



Crna Gora
Vlada Crne Gore
MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA
UPRAVA POLICIJE
Sektor policije opšte nadležnosti

IZVJEŠTAJ

***o primjeni Zakona o javnim okupljanjima
i javnim priredbama, za 2025. godinu***

Podgorica, mart 2026. godine

SADRŽAJ:

<u>UVOD</u>	9
<u>1. OPŠTI DIO - JAVNA OKUPLJANJA I JAVNE PRIREDBE</u>	10
<u>2. JAVNA OKUPLJANJA U 2025. GODINI</u>	11
<u>2.1. Broj javnih okupljanja u 2025. godini sa uporednim podacima iz 2024. godine</u>	11
<u>2.2. Privremeno ograničenje slobode javnog okupljanja</u>	12
<u>2.3. Narušavanja javnog reda i mira na javnim okupljanjima u 2025. godini</u>	13
<u>3. PREVENTIVNE AKTIVNOSTI SLUŽBENIKA UPRAVE POLICIJE PRILIKOM OBEZBJEĐENJA JAVNIH OKUPLJANJA</u>	13
<u>4. JAVNE PRIREDBE U 2025. GODINI</u>	14
<u>4.1. Broj javnih priredbi u 2025. godini sa uporednim podacima iz 2024. godine</u>	14
<u>4.2. Preduzete mjere i radnje od strane Uprave policije</u>	15
<u>5. ZAKLJUČAK SA OCJENOM STANJA</u>	15
<u>6. PREDLOG MJERA</u>	16

UVOD

Članom 32 Zakona o javnim okupljanjima i javnim priredbama ("Službeni list CG", broj 52/2016), propisano je da Vlada Crne Gore najmanje jednom godišnje podnosi Izvještaj o primjeni ovog zakona Skupštini Crne Gore, a najkasnije do 31. marta tekuće godine za prethodnu godinu.

Shodno navedenom, Uprava policije sačinila je Izvještaj o primjeni Zakona o javnim okupljanjima i javnim priredbama, za 2025.godinu.

Zakon o javnim okupljanjima i javnim priredbama uređuje javna okupljanja građana i javne priredbe, način njihovog prijavljivanja, kao i njihovo organizovanje.

1. OPŠTI DIO - JAVNA OKUPLJANJA I JAVNE PRIREDBE

Zakonom o javnim okupljanjima i javnim priredbama, uređuju se javna okupljanja građana i javne priredbe, način njihovog prijavljivanja, kao i njihovo organizovanje.

Članom 2 Zakona definisano je da javno okupljanje podrazumijeva svako mirno okupljanje više od 20 lica na otvorenom prostoru, radi izražavanja političkih, socijalnih i drugih uvjerenja i ciljeva, protesta, interesa i različitosti.

Svako ima pravo da organizuje javno okupljanje, bez odobrenja, u skladu sa zakonom i potvrđenim međunarodnim ugovorima.

Članom 4 Zakona propisano je da javna priredba podrazumijeva okupljanje organizovano radi ostvarivanja prihoda u okviru registrovane privredne djelatnosti koje, s obzirom na očekivani broj učesnika i prirodu priredbe, zahtijeva preduzimanje posebnih mjera bezbjednosti.

Ovim zakonom takođe su propisana i javna okupljanja i javne priredbe u pokretu, koji su organizovani kao kretanje učesnika na određenom prostoru i smatraju se javnim okupljanjem odnosno javnom priredbom u pokretu.

Poslove zaštite bezbjednosti lica i imovine na teritoriji države Crne Gore, zaštite ljudskih prava i sloboda i posebnih manjinskih prava i sloboda drugih lica, zaštite zdravlja i druge poslove koji se odnose na obezbjeđenje javnog okupljanja vrši policija, u saradnji sa nadležnim organima i službama, shodno čl. 16 st.6 Zakona o javnim okupljanjima i javnim priredbama.

Zakonom je definisana obaveza organizatora, da preduzme sve potrebne mjere, da obezbijedi red na javnom okupljanju, i da upozori učesnike javnog okupljanja, na obavezu poštovanja zakona, kao i da omogućiti nesmetan prolazak vozilima policije, hitne medicinske pomoći, vatrogasnim vozilima i vozilima drugih službi, potrebnim za održavanje javnog reda i mira na javnom okupljanju.

Shodno članu 25 stav 5 Zakona o javnim okupljanjima i javnim priredbama, organizator javne priredbe, radi održavanja javnog reda i mira na javnim priredbama može da angažuje i policiju.

