



**YUCOM**  
Komitet pravnika  
za ljudska prava



Kingdom of the Netherlands



**INSTITUCIONALNO POSTUPANJE**  
**prema slobodi okupljanja**  
**i slobodi izražavanja**  
**(2019 - 2024.)**

JUL 2025.

**Izdavač:**

Komitet pravnika za ljudska prava, YUCOM  
Kneza Miloša 4  
11103 Beograd  
[www.yucom.org.rs](http://www.yucom.org.rs)

**Priredili:**

dr Katarina Golubović  
Milan Filipović  
Milena Vasić  
Teodora Tomić  
Dragiša Čalić  
Una Danilović

**Za izdavača:**

dr Katarina Golubović

**Dizajn i prelom:**

Dosije studio

Analiza Institucionalno postupanje prema slobodi okupljanja i slobodi izražavanja (2019–2024) nastala je u okviru projekta „Na putu ka EU: Odgovor institucija Srbije na građanska i politička prava”, koji realizuje Komitet pravnika za ljudska prava – YUCOM, uz podršku Ambasade Kraljevine Holandije u Srbiji (MATRA). Stavovi izneti u ovoj publikaciji ne odražavaju nužno stavove Ambasade Kraljevine Holandije u Srbiji.



# SADRŽAJ

|                                                                                                 |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>I. UVOD.....</b>                                                                             | <b>04</b> |
| <b>II. METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA.....</b>                                                       | <b>05</b> |
| <b>III. PREGLED KLJUČNIH JAVNIH OKUPLJANJA (2019-2024).....</b>                                 | <b>11</b> |
| 1. PROTEST „JEDAN OD PET MILIONA” (2018-2019).....                                              | 11        |
| 2. PROTESTI PROTIV MERA VANREDNOG STANJA (JUL 2020).....                                        | 13        |
| 3. EKOLOŠKE BLOKADE PUTEVA (2021-2022).....                                                     | 14        |
| 4. PROTESTI „SRBIJA PROTIV NASILJA” (MAJ 2023).....                                             | 15        |
| 5. PROTESTI PROTIV IZBORNE KRAĐE (DECEMBAR 2023).....                                           | 17        |
| 6. STUDENTSKI PROTESTI I BLOKADE U SRBIJI (2024- ).....                                         | 17        |
| <b>IV. ANALIZA INSTITUCIONALNOG POSTUPANJA.....</b>                                             | <b>19</b> |
| 1. PRAVOSUĐE.....                                                                               | 19        |
| 1.1. SUDОВI OPŠTE NADLEŽNOSTI.....                                                              | 19        |
| 1.2. PREKRŠAJNI SUDОВI.....                                                                     | 39        |
| 2. POLICIJA.....                                                                                | 62        |
| 2.1. OVLAŠĆENJA POLICIJE.....                                                                   | 62        |
| 3. NEZAVISNE INSTITUCIJE.....                                                                   | 80        |
| 3.1. ZAŠTITNIK GRAĐANA.....                                                                     | 80        |
| 3.2. POVERENIK ZA PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA<br>I ZAŠTITU PODATAKA O LIČNOSTI..... | 81        |
| <b>V. ZAKLJUČCI.....</b>                                                                        | <b>82</b> |

Prava na slobodu okupljanja i izražavanja predstavljaju osnovne elemente demokratskog društva i ključni mehanizam za građansku participaciju i političko delovanje.

Njihova zaštita i primena u Srbiji imaju poseban značaj u svetlu učestalih protesta u poslednjih pet godina. Od kraja 2018. do 2024. godine, Srbija je bila svedok niza masovnih protesta koji su odražavali duboko nezadovoljstvo građana političkim stanjem, funkcionisanjem institucija, medijskim slobodama, ekološkim pitanjima i stanjem ljudskih prava. Iako su protesti imali različite povode – od političkog nasilja i izbornih manipulacija, preko pandemijskih mera i ekoloških problema, do porasta nasilja i nesreća izazvanih infrastrukturnim propustima – svi su ukazivali na zajedničku težnju građana ka većoj odgovornosti institucija, zaštiti osnovnih prava i transparentnijem rukovođenju javnim institucijama.

Uprkos pokušajima vlasti da umanje značaj protesta kroz medijske i institucionalne pritiske, ovi događaji su oblikovali politički pejzaž Srbije i postavili važna pitanja o granicama slobode izražavanja, ulozi medija, odgovornosti policije i pristupu pravdi za građane koji su učestvovali u okupljanjima. Nezavisni mediji i društvene mreže igrali su ključnu ulogu u informisanju i mobilizaciji građana, dok je vlast pokušala da diskredituje građanske protestne pokrete prikazujući ih kao inicirane od strane opozicije ili stranih centara moći.

Institucionalni odgovor na ove proteste – uključujući postupanja policije, pravosuđa i nezavisnih tela – odražava stanje demokratskih standarda, vladavine prava i zaštite osnovnih prava građana u Srbiji. Posebno su zabrinjavajući obrasci prekomerne upotrebe sile, selektivnog kažnjavanja i neadekvatne zaštite prava okupljenih i pritvorenih lica.

Cilj ove analize je da ponudi celovitu sliku o delovanju ključnih institucija u kontekstu javnih okupljanja i ostvarivanja prava na slobodno izražavanje stavova i mišljenja. Kroz procenu pravnog okvira i njegovog sprovođenja u praksi, analiziraće se institucionalni obrasci u postupanju tokom ključnih protesta od 2019. do 2024. godine. Poseban fokus biće stavljen na povezana prava, kao što su pravo na slobodu izražavanja, prava na slobodu i bezbednost, zaštitu podataka o ličnosti i procesna prava lica koja su bila predmet postupanja nadležnih organa.

Kombinujući analizu pravnih normi, sudske prakse, dokumentovanih slučajeva kršenja prava, kao i uvide kroz intervju sa akterima iz civilnog društva, pravosuđa i medija, ovaj dokument ima za cilj da identifikuje sistemske probleme i neformalne uticaje kroz koje se oblikuje institucionalni odgovor. Na osnovu prikupljenih podataka biće izrađene preporuke usmerene na unapređenje institucionalnog delovanja, zaštitu demokratskih vrednosti i jačanje mehanizama odgovornosti u postupanju nadležnih institucija.

Analiza institucionalnog postupanja u vezi sa slobodom okupljanja i izražavanja u Srbiji zasniva se na kombinovanom metodološkom pristupu koji obuhvata:

- analizu pravnog okvira;
- istraživanje institucionalne prakse;
- prikupljanje podataka putem zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja;
- dubinske kvalitativne intervju sa relevantnim akterima.

Istraživanje je imalo za cilj da pruži uvid u praksu institucija u primeni zakona u vezi sa slobodom okupljanja i izražavanja, da identifikuje ključne izazove u sprovođenju propisa, te da posluži kao osnova za izradu preporuka za unapređenje institucionalne prakse. Preporuke formulisane na osnovu ovog istraživanja biće predstavljene u odvojenim dokumentima, namenjenim relevantnim institucijama.

## PRAVNI OKVIR

---

U prvom koraku sprovedena je analiza domaćih propisa koji regulišu slobodu okupljanja i izražavanja, uključujući Zakon o javnom okupljanju, Zakon o policiji, Krivični zakonik, Zakonik o krivičnom postupku, Zakon o prekršajima i Zakon o zaštiti podataka o ličnosti. Takođe su analizirane međunarodne norme i prakse, posebno Evropska konvencija o ljudskim pravima i relevantne presude Evropskog suda za ljudska prava, radi ocene usklađenosti domaćeg zakonodavstva sa međunarodnim standardima.

## INSTITUCIONALNA PRAKSA

---

Druga faza istraživanja obuhvatila je prikupljanje i analizu podataka o institucionalnim reakcijama na ključne proteste održane između 2019. i 2024. godine, uključujući: protest „Jedan od pet miliona”, proteste protiv mera vanrednog stanja, ekološke blokade puteva, proteste „Srbija protiv nasilja”, proteste povodom sumnji na izbornu krađu i studentske proteste nakon pada nadstrešnice u Novom Sadu. Fokus je bio na ishodima policijskih i sudskih postupaka, naročito na učestaloj praksi sklapanja sporazuma o priznanju krivičnog dela.



Radi kreiranja celovite slike o broju postupaka koji se vode pred različitim institucijama, kao i njihovom ishodu, podneti su zahtevi za pristup informacijama od javnog značaja prema ukupno 248 institucija, i to:

- 27 policijskih uprava;
- Ministarstvu unutrašnjih poslova;
- 66 osnovnih sudova, 25 viših sudova i 4 apelaciona suda;
- 44 prekršajna suda i Prekršajnom apelacionom sudu;
- Ustavnom sudu;
- Upravnom sudu.

Zahtevima upućenim **policijskim upravama i Ministarstvu unutrašnjih poslova** zatražene su informacije u vezi sa sledećim podacima: broj izdatih rešenja o zabrani javnih okupljanja, broj podnetih žalbi na rešenja o zabrani okupljanja, broj izdatih naredbi o prekidu javnih okupljanja, broj slučajeva upotrebe sredstava prinude tokom javnih okupljanja, broj privedenih lica, broj zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka na osnovu Zakona o javnom okupljanju,<sup>1</sup> Zakona o javnom redu i miru<sup>2</sup> i Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima,<sup>3</sup> broj krivičnih prijava protiv učesnika i organizatora javnih okupljanja, kao i broj pritužbi na rad pripadnika policije u vezi sa javnim okupljanjima, uključujući i ishod tih pritužbi.

Zahtevima upućenim **prekršajnim sudovima** zatražene su informacije u vezi sa: brojem primljenih zahteva za pokretanje prekršajnog postupka na osnovu Zakona o javnom okupljanju, brojem odbačenih zahteva, brojem pokrenutih postupaka, brojem osuđujućih i oslobađajućih presuda, brojem rešenja o obustavi postupka zbog zastarelosti, brojem rešenja kojima se neplaćena novčana kazna pretvara u dane zatvora, kao i brojem izvršenih takvih rešenja. Takođe su traženi podaci o istim pitanjima kada su zahtevi podnošeni na osnovu Zakona o javnom redu i miru i Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima. Takođe su tražene i pravnosnažne presude u vezi sa ovim prekršajima.

Zahtevom upućenim **Prekršajnom apelacionom sudu** zatražene su informacije o broju žalbi na presude prvostepenih sudova u vezi sa primenom Zakona o javnom okupljanju, kao i o ishodima tih žalbi. Takođe su tražene presude donete u predmetima iz ove oblasti. Pored toga, zatražene su i informacije o primeni Zakona o javnom redu i miru, kao i Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima u kontekstu održanih javnih okupljanja.

<sup>1</sup> Službeni glasnik RS, br. 6/16

<sup>2</sup> Sl. glasnik RS, br. 6/2016 i 24/2018

<sup>3</sup> Sl. glasnik RS, br. 41/2009, 53/2010, 101/2011, 32/2013 - odluka US, 55/2014, 96/2015 - dr. zakon, 9/2016 - odluka US, 24/2018, 41/2018, 41/2018 - dr. zakon, 87/2018, 23/2019, 128/2020 - dr. zakon, 76/2023 i 19/2025

Zahtevima upućenim **osnovnim javnim tužilaštvima** zatražene su informacije u vezi sa krivičnim delima Ugrožavanje sigurnosti (član 138, stav 3 Krivičnog zakonika) i Ometanje službenog lica u vršenju službene dužnosti (član 23 Zakona o javnom redu i miru). Za svako od navedenih dela traženi su podaci o broju podnetih krivičnih prijava, broju prijava koje je podnela policija, broju odbačenih prijava, broju optužnih akata, broju osuđujućih presuda, zaključenih i potvrđenih sporazuma o priznanju krivičnog dela, broju predloga podnetih po članu 522 Zakonika o krivičnom postupku, broju slučajeva u kojima je predložen ili određen pritvor ili druga mera obezbeđenja prisustva okrivljenog. Takođe su tražene i pravnosnažne presude u vezi sa ovim krivičnim delima.

Zahtevima upućenim **osnovnim sudovima** tražene su statističke informacije i pravnosnažne presude u vezi sa krivičnim delima Ugrožavanje sigurnosti (član 138 stav 3 KZ) i Ometanje službenog lica u vršenju službene dužnosti (član 23 Zakona o javnom redu i miru). Posebno su zatraženi podaci o broju krivičnih prijava, optužnih akata, presuda, sporazuma o priznanju krivičnog dela, predlozima po članu 522 ZKP, merama obezbeđenja.

Zahtevima upućenim **višim javnim tužilaštvima** zatražene su informacije u vezi sa krivičnim delima Pozivanje na nasilnu promenu ustavnog uređenja (član 309 KZ), Izazivanje nacionalne, rasne i verske mržnje i netrpeljivosti (član 317 KZ) i Rasna i druga diskriminacija (član 387 KZ). Za svako od ovih dela traženi su podaci o broju podnetih krivičnih prijava, broju prijava koje je podnela policija, broju odbačenih prijava, broju optužnih akata, osuđujućih presuda, zaključenih i potvrđenih sporazuma o priznanju krivičnog dela, broju predloga podnetih po članu 522 ZKP, broju slučajeva u kojima su predložene ili određene mere obezbeđenja prisustva okrivljenog. Zahtevano je i dostavljanje pravnosnažnih presuda za navedena krivična dela.

Zahtevima upućenim **višim sudovima** zatražene su informacije u vezi sa krivičnim delima Pozivanje na nasilnu promenu ustavnog uređenja (član 309 KZ), Izazivanje nacionalne, rasne i verske mržnje i netrpeljivosti (član 317 KZ) i Rasna i druga diskriminacija (član 387 KZ). Posebno su traženi podaci o broju krivičnih prijava, optužnih akata, presuda, sporazuma o priznanju krivičnog dela, predlozima po članu 522 ZKP i merama obezbeđenja. U sklopu ovih zahteva tražene su i informacije u vezi sa brojem podnetih, odbijenih, odbačenih i usvojenih žalbi, kao i odlukama kojima su presude ukinute ili preinačene, za krivična dela Ugrožavanja sigurnosti i Ometanja službenog lica u vršenju službene dužnosti.

Zahtevima upućenim **apelacionim sudovima** zatraženo je dostavljanje svih odluka donetih po žalbama na presude u vezi sa krivičnim delima Pozivanja na nasilnu promenu ustavnog uređenja, Izazivanja nacionalne, rasne i verske mržnje i netrpeljivosti i Rasne i druge diskriminacije.

Zahtevom upućenim **Ustavnom sudu** tražene su informacije u vezi sa ustavnim žalbama koje se odnose na navodnu povredu člana 54 Ustava Republike Srbije. Za svaku pojedinačnu žalbu traženi su podaci o broju predmeta, datumu prijema žalbe, datumu donošenja odluke, nazivu državnog organa čiji akt ili radnja je bila predmet osporavanja, kao i vrsti donete odluke.

Zahtevom upućenim **Upravnom sudu** tražene su informacije o tužbama koje su podneli organizatori javnih okupljanja protiv rešenja o zabrani javnog okupljanja, kao i o zahtevima za odlaganje izvršenja upravnih akata. Za svaku pojedinačnu tužbu traženi su podaci o broju predmeta, datumu prijema, datumu donošenja odluke, nazivu organa čije rešenje je osporeno, ishodu postupka, kao i podaci o eventualno podnetom zahtevu za odlaganje izvršenja i njegovom ishodu.

Gotovo sve institucije su odgovorile na zahteve.<sup>4</sup> Ukupan procenat odgovora koji su sadržali tražene statističke podatke i presude bio je zadovoljavajući i omogućio je izvođenje relevantnih zaključaka.

Iako su zahtevi za pristup informacijama od javnog značaja obuhvatili i podatke o krivičnim delima iz članova 317 (Izazivanje nacionalne, rasne i verske mržnje i netrpeljivosti) i 387 KZ (Rasna i druga diskriminacija), ovi podaci nisu uključeni u samu analizu. Razlog za to leži u činjenici da je broj pravnosnažnih presuda za ova krivična dela bio izuzetno mali, a dostupni slučajevi nisu se odnosili na kontekst javnih okupljanja, što je bila osnovna tema ove analize. U cilju očuvanja fokusa i metodološke doslednosti, odlučeno je da se ovi podaci ne uključe, budući da bi njihova obrada mogla navesti na pogrešne zaključke o primeni krivičnog prava u vezi sa javnim okupljanjima.

Na osnovu odgovora institucija obrađeno je:

- 419 presuda osnovnih sudova,
- 88 presuda viših sudova,
- 13 presuda apelacionih sudova,
- 226 odluka prekršajnih sudova,
- 46 presuda Prekršajnog apelacionog suda.

<sup>4</sup> Dva osnovna suda, četiri javna tužilaštva i tri prekršajna suda nisu dostavili odgovor.



| Vrsta izvora                                              | Broj podnetih<br>zahteva | Broj<br>odgovora | Broj obrađenih<br>predmeta/presuda |
|-----------------------------------------------------------|--------------------------|------------------|------------------------------------|
| Policijske uprave                                         | 27                       | 27               | Statistički podaci                 |
| Ministarstvo unutrašnjih poslova                          | 1                        | 1                | Statistički podaci                 |
| Osnovni sudovi                                            | 66                       | 64               | 419 presuda                        |
| Viši sudovi                                               | 25                       | 25               | 31 presuda                         |
| Apelacioni sudovi                                         | 4                        | 4                | 13 presuda                         |
| Prekršajni sudovi                                         | 44                       | 41               | 226 odluka                         |
| Osnovna javna tužilaštva                                  | 58                       | 54               | Statistički podaci                 |
| Viša javna tužilaštva                                     | 25                       | 25               | Statistički podaci                 |
| Apelaciona javna tužilaštva                               | 4                        | 4                | Statistički podaci                 |
| Prekršajni apelacioni sud                                 | 1                        | 1                | Statistički podaci                 |
| Ustavni sud                                               | 1                        | 1                | Statistički podaci                 |
| Upravni sud                                               | 1                        | 1                | Statistički podaci                 |
| Polustrukturirani intervjui<br>(aktivisti, novinari itd.) | —                        | —                | 8 intervjua                        |

**Tabela 1: Pregled izvora i broja obrađenih podataka**

## KVALITATIVNI INTERVJUI

---

Istraživački tim je sproveo osam polustrukturiranih intervjua sa akterima van institucija – predstavnicima civilnog društva, organizatorima protesta, novinarima i građanima koji su bili podvrgnuti postupcima zbog učešća na javnim okupljanjima. Intervjui su omogućili dublji uvid u subjektivna iskustva represije, upotrebe sile, pravne nesigurnosti, zloupotrebe zakonskog okvira i nadzora građana.

## VALIDACIJA I ZAKLJUČCI

---

Preliminarni nalazi predstavljeni su na okruglom stolu uz učešće predstavnika pravosuđa, tužilaštva, nezavisnih tela i civilnog društva, čime su dodatno validirani i dopunjeni komentarima učesnika. Nakon toga, izrađena je finalna analiza koja, polazeći od relevantnog pravnog okvira, prikazuje institucionalnu praksu i identifikuje probleme. Preporuke formulisane na osnovu ovog istraživanja biće predstavljene u odvojenim dokumentima, namenjenim relevantnim institucijama.

Kombinovanjem analize normi, institucionalnih postupanja i empirijskih podataka, istraživanje pruža celovitu sliku o funkcionisanju institucija u oblasti zaštite osnovnih sloboda u Srbiji. Nalazi će služiti kao osnov za zagovaranje reformi i jačanje mehanizama odgovornosti.

Od kraja 2018. godine do 2024. Srbija je bila svedok niza masovnih protesta koji su odražavali duboko nezadovoljstvo građana političkim stanjem, funkcionisanjem institucija, medijskim slobodama, ekološkim pitanjima i stanjem ljudskih prava. Iako su ovi protesti bili pokrenuti iz različitih razloga, svi su na svoj način odražavali duboko nezadovoljstvo građana stanjem u društvu i izražavali jasnu potrebu za političkim i društvenim promenama.

Protest „Jedan od pet miliona” (2018–2019) bio je jedna od najdugotrajnijih mobilizacija protiv autoritarnog vladanja, medijskih pritisaka i političkog nasilja. Protesti protiv mera vanrednog stanja (2020) eskalirali su u sukobe građana i policije, naglašavajući nezadovoljstvo zbog pandemijskih ograničenja. Ekološke blokade puteva (2021–2022) okupile su široku bazu građana u borbi protiv projekata štetnih po životnu sredinu, dok su protesti „Srbija protiv nasilja” (2023) odražavali društvenu krizu izazvanu porastom nasilja i nedostatkom odgovornosti institucija. Protesti protiv izborne krađe (2023) pokrenuti su nakon sumnji na izborne manipulacije, dok su studentski protesti i blokade 2024. godine predstavljali najnoviji talas otpora, zahtevajući odgovornost institucija za pad nadstrešnice u Novom Sadu i poboljšanje uslova obrazovanja.

Iako su vlasti često nastojale da umanje značaj protesta, koristeći medijske i institucionalne pritiske, protesti su ostavili dubok trag u političkom pejzažu Srbije. Nezavisni mediji i društvene mreže odigrali su ključnu ulogu u informisanju javnosti i organizaciji protesta, dok su provladini mediji često nastojali da ih delegitimizuju i umanje broj okupljenih građana.

## 1. PROTEST „JEDAN OD PET MILIONA” (2018-2019)

Protest „Jedan od pet miliona”<sup>5</sup> predstavljao je jednu od najdugotrajnijih i najmasovnijih građanskih mobilizacija u novijoj političkoj istoriji Srbije.<sup>6</sup> Pokrenut u decembru 2018. godine kao reakcija na političko nasilje, brzo je prerastao u širi društveni pokret protiv gušenja medijskih sloboda, izborne manipulacije i institucionalne represije. Protesti su se proširili na više od sto gradova širom zemlje, privukavši različite društvene grupe i postavljajući ključna pitanja o stanju demokratije u Srbiji. Iako nisu doveli do konkretnih političkih promena, ovi protesti su ukazali na izazove sa kojima se suočava građansko društvo u borbi za slobodu izražavanja i vladavinu prava.

<sup>5</sup> Prvobitni naziv protesta „Stop krvavim košuljama” je promenjen kao reakcija na izjavu predsednika Srbije Aleksandra Vučića da neće ispuniti nijedan zahtev protesta pa makar se okupilo pet miliona građana. Dostupno na: <https://www.021.rs/story/Info/Srbija/203507/Vucic-Nijedan-zahtev-necu-da-ispunim-nek-vas-bude-i-pet-miliona.html>

<sup>6</sup> „Bojkot izbora i protesti '1 od 5 miliona’”, Radio slobodna Evropa, 30. januar 2020, dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/bojkot-1-od-5-miliona/30405563.html>

Protesti su nastali kao odgovor na napad na opozicionog lidera Borka Stefanovića u Kruševcu,<sup>7</sup> ali su brzo prerasli u širi pokret protiv autoritarnog vladanja, ugrožavanja medijskih sloboda i političkih pritisaka. Ključni zahtevi uključivali su:

- slobodu medija i prestanak pritisaka na novinare;
- slobodne i poštene izbore;
- smenu rukovodstva Radio-televizije Srbije (RTS) zbog pristrasnog izveštavanja;
- prestanak političkog nasilja i odgovornost vlasti za napade na političke protivnike i aktiviste.<sup>8</sup>

Tokom većeg dela protesta policija nije intervenisala direktno, ali je bilo incidenata, posebno u martu 2019. godine kada su demonstranti upali u zgradu RTS-a, što je dovelo do policijske reakcije i hapšenja sedam učesnika protesta.<sup>9</sup> U dva odvojena incidenta uhapšeni su maloletni Nikola Pilipović i Slobodan Boba Stefanović, lokalni odbornik i aktivista, zbog nošenja maketa vešala, što je protumačeno kao pretnja nasiljem od strane SNS-a,<sup>10</sup> odnosno kao krivično delo Rasne i druge diskriminacije od strane policije.<sup>11</sup> Najveća reakcija vlasti došla je kroz medijske i institucionalne pritiske na organizatore i građane koji su učestvovali u protestima. Provladini mediji su uglavnom ignorisali proteste ili su ih prikazivali kao organizovane od strane opozicije i stranih interesa.<sup>12</sup> Nezavisni mediji su pružali detaljno izveštavanje, dok su društvene mreže igrale ključnu ulogu u organizaciji i širenju informacija o protestima.

<sup>7</sup> „MUP se oglasio povodom napada na Borka Stefanovića”, Alo, 26. novembar 2018, dostupno na: <https://www.alo.rs/vesti/politika/mup-se-oglasio-povodom-napada-na-borka-stefanovica/198217/vest>

<sup>8</sup> Zahtevi su se odnosili na nerešeno ubistvo Olivera Ivanovića, lidera Građanske inicijative SDP, brutalan napad na Borka Stefanovića, lidera Levice Srbije, kao i pokušaj ubistva Milana Jovanovića, novinara portala Žig info.

<sup>9</sup> Udruženje novinara Srbije (UNS), „Sedam hapšenja zbog upada u zgradu RTS”, dostupno na: <https://www.uns.org.rs/sr/desk/UNS-news/76608/sedam-hapsenja-zbog-upada-u-zgradu-rt.html>

<sup>10</sup> „SNS osudila vešala na protestu: Pobedićemo politiku vešanja i izlive nasilja, pretnji, mržnje, uvreda”, Kurir, 10. feb. 2019, <https://www.kurir.rs/vesti/politika/3203445/sns-osudila-vesala-na-protestu-pobedicemo-politiku-vesanja-i-izlive-nasilja-pretnji-mrznje-uvreda>

<sup>11</sup> „Kragujevčanin Slobodan Stefanović: Nosio sam svoja vešala”, Danas, 10. februar 2019, <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/kragujevcanin-slobodan-stefanovic-nosio-sam-svoja-vesala/>

<sup>12</sup> „FOTO/VIDEO ŠOKANTNO: Ovo je neoborivi dokaz da Amerika stoji iza protesta u Beogradu? Sergej Trifunović prima instrukcije od specijalaca političkog odeljenja ambasade SAD!”, Informer, 4. februar 2019, dostupno na: <https://informer.rs/politika/vesti/419665/fotovideo-sokantno-ovo-je-neoborivi-dokaz-da-amerika-stoji-iza-protesta-u-beo-gradu-sergej-trifunovic-prima-instrukcije-od-specijalaca-politickog-odeljenja-ambasade-sad>

Protesti protiv mera vanrednog stanja u julu 2020. godine predstavljali su jedan od najintenzivnijih izraza građanskog nezadovoljstva u Srbiji u poslednjoj deceniji.<sup>13</sup>

Početno usmereni protiv najavljenog ponovnog uvođenja policijskog časa i restriktivnih pandemijskih mera, protesti su ubrzo postali širi bunt protiv autoritarne vladavine, zloupotrebe krize i neregularnosti izbornog procesa.<sup>14</sup> Odlikovali su ih veliki sukobi demonstranata i policije, koja je upotrebila nesrazmernu silu, uključujući suzavac i fizičko nasilje nad okupljenima i novinarima.<sup>15</sup> Hapšenja i represivne mere protiv učesnika izazvale su dodatnu osudu javnosti, dok su provladini mediji nastojali da delegitimizuju proteste, prikazujući ih kao nasilne i organizovane od strane opozicije.

Masovni protesti izbili su u julu 2020. godine, najviše u Beogradu, ali i u drugim gradovima poput Novog Sada i Niša. Povod za proteste bilo je ponovno uvođenje zabrane kretanja i restriktivnih pandemijskih mera, ali su brzo eskalirali u generalni izraz nezadovoljstva vlašću.

Ključni zahtevi su uključivali:

- ukidanje zabrane kretanja i restriktivnih mera;
- pozivanje na odgovornost za loše odluke i propuste tokom pandemije;
- slobodni i pošteni izbori (protesti su usledili nakon bojkota izbora u junu 2020).

Policija je primenila nesrazmernu silu. Ovo je jedan od retkih protesta tokom kojeg su, pored suzavca i službenih palica, upotrebljena i druga sredstva prinude, uključujući službene pse i konje. Zabeleženi su i incidenti prekomerne upotrebe sile nad novinarima i posmatračima.<sup>16</sup> Više od 70 osoba je uhapšeno, uključujući mlade demonstrante, ali i slučajne prolaznike.<sup>17</sup> Mnogi su prekršajno procesuirani bez prisustva branilaca i po hitnom postupku osuđeni na kazne zatvora u trajanju od 30 do 60 dana, zbog navodnog vređanja službenih lica.<sup>18</sup> Provladini mediji su demonstrante prikazali kao huligane i rušitelje države,<sup>19</sup> dok su nezavisni mediji izveštavali o policijskoj brutalnosti.<sup>20</sup>

<sup>13</sup>Amnesty International, Serbia: Violent police crackdown against COVID-19 lockdown protesters must stop, 9. jul 2020.

Dostupno na:

<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/07/serbia-violent-police-crackdown-against-covid-19-lockdown-protesters-must-stop/>

<sup>14</sup>Izbori za narodne poslanike u Republici Srbiji 2020. godine prvobitno su bili zakazani za 26. april, isti dan kada i lokalni i pokrajinski izbori. Međutim, usled izbijanja pandemije kovid 19 i uvođenja vanrednog stanja, izbori su odloženi i održani 21. juna. Većina opozicionih stranaka odlučila je da bojkotuje ove izbore.

<sup>15</sup>Balkan Insight, Serbian Police Attack Journalists in Second Night of Clashes, 9. jul 2020. Dostupno na:

<https://balkaninsight.com/2020/07/09/serbian-police-attack-journalists-in-second-night-of-clashes/>

<sup>16</sup>CIVICUS Monitor, Excessive police force used against citizens, journalists during anti-government COVID-19 protests, 13. jul 2020. Dostupno na:

<https://monitor.civicus.org/explore/excessive-police-force-used-against-citizens-journalists-during-anti-government-covid-19-protests/>

<sup>17</sup>The Guardian, Serbian police arrest 71 in coronavirus protests, 11. jul 2020. Dostupno na:

<https://www.theguardian.com/world/2020/jul/11/serbian-police-arrest-71-in-coronavirus-protests>

<sup>18</sup>Mitrović Nemanja, „Protesti u Srbiji: Navodi o suđenjima po hitnom postupku i kršenju prava demonstranata”, BBC News na srpskom, 13. jul 2020, <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-53393924>

<sup>19</sup>Milica Ljubičić, „TOP tri lažne vesti o protestima”, Raskrikavanje, 13. jul 2020,

<https://www.raskrikavanje.rs/page.php?id=TOP-tri-lazne-vesti-o-protestima-697>

<sup>20</sup>Vojin Radovanović, „Suzavac, bojeva municija, pendreci, sve protiv goloruke omladine...: 7. jul – kada je Beograd plakao za slobodu”, Danas, 7. jul 2023,

<https://www.danas.rs/vesti/politika/suzavac-bojeva-municija-pendreci-sve-protiv-goloruke-omladine-7-jul-2020-kada-je-beograd-plakao-za-slobodu/>

Ekološke blokade puteva koje su se održale krajem 2021. i početkom 2022. godine postale su jedan od ključnih oblika građanskog otpora u Srbiji.<sup>21</sup> Ove blokade, koje su započele u većim gradovima i proširile se na više od 50 mesta širom Srbije, bile su usmerene protiv usvajanja Zakona o eksproprijaciji i Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi, kao i protiv plana kompanije Rio Tinto za eksploataciju litijuma.

Ključni zahtevi su bili:

- povlačenje Zakona o eksproprijaciji i Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi, koji su viđeni kao mehanizmi za olakšavanje rudarskih projekata;
- stopiranje projekta Rio Tinto i eksploatacije litijuma.

Protesti su prerasli u masovne demonstracije sa zahtevima za obustavu rudarskih projekata, dok je reakcija vlasti bila predmet brojnih kontroverzi. Zabeleženi su slučajevi nasilja, posebno u Šapcu, gde su ljudi čekićima napali demonstrante uz prisustvo policije i gde je upotrebom bagera probijena blokada okupljenih građana.<sup>22</sup> Policija je selektivno reagovala, štiteći provladine grupe, dok je demonstrante rasterivala silom.

