



Strasburg, Varšava, 9. decembra 2019

CDL-AD(2019)026

Mišljenje br. 951/2019

Or. Engl.

Mišljenje ODIHR-a br: FoA-BiH/360/2019

EVROPSKA KOMISIJA ZA DEMOKRATIJU KROZ PRAVO
(VENECIJANSKA KOMISIJA)

KANCELARIJA OSCEa ZA DEMOKRATSKE INSTITUCIJE I LJUDSKA PRAVA
(OSCE/ODIHR)

BOSNA I HERCEGOVINA

**ZAJEDNIČKO MIŠLJENJE O PRAVNOM OKVIRU
KOJIM SE UREĐUJE SLOBODA MIRNOG OKUPLJANJA U BOSNI I
HERCEGOVINI, U NJENA DVA ENTITETA I U DISTRIKTU BRČKO**

**Usvojila Venecijanska Komisija
na svom 121 plenarnom zasjedanju
(Venecija, 6-7 decembra, 2019)**

Na temelju komentara:

gđe Claire BAZY-MALAUERIE (Član, Francuska)
g. Paolo CAROZZA (Član, Sjedinjene Američke Države)
g. Nicolae ESANU (Zamjenski član, Moldavija)
g. Jean-Claude SCHOLSEM (Zamjenski član, Belgija)

Sadržaj

I.	Uvod.....	3
II.	Osnovne informacije i okvir Mišljenja	3
III.	Međunarodni standardi	5
IV.	Pravni kontekst i zakonodavna nadležnost	6
V.	Analiza.....	8
A.	Definicija javnog okupljanja	8
1.	Reguliranje prava na slobodu okupljanja	8
2.	Vrste javnih okupljanja.....	8
B.	Prijavljivanje okupljanja	10
1.	Prijava/ovlaštenje	10
2.	Rokovi za prijavljivanje	11
3.	Spontana okupljanja	12
4.	Sadržaj prijave.....	12
5.	Dodatne obaveze koje se odnose na obavijesti/ovlaštenja	14
6.	Ostala izuzimanja od prijavljivanja	14
C.	Mjesto okupljanja.....	15
D.	Vrijeme okupljanja	17
E.	Ograničenja za pojedince ili subjekte da učestvuju ili organiziraju okupljanje	177
F.	Odgovornost organizatora	18
G.	Zabrana okupljanja	20
H.	Ostala ograničenja.....	24
I.	Žalbe	25
J.	Kaznene odredbe	26
VI.	Zaključak	26

I. Uvod

1. Dopisom od 22. maja 2019. Komitet za poštovanje obaveza i angažmana država članica Parlamentarne skupštine Vijeća Europe (Komitet za monitoring) zatražio je mišljenje Venecijanske komisije o pravnom okviru kojim se uređuje sloboda mirnog okupljanja u Bosni i Hercegovini, njena dva entiteta i u distriktu Brčko.

2. Gđa Claire Bazy-Malaurie (član, Francuska), g. Paolo Carozza (član, Sjedinjene Države), g. Nicolae Esanu (zamjenski član, Moldavija) i g. Jean-Claude Scholsem (zamjenski član, Belgija) djelovali su kao izvještači u ime Venecijanske komisije.

3. Dana 4-5. novembra 2019. zajednička delegacija Venecijanske komisije i OSCE-a / ODIHR-a posjetila je Sarajevo i imala sastanke s predstavnicima:

Na državnom nivou:

- Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice;
- Ustavnog suda;
- Vrhovnog suda;
- Kancelarije ombudsmana;

Na nivou Federacije Bosne i Hercegovine:

- Ustavnog suda;
- Ministarstva unutrašnjih poslova,
- Predstavničkog doma Parlamenta;

Na nivou Republike Srpske:

- Vrhovnog suda;
- Ministarstva unutrašnjih poslova;

Na nivou kantona Federacije Bosne i Hercegovine i distrikta Brčko:

- Ministarstva unutrašnjih poslova.

I sa predstavnicima nevladinih organizacija.