Uzimajući u vidu navedeno, te da se sloboda mirnog okupljanja jemči i Ustavom Crne Gore, svakako da je Zakon o javnim okupljanjima i javnim priredbama jedan od osnovnih pravnih akata, na osnovu kojih građani na miran način mogu izraziti svoje stavove i opredjeljenja, što je tokom 2025. godine, u značajnoj mjeri i bio slučaj.

2. JAVNA OKUPLJANJA U 2025. GODINI

2.1. Broj javnih okupljanja u 2025. godini sa uporednim podacima iz 2024. godine

U 2025. godini na teritoriji Crne Gore, održano je **941 (347)¹** javno okupljanje. Od ukupnog broja javnih okupljanja, **prijavljeno - održano je 537 (247) javnih okupljanja, neprijavljeno - održano 399 (90) i spontanih 5 (14)**. Policijski službenici Uprave policije su **obezbjđivali 937 (308) javnih okupljanja. (Tabela 1)**

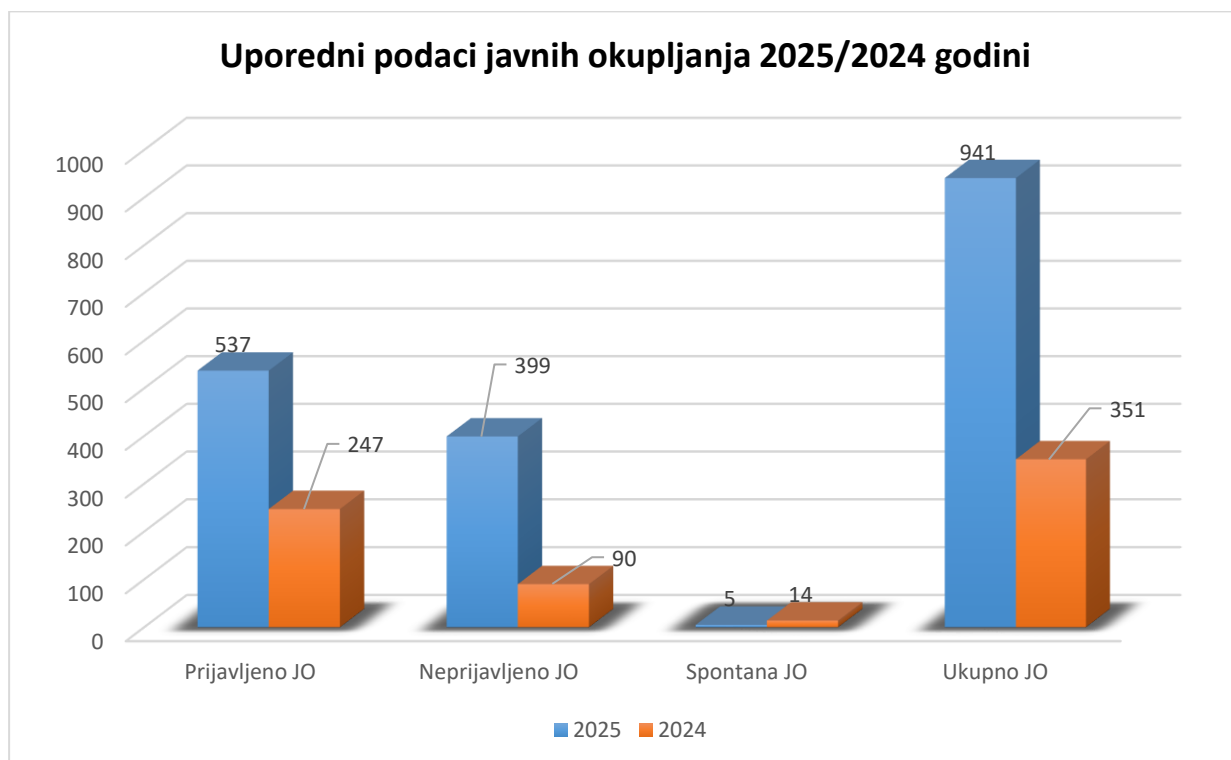


Tabela 1: Broj javnih održanih javnih okupljanja u 2025 / 2024. godini

Struktura obezbjeđivanih javnih okupljanja u toku 2025.godine:

- politička – 412
- socijalno - ekonomska – 71
- vjerska – 83
- druga javna okupljanja – 375

Sva prijavljena javna okupljanja u 2025. godini (537), su održana. Povećanje broja javnih okupljanja ogleda se u činjenici da se tokom 2025. godine, na području opštine Cetinje, svakodnevno održavalo javno okupljanje (počev od 06. 02. 2025. godine do 06. 12. 2025. godine, kada je održano ukupno 298 okupljanja), od strane građana te opštine u vidu blokade saobraćajnica većinom u trajanju od jednog do tri časa. Građani su protestovali zbog nezadovoljstva u postupanju institucija u događaju koji se desio početkom 2025. godine, kada je od strane Martinović Aca na Cetinju izvršeno krivično djelo ubistvo na štetu više lica.