Više od 30 osoba je privedeno, a protiv brojnih su pokrenuti prekršajni postupci.<sup>23</sup> Hiljade građana dobile su prekršajne naloge zbog hodanja po kolovozu,<sup>24</sup> dok je protiv velikog broja građana koji su delili pozive na blokade na društvenim mrežama pokrenut prekršajni postupak zbog navodnog organizovanja neprijavljenih okupljanja.<sup>25</sup>

Mediji su igrali ključnu ulogu u oblikovanju javnog mnjenja, pri čemu su nezavisni mediji izveštavali o represiji, dok su provladini nastojali da minimiziraju značaj protesta.<sup>26</sup>

<sup>21</sup> Al Jazeera Balkans, Protesti i blokade u Srbiji: Masovna tuča u Novom Sadu, 4. decembar 2021. Dostupno na: <https://balkans.aljazeera.net/news/balkan/2021/12/4/srbiju-danas-ocekuju-masovni-ekoloski-protesti-i-blokade-puteva>

<sup>22</sup> Nova.rs, Bagerom na ljude: Haos u Šapcu, maskirani huligani napali demonstrante, 27. novembar 2021. Dostupno na: <https://nova.rs/vesti/drustvo/bagerom-na-ljude-haos-u-sapcu-maskirani-huligani-napali-demonstrante-video/>

<sup>23</sup> „Prekršajne prijave zbog blokada – sistemski napad režima na građane”, Građanske inicijative, 6. decembar 2021, <https://www.gradjanske.org/prekršajne-prijave-zbog-blokada-sistemski-napad-rezima-na-gradjane/>

<sup>24</sup> N1, Ekološki ustanak objavio spisak svih lokacija koje će biti blokirane u subotu, 2. decembar 2021. Dostupno na: <https://n1info.rs/vesti/ekoloski-ustanak-objavio-spisak-svih-lokacija-koje-ce-bit-blokirane-u-subotu/>

<sup>25</sup> „Građanima stižu prekršajni nalozi zbog blokada, 'Kreni-promeni' spreman da plati kazne”, 021.rs, 6. decembar 2021, <https://www.021.rs/story/Info/Srbija/293709/Građanima-stizu-prekršajni-nalozi-zbog-blokada-Kreni-promeni-spreman-da-plati-kazne.html>

<sup>26</sup> Tanja Andrić, „Lažni ekolozi mogu da blokiraju puteve, ali ne i život! (VIDEO)”, Informer.rs, 19. oktobar 2024, <https://informer.rs/tv/live-tv/954117/sasa-milovanovic-radoslav-milojcic-info-jutro>



Dve masovne pucnjave u maju 2023. godine duboko su pogodile Srbiju, izazvavši šok i pokrenuvši talas javnog nezadovoljstva. Prvi napad dogodio se 3. maja u Osnovnoj školi „Vladislav Ribnikar” u Beogradu, kada je trinaestogodišnji učenik ubio deset osoba, uključujući devet učenika i školskog čuvara.<sup>27</sup> Samo dan kasnije, 4. maja, u okolini Mladenovca, naoružani napadač je nasumično pucao na prolaznike, ubivši osam i ranivši više osoba.<sup>28</sup>

Ovi tragični događaji otvorili su ozbiljna pitanja o bezbednosti, ulozi institucija i društvenoj atmosferi koja podstiče nasilje. Građani su izašli na ulice zahtevajući konkretne mere od vlasti, uključujući odgovornost državnih institucija za porast nasilja, smenu ministra policije i direktora RTS-a, kao i zabranu rijaliti programa i medijskog sadržaja koji promovisu nasilje i agresiju.<sup>29</sup>

Protesti su se širili iz Beograda u druge gradove Srbije, okupljajući desetine hiljada ljudi. Iako policija nije vršila masovna hapšenja, zabeleženi su slučajevi pritisaka na učesnike, poput pretnji otkazima u javnim preduzećima i prekršajnih prijava. Javnost je bila podeljena – provladini mediji su optuživali opoziciju da koristi tragediju u političke svrhe,<sup>30</sup> dok su nezavisni mediji objektivno izveštavali.<sup>31</sup>

Protesti „Srbija protiv nasilja” postali su simbol građanskog otpora nasilju i zahteva za većom odgovornošću vlasti u obezbeđivanju sigurnog društva.

Ključni zahtevi su bili:

- odgovornost državnih institucija za porast nasilja;
- smena ministra policije i direktora RTS-a;
- ukidanje rijaliti programa koji promovisu nasilje;
- ukidanje finansijske podrške tabloidima koji podstiču nasilje.

Policija se uglavnom nije direktno mešala, ali su zabeleženi navodi o pritiscima na učesnike protesta, uključujući otkaze u javnim preduzećima.<sup>32</sup>

Novinar Boško Savković osuđen je za krivično delo Pozivanje na nasilnu promenu ustavnog uređenja u junu. Savković je osuđen zbog nošenja transparenta na protestu „Srbija protiv nasilja”, na kojem je bila prikazana lutka sa likom predsednika, sa koncem oko vrata i pognutom glavom, što je, prema tužilaštvu, aludiralo na vešanje.<sup>33</sup>

<sup>27</sup> Nevena Bogdanović, „Osmoro učenika i čuvar ubijeni u pucnjavi u školi u Beogradu, teško ranjeno više đaka i nastavnica”, Radio slobodna Evropa, 3. maj 2023,

<https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-beograd-pucnjava-skola-vladislav-ribnikar/32391310.html>

<sup>28</sup> Mijat Lakićević, „Godinu dana kasnije: Hronologija masovnog ubistva u Malom Orašju i Duboni”, Vreme, 3. april 2024,

<https://vreme.com/drustvo/godinu-dana-kasnije-hronologija-masovnog-ubistva-u-malom-orasju-i-duboni/>

<sup>29</sup> „Hiljade građana na protestima u Srbiji nakon masovnih pucnjava”, Radio slobodna Evropa, 8. maj 2023,

<https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-protest-beograd-novi-sad-nasilje-masovna-ubistva-skola/32402200.html>

<sup>30</sup> „BEDNICI BEDNI! Opozicija gladna vlasti laže i preko MRTVE DECE hoće da se dočepa fotelja!” Informer.rs, 5. maj 2023,

<https://informer.rs/politika/vesti/791635/bednici-bedni-opozicija-gladna-vlasti-laze-i-preko-mrtve-dece-hoce-da-se-doc-epa-fotelja>

<sup>31</sup> „Kako je izgledao 23. protest 'Srbija protiv nasilja' u slikama (FOTO)”, Danas, 7. oktobar 2023,

<https://www.danas.rs/vesti/drustvo/kako-je-izgledao-23-protest-srbija-protiv-nasilja-u-slikama-foto/>

<sup>32</sup> „Brnabić: Niko nije dobio otkaz zbog učešća na protestima protiv nasilja”, N1 Info, 6. jun 2023,

<https://n1info.rs/vesti/brnabic-niko-nije-dobio-otkaz-zbog-ucesca-na-protestima-protiv-nasilja/>

<sup>33</sup> „Pozivanje na rušenje ustavnog poretka: Od uslovne kazne do pet godina zatvora”, Insajder.net, 27. decembar 2023,

<https://www.insajder.net teme/pozivanje-na-rusenje-ustavnog-poretka-od-uslovne-kazne-do-pet-godina-zatvora-video>

## 5. PROTESTI PROTIV IZBORNE KRAĐE (DECEMBAR 2023)

U decembru 2023. godine, širom Srbije, a posebno u Beogradu, održani su protesti nakon navoda o ozbiljnim neregularnostima na parlamentarnim i lokalnim izborima.

Demonstranti su zahtevali ponovno prebrojavanje glasova i istragu o navodnim lažnim prebivalištima, koja su, prema optužbama, korišćena za manipulaciju glasačkim spiskovima.<sup>34</sup>

Ključni zahtev je bio:

- istraga o navodnim lažnim prebivalištima korišćenim za manipulaciju glasačkim spiskovima.

Miran protest ispred Skupštine grada Beograda u jednom trenutku je postao nasilan kada je neko iz mase demonstranata počeo da baca kamenje na zgradu Skupštine u kojoj su se nalazila službena lica policije pod opremom za razbijanje demonstracija. Policija je primenila fizičku silu prema velikom broju demonstranata, što su zabeležile brojne kamere medija i građana.<sup>35</sup> Nekoliko demonstranata je privedeno i osuđeno za krivična dela pozivanje na nasilnu promenu ustavnog uređenja i nasilničko ponašanje na sportskoj priredbi ili javnom skupu. Naknadno se spekulisalo u medijima o agentima provokatorima koji su prekinuli mirno okupljanje nasiljem, ali ovo nikada nije ni dokazano ni opovrgnuto.

Provladini mediji su pokušavali da delegitimizuju proteste,<sup>36</sup> dok su se nezavisni mediji fokusirali na analizu izbornih nepravilnosti.<sup>37</sup>

## 6. STUDENTSKI PROTESTI I BLOKADE U SRBIJI (2024-)

U novembru 2024. godine, Srbija je bila potresena tragičnim događajem kada se nadstrešnica na Železničkoj stanici u Novom Sadu srušila, usmrтивši 15 osoba i teško povredivši dvoje.<sup>2</sup> Ova nesreća izazvala je talas protesta širom zemlje, predvođenih studentima koji su zahtevali odgovornost nadležnih za ovu tragediju.<sup>38</sup>

<sup>34</sup>Ivica Petrović, „Protesti u Srbiji: Dio opozicije traži poništavanje izbora”, Deutsche Welle, 19. decembar 2023, <https://www.dw.com/bs/protesti-u-srbiji-dio-opozicije-tra%C5%BEi-poni%C5%A1tavanje-izbora/a-67765067>

<sup>35</sup>Nesrazmerna upotreba sile na protestu ispred Skupštine grada Beograda <https://yucom.org.rs/saopštenje-nesrazmerna-upotreba-sile-prema-građanima-na-protestu-ispred-skupstine-grada-beo-grada/>

<sup>36</sup>„SPECIJALNA EMISIJA NA INFORMER TV! Dilasovci pozivaju na novi Majdan i krvoprolie! (VIDEO)”, Informer.rs, 25. decembar 2023, <https://informer.rs/tv/live-tv/859572/opozicija-protest-beograd-vucic-nasilje-dilas>

<sup>37</sup>„Izborne nepravilnosti: Kako ih prepoznati i kome prijaviti?”, N1 Info, 2. novembar 2023, <https://n1info.rs/vesti/izbori-2023/izbori-nepravilnosti-kome-prijaviti/>

<sup>38</sup>„Šta se dešava na protestima opozicije u Srbiji: Zahtevi, reakcije vlasti i međunarodna pažnja”, BBC News na srpskom, 20. decembar 2023, <https://www.bbc.com/serbian/articles/cy0yl2w41p0o/lat>

<sup>2</sup> Šesnaesta žrtva pada nadstrešnice preminula je 21. marta 2025. godine.

Prvi protesti započeli su u Novom Sadu, gde su građani i studenti održavali mirne skupove u znak sećanja na stradale. Međutim, nakon što su studenti i profesori Fakulteta dramskih umetnosti bili napadnuti tokom jednog od tih skupova, 22. novembra 2024. godine, studenti su odlučili da započnu blokade fakulteta.<sup>39</sup> Ova akcija brzo se proširila na druge univerzitete, uključujući Filozofski fakultet u Novom Sadu, kao i Filološki, Filozofski, Prirodno-matematički i Fakultet političkih nauka u Beogradu.

Ključni zahtevi studenata obuhvatali su:

- objavljivanje kompletne dokumentacije o rekonstrukciji Železničke stanice u Novom Sadu kako bi se utvrdila odgovornost za pad nadstrešnice;
- oslobađanje uhapšenih studenata, aktivista i građana koji su privedeni tokom prethodnih protesta;
- podnošenje krivičnih prijava protiv napadača na studente, profesore i građane tokom protesta;
- povećanje budžeta za visoko obrazovanje za 20% kako bi se poboljšali uslovi studiranja.

Protesti su se ubrzo proširili na više od 276 gradova, opština i mesta u Srbiji.<sup>40</sup>

Studentima su se pridružili profesori, nastavnici osnovnih i srednjih škola, kao i građani iz različitih društvenih slojeva. Podrška je stizala i iz dijaspore, sa skupova solidarnosti organizovanih u gradovima širom Evrope, Amerike i Australije.

Učesnici studentskih protesta su tokom 2024. godine bili izloženi brojnim verbalnim i fizičkim napadima, najčešće kroz pokušaje probijanja blokada automobilima tokom akcije 15 minuta ćutanja za žrtve pada nadstrešnice, što je dovodilo do čestih povreda.<sup>1</sup>

Predstavnici vlasti tvrdili su da su ispunili sve zahteve studenata, dok su studenti u blokadi isticali da nijedan zahtev nije u potpunosti realizovan. Mediji bliski vlastima često su minimizirali značaj protesta ili ih prikazivali kao politički motivisane akcije,<sup>41</sup> dok su nezavisni mediji pružali detaljnije izveštaje o dešavanjima.<sup>42</sup>

<sup>39</sup>FoNet, „Odloženo suđenje za napad na studente FDU”, Danas, 26. mart 2025,

<https://www.danas.rs/vesti/drustvo/odloženo-sudjenje-za-napad-na-studente-fdu/>

<sup>40</sup>Arhiv javnih skupova, „Mesta u kojima su održane akcije posle rušenja nadstrešnice”, Javniskupovi.org, 1. februar 2025,

<https://javniskupovi.org/index.php/2025/02/01/gradovi-u-kojima-je-održana-akcija-zastani-srbijo/>

<sup>41</sup>„Iza studenata i profesora je politika! Sve su smislili uz pomoć stranaca!”, Informer.rs, 7. maj 2025,

<https://informer.rs/politika/vesti/1015330/blokaderi-studenti-profesori-politika-izbori>

<sup>42</sup>„Studenti blokirali RTS, poručili da će blokada trajati 22 sata”, Danas, 11. mart 2025,

<https://www.danas.rs/vesti/drustvo/studenti-blokirali-rt-s-porucili-da-ce-blokada-trajati-22-sata/>

<sup>1</sup> Danas. “(VIDEO) Automobilom pokosio učesnike blokade kod Poljoprivrednog fakulteta.” Danas.rs, 15 dec. 2024,

<https://www.danas.rs/vesti/drustvo/video-automobilom-pokosio-uc-esnike-blokade-kod-poljoprivrednog-fakulteta/>

### 1. PRAVOSUDE

Ovaj segment analize ukazuje na ulogu pravosuđa u procesuiranju dela povezanih sa javnim okupljanjima u Srbiji u periodu od 2019. do 2024. godine, sa posebnim fokusom na izabrana krivična i prekršajna dela koja se najčešće procesuiraju u ovom kontekstu. U radu je detaljno analizirana sudska praksa i statistički podaci za dela ugrožavanja sigurnosti, ometanja službenog lica, pozivanja na nasilnu promenu ustavnog uređenja, izazivanja mržnje i diskriminacije, kao i relevantni prekršaji iz Zakona o javnom okupljanju, Zakona o javnom redu i miru i Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima. Prikazano je kako neujednačenost u tumačenju zakonskih normi, selektivno gonjenje i upotreba represivnih mera doprinose pravnoj nesigurnosti i imaju odvrćajući efekat na ostvarivanje prava na slobodu izražavanja i okupljanja. Posebno je problematizovana uloga policije kao glavnog inicijatora postupaka, kao i činjenica da se veliki broj krivičnih i prekršajnih prijava završava odbacivanjem, oslobađajućim presudama ili zastarelošću. Istovremeno, izdvojeni su primeri dobre prakse u kojima su sudovi prepoznali značaj ustavnih i međunarodnih standarda u oblasti ljudskih prava.

#### 1.1. SUDOVI OPŠTE NADLEŽNOSTI

Sudovi opšte nadležnosti imaju ključnu ulogu u odlučivanju o krivičnim delima koja se učestalo procesuiraju u vezi sa javnim okupljanjima i slobodom izražavanja. Njihova nadležnost obuhvata, između ostalog, krivična dela poput ugrožavanja sigurnosti, ometanja službenog lica u vršenju službene dužnosti, pozivanja na nasilnu promenu ustavnog uređenja i druga krivična dela koja se u praksi najčešće povezuju sa protestima. Pored zakonskog okvira, na rad sudova može uticati i društveni i politički kontekst, uključujući izjave nosilaca javnih funkcija o konkretnim predmetima. Neprimeren uticaj na pravosuđe predstavlja ozbiljnu prepreku za ostvarivanje nezavisnosti i nepristrasnosti sudova i tužilaštva. Izjave i komentari nosilaca javnih funkcija o konkretnim predmetima ili učesnicima postupka mogu dovesti do pritiska na sudije i tužioce, utičući na zakonitost i pravičnost odlučivanja. Ovakva praksa, naročito u predmetima koji su u fokusu javnosti zbog političkog ili društvenog značaja, narušava poverenje građana u institucije i pravičan pristup pravdi.

##### 1.1.1. KRITERIJUMI SELEKCIJE KRIVIČNIH DELA

Javna okupljanja predstavljaju jedan od ključnih oblika izražavanja mišljenja i ostvarivanja političkih i građanskih prava. Međutim, ona sa sobom nose i određene bezbednosne rizike kako za učesnike tako i za javne funkcionere, policiju, novinare i širu zajednicu. U takvim situacijama dolazi do izražaja sankcionisanje određenih krivičnih dela koje je neophodno za zaštitu javnog reda, sigurnosti i osnovnih vrednosti demokratskog društva, ali može biti i zloupotrebljeno za ograničavanje prava na okupljanje. Krivična dela obuhvaćena ovom analizom selektovana su na osnovu višegodišnjeg iskustva Komiteta pravnika za ljudska prava – YUCOM u pružanju pravne pomoći aktivistima, kao i na osnovu javno dostupnih informacija i medijskih izveštaja nakon održanih javnih okupljanja. Važno je napomenuti da ovaj spisak nije iscrpan, već ilustruje često primenjivana krivična dela u praksi.<sup>43</sup>

U tom kontekstu, izdvajaju se sledeća krivična dela: Ugrožavanje sigurnosti čl. 138 st. 3 Krivičnog zakonika, Ometanje službenog lica u vršenju službene dužnosti čl. 23 Zakona o javnom redu i miru i Pozivanje na nasilnu promenu ustavnog uređenja čl. 309 KZ.

<sup>43</sup> Prema podacima dobijenim od policijskih uprava, krivične prijave protiv učesnika i organizatora javnih okupljanja su podnošene i za krivična dela Uništavanje i oštećenje tuđe stvari (član 212 KZ), Neovlašćeno držanje opojnih droga (član 246a KZ), Nasilničko ponašanje na sportskoj priredbi ili javnom skupu (član 344a KZ), Nedozvoljena proizvodnja, držanje, nošenje i promet oružja i eksplozivnih materija (član 348 KZ) i Nedozvoljen promet akciznih proizvoda (član 176 ZPPA).

## ANALIZA SUDSKE PRAKSE

## KRIVIČNI ZAKONIK

## Ugrožavanje sigurnosti

## Član 138

- (1) Ko ugrozi sigurnost nekog lica pretnjom da će napasti na život ili telo tog lica ili njemu bliskog lica, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do jedne godine.
- (2) Ko delo iz stava 1. ovog člana učini prema više lica ili ako je delo izazvalo uznemirenost građana ili druge teške posledice, kazniće se zatvorom od tri meseca do tri godine.
- (3) Ko delo iz stava 1. ovog člana učini prema predsedniku Republike, narodnom poslaniku, predsedniku Vlade, članovima Vlade, sudiji Ustavnog suda, sudiji, javnom tužiocu i zameniku javnog tužioca, advokatu, policijskom službeniku i licu koje obavlja poslove od javnog značaja u oblasti informisanja u vezi sa poslovima koje obavlja, kazniće se zatvorom od šest meseci do pet godina.

Ovo krivično delo odnosi se na pretnje upućene visokim državnim funkcionerima, policijskim službenicima, advokatima, tužiocima, sudijama i licima koja obavljaju poslove od javnog značaja u oblasti informisanja. Kada je reč o javnim okupljanjima, neosnovano procesuiranje građana zbog ovog krivičnog dela može biti zloupotrebjeno kao sredstvo pritiska i zastrašivanja.

U praksi su zabeleženi slučajevi gde je ovo krivično delo korišćeno selektivno, pre svega protiv građana i aktivista, dok slične ili čak ozbiljnije pretnje upućene novinarima često nisu bile predmet krivičnog gonjenja. Novinari, koji imaju ključnu ulogu u informisanju javnosti o protestima, neretko postaju meta verbalnih i fizičkih napada, dok sudska praksa često poruke uvredljivog sadržaja upućene državnom rukovodstvu tumači kao pretnje. Time se otvara pitanje dvostrukih standarda u tumačenju ovog dela.<sup>44</sup>

U kontekstu javnih okupljanja i postojeće sudske prakse ovo krivično delo se najčešće izvršava u formi objavljivanja komentara ili statusa na društvenim mrežama upućenih državnim funkcionerima ili službenim licima kojima se izražava nezadovoljstvo povodom postupanja nadležnih institucija ili samog povoda za javno okupljanje.

U skladu sa navedenom sudskom praksom je osuđen građanin zbog objave na društvenoj mreži Fejsbuk povodom događaja kada je na javnom okupljanju u Novom Sadu pretučen dečak sa autizmom na biciklu, što je inače incident za koji, i pored podnete krivične prijave, niko nije snosio odgovornost.<sup>45</sup>

<sup>44</sup> „Sloboda izražavanja u digitalnom prostoru Srbije: Analiza tužilačke i sudske prakse”, YUCOM, 6. septembar 2022, <https://yucom.org.rs/sloboda-izrazavanja-u-digitalnom-prostoru-srbije-analiza-tuzilacke-i-sudske-prakse/>

<sup>45</sup> „GDE ĆE VAM DUŠA Tukli autističnog dečaka na biciklu”, Direktno.rs, 12. jul 2020, <https://direktno.rs/vesti/srbija/287557/gde-ce-vam-dusa-tukli-autisticnog-decaka-na-biciklu.html>



On je komentarisao fotografiju oštećenog policijskog službenika na kojoj je pisalo da je to policijski službenik koji je tukao klinca na biciklu:

*„Prosto i jednostavno, zaklati ga dok je mlad. Objaviti od kera adresu gde živi. Obavezno.” „Ne, gospođo, mi odlučujemo o njegovoj deci, njemu, porodici. Jebo mamu koliko je ružan. Tačno se vidi da je dete ometeno u razvoju. Gde živi ovaj Nikola bilmez? Mali seljak željan vožnje. Polako, voziće ga na Lešće, ispuniće mu se želja.”*

Nakon sprovedenog sudskog postupka ovo lice je osuđeno na kaznu kućnog zatvora, a prethodno je bio u pritvoru do 60 dana i oduzet mu je mobilni telefon.

Povodom demonstracija 2020. godine protiv najave antikovid mera i ponovnog uvođenja zabrane kretanja, krivični postupak je vođen i protiv građanina koji je na Instagram stranici predsednika Republike napisao:

*„Ne plaši se narod da izađe na ulice, nego se ovaj homos Vučić usro jer je narod izašao na ulice. Tolika frka da su čak napravili softver za brojanje ljudi. Vučiću, završićeš ti kao tvoj imenjak 1903. nastaviš li ovako. Samo što tebi neće presuditi vojska nego narod koji jaše i praviš ludim godinama.”*

Ovo lice je oslobođeno nakon sprovedenog sudskog postupka jer je sud zauzeo stav da se radi o izraženom mišljenju, a ne o pretnji. Iste godine na sajtu Jutjub jedan korisnik je ostavio komentar:

*„Kupio sam pištolj od švercera na crno, na Vučića ću rado da potrošim zrno. Ako se 12. 7. može tako nazvati.”*

Ovaj komentar se odnosi na protest protiv antikovid mera na kojem je došlo do primene nesrazmerne sile od strane policije prema građanima. Delo je procesuirano kao ugrožavanje sigurnosti predsednika Republike, ali Viši sud u Beogradu to nije prihvatio, uz obrazloženje da javno tužilaštvo nije dokazalo postojanje krivičnog dela. Nije dokazano postojanje ni pretnje ni posledice (odnosno da se predsednik Republike osetio uplašenim). Sud se na taj način suprotstavio ustaljenoj praksi da, umesto samog predsednika Republike, o postojanju subjektivnog elementa krivičnog dela svedoče pripadnici njegovog obezbeđenja, obrazlažući da se percepcija specijalnih jedinica koje određenu situaciju shvate kao pretnju i pojačaju mere bezbednosti ne može izjednačiti sa pretnjom u krivičnopravnom smislu.

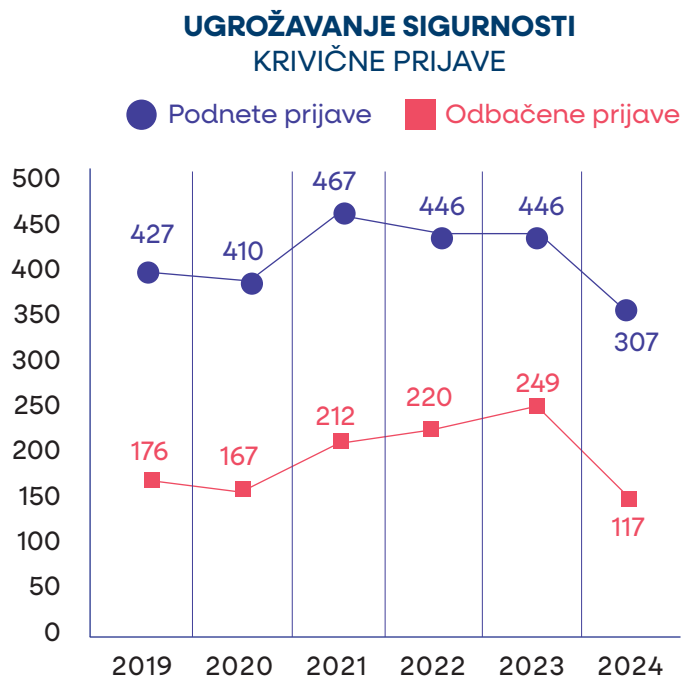
U pogledu ovog krivičnog dela pojavio se problem na koji smo više puta ukazivali, a to je neujednačenost sudske prakse u pogledu toga kada se određena izjava smatra pretnjom, a kada ulazi u pravne okvire dozvoljene slobode izražavanja prema javnim funkcionerima koji su dužni da trpe veći nivo kritike od šire javnosti. Neujednačenost sudske prakse ogleda se i u različitom tumačenju elemenata krivičnog dela. Tako u pojedinim presudama nalazimo stav da se, čak i kada je reč o najvišim državnim funkcionerima poput predsednika Republike, mora posebno dokazati postojanje subjektivnog elementa dela (postojanje osećaja ugroženosti), dok su u drugim presudama isti takvi navodi odbrane bili odbijeni bez detaljnog razmatranja.

Sudska praksa uobičajeno zahteva pored subjektivnog i prisustvo objektivnog elementa pretnje. Tokom analize zabeležen je stav suda da je dovoljno da se oštećeni subjektivno osetio ugroženim, da nije neophodno da postoji i objektivni element pretnje, što je bio slučaj u predmetu Višeg suda u Beogradu<sup>46</sup> koji se odnosi na objave o policijskom službeniku koji je učestvovao u incidentu sa autističnim dečakom u Novom Sadu. Ovakva neusaglašenost sudske prakse istih sudova stvara veliku pravnu nesigurnost za građane, što čini neizvesnim ostvarenje osnovnih ljudskih prava, poput prava na slobodu izražavanja ili prava na slobodu i bezbednost.

<sup>46</sup> Viši sud u Beogradu, presuda KPO 3 33/20, potvrđena presudom Apelacionog suda u Beogradu KŽ 26/22 od 6. 2. 2023. godine.



Prema podacima iz odgovora osnovnih javnih tužilaštava u periodu od 2019. do 2024. godine evidentan je značajan porast broja krivičnih prijava za delo ugrožavanje sigurnosti funkcionera. Broj podnetih prijava bio je relativno stabilan u prve dve godine posmatranja — 427 u 2019. i 410 u 2020. godini. Međutim, već 2021. dolazi do izraženog porasta sa čak 467 prijava, što je najviši broj u celom posmatranom periodu. Ovakav porast može ukazivati na instrumentalizaciju ovog krivičnog dela za suzbijanje slobode izražavanja i javnog neslaganja. Od 2022. do 2023. broj prijava je ujednačen (446 u 2022. i u 2023), da bi u 2024. godini došlo do oštrog pada na svega 307 prijava.



Grafikon 1: Ugrožavanje sigurnosti - krivične prijave

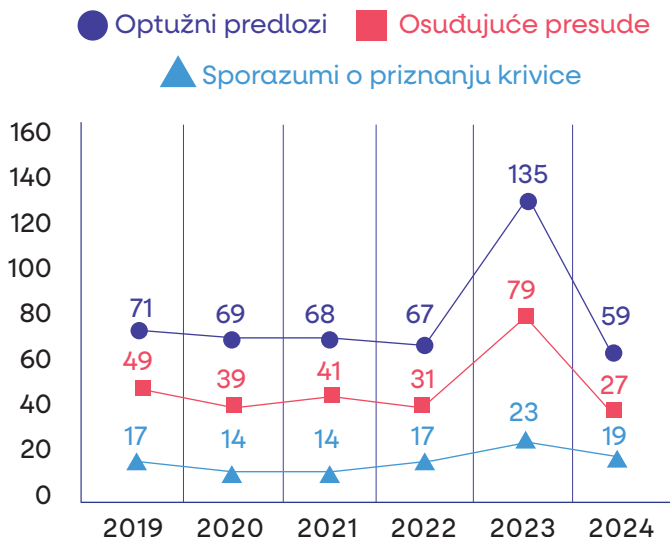
**Posebno je zabrinjavajući porast procenta odbačenih prijava. U 2019. godini, čak 41,21% prijava bilo je odbačeno, a sličan trend zabeležen je i naredne godine (40,73%). Međutim, u 2021. godini taj procenat raste na 45,39%, a zatim i na 49,32% u 2022. U 2023. godini dostignut je vrhunac — čak 55,82% svih podnetih prijava je odbačeno, što ukazuje na trend podnošenja prijava koje nisu bile dovoljno utemeljene, što dodatno potkrepljuje sumnje na mogućnost njihove zloupotrebe.**

Najveću promenu beležimo u 2024. godini, kada se broj odbačenih prijava naglo smanjuje na svega 117 (što je pad i u apsolutnom broju i u procentu — 38,11%). Postoje dva moguća objašnjenja. Prvo, moguće je da je u prethodnim godinama podnošen veliki broj prijava koje nisu bile dovoljno utemeljene, što je dovelo do njihovog odbacivanja. Smanjenje broja prijava u 2024. godini može biti posledica veće pažnje u prikupljanju dokaza i selektivnijeg pristupa prilikom njihovog podnošenja.

Imajući u vidu da **najveći broj krivičnih prijava podnosi policija**, moguće je da ona u 2024. godini ređe prepoznaje ovo delo kao osnov za gonjenje ili da je došlo do promene u njegovom tumačenju.

## UGROŽAVANJE SIGURNOSTI

### OPTUŽNI PREDLOZI, OSUĐUJUĆE PRESUDE I SPORAZUMI



Grafikon 2: Ugrožavanje sigurnosti - optužni predlozi, osudjujuće presude i sporazumi. Izvor: odgovori osnovnih javnih tužilaštava i Višeg javnog tužilaštva u Beogradu.

U periodu od 2019. do 2024. godine podaci o broju optužnih predloga, osudjujućih presuda i sporazuma o priznanju krivičnog dela za krivično delo ugrožavanja sigurnosti pokazuju relativno stabilan obrazac sve do 2023. godine, kada dolazi do naglog porasta u svim kategorijama, da bi se u 2024. godini brojevi vratili na ranije nivoe.

Od 2019. do 2022. broj optužnih predloga se kretao između 67 i 71 godišnje, uz blage oscilacije koje ukazuju na konzistentan pristup tužilaštava. Međutim, u 2023. dolazi do dramatičnog skoka — podneto je čak 135 optužnih predloga, broj se više nego udvostručio u odnosu na prethodnu godinu.

Taj izuzetan porast, koji se ne uklapa u prethodne obrasce, može biti povezan sa specifičnim društveno-političkim okolnostima, uključujući veći broj javnih okupljanja, protesta ili izraza nezadovoljstva u javnom prostoru.

Sličan obrazac prati i broj osudjujućih presuda. Dok je u periodu od 2019. do 2022. broj osudjujućih presuda varirao između 31 i 49 godišnje, u 2023. beleži se nagli skok na 79 presuda, što predstavlja najvišu vrednost u posmatranom periodu. Ovaj podatak ukazuje na to da su sudovi u znatno većem broju predmeta odlučivali o krivičnoj odgovornosti po ovom osnovu, što dodatno potvrđuje da je 2023. bila godina intenzivne aktivnosti u pogledu ovog krivičnog dela.

U 2024. godini dolazi do naglog opadanja u svim kategorijama — broj optužnih predloga vraća se na 59, osudjujućih presuda na 27, a sporazuma na 19. Ovaj pad može ukazivati na promenu tužilačke i sudske prakse, smanjenje broja incidenata koji se kvalifikuju kao ugrožavanje sigurnosti, ali i na potencijalnu institucionalnu reakciju na prekomerno procesuiranje u prethodnoj godini.

Visok procenat sporazuma o priznanju krivičnog dela u predmetima koji se odnose na ugrožavanje sigurnosti najviših državnih zvaničnika posebno je problematičan. Broj sporazuma o priznanju krivičnog dela na godišnjem nivou varira između 14 i 23, pri čemu je čak 39,1% osudjujućih presuda u posmatranom periodu doneto na osnovu ovih sporazuma, dok je u 2024. godini taj procenat dostigao čak 70,37%.

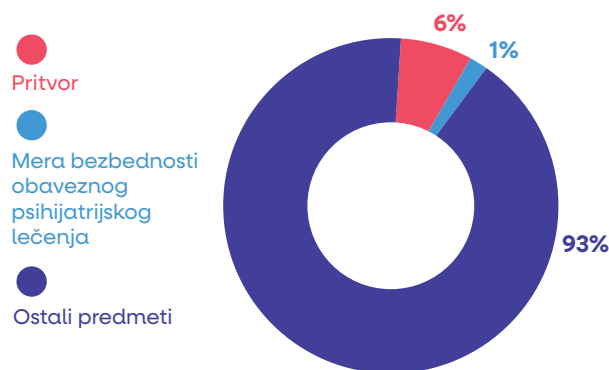
Posebno zabrinjava uloga Bezbednosno-informativne agencije (BIA) u postupcima, koja, iako ima važnu bezbednosnu funkciju, svojim učešćem u postupku može predstavljati dodatni pritisak na okrivljene. Učešće BIA ima efekat zastrašivanja, ograničavajući pravo na odbranu i dovodeći do sklapanja sporazuma o priznanju krivičnog dela pod pritiskom, umesto kao rezultat slobodne i informisane odluke okrivljenog.

S obzirom na ozbiljnost i političku osetljivost ovih dela, brzo rešavanje predmeta putem sporazuma o priznanju krivice može ugroziti transparentnost i nepristrasnost pravosudnog postupka. Postoji rizik da se ovakvi sporazumi koriste kao sredstvo za izbegavanje temeljnog ispitivanja svih relevantnih okolnosti i dokaza, što neretko rezultira i nedovoljno obrazloženim presudama.

