podvrgnut zakon u celini. Naime, Ustavni sud je ovaj postupak pokrenuo radi rešavanja jednog prejudicionog pitanja, dakle, pitanja koje je otvoreno jednom ili sa nekoliko ustavnih žalbi. Po mom sudu, to je zapravo jedan jedini slučaj koji opravdava oficijelno pokretanje postupka, jer i za ustavno sudovanje principijelno mora da važi načelo nemo iudex sine actore. Međutim, postavlja se pitanje da li se ovom odlukom doista rešavalo jedno prejudiciono pitanje. Ako je već doneta odluka po ustavnoj žalbi, onda to očigledno nije slučaj. Na ovaj način, zbog

nepostojanja prejudicijalnosti, većina sudija je implicitno došla do zaključka da je Ustavni sud načelno pozvan da, nezavisno od postojanja inicijalnog ustavnog spora, samostalno preduzme usklađivanje bilo kog zakona sa Ustavom, jednostavno uvek kada proceni da bi trebalo očuvati poseban pravni kvalitet ustavne norme. Inače, rezervu u ovom pravcu izrazio sam već prilikom donošenja rešenja o pokretanju postupka.

Kasatorna odluka Ustavnog suda trebalo je da se zaustavi kod onih odredbi zakona čija je ustavnost provocirana odlučivanjem o ustavnoj žalbi, eventualno kod drugih odredbi istog zakona koje se sa predašnjim nalaze u jedinstvenom sistematskom odnosu. To znači da sam prilikom većanja o predlogu odluke zagovarao parcijalnu kasaciju, smatrajući da bi se u protivnom, zbog pokretanja ex offo postupka, Ustavni sud maltene pretvorio u drugi dom parlamenta koji raspolaže pravom zakonodavnog veta. Čini se da je ključni previd učinjen kada je rešenjem o pokretanju postupka obuhvaćen zakon u celini, umesto da se ispitivanje ograniči samo na odredbe zakona koje su obuhvaćene zahtevom prejudicijalnosti.

Pored potpune kasacije, druga moja načelna primedba je u tome što ova odluka ne vodi dovoljno računa o principu ustavno konformnog tumačenja zakona, odnosno polaznoj pretpostavci apstraktne normativne kontrole da je zakon u skladu sa Ustavom. Ovaj interpretacioni princip zahteva da Ustavni sud, kad god je to moguće, primenjuje interpretaciju koja će voditi manje radikalnim merama prema zakonodavcu. Od mogućih značenja norme, Ustavni sud će izabrati tumačenje koje zakon ne dovodi u sukob sa Ustavom. Kada je materijalna ustavnost zakona u celini dovedena u pitanje, onda se konformna interpretacija mora ozbiljno pokušati i u najvećoj mogućoj meri sprovesti. Od nje će se odustati jedino ako se pokaže da je ustavnopravnom interpretacijom nemoguće utvrditi takvo verbalno značenje osporenih odredbi zakona koje bi pouzdano isključilo takvo njihovo razumevanje koje ih dovodi u sukob sa Ustavom. Drugim rečima, neke odredbe spornog zakona mogle su odgovarajućom interpretacijom da se dovedu u sklad sa Ustavom. U samom predlogu odluke bilo je nekih naznaka u tom pravcu, samo ih je trebalo dodatno razviti. U svakom slučaju, potpuna kasacija zakona bila bi isključena da su iz ustavnosudske ocene izostavljene norme koje nemaju nikakve veze sa odlučivanjem o ustavnim žalbama, odnosno da su neke zakonske norme odgovarajućom interpretacijom dovedene u skladan odnos sa Ustavom.

III

Nezavisno od načelnih primedbi, postavlja se pitanje da li je u konkretnom slučaju ponuđena pravna argumentacija ustavnopravno održiva, tačna i dovoljna, da bi opravdala totalnu kasaciju zakona. Po mom sudu, većina iznetih argumenata sami za sebe, kao i uzeti zajedno, ne mogu da opravdaju izreku odluke za koju se izjasnio većinski sastav Suda. Konkretnija ocena tih pravnih argumenata biće izložena prema redosledu njihovog navođenja u obrazloženju odluke.

Prvi argument u obrazloženju nije ništa drugo do prosta konstatacija da je osporeni zakon donet na osnovu Ustava od 1990. godine, da se u njemu kao osnovi ograničenja slobode okupljanja navode odredbe člana 43. stav 2. tog Ustava, da je poslednji put zakon promenjen 2005. godine, kao i da zakon nije usaglašavan sa Ustavom od 2006 godine. Pre ove konstatacije, koja sugerise zaključak o „anahronosti” zakona, kao polazno stanovište, navodi se da osnovi za ograničenje slobode okupljanja moraju da budu utvrđeni već Ustavom, kao i da moraju biti jasno i nedvosmisleno navedeni u samom zakonu. Nigde se, međutim, izričito ne tvrdi da se ustavni osnovi za ograničenje slobode okupljanja suštinski razlikuju, niti se ustavnopravnom ocenom pokazuje da zakonski razlozi ograničenja ne zadovoljavaju kriterijum „neophodnosti u demokratskom društvu”.

