



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS  
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

## ТРЕЋЕ ОДЕЉЕЊЕ

### ПРЕДМЕТ ДРУШТВО СРПСКО-КИНЕСКОГ ПРИЈАТЕЉСТВА ФДХ ПРОТИВ СРБИЈЕ

*(Представка број 54936/20)*

## ПРЕСУДА

Члан 11. • Слобода мирног окупљања • Забрана јавних протеста које је друштво подносилац представке планирало поводом наводног прогона Фалун Гонга и његових припадника у Народној Републици Кини током званичне посете председника Кине Републици Србији • Нема доказа да су домаћи органи спровели конкретне безбедносне процене пре забране јавних окупљања из разлога јавне безбедности • Наводни ризик од сукоба између супротстављених демонстраната био је спекулативне природе • Формулација решења о забрани показује да је поступак одлучивања био заснован искључиво на претпоставкама • Оспорено мешање није било „неопходно у демократском друштву“

Члан 13. (+ члан 11.) • Недостатак делотворног домаћег правног средства • Управни спор и поступак по уставној жалби били су накнадне (*post hoc*) природе

Припремио Секретаријат. Не обавезује Суд.

## СТРАЗБУР

2. јун 2026. године

*Ова пресуда ће постати правноснажна под условима из члана 44. став 2.  
Конвенције. Може бити предмет редакцијских измена.*



**У предмету Друштво српско-кинеског пријатељства ФДХ против Србије**

Европски суд за људска права (Треће одељење), на заседању Већа у саставу:

*Ioannis Ktistakis, председник,*

*Latif Hüseyinov,*

*Darian Pavli,*

*Diana Kovatcheva,*

*Úna Ní Raifeartaigh,*

*Mateja Đurović,*

*Vasilka Sancin, судије,*

*и Milan Blaško, секретар Одељења,*

Имајући у виду:

представку (број 54936/20) против Републике Србије коју је Друштво српско-кинеског пријатељства ФДХ (у даљем тексту: друштво подносилац) поднело Суду 1. децембра 2020. године у складу са чланом 34. Конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Конвенција);

одлуку да се Влади Републике Србије (у даљем тексту: Влада) достави обавештење о притужбама поднетим на основу чл. 11. и 13. Конвенције, које се односе на одлуку надлежних органа о забрани јавних протеста заказаних за 17. и 18. јун 2016. године, и да се остатак представке прогласи недопуштеним;

запажања странака;

Након већања на затвореној седници 5. маја 2026. године,

Доноси следећу пресуду, која је усвојена тог дана:

## УВОД

1. Предметна представка односи се на покушај друштва подносиоца да у Србији организује јавне протесте поводом наводног прогона Фалун Гонга и његових припадника у Народној Републици Кини. Протести, који су били заказани за 17. и 18. јун 2016. године, на крају су забрањени од стране српских власти из разлога јавне безбедности. Друштво подносилац представке притуживало се, на основу члана 11. Конвенције, да је претрпело повреду свог права на слободу мирног окупљања. Такође се притуживало по члану 13. Конвенције, у вези са чланом 11, тврдећи да није имало на располагању делотворно домаће правно средство.

## ЧИЊЕНИЦЕ

2. Друштво подносилац је организација са седиштем у Београду. Пред Судом заступао га је Комитет правника за људска права (YUCOM), невладина организација такође са седиштем у Београду.

3. Владу је заступала њихова заступница, госпођа Зорана Јадријевић Младар.

4. Релевантне чињенице у вези са предметом могу се резимирати на следећи начин.

### I. ОПШТЕ ИНФОРМАЦИЈЕ О ПРЕДМЕТУ

5. У јуну 2016. године друштво подносилац планирало је да у Београду организује три мирна окупљања у знак протеста против наводног прогона Фалун Гонга и његових припадника у Народној Републици Кини. Време одржавања ових догађаја поклапало се са званичном посетом председника Кине Републици Србији.

6. Фалун Гонг себе, између осталог, описује као духовну праксу утемељену у будистичкој традицији која пружа могућност духовног развоја<sup>1</sup>.

### II. УПРАВНИ ПОСТУПАК У ПРВОМ СТЕПЕНУ

7. Друштво подносилац је 10. јуна 2016. године обавестило Полицијску станицу Нови Београд о својој намери да 17. јуна 2016. године, у периоду од 10.00 до 18.00 часова, одржи јавно окупљање на Булевару Михајла Пупина.

8. Дана 13. јуна 2016. године друштво подносилац је поднело још два обавештења. Прво се односило на окупљање заказано за 18. јун 2016. године, у периоду од 11.30 до 13.00 часова, у Ужичкој улици (у близини Амбасаде Народне Републике Кине), које је поднето Полицијској станици Савски венац. Друго обавештење је поднето Полицијској станици Стари град и односило се на окупљање такође заказано за 18. јун 2016. године, у периоду од 18.30 до 21.00 час, на Тргу Републике у центру града.

9. Полицијске станице су донеле решења о забрани на дан пријема одговарајућих обавештења. Полицијска станица Нови Београд донела је и доставила своје решење друштву подносиоцу представке 10. јуна 2016. године, док су Полицијске станице Савски венац и Стари град донеле и доставиле своја решења 13. јуна 2016. године. У сва три случаја надлежни органи су се позвали на члан 8. Закона о јавном окупљању, који прописује да јавно окупљање није дозвољено када постоји претња

---

<sup>1</sup> Видети <https://en.falundafa.org/?v=bks04>, приступљено последњи пут 17. фебруара 2026. године.

по јавну безбедност, јавно здравље, морал, права других лица или националну безбедност (видети став 19 у наставку). Полицијски органи су образложили своје одлуке позивајући се на очекивано присуство значајног броја кинеских држављана који су исказивали подршку председнику у посети у близини места на којима је било предвиђено одржавање окупљања. Закључили су да таква ситуација носи ризик од сукоба који би вероватно могао угрозити јавну безбедност и имовину.

### III. ДРУГОСТЕПЕНИ УПРАВНИ ПОСТУПАК

10. Друштво подносилац је 11. јуна 2016. године (у погледу протеста заказаног за 17. јун 2016. године, видети горе наведени став 7) и 14. јуна 2016. године (у погледу два одвојена протеста заказана за 18. јун 2016. године, видети горе наведени став 8) поднело три жалбе Министарству унутрашњих послова. Жалбе су одбијене као неосноване. Жалба против одлуке о забрани протеста заказаног за 17. јун 2016. године одбијена је 13. јуна 2016. године, док су жалбе против одлука о забрани два протеста заказана за 18. јун 2016. године одбијене 16. јуна 2016. године. Образложење дато у свакој од тих одлука у суштини је потврдило разлоге које су навели првостепени полицијски органи (видети горе наведени став 9).

### IV. УПРАВНИ СПОРОВИ

11. Друштво подносилац је 16. јуна 2016. године поднело две одвојене тужбе Управном суду, оспоравајући одлуке надлежних управних органа о забрани заказаних јавних протеста на територији општина Нови Београд и Стари град (видети горе наведене ст. 7 и 8).

12. Друштво подносилац је 17. јуна 2016. године поднело додатну тужбу Управном суду, оспоравајући одлуку о забрани заказаног јавног окупљања на територији општине Савски венац (видети став 8 горе).