Takođe, građani opštine Šavnik svakodnevno su održavali javna okupljanja (počev od 27. 02. 2025. godine do 14. 06 .2025. godine, kada je održano ukupno 104 okupljanja), zbog nezadovoljstva sprovođenjem izbornog procesa na području opštine Šavnik. Manji broj ovih javnih okupljanja, kako

¹ Podaci u zagradama se odnose na uporedni period - 2024. godinu

na Cetinju tako i u Šavniku, je prijavljiv, dok veći broj nije prijavljiv, već su se građani organizovali i pozivali na javna okupljanja putem medija i društvenih mreža.

Sličnih okupljanja istog karaktera, bilo je i u Ulcinju, Nikšiću, Kolašinu i sl., ali njihovo održavanje nije bilo učestalo, i u kontinuitetu, kao što je to bio slučaj sa javnim okupljanjima u Šavniku i Cetinju.

U odnosu na prethodno navedeno, može se zaključiti da su od ukupnog broja održanih javnih okupljanja (941) u 2025. godini, održana 402 javna okupljanja na Cetinju i Šavniku, što je 43% održanih javnih okupljanja od ukupnog broja.

Na svim vrstama održanih javnih okupljanja (prijavljenim, neprijavljenim i spontanim) u 2025. godini, na teritoriji Crne Gore **prisustvovalo je oko 232.989 (228.630) građana.**

Od ukupnog broja održanih javnih okupljanja 2025 / 2024. godini, registrovano je **27 (31) javnih okupljanja u pokretu**, dok je u izvještajnom periodu održano **7 (7) javnih okupljanja**, koja su se održavala istovremeno na javnom mjestu, a kasnije i u pokretu. (Tabela 2).