Kada analiziramo vođenje postupka u predmetima ugrožavanja sigurnosti, pritvor se određuje u svega 6% slučajeva. Međutim, treba imati u vidu praksu prema kojoj se sporazumi o priznanju krivičnog dela često zaključuju već tokom policijskog zadržavanja, koje može trajati do 48 sati.

S druge strane, mere koje bi možda ukazivale na drugačiju prirodu problema – poput mere bezbednosti obaveznog psihijatrijskog lečenja – primenjuju se veoma retko. U samo 1% slučajeva doneta je takva mera. Najveći problem, međutim, leži u ishodima postupaka.

#### UGROŽAVANJE SIGURNOSTI PRITVOR, MERE BEZBEDNOSTI, MERA ODUZIMANJA PREDMETA

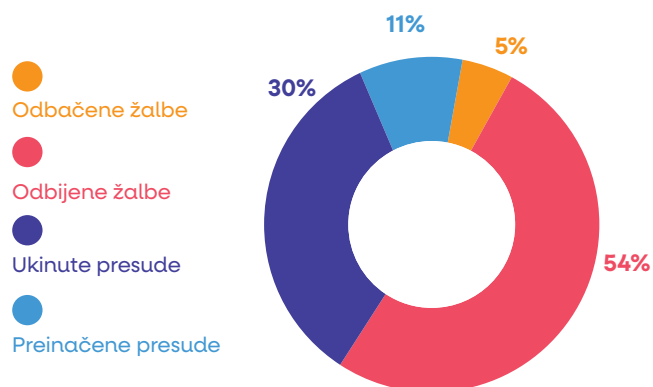


Grafikon 3: Ugrožavanje sigurnosti - pritvor, mere bezbednosti, mera oduzimanja predmeta.

Izvor: odgovori osnovnih javnih tužilaštava u Beogradu

Podaci pokazuju da se veliki broj prijava na kraju i ne završi osuđujućom presudom. Skoro polovina svih prijava u poslednjih pet godina – 45,59% – bila je odbačena. Osuđujuće presude donete su u svega 9,75% slučajeva, dok sporazumi o priznanju krivičnog dela čine čak 39,1% od ukupnog broja osuđujućih presuda.

#### UGROŽAVANJE SIGURNOSTI ISHOD ŽALBI



Grafikon 4: Ugrožavanje sigurnosti - ishod žalbi.

Izvor: odgovori viših sudova i Apelacionog suda u Beogradu

**Žalbe na osuđujuće presude podnete su u skoro četvrtini predmeta (22,18%), pri čemu je u značajnom broju slučajeva (41%) žalbeni sud utvrdio nepravilnosti i usvojio žalbe, ukidajući ili preinačujući prvostepene presude. Međutim, treba istaći da bi broj žalbi verovatno bio znatno veći da nije veliki udeo presuda donetih na osnovu sporazuma o priznanju krivičnog dela, nakon kojih je mogućnost žalbe znatno sužena.**

Kada se ovi podaci posmatraju zajedno sa visokim procentom odbačenih krivičnih prijava i činjenicom da je u 82% slučajeva policija bila podnosilac prijave, postavlja se pitanje da li se ovo krivično delo primenjuje na pravedan i svrsishodan način, odnosno da li njegova primena zaista doprinosi zaštiti sigurnosti oštećenih lica ili se koristi kao sredstvo pritiska.<sup>47</sup>

<sup>47</sup>Četiri viša suda, uključujući i Viši sud u Beogradu, dostavila su podatke koji nisu bili segregisani po stavovima i godinama, ili su im nedostajali podaci o ishodima postupaka. Zbog toga ti podaci nisu mogli biti uključeni u statističku analizu, pa samim tim statistički prikaz nije potpun i ne obuhvata sve žalbene postupke vođene pred višim sudovima u Republici Srbiji u posmatranom periodu.

## ANALIZA SUDSKE PRAKSE

### ZAKON O JAVNOM REDU I MIRU

#### Ometanje službenog lica u vršenju službene dužnosti

##### Član 23

Ko pretila da će napasti, pokušala da napadne ili napadne ili na drugi način ometa službeno lice nadležnih organa iz člana 2. ovog zakona u vršenju službene dužnosti, kazniće se zatvorom od šest meseci do dve godine.

Ako prilikom izvršenja dela iz stava 1. ovog člana, učinilac službenom licu pretila upotrebom oružja, ili se maši za oružje, ili mu nanese laku telesnu povredu, kazniće se zatvorom od jedne do pet godina.

Ako prilikom izvršenja dela iz stava 1. ovog člana učinilac na službeno lice potegne oružje ili ga upotrebi ili mu nanese tešku telesnu povredu, kazniće se zatvorom od tri do deset godina.

Na javnim okupljanjima često dolazi do situacija u kojima učesnici pokušavaju da spreče policijske službenike ili druge nadležne organe u obavljanju dužnosti. Ometanje službenih lica može se ogledati u fizičkom sprečavanju sprovođenja zakona, verbalnim napadima ili odbijanju naređenja. Ovo delo je relevantno jer balansira između prava na protest i nužnosti održavanja javnog reda i zaštite bezbednosti svih učesnika skupa.

Međutim, postoje primeri gde se ovo delo koristi kao alat za suzbijanje građanskog protesta. U određenim slučajevima, učesnici protesta koji su samo verbalno izražavali nezadovoljstvo ili snimali policijske intervencije optuživani su za ometanje službenih lica. Nasuprot tome, kada su policijski službenici primenjivali prekomernu silu nad demonstrantima, iako snimljeni, često nisu bili procesuirani.<sup>48</sup>

Tako je, na primer, lice na društvenoj mreži napisalo:

*„Ja sam rekao ako uvede 24 čas neću sedeti kod kuće, izaći ću na ulicu, ne bojim se ni policije ni Vučića a prvi pandur koji mi bude prišao bez razmišljanja ću ga iskasapiti”*

<sup>48</sup> BBC News na srpskom, „Srbija i julski protesti - godinu dana kasnije: Fizički sam se oporavio od batina, ali nisam siguran da li ću moći psihički”, BBC News na srpskom, 7. jul 2021, <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-57751545>

Ovo lice je u krivičnom postupku, u kome mu je prethodno određen pritvor, priznalo izvršenje dela. Ovaj slučaj je problematičan iz više razloga, a pre svega zbog pitanja samog postojanja dela. Prema Zakoniku o krivičnom postupku,<sup>49</sup> sud će presudom prihvatiti sporazum u priznanju krivičnog dela ako su ispunjeni uslovi propisani čl. 317 Zakonika o krivičnom postupku.<sup>50</sup>

Prema čl. 318 Zakonika o krivičnom postupku, sud će rešenjem odbiti sporazum o priznanju krivičnog dela ako postoji neki od razloga za obustavu postupka koji su propisani čl. 338 ZKP-a, odnosno ako delo koje je predmet optužbe nije krivično delo, a nema uslova za primenu mere bezbednosti; ako je krivično gonjenje zastarelo, ili je delo obuhvaćeno amnestijom ili pomilovanjem, ili ako postoje druge okolnosti koje trajno isključuju krivično gonjenje; ako nema dovoljno dokaza za opravdanu sumnju da je okrivljeni učinio delo koje je predmet optužbe.

Gorepomenute odredbe ZKP-a sudiji za prethodni postupak koji odlučuje o prihvatanju sporazuma o priznanju krivičnog dela daju zakonsko ovlašćenje da odbije sporazum ukoliko je iz opisa dela u optužnom aktu jasno da radnja koja se okrivljenom stavlja na teret nije krivično delo. Ovde naročito treba imati u vidu da je sudija dužan i da poznaje sudsku praksu suda u kome sudi.

Opravdano se može postaviti pitanje da li se u ovakvim slučajevima sud, koji ima pravo i da sasluša okrivljenog u cilju utvrđivanja da li je zaista došlo do izvršenja dela, držao previše pasivno i nije ulazio u pitanje da li je okrivljeni zaista i izvršio delo. Posebno treba imati u vidu da je okrivljenom izrečen pritvor u istražnom postupku i da je on iz pritvora priznao navedeno delo.

Kako presude kojima se potvrđuje sporazum o priznanju krivičnog dela nemaju posebno obrazloženje zašto sud smatra da opisana radnja predstavlja krivično delo i imaju vrlo ograničene zakonske razloge za žalbu, one uglavnom nisu predmet ocene viših sudskih instanci. U tome leži posebna opasnost da, pod pritiskom i u uslovima pritvora, pojedinac pristane da prizna sve što tužilaštvo od njega zahteva, samo kako bi bio pušten na slobodu — čak i po cenu uslovne osude. Zbog toga je uloga suda od velikog značaja u ovakvim slučajevima, a pasivno držanje suda predstavlja zapravo aktivno učestvovanje u represiji prava na slobodu izražavanja.

U postupku po sporazumu o priznanju krivičnog dela na uslovnu osudu osuđeno je i jedno lice koje je na demonstracijama u toku kovid pandemije vratilo policijskim službenicima suzavac koji su bacili na njega. Budući da se radi o sporazumu o priznanju krivičnog dela, ne znamo više detalja samog slučaja, niti je moguće ispitati da li je u ovom postupku lice imalo pravično suđenje. Od podataka koji su dostupni iz presude može se utvrditi samo da ovo lice nije bilo u pritvoru pre zaključivanja sporazuma o priznanju krivičnog dela.

<sup>49</sup>(„Sl. glasnik RS”, br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021 - odluka US i 62/2021 - odluka US)

<sup>50</sup>Sud će presudom prihvatiti sporazum o priznanju krivičnog dela i oglasiti okrivljenog krivim ako utvrdi:

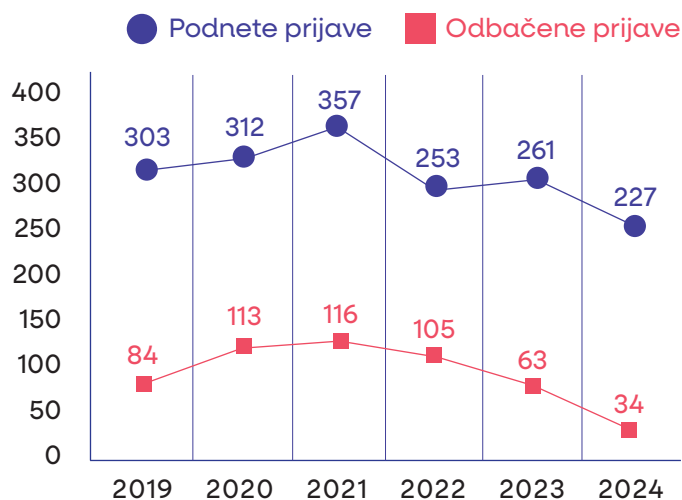
- 1) da je okrivljeni svesno i dobrovoljno priznao krivično delo, odnosno krivična dela koja su predmet optužbe;
- 2) da je okrivljeni svestan svih posledica zaključenog sporazuma, a posebno da se odriče prava na suđenje i da prihvata ograničenje prava na ulaganje žalbe (član 319 stav 3) protiv odluke suda donesene na osnovu sporazuma;
- 3) da postoje i drugi dokazi koji nisu u suprotnosti sa priznanjem okrivljenog da je učinio krivično delo;
- 4) da je kazna ili druga krivična sankcija, odnosno druga mera u pogledu koje su javni tužilac i okrivljeni zaključili sporazum, predložena u skladu sa krivičnim ili drugim zakonom.

Pored elemenata iz člana 428 st. 2, 3 i 5 ovog zakonika, presuda iz stava 1 ovog člana sadrži i razloge kojima se sud rukovodio prilikom prihvatanja sporazuma.



Prema podacima iz odgovora osnovnih javnih tužilaštava u periodu od 2019. do 2024. godine beleže se oscilacije u broju podnetih krivičnih prijava za delo ometanja službenog lica u vršenju službene dužnosti. Najveći broj prijava zabeležen je 2021. godine, kada ih je podneto čak 357. Ova godina se poklapa sa talasom masovnih građanskih protesta, što otvara prostor za sumnju da je ovo krivično delo korišćeno kao sredstvo za suzbijanje slobode okupljanja i izražavanja političkog neslaganja. Nakon tog perioda broj prijava opada – na 253 u 2022, 261 u 2023. i 227 u 2024. godini – ali ostaje iznad nivoa iz 2019. godine.

#### OMETANJE SLUŽBENOG LICA U VRŠENJU SLUŽBENE DUŽNOSTI KRIVIČNE PRIJAVE



Grafikon 5: Ometanje službenog lica u vršenju službene dužnosti-krivične prijave.

Izvor: odgovori osnovnih javnih tužilaštava

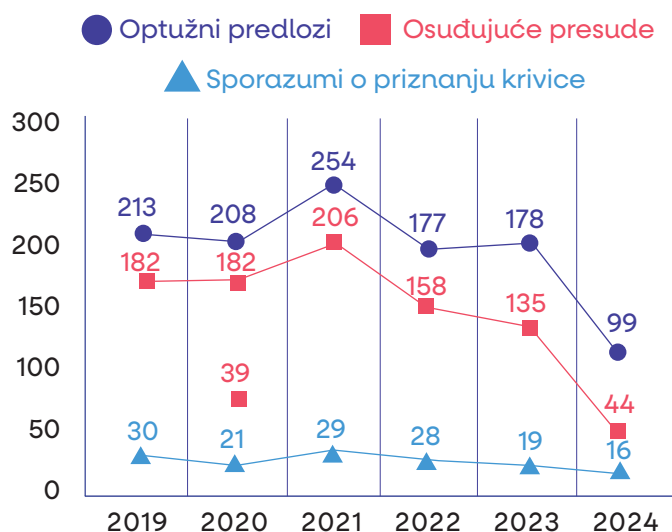
Važno je napomenuti da se samo mali broj dostavljenih presuda odnosi na izvršenje ovog krivičnog dela u kontekstu javnih okupljanja, što otvara prostor za pretpostavku da su takvi slučajevi češće među odbačenim krivičnim prijavama. Činjenica da najveći broj prijava podnosi policija dodatno problematizuje podatak da je značajan procenat tih prijava odbačen, naročito u godinama izraženih društvenih tenzija. Na primer, u 2020. i 2021. godini tužilaštvo je odbacilo više od trećine svih podnetih prijava (36% u 2020. i 32% u 2021. godini), što ukazuje na to da značajan broj krivičnih prijava nije bio dovoljno utemeljen. Takvi podaci dovode u pitanje kriterijume i motive na osnovu kojih policija podnosi krivične prijave, posebno kada se uzme u obzir kontekst javnih protesta i mogućnost da se zakonski mehanizmi koriste za odvracanje građana od učešća u njima.

S druge strane, treba imati u vidu da se značajan broj ovih dela beleži tokom saobraćajnih kontrola, te smanjenje ukupnog broja prijava u poslednjim godinama može ukazivati i na manji intenzitet sprovođenja tih kontrola, a ne nužno na pad broja incidenata.



U celini, dostupni podaci ukazuju na rizik da se krivično delo ometanja službenog lica koristi selektivno i kao sredstvo zastrašivanja, naročito u politički osetljivim periodima. Čak i kada postupak ne dođe do suda, sama činjenica da je građanin bio predmet krivične prijave može imati snažan odvratajući efekat na ostvarivanje prava na slobodu izražavanja i mirnog okupljanja. Broj optužnih predloga i osuđujućih presuda je 2021. bio najviši, 254 optužna predloga i 206 presuda. Do 2024. ti brojevi su se više nego prepolovili: svega 99 optužnih predloga i samo 44 osuđujuće presude. Kada govorimo o merama obezbeđenja prisustva okrivljenog, pritvor se i dalje određuje u 13% slučajeva, što nije zanemarljivo.

## OMETANJE SLUŽBENOG LICA U VRŠENJU SLUŽBENE DUŽNOSTI OPTUŽNI PREDLOZI, OSUĐUJUĆE PRESUDE I SPORAZUMI

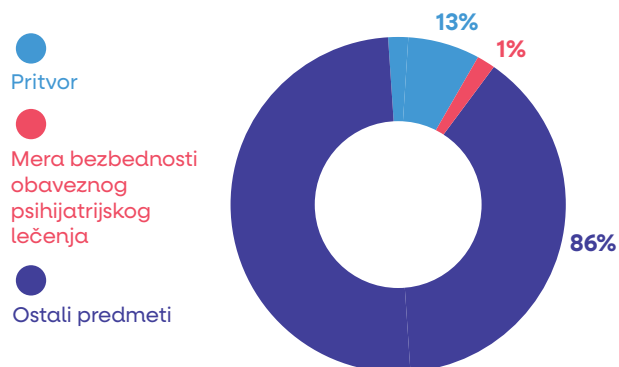


Grafikon 6: Ometanje službenog lica u vršenju službene dužnosti: optužni predlozi, osuđujuće presude i sporazumi.  
Izvor: odgovori osnovnih javnih tužilaštava

Mere poput obaveznog psihijatrijskog lečenja i oduzimanja predmeta gotovo da se i ne primenjuju. Podaci pokazuju da je u posmatranom periodu odbačeno oko 30% krivičnih prijava. Osuđujuće presude donete su u 52,9% predmeta, dok sporazumi o priznanju krivičnog dela čine 15,8% od ukupnog broja osuđujućih presuda.

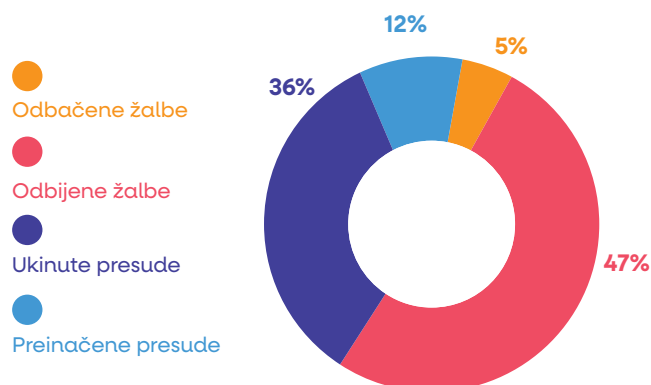
Podaci iz perioda 2019–2024. ukazuju na moguću selektivnu primenu krivičnog dela ometanja službenog lica u vršenju službene dužnosti, naročito u politički osetljivim periodima. Visok broj prijava u godinama građanskih protesta, uz veliki procenat odbačenih prijava koje u 82% slučajeva podnosi policija, upućuje na moguću zloupotrebu mehanizama krivičnog gonjenja u cilju odvratanja građana od ostvarivanja prava na slobodu izražavanja i okupljanja. Istovremeno, pad broja optužnih predloga i donetih presuda potvrđuje da pokretanje mnogih postupaka nije bilo pravno utemeljeno.

### OMETANJE SLUŽBENOG LICA U VRŠENJU SLUŽBENE DUŽNOSTI PRITVOR, MERE BEZBEDNOSTI, MERA ODUZIMANJA PREDMETA



Grafikon 7: Ometanje službenog lica u vršenju službene dužnosti - pritvor, mere bezbednosti, mera oduzimanja predmeta. Izvor: odgovori osnovnih javnih tužilaštava

### OMETANJE SLUŽBENOG LICA U VRŠENJU SLUŽBENE DUŽNOSTI ISHOD ŽALBI



Grafikon 8: Ometanje službenog lica u vršenju službene dužnosti - ishod žalbi. Izvor: odgovori osnovnih javnih tužilaštava

Ova praksa dodatno dobija na značaju kada se sagleda statistika žalbi na osuđujuće presude u posmatranom periodu.

**Žalbe su podnete u svega 7,63% predmeta, što može ukazivati na ograničenu spremnost ili mogućnost optuženih da osporavaju presude. Razlog za to može ležati u činjenici da je u većini slučajeva glavni, a često i jedini dokaz – iskaz službenog lica, kojem sud po pravilu poklanja poverenje.**

U većini slučajeva žalbe su odbijene, a presude potvrđene, dok je do ukidanja presuda došlo u 20% slučajeva, a do preinačenja u 11%. Ovi podaci, u kombinaciji sa visokom stopom odbacivanja prijava koje po pravilu podnosi policija, upućuju na sistemsku praksu koja može imati ozbiljne posledice po pravo na pravično suđenje i pravnu sigurnost građana.

## ANALIZA SUDSKE PRAKSE

## KRIVIČNI ZAKONIK

## Pozivanje na nasilnu promenu ustavnog uređenja

## Član 309

- (1) Ko u nameri ugrožavanja ustavnog uređenja ili bezbednosti Srbije poziva ili podstiče da se silom promeni njeno ustavno uređenje, svrgnu najviši državni organi ili predstavnici tih organa, kazniće se zatvorom od šest meseci do pet godina.
- (2) Ko delo iz stava 1. ovog člana učini uz pomoć iz inostranstva, kazniće se zatvorom od jedne do osam godina.
- (3) Ko u nameri rasturanja izrađuje ili umnožava materijal koji je po svom sadržaju takav da poziva ili podstiče na vršenje dela iz stava 1. ovog člana ili ko upućuje ili prebacuje na teritoriju Srbije takav materijal ili drži veću količinu tog materijala u nameri da ga on ili neko drugi rastura, kazniće se zatvorom od tri meseca do tri godine.

Javna okupljanja mogu postati platforma za radikalne političke ideje, uključujući i pozive na nasilnu promenu vlasti ili narušavanje ustavnog uređenja. Iako je politički govor zaštićen slobodom izražavanja, ovaj član Krivičnog zakonika postavlja granicu između legitimnog političkog aktivizma i poziva na nasilje, čime se sprečavaju destabilizacija društva i eskalacija sukoba.

Međutim, praksa pokazuje da su pojedinci i aktivisti optuživani za ovo krivično delo čak i kada je njihov govor bio figurativan ili politički satiričan. To otvara pitanje da li se ovaj član koristi isključivo u cilju zaštite ustavnog uređenja ili ponekad i kao mehanizam za gušenje političkog neslaganja.

Ovo krivično delo posebno je zanimljivo iz perspektive sudske prakse. Izvršili smo uvid u devet prvostepenih odluka Višeg suda u Beogradu i tri drugostepene odluke Apelacionog suda u Beogradu. Od ukupno devet prvostepenih odluka, jedna je bila oslobađajuća presuda, jednim rešenjem je izrečena mera obaveznog lečenja zbog neuračunljivosti okrivljenog, dve presude su bile osuđujuće, od kojih jedna pravosnažna<sup>51</sup> i jedna ukinuta,<sup>52</sup> dok je u preostalih pet slučajeva zaključen sporazum o priznanju krivičnog dela.

<sup>51</sup> Viši sud u Beogradu, Presuda KP03 31/21 od 6. 6. 2022. godine, potvrđena Presudom Apelacionog suda u Beogradu Kž1-Po3 17/22 od 18. 10. 2022. godine. Izrečena je uslovna osuda.

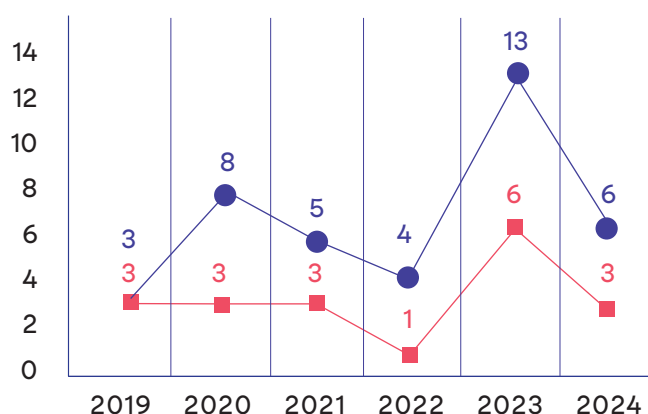
<sup>52</sup> Viši sud u Beogradu, Presuda K. br. 276/23 od 11. 7. 2023. godine, ukinuta Rešenjem Apelacionog suda u Beogradu Kž1 983/23 od 13. 9. 2023. godine.

U četiri slučaja koja se odnose na isti datum i isti događaj od 24. 12. 2023. godine, odnosno protest građana zbog sumnje u izbornu krađu na gradskim izborima ispred Skupštine grada Beograda, četiri lica su bila zadržana od strane policije 48 časova i osuđena u postupku potvrđivanja sporazuma o priznanju krivičnog dela za dva dela, i to: Nasilničko ponašanje na sportskoj priredbi ili javnom skupu i Pozivanje na nasilnu promenu ustavnog uređenja. Neposredno pre pokretanja postupka objavljeno je saopštenje Ministarstva pravde u kome ministarka pravde Maja Popović osuđuje nasilne aktivnosti okupljenih ispred gradskih i državnih institucija i poziva okupljene da ne uništavaju državnu imovinu i ne izazivaju haos, nered i paniku i ne vrše krivična dela. Istakla je da državni organi neće tolerisati nasilje, da je država jača od svakog devijantnog pojedinca i organizovanih nasilnih grupa i da će sačuvati ustavni poredak. Ministarka Popović istakla je i da je vlast moguće osvojiti jedino na izborima.

Ono što je zanimljivo za sve ove presude u kojima su postupali isti javni tužilac i isti sudija za prethodni postupak jeste da ova dva krivična dela uopšte nisu razgraničena u samom opisu dela i da je ozbiljno pitanje da li ovakva presuda ispunjava obavezan uslov propisan čl. 314 Zakonika o krivičnom postupku. Naime, član 314 propisuje da je opis krivičnog dela koje je predmet optužbe obavezan deo sporazuma, a član 316 da sud sporazum koji ne sadrži ovaj obavezni element odbacuje.

### POZIVANJE NA NASILNU PROMENU USTAVNOG UREĐENJA KRIVIČNE PRIJAVE

● Podnete prijave ■ Odbačene prijave



Grafikon 9: Pozivanje na nasilnu promenu ustavnog uređenja - krivične prijave. Izvor: odgovori osnovnih javnih tužilaštava

<sup>53</sup>Viši sud u Beogradu, Presuda Spk br. 33/23, Presuda Spk br. 65/23, Presuda Spk br. 66/23, Presuda br. 67/23, Presuda Spk br. 68/23.

<sup>54</sup>Viši sud u Beogradu, Presuda Spk br. 65/23, Presuda Spk br. 66/23, Presuda br. 67/23, Presuda Spk br. 68/23.

<sup>55</sup>Saopštenje Ministarstva pravde od 24. 12. 2023. godine. Dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/sr/vest/41723/ministarka-pravde-osudila-nasilje.php>

U svim presudama opisano je eksplicitno samo delo koje bi eventualno moglo da ispunjava elemente dela Nasilničko ponašanje na sportskoj priredbi ili javnom skupu, ali nisu opisane radnje koje predstavljaju delo Pozivanje na nasilnu promenu ustavnog uređenja. Štaviše, neznatne su varijacije u opisima ovih dela u sve četiri presude koji se odnose na predmete koje su osuđeni bacali na zgradu Skupštine grada, ali ova dva krivična dela uopšte nisu razdvojena. Na ovom mestu prenećemo opis krivičnog dela iz jedne od presuda koji je gotovo identičan u sve četiri presude. Dakle, okrivljeni je oglašen krivim zato što je:

*„Tokom protesta građana vršio nasilje na javnom skupu i podsticao da se silom svrgnu predstavnici najviših državnih organa na taj način što je bacio kamen i polomio staklo prostorija Skupštine grada Beograda na taj način pozivajući ostale protestante da nasilno prodru u unutrašnjost Skupštine i da proglaše pobedu na izborima na skupštinskoj terasi.”*

Iako u presudi stoji da je pozivao, nije opisana nijedna radnja kojom je okrivljeni to i uradio. Osuđeni, nažalost, nisu iskoristili pravo na žalbu, pa ove presude nisu nikada bile izložene oceni njihove zakonitosti, iako se na osnovu oskudnog teksta presude može opravdano postaviti pitanje da li one uopšte zadovoljavaju zakonsku formu presude.

Još jedan slučaj u kome je lice osuđeno potvrđivanjem sporazuma o priznanju krivičnog dela nakon određivanja pritvora na skupu „Srbija protiv nasilja” u velikoj meri je okupirao pažnju stručne javnosti u trenutku kada se dešavao, jer je iz narativa koji je tada plasiran u prorežimskim medijima bilo jasno da okrivljeni aktivista neće imati pravo na pravično suđenje, pre svega jer je događaj identifikovan, objavljen i komentarisao od strane najviših predstavnika izvršne vlasti. Ana Brnabić, tadašnja premijerka Srbije, oglasila se na svom Twitter nalogu nakon petog po redu protesta „Srbija protiv nasilja”, gde je okačila fotografiju „obešenog Vučića”. Njeno pitanje „Kako ovo objasniti deci”, kao i tweet uz komentar „Imate drugačiju viziju, OK, ali vešanje, a borite se protiv nasilja?”, preneli su i regionalni mediji.

Okrivljeni u ovom slučaju je osuđen zato što je:

*„Pozivao građane da se silom svrgne predstavnici najviših državnih organa, predsednik Republike, nosio transparent na kome je pisalo „Lešinari i hijene šetaju zajedno za bezbednu Srbiju”, a sa druge strane „Pink Stink” sa koje strane je bila okačena lutka sa likom predsednika Srbije koja je bila obmotana koncem oko vrata i glavom u položaju nadole aludirajući na vešanje, koji transparent je davao drugim učesnicima skupa da se sa njim slikaju a koja slika je bila objavljena na društvenim portalima elektronskih medija i tako bila dostupna velikom broju građana.”*

Osuđeni je pre potpisivanja sporazuma o priznanju krivičnog dela bio prvo 48 sati na policijskom zadržavanju, a zatim mu je određen pritvor. Iako ni ovde nije sasvim jasno šta je tačno činilo elemente dela Pozivanje na nasilnu promenu ustavnog uređenja, ova presuda samo potvrđuje prethodno iznet stav da se ovom delu previše lako pristupa od strane postupajućih državnih organa i da se ono koristi kao sredstvo političkog pritiska.<sup>56</sup>

<sup>56</sup>Brnabić poručila učesnicima protesta: Imate drugačiju viziju - OK, ali vešanje, a borite se protiv nasilja?, Tanjug. Dostupno na: <https://www.tanjug.rs/srbija/politika/33989/brnabic-porucila-ucesnicima-protesta-imate-drugaciju-viziju-ok-ali-vešanje-a-borite-se-protiv-nasilja/vest>

Sa druge strane, odlučujući u drugom predmetu, Apelacioni sud u Beogradu prilikom usvajanja žalbe okrivljenog i vraćanja prvostepene presude na ponovno suđenje zauzima vrlo zanimljiv stav<sup>57</sup> i to je jedna od retkih obrazloženih odluka koje se odnose na ovo krivično delo, a koju možemo da nađemo u praksi. Naime, nakon ocene izvedenih dokaza, prvostepeni sud je utvrdio da je dana 8. 5. 2023. godine, u nameri ugrožavanja ustavnog uređenja Republike Srbije, optuženi pozvao da se silom promeni njeno ustavno uređenje, svrgnu najviši državni organi i predstavnici tih organa, tj. Narodna skupština Republike Srbije, kao i predsednik Republike Srbije Aleksandar Vučić, na taj način što je na javnom skupu koji je organizovan ispred Doma Narodne skupštine „Srbija protiv nasilja”, kao jedan od učesnika na pomenutom javnom skupu, na obraćanje N. N. učesnika skupa „evo čuli smo sad, kakav je vaš komentar, gospodine Brkiću”, izgovorio, između ostalog, reči:

*„Izgleda će morati mladi klinici da puškama reše sudbinu Srbije, desiće se to što se desiti mora. Kakva protestna šetnja, mi treba da uđemo prema Skupštini da uhvatimo idiota da mu otkinemo glavu, mamu ti jebem Angelinu, dosta si nas zajebavo tako, ne, mi ćutimo, kao ćutimo, hoćete da vam (anonimizovano ime i prezime okrivljenog) sa 67 godina donese slobodu.”*

Tonski video-zapis je potom objavljen u celini, u trajanju od 10,18 minuta na internet stranici Jutjub, na nalogu „Srbin.info”, a jedan deo video i tonskog zapisa u delu od 00,54 minuta do 01,17 minuta objavljen je na internet portalima različitih javnih medijskih mreža „Srbin.info”, „TV Pink”, Tviter, te je na taj način bio dostupan velikom broju građana. Prvostepenom presudom optuženi je oglašen krivim i osuđen na kaznu zatvora u trajanju od godinu dana i dva meseca, u koju mu se ima uračunati vreme provedeno u pritvoru u trajanju od dva meseca i šest dana.

Apelacioni sud je, ukidajući ovu odluku, između ostalog, naveo:

*„Pozivanje na nasilnu promenu ustavnog uređenja čini onaj koji u nameri ugrožavanja bezbednosti ili ustavnog uređenja Republike Srbije poziva ili podstiče da se silom promeni njeno ustavno uređenje, svrgnu najviši organi vlasti ili predstavnici tih organa. Radnja krivičnog dela je pozivanje ili podsticanje na delatnosti upravljene protiv bezbednosti ili ustavnog uređenja Srbije. Pozivanje je stvaranje odluke kod drugog da preduzima određene delatnosti i najčešće se vrši nagovaranjem, ubeđivanjem, predočavanjem nekih okolnosti i slično i treba da se vrši prema građanima ili grupi građana. **Za postojanje ovog krivičnog dela nije od značaja na koji način se vrši pozivanje, ali se mora vršiti u nameri ugrožavanja bezbednosti ili ustavnog uređenja Srbije. Ova subjektivna komponenta je konstitutivno obeležje krivičnog dela i mora se utvrđivati u svakom konkretnom slučaju, jer se po njoj ovo delo razlikuje od mogućih kritika i ocena na račun državnog uređenja.** Za krivicu je potreban direktan umišljaj i učinilac treba da je svestan da propagira nasilnu promenu ustavnog uređenja, odnosno svrgavanje najviših državnih organa ili predstavnika tih organa.”*

<sup>57</sup>Apelacioni sud u Beogradu, Rešenje Kž1 983/23 od 13. 9. 2023. godine.