13. Дана 12. августа 2016. године Министарство унутрашњих послова је доставило свој одговор на тужбу друштва подносиоца од 17. јуна 2016. године (видети горе наведени став 12). Министарство је, између осталог, навело да се током посете председника Народне Републике Кине очекивало „спонтано окупљање” српских и кинеских држављана са намером да му пружи „подршку и солидарност”. Према наводима Министарства, таква очекивања су се заснивала на информацијама из медијских извештаја. Министарство је даље истакло да је Фалун Гонг организација која је забрањена у Народној Републици Кини, али која има следбенике у више од 80 земаља широм света и процењено чланство од 70 до 100 милиона лица. Сходно томе, било је немогуће предвидети укупан број лица за која се очекивало да ће учествовати у планираном окупљању. Министарство је тврдило да је

таква неизвесност у погледу догађаја отежавала адекватну припрему. Уколико би протест био дозвољен у таквим околностима, постојао би ризик од сукоба између супротстављених група који би могли довести у опасност људе и имовину. Приликом доношења тог закључка, Министарство је навело да су претходно наведене чињенице биле општепознате и да, у складу са чланом 150. став 2. Закона о општем управном поступку (видети став 24 у наставку), није било потребно њихово доказивање. Имајући у виду наведено, Министарство је потврдило да су надлежни управни органи правилно поступили када су одлучили да забране предметно јавно окупљање.

14. Поводом наведених тужби (видети ст. 11 и 12 горе), Управни суд је донео три пресуде. Прва пресуда, донета 27. јула 2016. године, односила се на одлуку о забрани окупљања на територији општине Нови Београд (видети горе наведени став 11). Друга пресуда, донета 9. септембра 2016. године, односила се на одлуку о забрани окупљања на територији општине Стари град (*ibid.*). Трећа пресуда, донета 25. маја 2018. године, односила се на одлуку о забрани јавног протеста на територији општине Савски венац (видети горе наведени став 12). Све тужбе друштва подносиоца представке су одбијене. Управни суд је утврдио да су надлежни органи управе на одговарајући начин оценили постојање претње по јавну безбедност, јавни ред и имовину. Та оцена је била заснована на чињеници да је планирано да се предложени скупови одрже истовремено са званичном посетом председника Народне Републике Кине, током које се очекивало присуство кинеских држављана који би изражавали подршку политици своје владе. У мери у којој је друштво подносилац, организација забрањена у Народној Републици Кини, намеравало да истиче транспаренте и јавно изражава своје ставове, суд је сматрао да се разумно могло очекивати да такве активности изазову сукоб између супротстављених група. Даље, Управни суд је закључио да друштво подносилац, иако се идентификовало као организатор и одговорна страна за планиране јавне скупове, ипак није пружио одговарајуће гаранције како се то захтева чланом 11. Закона о јавном окупљању (видети доле наведени став 20).

## V. ПОСТУПАК ПРЕД УСТАВНИМ СУДОМ

15. Дана 18. јула 2016. године друштво подносилац поднело је Уставном суду уставну жалбу. Оно је тврдило, између осталог, да је дошло до повреде његовог права на слободу мирног окупљања, супротно члану 54. Устава, као и до повреде члана 36. став 2. Устава, којим је утврђено право на делотворно домаће правно средство (видети став 17 испод). У својој уставној жалби је друштво подносилац посебно оспорило одлуку о забрани јавног скупа који је био заказан на територији општине Савски венац (видети ст. 8 и 10 изнад).

16. Уставни суд је 8. фебруара 2024. године одбацио жалбу друштва подносиоца представке због неисцрпљивања домаћих правних средстава, на основу члана 23. Закона о управним споровима. Конкретно, друштво подносилац није затражило одлагање извршења првостепене управне одлуке којом је забрањен јавни скуп планиран за 18. јун 2016. године на територији општине Савски венац (видети доле наведени став 28). Уставни суд је даље навео да Управни суд још увек није донео одлуку у управном спору који је покренуло друштво подносилац у тренутку када је поднета уставна жалба (видети ст. 12, 14 и 15 изнад). На крају, Уставни суд се позвао, између осталог, на релевантне међународне стандарде (видети доле наведене ст. 33 и 34), као и на сопствену судску праксу у погледу права на слободу мирног окупљања.

## РЕЛЕВАНТНИ ЗАКОНОДАВНИ ОКВИР И ПРАКСА

### I. УСТАВ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ (ОБЈАВЉЕН У „СЛУЖБЕНОМ ГЛАСНИКУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ“ - СГ РС - БР. 98/06), КОЈИ ЈЕ ВАЖИО У ВРЕМЕ РЕЛЕВАНТНО ЗА ОВАЈ ПРЕДМЕТ.

17. Релевантне одредбе Устава гласе као што следи:

#### Члан 36. став 2.

„Свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке... [којом се одлучује о]... његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу.“

#### Члан 54.

„Мирно окупљање грађана је слободно.

...

Зборови, демонстрације и друга окупљања грађана на отвореном простору пријављују се [релевантном] државном органу, у складу са законом.

Слобода окупљања може се законом ограничити само ако је то неопходно ради заштите јавног здравља, морала, права других или безбедности Републике Србије.“

### II. ЗАКОН О ЈАВНИМ ОКУПЉАЊУ (ОБЈАВЉЕН У СГ РС, БР. 6/16)

18. Члан 2. Закона о јавном окупљању прописује да свако има право на мирно окупљање, у складу са законом.

19. Међутим, члан 8. прописује да јавно окупљање није дозвољено ако: (i) је вероватно да ће угрозити безбедност људи и имовине, јавно здравље, морал, права других или безбедност Републике Србије; (ii) је циљ окупљања подстицање насиља или расне, националне, верске или друге облике дискриминације, мржње или нетрпељивости; (iii) је

вероватно да ће изазвати оружани сукоб, употребу насиља или повреде људских права и права мањина; или (iv) је његов циљ на други начин супротан самом Закону.

20. Члан 11. прописује, између осталог, да је организатор јавног окупљања дужан да обезбеди мирно одвијање скупа, гарантује несметан приступ хитним службама, поступа у складу са упутствима надлежних органа, те да прекине окупљање и без одлагања обавести полицију ако постоји непосредна опасност по јавну безбедност или имовину.

21. Члан 12. прописује, између осталог, да је организатор јавног окупљања дужан да претходно поднесе пријаву. Она се мора поднети надлежној полицијској станици – организационој јединици Министарства унутрашњих послова надлежној за општину на чијој територији ће се јавно окупљање одржати – најкасније пет дана пре заказаног датума одржавања.

22. Чл. 15. и 16. прописују да одлука о забрани јавног окупљања мора бити донета најкасније 96 сати пре заказаног времена почетка окупљања. Жалба се може изјавити Министарству унутрашњих послова у року од 24 часа од пријема одлуке, али она нема суспензивно дејство. Министарство унутрашњих послова дужно је да донесе одлуку без одлагања, а најкасније у року од 24 часа од изјављивања жалбе. Против те одлуке може се покренути судска контрола у виду управног спора пред Управним судом.

### III. ЗАКОН О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ, „СЛУЖБЕНИ ЛИСТ СОЦИЈАЛИСТИЧКЕ ФЕДЕРАТИВНЕ РЕПУБЛИКЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ“, БР. 33/97 И 31/01 И СГ РС БР. 30/10), КОЈИ ЈЕ ВАЖИО У ВРЕМЕ РЕЛЕВАНТНО ЗА ОВАЈ ПРЕДМЕТ

23. Члан 13. Закона о општем управном поступку прописивао је, између осталог, да је „коначно решење“ одлука против које се не може, или се више не може, изјавити жалба вишем органу управе, нити се она може побијати пред судом у управном спору.