Kao drugi argument, navodi se stav da je obaveza zakonodavca da uredi ostvarivanje slobode okupljanja, tako što će svaki konkretan razlog zbog koga je moguća zabrana dovesti u neposrednu vezu s jednim od ustavnih osnova ograničenja. U vezi s tim, potrebno je prethodno razjasniti: da li su razlozi za zabranu javnog skupa jednaki sa ustavnim osnovima ograničenja slobode okupljanja? Po mom sudu, između ustavnih osnova i zakonskih razloga postoji značajno poklapanje, bez obzira na

razliku u pogledu obima ova dva pojma. Tačno je da osnovi za ograničenje slobode okupljanja prevazilaze po svojoj apstraktnoj normativnoj obuhvatnosti razloge za zabranu javnog skupa, ali, s druge strane, ustavni osnovi ograničenja jesu i jedini mogući, konkretizovani razlozi za zabranu javnog skupa. U tome je zapravo smisao njihovog zakonskog preuzimanja; ne može postojati razlog za zabranu skupa koji u isto vreme nije predviđen kao mogući ustavni osnov za ograničenje slobode okupljanja. U osnove ograničenja uključeni su, dakle, svi mogući razlozi za zabranu javnog skupa. Postojanje jednog od tih razloga u svakom konkretnom slučaju utvrđuje nadležni državni organ, na osnovu odgovarajućih činjenica prikupljenih u odgovarajućem postupku, koji prethodi donošenju obrazloženog rešenja o zabrani skupa. Prema tome, javni skup se ne može zabraniti prostim pozivanjem na neki od zakonskih razloga za njegovu zabranu, bez bilo kakvih dokaza, bez relevantne činjenične i pravne podloge koja potvrđuje njegovo postojanje u konkretnom slučaju.

Razlog za zabranu javnog skupa je utvrđivanje da je u konkretnom slučaju ispunjen osnov za ograničenje slobode okupljanja. Prema tome, razlog je konkretizovani osnov ograničenja. Postojanje istog razloga, bilo pre vremena za održavanje bilo njegovo nastupanje tokom održavanja skupa, može biti obrazloženje kako za zabranu održavanja tako i za prekidanje javnog skupa. U svakom slučaju, iz polazne tvrdnje da je zakonodavac dužan da konkretni osnov zabrane dovede u vezu sa ustavnim osnovom ograničenja slobode okupljanja ne može se izvesti zaključak da je zakonodavac postupio suprotno Ustavu, bez obzira što osnove ograničenja preuzima iz Ustava od 1990. godine. Ako postoji suštinski ustavni kontinuitet u uređivanju slobode okupljanja, posebno identitet u ustavnim osnovama za ograničenje ove slobode, onda se ni zakon ne može pobijati in abstracto, ako je ostao u granicama tih osnova. Jedino ako se pokaže da zakon ide mnogo dalje od sadašnjih, važećim Ustavom utvrđenih osnova za ograničenje slobode okupljanja, propisivanjem razloga za zabranu javnog skupa koji se ne mogu izvesti iz sadašnjih ustavnih osnova, što bi značilo da se pređašnji i aktuelni ustavni osnovi ograničenja slobode okupljanja bitno razlikuju, da je važeći Ustav manje restriktivan od Ustava iz 1990. godine, onda bi se ovaj zaključak mogao prihvatiti. Međutim, odgovarajuća ustavnopravna ocena u tom smislu nije izvršena. Čak se ni za zakonsku normu po kojoj se javni skup održava „na primerenom prostoru” na kome „okupljanje građana ne dovodi do ometanja javnog saobraćaja”, koja se oslanja na odredbu člana 43. Ustava od 1990. godine, ne može smatrati spornim zakonskim razlogom koji nije „pokriven” odgovarajućim osnovom važećeg Ustava. „Ometanje javnog saobraćaja” se lako može dovesti u vezu sa „zaštitom prava drugih”, kao jednim od mogućih ustavnih osnova za zakonsko ograničenje slobode okupljanja (član 54. stav 4. Ustava).