Na ovaj način, Apelacioni sud u Beogradu postavio je jasno razgraničenje između slobode izražavanja i političke kritike s jedne strane i nedozvoljenog pozivanja na nasilnu promenu ustavnog uređenja s druge strane.

Značaj sudskog preispitivanja svakog optužnog akta za ovo krivično delo ogleda se u potrebi da se uspostavi sudska praksa u pogledu toga koje radnje čine ovo krivično delo, a pre svega da se izbegne zloupotreba ovog krivičnog dela u političke svrhe. Tako je Viši sud u Beogradu oslobodio odgovornosti osumnjičenog koji je na Fejsbuk stranicu „Ujedinjeni narod Srbije” postavio tri video-snimka na kojima je pozivao građane Srbije na generalni štrajk.<sup>58</sup> Na snimcima on navodi da će policija da „dobije po pički” ako ga ne zaštite od huligana, poziva građane da ponesu štapove, dođu traktorima, ponesu stajsko đubrivo, ponesu motike i lopate jer ima da se radi tamo; na snimku je nosio motiku i naveo da je u pitanju alat za najavljeni štrajk; postavio je video-snimak na kome se nalaze Molotovljevi kokteli... U ovom slučaju sud je smatrao da nisu ispunjeni elementi bića krivičnog dela pozivanje na nasilnu promenu ustavnog uređenja, pre svega – nije dokazano postojanje namere i nema eksplicitnog poziva na nasilnu promenu ustavnog uređenja.

Iz malobrojnih obrazloženih presuda za ovo krivično delo koje smo imali prilike da vidimo, izdvojile su se neke bitne karakteristike ovog dela:

- eksplicitno i nedvosmisleno pozivanje da se nasilno promeni ustavni poredak, svrgnu najviši organi vlasti ili predstavnici tih organa – bez eksplicitnog poziva nema ni krivičnog dela;
- namera da se pozove na nasilnu promenu ustavnog uređenja je sastavni element ovog krivičnog dela i mora se utvrđivati u svakom pojedinačnom slučaju;
- za ovo krivično delo neophodno je da bude učinjeno sa umišljajem.

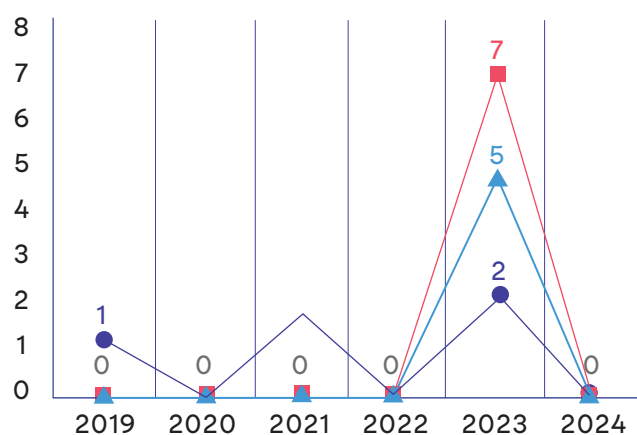
Prema podacima iz odgovora viših javnih tužilaštava, broj krivičnih prijava za delo pozivanja na nasilnu promenu ustavnog uređenja pokazuje umeren intenzitet tokom većeg dela posmatranog perioda, sa prosečno tri do pet prijave godišnje. Međutim, 2023. godina beleži nagli skok sa čak 13 podnetih prijava, što predstavlja više nego trostruko povećanje u odnosu na prethodnu godinu. Ovaj skok se poklapa sa periodom intenzivnih građanskih protesta i političke polarizacije.

<sup>58</sup>Viši sud u Beogradu, Presuda KP03 br. 45/21 od 8. 6. 2023. godine, potvrđena presudom Apelacionog suda u Beogradu, KŽ1-P03 25/23 od 4. 10. 2023. godine.

Analiza sudskih epiloga pokazuje da mali broj prijava rezultira sudskim postupcima. Tokom šest godina, od ukupno 39 krivičnih prijava, odbačeno je 19. Od sedam osuđujućih presuda, šest je pravosnažno, dok je jedna ukinuta (postupak je i dalje u toku pred prvostepenim sudom). Od šest pravosnažnih osuđujućih presuda, pet presuda je doneto na osnovu potvrđivanja sporazuma o priznanju krivičnog dela, a donete su 2023. godine. U posmatranom periodu doneta je i jedna pravosnažna oslobađajuća presuda, u postupku koji je pokrenut 2021. godine a pravosnažno okončan 2023. godine. Ovaj podatak ukazuje na to da u situacijama kada se postupak pokrene, sudovi uglavnom donose osuđujuće presude.

### POZIVANJE NA NASILNU PROMENU USTAVNOG UREĐENJA OPTUŽNI PREDLOZI, OSUĐUJUĆE PRESUDE I SPORAZUMI

● Optužni predlozi ■ Osuđujuće presude  
▲ Sporazumi o priznanju krivice

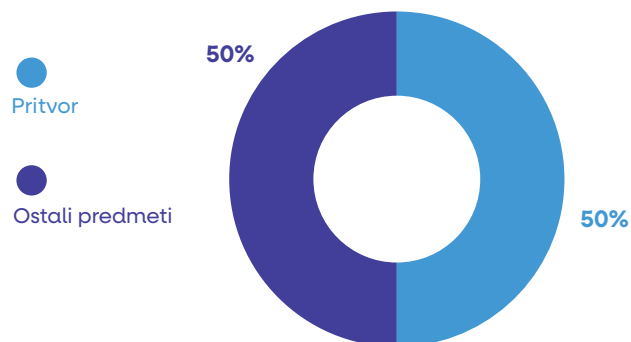


Grafikon 10: Pozivanje na nasilnu promenu ustavnog uređenja  
- optužni predlozi, osuđujuće presude i sporazumi.  
Izvor: odgovori viših javnih tužilaštava

Kada je reč o merama za obezbeđenje prisustva okrivljenih, podaci viših javnih tužilaštava pokazuju da se pritvor određuje u čak 50% slučajeva. Međutim, posebno zabrinjava što je najveći broj sporazuma o priznanju krivičnog dela zaključen već tokom policijskog zadržavanja, pre nego što je pritvor uopšte bio određen. Dodatno, klasifikacija dela kao pretnje ustavnom poretку omogućava uključivanje Bezbednosno-informativne agencije (BIA) u prikupljanje obaveštajnih podataka. **Važeći Zakonik o krivičnom postupku predviđa da je uloga BIA ograničena na sprovođenje posebnih dokaznih radnji, kao što su tajno praćenje i snimanje, koje se sprovode isključivo uz odobrenje suda. BIA nema formalna ovlašćenja da samostalno privodi građane, ali može od njih prikupljati obaveštenja na dobrovoljnoj osnovi.** Međutim, više aktivista je prijavilo da su ih pripadnici BIA privodili i ispitivali u vezi sa ovim događajem, bez prethodnog legitimisanja i bez obaveštavanja o mestu i razlozima privođenja. Neki su, prema navodima, bili izloženi pretnjama, kao i verbalnom i fizičkom zlostavljanju.

**POZIVANJE NA NASILNU PROMENU  
USTAVNOG UREĐENJA**  
PRITVOR, MERE BEZBEDNOSTI,  
MERA ODUZIMANJA PREDMETA

Primena krivičnog dela pozivanja na nasilnu promenu ustavnog uređenja je u velikoj meri uslovljena političkim okolnostima. U periodima društvenih tenzija i masovnih protesta, beleži se porast broja prijave, što stvara utisak da se ovo delo koristi kao sredstvo za kontrolu političkog neslaganja i ograničavanje prostora za javnu debatu. Vidljiva je snažna veza između izjava državnog vrha i načina na koji tužilaštvo postupa u slučajevima pozivanja na nasilnu promenu ustavnog uređenja.



Grafikon 11: Pozivanje na nasilnu promenu ustavnog uređenja - pritvor, mere bezbednosti, mera oduzimanja predmeta.  
Izvor: odgovori viših javnih tužilaštava

Aleksandar Vučić, predsednik Srbije, obratio se javnosti<sup>59</sup> povodom građanskih protesta održanih 24. decembra 2023. godine, navodeći da predstavnici koalicije „Srbija protiv nasilja” pokušavaju nasilno da zauzmu Skupštinu grada Beograda, ali da država to neće dozvoliti. Nakon toga, demonstranti su uhapšeni i optuženi za krivično delo pozivanja na nasilnu promenu ustavnog uređenja.<sup>60</sup> Slično tome, nakon što je predsednik Srbije Aleksandar Vučić 9. avgusta 2024. godine izjavio<sup>61</sup> da postoje planovi za masovne neredе radi rušenja vlasti, a visoki zvaničnici i tužilac<sup>62</sup> najavili nultu toleranciju prema nasilju, u danima posle protesta više učesnika je privedeno i optuženo upravo za ovo krivično delo.<sup>63</sup>

<sup>59</sup>„Vučić: Država je dovoljno snažna da odbrani demokratiju”, saopštenje Srpske napredne stranke, 24. decembar 2023, <https://www.sns.org.rs/novosti/vesti/vucic-drzava-je-dovoljno-snazna-da-odbrani-demokratiju>

<sup>60</sup>„Da li je na protestu bilo pozivanja na nasilno rušenje ustavnog poretka: Šta kažu pravnici”, N1, 26. decembar 2023, <https://n1info.rs/vesti/izbori-2023/da-li-je-na-protestu-bilo-pozivanja-na-nasilno-rusenje-ustavnog-poretka-sta-kazu-pravnici/>

<sup>61</sup>„Vučić: Država će nastaviti da gradi i vredno radi”, YouTube, <https://www.youtube.com/watch?v=UcAADfv4C0g>

<sup>62</sup>Apel glavnog javnog tužioca Nenada Stefanovića, Više javno tužilaštvo u Beogradu, Beograd, 9. avgust 2024, <https://beograd.vjt.rs/saopstenja/apel-glavnog-javnog-tuzitoca/>

<sup>63</sup>„Ko su privedeni članovi Eko straže?”, Danas, 18. avgust 2024, <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/ko-su-privedeni-clanovi-eko-straze/>

Iako većina prijava ne prelazi u fazu sudskog postupka, oni postupci koji se pokrenu najčešće se završavaju osuđujućim presudama, što ukazuje na strogu praksu pravosuđa u primeni ovog dela. Dodatnu zabrinutost izaziva činjenica da se pritvor određuje u visokom procentu slučajeva, što, osim pritiska koji može vršiti na same okrivljene, ima potencijal da ostavi snažan psihološki i odvraćajući efekat na širu javnost – posebno na građane koji su politički angažovani ili javno izražavaju kritičke stavove.

Specifičnost ovog krivičnog dela ogleda se u tome što su, za razliku od prethodno analiziranih krivičnih dela, na osuđujuće presude izjavljene samo dve žalbe. Većina presuda doneta je na osnovu sporazuma o priznanju krivičnog dela, kojim su okrivljeni, uz saglasnost tužilaštva i suda, prihvatili krivičnu sankciju, najčešće uslovnu osudu. U takvim slučajevima, potpisivanjem sporazuma okrivljeni se izričito odriču prava na žalbu na presudu kojom je sporazum usvojen. Ipak, pravo na žalbu nije u potpunosti isključeno. Naime, moguće je uložiti žalbu kada nema dovoljno dokaza za opravdanu sumnju da je okrivljeni učinio delo koje je predmet optužbe ili kada se presuda ne odnosi na predmet sporazuma.<sup>64</sup>

Zakonski rok za izjavljivanje žalbe iznosi osam dana od dana prijema presude.

## **1.2. PREKRŠAJNI SUDOVİ**

Prekršajni sudovi imaju značajnu ulogu u zaštiti prava na javno okupljanje i slobodu izražavanja, posebno kroz odlučivanje u postupcima koji se često pokreću protiv organizatora i učesnika protesta. Njihova nadležnost obuhvata prekršaje u vezi sa javnim okupljanjima, narušavanjem javnog reda i mira, saobraćajnim propisima, kao i druge prekršaje koji se primenjuju u kontekstu javnog izražavanja građanskog nezadovoljstva.

Relativna brzina i efikasnost prekršajnog postupka čine ga pogodnim za blagovremeno i preventivno reagovanje na nepoželjna ponašanja tokom okupljanja. Međutim, upravo ta osobina prekršajnog postupka otvara prostor za zloupotrebe – kroz pokretanje neosnovanih postupaka koji mogu imati za cilj zastrašivanje učesnika i gušenje prava na slobodno okupljanje.

### **1.2.1. KRITERIJUMI SELEKCIJE PREKRŠAJA**

Kvalitativnom analizom sudske prakse obuhvaćeno je 226 odluka prekršajnih sudova<sup>65</sup> u Srbiji. Za analizu su izdvojene odluke koje su se odnosile na prekršaje u vezi sa javnim okupljanjima, i to za prekršaje Zakona o javnom okupljanju (ZJO), Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima (ZOBS) i Zakona o javnom redu i miru (ZJRM).<sup>66</sup>

<sup>64</sup>Čl. 338 st. 1 i čl. 319 st. 2 ZKP

<sup>65</sup>Prekršajni sud u Beogradu, Kikindi, Zaječaru, Sjenici, Valjevu, Negotinu, Nišu, Čačku, Gornjem Milanovcu, Kruševcu, Lazarevcu, Leskovcu, Loznici, Obrenovcu, Pančevu, Paraćinu, Pirotu, Požarevcu, Preševu, Raški, Smederevu, Subotici, Bačkoj Palanci, Prekršajni sud u Bečeju, Senti, Trsteniku, Arandelovcu, Kraljevu, Mladenovcu, Novom Pazaru, Novom Sadu, Požegi, Prijepolju, Rumi, Šapcu, Somboru, Sremskoj Mitrovici, Užicu i Vranju.

<sup>66</sup>ZOBS: čl. 333 st. 1 tač. 51 (89 odluka), st. 1 tač. 52 (32), st. 1 tač. 26 (2); ZJO: čl. 21 st. 1 tač. 1 (2), st. 1 tač. 2 (15), st. 1 tač. 3 (3), st. 1 tač. 6 (21), st. 2 u vezi sa st. 1 tač. 1 (6), st. 2 u vezi sa st. 1 tač. 3 (2); čl. 22 st. 1 tač. 1 (2), st. 1 tač. 2 (21), st. 1 tač. 3 (4), st. 2 u vezi sa st. 1 tač. 2 (23); ZJRM: čl. 7 st. 2 (1).

## IZABRANI PREKRŠAJI

Članom 93 Zakon o bezbednosti saobraćaja na putevima propisano je da „Pešak ne sme da se kreće i zadržava na kolovozu, izuzev u slučajevima predviđenim ovim zakonom, kao ni da iznenada stupi na kolovoz.” Propisana je novčana kazna u iznosu od 5.000 dinara (čl. 333 st. 1 tačka 51).

Članom 94 istog zakona propisano je da „Na putu koji ima trotoar ili drugu površinu namenjenu za kretanje pešaka, odnosno površinu pored kolovoza pogodnu za kretanje pešaka, pešak je dužan da se kreće tim površinama. Radi obilaženja neke prepreke na trotoaru, pešak je dužan da, pre stupanja na kolovoz, obrati pažnju na udaljenost i brzinu kretanja vozila koje mu se približava i da se prethodno uveri da stupanjem na kolovoz ne ugrožava bezbednost saobraćaja”. Propisana je novčana kazna u iznosu od 5.000 dinara (čl. 333 st. 1 tačka 52).

Članom 62 st. 1 istog zakona propisano je da „Vozač ne sme da zaustavi, odnosno parkira vozilo na mestu na kome bi ono ugrožavalo bezbednost drugih učesnika u saobraćaju ili predstavljalo smetnju za normalno odvijanje saobraćaja ili kretanje pešaka”. Propisana je novčana kazna u iznosu od 5.000 dinara (čl. 333 st. 1 tačka 26 )

Članom 21 Zakona o javnom okupljanju propisana je novčana kazna u iznosu od 70.000 do 120.000 dinara za fizičko lice kao organizatora, 1.000.000 do 1.500.000 dinara za pravno lice, 70.000 do 120.000 dinara za odgovorno lice u pravnom licu ako ne održi okupljanje na mestu i u vremenu koje je navedeno u prijavi (st. 1 t. 1), ne obavesti javnost o zabrani okupljanja (st. 1 t. 2), ne angažuje redarsku službu (st. 1 t. 3), ne postupa po naređenjima nadležnog organa (st. 1 t. 6). Članom 22 istog Zakona propisana je novčana kazna u iznosu od 100.000 do 150.000 dinara za fizičko lice kao organizatora, 1.000.000 do 2.000.000 dinara za pravno lice, 100.000 do 150.000 dinara za odgovorno lice u pravnom licu ako pokuša ili održi okupljanje na mestu na kom okupljanje nije dozvoljeno (st. 1 t. 1), održi okupljanje bez prijave nadležnom organu (st. 1 t. 2), pokuša ili održi okupljanje protivno rešenju kojim se ne dozvoljava održavanje javnog okupljanja (st. 1 t. 3).

Članom 7 st. 2 Zakona o javnom redu i miru propisano je da „Ko narušava javni red i mir ili stvara uznemirenje građana, izvođenjem muzičkih i drugih sadržaja, korišćenjem muzičkih instrumenata, radio i televizijskih prijemnika i drugih zvučnih uređaja, kao i mehaničkih izvora buke i zvučnih signala (motora, sirena i sl.), kazniće se novčanom kaznom od 5.000 do 30.000 dinara.”



**REŠENJA O ODBACIVANJU ZAHTEVA ZA POKRETANJE PREKRŠAJNOG POSTUPKA/PREKRŠAJNOG NALOGA**

---

Od ukupno 226 analiziranih odluka, prekršajni sudovi su u 33 predmeta doneli rešenja o odbacivanju zahteva za pokretanje prekršajnog postupka ili prekršajnog naloga, pretežno u slučajevima prekršaja propisanih Zakonom o bezbednosti saobraćaja na putevima (ZOBS). Kada je reč o odbacivanju prekršajnih naloga po osnovu ZOBS-a (21), radilo se o postupcima pokrenutim na zahtev građana koji su, po prijemu prekršajnog naloga, tražili sudsko odlučivanje. U većini tih slučajeva sud je utvrdio da policija nije na zakonit način identifikovala učinioca prekršaja ili nije dostavila dovoljno dokaza da je on prekršaj zaista počinio.

Kada je reč o postupcima koji se pokreću na osnovu zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, a koji se pretežno odnose na primenu Zakona o javnom okupljanju (12), uslovi za podnošenje takvog zahteva propisani su članom 184 Zakona o prekršajima (ZOP). Ovim članom je predviđeno odbacivanje zahteva za pokretanje postupka u slučajevima kada radnja opisana u zahtevu ne predstavlja prekršaj. Međutim, sudska praksa beleži brojne primere u kojima je postupak ipak sproveden, iako su postojali razlozi za njegovo odbacivanje već u početnoj fazi.

Tako se brojni građani terete zbog deljenja poziva na protest na društvenim mrežama kao organizatori neprijavljenog javnog okupljanja, iako su izvršili samo jednu od tri kumulativne radnje neophodne da bi se smatrali organizatorima.<sup>67</sup> Kao posledica toga, ovakvi postupci opterećuju okrivljene i generišu nepotrebne troškove, posebno u situacijama kada se angažuje branilac, a troškovi padaju na teret budžeta suda. Razlozi za ovakvu praksu pretežno se nalaze u preopterećenosti sudova, nedovoljnom iskustvu u primeni Zakona o javnom okupljanju, kao i u težnji da se očuva funkcionalna saradnja sa policijskim organima. Iako teret dokazivanja leži na policiji kao organu koji podnosi zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, u praksi nisu retki slučajevi u kojima su okrivljeni, koji su se sami branili, bez stručne pravne pomoći, ipak bivali osuđeni, iako su zahtevi za pokretanje postupka bili pravno i činjenično manjkavi.

<sup>67</sup> Organizator okupljanja je fizičko ili pravno lice koje, u skladu s odredbama ovoga zakona, poziva na okupljanje, priprema i organizuje okupljanje (čl. 10 Zakon o javnom okupljanju).



Najčešći nedostaci zbog kojih su prekršajni sudovi odbacivali zahteve za pokretanje prekršajnog postupka odnosili su se na: neprecizan opis činjeničnih radnji iz kojih proizlaze pravna obeležja prekršaja ili neprecizna pravna kvalifikacija; nejasnoće u pogledu toga ko je organizator okupljanja; izostavljanje podatka o odgovornom licu ako je organizator pravno lice; kao i nedostatke u pogledu navođenja sedišta pravnog lica, PIB-a, preciznog datuma i mesta održavanja okupljanja. Budući da Zakon o prekršajima obavezuje sud da podnosiocu zahteva uputi naredbu za uređenje pre donošenja odluke o odbacivanju,<sup>68</sup> do odbacivanja je dolazilo u slučajevima kada podnosilac u ostavljenom roku nije uredio zahtev ili ga nije uredio na zadovoljavajući način.

Prekršajni sud u Zrenjaninu odbacio je zahtev za pokretanje prekršajnog postupka koji je podneo Granski plivački savez „Srpski savez plivanja na otvorenim vodama” zbog toga što podnosilac zahteva nije dokazao svojstvo oštećenog u postupku. Zahtev se odnosio na organizovanje neprijavljenog okupljanja. Prekršajni sud u Beogradu odbacio je zahteve za pokretanje prekršajnog postupka u deset predmeta, jer policija kao podnosilac nije uredila zahteve u ostavljenom roku ili u uređenim zahtevima nije otklonila nedostatke. Prekršajni sud u Nišu odbacio je zahtev nakon što ni uređeni zahtev nije ispunjavao zakonske uslove za pokretanje postupka.

U jednom predmetu je došlo do odbacivanja zahteva za sudskim odlučivanjem zbog isteka roka za podnošenje zahteva. Lice protiv koga je izdat prekršajni nalog podnelo je zahtev za sudsko odlučivanje po protoku zakonskog roka od osam dana od dana prijema prekršajnog naloga. Budući da je Zakonom o prekršajima propisano da se zahtev za sudsko odlučivanje podnosi dostavljanjem potpisanog prekršajnog naloga sudu,<sup>69</sup> postoje primeri u praksi da su zahtevi podneti putem podneska, uz koje je kao prilog dostavljen nepotpisan prekršajni nalog, odbacivani. Od ukupno 226 analiziranih odluka, u 67 predmeta postupak je obustavljen zbog nastupanja zastarelosti za vođenje prekršajnog postupka.

<sup>68</sup> Član 182 st. 1 Zakon o prekršajima

<sup>69</sup> Član 174 st. 1 Zakon o prekršajima

Od ukupno 226 analiziranih odluka prekršajnih sudova, prekršajni sudovi su u samo 16 predmeta doneli osuđujuće presude, i to mahom za prekršaje propisane Zakonom o javnom okupljanju. Konkretno, u 14 slučajeva su okrivljeni osuđeni kao organizatori okupljanja održanog bez prijave nadležnom organu (član 22 stav 1 tačka 2 Zakona o javnom okupljanju).

Raznolikost u primeni Zakona o javnom okupljanju jasno se ogleda u ovim presudama, u kojima sudska praksa ukazuje na to da se i održavanje utakmica na stadionima, kao i koncerata na otvorenim prostorima u privatnoj svojini, koji su ograđeni u svrhu održavanja događaja, smatra okupljanjem koje podleže primeni Zakona o javnom okupljanju. Ovo uprkos činjenici da se takvi prostori kvalifikuju kao zatvoreni u smislu Zakona – odnosno kao prostori u koje se može ući ili iz njih izaći samo na za to predviđenim mestima – za koje, prema Zakonu, nije propisana obaveza prijavljivanja javnog okupljanja.

Iako postojanje prekršaja zavisi od ovog pravnog razgraničenja, sud se u donetim presudama nije upustio u razmatranje kriterijuma za kvalifikaciju prostora kao otvorenog ili zatvorenog. Primetno je da okrivljeni nisu imali braniocce koji bi mogli da istaknu ovaj argument, ali i da su okrivljeni koji se bave organizacijom sportskih događaja svesni da se Zakon o javnom okupljanju primenjuje na njihovo održavanje.

U praksi su česti slučajevi da se umesto pravnih lica procesuiraju odgovorna lica kao fizička lica – organizatori neprijavljenih skupova, kojima se najčešće izriču kazne u okviru propisanog zakonskog raspona. S druge strane, prilikom procesuiranja pravnih lica, često se izriču opomene ili kazne ispod zakonskog minimuma, što se može smatrati dobrom praksom, imajući u vidu da zakon predviđa veoma visoke novčane kazne za pravna lica – od 1.000.000 do 2.000.000 dinara.<sup>70</sup>

Neujednačenost u praksi posebno je uočljiva u predmetima koji se odnose na skupove iste organizacije, vođenim pred Prekršajnim sudom u Beogradu. Tako je, od ukupno osam osuđujućih presuda protiv UG „Istinoljublje”, u šest predmeta postupak bio vođen protiv pravnog lica, dok su u preostala dva predmeta okrivljena fizička lica.

<sup>70</sup>Čl. 21 st.2 i čl. 22 st. 2 Zakon o javnom okupljanju

Odluke donete u postupcima protiv udruženja građana „Istinoljublje” čine značajan udeo u ukupnom broju odluka Prekršajnog suda u Beogradu u posmatranom periodu. Protiv ovog udruženja doneto je ukupno šest oslobađajućih i osam osuđujućih presuda, dok je u čak 33 predmeta postupak obustavljen zbog nastupanja apsolutne zastarelosti vođenja prekršajnog postupka. U dodatnih osam slučajeva sud je odbacio zahtev za pokretanje prekršajnog postupka jer on nije bio blagovremeno uređen u ostavljenom roku, odnosno zato što nedostaci nisu bili otklonjeni ni nakon što je ovlašćeni podnosilac dostavio dopunjeni zahtev.

Udruženje građana „Istinoljublje” od 2016. godine organizuje javne skupove u pokretu (litije), koji najčešće počinju ispred zgrade Vlade Republike Srbije, s pozivom na spasavanje manastira Valjevska Gračanica, potopljenog iste godine formiranjem jezera Rovni. Prema informacijama sa njihovog veb-sajta,<sup>71</sup> do sada su organizovali čak 478 litija koje se održavaju subotom. Njihovi skupovi često okupljaju oko 20 učesnika koji nose ikone i druge verske simbole.

Presudom Prekršajnog suda u Beogradu osuđen je organizator javnog okupljanja UG „Istinoljublje” na novčanu kaznu u iznosu od 300.000 dinara zbog prekršaja iz člana 22 st. 1 tač. 2 Zakona o javnom okupljanju u produženom trajanju, odnosno zato što je održao okupljanje bez prijave nadležnom organu. Okrivljenom, koji je odgovorno lice u UG „Istinoljublje”, suđeno je kao organizatoru, fizičkom licu, te je sud naložio okrivljenom da kaznu plati odmah u skladu sa članom 308 Zakona o prekršajima pod pretnjom donošenja posebnog rešenja o zameni novčane kazne. Zanimljivo je da je sud, kao uslov za primenu člana 308, prekršaj kvalifikovao kao teži prekršaj iz oblasti javnog reda i mira, te naveo da postoji bojazan da će okrivljeni izbeći izvršenje krivične sankcije, budući da ne živi na prijavljenoj adresi. Apelacioni sud je odbio žalbu okrivljenog kao neosnovanu.

U osuđujućim presudama izrečenim okrivljenom pravnom licu UG „Istinoljublje” najčešće su izricane opomene ili novčane kazne koje su bile ispod zakonski propisanog minimuma, u rasponu od 10.000 do 170.000 dinara. S druge strane, u predmetima u kojima je odgovornost za skup ove organizacije bila pripisana fizičkom licu, izrečene su značajno više novčane kazne – u iznosima od 100.000 dinara, odnosno 300.000 dinara.

<sup>71</sup>Veb-sajt UG „Istinoljublje”, dostupno na: <https://istinoljublje.wordpress.com/>

## **PREKRŠAJNI SUD U KIKINDI**

Presudom Prekršajnog suda u Kikindi osuđen je organizator skupa na otvorenom i koncerta bez prijave Ministarstvu unutrašnjih poslova zbog prekršaja iz člana 22 stav 1 tačka 2 Zakona o javnom okupljanju. Okrivljeni organizator neprijavljenog koncerta i sadržaja za decu osuđen je na novčanu kaznu u iznosu od 50.000 dinara. Sud je obrazložio da nisu prouzrokovane teže posledice, te je izrekao minimalnu propisanu kaznu. U toku postupka, Prekršajni sud u Kikindi nije mogao da uruči poziv okrivljenom, pa je poklonio veru iskazu policijskog službenika kod koga se okrivljeni raspitivao za obaveze u pogledu održavanja skupa. Policajac je naveo da ga je posavetovao da angažuje agenciju radi obavljanja redarskih poslova.

## **PREKRŠAJNI SUD U SUBOTICI**

Prekršajni sud u Subotici osudio je organizatora javnog okupljanja jer nije najkasnije pet dana pre održavanja skupa pisano prijavio okupljanje Policijskoj upravi u skladu sa članom 22 stav 1 tačka 2 Zakona o javnom okupljanju. Okrivljeni je osuđen na kaznu od 100.000 rsd. U postupku je okrivljeni tvrdio da je u pitanju spontano okupljanje građana zbog lokalne i državne politike prema migracijama, dok je pokretanje postupka okarakterisao kao napad, jer je član opozicione stranke. Poziv na skup je video na Fejsbuku, ali nije ga on sačinio, niti objavio. Policijski službenik je svedočio da nije legitimisao okrivljenog na licu mesta, već da mu je poznat i da je video poziv na skup na njegovom Fejsbuk profilu. Sudu kao dokaz nije priložen link, već skrinšot profila sa objavom. U postupku je saslušano više svedoka, a sud je poklonio veru iskazima policijskih službenika. Sud u obrazloženju odluke navodi da je okrivljeni držao govor i da je viđen sa megafonom na skupu za izmeštanje migrantskih centara van opštine, te ga je označio kao organizatora neprijavljenog skupa. Okrivljeni je imao branioca.

## **PREKRŠAJNI SUD U VRANJU**

Prekršajni sud u Vranju osudio je kako pravno tako i odgovorno lice u pravnom licu za prekršaj iz člana 22 stav 1 tačka 2 Zakona o javnom okupljanju, zbog organizovanja neprijavljenog okupljanja u cilju podrške fizičkom licu u sudskom postupku.

U konkretnom slučaju, okrivljena lica su podnela prijavu javnog okupljanja dan pre zakazanog suđenja, koju je nadležna policijska uprava odbacila kao neblagovremenu, o čemu je obavestila okrivljena lica. Kako se na skupu pojavilo preko 300 građana, koji su nosili transparente, odštampane majice podrške sa parolama, a bilo je organizovano i deljenje obroka, sud je poklonio veru iskazima policijskih službenika, dok navode odbrane, da se nakon odbacivanja prijave okrivljena lica nisu pojavljivala u svojstvu organizatora, nije uvažio.

Za pravno lice izrečena je novčana kazna u iznosu od 100.000 dinara, dok je za odgovorno lice u pravnom licu (društvo sa ograničenom odgovornošću) izrečena kazna od 20.000 dinara.

Prekršajni sud u Novom Sadu osudio je odgovorno lice u pravnom licu za održavanje okupljanja, fudbalske utakmice, bez prijave javnog skupa, za prekršaj iz člana 22 stav 1 tačka 2 Zakona o javnom okupljanju.

Okrivljeni nije imao branioca. Prihvatio je odgovornost, kao odgovorno lice fudbalskog kluba, za održavanje fudbalske utakmice od 10.00 do 11.45 (subota, 26. 8), u okviru omladinske lige, između dva registrovana fudbalska kluba, na igralištu FK, jer je u pitaju skup na otvorenom prostoru. Naveo je da je kritičnom prilikom došlo do propusta jer je došlo do promene termina odigravanja utakmice. Osuđen je na novčanu kaznu od 70.000 dinara (primena člana 43 ZP).

Prekršajni sud u Novom Sadu, u postupku odlučivanja, a povodom 40 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka za 40 prekršaja iz člana 22 stav 1 tačka 2 Zakona o javnom okupljanju i jednog za prekršaj iz člana 7 stav 2 Zakona o javnom redu i miru, protiv jednog okrivljenog, spojio je pokrenutih 40 predmeta u jedinstveni prekršajni postupak koji je prvi započet. Povod ovih zahteva nadležne policijske uprave bio je što je jedno lice 40 dana u kontinuitetu protestovalo protiv kovid pasoša za ugostiteljske objekte na gradskom trgu u Novom Sadu.

Okrivljeni je imao branioca. U postupku su saslušani policijski službenici, kao i svedoci odbrane. Od dokaza su izvedeni: uvid u fotografiju sa društvenih mreža od 20. 10. u 18.06 iz koje se vidi da su sa profila okrivljenog građani pozvani da sutra, to jest 21. 10. od 20 h, kod Miletića prisustvuju emisiji okrivljenog, tema „Ausvajs”, a koja (fotografija) je prihvaćena kao autentična, kao i iskazi svedoka policijskih službenika, koji su bili prisutni na ovom okupljanju.

Prekršajni sud u Novom Sadu doneo je osuđujuću presudu za prekršaj izvršen dana 20. 10. 2021. godine, dok ga je za sve ostale prekršaje oslobodio. U obrazloženju presude kojom je osuđen okrivljeni, Prekršajni sud u Novom Sadu navodi: „Poziv po svojoj sadržini jasno ukazuje na to da je okrivljeni organizator skupa, a u sadržinu poziva se uklapa navedeni skup na kome je okrivljeni nesporno učestvovao. Iz Izveštaja i iskaza svedoka sledi da je skupu prisustvovalo 80 ljudi, što je znatno više od 20, koliko je neophodno da se okupljanje smatra javnim skupom.”