24. Члан 150. став 2. прописивао је да чињенице које су општепознате није потребно доказивати.

25. Члан 239. прописивао је, између осталог, да је „коначно решење“ одлука против које се не може, или се више не може, изјавити жалба вишем органу управе.

26. Члан 261. став 3. прописивао је, између осталог, да првостепено управно решење постаје извршно даном достављања ако жалба против таквог решења не одлаже његово извршење, односно ако нема суспензивно дејство (видети горе наведени став 22).

IV. КОМЕНТАР ЗАКОНА О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ,  
ЗОРАН Р. ТОМИЋ И ВЕРА БАЧИЋ, БЕОГРАД, 2016, СЛУЖБЕНИ  
ГЛАСНИК, СТР. 348

27. Према члану 150. став 2. Закона о општем управном поступку (видети став 24 изнад), оцена које се чињенице могу сматрати општепознатим требало је да се врши у светлу „сваког појединачног случаја“, узимајући у обзир, између осталог, „шири круг лица“ на која се односе, као и релевантну „друштвену (локалну) средину“. Као примери чињеница које би се могле сматрати општепознатим за потребе управног поступка наведени су поједини делови земље који су склони земљотресима, као и инхерентна својства одређених хемијских супстанци.

V. ЗАКОН О УПРАВНИМ СПОРОВИМА (ОБЈАВЉЕН У  
„СЛУЖБЕНОМ ГЛАСНИКУ РС“, БР. 111/09)

28. Релевантне одредбе Закона о управним споровима гласе као што следи:

**Члан 3. став 1.**

„У управном спору... [Управни суд]... одлучује о законитости коначних управних аката, осим оних у погледу којих је предвиђена другачија судска заштита.“

**Члан 18. став 1.**

„Тужба [покретање управног спора] се подноси [Управном суду] у року од 30 дана од дана достављања [датог] управног акта странци [у поступку]....“

**Члан 23.**

„Тужба [покретање управног спора], по правилу, не одлаже извршење управног акта против кога је поднета.

По захтеву тужиоца ... [Управни суд] ... може одложити извршење коначног управног акта којим је мериторно одлучено у управној ствари, до доношења судске одлуке, ако би извршење нанело тужиоцу штету која би се тешко могла надокнадити, а одлагање није противно јавном интересу, нити би се одлагањем нанела већа или ненадокнадива штета противној странци [у поступку], односно заинтересованом лицу.

Изузетно, странка из управног поступка може тражити од ... [Управног суда] ... одлагање извршења управног акта и пре подношења тужбе [покретања управног спора]:

1) у случају хитности;

2) када је изјављена жалба [против првостепене управне одлуке] која по закону нема одложно дејство, а поступак по жалби није окончан.

## ПРЕСУДА СРПСКО-КИНЕСКО ДРУШТВО ПРИЈАТЕЉСТВА ФДХ ПРОТИВ СРБИЈЕ

По захтеву за одлагање [датог] ... извршења .. . [Управни суд] ... одлучује решењем, најкасније у року од пет дана од дана пријема захтева ...“

### Члан 24. став 1.

„Управни акт може се побијати тужбом у управном спору због незаконитости, и то ако:

1) у акту није уопште или није правилно примењен [релевантан] закон, други пропис ...;

2) је акт донео ненадлежни орган који није био надлежан за одлучивање у тој ствари;

3) ... није поступљено по правилима поступка;

4) је чињенично стање непотпуно или нетачно утврђено или ако је из утврђених чињеница изведен неправилан закључак у погледу чињеничног стања;

5) је у акту који је донет по слободној оцени, орган [који је усвојио дати акт] прекорачио границе законског овлашћења или ако такав акт није донет у складу са циљем у којем је овлашћење дато.“

## VI. КОМЕНТАР ЗАКОНА О УПРАВНИМ СПОРОВИМА СА СУДСКОМ ПРАКСОМ, ЗОРАН Р. ТОМИЋ, БЕОГРАД, 2010, СЛУЖБЕНИ ГЛАСНИК, СТР. 395.

29. Уколико би Управни суд усвојио захтев за одлагање извршења управног акта пре него што је поднета тужба за покретање управног спора против тог акта, на основу члана 23. став 3. Закона о управним споровима (видети горе наведени став 28), дејство одлагања трајало би до правноснажности предметног управног акта (видети став 23 изнад). У ситуацији када је жалба изјављена вишем органу управе одбијена, а потом је Управном суду поднета тужба за покретање управног спора, дејство наложеног одлагања траје све док тај суд не одлучи о предмету мериторно (видети ст. 23-26 и став 28 изнад).

## VII. НАРЕДБА СУ I-2 11/16 ПРЕДСЕДНИКА УПРАВНОГ СУДА ОД 10. ФЕБРУАРА 2016. ГОДИНЕ

30. Наредбом СУ I -2 11/16 су, између осталог, утврђене категорије предмета које се решавају по „хитном поступку“ и по поступку „нарочите хитности“. У том оквиру, „захтев за одлагање извршења управног акта“ био је сврстан у категорију предмета од „нарочите хитности“. То је подразумевало да се такви захтеви „достављају судији известиоцу“, који је био дужан да обезбеди њихово хитно поступање како би Управни суд могао да донесе одлуку у законом прописаном року. У наредби СУ I -2 11/16 није постојала слична одредба којом би била уређена хитност поступања у управним споровима који се по суштини односе на забрану планираних јавних окупљања.

## VIII. РЕЛЕВАНТНА СУДСКА ПРАКСА УСТАВНОГ СУДА

31. Уставни суд је донео две одлуке у којима је, између осталог, утврдио повреду права друштва подносиоца на слободу мирног окупљања у вези са одлуком о забрани планираних јавних протеста, и то у предметима Уж-3048/2015 и Уж-13917/2019 од 26. октобра 2017. године, односно 7. марта 2024., при чему се први од наведених предмета односио на пет засебних уставних жалби. Суд није утврдио никаква спорна питања у погледу исцрпљивања домаћих правних средстава ни у једном од тих предмета, укључујући и у погледу захтева за одлагање извршења управног акта предвиђеног чланом 23. став 3. Закона о управним споровима, које друштво подносилац није искористило (видети горе наведени став 28). Штавише, утврђена повреда у предмету Уж-3048/2015 заснивала се на ранијој одлуци Уставног суда којом је закон који је у релевантном периоду уређивао одржавање јавних окупљања проглашен неуставним. У погледу предмета Уж-13917/2019, суд је, између осталог, навео да је јавно окупљање које је друштво подносилац намеравало да организује било забрањено на основу закључка управних органа да очекивано присуство већег броја кинеских држављана супротстављених ставова на истој локацији носи ризик од сукоба који би могао угрозити јавну безбедност и/или имовину. Међутим, суд се са тим није сагласио, сматрајући да управни органи нису спровели стварну безбедносну процену и да њихов закључак није био поткрепљен одговарајућим разлозима и доказима. Уместо тога, надлежни органи су се ослонили на застареле информације или на информације које су сматрали „општепознатим чињеницама“. Суд је такође истакао да је друштво подносилац благовремено обавестило надлежне органе о намери да одржи јавни протест и да је сврха протеста несумњиво била мирна. Даље, сам протест није био заказан тако да се поклопи ни са званичном посетом кинеских државних званичника нити са кинеским националним празником.