S druge strane, pozivanje i upućivanje na odredbe člana 22. stav 1. Ustava ne predstavlja nikakav dobitak, nikakvo pojačanje argumentacije za tvrdnju da je zakon u celini suprotan Ustavu. Ustavne granice koje se ovde postavljaju svagdašnjem opštem zakonodavcu prilikom oblikovanja i ograničenja osnovnih ljudskih i manjinskih prava (dopuštenost ograničenja, razumna svrha ograničenja, neophodan obim zahvatanja, nedodirljivost suštine prava) svakako da važe i za zakon koji uređuje ostvarivanje slobode okupljanja. Međutim, nigde nije pokazano da je ovaj zakon povredio ove ustavne zapovesti, odnosno da se nalazi u sukobu sa ovim zapovestima. Činjenica da je zakon donet pre Ustava, da je „anahron”, ne znači ništa, jer ne potvrđuje da je njime povređena „bitna sadržina” slobode okupljanja.

Treće, ni tvrdnja da ne postoji ustavni osnov za propisivanje različitih postupaka povodom zabrane prijavljenog skupa, u zavisnosti od razloga za zabranu, nije bliže obrazložena niti je pokazano sa kojim normama Ustava se sukobljava. Nesporno je da diferenciranje postoji, ali je opet izostala analiza o tome da li je razlikovanje dopušteno, objektivno opravdano, neophodno, ili je proizvoljno, diskriminatorско, nerazumno. U jednom slučaju zabrana je izričito privremena, do odluke suda, u drugom ne postoji nikakva napomena privremenosti. Dok u jednom slučaju javni skup ciljno može biti usmeren na vršenje radnji koje čine bića različitih, težih krivičnih dela, dotle u drugom slučaju javni skup potencijalno može da vodi činjenju prekršaja ili lakših krivičnih dela. Pored toga, zakonsko uvlačenje krivično procesnog prava u postupak odlučivanja o zabrani javnog skupa, kao i odlučivanje veća Vrhovnog (kasacionog) suda o zakonitosti zabrane, svakako zahtevaju brižljiviju ustavnopravnu ocenu, koja bi potvrdila bilo protivustavnost postupka zabrane bilo njegovu konformnost Ustavu. U

svakom slučaju, ostaje nejasno da li su oba postupka zabrane javnog skupa suprotna Ustavu ili se ta ocena odnosi samo na „odstupajuće” rešenje. Drugi slučaj bi isključivao kasaciju svih odredbi zakona o postupanju nadležnih vlasti povodom zabrane prijavljenog javnog skupa, jer bi osnovno rešenje, utvrđeno interpretacijom, važno za postupak zabrane javnog skupa uopšte, dakle, pri postojanju bilo kog razloga za zabranu.

Naredni argument u obrazloženju odluke tiče se povrede načela sudske zaštite ljudskih i manjinskih prava (član 22. stav 1. Ustava), odnosno načela sudskog odlučivanja u upravnom sporu o zakonitosti konačnih pojedinačnih akata kojima se odlučuje o pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu (član 198. stav 2. Ustava). Zašto se zaključuje da je upravni spor isključen u slučaju kada je, zbog razloga predviđenih u članu 11. zakona, konačnim upravnim aktom zabranjen javni skup? Naprotiv, iz činjenice da se ovde izričito ne isključuje upravni spor, trebalo bi zaključiti suprotno, tj. da je vođenje upravnog spora dopustivo i saglasno Ustavu, jer nije predviđena drugačija sudska zaštita, dakle, zahtev koji je postavljen samim Ustavom (član 198. stav 2. in fine), kao što je to učinjeno sa sudskom zaštitom iz člana 10. zakona. Interpretaciju u ovom pravcu podržava ustavno načelo da se ljudska prava, što svakako uključuje postupak njihove sudske zaštite, tumače u korist unapređenja vrednosti demokratskog društva, saglasno međunarodnim standardima ljudskih prava i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje (član 18. stav 3. Ustava). Naravno, ostaje i dalje problem dva različita puta sudske zaštite, jedan pred Vrhovnim kasacionim, drugi pred Upravnim sudom, koji se, po mom sudu, može rešiti interpretacijom i delimičnom kasacijom.