Za preostale prekršaje okrivljeni je oslobođen jer nije bilo dokaza o broju prisutnih, niti je bilo dokaza da je on organizator narednih neprijavljenih skupova, s obzirom na to da se više ljudi obraćalo građanima, upućivalo reči „vidimo se sutra u isto vreme”, a da su šetnje uglavnom bile spontane. Nije bilo dokaza ni o broju okupljenih jer sud nije poklonio veru izveštajima MUP-a, gde je broj zaokružen na nulu (npr. 30 građana, i sl.). Uvidom u CD sa fotografijama sa skupova, sud nije mogao da utvrdi broj lica, kao ni da li su lica okupljeni ili prolaznici.



## PREKRŠAJNI SUD U ŠAPCU

Prekršajni sud u Šapcu osudio je okrivljenu jer se tokom javnog okupljanja kretala i zadržavala na kolovozu ometajući normalno funkcionisanje saobraćaja, čime je izvršen prekršaj iz člana 333 stav 1 tačka 51 u vezi sa članom 93 stav 1 Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima.

Okrivljena nije imala branioca. U pisanoj odbrani je osporavala navode iz prekršajnog naloga. Navela je da je konkretnog datuma niko nije legitimisao, i da je prekršen član 76 Zakona o policiji. Navela je da je u nalogu navedeno da je identitet utvrđen neposrednim opažanjem. Na zakazanom ročištu radi suočenja sa policijskim službenikom, koje se nije desilo jer se policijski službenik nije pojavio, okrivljena je prihvatila svoju odgovornost za prekršaj, na osnovu koje ju je sud, ceneći ostale dokaze, osudio na novčanu kaznu od 5.000 dinara.

Ova presuda predstavlja izuzetak od uobičajene sudske prakse za isto činjenično stanje u pogledu kretanja po kolovozu tokom javnog okupljanja, kako Prekršajnog suda u Šapcu tako i ostalih sudova na teritoriji Srbije. Ovakvom ishodu doprinela je odbrana okrivljene, pri kojoj je priznala svoju odgovornost.

## PREKRŠAJNI SUD U ZRENJANINU

Prekršajni sud u Zrenjaninu osudio je okrivljeno lice na novčanu kaznu u iznosu od 5.000 dinara, jer se tokom javnog okupljanja kretao i zadržavao na kolovozu, ometajući normalno funkcionisanje saobraćaja, čime je izvršen prekršaj iz člana 333 stav 1 tačka 51 u vezi sa članom 93 stav 1 Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima.

Odlučujući o prekršaju, prekršajni sud je kao argumente izneo da je okrivljeni, na samom ročištu, promenio odbranu koja se zasnivala na poricanju prisustva na događaju, nakon što je postupajući sudija predočio fotografiju sa skupa na kojoj je okrivljeni bio strelicom označen. Prema iskazu policijskog službenika, on je sačinio fotografiju, nije legitimisao okrivljenog, već ga je prepoznao, a sam prekršajni nalog je sastavila koleginica. Na navode odbrane da je fotografija nastala nezakonito, kao i da je postupano suprotno Zakonu o policiji, sud je odgovorio da se u njihovu osnovanost nije upuštao, a da je za odluku razmatrao dokaze koji su predočeni na ročištu.

Od ukupnog broja analiziranih presuda prekršajni sudovi su u 120 postupaka doneli oslobađajuće presude, dok je u 74 slučaja nastupila zastarelost vođenja prekršajnog postupka. Jedan postupak je obustavljen zbog drugih zakonskih razloga, odnosno zbog toga što izdavalac prekršajnog naloga nije u roku dostavio dokaze prekršajnom sudu.

Čak 92 oslobađajuće presude donete su zbog nedostatka dokaza da je učinjen prekršaj. U nekim slučajevima se dešavalo da se podnosioci prekršajnog naloga nisu odazivali na pozive prekršajnih sudova. Međutim, najveći broj oslobađajućih presuda donet je zbog toga što nije na pravilan način utvrđen identitet okrivljenog. U čak 75 prekršajnih postupaka policijski službenici nisu legitimisali lica na propisan način, odnosno u skladu sa članom 76 stav 1 Zakona o policiji koji propisuje da se *provera identiteta lica vrši uvidom u ličnu kartu ili drugu javnu ispravu sa fotografijom ili elektronski, kada je lična karta nosilac i stvarnog i elektronskog identiteta*, kao i sa članom 8 stav 1 Pravilnika o policijskim ovlašćenjima, a koji propisuje da *policijski službenik vrši proveru identiteta lica uvidom u ličnu kartu, vozačku dozvolu, putnu ili drugu javnu ispravu sa fotografijom, izdatu od strane nadležnog organa ili očitavanjem elektronskih dokumenata za to namenjenim tehničkim sredstvima*.

U obrazloženju presude prekršajni sud u Pirotu određuje i preciznu lokaciju na kojoj je potrebno legitimisati lice na osnovu policijskih ovlašćenja, pa tako navodi da nije dokazano da je učinjen prekršaj, *jer je okrivljeni legitimisan neposredno po završetku skupa od strane policijskog službenika u civilu, na udaljenosti od 50 metara od mesta održavanja skupa, a ne na samom skupu*.

Prekršajni sud u Šapcu u obrazloženju jedne od oslobađajućih presuda koje je doneo navodi da je *...policijska službenica navela da je okrivljenu legitimisala na drugom mestu, a ne na mestu izvršenja prekršaja, te da je sud stava da to što je policijski službenik legitimisao okrivljenu na drugom mestu i prilikom drugog događaja, ne oslobađa ga dužnosti da okrivljenu legitimise i u mestu izvršenja eventualnog prekršaja...*

Indikativno je da su policijski službenici prilikom saslušanja u prekršajnim postupcima izjavljivali da su okrivljene znali odranije ili iz viđenja, te da su smatrali da nema potrebe za njihovom identifikacijom na licu mesta. U situacijama kada okrivljeni nisu propisno legitimisani, njihovi lični podaci su pribavljani iz evidencija Ministarstva unutrašnjih poslova.

Društvene mreže i mediji su korišćeni kao sredstvo otkrivanja prekršaja i identifikacije lica u 13 postupaka. Prekršajni sud u Pirotu u obrazloženju oslobađajuće presude navodi da u konkretnom slučaju nisu bili ispunjeni uslovi koje propisuje član 8 stav 1 Pravilnika o policijskim ovlašćenjima, da nije bilo legitimisanja niti fotografisanja učesnika skupa, da su sami učesnici objavili fotografije sa skupa na društvenim mrežama koje sudu nisu dostavljene, a i da jesu bilo bi upitno da li su pribavljene na zakonit način i da li bi bila moguća njihova upotreba u prekršajnom postupku.

Protiv sedam lica podneti su prekršajni nalozi, a zatim i pokrenuti prekršajni postupci na taj način što je sam protest sniman video-kamerom, a policijski službenici su naknadno u policijskoj stanici sa snimka identifikovali učesnike protesta i naknadno sačinjavali i slali prekršajne naloge.

U 23 oslobađajuće presude sud je utvrdio da policijski službenici nisu neposredno prisustvovali samom okupljanju, već su za potencijalni prekršaj saznali posrednim putem, odnosno iz kazivanja kolega, drugih policijskih službenika ili sa fotografija nastalih na skupu. Za ovakvo postupanje policijskih službenika prekršajni sudovi su nalazili da je u suprotnosti sa članom 169 stav 1 tačka 1 Zakona o prekršajima, koji propisuje da će ovlašćeni organ, odnosno ovlašćeno lice izdati prekršajni nalog ukoliko je prekršaj iz njegove nadležnosti otkrio neposrednim opažanjem policijskog službenika ili ovlašćenog službenog lica prilikom kontrole, nadzora i pregleda, kao i uvidom u službenu evidenciju nadležnog organa... Prekršajni sud u Užicu u obrazloženju presude navodi da nema dokaza da je učinjen prekršaj, jer je policijski službenik izjavio da nije neposredno prisustvovao ekološkom protestu, već je po završetku protesta, u policijskoj stanici, na osnovu fotografija koje su sačinili policijski službenici u civilu, prepoznao okrivljenu, što je protivno članu 169 stav 1 tačka 1 Zakona o prekršajima.

U tri oslobađajuće presude prekršajni sudovi pozvali su se na slobodu okupljanja garantovanu građanima Ustavom Republike Srbije, pa je, tako, Prekršajni sud u Užicu našao da je članom 54 Ustava Republike Srbije garantovano mirno okupljanje građana, koje se može ograničiti samo iz Ustavom propisanih razloga. Sud je stava da je naknadno izdavanje prekršajnog naloga moglo dovesti do povrede slobode okupljanja okrivljene. Do privremene obustave saobraćaja je došlo mirnim protestom, a ta činjenica ne znači da se sloboda okupljanja može ograničiti, pa se pojam mirno okupljanje građana mora tumačiti tako da uključi i ponašanje koje u konkretnom slučaju privremeno obustavlja saobraćaj.

Osam oslobađajućih presuda je doneto zbog toga što nije dokazano da je okrivljeni organizator skupa, pa tako Prekršajni sud u Aranđelovcu u obrazloženju jedne oslobađajuće presude navodi da su Zakonom o javnom okupljanju propisana tri kumulativna uslova koja treba da postoje da bi se lice smatralo organizatorom skupa, a ako lice samo poziva na skup putem društvenih mreža, ispunjen je samo jedan uslov i ne može se smatrati da je to lice organizator skupa.

Neformalna organizacija „Ženska solidarnost” je u novembru 2022. godine organizovala seriju protesta ispred prostorija dnevnog lista „Informer”, kao reakciju na njihov intervju s osuđenim serijskim silovateljem nakon njegovog puštanja na slobodu. Intervju je izuzetno uznemirio širu javnost i izazvao stanje panike.

Atmosfera u društvu, danima nakon informacije da je višestruki silovatelj pušten na slobodu bez ikakvih psiholoških ili socijalnih mera koje bi pratile to puštanje i da je beskućnik u Beogradu, dovela je do serije uznemirujućih poruka koje su se širile društvenim mrežama, Vajber grupama i medijima. Ljudi su delili informaciju o kretanju ove osobe, upozoravajući žene da se čuvaju. Situacija je kulminirala „Informerovim” intervjuom, u kojem se u više od sat vremena daje prostor osuđenom silovatelju da ispriča svoju verziju priče. Više od samog intervjua javnost je uznemirila zlonamerno isečena sekvenca u kojoj je ovo lice navedeno da opiše kako bi izvršilo delo silovanja. Sekvenca je potom puštena na društvene mreže. Spontano okupljanje je podržao veliki broj građanki i građana i ono je trajalo u kontinuitetu čitav novembar. Cilj okupljanja bilo je, pre svega, ukazivanje na senzacionalistički i zlonameran način na koji se izveštava o nasilju prema ženama. Ova serija protesta se vremenski poklopila s protestima širom sveta koji su počeli zbog ubistva aktivistkinje Mahse Amini od strane policije u Iranu, a koji su održani pod parolom „Ako se plašiš mraka, zapal ćemo grad”.

Aktivistkinje u Beogradu su na jednom od protesta zapalile takozvanu dimnu bombu, koja predstavlja najblaže pirotehničko sredstvo i ne gori, već samo ispušta dim u boji u trajanju od 30 do 45 sekundi. Zbog ovoga je policija protiv čak tri aktivistkinje podnela prekršajne prijave za prekršaj „paljenje pirotehničkih proizvoda i pucanje”. Imajući u vidu da je bitan element ovog prekršaja narušavanje javnog reda i mira ili ugrožavanje sigurnosti građana, iz prekršajnih zahteva je bilo jasno da cilj prekršajnog postupka nije održanje javnog reda i mira, već svojevrsna kazna za aktivistkinje zbog njihovog zalaganja za poboljšanje položaja žena u medijskom izveštavanju o nasilju. Jukom se u odbrani aktivistkinja pozvao na pravo na slobodu izražavanja i objasnio širi kontekst upotrebe dimne bombe kao potpuno bezbednog pirotehničkog sredstva u prenošenju izuzetno važne poruke koja se tiče čitavog društva. Naveli smo da ne postoje elementi prekršaja, budući da nije zaista došlo do narušavanja javnog reda i mira niti ugrožavanja nečije bezbednosti.

U sva tri prekršajna postupka odbrana je bila uspešna. Na ovom mestu važno je istaći da, iako je policija imala nameru da zastraši aktivistkinje prekršajnim postupcima, prekršajni sud je pokazao visok nivo razumevanja za ovaj problem i u dva slučaja obustavio postupak usled zastarelosti, a u trećem oslobodio aktivistkinju odgovornosti.

Prekršajni sud u Beogradu oslobodio je od odgovornosti udruženje Žene u crnom, kao pravno lice, i Stašu Zajović kao odgovorno lice, za prekršaj iz člana 22 stav 1 tačka 1 i stav 2 Zakona o javnom okupljanju. Oslobađajuća presuda odnosi se na uličnu akciju „Stop ratu u Ukrajini”, održanu 26. februara 2022. godine, u Ulici kneza Mihaila u Beogradu, dva dana nakon početka invazije Ruske Federacije na Ukrajinu. Udruženje je prethodnog dana obavestilo policiju o nameri da održi pomenutu akciju i zatražilo zaštitu od napada. Sud je zauzeo stav da se radilo o spontanom izlasku članova udruženja neposredno nakon izbijanja rata, te da skup nije mogao biti prijavljen pet dana unapred, jer rat u tom trenutku još nije bio počeo.

Presudom Prekršajnog suda u Beogradu, udruženje građana „Istinoljublje” oslobođeno je odgovornosti za prekršaj iz člana 22 stav 2 u vezi sa stavom 1 tačka 2 Zakona o javnom okupljanju. Sud je prilikom odlučivanja uzeo u obzir da policijski službenik koji je svedočio nije mogao da objasni razliku između broja građana navedenih u zahtevu za okupljanje i broja koji je naveo u iskazu, niti je mogao da identifikuje koja su ta lica.

Utvrđeno je i da su okrivljeni na licu mesta obavestili prisutne da skup nije odobren, da je bilo prisutno najviše 20 osoba, te da niko nije legitimisao okupljene niti im izdao naredbu da se razidu. Sud nije mogao da utvrdi vezu između okupljenih građana i organizacije skupa od strane okrivljenih 19. marta 2022. godine. Postupajući u skladu sa slobodnim sudijskim uverenjem i načelom in dubio pro reo, sud je doneo oslobađajuću presudu.

Većina oslobađajućih presuda u postupcima protiv udruženja „Istinoljublje” zasnovana je na pravilima o teretu dokazivanja, pri čemu je uočeno da se policijski službenici pozivani kao svedoci često nisu odazivali na pozive suda.

## **PREKRŠAJNI SUD U ŠAPCU**

### **Presuda PR 626/22 kao primer dobre prakse**

Prekršajni sud u Šapcu doneo je oslobađajuću presudu broj 626/22 kojom je konstatovao da delo koje se okrivljenom stavlja na teret nije prekršaj. Okrivljenom je izdat prekršajni nalog zbog prekršaja iz člana 333 stav 1 tačka 51 Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima i to prilikom ekoloških protesta protiv kompanije Rio Tinto. Okrivljeni je negirao krivicu jer je izrazio protest mirnim okupljanjem sa ostalim građanima, što je bio jedini način da se pomenutoj kompaniji uskrati izdavanje dozvole za eksploataciju litijuma. U obrazloženju oslobađajuće odluke, Prekršajni sud u Šapcu citirao je odredbe Ustava Republike Srbije, kao i Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, i to one odredbe ovih dokumenata koje se odnose na slobodu okupljanja i slobodu udruživanja, kao i striktne uslove pod kojima se ove slobode mogu ograničiti. Sud je naveo da je okrivljeni kritičnom prilikom praktikovao prava na slobodu okupljanja, ali i prava na slobodu mišljenja i izražavanja, te je citirao odredbe Ustava i Evropske konvencije koje garantuju ovo pravo okrivljenom.

Sud ukazuje na to da je okrivljeni kritičnom prilikom, zajedno sa drugim okupljenim građanima, ostvarivao Ustavom zagarantovano pravo na mirno okupljanje, sa ciljem da iznese svoje mišljenje i izrazi neslaganje sa radom kompanije Rio Tinto. Po uverenju suda, okrivljeni nije postupao protivpravno, jer je na Ustavom dozvoljen način, mirnim putem, zajedno sa drugim prisutnim građanima izrazio svoje neslaganje sa radom navedene kompanije, što je njegovo ustavno pravo, kao i pravo garantovano Evropskom konvencijom i drugim međunarodnim dokumentima (Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima član 20, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima član 21 i član 22, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima član 8, itd.).

Sud je citirao presude Evropskog suda za ljudska prava koje se odnose na slobodu izražavanja, zaštitu slobode izražavanja mišljenja, kao i one koje se tiču javnog okupljanja i obaveze javnih vlasti da pokažu toleranciju prema mirnim okupljanjima građana.

Sud je u ovoj presudi na kraju ukazao na obavezu države da svima koji su u njenoj nadležnosti osigura realizaciju prava sadržanih u Evropskoj konvenciji i analizirao postupak policije kao organa vlasti. S tim u vezi, sud je naveo da je u konkretnom slučaju izostala opredeljenost države za poštovanje vladavine prava i zaštitu osnovnih sloboda, jer izdavanje prekršajnog naloga u konkretnom slučaju predstavlja nedopušteno mešanje države u realizaciju osnovnih ljudskih prava usmereno na zastrašivanje građana novčanim kažnjavanjem, čime se građani zapravo destimulišu da ostvaruju svoja zagarantovana prava na slobodu okupljanja i slobodu izražavanja. Sud je podsetio i na praksu Evropskog suda da i iznenadna i spontana okupljanja uživaju zaštitu člana 11 Evropske konvencije.

## PREKRŠAJNI APELACIONI SUD

Prekršajni apelacioni sud doneo je niz značajnih presuda u oblasti slobode okupljanja. Posebno se izdvaja ustaljena sudska praksa kojom je potvrđeno tumačenje člana 10 Zakona o javnom okupljanju, prema kojem za postojanje prekršaja moraju biti kumulativno ispunjena tri uslova – da okrivljeni poziva, priprema i organizuje javno okupljanje. Uprkos tome što takve žalbe po pravilu nemaju izgleda za uspeh, policija redovno ulaže žalbe na oslobađajuće presude prvostepenih sudova, čime nepotrebno opterećuje sud i izlaže oslobođena lica dodatnoj šikani.

U malom broju slučajeva u kojima je Prekršajni apelacioni sud ukidao oslobađajuće presude, ukidanje je uglavnom bilo zasnovano na formalnim nedostacima u obrazloženju ili na činjenici da podnosiocu nije omogućeno da pravilno uredi zahtev. Međutim, čak i kada bi zahtev bio uređen, često ni takav, dopunjeni zahtev ne ispunjava uslove za pokretanje prekršajnog postupka. U praksi se takođe beleže slučajevi u kojima sud ne obaveštava okrivljenog o saslušanju policijskih službenika kao svedoka, niti ga upoznaje sa njihovim iskazima, čime se narušava pravo na odbranu i pravo da se izjasni o dokazima. Iako Zakon o javnom okupljanju propisuje visoke novčane kazne, nisu retki slučajevi u kojima sud izriče kazne ispod zakonskog minimuma, u iznosu od svega 20.000 dinara.

### **Sud nije vezan zakonskom kvalifikacijom iz zahteva (PRŽ broj 8945/19)**

Prekršajni apelacioni sud ukinuo je odluku Prekršajnog suda u Beogradu zbog bitnih odredaba prekršajnog postupka kojom je odbačen zahtev za pokretanje prekršajnog postupka Policijske stanice Stari grad zbog prekršaja iz člana 22 stav 1 tačka 2 Zakona o javnom okupljanju. Naime, nakon što je sud uputio dopis za uređenje zahteva, podnosilac je dostavio uređeni zahtev u kojem nedostaci nisu bili otklonjeni.

Međutim, Prekršajni apelacioni sud je zauzeo stav da činjenični opis iz zahteva sadrži elemente prekršaja iz člana 22 Zakona o javnom redu i miru, te da Prekršajni sud nije vezan zakonskom kvalifikacijom koju je naveo podnosilac.<sup>72</sup> Uprkos tome što je podnosilac istakao da će zahtev po Zakonu o javnom redu i miru podneti u posebnom postupku, a žalbeni navodi su se odnosili na Zakon o javnom okupljanju, Apelacioni sud je ocenio da se već u postojećem zahtevu nalaze dovoljno precizno opisane činjenice koje ukazuju na postojanje prekršaja iz člana 22 Zakona o javnom redu i miru, bez obzira na kvalifikaciju dela.

<sup>72</sup> Član 185 stav 6 Zakon o prekršajima



### **Povreda prava na odbranu zbog nepozivanja na saslušanje svedoka (PRŽ broj 10521/19)**

Prekršajni apelacioni sud je ukinuo presudu Prekršajnog suda u Kragujevcu kojom je okrivljeni osuđen na novčanu kaznu od 70.000 dinara za prekršaj iz člana 22 stav 1 tačka 2 Zakona o javnom okupljanju, zbog bitne povrede odredaba prekršajnog postupka i zato što činjenično stanje nije bilo pravilno i potpuno utvrđeno.

Sud je zauzeo stanovište da je prvostepeni sud time što nije pozvao okrivljenog i njegovog branioca na saslušanje policijskih službenika svedoka, te ih nije upoznao sa sadržinom njihovih iskaza, povredio pravo na odbranu, odnosno pravo da se izjasni o dokazima koji ga terete.

### **Zahtev ne može biti odbačen bez prethodnog poziva za njegovo uređenje (PRŽ 8912/22)**

Prekršajni apelacioni sud ukinuo je presudu Prekršajnog suda u Novom Pazaru kojom je kao neuređan odbačen zahtev Policijske uprave Novi Pazar za pokretanje prekršajnog postupka. U zahtevu se okrivljenom stavlja na teret izvršenje prekršaja iz člana 22 stav 1 tačka 1 Zakona o javnom okupljanju, zbog objava na društvenim mrežama kojima su građani pozivani na protest.

Prekršajni sud u Novom Pazaru odbacio je zahtev smatrajući da iz činjeničnog opisa ne proizlazi da je okrivljeni ispunio sva tri kumulativna uslova kako bi se smatrao organizatorom javnog okupljanja – da poziva, priprema i organizuje okupljanje.

Međutim, Prekršajni apelacioni sud zauzeo je stav da je prvostepeni sud, pre donošenja odluke o odbacivanju, bio dužan da podnosiocu uputi poziv za uređenje zahteva. Propuštanjem tog koraka, prema oceni Apelacionog suda, došlo je do bitne povrede odredaba prekršajnog postupka.

### **Nema organizovanja skupa bez kumulativnog ispunjenja tri uslova (PRŽ 10628/2022)**

Prekršajni apelacioni sud odbio je žalbu Policijske uprave Niš na presudu Prekršajnog suda u Nišu, kojom je odbačen zahtev za pokretanje prekršajnog postupka. Apelacioni sud potvrdio je stav prvostepenog suda da opisano ponašanje – pozivanje na javno okupljanje – samo po sebi ne predstavlja prekršaj, jer da bi neko bio smatran organizatorom neprijavljenog okupljanja, mora kumulativno da poziva, priprema i organizuje to okupljanje. Zanimljivo je da ni u preciziranom zahtevu podnosilac nije otklonio uočene nedostatke koji su uticali na odluku suda da isti odbaci.

## **Organizator nije odgovoran za postupke redara ako su preduzete sve mere zaštite (PRŽ br. 25151/23)**

Prekršajni apelacioni sud odbio je žalbu Policijske uprave – Policijske ispostave Kikinda – na presudu Prekršajnog suda u Kikindi, kojom je okrivljena oslobođena odgovornosti za prekršaj iz člana 21 stav 1 tačka 3 Zakona o javnom okupljanju. Zahtev za pokretanje prekršajnog postupka podnet je zbog toga što je tokom održavanja javnog okupljanja došlo do narušavanja javnog reda i mira, pri čemu je podnosilac zahteva naveo da je okrivljena angažovala četiri redara iz agencije za obezbeđenje, koji tokom događaja nisu primenili nijedno od svojih ovlašćenja, zbog čega je protiv njih pokrenut prekršajni postupak koji je rezultirao osuđujućom presudom. Prekršajni apelacioni sud zauzeo je stav da je okrivljena preduzela sve potrebne mere da do narušavanja javnog reda i mira ne dođe, te da se nastupanje takvih okolnosti ne može pripisati njenoj krivici.

## **Fotografije sa javnog Fejsbuk profila mogu biti dokaz (PRŽ br. 17692/23)**

Prekršajni apelacioni sud odbio je žalbu okrivljenog na presudu Prekršajnog suda u Novom Sadu, kojom je okrivljeni osuđen na novčanu kaznu od 110.000 dinara zbog prekršaja iz člana 22 stav 1 tačka 1 Zakona o javnom okupljanju, za događaj održan 21. 10. 2021. godine, dok je oslobođen odgovornosti za 39 okupljanja održanih u periodu od 22. 10. 2021. do 12. 1. 2022. godine.

Okrivljeni je u žalbi osporavao upotrebu fotografije sa svog Fejsbuk profila kao dokaza, navodeći da je za njeno korišćenje bilo neophodno prethodno utvrditi autentičnost fotografije kako bi se isključila mogućnost foto-montaže ili drugog oblika falsifikovanja. Takođe je istakao da iz same fotografije ne proizilazi ništa što bi nesumnjivo ukazivalo na to da je bio organizator javnog okupljanja.

Sud je, međutim, u obrazloženju odluke naveo da član 50 Zakona o policiji omogućava policijskim službenicima da, radi utvrđivanja postojanja elemenata kažnjivog dela, pribavljaju podatke i obaveštenja i sa Fejsbuk naloga određenog lica, ukoliko je nalog javan.

### **1..2.3. PRAVNA I STATISTIČKA ANALIZA**

#### **ZAHTEVI ZA POKRETANJE PREKRŠAJNIH POSTUPAKA**

##### **SPONTANA OKUPLJANJA I NORMATIVNI OKVIR**

Dobijeni podaci pokazuju da je policija protiv učesnika i organizatora javnih okupljanja najčešće podnosila zahteve za pokretanje prekršajnih postupaka u vezi sa održavanjem skupova bez prijave nadležnom organu.<sup>74</sup> Zakon o javnom okupljanju je po prvi put regulisao mogućnost spontanih okupljanja, kao okupljanja bez organizatora, koja predstavljaju neposrednu reakciju na određeni događaj, nakon tog događaja, koja se održavaju na otvorenom ili u zatvorenom prostoru, radi izražavanja mišljenja i stavova povodom nastalog događaja.<sup>75</sup> Zakonom je isključena mogućnost da spontano okupljanje ima organizatora.<sup>76</sup> Takvo normativno rešenje nije u skladu sa međunarodnim standardima i dovelo je do prakse procesuiranja osoba koje je policija označila kao organizatore spontanih okupljanja.<sup>77</sup>

<sup>74</sup> Član 22 st. 1 t. 2

<sup>75</sup> Član 13 st. 1 t. 4

<sup>76</sup> Član 13 st. 3

<sup>77</sup> Opšti komentar br. 37 (2020) o pravu na mirno okupljanje (član 21), Komitet UN za ljudska prava, para. 14

## NEDOSTACI U ZAHTEVIMA ZA POKRETANJE PREKRŠAJNIH POSTUPAKA

Pored toga, kada je reč o spontanim ili neprijavljenim okupljanjima, javljaju se problemi u identifikaciji stvarnih organizatora, zbog čega su često procesuirane osobe koje su tokom protesta bile najaktivnije, na primer, one koje su predvodile kolonu ili delile pozive na društvenim mrežama. Činjenični opisi u zahtevima policije često ne pružaju dovoljno osnova da bi se potvrdila tvrdnja da je određeno lice organizator u smislu zakonske definicije, odnosno da je to lice pripremalo, pozivalo i organizovalo skup. Okrivljeni koji su imali branioca i koji su ukazivali na ovaj nedostatak uglavnom su bili oslobođeni prekršajne odgovornosti. Nasuprot tome, deo okrivljenih koji nisu imali pravnu pomoć bio je osuđen, uprkos tome što je teret dokazivanja bio na policiji. Ovakvi ishodi mogu se delimično objasniti preopterećenošću sudova, nedovoljnom upućenošću u relevantnu pravnu materiju, ali i nastojanjem da se očuva dobra institucionalna saradnja sa policijom.

## SELEKTIVNO PROCESUIRANJE SPONTANIH I NEPRIJAVLJENIH SKUPOVA

Važno je napomenuti da je policija u većini slučajeva tolerisala spontane i neprijavljene skupove. Međutim, praksa procesuiranja bila je selektivna i najčešće je obuhvatala okupljanja usmerena na kritiku vlasti. Organizatori višednevnih protesta bili su posebno izloženi pritisku, jer su prekršajno gonjeni za svaki pojedinačni dan trajanja okupljanja, pa je protiv nekih od njih istovremeno vođeno i do šest prekršajnih postupaka. Ova praksa ima odvrćajući efekat na organizatore javnih okupljanja, imajući u vidu da je u svakom postupku bila zaprećena novčana kazna od 150.000 dinara, koja je, u slučaju neplaćanja u roku, mogla biti zamenjena kaznom zatvora u trajanju od 60 dana.<sup>78</sup>

Evropski sud za ljudska prava je utvrdio da zastrašujući efekat može ostati prisutan nakon oslobađanja ili odustajanja od optužbi protiv učesnika protesta, jer ih samo procesuiranje može obeshrabriti da učestvuju na sličnim skupovima (Nurettin Aldemir i drugi protiv Turske<sup>79</sup>, 2007, para. 34). Štaviše, takva aktivnost može obeshrabriti druge da učestvuju u sličnim skupovima u budućnosti (Balcık i drugi protiv Turske<sup>80</sup>, 2007, para. 41), a naknadno ukidanje novčanih kazni ne uklanja automatski zastrašujući efekat (Ujedinjena makedonska organizacija Ilinden i Ivanov protiv Bugarske<sup>81</sup>(br. 2), 2012, para. 135).

U skladu sa međunarodnim standardima slobode mirnog okupljanja, propisivanje obaveze prijave javnog okupljanja dozvoljeno je u meri u kojoj je to neophodno radi pružanja pomoći vlastima u obezbeđivanju nesmetanog održavanja mirnih skupova i zaštite prava drugih. Međutim, obaveza prijave ne sme postati cilj sama po sebi, niti se sme zloupotrebljavati u svrhu ograničavanja slobode okupljanja.<sup>82</sup>

<sup>78</sup> Član 22 Zakon o javnom okupljanju

<sup>79</sup> Evropski sud za ljudska prava, Nurettin Aldemir i drugi protiv Turske, presuda od 18. decembra 2007, predstavke br. 32124/02, 32126/02, 32129/02, 32132/02, 32133/02, 32137/02, 32138/02, 32141/02, 32143/02 i 32145/02, dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-84054>

<sup>80</sup> Evropski sud za ljudska prava, Balcık protiv Turske, presuda od 29. novembra 2007, predstavka br. 25/02, dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-83580>

<sup>81</sup> Evropski sud za ljudska prava, Stankov i Ujedinjena makedonska organizacija Ilinden protiv Bugarske, presude od 2. oktobra 2001, predstavke br. 29221/95 i 29225/95, dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-107044>

<sup>82</sup> Opšti komentar br. 37 (2020) o pravu na mirno okupljanje (član 21), Komitet UN za ljudska prava, para. 70

## DRUGI PREKRŠAJI

Važno je napomenuti da su pojedini odgovori policijskih uprava na zahteve za pristup informacijama od javnog značaja bili nepotpuni — u nekim slučajevima su, pored navođenja člana, izostavljeni stav i tačka relevantnog prekršaja, što je onemogućilo precizno utvrđivanje o kom prekršaju se radi. Prema podacima koji su ipak bili dostupni tokom istraživanja, među najčešće evidentiranim prekršajima bili su: održavanje skupa suprotno rešenju o zabrani,<sup>83</sup> neangažovanje redarske službe,<sup>84</sup> neobaveštavanje javnosti o zabrani skupa<sup>85</sup> i održavanje skupa na nedozvoljenom mestu.<sup>86</sup>

Među najčešće procesuiranim prekršajima posebno je problematično procesuiranje organizatora zbog neangažovanja redarske službe. Naime, nejasnoće u pogledu toga da li se pod tim podrazumeva angažovanje profesionalne službe ili organizacija volontera dovele su do pravne nesigurnosti i selektivnog procesuiranja organizatora javnih skupova. Ukoliko bi se ova obaveza tumačila kao obaveza angažovanja profesionalne službe, to bi predstavljalo finansijsku barijeru za slobodu okupljanja i dovelo do diskriminacije organizatora koji nemaju pristup neophodnim resursima. Štaviše, angažovanje volontera kao redara može biti i svrsishodnije, jer oni često uživaju veći autoritet među okupljenima, bolje razumeju kontekst i cilj protesta, te mogu efikasnije posredovati u napetim situacijama. Prema rečima sagovornice iz jedne organizacije civilnog društva, obaveza angažovanja privatnog obezbeđenja za organizaciju Prajda predstavlja značajnu finansijsku i organizacionu teškoću, dodatni trošak koji druge organizacije nemaju, jer njihovi skupovi ne zahtevaju takvu vrstu obezbeđenja. Ovakvu praksu potvrđuju i drugi sagovornici, koji navode da im policija nikada nije tražila angažovanje privatnog obezbeđenja, što ukazuje na selektivnu primenu ove obaveze. Osim što nameće dodatni finansijski teret, ovakvo postupanje prebacuje odgovornost države na same organizatore. Ipak, uvidom u sudsku praksu stiže se utisak da se ova obaveza uglavnom restriktivno tumači kada su u pitanju skupovi komercijalnog karaktera, poput proslava Nove godine.