32. Поред горе наведених одлука Уставног суда, друштво подносилац је покренуло још два предмета који су се односили на мање-више сличне околности, а о којима је одлучено одлукама Уж-2805/2018 и Уж-538/2018 од 12. маја 2020. године, односно 7. децембра 2021. године. Предмет Уж-2805/2018 односио се на одлуку о забрани планираног јавног протеста, али је Уставни суд одбацио уставну жалбу јер друштво подносилац није искористило редовни жалбени поступак у оквиру управног поступка. Уставна жалба у предмету Уж-538/2018 односила се на прекид јавног протеста који је био у току од стране полиције, а Уставни суд ју је одбацио јер, између осталог, друштво подносилац није: (i) покренуло посебан поступак по притужби пред Министарством унутрашњих послова; (ii) поднело тужбу Управном суду (видети став 28 изнад, члан 18. став 1); (iii) поднело

грађанскоправни захтев за накнаду штете; нити (iv) поднело кривичну пријаву тим поводом.

## ОСТАЛИ РЕЛЕВАНТНИ МАТЕРИЈАЛИ

33. Остали релевантни материјали обухватају, између осталог, и Смернице о слободи мирног окупљања које су усвојили Европска комисија за демократију путем права (Венецијанска комисија) и Канцеларија ОЕБС-а за демократске институције и људска права (ОЕБС/КДИЉП) 15. јула 2020. године (треће издање, редакцијски прерађена верзија, *CDL-AD(2019)017rev*, Стразбур/Варшава).

34. Релевантни делови гласе:

„125. **Право на делотворно правно средство.** Лица која желе да остваре право на слободу мирног окупљања треба да имају на располагању брзо и делотворно правно средство против одлука којима се несразмерно, произвољно или незаконито ограничавају или забрањују окупљања ... Када су окупљања спречена или неразумно ограничена услед потенцијално незаконитог непоступања или немара управних органа, организатори или представници окупљања треба да буду у могућности да непосредно покрену судски поступак пред судовима или трибуналима. Релевантне судске одлуке треба да буду донете пре планираног одржавања скупа. Право на правно средство подразумева и могућност приступа независним и непристрасним управним и судским механизмима жалбе. Постојање делотворне управне контроле може смањити оптерећење судова и допринети изградњи конструктивнијег односа између власти, организатора и јавности у целини. Како у управном, тако и у судском поступку, терет доказивања треба да буде на надлежном државном органу који треба да докаже да су уведена ограничења оправдана ... Судови или трибунали треба да имају овлашћење да преиспитају све околности конкретног случаја и да пониште или, када је то примењиво, исправе сваку грешку или пропуст учињен у управном поступку или у поступку првостепеног преиспитивања ... Бесплатна правна помоћ треба да буде доступна лицима која немају средства да сама снесе трошкове правног заступања.

126. **Благовременост судских одлука** Судске одлуке треба да буду донете благовремено, тако да жалба или друго правно средство могу бити решени пре него што је планирано одржавање окупљања ... У случају недостатка времена, судови или трибунали треба да имају овлашћење да донесу привремене мере или привремене одлуке до коначног решења предмета. Велики број предмета у раду не може представљати оправдање за одуговлачење судских поступака ... Овај захтев за постојање хитног жалбеног механизма треба да буде прописан законом ...“

35. У свом Општем коментару бр. 37 о праву на мирно окупљање (члан 21. Међународног пакта о грађанским и политичким правима), усвојеном на 129. заседању (29. јун – 24. јул 2020. године), Комитет Уједињених нација за људска права је даље изнео следеће становиште:

„52. Чињеница да неко окупљање изазива или би могло изазвати непријатељску реакцију појединих чланова јавности према учесницима, по правилу не представља оправдање за његово ограничавање; окупљање мора бити дозвољено, а његови учесници морају бити заштићени ... Међутим, у изузетном случају када држава очигледно није у стању да заштити учеснике од озбиљне претње по

њихову безбедност, могу се увести ограничења у погледу учешћа на окупљању. Свако такво ограничење мора бити подвргнуто строгој оцени оправданости.“ Неодређен ризик од насиља, или пука могућност да власти неће имати капацитет да спрече или неутралишу насиље које потиче од лица која се противе окупљању, није довољан; држава мора бити у стању да покаже, на основу конкретне процене ризика, да не би могла да држи ситуацију под контролом чак и када би били ангажовани значајни капацитети органа за спровођење закона ... Пре прибегавања забрани морају се размотрити мање рестриктивне мере, као што су одлагање или премештање окупљања.

53. Уређивање времена, места и начина одржавања окупљања по правилу је неутрално у погледу садржаја окупљања, и иако постоји одређени простор за ограничења којима се регулишу ти елементи, терет оправдавања сваког таквог ограничења и даље је на властима, и то у сваком појединачном случају ... Свако такво ограничење ипак треба, колико је то могуће, да омогући учесницима да се окупе у видном и слушном домету своје циљне публике или на месту које је на други начин значајно за сврху њиховог окупљања ...“

## ПРАВО

### I. НАВОДНА ПОВРЕДА ЧЛАНА 11. КОНВЕНЦИЈЕ

36. Друштво подносилац притуживало се, на основу члана 11. Конвенције, да је претрпело повреду свог права на слободу мирног окупљања. Конкретно, друштво подносилац је тврдило да није постојала стварна претња јавној безбедности и да је званична процена у том погледу била искључиво спекулативне природе, при чему није било спроведено одговарајуће испитивање релевантних чињеница. Уопштеније посматрано, друштво подносилац је навело да чак ни постојање стварне претње јавној безбедности, која би потицала од контрадемонстраната, само по себи не би могло оправдати доношење одлука о забрани планираних мирних окупљања. У супротном, насилне групе би увек могле да сузбијају права других лица.

37. Члан 11. Конвенције гласи:

„1. Свако има право на слободу мирног окупљања и на слободу удруживања са другима, укључујући право да оснива и приступа синдикатима ради заштите својих интереса.

2. На вршење ових права не смеју се постављати никаква ограничења осим оних која су прописана законом и која су неопходна у демократском друштву у интересу националне безбедности или јавне безбедности, ради спречавања нереда или криминала, ради заштите здравља или морала, или ради заштите права и слобода других. Овај члан не спречава увођење законитих ограничења на вршење ових права припадницима оружаних снага, полиције или државне управе.

## А. Допуштеност

### 1. Поднесци Владе

38. Влада је тврдила да друштво подносилац није искористило делотворно домаће правно средство, јер није затражило правну заштиту на основу члана 23. Закона о управним споровима (видети ставове горе наведене ст. 28 и 16, тим редоследом). Да је тај правни пут био успешно искоришћен, Управни суд је могао да обустави извршење одлука о забрани протеста заказаних за 17. и 18. јун 2016. године, уколико би то било оправдано, и да омогући да се они законито одрже како је планирано. У том погледу, Управни суд би био дужан да поступа са нарочитом хитношћу. У конкретним околностима овог предмета, такође би Управни суд имао довољно времена пре наведених датума да донесе одлуку, нарочито ако би захтеви за одлагање извршења одлука о забрани планираних протеста на основу члана 23. били поднети истовремено са жалбама против тих првостепених управних одлука (видети горе наведени став 28, члан 23. ст. 3. и 4.).