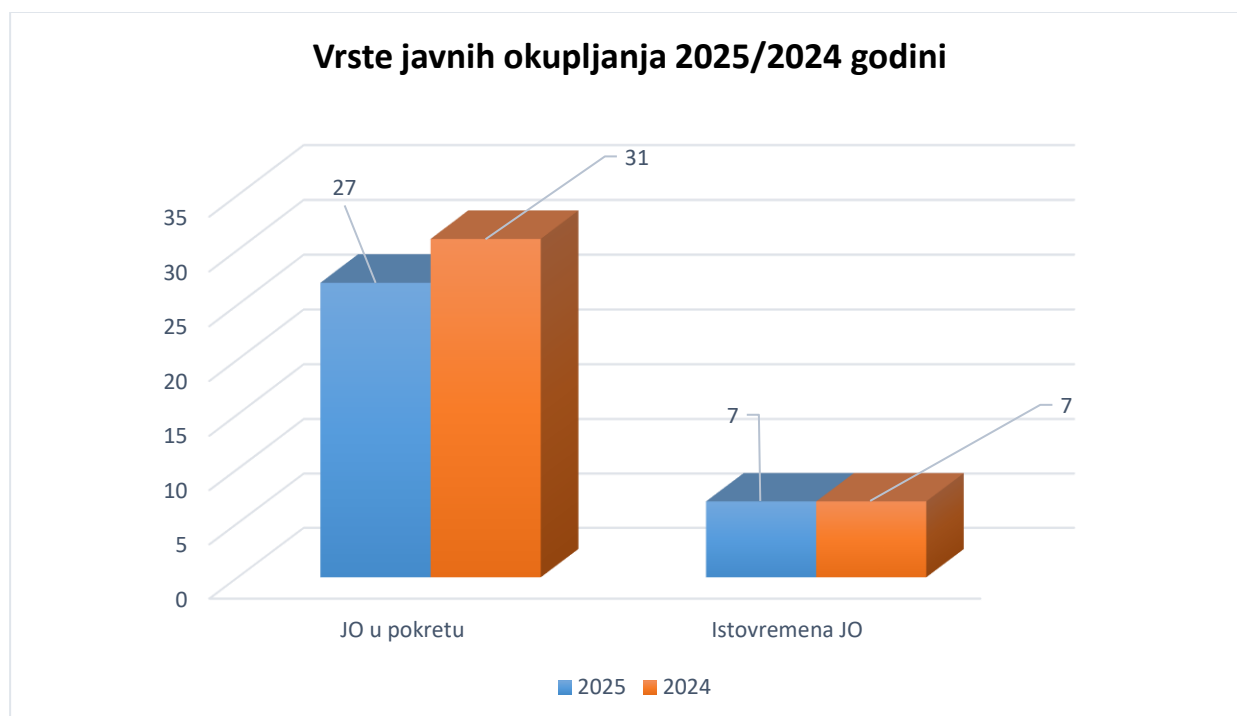


Tabela 2: Javna okupljanja na javnom mjestu i u pokretu u 2025 / 2024. godini

2.2. Privremeno ograničenje slobode javnog okupljanja

Članom 14 stav 1 Zakona o javnim okupljanjima i javnim priredbama, propisano je da: „Policija može privremeno ograničiti slobodu javnog okupljanja ako je to ograničenje nužno u demokratskom društvu radi sprečavanja narušavanja javnog reda i mira, vršenja krivičnih djela, ugrožavanja ljudskih prava i sloboda i posebnih manjinskih prava i sloboda drugih lica, bezbjednosti lica i imovine, ili na zahtjev organa državne uprave nadležnog za poslove zdravlja, u slučaju ugrožavanja zdravlja” i shodno stavu 4 istog člana kojim je propisano da: „Policija može donijeti rješenje kojim se ne dozvoljava održavanje javnog okupljanja i u slučaju kad ono nije blagovremeno i uredno prijavljeno”.

Od ukupnog broja prijavljenih javnih okupljanja **537 (247), u 2025. godini nije bilo slučajeva** u kojima je Uprava policije donijela rješenja kojim se **ne dozvoljava održavanje javnog okupljanja**, shodno članu 14 st. 1 i 4 Zakona o javnim okupljanjima i javnim priredbama, dok su u **2024. godini**, za 3 javna okupljanja donijeta rješenja kojim se nije dozvoljavalo održavanje javnog okupljanja.

2.3. Narušavanja javnog reda i mira na javnim okupljanjima u 2025. godini

Tokom 2025. godine, na održanim javnim okupljanjima registrovano je jedno narušavanje javnog reda i mira, i to dana 07. 06. 2025. godine kada je na magistralnom putu M-6 na raskrsnici prema JU Obrazovni centar Šavnik, u Šavniku na mjestu na kome se održavalo prijavljeno javno okupljanje, došlo do verbalnog i fizičkog sukoba između okupljenih građana (učesnika protesta).

U narušavanju javnog reda i mira, učestvovala su tri lica, protiv kojih je podnesen zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka, zbog počinjenih prekršaja iz člana 7 st.2 i člana 10 st.2 Zakona o javnom redu i miru.

U 2024. godini **nije bilo** narušavanja javnog reda i mira na javnim okupljanjima.