Zakonom o javnom okupljanju je propisan samo jedan prekršaj za učesnike, odnosno nepostupanje učesnika po naređenju organizatora ili vođe okupljanja da napuste mesto okupljanja (član 20). Učesnici javnih okupljanja mogu odgovarati i po osnovu drugih zakona. Zakon o javnom redu i miru reguliše prekršaje i krivična dela koja se mogu desiti na javnom okupljanju. Tu spadaju nepristojno, drsko, bezobzirno ponašanje (član 8), vređanje, vršenje nasilja, pretnja ili tuča (član 9), paljenje pirotehničkih proizvoda ili pucanje (član 17), vređanje službenog lica u vršenju službene dužnosti (član 22) i ometanje službenog lica u vršenju službene dužnosti (član 23).

Važno je napomenuti da organizatori ili učesnici javnih okupljanja mogu biti izloženi različitim oblicima administrativnog pritiska, koji mogu rezultirati pokretanjem prekršajnih postupaka, iako ti postupci nisu direktno povezani sa samim okupljanjima, već predstavljaju posledicu njihovog aktivizma. Jedan od sagovornika navodi da je njegovo mikropreduzeće bilo predmet kontrole poreske inspekcije, što dovodi u vezu sa organizovanjem javnih skupova. Iako tom prilikom nisu utvrđene nepravilnosti, on takvu kontrolu doživljava kao oblik pritiska, naročito imajući u vidu da poreska inspekcija retko sprovodi kontrole nad mikropreduzećima.

<sup>83</sup> Član 22, stav 1, tačka 3

<sup>84</sup> Član 21, stav 1, tačka 3

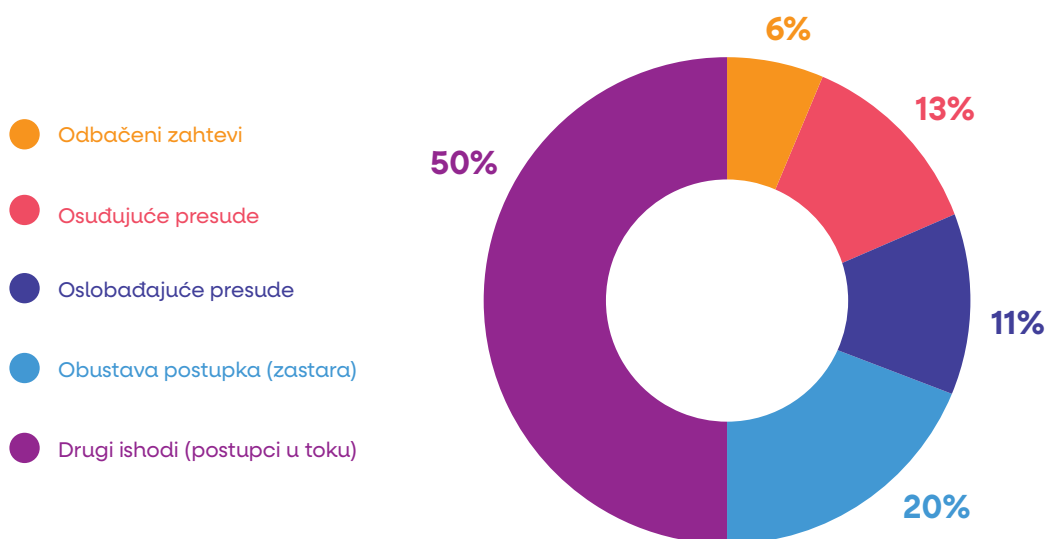
<sup>85</sup> Član 21, stav 1, tačka 2

<sup>86</sup> Član 22, stav 1, tačka 1

## STATISTIČKI PRIKAZ

Iako sud u gotovo 92% slučajeva, po podnetim zahtevima, donosi rešenje o pokretanju prekršajnog postupka, u praksi je zabeležen sve izraženiji trend odbacivanja zahteva koje podnosi policija. Ovaj pomak može biti rezultat činjenice da, u slučajevima oslobađajućih presuda ili zastarelosti postupka, troškove odbrane snosi sud, kao i zahvaljujući podršci advokature i organizacija civilnog društva, koje su omogućile da veliki broj okrivljenih ima adekvatno pravno zastupanje. Više sagovornika ističe da je prisustvo advokata bilo ključno za uspešnu odbranu. Takođe, većina navodi da je stav sudija tokom postupka bio korektan, dok pojedini ocenjuju da je u početku bio nadmen i autoritativan, ali da se promenio nakon uključivanja advokata u postupak.

### ZAKON O JAVNOM OKUPLJANJU ISHOD POKRENUTIH POSTUPAKA



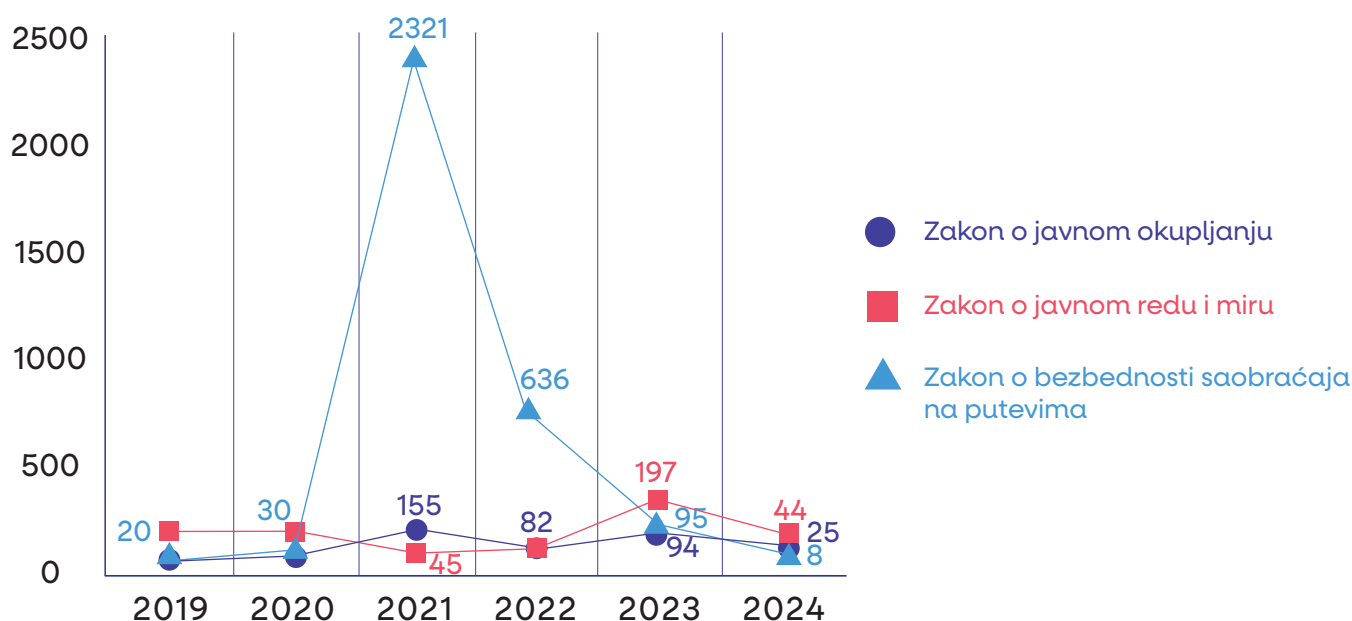
Grafikon 12: Zakon o javnom okupljanju - ishodi pokrenutih postupaka. Izvor: odgovori prekršajnih sudova

Možda najslikovitiji pokazatelj sistemskog pritiska na učesnike protesta dolazi iz analize ishoda sudskih postupaka. Gotovo polovina svih postupaka još uvek traje, što ukazuje na sporost i neefikasnost sudskog sistema. Dodatno, 20% slučajeva je obustavljeno zbog zastare, što znači da se veliki broj postupaka nikada ne završi suđenjem. Kada se ipak donesu odluke, osudjujuće presude su relativno retke (13%), dok su oslobađajuće presude još ređe. Takođe, 6% zahteva je odbačeno, što govori da su neki postupci od samog početka bili bez pravnog osnova. Prema rečima jedne sagovornice, advokatice, policija po automatizmu ulaže žalbe na oslobađajuće presude, iako te žalbe često nemaju realne izgleda za uspeh, čime se nepotrebno produžava postupak i povećavaju troškovi. Ona to tumači kao dodatni vid pritiska na okrivljene.

Broj prekršajnih postupaka koji su pokrenuti po osnovu Zakona o javnom okupljanju u periodu od 2019. do 2024. godine ukazuje na jasnu vezu između represivnih mera države i perioda intenzivnih građanskih protesta. Prema podacima dobijenim od policijskih uprava, posebno se izdvaja 2021. godina, kada je zabeležen drastičan skok u broju pokrenutih prekršajnih postupaka – čak 155 slučajeva, što je višestruko više nego u bilo kojoj drugoj godini posmatranog perioda.

Godina 2021. bila je obeležena brojnim protestima u Srbiji, uključujući masovne ekološke proteste protiv rudarenja litijuma, u vezi sa kompanijom Rio Tinto. Građani širom Srbije, uz podršku civilnog sektora, organizovali su blokade puteva, skupove i protestne šetnje u znak protivljenja štetnim ekološkim projektima i netransparentnim odlukama vlasti. Ovi protesti su dobijali na intenzitetu krajem godine, kulminirajući u decembru 2021. kada su održane velike blokade saobraćajnica širom zemlje. U tom periodu institucije su reagovalе pokretanjem velikog broja prekršajnih postupaka protiv učesnika protesta, što se jasno vidi u podacima. Zakon o javnom okupljanju bio je jedan od instrumenata koji su korišćeni za sankcionisanje građana, čime se dodatno suzbijao prostor za slobodno izražavanje i mirno okupljanje.

## PREKRŠAJNI POSTUPCI



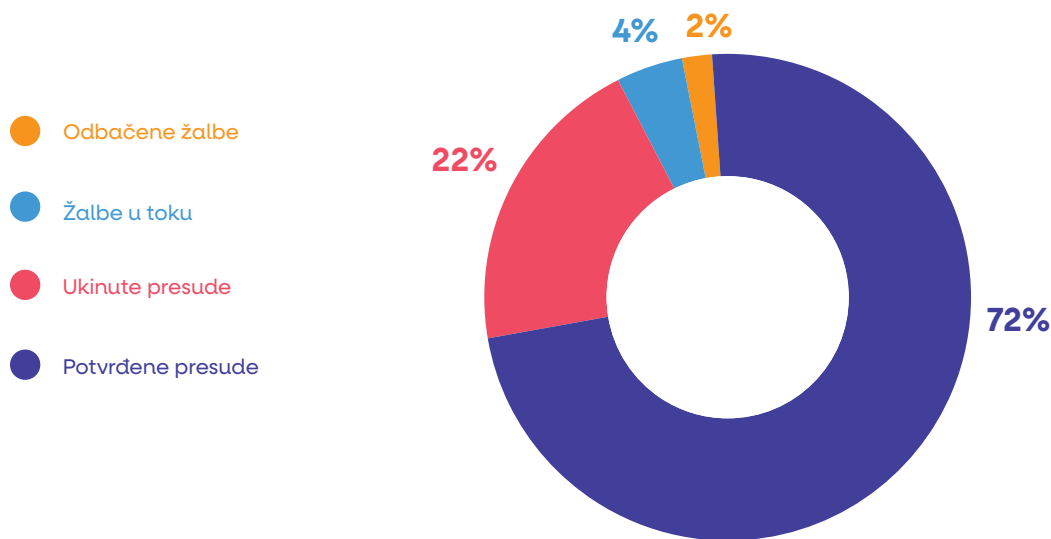
Grafikon 13: Prekršajni postupci. Izvor: odgovori policijskih uprava

Nakon tog vrhunca represije, dolazi do postepenog opadanja broja prekršajnih postupaka – 92 u 2022. i 95 u 2023. godini – što može ukazivati na blagu stabilizaciju, ali i na nastavak institucionalnog pritiska, budući da se broj postupaka zadržao znatno iznad nivoa iz 2019. i 2020. godine, kada je bilo po 29 i 30 slučajeva. U 2024. godini broj postupaka ponovo opada na 41, ali se ni tada ne vraća na preprotestne nivoe, što pokazuje dugoročne posledice represivne prakse.



Takođe, u istom periodu je beležen i znatan broj prekršajnih postupaka po osnovu Zakona o javnom redu i miru, posebno 2023. godine kada ih je bilo 197, kao i nagli porast mandatnih kazni po osnovu Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima – čak 2321 slučaj u 2021. godini, vezan za sankcionisanje blokada saobraćajnica tokom protesta. Ovo ukazuje na širu strategiju pravnog pritiska korišćenjem više zakonskih osnova kako bi se obeshrabrili protesti i građanski aktivizam.

### ZAKON O JAVNOM OKUPLJANJU ISHOD ŽALBI



Grafikon 14: Prekršajni postupci - ishodi žalbi. Izvor: odgovor Prekršajnog apelacionog suda

Ishodi žalbi pred Prekršajnim apelacionim sudom pokazuju visok udeo potvrđenih presuda (72%). Ovakav rezultat delimično je posledica prakse da policija, kao podnosilac zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, po automatizmu ulaže žalbe na prvostepene presude, bez obzira na njihovu osnovanost ili izgleda za uspeh. Presude se ukidaju u približno petini slučajeva (22%), dok je broj odluka kojima se žalbe odbacuju kao neosnovane veoma mali (2%).

Ovaj segment analize se bavi ulogom policije u obezbeđivanju i ograničavanju prava na mirno okupljanje u Republici Srbiji, kroz pregled zakonskog okvira, prakse i međunarodnih standarda. Prikazano je kako ovlašćenja policije u vezi sa javnim okupljanjima, uključujući zabranu i prekid skupa, kao i upotrebu sredstava prinude, u značajnoj meri odstupaju od međunarodnih smernica o slobodi okupljanja. Poseban fokus je stavljen na neefikasnost pravnih lekova u slučajevima zabrana, selektivnu zaštitu demonstranata, lošu komunikaciju između policije i organizatora, kao i kontroverznu upotrebu sredstava prinude, uključujući biometrijski nadzor i uređaje za emitovanje zvučnih talasa (tzv. zvučni top). Takođe, ukazuje se na nedostatke u procesuiranju nezakonitog postupanja policijskih službenika, što dodatno doprinosi atmosferi nekažnjivosti. Kroz analizu prakse nadležnih organa i sudova, identifikuju se ključne tačke neusaglašenosti sa međunarodnim obavezama Republike Srbije, naročito sa standardima Evropske konvencije o ljudskim pravima i praksom Evropskog suda za ljudska prava.

## 2.1. OVLAŠĆENJA POLICIJE

Policija ima ključnu ulogu u obezbeđivanju prava na mirno okupljanje, ali i u sprečavanju mogućih incidenata koji bi mogli ugroziti bezbednost učesnika i drugih građana. Obaveze i ovlašćenja policije u vezi sa javnim skupovima regulisani su Zakonom o javnom okupljanju,<sup>87</sup> Zakonom o policiji,<sup>88</sup> Ustavom RS,<sup>89</sup> kao i međunarodnim ratifikovanim ugovorima o ljudskim pravima.<sup>90</sup> Odredbe domaćih propisa tumače se u skladu s međunarodnim standardima koji proizilaze iz prakse tela nadležnih za nadzor nad primenom ratifikovanih međunarodnih ugovora, kao što je Evropski sud za ljudska prava.<sup>91</sup> Ovi standardi su od ključnog značaja, posebno kada se ograničavanje slobode okupljanja opravdava neodređenim pojmovima poput morala ili bezbednosti Republike Srbije.

Policijski službenici imaju obavezu da osiguraju nesmetano održavanje skupa, ali i ovlašćenja da intervenišu u slučaju kada skup postane nasilan, ugrozi javni red i mir ili se odvija suprotno zakonskim propisima.

<sup>87</sup> „Sl. glasnik RS”, br. 6/2016

<sup>88</sup> „Sl. glasnik RS”, br. 6/2016

<sup>89</sup> „Sl. glasnik RS” br. 98/2006 i 115/2021

<sup>90</sup> Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Evropska konvencija o ljudskim pravima

<sup>91</sup> Čl. 18 Ustav RS

Policija prema učesnicima skupa može primeniti sredstva prinude,<sup>92</sup> izvršiti njihovo privođenje, a u slučaju ozbiljne pretnje po bezbednost može čak narediti i prekid skupa. Međutim, svaka intervencija policije mora biti u skladu sa zakonom, usmerena ka ostvarivanju legitimnog cilja, neophodna u demokratskom društvu i srazmerna pretnji. U ovom kontekstu, neophodno je uspostaviti ravnotežu između ostvarivanja prava na slobodu okupljanja i legitimnih razloga za njegovo ograničavanje,<sup>93</sup> kao i osigurati da policija svoje dužnosti obavlja na način koji ne ugrožava demokratske vrednosti i osnovna prava građana.

## **2.1.1. ZABRANA JAVNIH OKUPLJANJA**

### **ZAKONSKI USLOVI ZA ZABRANU OKUPLJANJA**

Zakon o javnom okupljanju propisuje da okupljanje nije dozvoljeno kada postoji opasnost po bezbednost ljudi i imovine, javno zdravlje, moral, prava drugih ili bezbednost Republike Srbije; kada su ciljevi skupa usmereni na izazivanje i podsticanje na oružani sukob ili upotrebu nasilja, na kršenje ljudskih i manjinskih sloboda i prava drugih, u cilju izazivanja rasne, nacionalne, verske ili druge nejednakosti, mržnje i netolerancija; kada postoji opasnost od nasilja, uništavanja imovine ili drugih oblika narušavanja javnog reda i mira u većem obimu; ako je okupljanje suprotno odredbama Zakona o javnom okupljanju.<sup>94</sup> Policija je ovlašćena da, u slučaju da se ispuni neki od uslova, zabrani, spreči ili prekine skup. Imajući u vidu da Zakon o okupljanju predviđa zabranu okupljanja na određenim mestima i van dozvoljenog vremena (6-24 h), policija ima ovlašćenja da i ovakve skupove zabrani.

Okupljanje nije dozvoljeno na mestima na kojima, zbog svojih karakteristika ili posebne namene, postoji opasnost od ugrožavanja bezbednosti ljudi i imovine, javnog zdravlja, morala, prava drugih, ili bezbednosti Republike Srbije. U smislu ovog zakona, takvim mestima se smatraju prostori ispred zdravstvenih ustanova, škola, predškolskih ustanova, kao i ispred objekata od strateškog i posebnog značaja za odbranu i bezbednost Republike Srbije. Takođe, okupljanje nije dozvoljeno na mestima na kojima bi se njegovim održavanjem kršila ljudska i manjinska prava i slobode drugih, ugrožavao javni moral, ili na mestima koja su zatvorena za javnost.

<sup>92</sup>Poput fizičke snage, službene palice i sl.

<sup>93</sup>U skladu sa članom 54 Ustava Republike Srbije, sloboda okupljanja može biti ograničena zakonom samo ako je to neophodno radi zaštite javnog zdravlja, morala, prava drugih ili bezbednosti Republike Srbije.

<sup>94</sup>Član 8

<sup>95</sup>Članovi 15 i 17

Mogućnost da policija zabrani skup zbog nezakonitosti, odnosno neprijavljivanja u roku, nije u skladu sa međunarodnim standardima koji uključuju pretpostavku u korist mirnih okupljanja. Prema Smernicama o slobodi mirnog okupljanja<sup>96</sup> (para. 21), ovo uključuje obavezu tolerancije i uzdržanosti prema mirnim okupljanjima u situacijama kada nisu ispoštovane pravne ili administrativne procedure i formalnosti. U predmetu Oya Ataman protiv Turske<sup>97</sup> (br. 74552/01), Evropski sud za ljudska prava zaključio je da sama činjenica da okupljanje nije bilo formalno prijavljeno ne može predstavljati dovoljan osnov za njegovu zabranu, ukoliko skup nije bio nasilan.

Opšte zabrane mesta i vremena održavanja javnih okupljanja takođe nisu u skladu sa međunarodnim standardima. Prema Opštem komentaru br. 37 Komiteta za ljudska prava UN,<sup>98</sup> takva ograničenja mogu biti dopuštena samo izuzetno i moraju biti utemeljena na jasnim i konkretno primenjenim razlozima koji odgovaraju legitimnim ciljevima, kao što su javna bezbednost ili zaštita prava drugih. Teret dokazivanja da su ovakve restrikcije nužne i proporcionalne leži isključivo na državnim organima, i to važi od slučaja do slučaja, u skladu sa zahtevima člana 21 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

## NEDELOTVORNOST PRAVNIH LEKOVA U ZAŠTITI PRAVA

Prema Zakonu o javnom okupljanju, policija mora da donese rešenje o zabrani skupa najkasnije 96 sati pre njegovog održavanja.<sup>99</sup> Protiv tog rešenja organizator može uložiti žalbu Ministarstvu unutrašnjih poslova u roku od 24 sata, a MUP je dužan da o žalbi odluči u naredna 24 sata.<sup>100</sup> Iako zakon ne predviđa rokove za dostavljanje rešenja, u praksi se ona uglavnom uručuju na vreme.

Organizator ima pravo da podnese tužbu Upravnom sudu protiv rešenja MUP-a.<sup>101</sup> Međutim, zakon ne propisuje rok u kom sud mora da donese odluku, niti predviđa hitnost postupka, zbog čega se odluke često donose tek mesecima, pa i više od godinu dana nakon planiranog termina skupa. To čini ovaj pravni lek neefikasnim i nesaglasnim s međunarodnim standardima.

<sup>96</sup> Venice Commission and OSCE/ODIHR, 'Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition)', CDL-AD(2019)017rev, 15 July 2020, available at [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e)

<sup>97</sup> Evropski sud za ljudska prava, Oya Ataman protiv Turske, predstavka br. 74552/01, presuda od 5. decembra 2006. godine, dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-78330>

<sup>98</sup> Opšti komentar br. 37 (2020) o pravu na mirno okupljanje (član 21), Komitet UN za ljudska prava, para. 55

<sup>99</sup> Čl. 15

<sup>100</sup> Čl. 16

<sup>101</sup> Ibid.

Protiv naredbe policije o prekidu skupa ne postoji zakonom propisan pravni lek. Potpuni izostanak zakonskog pravnog leka protiv policijske naredbe o prekidu skupa predstavlja ozbiljan manjak u pravnoj zaštiti slobode okupljanja. Prekid skupa je često najdrastičnija mera, i nepostojanje pravnog sredstva za preispitivanje takve odluke dodatno ugrožava prava organizatora i učesnika. Prema Smernicama o slobodi mirnog okupljanja, sudska odluka o zabrani treba da bude doneta bez odlaganja, kako bi žalbeni postupak bio okončan pre zakazanog skupa. Takođe se ističe važnost delotvornog upravnog postupka (stav 125).

Zabrane javnih okupljanja u Srbiji koje se donose iz bezbednosnih razloga često sadrže štura i gotovo identična obrazloženja, što znatno otežava uspešno ulaganje žalbe. Policija se uglavnom poziva na mogućnost sukoba između učesnika skupa i drugih lica sa suprotnim političkim stavovima, koji bi se navodno mogli okupiti na istom mestu i u isto vreme. U pojedinim slučajevima se pominju bezbednosne procene, ali su one obično označene kao tajne i nedostupne organizatorima, kao što je bilo prilikom zabrane šetnje u okviru Evroprajd manifestacije 2022. godine.

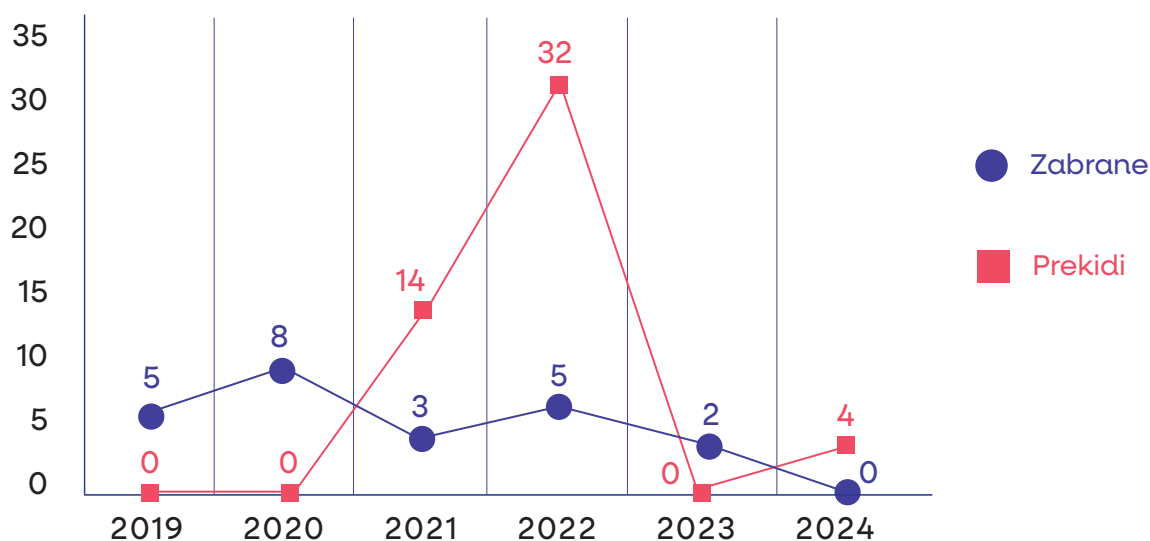
Ovakva praksa suprotna je Smernicama o slobodi mirnog okupljanja, koje zahtevaju da učesnici imaju pun pristup relevantnim dokazima, uključujući procene rizika, kako bi mogli osporiti proporcionalnost nametnutih ograničenja. Takođe se naglašava da strane u postupku treba da imaju pravo na sudsku kontrolu uskraćivanja dokaza, dok se vlastima ne sme dozvoliti da se oslanjaju na neotkrivene dokaze kao osnov za ograničavanje okupljanja (para. 127).

Prema podacima iz dobijenih odgovora policijskih uprava, u periodu od 2019. do 2024. godine policija je donela ukupno 23 rešenja o zabrani održavanja javnih skupova i organizatorima skupova izrekla 50 naredbi za prekid skupa. Po broju zabrana prednjače policijske stanice u Beogradu (17) i Valjevu (2), dok su po jednu zabranu izrekle policijske stanice u Pančevu, Sremskoj Mitrovici, Kragujevcu i Prokuplju. Naredbe za prekid skupa najčešće su izricane u Beogradu (46), dok su četiri izrečene u Jagodini, a jedna u Novom Sadu.

Iako se ne radi o formalnim zabranama, u prethodnom periodu zabeleženi su i slučajevi neformalnih pritisaka policijskih službenika usmerenih protiv učesnika i organizatora javnih okupljanja, sa ciljem da ih odvrate od organizovanja ili učešća. Na to ukazuju i svedočenja intervjuisanih aktivista koje su policijski službenici unapred upozoravali da će organizovanjem ili učestvovanjem u skupu navodno prekršiti zakon. Iako ti postupci u njihovom slučaju nisu imali željeni efekat, ne može se isključiti mogućnost da su drugi aktivisti zbog takvih upozorenja odustali od učešća u javnim skupovima.

Važno je napomenuti da je kontekst ovih pritisaka drugačiji od prakse ESLJP, prema kojoj policija ima obavezu da upozori potencijalne prekršiоce zakona radi sprečavanja nasilja, kao što je istaknuto u predmetu *Identoba i drugi protiv Gruzije*<sup>102</sup> (2015, st. 99). U tom slučaju upozorenje je bilo usmereno ka kontrademonstrantima, kako bi se sprečilo nasilje nad LGBT učesnicima skupa – dakle, s ciljem zaštite prava na okupljanje, a ne njegovog ograničavanja.

## ZAKON O JAVNOM OKUPLJANJU ZABRANE I PREKIDI



Grafikon 15: Zakon o javnom okupljanju - zabrane i prekidi. Izvor: odgovori policijskih uprava

Prema podacima iz odgovora Ministarstva unutrašnjih poslova, od stupanja na snagu Zakona o javnom okupljanju 2016. godine do 2024. godine, skoro sve žalbe na rešenja o zabrani okupljanja su odbijene, izuzev jedne.<sup>103</sup> Brojna rešenja o zabrani skupova organizacije Falun Dafa, doneta u istom periodu u različitim gradovima, sa gotovo identičnim obrazloženjima, ukazuju na to da se odluke o zabranama donose centralizovano, na nivou Ministarstva unutrašnjih poslova, a ne od strane nadležnih lokalnih policijskih stanica. Takva praksa obesmišljava ulogu Ministarstva kao drugostepenog organa i ukazuje na to da ono u postupku zaštite prava predstavlja samo dodatnu formalnu prepreku ka pristupu sudskoj kontroli.

<sup>102</sup> Evropski sud za ljudska prava, Identoba i drugi protiv Gruzije, predstavka br. 73235/12, presuda od 12. maja 2015. godine, dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-154400>

<sup>103</sup> Jedina usvojena žalba MUP-a odnosi se na protest iz 2018. godine, kada je zabrana skupa na Slaviji — prvobitno obrazložena mogućnošću sukoba sa vozačima — ukinuta pod pritiskom javnosti. Protest je organizovan zbog neispunjenog obećanja o izgradnji Doma zdravlja u naselju Stepa Stepanović.



U prilog tome govori i sagovornica iz jedne organizacije civilnog društva, koja navodi da su skupovi njene organizacije više puta zabranjeni<sup>104</sup> rešenjima gotovo identičnog sadržaja, koje nije bilo moguće uspešno osporiti, uz ocenu da je pravna zaštita spora i nedelotvorna.

Prema podacima iz odgovora Upravnog suda, u periodu od 2019. do 2024. godine ovaj sud je primio samo dve tužbe protiv rešenja o zabrani javnih okupljanja, koje je odbio 2021. i 2022. godine. Tužbe su se odnosile na zabranu skupa povodom uklanjanja murala Ratka Mladića i na zabranu šetnje u okviru manifestacije Evroprajd. Zanimljivo je da je u predmetu zabrane skupa povodom uklanjanja murala Ratka Mladića 2021. godine podnet i zahtev za odlaganje izvršenja upravnog akta, koji je sud odbacio u roku od jednog dana, dok je odluku o tužbi doneo tek nakon tri meseca i deset dana.

U slučaju zabrane šetnje u okviru manifestacije Evroprajd, Upravni sud je 2022. godine doneo odluku o odbijanju tužbe u razumnom roku, odnosno pre termina održavanja skupa. Zajedno sa odlukom o usvajanju tužbe povodom zabrane skupa Srpske radikalne stranke u selu Hrtkovci iz 2018. godine,<sup>105</sup> to su jedina dva predmeta u kojima je odluka doneta blagovremeno. Istovremeno, odluka u predmetu Hrtkovci ostaje jedina u kojoj je tužba usvojena, iako je skup po ponovljenoj prijavi ponovo zabranjen, a tužba u vezi s tom drugom zabranom potom odbijena.<sup>106</sup>

Pored toga što hitnost postupanja nije formalno propisana, razlog leži i u preopterećenosti Upravnog suda, što je dovelo do znatnog produženja vremena potrebnog za rešavanje predmeta. Kada je reč o zabrani javnih okupljanja, praksa pokazuje da sud brzo reaguje samo u slučajevima koji dobiju veliku medijsku pažnju, dok ovi predmeti uglavnom nemaju prioritet koji odražava njihovu hitnost.

Prema podacima iz odgovora Ustavnog suda, od šest ustavnih žalbi na povredu člana 54 Ustava Republike Srbije podnetih u periodu od 2016. do 2022. godine, Ustavni sud je odbacio pet. Najduže vreme odlučivanja o odbacivanju žalbe iznosilo je čak sedam godina, šest meseci i 21 dan od datuma podnošenja. Četiri žalbe su odbačene zbog neiscrpljenosti svih pravnih lekova, dok je jedna odbačena kao nepotpuna. Poput Upravnog suda, i Ustavni sud je hronično preopterećen velikim brojem predmeta, što rezultira višegodišnjim čekanjem na odluke i dovodi u pitanje njegovu delotvornost kao pravnog leka.

Jedina ustavna žalba koja je usvojena odnosila se na zabranu skupa organizacije Falun Dafa iz 2018. godine. Ustavni sud je tom prilikom utvrdio da je došlo do povrede prava na slobodu okupljanja, jer zabrana nije bila zasnovana na bezbednosnoj proceni policije.

<sup>104</sup> Rešenje o zabrani skupa uklanjanja murala Ratka Mladića, Policijska stanica Vračar, 4. novembar 2021. godine. Dostupno na: <https://yih.rs/wp-content/uploads/2021/11/YIHR-Resenje-bez-podataka.pdf>

<sup>105</sup> Zabrana se odnosila na skup Srpske radikalne stranke u Hrtkovcima, zakazan na godišnjicu ratnog zločina za koji je njen lider Vojislav Šešelj osuđen. Sud je usvojio tužbu zbog proceduralne greške u rešenju policijske stanice, ali je nova zabrana ponovljena i potvrđena od strane MUP-a i Upravnog suda.

<sup>106</sup> Podaci iz odgovora Upravnog suda na zahteve za pristup informacijama od javnog značaja iz 2023. i 2025. godine.

Naime, iz odgovora MUP-a na tužbu protiv rešenja o zabrani, koji nikada nije bio dostavljen tužiocu, niti ga je Upravni sud uzeo u obzir prilikom odlučivanja, proizlazilo je da takva bezbednosna procena nije ni postojala. U obrazloženju rešenja o zabrani skupa, MUP je tvrdio da postoji mogućnost da se u isto vreme i na istom mestu okupe i državljani Narodne Republike Kine, te da bi moglo doći do sukoba sa pristalicama Falun Dafe.<sup>107</sup> Kao osnov za tu tvrdnju, MUP se pozvao na navodno „opšte poznate činjenice”, ne nudeći konkretne dokaze.