39. Влада је даље навела да уставна жалба, уопштено посматрано, а посебно у погледу права на слободу мирног окупљања, и даље представља делотворно правно средство у смислу члана 35. став 1. Конвенције. Наиме, Уставни суд је и раније усвајао одлуке у корист подносилаца уставних жалби када је то било оправдано, укључујући и случајеве који су се односили на само друштво подносиоца у контексту, између осталог, забрањених јавних протеста (видети горе наведени став 31). У сваком случају, чињеница да је уставна жалба одбачена не може сама по себи учинити то правно средство неделотворним, будући да подносиоци уставних жалби немају право на повољан исход поступка пред Уставним судом, без обзира на релевантне околности (видети горе наведени став 32).

40. На крају, Влада је истакла да уставна жалба поднета у овом предмету није могла да буде другачије решена осим одбацивањем због неисцрпљивања правних средстава (видети горе наведене ст. 15 и 16). Такође, сам обим уставних жалби које је друштво подносилац подносило током година (видети горе наведене ст. 31 и 32), као и посебна улога и функција Уставног суда, објашњавају прекомерно трајање уставносудског поступка у овом предмету. Упркос томе што је уставна жалба, како је Влада навела, „несумњиво“ имала „накнадни карактер“ (*post hoc*), она је ипак остала делотворно правно средство, будући да је исто неизбежна последица захтева да подносиоци уставних жалби најпре искористе сва друга делотворна домаћа правна средства.

## 2. Поднесци друштва подносиоца

41. Друштво подносилац је тврдило да захтев за одлагање извршења управног акта на основу члана 23. Закона о управним споровима не представља делотворно правно средство у смислу судске праксе Суда. Наведено правно средство подлеже сложеним и строгим условима према српском праву, што га у пракси чини недоступним, нарочито за лица без правног заступања или довољних финансијских средстава. У сваком случају, Влада није доставила релевантну судску праксу која би указивала на супротно.

42. Такав захтев, чак и ако би га Управни суд усвојио када је поднет заједно са жалбом против првостепене управне одлуке (видети горе наведени став 28, члан 23. ст. 3. и 4.), остао би делотворно правно средство само до тренутка када надлежни другостепени управни орган донесе своју одлуку по жалби. Привремена природа одлагања извршења стога није могла обезбедити трајну заштиту нити омогућити да се јавно окупљање одржи како је планирано. Алтернативно, односно у случају када је захтев за одлагање извршења поднет у оквиру самог управног спора, након одбијања жалбе у другостепеном управном поступку (видети горе наведени став 28, члан 23. ст. 1. и 2.), одлука Управног суда би по правилу била донета тек након заказаног датума планираног окупљања, те би такво правно средство било лишено сваке практичне сврхе.

43. Истовремено, вероватноћа да Управни суд одлучи о управним споровима у меритуму у довољно кратком року била је занемарљива. Поступци који се односе на одлуке о забрани јавних окупљања нису били сврстани у хитне поступке, ни законом ни наредбом председника Управног суда (видети горе споменути став 30). У пракси, одлуке у таквим поступцима често су доношене тек неколико месеци након заказаног датума окупљања. Статистички подаци су такође показали да је Управни суд одбио 87,5% свих тужби које су се односиле на забрањена јавна окупљања (упућивање на публикацију *Слобода окупљања у Србији и дигиталне технологије*, YUCOM, јул 2023, стр. 16, на српском језику).

44. На крају, друштво подносилац навело је да се, у конкретним околностима овог предмета, као и уопштено када је реч о делотворном уживању права на слободу мирног окупљања, уставна жалба не може сматрати делотворним домаћим правним средством, делом због прекомерног трајања тих поступака, а делом због приступа Уставног суда у одлучивању у таквим предметима. У сваком случају, друштво подносилац искористило је и то правно средство, али на крају није добило никакву заштиту.

### 3. Оцена Суда

45. Релевантна начела која се односе на исцрпљивање домаћих правних средстава у смислу члана 35. став 1. Конвенције недавно су резимирана у пресуди Суда у предмету *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) против Швајцарске* ([BB], број 21881/20, ст. 138–143, од 27. новембра 2023. године, са даљим упућивањима).

46. У погледу делотворности домаћих правних средстава у специфичној области слободе окупљања, Суд захтева да домаће право обезбеди одговарајуће и делотворне правне гаранције против произвољног и дискриминаторног вршења дискреционих овлашћења која су остављена извршној власти. Таква „судска контрола мора омогућити оцену сразмерности и неопходности оспореног ограничења“ у складу са чланом 11. став 2. Конвенције. Поред тога, „под условом да су органи власти обавештени у прописаним роковима, организатори би требало да буду у могућности да прибаве судску одлуку пре датума планираних догађаја“ (исто, став 146, са даљим упућивањима).

47. Осврћући се на конкретан предмет, Суд констатује да Влада није доставила ниједну одлуку из домаће судске праксе која би указивала на то да су захтеви за одлагање извршења управног акта на основу члана 23. Закона о управним споровима (видети горе поменути став 28) икада усвојени или чак коришћени у контексту забране јавних окупљања (видети, на пример, предмет *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS)*, цитиран горе, став 143, са даљим упућивањима), иако је Закон о управним споровима на снази још од 2009. године.

48. Поред тога, релевантно домаће законодавство не садржи правно обавезујући рок у коме би Управни суд морао да донесе одлуку у оваквим случајевима пре заказаног датума јавних протеста (исто, став 146; видети такође *Genderdoc-M против Молдавије*, бр. 9106/06, став 35, од 12. јуна 2012. године). Иако члан 23. став 4. Закона о управним споровима прописује рок од пет дана за доношење одлуке Управног суда, он ипак не захтева да одлука буде донета пре датума планираног догађаја (видети горе наведени став 28). Исто важи и за Наредбу СУ I-2 11/16 председника Управног суда од 10. фебруара 2016. године, у којој, упркос позивању на „нарочиту хитност“, такав захтев није био предвиђен (видети горе споменути став 30).

49. Тужбе друштва подносиоца такође су одбијене од стране Управног суда у засебним управним споровима након мериторног разматрања, и то знатно после датума када је било планирано одржавање предметних догађаја (видети горе поменуте ст. 7, 8 и 14). То показује да би сваки ранији захтев поднет на основу члана 23. Закона о управним споровима био или очигледно безизгледан, или, у најбољем случају, искључиво теоријске природе (видети, на пример, предмет *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS)*, цитиран горе, ст. 139. и 142, са даљим упућивањима).

50. Суд такође констатује да је Уставни суд само једном сматрао захтев за одлагање извршења управног акта на основу члана 23. Закона о управним споровима делотворним правним средством, и то у вези са уставном жалбом коју је у овом предмету поднело друштво подносилац (видети горе наведени став 16). У још два наврата, у предметима које је такође покренуло друштво подносилац и у којима је утврђена повреда права, Уставни суд није поставио питање исцрпљивања домаћих правних средстава. Једну од тих одлука је тај суд донео 2017. године, док је друга донета тек месец дана након усвајања његове одлуке у овом предмету (видети горе наведени став 31).

51. Узимајући у обзир наведене околности и своју релевантну судску праксу, Суд је мишљења да се захтев за одлагање извршења управног акта на основу члана 23. Закона о управним споровима не може сматрати делотворним правним средством у конкретном контексту овог предмета и у смислу члана 35. став 1. Конвенције. Следи да се приговор Владе у том погледу мора одбацити.