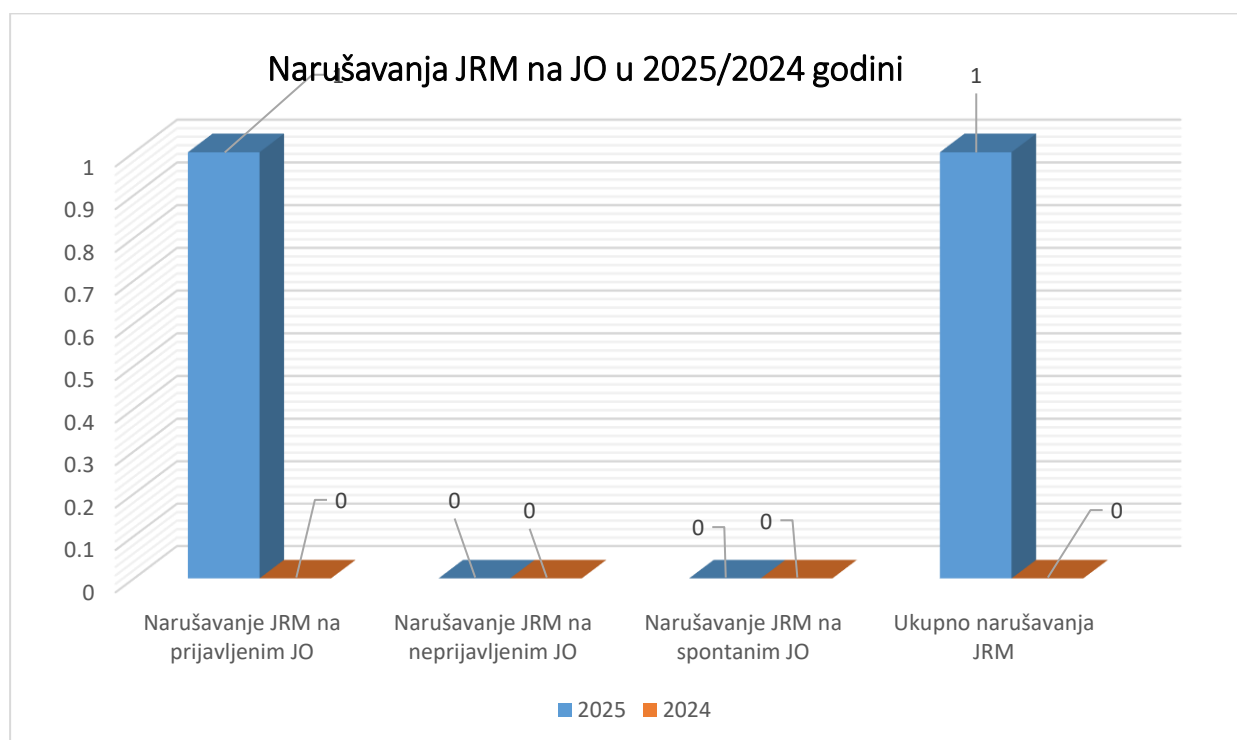


Tabela 3: Broj javnih okupljanja u 2025 / 2024. godini na kojim je došlo do narušavanja JRM

U 2025. godini, **nije bilo** izvršenja krivičnih djela na javnim okupljanjima.

3. PREVENTIVNE AKTIVNOSTI SLUŽBENIKA UPRAVE POLICIJE PRILIKOM OBEZBJEĐENJA JAVNIH OKUPLJANJA

U cilju adekvatnog obezbjeđenja, prvenstveno javnih okupljanja, sa akcentom na očuvanje javnog reda i mira, bezbjednosti građana i imovine, službenici Uprave policije, prilikom obezbjeđivanja javnih okupljanja, kako prijavljenih, tako i neprijavljenih, preduzeli su niz operativno taktičkih mjera i radnji, sa posebnim akcentom na prikupljanje adekvatnih podataka, koji se odnose na bezbjednosnu procjenu, kategoriju i broj potencijalno okupljenih građana i moguće rizike, izazove i oblike ugrožavanja javnog reda i mira.

U sklopu tih aktivnosti policijski službenici su, pored ostalog, koristeći dostupnost društvenih mreža, vršili svakodnevnu analizu informacija i podataka, kako na portalima, društvenim

mrežama, elektronskim i štampanim medijima, tako i iz drugih javno dostupnih izvora, koji mogu biti od velikog značaja za pravovremeno i kvalitetno obezbjeđenje javnih okupljanja, sa akcentom na neprijavljena javna okupljanja.

Kao vid preventivnih aktivnosti, policijski službenici Uprave policije su u svim slučajevima, prilikom planiranja i organizovanja obezbjeđivanja održanih javnih okupljanja, sa organizatorom, (ukoliko je skup bio prijavljen), uspostavili kvalitetnu saradnju, uz preciziranje međusobnih prava, obaveza i zakonom propisanih nadležnosti koje su u potpunosti ispoštovane, što je doprinijelo bezbjednom održavanju i nesmetanom obezbjeđenju javnih okupljanja.

U slučajevima kada su se javna okupljanja održavala na saobraćajnicama, bilo u vidu njihove blokade, djelimične ili potpune obustave saobraćaja, u cilju omogućavanja nesmetanog funkcionisanja i kretanja drugih učesnika u saobraćaju, službenici Uprave policije su planski vršili preusmjeravanje saobraćaja alternativnim putnim pravcima, u mjeri mogućeg. Te aktivnosti su prvenstveno imale za cilj da se nađe balans između prava na mirno okupljanje kojim se izražava određeno nezadovoljstvo građana (ekonomsko, političko i dr.), i pravo drugih građana na nesmetano kretanje, bezbjednost i uživanje drugih ljudskih prava.

U narednom periodu policijski službenici Uprave policije nastaviće sa sprovođenjem konkretnih planskih aktivnosti prilikom obezbjeđivanja javnih okupljanja, kako bi se na istim održao stabilan javni red i mir i očuvala lična i imovinska sigurnost građana.

4. JAVNE PRIREDBE U 2025. GODINI

4.1. Broj javnih priredbi u 2025. godini sa uporednim podacima iz 2024. godine

U 2025. godini, na teritoriji Crne Gore održano je **376 (404) javnih priredbi**. Sve održane javne priredbe prijavljene su u skladu sa članom 22 Zakona o javnim okupljanjima i javnim priredbama (Tabela 4).