Važno je napomenuti da je od 47 skupova koji su bili zabranjeni u periodu od 2016. godine do 2024. godine., samo manji broj organizatora iskoristio sva dostupna pravna sredstva:

38,30% uložilo je žalbu, 4,26% podnelo je tužbu Upravnom sudu, a svega 2,13% ustavnu žalbu Ustavnom sudu. Razlozi za ovako nizak nivo korišćenja pravne zaštite mogu uključivati kratke rokove za reagovanje, nedostatak pravne pomoći ili nepoverenje u efikasnost dostupnih pravnih lekova. Dodatno, u 56 slučajeva u istom periodu policija je izdala naredbu o prekidu skupa, pri čemu organizatorima nije bio dostupan nijedan pravni lek.

Zakonski okvir za zabranu javnih okupljanja u Srbiji ne obezbeđuje delotvornu pravnu zaštitu, pre svega zbog nepostojanja hitnih rokova za sudsko odlučivanje i izostanka pravnih lekova protiv prekida skupa. U praksi, zabrane se često donose bez konkretnih bezbednosnih procena, uz identična obrazloženja i centralizovano odlučivanje u MUP-u, dok sudovi retko reaguju na vreme. Sve to čini pravnu zaštitu prava na slobodu okupljanja nedelotvornom i nesaglasnom s međunarodnim standardima.

### **2.1.2. ZAŠTITA UČESNIKA MIRNIH OKUPLJANJA**

#### **DVOSTRUKA PRIRODA DRŽAVNE OBAVEZE**

Pravo na mirno okupljanje uključuje kako negativnu obavezu države da se ne meša bez opravdanja tako i pozitivnu obavezu da preduzme proaktivne mere u cilju omogućavanja ostvarivanja tog prava, uključujući zaštitu demonstranata od nasilja, čak i kada ono dolazi od trećih strana, poput kontrademonstranata. Evropski sud za ljudska prava dosledno ističe da vlasti imaju pozitivnu obavezu da omoguće održavanje skupa i da preduzmu sve razumne mere kako bi zaštitile okupljene, posebno kada se radi o nepopularnim ili manjinskim stavovima. Uloga policije je ključna u proceni rizika, obezbeđivanju prostora i regulisanju saobraćaja, uz obavezu da interveniše na način koji najmanje ograničava pravo na okupljanje.

<sup>107</sup> Falun Dafa je duhovna praksa proistekla iz kineske tradicije, od 1999. godine u Narodnoj Republici Kini se smatra zabranjenom i progovorenim organizacijom.

Vlasti imaju pozitivnu obavezu da „koriste sva moguća sredstva, na primer davanjem javnih izjava pre demonstracija da zagovaraju, bez ikakve dvosmislenosti, tolerantan, pomirljiv stav, kao i da upozore potencijalne prekršiće zakona o prirodi mogućih sankcija” (Identoba i drugi protiv Gruzije,<sup>108</sup> 2015, st. 99). Nasuprot tome, direktno opravdavanje ili umanjivanje značaja napada na učesnike protesta, kao i izjave državnih zvaničnika kojima se mirni protesti pogrešno prikazuju kao nasilni, može se smatrati podsticajem za takve postupke. Organizatori i učesnici javnih okupljanja često su meta kampanja blaćenja u provladinim tabloidima. Sagovornici navode da pokreću tužbe za povredu časti i ugleda kada su napadi usmereni na pojedince, ali ređe kada su mete organizacije, zbog nepovoljne sudske prakse u takvim slučajevima. Iako su tabloidni mediji već više puta bili tuženi i osuđeni, njihov način izveštavanja ostaje nepromenjen. Prema mišljenju sagovornika, to se može objasniti stalnom finansijskom podrškom koju dobijaju od države. Jedna sagovornica ističe da nije pokrenula tužbu protiv tabloida zbog nedostatka adekvatne advokatske podrške.

## OBAVEZE POLICIJE U OBEZBEĐIVANJU OKUPLJANJA

ESLJP je utvrdio da zabrana može imati efekat zastrašivanja čak i ako se skup naknadno odvija nesmetano od strane vlasti, na primer, kada zbog nedostatka dozvole vlasti ne bi osigurale zaštitu učesnika protesta od nasilnih kontrademonstranata (Baczkowski i drugi protiv Poljske, 2007, para. 66-68). Činjenica da skup nije formalno prijavljen ne oslobađa policiju obaveze da preduzme adekvatne mere za njegovo obezbeđenje i očuvanje javnog reda, posebno kada su informacije o njegovom održavanju bile javno dostupne, široko poznate ili lako predvidive. U takvim okolnostima, nadležni organi raspolažu dovoljnim osnovom da izvrše procenu potencijalnih bezbednosnih rizika i blagovremeno organizuju odgovarajuće mere zaštite. Od policije se očekuje da deluje proaktivno i u duhu poštovanja prava na mirno okupljanje, bez obzira na formalni status prijave skupa. Uspostavljanje neformalne, ali efikasne komunikacije sa organizatorima ovakvih okupljanja od suštinskog je značaja za preventivno delovanje i minimizaciju mogućih incidenata.

<sup>108</sup> Evropski sud za ljudska prava, Identoba i drugi protiv Gruzije, predstavka br. 73235/12, presuda od 12. maja 2015. godine, dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-154400>

<sup>109</sup> Evropski sud za ljudska prava, Bączkowski i drugi protiv Poljske, predstavka br. 1543/06, presuda od 3. maja 2007. godine, dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-80464>

<sup>110</sup> Na primer, građani su blokirali saobraćajnice tokom protesta protiv Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi, kao i tokom protesta organizovanih povodom tragedije u Novom Sadu, što je prethodno bilo najavljivano putem društvenih mreža i masmedija, ili se znalo da se blokade dešavaju svakog dana u tačno određenim terminima.

Evropski sud prepoznaje da i spontana okupljanja, iako nisu formalno prijavljena, uživaju zaštitu iz člana 11 EKLJP, posebno kada su reakcija na događaj od javnog značaja (Bukta i drugi protiv Mađarske,<sup>111</sup> 2007, para. 36). Obaveza policije obuhvata obezbeđivanje puteva i regulisanje saobraćaja tokom javnih okupljanja u pokretu, kao i skupova koji se održavaju na saobraćajnicama. Policija je dužna da usmeri i prilagodi saobraćaj kako bi obezbedila sigurnost učesnika skupa, ali i drugih učesnika u saobraćaju. Ova obaveza postoji nezavisno od pravnog statusa skupa, bilo da je skup prijavljen u skladu sa zakonom, spontan ili čak nezakonit. Iako skup može biti označen kao „nezakonit” prema domaćem zakonodavstvu, ESLJP je više puta naglasio da to samo po sebi ne opravdava njegovo raspuštanje niti uskraćivanje zaštite njegovim učesnicima (Oya Ataman protiv Turske, 2006, para. 39).

## ZAŠTITA OD KONTRADEMONSTRANATA

Policija ima obavezu da osigura pravo građana na mirno okupljanje, uključujući i zaštitu demonstranata od kontrademonstranata. U Smernicama za slobodu mirnog okupljanja se navodi da pojedinci imaju pravo da se okupe kao kontrademonstranti kako bi izrazili svoje neslaganje sa stavovima iznetim na javnom skupu. Poklapanje vremena i prostora je od suštinskog značaja za prenošenje poruke poštujući princip vida i zvuka. Jedino ograničenje je da ne bi trebalo da kontrademonstracije fizički ometaju drugi skup i da dovedu do rizika od neposrednog nasilja koje se ne može sprečiti ili ublažiti.<sup>112</sup> Iako kontraprotesti predstavljaju legitimnu formu izražavanja neslaganja, oni ne smeju prerasti u govor mržnje ili nasilje. Sud je istakao da je država propustila da omogući održavanje skupa time što nije adekvatno reagovala na homofobične verbalne napade i fizičke pritiske kontrademonstranata, čime je prekršila svoju pozitivnu obavezu iz člana 11 EKLJP (Berkman protiv Rusije,<sup>113</sup> 2020, para. 57).

Evropski sud za ljudska prava je utvrdio da vlasti imaju pozitivnu obavezu da olakšaju proteste i kontraproteste koristeći najmanje restriktivne mere (Faber protiv Mađarske, 2012,<sup>114</sup> para. 43). Vlasti takođe moraju da se pozabave govorom mržnje kontrademonstranata (Berkman protiv Rusije, 2020, para. 56) jer demonstranti imaju pravo da održe skup bez straha da će biti izloženi fizičkom nasilju od strane svojih protivnika. Pravo na kontraprotest ne može se proširiti na ometanje ostvarivanja prava na protest (Platforma „Arzte fur das Leben” protiv Austrije,<sup>115</sup> 1988, para. 32). Policija je dužna da obezbedi učesnike mirnog skupa od grupa i pojedinaca koji se protive skupu i koji bi mogli koristiti nasilje kako bi zastrašili učesnike ili pokušali da prekinu okupljanje.

<sup>111</sup> Evropski sud za ljudska prava, Bukta i drugi protiv Mađarske, predstavka br. 25691/04, presuda od 17. jula 2007. godine, dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=002-2587>

<sup>112</sup> Venice Commission and OSCE/ODIHR, 'Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition)', CDL-AD(2019)017rev, 15 July 2020, available at [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e) para. 77

<sup>113</sup> Evropski sud za ljudska prava, Berkman protiv Rusije, predstavka br. 46712/15, presuda od 1. decembra 2020. godine, dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-206266>

<sup>114</sup> Evropski sud za ljudska prava, Faber protiv Mađarske, predstavka br. 40721/08, presuda od 24. jula 2012. godine, dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-112446>

U praksi su zabeleženi slučajevi u kojima policija, zbog mogućeg sukoba između učesnika javnog okupljanja i kontrademonstranata, pribegava zabrani oba skupa<sup>116</sup> ili uvodi opštu, blanketnu zabranu svih javnih okupljanja,<sup>117</sup> što je u suprotnosti sa Smernicama za slobodu mirnog okupljanja. Ipak, policija u načelu omogućava održavanje protesta i kontraprotesta, pri čemu sprovodi svoje obaveze fizičkim razdvajanjem učesnika i uspostavljanjem komunikacije sa organizatorima. Sagovornica iz jedne organizacije civilnog društva ukazuje na to da komunikacija policijskih službenika sa kontrademonstrantima deluje neprimereno prisno, te da policija često izostavlja da interveniše u slučajevima govora mržnje od strane kontrademonstranata.

Nereagovanje policije na govor mržnje može biti taktička mera u cilju sprečavanja eskalacije sukoba, s obzirom na to da se izgređnici mogu procesuirati naknadno. Međutim, izostanak policijske reakcije na fizičko nasilje kontrademonstranata predstavlja kršenje međunarodnih standarda, Ustava i važećih zakona Republike Srbije. Tako jedan sagovornik navodi da postoji izražena razlika u postupanjima policije u Beogradu (gde su službenici iskusniji i suzdržaniji) u poređenju sa unutrašnjošću, gde ponašanje često zavisi od odnosa lokalne policije s političkim strukturama. Kao primer nereagovanja policije, sagovornik navodi incident na mostu u Šapcu, kada je pokušano razbijanje blokade bagerom, dok je policija stajala 30 metara dalje i nije intervenisala.<sup>118</sup> Slično tome, sagovornica iz jedne organizacije civilnog društva pominje slučaj tokom festivala Mirdita, kada je grupa učesnika bila zaključana katancima u prostoru u kojem se festival održavao, a policija ni tada nije reagovala.<sup>119</sup>

<sup>115</sup>Evropski sud za ljudska prava, Platforma „Ärzte für das Leben“ protiv Austrije, predstavka br. 10126/82, presuda od 21. juna 1988. godine, dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57558>

<sup>116</sup>RTV, MUP zabranio šetnje Evroprajda i antiglobalista; Miletić: Šetaćemo, bez obzira na sve. Dostupno na: [https://www.rtv.rs/sr\\_lat/drustvo/mup-zabranio-setnje-evroprajda-i-antiglobalista;-miletic-setacemo-bez-obzira-na-sve\\_1373362.html](https://www.rtv.rs/sr_lat/drustvo/mup-zabranio-setnje-evroprajda-i-antiglobalista;-miletic-setacemo-bez-obzira-na-sve_1373362.html)

<sup>117</sup> Policija zabranila sve sutrašnje skupove povodom Srebrenice. RTV, 10. jul 2015. Dostupno na: [https://www.rtv.rs/sr\\_lat/drustvo/policija-zabranila-sve-sutrasnje-skupove-povodom-srebrenice\\_618827.html](https://www.rtv.rs/sr_lat/drustvo/policija-zabranila-sve-sutrasnje-skupove-povodom-srebrenice_618827.html)

<sup>118</sup> Batinaši u Šapcu: Zaštitnik građana utvrdio nesavesno postupanje policije. N1, 26. novembar 2022. Dostupno na: <https://n1info.rs/vesti/batinanje-u-sapcu-zastitnik-gradjana-utvrdio-nesavesno-postupanje-policije/>

<sup>119</sup> Organizatori festivala 'Mirëdita, dobar dan' o zabrani: Država na strani huligana. Slobodna Evropa, 27. jun 2024. Dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/huligani-blokada-festival-miredita/33012090.html>

## KOMUNIKACIJA ORGANIZATORA SA POLICIJOM

U skladu sa standardima koje je utvrdio Evropski sud za ljudska prava (ESLJP), države imaju pozitivnu obavezu da obezbede efikasnu komunikaciju i koordinaciju sa organizatorima mirnih okupljanja, kako bi omogućile ostvarivanje prava iz člana 11 Evropske konvencije o ljudskim pravima. Sud posebno ističe značaj proaktivnog postupanja nadležnih službi, uključujući blagovremeno informisanje, otvoren dijalog i uspostavljanje operativne saradnje sa organizatorima (Frumkin protiv Rusije,<sup>120</sup> 2016, st. 128–129).

U praksi u Srbiji, međutim, komunikacija između organizatora i policije varira u zavisnosti od lokacije, ličnih odnosa i političkog konteksta, što dovodi do neujednačenog pristupa ostvarivanju prava na javno okupljanje.

U Beogradu, prema iskustvu više sagovornika, komunikacija sa policijom je generalno profesionalnija i organizatori često uspevaju da ostvare kontakt sa komandirima jedinica, čime se olakšava tehnička koordinacija i minimiziraju rizici. Jedna sagovornica opisuje svakodnevnu komunikaciju sa policijskim službenicima povodom školskih protesta čiju organizaciju podržavaju roditelji, i u pojedinim slučajevima uspeva da dobije operativne informacije i podršku, iako nije uvek jasno da li će policija postupati po prijavi.

Međutim, problem selektivnog i neformalnog postupanja je i dalje prisutan. Sagovornica iz jedne organizacije civilnog društva ocenjuje da se odnos policije često svodi na lični nivo i da nema dosledne institucionalne prakse, već sve zavisi od „lične procene” službenika. Kao negativan primer navodi situaciju kada su, uprkos prethodnoj najavi i obezbeđenju, učesnici festivala Merdita bili izloženi napadu huligana bez odgovarajuće reakcije policije.

Dodatno, neki aktivisti, neosnovano optuženi da su organizatori, ukazuju na odsustvo transparentnosti u komunikaciji. Jedna sagovornica navodi slučaj u kojem su joj policijski službenici došli na kućnu adresu da je upozore da ne učestvuje u protestu, ali su odbili da kažu po čijem nalogu postupaju. Iako je policajce prepoznala, ovakvo netransparentno postupanje dodatno je pojačalo osećaj nelagode i nesigurnosti.

ESLJP je u više presuda istakao da vlasti imaju obavezu da komuniciraju sa organizatorima protesta kako bi se prevenirali incidenti i obezbedilo ostvarivanje prava na mirno okupljanje (Stankov i UMO Ilinden protiv Bugarske,<sup>121</sup> 2001; Oya Ataman protiv Turske,<sup>122</sup> 2006). Uspostavljanje blagovremene i profesionalne komunikacije, čak i kada skup nije formalno prijavljen, smatra se ključnim instrumentom za balansiranje prava i javne bezbednosti. Propuštanje da se ova obaveza ispuni, ili njeno selektivno izvršavanje, može se tumačiti kao oblik indirektno opstrukcije ostvarivanja prava na okupljanje.

<sup>120</sup> Evropski sud za ljudska prava, Frumkin protiv Rusije, predstavka br. 74568/12, presuda od 5. januara 2016. godine, dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-159762>



## PROCENA BEZBEDNOSNOG RIZIKA

Sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava postavlja okvir za vlasti koje vrše procenu rizika. Sud je utvrdio da samo postojanje apstraktnog rizika nije dovoljno za zabranu događaja. Vlasti moraju da naprave konkretne procene potencijalnih razmera poremećaja kako bi procenile resurse neophodne za neutralisanje pretnje od nasilnih sukoba (Faber protiv Mađarske, 2012,<sup>123</sup> para. 40; Barankevič protiv Rusije, 2007,<sup>124</sup> para. 33). U predmetu Stankov i Ujedinjena makedonska organizacija Ilinden protiv Bugarske,<sup>125</sup> sud je primetio važnost mogućnosti da se čuju različiti stavovi o pitanjima koja vređaju osetljivost većine, a koja bi bila uskraćena ako bi svaka verovatnoća napetosti i žestoke razmene na skupu rezultirala zabranom (para. 107). Jedna od dužnosti vlasti je da komunicira sa liderima protesta i posreduje u dijalogu kako bi se sprečili mogući poremećaji (Frumkin protiv Rusije,<sup>126</sup> 2016, para. 128-129). Pozitivna obaveza vlasti je da efikasno obezbede uživanje prava na mirno okupljanje, posebno kada su u pitanju ljudi koji imaju nepopularne stavove ili pripadaju manjinama (Bączkowski i drugi protiv Poljske,<sup>127</sup> 2007, para. 64), posebno LGBT okupljanja, i obuhvata obaveze pre i tokom mitinga.

Sagovornik iz jedne organizacije civilnog društva ukazuje na to da zabrane javnih okupljanja često nisu adekvatno obrazložene, da su obrazloženja identična, te da sam rizik, koji je prisutan kod svakog skupa, ne može sam po sebi predstavljati dovoljan razlog za zabranu. Prema njegovom mišljenju, postojanje bezbednosnog rizika mora biti konkretno i uverljivo obrazloženo, na primer ukazivanjem na postojanje priprema za izvršenje krivičnih dela.

Problemi u vezi sa postojanjem i dostupnošću procene bezbednosnog rizika jasno su vidljivi u praksi Ustavnog suda. To potvrđuje odluka kojom je usvojena ustavna žalba Falun Dafe povodom zabrane skupa iz 2018. godine. Iz odgovora MUP-a na tužbu Upravnom sudu, koji nije bio dostavljen tužiocu, niti ga je sud razmatrao, proizilazi da bezbednosna procena uopšte nije postojala. U slučaju zabrane šetnje u okviru manifestacije Evroprajd 2022. godine, bezbednosna procena bila je proglašena tajnom i ostala je nedostupna organizatorima.

<sup>121</sup> Evropski sud za ljudska prava, Stankov i UMO Ilinden protiv Bugarske, predstavke br. 29221/95 i 29225/95, presuda od 2. oktobra 2001. godine, dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-59689>

<sup>122</sup> Evropski sud za ljudska prava, Oya Ataman protiv Turske, predstavka br. 74552/01, presuda od 5. decembra 2006. godine, dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-78393>

<sup>123</sup> Evropski sud za ljudska prava, Faber protiv Mađarske, predstavka br. 40721/08, presuda od 24. jula 2012. godine, dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-112446>

<sup>124</sup> Evropski sud za ljudska prava, Barankevich protiv Rusije, predstavka br. 10519/03, presuda od 26. jula 2007. godine, para. 33, dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-81766>

<sup>125</sup> Evropski sud za ljudska prava, Stankov i UMO Ilinden protiv Bugarske, predstavke br. 29221/95 i 29225/95, presuda od 2. oktobra 2001. godine, dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-59689>

<sup>126</sup> Evropski sud za ljudska prava, Frumkin protiv Rusije, predstavka br. 74568/12, presuda od 5. januara 2016. godine, dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-159762>

<sup>127</sup> Evropski sud za ljudska prava, Bączkowski i drugi protiv Poljske, predstavka br. 1543/06, presuda od 3. maja 2007. godine, dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-80464>

Prema *Smernicama za slobodu mirnog okupljanja* (para. 172), snimanje u svrhu identifikacije, uključujući biometrijsko prepoznavanje lica, trebalo bi da bude ograničeno isključivo na situacije u kojima postoji osnovana sumnja da je učinjeno krivično delo. Takođe, ističe se da samo prisustvo kamera i potencijal za snimanje može imati zastrašujući efekat koji odvraća građane od učestvovanja u javnim okupljanjima.

U skladu sa navedenim smernicama, Zakon o policiji (član 52) ograničava mogućnost snimanja javnih okupljanja na situacije kada postoji realna opasnost po život, zdravlje ljudi ili imovinu. Međutim, ostaje nejasno u kojoj meri policija prilikom odlučivanja o snimanju sprovodi procenu proporcionalnosti i opravdanosti, odnosno da li postoji standardizovana metodologija u donošenju takvih odluka.

Nakon ekspresnog hapšenja osumnjičenog za smrt pešaka na Brankovom mostu 2015. godine, koji je prethodno pobegao u Kinu (tzv. „slučaj kantrimen”), vlasti u Srbiji su, bez prethodno uspostavljenog zakonskog okvira, odlučile da implementiraju masovni sistem biometrijskog nadzora kineske kompanije Huawei. Iako pokušaji legalizacije biometrijskog nadzora kroz nacрте Zakona o unutrašnjim poslovima nisu prošli zakonodavnu proceduru, oba puta su povučeni u poslednjem trenutku, sistem je ostao instaliran.<sup>128</sup>

Već sama mogućnost postojanja i aktivacije takvog nadzora, bez jasne pravne regulative i nezavisne kontrole, ima potencijal da utiče na ponašanje građana i obeshrabri ih da učestvuju u protestima, što predstavlja ozbiljnu pretnju pravu na slobodu javnog okupljanja.

Zbog nepostojanja pravnog okvira, podaci dobijeni putem biometrijskog video-nadzora ne mogu biti upotrebljeni kao dokazi u sudskim postupcima. Ipak, nije isključena njihova upotreba za potrebe prikupljanja operativnih podataka u policijskoj obradi.

Organizacija Amnesty International upozorila je na mogućnost da je policija koristila biometrijski video-nadzor u nadziranju protestnih aktivnosti.<sup>129</sup> Posebno zabrinjava navodna upotreba tog sistema tokom blokada puteva krajem 2021. godine radi identifikacije demonstranata. Nadzorni postupak, koji je u vezi sa ovim sproveo *Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti*, bio je usmeren samo na korišćenje ručnih radio-veza (voki-tokija) među policijskim službenicima, dok je masovni sistem video-nadzora ostao van dometa provere, što dodatno pojačava zabrinutost zbog netransparentnosti i mogućih zloupotreba.<sup>130</sup>

<sup>128</sup> Hiljade kamera - Pokret za kontrolu nad video-nadzorom, dostupno na: <https://hiljade.kamera.rs/sr/pocetna/>

<sup>129</sup> Serbia: Violent police crackdown against COVID-19 lockdown protesters must stop Amnesty International, dostupno na: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/07/serbia-violent-police-crackdown-against-covid-19-lockdown-protesters-must-stop/>

<sup>130</sup> Poverenik sproveo postupak nadzora u MUP, povodom sumnji na upotrebu tehnologije za prepoznavanje lica (Facial Recognition Technology). Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

## ZAKONSKI USLOVI ZA UPOTREBU SREDSTAVA PRINUDE

Policijski službenici mogu koristiti sredstva prinude protiv učesnika protesta samo onda kada zadatak ne može biti izvršen na drugi način, pri čemu moraju postupati suzdržano i srazmerno pretnji ili prekršaju koji se sprečava.<sup>131</sup> Policija može narediti grupi da se razide ako je okupljanje nezakonito, nasilno ili preti narušavanju javnog reda. Ako se grupa ne povinuje, mogu se koristiti sredstva prinude poput fizičke snage, službene palice, suzavca, službenih pasa, konja, kao i drugih sredstava.<sup>132</sup> Upotreba ovih sredstava mora biti odobrena od strane načelnika policijske uprave i, po pravilu, u pisanoj formi.<sup>133</sup>

Fizička snaga ne sme se koristiti protiv dece mlađe od 14 godina, trudnica, teških invalida i očigledno bolesnih osoba, osim ako predstavljaju neposrednu pretnju oružjem.<sup>134</sup> Suzavci se ne koriste u blizini škola, bolnica i zapaljivih materijala.<sup>135</sup> Upotreba vatrenog oružja dozvoljena je samo ako su iscrpljena sva druga sredstva, a život je ugrožen.<sup>136</sup>

Svaka upotreba sredstava prinude zahteva pisani izveštaj u roku od 24 sata.<sup>137</sup> Policijski službenik ne odgovara ako je prinuda korišćena u skladu sa zakonom, a Ministarstvo mu pruža pravnu pomoć u slučaju postupka protiv njega.<sup>138</sup>

Sredstva prinude na protestima se koriste postepeno i uz jasno definisane uslove, s ciljem zaštite javnog reda, uz minimalne štetne posledice. Policija je dužna da pre upotrebe prinude upozori građane i da primeni najblaže sredstvo koje može postići zakoniti cilj.<sup>139</sup>

Prilikom upotrebe sredstava prinude ovlašćeno službeno lice će za svaku pojedinačnu situaciju procenjivati da li postoji realna i praktična potreba za upotrebom sredstava prinude, a u slučaju da ona postoji, upotrebiće srazmernu silu, odnosno ono sredstvo prinude i na način koji odgovara vrsti i intenzitetu suprotstavljanja lica merama i radnjama koje nalaže ovlašćeno službeno lice u izvršavanju službenih zadataka.

U izvršavanju službenih zadataka, zavisno od situacije, ovlašćeno službeno lice će uvek nastojati da sredstva prinude upotrebljava postupno, odnosno od najlakšeg prema težim sredstvima prinude, nastojeći da to u svakom slučaju bude minimum neophodne sile.<sup>140</sup>

<sup>131</sup> Član 105 Zakon o policiji

<sup>132</sup> Član 106, stav 2

<sup>133</sup> Član 106, stav 3

<sup>134</sup> Član 107

<sup>135</sup> Član 122, stav 3

<sup>136</sup> Član 124

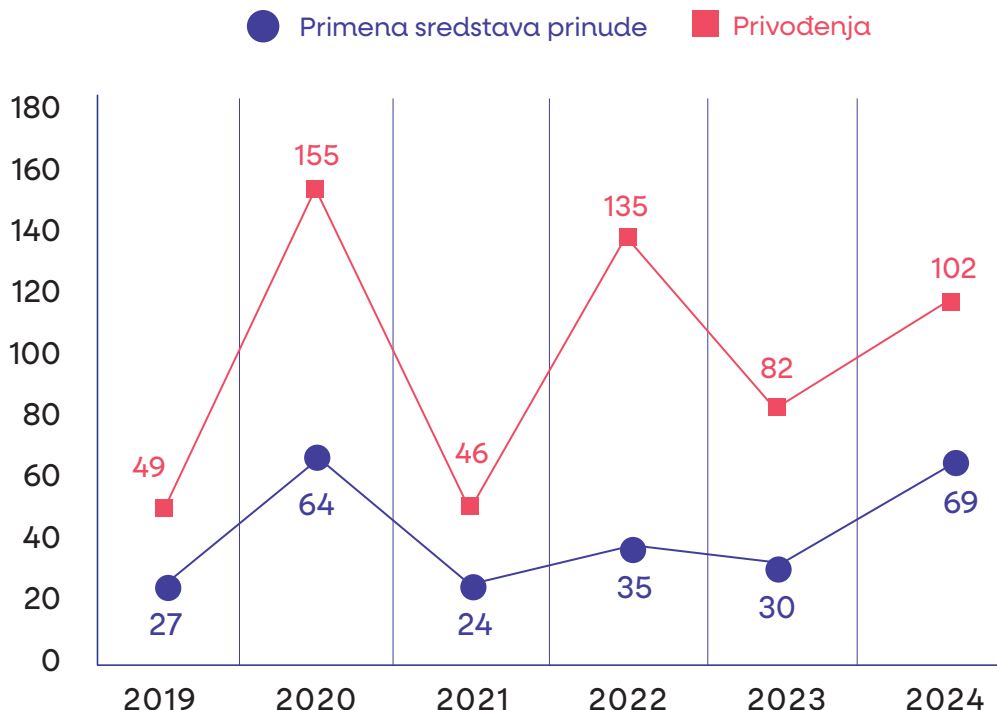
<sup>137</sup> Član 108, stav 1

<sup>138</sup> Član 109, stav 1 i 2

<sup>139</sup> Član 105, stav 3

<sup>140</sup> Pravilnik o uslovima i načinu upotrebe sredstava prinude („Sl. glasnik RS”, br. 133/2004)

## ZAKON O JAVNOM OKUPLJANJU SREDSTVA PRINUDE, PRIVOĐENJE



Grafikon 16: Zakon o javnom okupljanju - sredstva prinude i privođenje. Izvor: odgovori policijskih uprava

Prema podacima policijskih uprava, sredstva prinude se retko primenjuju, a kada do njihove upotrebe dođe, najčešće se radi o fizičkoj snazi i sredstvima za vezivanje. Izuzetak predstavljaju julski protesti 2020. godine, tokom kojih su upotrebljena gotovo sva sredstva koja policija ima na raspolaganju — uključujući suzavac, pendreke i konjicu.<sup>141</sup> U 2020. godini evidentirana su 64 slučaja upotrebe sile od strane policije, što je znatno više nego u narednim godinama.

Intervencije su bile izuzetno nasilne, često i prema građanima koji nisu pružali otpor, uključujući prolaznike. Takva reakcija policije naišla je na široku osudu domaće i međunarodne javnosti, jer je ukazivala na nesrazmernu upotrebu sile i ozbiljno ugrožavanje prava na mirno okupljanje i slobodu izražavanja. Uprkos brojnim izveštajima o policijskoj brutalnosti, institucionalni mehanizmi kontrole i sankcionisanja odgovornih izostali su, što dodatno doprinosi atmosferi nekažnjivosti i podstiče nepoverenje u institucije. Sagovornik iz jedne organizacije civilnog društva kritikuje činjenicu da žrtve torture moraju same da pokreću dugotrajne i skupe parnične postupke kako bi dobile pravdu, umesto da im se obezbedi delotvoran vansudski mehanizam reparacije.

<sup>141</sup> BBC News na srpskom, Srbija i julski protesti – godinu dana kasnije: „Fizički sam se oporavio od batina, ali nisam siguran da li ću moći psihički”, 7. jul 2021. Dostupno na: <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-57751545>

Privođenja građana u vezi sa protestima bila su učestala tokom posmatranog perioda, a sve češće su se odnosila na učesnike javnih okupljanja protiv kojih se pokreću postupci zbog sumnje da su izvršili krivično delo pozivanja na nasilnu promenu ustavnog uređenja. Ova kvalifikacija koristi se i kao osnov za uključivanje Bezbednosno-informativne agencije (BIA) u postupke zadržavanja građana.

Zajednička karakteristika ovih slučajeva jeste odbijanje službenih lica da privedenim osobama saopšte razloge lišenja slobode i informaciju o mestu na koje ih vode. Dodatnu zabrinutost izaziva postupanje pripadnika BIA, koji deluju u civilu i koriste neoznačena vozila, što onemogućava jasnu identifikaciju i značajno otežava ostvarivanje prava pritvorenih lica.

O načinu postupanja svedoči i jedan od sagovornika koji je 2023. godine priveden pod sumnjom na pozivanje na nasilnu promenu ustavnog uređenja i pozivanje na ubistvo najviših državnih funkcionera. Prema njegovim navodima, policija nije želela da saopšti ni njemu ni članovima njegove porodice razloge privođenja niti gde ga vode, dok su mu službene značke pokazane tek na trenutak, zbog čega je izrazio sumnju u njihovu autentičnost. Nakon promišljanja, motivisan brigom za zdravlje i uslovima u pritvoru, pristao je da potpiše sporazum o priznanju krivičnog dela. Navodi da je vest o tome objavljena u tabloidu čak pre nego što je ušao u kancelariju tužioca.

Slično iskustvo imao je drugi sagovornik tokom protesta na Trgu republike. On tvrdi da je, nakon što je zatražio da mu se objasni razlog i mesto privođenja, bio fizički zlostavljan u vozilu BIA. Navodi da mu je tokom transporta glava nasilno gurana u staklo, čupana mu je brada i da su mu upućivane ozbiljne pretnje, uključujući i pretnju da će mu „u tri ujutru upasti u kuću i prisloniti pušku na čelo”. Ranije iste godine, u njegov stan je upala policija naoružana dugim cevima i opremljena balističkim štitovima, pod izgovorom da postoji sumnja da je izvršio krivično delo pozivanja na nasilnu promenu ustavnog uređenja, pri čemu su zatekli članove njegove porodice. Jedna sagovornica je privedena i saslušavana u zgradi bez oznaka u Čačku zbog pozivanja na nasilnu promenu ustavnog uređenja.

Sumnja u identitet lica koja vrše privođenje prisutna je u javnom diskursu još od upotrebe policajaca u civilu tokom julskih protesta protiv kovid 19 mera, kada su se u javnosti pojavili navodi da je reč o pripadnicima kriminalnih grupa koje su, prema tim tvrdnjama, angažovane od strane države radi gušenja protesta. Kontinuirano tolerisanje nasilja od strane kontrademonstranata, upotreba policajaca u civilu i njihovo naizgled koordinisano delovanje sa uniformisanim službenicima ozbiljno su narušili poverenje javnosti u nepristrasnost, profesionalizam i zakonitost rada policije. Sagovornik iz jedne organizacije civilnog društva izražava duboko nepoverenje u zvanična saopštenja policije, navodeći primer smrti osobe u pritvoru u Boru,<sup>142</sup> za koju je zvanično saopšteno da je posledica prirodne smrti, iako su na telu postojali jasni znaci torture.