Najviše prostora u obrazloženju odluke posvećeno je analizi postupka zaštite slobode okupljanja u slučaju zabrane javnog skupa. Konačna ustavnopravna ocena sadržana je u stavu: „Celokupni postupak ostvarivanja zajemčene slobode okupljanja uređen je na način koji ne zadovoljava kriterijum delotvornosti.” Daje se jedna opšta ocena koja opominje na postupanje sa ustavnim žalbom izjavljenom zbog povrede prava na pravično suđenje. Imajući u vidu da ne obezbeđuju delotvornu pravnu zaštitu, moglo bi se zaključiti da su sve odredbe članova 9, 10. i 11. Zakona o okupljanju građana suprotne ne samo odredbama člana 36. stav 2. Ustava, kojima se garantuje pravo na pravno sredstvo, nego i odredbama člana 13. Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. Međutim, pošto ipak postoji, učinjen je pokušaj da se pokaže da je pravno sredstvo predviđeno zakonom faktički nedelotvorno. Ključni argument je da rok za donošenje odluke o privremenoj zabrani održavanja javnog skupa, potom njeno dostavljanje najkasnije 12 sati pre održavanja skupa, kao i sudsko odlučivanje o zahtevu za zabranu, odnosno rok za žalbu prema opštem upravnom postupku, faktički onemogućavaju da se sprovede i okonča postupak odlučivanja o zabrani javnog skupa pre zakazanog vremena za njegovo održavanje. Ovome se mogu uputiti dva protivargumenta: prvo, da bi se izveo zaključak da je neko pravno sredstvo nedelotvorno, da je samo teorijska mogućnost, da je „iluzorno”, potrebno je pokazati da od brojnih zahteva sudska zaštita nije dobijena niti u jednom ili je postignuta samo u zanemarljivom broju slučajeva. Ako, međutim, postoji praksa da su se u sudskom postupku poništavala rešenja o privremenoj zabrani javnog skupa, onda se ne može ni tvrditi da je ovaj postupak u celini nedelotvoran. Drugo, ako je rešenje o zabrani skupa poništeno nakon isteka datuma za njegovo održavanje (privremena zabrana važi do donošenja sudske odluke), to ne znači da osnovnopravna zaštita uopšte nije dostignuta niti da je nedelotvorna. Osnovno pravo je ipak zaštićeno, skup se može održati na mestu koje je zabranom bilo isključeno. Naravno, propušten je najavljeni termin njegovog održavanja, ali suštinski, sudsko poništavanje zabrane, uspostavlja pređašnje stanje osnovnopravne slobode. Mutatis mutandis važi za skupove zabranjene na osnovu odredbi člana 11. zakona, jer je ovde moguća upravnosudska zaštita. Pored toga, svakom sazivaču, odnosno organizatoru skupa ostaje zadržano pravo koje prati pravo na sudsku zaštitu (član 22. stav 1. in fine Ustava) – pravo da se zahteva uklanjanje posledica koje su povredom nastale. Nije isključen ni zahtev za naknadu materijalne ili nematerijalne štete koju je nezakonitim i nepravilnim radom prouzrokovao državni organ, u skladu sa članom 35. stav 2. Ustava. Prema tome, konstrukcija o nedelotvornosti postupka zaštite slobode okupljanja može se uspešno pobijati.

Inače, prihvatam stanovište iz obrazloženja odluke da ovlašćenje koje je zakonom delegirano lokalnoj samoupravi da svojim aktom određuje prostor na kome je dozvoljeno održavanje javnih skupova, nije

u skladu sa Ustavom. Jedino se zakonom može propisati način ostvarivanja ljudskih i manjinskih prava, ako je to Ustavom izričito predviđeno ili ako je to neophodno za ostvarenje pojedinog prava, zbog njegove prirode. Ako je ostvarivanje slobode okupljanja posredovano aktom jedinice lokalne samouprave, onda se očigledno time krši ustavni princip neposredne primene zajemčenih ustavnih prava i sloboda građana. Propisivanjem mesta koje je jedino „podobno” za održavanje javnog skupa ustanovljeno je svojevrsno ograničenje slobode okupljanja, odnosno propisana je generalna zabrana održavanja bilo kog javnog skupa na teritoriji opštine izvan „podobnog mesta”.

IV

Nije zadatak Ustavnog suda da merom potpune kasacije uklanja „anahrone” zakone iz pravnog poretka, već jedino zakone za koje je snažnom i dovoljnom ustavnopravnom argumentacijom nesumnjivo dokazano da su doista in toto protivni Ustavu. Potpunoj kasaciji zakona se pristupa jedino ako je ona stvarno neizbežni rezultat ustavnosudske interpretacije. U suprotnom, može se s pravom tvrditi da Ustavni sud preuzima vođenje (zakonodavne) politike, da je poremetio osetljivi balans između načela pravne državnosti i demokratskog načela. Da li je zakon „anahron” ili „moderan”, nije pitanje koje bi se rešavalo u ustavnosudskom postupku prema pravilima najviše rangiranog, ustavnog prava. „Osavremenjivanje” zakona, njegovo prilagođavanje stvarnim ili tobožnjim evropskim standardima, stvar je slobode pravnog oblikovanja koja se jedino može i mora priznati demokratskom zakonodavcu. U tome ništa ne može da promeni ni ova kasatorna odluka Ustavnog suda, bez obzira što je otišla mnogo dalje od onoga što se može smatrati „razumnim standardom” ustavnosudske intervencije. Izraziti „sudski aktivizam” u ovom slučaju nije bio opravdan.

Sudija Ustavnog suda,

dr Dragan M. Stojanović, s.r.