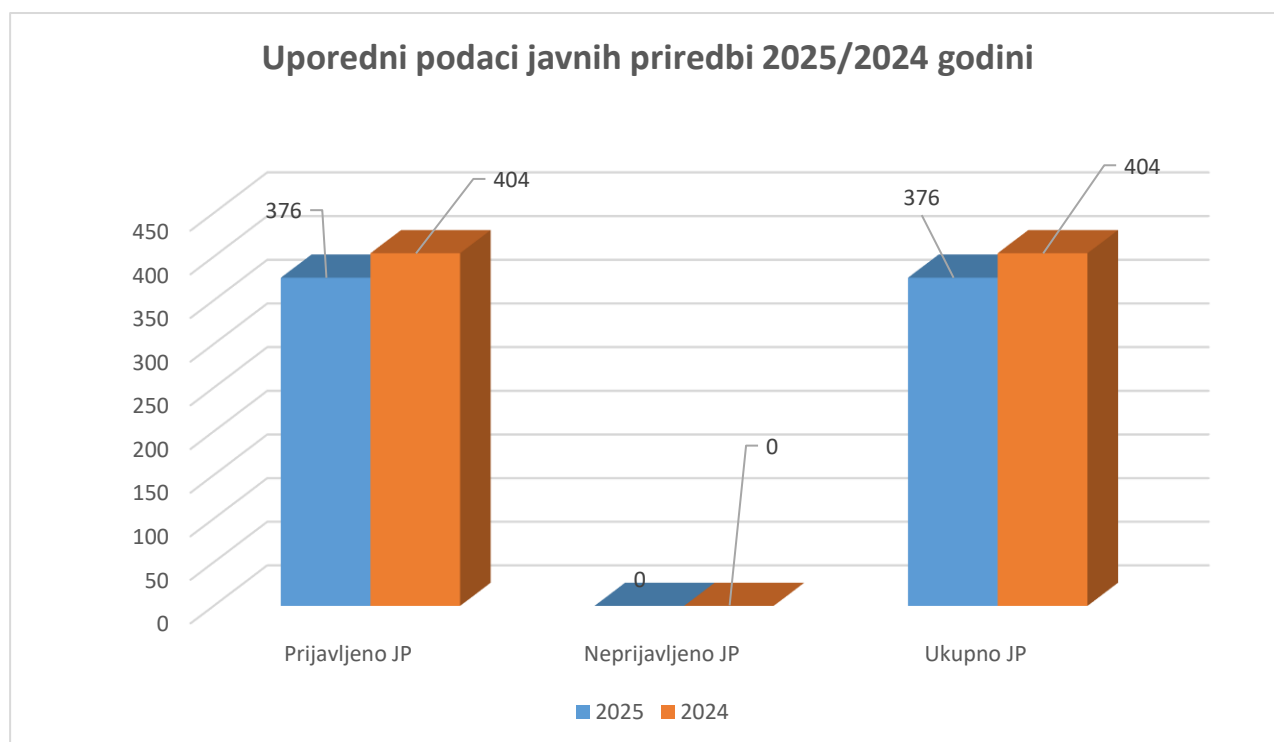


Tabela 4: Broj javnih priredbi u 2025 / 2024. godini

Na javnim priredbama, održanim u izvještajnom periodu (2025. godini), prisustvovalo je oko **618.716 (653.085) građana**.

4.2. Preduzete mjere i radnje od strane Uprave policije

U odnosu na većinu prijavljenih javnih priredbi, Uprava policije je cijenila da su predmetni zahtjevi podnijeti u skladu sa Zakonom o javnim okupljanjima i javnim priredbama, i da na istim neće doći do narušavanja javnog reda i mira, vršenja krivičnih djela, ugrožavanja ljudskih prava i sloboda i posebnih manjinskih prava i sloboda drugih lica, kao i bezbjednosti lica i imovine.

Kao vid preventivnih aktivnosti, policijski službenici Uprave policije su u svim slučajevima, prilikom planiranja i organizovanja obezbjeđenja održanih javnih priredbi, sa organizatorom uspostavili profesionalnu saradnju uz preciziranje međusobnih prava, obaveza i zakonom propisanih nadležnosti koje su u potpunosti ispoštovane, što je doprinosilo kvalitetnom održavanju i obezbjeđivanju javnih priredbi.