52. Такође се подразумева да приступ који је Суд усвојио у предмету *Ђорђевић и др.* није обухватао делотворност правног средства прописаног чланом 23. Закона о управним споровима. Уместо тога, Суд је сматрао да се питање које је у том предмету довело до притужби на основу чл. 10, 11. и 13. Конвенције може сматрати решеним, у смислу члана 37. став 1. тачка (б) Конвенције, имајући у виду ступање на снагу новог Закона о јавном окупљању 2016. године и проактиван приступ Уставног суда пре тог развоја догађаја (видети предмет *Ђорђевић и др. против Србије* (одлука), број 5591/10 и 3 друге представке, ст. 56–60, од 17. јануара 2017. године).

53. Суд је такође мишљења да су наводи Владе у вези са поступком пред Уставним судом (видети ст. 39 и 40 горе) само појашњење њеног става о релевантном току поступка и укупној делотворности уставносудске заштите, а не засебан приговор допуштености који се односи на исцрпљивање домаћих правних средстава у овом предмету. Сходно томе, Суд неће посебно разматрати то питање (видети, *mutatis mutandis*, *Селими и Краснићи против Србије*, бр. 20641/20 и 20644/20, став 160, од 3. јуна 2025. године).

54. На крају, Суд сматра да притужба друштва подносиоца није очигледно неоснована, нити је недопуштена по било ком другом основу утврђеном чланом 35. Конвенције. Стога се мора прогласити прихватљивом.

## Б. Основаност

### 1. Поднесци друштва подносиоца

55. Друштво подносилац поновило је своје притужбе онако како су изложене у горе поменутом ставу 36.

56. Поред тога, навело је да истоветна формулација решења о забрани додатно поткрепљује аргумент истог да спорне одлуке нису биле засноване на темељним и индивидуализованим проценама.

57. Управни органи нису успели да поткрепе постојање стварне претње од насилних контрадемонстрација, већ су се ослањали на спекулације. Чак и под претпоставком да је таква претња постојала, није било доказа да су надлежни органи проценили ресурсе неопходне за суочавање са њом, супротно стандардима утврђеним у пракси Суда. Што се тиче самог друштва подносиоца, оно раније није било укључено ни у какве физичке сукобе.

58. Став који је заузело Министарство унутрашњих послова, према коме није било могуће проценити број очекиваних учесника, такође је био произвољан. У сваком случају, немогућност да се дају такве процене није могла сама по себи представљати довољан разлог за општу забрану планираних протеста. Поред тога, одговор Министарства од 12. августа 2016. године (видети став 13 изнад) обелодањен је друштву подносиоцу тек у писаним запажањима Владе у поступку пред Судом, чиме је била ограничена могућност подносиоца да у оквиру домаћих поступака судске контроле оспори наводни пропуст органа власти да спроведу одговарајуће безбедносне процене.

59. На крају, друштво подносилац тврдило је да надлежни домаћи органи нису предузели никакве проактивне мере ради ублажавања могућих сукоба, будући да нису идентификовали нити су ступили у дијалог са могућим организаторима наводних контрадемонстрација.

## *2. Поднесци Владе*

60. Влада је тврдила да није дошло до повреде члана 11. Конвенције у конкретном случају. Одлуке о забрани планираних јавних окупљања биле су засноване на чл. 8. и 15. Закона о јавном окупљању и стога у потпуности у складу са релевантним домаћим законодавством (видети горе споменуте ст. 19 и 22). Даље, њима се тежило легитимном циљу, односно спречавању нереда и/или заштити права других. Оне су такође спадале у оквир поља слободне процене које је признато Туженој држави.

61. Надлежни домаћи органи предвидели су појачано присуство држављана Републике Србије и држављана Народне Републике Кине током званичне посете председника Кине. Јавна окупљања која је најавило друштво подносилац имала су за циљ протест против прогона групе која је у тој држави забрањена. Имајући у виду ту чињеницу, српски државни органи спровели су безбедносну процену и утврдили да наведена окупљања носе значајан ризик од сукоба између присталица кинеске владе и учесника протеста које је организовало друштво подносилац, нарочито због осетљиве природе изјава које су протестанти

намеравали да изнесу у вези са унутрашњим питањима једне стране државе.

62. Сходно томе, управни органи су искористили своја овлашћења да забране планирана окупљања. Те одлуке су биле засноване на претходно спроведеној безбедносној процени и на крају су биле предмет судске контроле од стране Управног суда. Министарство унутрашњих послова доставило је Управном суду детаљне информације које указују да би повезаност друштва подносиоца са групом која је забрањена у Кини могла подстаћи сукобе између учесника протеста и контрадемонстраната. Такође је наведено да је недостатак поузданих података о броју симпатизера Фалун Гонга у Србији, у комбинацији са значајним бројем чланова те организације на светском нивоу, додатно повећавао уочени ризик (видети став 13 изнад).

63. Поред тога, предложене локације за одржавање окупљања - односно локације у непосредној близини дипломатских мисија - сматране су посебно осетљивим, што је додатно учврстило оправданост одлука о њиховој забрани. Иако је друштво подносилац очекивало релативно мали број учесника, надлежни органи су сматрали да то није довољно да би се искључила могућност већег одзива или евентуалних сукоба између супротстављених група.

64. На крају, Влада се позвала на праксу Суда према којој државе уживају одређено поље слободне процене приликом уређивања права на слободу мирног окупљања из члана 11. Конвенције, иако се сва ограничења тог права морају уско тумачити. Међутим, у овом предмету Влада је истакла да су надлежни органи поступали у оквиру тог поља слободне процене, у потпуној сагласности са домаћим законодавством и праксом самог Суда.

### 3. Оцена Суда

#### (а) Да ли је дошло до мешања у вршење права на слободу мирног окупљања

65. Одлуке надлежних српских државних органа којима су забрањени планирани јавни протести друштва подносиоца несумњиво су представљале мешање у вршење његовог права на слободу мирног окупљања.

66. Суд подсећа да такво мешање представља повреду члана 11. Конвенције, осим ако је „прописано законом“, ако тежи једном или више легитимних циљева из става 2. тог члана и ако је „неопходно у демократском друштву“ ради остварења тих циљева.

#### (б) Да ли је мешање било „прописано законом“

67. Одлуке о забрани јавних окупљања које је планирало друштво подносилац биле су засноване на члану 8. Закона о јавном окупљању (видети горе споменуте ст. 19, 9 и 10, тим редоследом). Стога су оне

биле „прописане законом“ у смислу члана 11. став 2. Конвенције (видети, на пример, предмет *Лаиманкин и др. против Русије*, број 57818/09 и 14 др., ст. 410. и 411, од 7. фебруара 2017. године, са даљим упућивањима).

**(в) Да ли је мешање тежило легитимном циљу**

68. Суд је спреман да прихвати аргумент Владе да је предметно мешање тежило легитимном циљу „спречавања нереда“ (видети став 60 изнад), иако су у конкретном предмету такве бојазни биле прилично нејасно образложене (видети горе наведене ст. 61-63; видети такође, *mutatis mutandis*, *Плашков и др. против Русије*, бр. 29356/19 и 31119/19, став 61, од 21. новембра 2023. године).