1. This joint opinion was examined by the Sub Commissions on National Minorities, on Federal and Regional State and on Fundamental Rights at its joint meeting on 5 December 2019 and adopted by the Venice Commission at its 121st Plenary Session (Venice, 6, 7 December 2019).

4. Komisija se zahvaljuje vlastima Bosne i Hercegovine na organizaciji ove posjete.

5. Ovo zajedničko mišljenje sastavljeno je na osnovu komentara izvještača i stručnjaka i rezultata posjete Sarajevu. Temelji se na neslužbenim engleskim prijevodima zakona i nacrtu zakona koji su ispitani u ovom mišljenju. Netočnosti mogu nastati kao rezultat pogrešnih prijevoda.

6. Ovo zajedničko mišljenje je bilo razmatrano od strane Podkomisija za Nacionalne manjine, za Savezne i regionalne države i za Osnovna prava na svom zajedničkom sastanku 5. decembra 2019., a usvojila ih je Venecijanska komisija na svom 121. plenarnom zasjedanju (Venecija, 6. i 7. decembra 2019.).

II. Osnovne informacije i okvir Mišljenja

7. U svom prvom pismu od 12. aprila 2019. Godine Komitet za poštovanje obaveza i angažmana država članica Vijeća Evrope (Komitet za monitoring) zatražio je mišljenje Venecijanske komisije o prijedlogu zakona o javnom okupljanju Republike Srpske. Međutim, u međuvremenu je ovaj nacrt zakona skinut sa dnevnog reda parlamenta ovog entiteta.

8. Pismom od 22. maja 2019. Komitet za monitoring zatražio je od Venecijanske komisije da obezbjedi sveobuhvatnu ocjenu pravnog okvira kojim se uređuje pravo na slobodu okupljanja u Bosni i Hercegovini, u njena dva entiteta i u distriktu Brčko.

9. Trenutno je zakonodavstvo vezano za pravo na slobodu okupljanja u Bosni i Hercegovini donijeto na različitim nivoima upravljanja. Entitet Republike Srpske ima jedinstveni akt koji pokriva taj entitet, dok u entitetu Federacija svaki od deset kantona ima svoj zakon. Daljnjim zakonom regulirana je sloboda mirnog okupljanja u distriktu Brčko. Dakle, postoji dvanaest zasebnih zakona koji reguliraju slobodu okupljanja u Bosni i Hercegovini.¹

10. Ovi brojni zakonski propisi u Bosni i Hercegovini uvedeni su i, u nekim slučajevima, izmjenjeni negde od 2000. godine. U 2010 godini, Venecijanska komisija i OSCE / ODIHR zajedno su razmatrali Zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo.² Žalosno je što u izmjenama ovog zakona od aprila 2011, nisu bile poštovane preporuke ovog Zajedničkog Mišljenja; one su, zato, i dalje važeće u sadašnjem kontekstu.

11. U presudi od januara 2019. nakon zahtjeva udruženja koje se bavi promoviranjem i zaštitom ljudskih prava LGBTI populacije, Ustavni sud Bosne i Hercegovine utvrdio je da nadležne javne vlasti nisu osigurale zaštitu podnosioca protiv napada motiviranog homofobičnim predrasudama koje su se dogodile za vrijeme festivala i parade u Sarajevu februara 2014. Sud je također utvrdio da vlasti nisu ispunile svoje pozitivne obaveze kako bi provele efikasnu istragu o činjenicama incidenta i posebno o optužbama za njene propuste u osiguravanju festivala.

12. U januaru 2018. Ministarstvo unutrašnjih poslova Federacije Bosne i Hercegovine pripremlilo je prednacrt zakona o javnom okupljanju. Na zahtjev Misije OSCE-a u Bosni i Hercegovini, ovaj prednacrt je bio predmet razmatranja OSCE-a/ODIHR.³ Tijekom sastanaka u Sarajevu, predstavnici Ministarstva unutrašnjih poslova Federacije obavijestili su delegaciju da je rad na prednacrta zakona u Ministarstvu još u tijeku i da se tekst nadgrađuje kao rezultat konsultacija i da se uzimaju u obzir i međunarodni standardi. Venecijanska komisija i OSCE / ODIHR pozdravljaju ove informacije. U ovom zajedničkom mišljenju oni će ipak razgledati početnu verziju prednacrta zakona koji im je na raspolaganju.