5. ZAKLJUČAK SA OCJENOM STANJA

5.1 Shodno statističkim podacima i izvršenim analizama Uprave policije, kako u odnosu na jedno registrovano narušavanje javnog reda i mira na održanom javnom okupljanju u 2025. godini, tako i u dijelu preduzimanja konkretnih aktivnosti, prije, tokom odnosno po završetku javnih okupljanja, može se zaključiti, da su policijski službenici preduzimanjem proaktivnih, preventivnih i drugih planskih aktivnosti doprinijeli da stanje javnog reda i mira na javnim okupljanjima bude na zadovoljavajućem nivou.

Kao jedan od ključnih segmenata za održavanje stabilnog javnog reda i mira na javnim okupljanjima i javnim priredbama, ogleda se u značaju poštovanju zakona, kao i obaveze podnošenja prijave javnih okupljanja i javnih priredbi, u skladu sa zakonom, što u mnogome doprinosi da policijski službenici u tim slučajevima, mogu blagovremeno planirati, pripremati i sprovoditi sve potrebne mjere i radnje u cilju obezbjeđivanja reda, kao i sprečavanja ometanja ili onemogućavanja održavanja javnog okupljanja.

5.2 Primjenom Zakona o javnim okupljanjima i javnim priredbama, tolerantnim odnosom policije i neograničavanjem prava i sloboda na okupljanje građana, promovisana je sloboda okupljanja koja je karakteristična za demokratska društva, kao i poštovanje Ustavnih prava svakog građanina.

5.3 Analizirajući statističke podatke navedene u izvještaju, kao i preduzete mjere i aktivnosti službenika Uprave policije na obezbjeđivanju javnih okupljanja, javnih priredbi i održavanju javnog reda mira na istima, tokom 2025. godine se nastavilo sa kontinuitetom zadovoljavajućeg stanja.

5.4 Sagledavajući i analizirajući vrstu javnih okupljanja koja su se na teritoriji države Crne Gore održavala u prethodnom periodu, činjenica je da društvene promjene, socijalni problemi, kao i posljedice dugogodišnje tranzicije, imovinsko pravni odnosi, neriješeni radni sporovi su većinom osnov za prijavu i organizaciju javnih okupljanja, na javnim mjestima, uz blokadu saobraćajnica i drugih mjesta. S tim u vezi, zaključuje se da građani kroz tako organizovano javno okupljanje, posredstvom medija pokušavaju skrenuti pažnju nadležnim organima na motiv okupljanja, odnosno ovaj vid iskazivanja nezadovoljstva koriste kao jednu vrstu pritiska na državu i Vladu, sa ciljem rješavanja određene problematike, zbog čega su učestala ova okupljanja, pa se samim tim povećava i broj javnih okupljanja te vrste.

5.5 Tokom 2025. godine starješine Odsjeka za javni red i mir - Uprave policije su, putem instruktivnih telegrama, zaključaka sa radnih sastanaka i kolegijuma, insistirali na

proaktivnom i preventivnom djelovanju, kako starješina, tako i policijskih službenika, sve u cilju, kvalitetne pripreme, preventivnih aktivnosti i kvalitetnog obezbjeđivanja javnih okupljanja i javnih priredbi.

- 5.6 Na osnovu sačinjenih analiza i navedenih podataka o održanim javnim okupljanjima i javnim priredbama u 2025. godini, uzimajući objektivne i subjektivne okolnosti koje su uticale na ukupan bezbjedonosni ambijent, možemo konstatovati, da su policijski službenici prilikom planiranja i organizovanja obezbjeđenja javnih okupljanja i javnih priredbi postupali u skladu sa zakonom, te se primjena Zakona o javnim okupljanjima i javnim priredbama u 2025. godini, od strane policijskih službenika Uprave policije, može ocijeniti kao **zadovoljavajuća**.

6. PREDLOG MJERA

Na osnovu praćenja i analize stanja, kao i ostvarenih rezultata u primjeni Zakona o javnim okupljanjima i javnim priredbama, evidentna je i dalja potreba da se određeni segmenti unaprijede, kako bi i u narednom periodu službenici Uprave policije bili efikasniji u dijelu sprovođenja ovog zakona. S tim u vezi, u narednom periodu potrebno je:

- 6.1 Istrajati u realizaciji inicijative koja se odnosi na izmjeni Zakona o javnim okupljanjima i javnim priredbama, u dijelu preciznijeg regulisanja spontanijih okupljanja, iz razloga što je analizom postupanja policijskih službenika ustanovljeno nerazumijevanje suštine spontanijih okupljanja.
Takođe, i u dijelu koji je iniciran a koji se odnosi na definiciju organizatora javnog okupljanja, koji je po važećem zakonskom rješenju lice koje prijavljuje, organizuje i održava javno okupljanje (sve radnje su kumulativno povezane) i dr.
- 6.2 Uprava policije će nastaviti sa preduzimanjem, kako preventivnih tako i represivnih mjera i aktivnosti u cilju dosljedne primjene važećeg Zakona o javnim okupljanjima i javnim priredbama.
- 6.3 U saradnji sa nevladinim organizacijama, međunarodnim organizacijama i institucijama, planirati i organizovati specijalističke obuke i unapređenja profesionalnih kapaciteta i nadogradnje znanja i vještina, kako policijskih službenika, tako i visokorukovodnog kadra, u cilju kvalitetnijeg sprovođenja Zakona o javnim okupljanjima i javnim priredbama, kao i samog postupanja policijskih službenika u slučajevima kada je narušen javni red i mir na istim.
- 6.4 Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Uprave policije, prvenstveno u Sektoru policije opšte nadležnosti (odjeljenja bezbjednosti i stanice policije), postoji značajan broj radnih mjesta koja nijesu popunjena, usljed nedostatka adekvatnog obrazovanog policijskog kadra, kao i usljed prekida radnog odnosa odlaskom u penziju, u skladu sa Zakonom o unutrašnjim poslovima.

Ova činjenica predstavlja ograničavajući faktor za većinu organizacionih jedinica u adekvatnom sprovođenju zakona i svojih ovlašćenja, pa je neophodno, insistirati na primjeni novog zakonskog rješenja koja omogućava kvalitetnu popunu i povećanje broja službenika koji se upućuju na školovanje i obuku kandidata za obavljanje policijskih poslova, koji se između ostalog tiču i obezbjeđenja javnih okupljanja i javnih priredbi.

- 6.5 Preduzeti konkretne aktivnosti koje su definisane Zakonom, kako policijski službenici na nivou organa ne bi više obavljali poslove, koji nijesu u njihovoj nadležnosti, a koji se između ostalog odnose na obezbjeđenje objekata pravosudnih institucija (ODT, VDT, SDT, Osnovnog suda, Višeg suda, Upravnog suda, Suda za prekršaje i sl.), a sve u cilju

omogućavanja nesmetanog obavljanja konkretnih policijskih poslova, među kojim je i vršenje poslova na obezbjeđivanju javnih okupljanja i javnih priredbi.

- 6.6 U cilju obezbjeđenja nesmetanog procesa rada i stvaranja adekvatnih uslova za obavljanje policijskih poslova u dijelu koji se odnosi na opremljenost organizacionih jedinica Uprave policije, neophodno je nastaviti sa nabavkom novih vozila za potrebe policijskih službenika koji obavljaju poslove u interventnim jedinicama na nivou regionalnih centara bezbjednosti, odnosno odjeljenja bezbjednosti.

Tokom 2026. godine policijski službenici Uprave policije, nastaviće da sprovode sve neophodne planske, preventivne aktivnosti, u cilju sagledavanja činjenica i okolnosti, koje mogu ukazati na održavanje javnih okupljanja kako u Podgorici, tako i u drugim gradovima Crne Gore, na kojima se može očekivati narušavanje javnog reda i mira, bilo da se radi o pojedinačnom ili organizovanom izazivanju nereda, odnosno narušavanju javnog reda i mira, na javnim okupljanjima.

Samim tim, Uprava policije očekuje da će se, u rješavanju brojnih problema prisutnih u društvu, koji generišu i probleme iz oblasti javnog reda i mira na javnim okupljanjima, u narednom periodu daleko više i intenzivnije, uključivati i ostali državni organi, institucije, političke partije, vjerske zajednice, nevladine organizacije, mediji i dr., koji na različite načine aktivno učestvuju na društveno – političkoj sceni Crne Gore kao učesnici ili organizatori različitih vrsta događaja ili javnih okupljanja.

Iz navedenog proizilazi da samo, zajedničkim i sistemskim djelovanjem svih zainteresovanih društvenih subjekata, organizovanim planskim i proaktivnim pristupom šire društvene zajednice, pokazali da se može značajno uticati na očuvanje i unapređenje postojećeg bezbjednosnog ambijenta i stanja u društvu.

Policijski službenici Uprave policije će, kao i do sada, poštujući Ustav i zakone Crne Gore, nastojati da svojim odgovornim i profesionalnim angažovanjem i neselektivnim postupanjem obezbijede stabilan javni red i mir, ličnu i imovinsku sigurnost građana, kako na javnim okupljanjima, tako i u cjelini, na teritoriji čitave države Crne Gore.

Izvještaj sačinio:

Zamjenik načelnika
Božidar Bulatović