69. Преостаје, дакле, да се испита да ли је спорно мешање било „неопходно у демократском друштву“ ради остварења наведеног циља. Суд у том погледу подсећа да је право на мирно окупљање један од темеља сваког демократског друштва и да само уверљиви и снажни разлози могу оправдати мешање у то право (*ibid.*, став 61, са даљим упућивањима).

**(г) Да ли је мешање било „неопходно у демократском друштву“**

70. Релевантна општа начела у овом контексту Суд је резимирао у својој пресуди у предмету *Kudrevičius и др. против Литваније* ([ВВ], број 37553/05, ст. 142–160, ЕСЉП 2015; видети такође предмет *Лаиманкин и др.*, цитиран горе, став 412, између осталих извора).

71. Осврћући се на конкретан предмет, Суд констатује да у списима предмета нема доказа да су надлежни српски државни органи спровели било какве конкретне безбедносне процене пре доношења одлука о забрани јавних окупљања које је планирало друштво подносилац (видети, *mutatis mutandis*, *Fáber против Мађарске*, број 40721/08, став 40, од 24. јула 2012. године, са даљим упућивањима). Уместо тога, они су се једино позвали на очекивано присуство значајног броја кинеских држављана који су пружали подршку председнику Народне Републике Кине током његове посете. Како је друштво подносилац организација која је у тој држави забрањена, државни органи су закључили да се може очекивати да његове активности изазову сукобе између супротстављених група демонстраната. То је, заузврат, носило ризик по јавну безбедност и имовину (видети ст. 9, 10 и 14 изнад). У тим околностима, Суд сматра да је наводни ризик од сукоба између две групе демонстраната у најбољем случају остао на нивоу претпоставке. Веома слична формулација решења о забрани и пресуда Управног суда, све то у одсуству конкретног чињеничног утемељења, додатно је учврстила такав утисак (исто; видети такође, *mutatis mutandis*, *Баранкевич против Русије*, број 10519/03, став 33 *in fine*, од 26. јула 2007.

године), а томе је, што је посебно важно, допринела и одлука Уставног суда Уж. 13917/2019, којом је у другом предмету покренутом од стране друштва подносиоца утврђена повреда права управо из истих разлога (видети горе поменути став 31 *in fine*) У сваком случају, није постојало ништа што би указивало на то да је друштво подносилац раније било укључено у било какав облик насиља (*ibid.*).

72. Штавише, Министарство унутрашњих послова је 12. августа 2016. године навело, између осталог, да се током званичне посете председника Народне Републике Кине очекује спонтано окупљање држављана Србије и кинеских држављана са циљем изражавања подршке том председнику. Таква очекивања била су заснована на информацијама из наводних медијских извештаја. Министарство је нагласило да Фалун Гонг има значајно присуство на светском нивоу, због чега није било могуће проценити број очекиваних учесника окупљања. Таква неизвесност у вези са догађајем отежавала је одговарајуће припреме, па је Министарство закључило да би допуштање окупљања могло носити ризик од сукоба који би вероватно угрозио јавну безбедност и имовину. Даље је наведено да су релевантне чињенице „општепознате“ и да, сходно члану 150. став 2. Закона о општем управном поступку (видети ставове горе наведене ст. 13, 24 и 27), није било потребно њихово доказивање. Међутим, Суд сматра да формулација решења о забрани, посебно, показује да је процес одлучивања надлежних органа био заснован искључиво на претпоставкама (видети такође, *mutatis mutandis*, горе наведени став 31 *in fine*, у делу који се односи на ставове самог Уставног суда о доказној вредности „општепознатих чињеница“ у овом контексту).

73. Чак и да је постојао стварни ризик од насилног сукоба између учесника протеста и контрадемонстраната, то само по себи није смело довести до доношења одлука о забрани планираних јавних окупљања, а да претходно државни органи нису испунили своју позитивну обавезу да покушају да обезбеде мирно одвијање планираних догађаја и безбедност свих лица на која се они односе. То је могло обухватити, између осталог, предузимање одговарајућих организационих мера или процену ресурса који би у том погледу били потребни (видети, на пример, *Баранкевич*, став 33, и *Fáber*, став 43, оба цитирана горе). Поред тога, позитивна обавеза је могла захтевати и да државни органи предложе алтернативну локацију за одржавање планираних протеста пре него што прибегну потпуној забрани окупљања (видети, *mutatis mutandis*, предмет *Плешков и др*, цитиран горе, ст. 57. и 58; видети такође завршни део става 52. Општег коментара бр. 37 Комитета за људска права, цитираног у горе наведеном ставу 35.).

74. На крају, јасно је да, чак и ако су јавна окупљања која је планирало друштво подносилац могла бити доживљена као узнемиравајућа или увредљива за одређену групу контрадемонстраната,

то није могло ослободити српске власти наведене позитивне обавезе, будући да су и протести или скупови који могу узнемирити или увредити заштићени чланом 11. Конвенције (видети *Plattform „Ärzte für das Leben“ против Аустрије*, од 21. јуна 1988, став 32, Серија А број 139). Заиста, када би свака вероватноћа настанка тензија и оштре размене мишљења између супротстављених група током демонстрација оправдавала њихову забрану, друштво би било лишено могућности да чује различита гледишта о било ком питању које вређа осећања других лица (видети, *mutatis mutandis*, *Станков и Уједињена македонска организација Илинден против Бугарске*, бр. 29221/95 и 29225/95, став 107, ЕСЉП 2001-IX). У том контексту, подразумева се да чак и када би одређена ограничења планираних јавних окупљања могла бити оправдана, она би ипак требало, у мери у којој је то могуће, да омогуће учесницима да се окупе на месту које је, било зато што се налази у видном или звучном домету циљне публике, било из неког другог разлога, важно за остваривање сврхе њиховог окупљања (видети *Лаиманкин и др.*, цитирано горе, став 405, са даљим упућивањима; видети такође став 53. Општег коментара број 37 Комитета за људска права, цитираног у горе поменутом ставу 35).

75. Претходно изложени разлози довољни су да Суд закључи да мешање органа у право друштва подносиоца на слободу мирног окупљања није било неопходно у демократском друштву.

76. У складу с тим, у овом случају је дошло до повреде члана 11. Конвенције.

## II. НАВОДНА ПОВРЕДА ЧЛАНА 13. КОНВЕНЦИЈЕ

77. Друштво подносилац се такође притуживало, на основу члана 13. Конвенције, у вези са чланом 11, да му није било на располагању делотворно домаће правно средство. Конкретно, притуживало се да је судска контрола спроведена пред Управним судом имала накнадни (*post hoc*) карактер и да је трајање поступка пред Уставним судом било предуго да би се могло сматрати делотворним.

78. Члан 13. Конвенције гласи:

„Свако коме су повређена права и слободе предвиђене овом Конвенцијом има право на делотворно правно средство пред националним органима, без обзира јесу ли повреду извршила лица која су поступала у службеном својству“.

### A. Допуштеност

79. Суд сматра да ова притужба није очигледно неоснована, нити је недопуштена по било ком другом основу утврђеним чланом 35. Конвенције. Стога се она мора прогласити допуштеном.

## **Б. Основаност**

### *1. Поднесци друштва подносиоца*

80. Друштво подносилац поновило је своје притужбе онако како су изложене у горе поменутом ставу 77.