<sup>142</sup> Direktno.rs, MUP ćuti skoro pola godine: Ko je kriv za smrtonosno batinanje u policijskoj stanici u Boru?, objavljeno 26. septembra 2024, dostupno na:

<https://direktno.rs/vesti/hronika/555962/bor-policija-batinanje-preminuo-nasilnom-smrcu.html>

Uprkos tome što se većina sredstava prinude retko primenjuje u praksi, jer za tim nije bilo objektivne potrebe, 2022. godine predloženo je vraćanje gumenih metaka koji su bili izbačeni iz upotrebe, kao i uvođenje novih sredstava prinude. Nacrt Zakona o unutrašnjim poslovima iz te godine izazvao je velike kontroverze u stručnoj javnosti, jer je predviđao uvođenje novih sredstava, poput uređaja za emitovanje zvučnih talasa (tzv. zvučni top) i sredstva za trenutno vezivanje koje ispaljuje kanap s metalnim krajevima, obavijajući se oko osobe u bekstvu.<sup>143</sup> Nakon protesta organizacija civilnog društva, ova sredstva prinude uklonjena su iz Nacrta. Istovremeno, u javnosti su se pojavile informacije da je policija već nabavila i testirala tzv. zvučni top, iako njegova upotreba u tom trenutku nije bila zakonski regulisana.<sup>144</sup>

Pitanje upotrebe ovih sredstava ponovo je aktuelizovano nakon incidenta na protestu 15. marta 2025. godine u Beogradu, kada je, kao posledica navodne upotrebe zvučnog udara, veliki broj građana iskusio fizičke i psihičke simptome, a mnogi su zadobili povrede usled stampea koji je usledio.<sup>145</sup> Nakon inicijalnog negiranja da Srbija poseduje ove uređaje, ministar unutrašnjih poslova je otkrio da je 2022. godine nabavljeno 16 komada, ali da se oni nalaze u skladištu i nisu u upotrebi. Međutim, nakon što je tokom protesta objavljena fotografija jednog od uređaja montiranog na vozilu Žandarmerije, ministar je naveo da se uređaji ipak koriste, ali isključivo kao zvučnici za saopštavanje policijskih naređenja.<sup>146</sup>

Organizacije civilnog društva pružile su pravnu i psihološku pomoć velikom broju građana i sačinile bazu podataka sa 3.032 svedočanstva osoba koje su pretrpele posledice dejstva zvučnog topa.<sup>147</sup> Nakon što se 47 građana, koji su pretrpeli posledice upotrebe ovog sredstva, obratilo Evropskom sudu za ljudska prava, Sud je doneo privremenu meru kojom je naložio Srbiji da se suzdrži od dalje upotrebe zvučnog topa i pozvao podnosiocce da podnesu predstavke.

<sup>143</sup> Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima, 12. decembar 2022, dostupno na: <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/121222/121222-vest13.html>

<sup>144</sup> Direktno.rs, Velika tajna MUP-a: Policija kupila nehumano oružje, poznato kao ZVUČNI TOP, 16. decembar 2021, dostupno na: <https://direktno.rs/vesti/drustvo-i-ekonomija/405786/vulin-mup-lrad-nehumano-zvucno-oruzje-.html>

<sup>145</sup> Milutin Jelić, „Zvučni top u Beogradu: Četiri moguća scenarija incidenta”, Danas, 5. april 2025, dostupno na: <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/mup-zvucni-top/>

<sup>146</sup> Uglješa Bokić, „Ima topa nema topa, u magacinu je, u stvari pored Skupštine: Dačić danima ne može da se dogovori sam sa sobom”, Danas, 19. mart 2025, dostupno na: <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/ima-topa-nema-topa-u-magacinu-je-ustvari-pored-skupstine-dacic-danima-ne-moze-da-se-dogovori-sam-sa-sobom/>

<sup>147</sup> SHARE Fondacija, ZVUK: Svedočanstva građana o incidentu tokom protesta 15. marta 2025, dostupno na: <https://zvuk.labs.rs/>



Građani su se obratili i specijalnim procedurama UN, nakon čega je šest specijalnih izvestilaca Ujedinjenih nacija uputilo zajedničku komunikaciju Republici Srbiji.<sup>149</sup> Specijalni izvestioci UN izrazili su zabrinutost zbog navoda o upotrebi zvučnog oružja tokom protesta 15. marta 2025. u Beogradu. Naveli su da raspoloživi dokazi ukazuju na to da je njegovo korišćenje izazvalo masovnu paniku i da je moglo predstavljati nezakonito razbijanje mirnog skupa, posebno jer je oružje upotrebljeno tokom minuta ćutanja za žrtve nesreće. Od Srbije su zatražene informacije o zakonskom osnovu, komandnoj odgovornosti, merama istrage i povredama izazvanim upotrebom tog sredstva.

Pred Prvim osnovnim javnim tužilaštvom u Beogradu formiran je predmet u vezi sa incidentom kada se začuo jak i neobičan zvuk koji je izazvao paniku, trčanje i zabrinutost kod građana, u okviru kojeg je 170 osoba saslušano u svojstvu oštećenih.<sup>150</sup> Međutim, zabrinjavaju pritisci na tužilaštvo, javno prejudiciranje trajanja i ishoda istrage,<sup>151</sup> kao i pretnje da će građani koji javno svedoče o posledicama incidenta biti procesuirani za izazivanje panike.<sup>152</sup> Takvo postupanje ozbiljno dovodi u pitanje mogućnost sprovođenja delotvorne, nezavisne i nepristrasne istrage.

#### **2.1.4. PROCESUIRANJE POLICIJSKIH SLUŽBENIKA**

Za ocenu postupanja policije tokom protesta od ključnog je značaja postojanje delotvornog mehanizma za sankcionisanje nezakonitog ponašanja policijskih službenika kako u zakonskoj regulativi tako i u praksi. Pored mogućnosti krivičnog gonjenja za različita dela koja policijski službenici mogu počinuti u vezi sa javnim okupljanjem, poput zlostavljanja i mučenja<sup>153</sup> ili sprečavanja održavanja javnog skupa,<sup>154</sup> oni mogu snositi i disciplinsku odgovornost.

Naime, Zakon o policiji predviđa mogućnost da pritužbu može podneti svako lice koje smatra da su mu postupanjem ili propuštanjem postupanja zaposlenog u vršenju službenih zadataka povređena ljudska i manjinska prava i slobode, u roku od 30 dana od dana kada se pritužena radnja dogodila.<sup>155</sup> Pritužbeni postupak se okončava u roku od 30 dana od prijema pritužbe.<sup>156</sup>

<sup>148</sup> Specijalnog izvestioca za prava na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja; Specijalnog izvestioca za pravo na obrazovanje; Specijalnog izvestioca za unapređenje i zaštitu prava na slobodu mišljenja i izražavanja; Specijalnog izvestioca za pravo svakoga na uživanje najvišeg dostižnog standarda fizičkog i mentalnog zdravlja; Specijalnog izvestioca za položaj branitelja ljudskih prava i Specijalnog izvestioca za mučenje i druga surova, nečovečna ili ponižavajuća postupanja ili kažnjavanja.

<sup>149</sup> „Izvestioci UN: Čini se da je upotreba zvučnog oružja izazvala masovnu paniku na protestu u Beogradu”, Radio slobodna Evropa, 5. jun 2025. Dostupno na:

<https://www.slobodnaevropa.org/a/un-izvestioci-zvucni-top-beograd-protest/33435168.html>

<sup>150</sup> „Prvo osnovno javno tužilaštvo: Saslušano 170 građana zbog slučaja 'zvučni top'”, NIN, 29. maj 2025. Dostupno na:

<https://www.nin.rs/drustvo/vesti/78860/prvo-osnovno-javno-tuzilastvo-saslusano-170-gradana-zbog-slucaja-zvucni-top>

<sup>151</sup> Radio slobodna Evropa, Vučić tvrdi da Vojska i Kobre nemaju zvučni top, najavljuje kraj istrage za 48 sati, objavljeno 17. marta 2025. Dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/vucic-protesti-zvucni-top/33350369.html>

<sup>152</sup> Više javno tužilaštvo u Beogradu, Saopštenje povodom informacija o upotrebi 'zvučnog topa' tokom protesta, objavljeno 16. marta 2025. Dostupno na: <https://beograd.vjt.rs/saopstenja/saopstenje-803/>

<sup>153</sup> Član 137 KZ

<sup>154</sup> Član 151 KZ

<sup>155</sup> Čl. 234 Zakon o policiji

<sup>156</sup> Čl. 235 st. 7 Zakon o policiji

Prema podacima iz poslednjeg objavljenog informatora o radu policije za 2022. godinu, primljeno je ukupno 1.855 pritužbi (za oko 30,5% više nego 2020. godine), po kojima je sproveden pritužbeni postupak u skladu sa članom 235 Zakona o policiji (1.206 pritužbi) i skraćeni postupak u skladu sa članom 241 Zakona o policiji (649 pritužbi). Kontekst na koji se pritužbe odnose nije objavljen, pa nije poznato koliko njih se tiče postupanja policije tokom javnih okupljanja.

Od ukupnog broja podnetih pritužbi, 1.804 pritužbe (97,2%) podnete su protiv zaposlenih u područnim policijskim upravama, a 51 pritužba (2,8%) protiv zaposlenih u sedištu Ministarstva. Od ukupno podnetih pritužbi, u toku je postupak po 284 pritužbe, dok je rešen 1.571 predmet. Od ukupno rešenih predmeta, tj. od 1.571, u 111 slučajeva utvrđeni su propusti u radu prituženika, a u 1.460 slučajeva nisu. U 223 slučaja postupak je okončan u skladu sa članom 20 Pravilnika o pritužbenom postupku u Ministarstvu, a u devet slučajeva radilo se o ponovljenim pritužbama ili o zloupotrebi prava na podnošenje pritužbe i po tim pritužbama se nije postupalo. Prema prituženicima kod kojih su utvrđeni propusti u radu podneta su 64 predloga za pokretanje disciplinskog postupka zbog lakše ili teže povrede službene dužnosti.<sup>157</sup> U informatoru nisu dostupne informacije o ishodima ovih postupaka, niti o eventualno izrečenim sankcijama.

Sagovornik iz jedne organizacije civilnog društva navodi da ne poznaje nijedan slučaj u kojem su policijski službenici disciplinski odgovarali za postupanje tokom javnih okupljanja, i dodaje da se veći broj krivičnih predmeta protiv policajaca već duže vremena nalazi u tužilaštvu. Podseća na problem identifikacije policajaca tokom julskih protesta 2020. godine zbog nedostatka identifikacionih oznaka, nakon čega je zaštitnik građana izdao preporuke, ali ističe da se situacija od tada pogoršala, policajci danas često nose maske koje dodatno otežavaju njihovu identifikaciju.

Sagovornik ukazuje i na druge situacije koje otvaraju pitanje odgovornosti policije, poput slučajeva kada policajci dozvoljavaju oštećenja objekata koje obezbeđuju, povlače se s lica mesta, a zatim se vraćaju i nasumično hapse građane. Posebno zabrinjavajućim smatra slučajeve u kojima policija lažno prikazuje sebe kao žrtvu – kao ilustraciju navodi incident ispred zgrade RTS-a, kada je jedan policajac tvrdio da su ga napali demonstranti, iako je, prema dostupnim informacijama, u pitanju bio fizički sukob između samih policijskih službenika.

Jedna sagovornica, advokatica, navodi da joj je, tokom pokušaja da stupi u kontakt sa klijentima privedenim na javnom skupu, bio onemogućen pristup, a u policijskoj stanici je fizički napadnuta od strane policijskog službenika, pri čemu je grubo izgurana. Disciplinski postupak protiv odgovornog policijskog službenika je u toku. Na osnovu iskustva u zastupanju učesnika mirnih okupljanja u prekršajnim, krivičnim i parničnim postupcima, ističe da njeni klijenti ne bi mogli da se adekvatno brane bez stručne pravne pomoći, te da uskraćivanje pristupa advokatu može imati ozbiljne posledice po zaštitu njihovih prava.

<sup>157</sup> Informator o radu Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstvo unutrašnjih poslova, septembar 2022. godine, dostupno na: <http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/fe6262bf-9374-4235-ad95-fde5e77f6ade/IOR+septembar+2022+cir.pdf?MOD=AJPERES&CVID=odFwuqN> str. 410

Uloga nezavisnih institucija, poput Zaštitnika građana i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, od suštinskog je značaja za nadzor nad postupanjem državnih organa u vezi sa ostvarivanjem i zaštitom građanskih prava, posebno prava na slobodu okupljanja. Iako Zaštitnik građana formalno raspolaže širokim ovlašćenjima, uključujući funkciju Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture, praksa pokazuje nedovoljnu aktivnost i selektivan pristup u reagovanju na kršenja prava tokom javnih skupova. Njegova reakcija na policijsko nasilje često je bila blaga i zakasnela, dok su građanska i politička prava u izveštajima ove institucije zapostavljena u korist tema koje nose manji društveni otpor. Poverenik za informacije od javnog značaja imao je konstruktivniju ulogu u nadzoru nad korišćenjem video-nadzora i tehnologije prepoznavanja lica tokom protesta, naglašavajući nedostatak pravnog okvira za ovakve prakse i rizike po pravo na privatnost. Međutim, i ovde ostaje izazov nedostatka sistemskih rešenja i zakonodavne jasnoće u domenu zaštite podataka.

### 3.1. ZAŠTITNIK GRAĐANA

Zaštitnik građana Republike Srbije je nezavisan i samostalan državni organ koji štiti prava građana i nadzire rad organa državne uprave, kao i drugih institucija i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja. Njegova nadležnost obuhvata zaštitu i unapređenje ljudskih i manjinskih prava i sloboda, kao i jačanje vladavine prava.

U kontekstu slobode okupljanja, Zaštitnik građana ima ovlašćenje da nadzire rad nadležnih organa uprave u vezi sa održavanjem javnih skupova. Građani koji smatraju da im je ovo pravo povređeno mogu podneti pritužbu, nakon čega Zaštitnik građana sprovodi ispitni postupak i preduzima odgovarajuće mere radi zaštite njihovih prava. Međutim, važno je naglasiti da on nema ovlašćenje da kontroliše rad Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava.

Zaštitniku građana mogu se obratiti i građani koji tvrde da su bili izloženi prekomernoj upotrebi sile tokom javnih skupova ili nakon privođenja. Kao Nacionalni mehanizam za prevenciju torture (NPM), Zaštitnik građana sprovodi najavljene i nenajavljene posete kazneno-popravnim ustanovama, pritvorskim jedinicama i drugim objektima u kojima se nalaze lica pod državnim nadzorom. Tokom ovih poseta ocenjuju se uslovi smeštaja i postupanje službenih lica, sa ciljem sprečavanja torture i drugih oblika nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja. Jedan od zamenika zaštitnika građana posebno je zadužen za zaštitu prava lica lišenih slobode, uključujući nadzor nad postupanjem državnih organa prema njima i predlaganje mera za poboljšanje njihovog položaja.

Tokom julskih protesta 2020. godine, ekipa Zaštitnika građana pratila je postupanje policije i obilazila policijske stanice u kojima su pritvarani učesnici protesta. Na osnovu ovih poseta sačinjen je izveštaj sa preporukama, objavljen u februaru 2021. godine.<sup>158</sup> Izveštaj je utvrdio da su policijski službenici nezakonito primenjivali silu i sredstva prinude, kao i da nisu nosili vidljive oznake za identifikaciju, što je otežalo sprovođenje delotvorne istrage. Takođe, kritikovan je rad Sektora unutrašnje kontrole MUP-a, koji je postupao isključivo po pritužbama građana, umesto da pokreće istrage po sopstvenoj inicijativi, uz značajna kašnjenja u postupanju.

Zaštitnik građana je uputio preporuku da se organizuju kontinuirane obuke za policijske službenike, kako bi njihovo postupanje bilo usklađeno sa međunarodnim standardima. Međutim, način na koji je institucija reagovala na ove događaje naišao je na kritike organizacija civilnog društva, koje su smatrale da je reakcija bila blaga i neadekvatna u odnosu na težinu povreda prava.

Zakonom o Zaštitniku građana iz 2021. godine, godišnji izveštaj ove institucije dobio je naziv „Izveštaj o radu i stanju ljudskih prava”, ali njegov sadržaj nije adekvatno prilagođen novoj formulaciji. Preporuke upućene Ministarstvu unutrašnjih poslova u poslednjim izveštajima uglavnom su bile fokusirane na prava LGBT osoba, dok su druga građanska i politička prava bila zapostavljena.

Posebno zabrinjava činjenica da je odeljak o građanskim i političkim pravima u izveštajima nakon 2019. godine znatno skraćen, te da ne sadrži detaljne podatke o stanju pojedinačnih prava, uključujući slobodu okupljanja i slobodu izražavanja.

Uprkos brojnim propustima policije tokom različitih protesta u posmatranom periodu, zaštitnik građana se retko javno oglašavao po ovom pitanju. Takođe, nije koristio svoja ovlašćenja da predloži izmene i dopune relevantnih propisa koji regulišu policijsko postupanje i zaštitu prava građana tokom javnih okupljanja.

Uprkos široko postavljenim ovlašćenjima u oblasti ljudskih prava, institucija je u svom radu i javnim nastupima bila fokusirana pretežno na prava deteta i prava žrtava porodičnog nasilja, dok su građanska i politička prava ostajala zapostavljena. Ovaj fokus delimično proizilazi iz toga što su zamenici zaštitnika građana imenovani za specifične oblasti, uključujući prava lica lišenih slobode, prava osoba sa invaliditetom, prava žrtava trgovine ljudima i prava deteta. Reč je o oblastima u kojima postoji širok društveni konsenzus, dok je uživanje građanskih i političkih prava često predmet društvene polarizacije.

U svom posebnom izveštaju o protestima iz jula 2020. godine, zaštitnik građana navodi da su njegovi timovi (Nacionalni mehanizam za prevenciju torture – NPM) prisustvovali okupljanjima od 8. do 25. jula i da su tada pratili ponašanje policije. Prema njihovim zapažanjima, protesti su uglavnom počinjali mirno, a policija je u prvim danima pokušavala da se suzdrži od upotrebe sile i delovala je uglavnom uzdržano, posebno u pokušajima da spreči nasilni ulazak u zgradu Narodne skupštine.

<sup>158</sup> Zaštitnik građana, Monitoring postupanja prema licima lišenim slobode – Tematski izveštaj: Postupanje policije prema licima lišenim slobode tokom javnih okupljanja u Beogradu, 412-81/2020 del. br. 31929, Beograd, septembar 2020. godine, dostupno na: <https://npm.ombudsman.org.rs/attachments/article/1040/Izveštaj.pdf>

Kada su napori da se situacija smiri bez sile propali, policija je ipak upotrebila sredstva prinude – palice, hemijska sredstva i službene konje – ali tek u cilju ponovnog uspostavljanja javnog reda i mira. NPM nije neposredno uočio nepravilnosti u postupanju policije, međutim, u izveštaju se ističe da nisu mogli da isprate sve situacije, upravo zbog širokog prostora na kojem su se događaji odvijali i velikog intenziteta incidenata.

Međutim, u medijima i na društvenim mrežama pojavili su se snimci koji prikazuju drugačiju sliku – među njima su i oni na kojima se vidi kako policija fizički zlostavlja građane koji ne pružaju otpor, uključujući one koji sede ili leže na zemlji. Posebnu pažnju javnosti privukao je snimak na kome dva službenika Zaštitnika građana prolaze pored mladića koji leži na ulici, dok ga više desetina policajaca udara i šutira u glavu i telo, ne reagujući na situaciju.<sup>159</sup>

Ovaj raskorak između službenog izveštaja i onoga što se vidi na snimcima otvorio je brojna pitanja o tome da li su svi aspekti događaja adekvatno obuhvaćeni i da li su mehanizmi nadzora nad radom policije bili efikasni u tim trenucima.

Dana 27. novembra 2021. godine u Šapcu je održan ekološki protest građana tokom kojeg je došlo do nasilnog incidenta kada je grupa maskiranih lica bagerom i motkama fizički nasrnula na učesnike protesta. Prema navodima iz medija, iako su brojni građani upućivali pozive policiji tražeći zaštitu, patrola se sa lica mesta povukla neposredno pre napada, a saobraćajna policija koja se nalazila u blizini nije intervenisala. Beogradski centar za ljudska prava je podneo pritužbu povodom ovog događaja, ukazujući na osnovanu sumnju da je policija postupala protivno svojoj zakonskoj dužnosti. Međutim, zaštitnik građana je tek godinu dana nakon događaja, reagujući na pritužbu, utvrdio da je postupanje policije bilo „zakasnelo, nesavesno i neefikasno”, te je preporučio pokretanje disciplinskih postupaka protiv odgovornih službenika. Zaštitnik građana je ovaj događaj i postupanje policije opisao u Godišnjem izveštaju za 2022. godinu,<sup>160</sup> ističući da je policija PU Šabac reagovala zakasnelo, nesavesno i neefikasno, što je dovelo do težeg narušavanja javnog reda i mogućeg izvršenja više krivičnih dela. Utvrđeno je i da MUP nije obezbedio snimanje poziva građana na broj 192. Zbog utvrđenih propusta upućene su preporuke, po kojima je postupljeno, osim u jednom slučaju u kome je nastupila zakonska zastarelost za postupanje.

Pritužbe su podnete Zaštitniku građana i povodom prekomerne upotrebe sile na protestu 24. 12. 2023. godine. Nesrazmerno korišćenje sredstava prinude od strane policijskih službenika prema građanima zabeleženo je na brojnim video-zapisima koji su dostupni na društvenim mrežama i u medijima.<sup>161</sup> Nemamo i dalje informaciju o tome da li je zaštitnik građana pokrenuo postupak na osnovu navoda u medijima i podnetih prijava. .

<sup>159</sup> SNews, Scene policijske brutalnosti u Beogradu (VIDEO), 8. jul 2020. Dostupno na:

<https://www.snews.rs/scene-policijske-brutalnosti-u-beogradu-video/>

<sup>160</sup> Zaštitnik građana, Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2022. godinu, 3411-56/23, del. br. 5986, Beograd, 15. mart 2023. godine. Dostupno na: <https://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/godisnji-izvestaji>

<sup>161</sup> Radio slobodna Evropa, Više od 30 uhapšenih u policijskoj akciji u Beogradu nakon protesta protiv izbornih rezultata, 24. decembar 2023. Dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/protest-rik-srbija-izbori/32745514.html>



### 3.2. POVERENIK ZA PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA I ZAŠTITU PODATAKA O LIČNOSTI

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti je samostalan i nezavisan državni organ koji vrši nadzor nad sprovođenjem Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti. Institucija Poverenika je osnovana na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja<sup>162</sup> i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti,<sup>163</sup> kao organ koji funkcioniše nezavisno i odgovara isključivo Narodnoj skupštini.

Osnovna uloga poverenika jeste da štiti prava građana u pogledu pristupa informacijama od javnog značaja i obrade ličnih podataka, kao i da nadzire zakonitost postupanja organa vlasti, pravnih i fizičkih lica koja rukuju takvim podacima. U okviru svojih ovlašćenja, poverenik sprovodi nadzorne postupke, daje mišljenja i preporuke, postupa po pritužbama građana, inicira izmene propisa i podnosi godišnje izveštaje o svom radu Narodnoj skupštini.

U kontekstu zaštite prava na slobodu okupljanja, posebno je značajna uloga Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti u oceni zakonitosti video-nadzora i primene tehnologije za prepoznavanje lica, naročito kada se ove mere koriste od strane policije tokom protesta.

U saopštenju od 18. februara 2022. godine, poverenik je izvestio o sprovedenom nadzoru u Ministarstvu unutrašnjih poslova (MUP) Republike Srbije, povodom sumnji da je tokom protesta održanih 27. novembra i 4. decembra 2021. godine korišćena tehnologija za automatsko prepoznavanje lica. Poverenik je tom prilikom utvrdio da su policijski službenici koristili uređaje HUAWEI EP821, koji, prema navodima MUP-a, nemaju hardversku ni softversku podršku za funkcionalnost prepoznavanja lica, te da su prekršajni nalozi izdavani isključivo na osnovu neposredne identifikacije lica putem ličnog dokumenta.

U izveštaju je zaključeno da nije bilo upotrebe tehnologije za prepoznavanje lica, te da takva praksa, ukoliko bi i postojala, trenutno nema pravni osnov u domaćem zakonodavstvu.<sup>164</sup>

U istom saopštenju poverenik je istakao da je za svaku upotrebu tehnologije za prepoznavanje lica od strane policije neophodno prethodno obezbediti sveobuhvatan pravni okvir, uključujući izradu procene uticaja na zaštitu podataka o ličnosti i sprovođenje odgovarajućih tehničkih, organizacionih i kadrovskih mera zaštite.

<sup>162</sup> („Sl. glasnik RS”, br. 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10)

<sup>163</sup> („Sl. glasnik RS”, br. 87/2018)

<sup>164</sup> Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Saopštenje povodom nadzora nad obradom podataka tokom protesta od 27. 11. i 4. 12. 2021, objavljeno 18. februara 2022. godine, dostupno na: <https://www.poverenik.rs/sr/>



U odgovoru koji je kancelarija Poverenika dostavila Radiju slobodna Evropa 20. septembra 2021. godine, iznet je stav da sistemska rešenja u oblasti video-nadzora u Republici Srbiji ne postoje, te da je neophodno donošenje posebnog zakona koji bi regulisao ovu oblast. Poverenik je upozorio da masovni video-nadzor, naročito kada je reč o javnim površinama i upotrebi softvera za automatsku identifikaciju lica, može da predstavlja ozbiljan rizik po pravo na privatnost, ali i šire ustavne vrednosti, uključujući dostojanstvo, slobodu kretanja, slobodu mišljenja i izražavanja, pravnu sigurnost i vladavinu prava.<sup>165</sup>

Pored toga, u publikaciji Zaštita podataka o ličnosti: Stavovi i mišljenja Poverenika, prikazan je primer nadzora u jednoj opštinskoj upravi, u kojem je utvrđeno da video-nadzor koji obuhvata i javne površine (poput trotoara, lokalnih puteva i prostora oko verskih objekata) mora biti sproveden u skladu sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti, a nadzor nad njegovom zakonitošću je u nadležnosti Poverenika. Ovaj primer ukazuje na potrebu jasnog određivanja svrhe i obima nadzora, uz poštovanje principa proporcionalnosti.<sup>166</sup>

Stavovi Poverenika potvrđuju da u Srbiji ne postoji odgovarajući pravni okvir koji bi dozvoljavao sistematski video-nadzor javnih površina u svrhu identifikacije i procesuiranja učesnika javnih okupljanja, uključujući proteste. Svaka takva praksa morala bi biti jasno i precizno regulisana zakonom, uz poštovanje načela nužnosti i srazmernosti, kao i uz punu zaštitu prava na privatnost, slobodu okupljanja i izražavanja, koja su zagarantovana kako domaćim zakonodavstvom tako i međunarodnim standardima ljudskih prava.

<sup>165</sup> RSE, Poverenik: Nema zakona koji uređuje video-nadzor javnih površina u Srbiji, 20. septembar 2021, dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/video-nadzor-srbija/31468488.html>

<sup>166</sup> Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Zaštita podataka o ličnosti: Stavovi i mišljenja Poverenika, dostupno na: <https://www.poverenik.rs/sr/tekstovi-sluzbe/1322-stavovi-i-misljenja.html>

Analiza celokupnog pravnog, institucionalnog okvira i praksi pokazuje da je ostvarivanje prava na javno okupljanje u Srbiji suočeno sa ozbiljnim i višeslojnim izazovima. Iako je ovo pravo formalno garantovano Ustavom Republike Srbije i međunarodnim ugovorima, njegovo sprovođenje u praksi je često ograničeno neodgovarajućim delovanjem državnih organa, naročito policije, pravosuđa i nezavisnih institucija. Postojeći zakonodavni okvir nije u potpunosti usklađen sa međunarodnim standardima prava na javno okupljanje, što predstavlja problem na koji ukazuju organizacije civilnog društva od samog donošenja zakona 2016. godine.

Pravosudni sistem, koji bi trebao da bude nezavisan čuvar prava i sloboda građana, neretko se pojavljuje kao akter koji omogućava represivne prakse. Posebno je zabrinjavajuća učestala praksa pokretanja krivičnih i prekršajnih postupaka bez čvrstih dokaza i bez ispunjenih procesnih pretpostavki, često sa ciljem zastrašivanja građana i gušenja političkog neslaganja. Korišćenje pritvora u ranim fazama postupka, posebno bez jasnog obrazloženja ili po automatizmu, dodatno naglašava represivni karakter pravosuđa u kontekstu okupljanja. (Zlo)upotreba krivičnog dela Pozivanje na nasilnu promenu ustavnog uređenja najviše dolazi do izražaja kada se pogleda sadržaj sporazuma o priznanju krivičnih dela koje je sud potvrdio, a koji nisu sadržali osnovne elemente propisane zakonom.

U pojedinim slučajevima, međutim, sudovi su pokazali spremnost da primene domaće i međunarodne standarde u zaštiti prava građana. Oslobođajuće presude, pozivanje na Ustav i praksu Evropskog suda za ljudska prava, te odbacivanje neosnovanih optužbi, ukazuju na to da pojedini nosioci pravosudnih funkcija prepoznaju svoju ulogu kao nezavisni korektiv sistema. Ipak, i dalje nedostaje usaglašavanje sudske prakse koja bi u potpunosti pratila međunarodne standarde, naročito praksu Evropskog suda za ljudska prava, i na ovaj način obezbedila neophodnu pravnu sigurnost građanima i građankama Srbije u oblasti prava na slobodu mirnog okupljanja. Neretko se događa da isti sud u činjenično gotovo identičnim slučajevima donese različite presude, što može da proizvede snažan osećaj nesigurnosti kod građana koji praktikuju svoje pravo na slobodu mirnog okupljanja, usled čega dođu u dodir sa pravosudnim organima.

Postupanje policije dodatno komplikuje situaciju. U značajnom broju slučajeva zabrane javnih skupova donose se bez jasne i konkretne bezbednosne procene, što otvara prostor za arbitrarnost i politizaciju odlučivanja. Istovremeno, nedostaci važećeg zakonskog okvira ograničavaju mogućnosti organizatora da efikasno koriste pravna sredstva protiv odluka o zabrani javnih okupljanja.

Policija često podnosi zahteve za pokretanje prekršajnog postupka koji ne ispunjavaju osnovne procesne pretpostavke, ali prekršajni sudovi retko takve zahteve odbacuju i postupke pokreću po inerciji. Iako se postupci najčešće završavaju oslobođajućim presudama ili obustavom zbog zastarelosti, oni ne samo da proizvode nepotrebne troškove za državni budžet, već imaju i odvrćajući efekat na ostvarivanje prava na slobodu javnog okupljanja.

Policija se po pravilu žali na presude, iako je u većini slučajeva jasno da takve žalbe nemaju realne izgleda na uspeh. Takva praksa dodatno opterećuje sudove, produžava trajanje postupaka i generiše nepotrebne troškove za pravosuđe, dok učesnici javnih okupljanja ostaju u stanju produžene pravne neizvesnosti.

U manjim sredinama aktivisti se suočavaju sa neformalnim pritiscima, zastrašivanjem i neadekvatnim reagovanjem na nasilje kontrademonstranata. Nedostatak efektivne kontrole nad policijom – kako disciplinske tako i sudske – stvara atmosferu nekažnjivosti i podriva vladavinu prava. Represivno postupanje policije, koje često prate nezakonitosti koje rezultiraju odbačajem krivičnih prijava ili oslobađajućim presudama, takođe koštaju građane Srbije koji iz budžeta snose troškove odbrane okrivljenih i osumnjičenih.

Nezavisne institucije, pre svega Zaštitnik građana i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, imaju zakonski mandat da reaguju u slučajevima kršenja prava na slobodu okupljanja i zaštitu privatnosti. Međutim, njihovo delovanje u konkretnim situacijama bilo je uglavnom pasivno, selektivno i bez vidljivih posledica. Na primer, iako je zaštitnik građana zabeležio nepravilnosti u policijskom postupanju tokom protesta 2020. godine, njegovi izveštaji nisu doveli do konkretnih sankcija niti sistemskih promena. Poverenik je prepoznao opasnosti od upotrebe biometrijskog nadzora nad demonstrantima, ali je suočen sa ograničenim zakonskim mehanizmima da to pitanje reši suštinski.

Na osnovu svedočenja aktivista iz različitih delova Srbije, jasno se uočava da se pravo na okupljanje ne ostvaruje jednako u svim sredinama. U Beogradu postoji izvesna institucionalna senzibilnost i veća izloženost javnosti, što doprinosi profesionalnijem postupanju. Nasuprot tome, u manjim gradovima i ruralnim sredinama, učesnici protesta se suočavaju sa pretnjama, pritiscima, pa i fizičkim nasiljem, dok institucije često ignorišu njihove pritužbe.

Uprkos svim ovim izazovima, građani i aktivisti ostaju istrajni u odbrani demokratskog prostora. Njihova posvećenost ukazuje na duboku potrebu za promenom i jačanjem institucija koje će služiti građanima, a ne političkim interesima. Da bi pravo na okupljanje prestalo da bude samo deklarativno, neophodne su suštinske promene u normativnom okviru, institucionalnoj praksi i društvenoj svesti o važnosti slobodnog i kritičkog izražavanja.



**YUCOM**  
Komitet pravnika  
za ljudska prava



Kingdom of the Netherlands