81. Друштво подносилац је такође навело да је Суд у више наврата утврдио да непостојање одређеног рока за доношење одлуке домаћег суда пре одржавања планираних јавних окупљања представља јасну повреду Конвенције. Слично томе, релевантно српско законодавство не прописује никакав рок у коме би Управни суд морао да одлучи о предметима у којима се мериторно оспоравају одлуке о забрани јавних окупљања. Штавише, тај суд није поступао у таквим предметима као у хитним случајевима (видети завршни део става 22 изнад *in fine* и горе наведени став 30). Друштво подносилац је даље истакло да су, упркос његовим захтевима за хитно поступање и указивању на заказане датуме окупљања, одлуке домаћих судова често касниле по неколико месеци, па чак и година.

82. На крају, друштво подносилац је тврдило да се, према годишњем извештају о раду судова у Србији који је 2024. године објавио Врховни суд, просечно трајање поступака пред Управним судом до доношења мериторне одлуке продужило за више од 200% у периоду од 2012. до 2022. године, достигавши 1.496 дана. То је у великој мери било последица проширене надлежности тог суда и учесталости незаконитих одлука које су доносили управни органи нижег степена.

### *2. Поднесци Владе*

83. Влада је тврдила да није дошло до повреде члана 13. Конвенције у вези са чланом 11. У том смислу, позвала се на члан 23. Закона о управним споровима и на своје аргументе који су већ изложени у горе споменутом ставу 38.

84. Што се тиче уставносудске заштите, Влада је поновила своје раније наводе сажете у горе поменути ст. 39 и 40.

85. На крају, Влада је закључила да, и ако ниједно појединачно правно средство само за себе не може у потпуности испуњавати захтеве из члана 13. Конвенције, скуп правних средстава која постоје у домаћем правном систему може, посматран као целина, заједнички испунити те захтеве. Влада је тврдила да би то начело требало применити и у овом предмету.

### *3. Оцена Суда*

86. Суд подсећа да дејство члана 13. подразумева обавезу обезбеђивања домаћег правног средства које надлежном домаћем органу омогућава како да испита суштину релевантне притужбе

засноване на Конвенцији, тако и да пружи одговарајућу правну заштиту, при чему државе уговорнице уживају одређени степен слободе у погледу начина на који ће испунити своје обавезе из те одредбе (видети, између многих других извора, *Chahal против Уједињеног Краљевства*, од 15. новембра 1996. године, став 145, *Збирка пресуда и одлука* 1996-V; видети такође *Алексејев против Русије*, број 4916/07 и 2 друге представке, став 97, од 21. октобра 2010. године).

87. У погледу делотворности домаћих правних средстава у специфичној области слободе окупљања, Суд захтева да домаће право обезбеди одговарајуће и делотворне правне гаранције против произвољног и дискриминаторног вршења дискреционих овлашћења која су остављена извршној власти. Таква „судска контрола мора омогућити оцену сразмерности и неопходности оспореног ограничења“ у смислу члана 11. став 2. Конвенције. Поред тога, „под условом да су органи власти обавештени у прописаним роковима, организатори би требало да буду у могућности да прибаве судску одлуку пре датума планираних догађаја“ (видети предмет *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS)*, цитиран горе, став 146, са даљим упућивањима).

88. Осврћући се на конкретан предмет, Суд је већ утврдио да су права друштва подносиоца из члана 11. била повређена (видети горе наведене ст. 65-76). Стога је оно имало основану притужбу у смислу праксе Суда и самим тим је имало право на правно средство које испуњава захтеве из члана 13. Конвенције (видети, на пример, предмет *Алексејев*, цитиран горе, став 97, *in fine*, као и друге релевантне изворе).

89. Независно од питања да ли је домаће право, како у теорији тако и у пракси, уопште омогућавало Управном суду да оцени „сразмерност и неопходност“ одлука о забрани јавних окупљања које је планирало друштво подносилац (видети горе наведени став 28, а нарочито члан 3. став 1. и члан 24. став 1. Закона о управним споровима; видети такође, *mutatis mutandis*, *Лашманкин и др.*, цитиран горе, ст. 356–358, са даљим упућивањима), Суд констатује да је друштво подносилац благовремено користило управна и судска правна средства (видети ст. 7-14, 21, 22 и став 28 изнад). Те правне лекове су потом одбили управни органи, а затим и сам Управни суд, и то 27. јула 2016., 9. септембра 2016. и 25. маја 2018. године (видети горе поменути став 14). Будући да су јавна окупљања била заказана за 17. и 18. јун 2016. године (видети ст. 7 и 8 изнад), очигледно је да је о тужбама друштва подносиоца, које су довеле до покретања управних спорова, мериторно одлучено тек знатно након планираних догађаја. Штавише, у релевантном домаћем законодавству или пракси није постојало ништа што би указивало на то да управни спорови те врсте морају бити окончани пре него што је предвиђено одржавање планираних јавних окупљања (видети став 22 *in fine*; као и горе споменуте ст. 28, 30 и 82; видети такође, *mutatis mutandis*, *Bączkowski и др. против Пољске*, број 1543/06, став 83, од 3. маја 2007.

године; предмет *Алексејев*, цитиран горе, став 99; и *Лашманкин и др*, цитиран горе, став 345).

90. Горе наведени закључак у погледу накнадног (*post hoc*) карактера управних спорова подједнако се примењује и на поступак по уставној жалби. Иако је друштво подносилац изјавило уставну жалбу 18. јула 2016. године, Уставни суд је о том питању одлучио тек 8. фебруара 2024. године, односно скоро седам година и седам месеци касније (видети ставове горе наведене ст. 15 и 16).

91. На крају, Суд подсећа да је већ утврдио да захтев за одлагање извршења управног акта на основу члана 23. Закона о управним споровима не може, у посебним околностима овог предмета, да се сматра делотворним правним средством у смислу Конвенције (видети ст. 45-51 изнад).

92. Имајући у виду наведено, Суд налази да је друштву подносиоцу ускраћено делотворно домаће правно средство у погледу његовог права на слободу мирног окупљања, чиме је повређен члан 13. Конвенције, тумачен у вези са чланом 11. Конвенције.

### III. ПРИМЕНА ЧЛАНА 41. КОНВЕНЦИЈЕ

93. Члан 41. Конвенције гласи:

„Када Суд утврди кршење Конвенције или протокола уз њу, а унутрашње право Високе стране уговорнице у питању омогућава само делимичну одштету, Суд ће, ако је то потребно, пружити правично задовољење оштећеној страни.“

94. Друштво подносилац није поставило никакав захтев у погледу накнаде материјалне или нематеријалне штете, нити у погледу трошкова и издатака. Сходно томе, Суд не види разлог да досуди било какав износ по тим основима.

### ИЗ ОВИХ РАЗЛОГА, СУД, ЈЕДНОГЛАСНО,

1. *Проглашава* представку прихватљивом;
2. *Утврђује* да је дошло до повреде члана 11. Конвенције;
3. *Утврђује* да је дошло до повреде члана 13. Конвенције, у вези са чланом 11. Конвенције.

ПРЕСУДА СРПСКО-КИНЕСКО ДРУШТВО ПРИЈАТЕЉСТВА ФДХ ПРОТИВ СРБИЈЕ

Састављено на енглеском језику и прослеђено у писаном облику 2. јуна 2026. године, у складу с правилом 77. ст. 2. и 3. Пословника о раду Суда.

Милан Блашко  
Секретар

Ioannis Ktistakis  
Председник