13. Tijekom sastanaka sa predstavnicima Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srpske, delegaciji je takođe objašnjeno da je iako po njihovom mišljenju nacrt zakona Republike Srpske (koji je bio predmet početnog zahtjeva za mišljenje iz aprila 2019. godine od strane Komiteta za monitoring) u skladu s međunarodnim standardima, Ministarstvo je odlučilo da ga povuče i da sačeka bolju političku mogućnost za uvođenje novog zakonodavstva u ovoj oblasti. Odluka je donesena zbog negativne percepcije javnosti i nedostatka javne podrške nacrtu koji je bio rezultat konsultacija.

¹ Pogledajte, komparativnu tablicu koju je pripremio Sekterarijat Venecijanske komisije : https://www.venice.coe.int/Files/2019_951_BIH_freedom_of_assembly.xlsx

² CDL-AD (2010) 016 Zajedničko mišljenje o Zakonu o javnom okupljanju Kantona Sarajevo (Bosna i Hercegovina), 4. juna 2010.

³ Mišljenje-br: FOA-BiH / 323/2018 Komentari o Nacrtu zakona o javnom okupljanju Federacije Bosne i Hercegovine, 24. aprila 2018. godine.

14. I pored ovakve raznolikosti zakonodavstva, čini se da svih dvanaest zakonskih propisa koji su na snazi u Bosni i Hercegovini u oblasti slobode okupljanja, slijede sličan obrazac s relativno malim razlikama. Kao posljedica toga, ovo mišljenje objedinjuje slične odredbe iz različitih zakona pod odgovarajućim naslovima. Treba napomenuti da bez obzira što zakoni sadrže slične probleme, oni ne koriste identičan jezik ili identične odredbe, pa stoga naslovi možda ne predstavljaju odredbe na koje se odnose na najsavršeniji način. Dalje, zbog velikog broja zakona koji je predmet ocjenjivanja u ovom zajedničkom mišljenju, ukoliko se zakon iz određenog kantona, entiteta ili okruga ne navodi u relevantnom tekstu, to ne znači da je zakon, takav kakav je u sadašnjem stanju, u skladu s relevantnim međunarodnim standardima.

15. Iako se zahtjev od strane Komiteta za monitoring odnosi na pravni okvir kojim se uređuje pravo na slobodu okupljanja u Bosni i Hercegovini i stoga pokriva zakonodavstvo koje je na snazi, Venecijanska komisija i OSCE / ODIHR će u ovom zajedničkom mišljenju takođe uzeti u obzir tekst nacrt zakona Federacije koji im je na raspolaganju (ali koji je trenutno u procesu izmjena u ministarstvu) i nacrt zakona o Javnom okupljanju Republike Srpske, iako je isti povučen sa dnevnog reda entitetskog parlamenta.

III. Međunarodni standardi

16. Pravo na slobodu mirnog okupljanja štiti izobilje načina na koji se ljudi javno i privatno okupljaju. Ovo je jedan od priznatih temelja demokratskog, tolerantnog i pluralističkog društva u kojem pojedinci i grupe različitog porijekla i vjerovanja mogu mirno komunicirati jedni s drugima. Pravo na slobodu mirnog okupljanja može na taj način pomoći da se izrazi mišljenje manjina i da se da vidljivost marginalizovanim grupama. Učinkovita zaštita prava na slobodu mirnog okupljanja takođe može pomoći njegovanju kulture otvorene demokratije, može omogućiti nenasilno sudjelovanje u javnim poslovima i može pojačati dijalog o pitanjima javnog interesa. Javna okupljanja mogu pomoći u osiguravanju odgovornosti korporativnih entiteta, javnih tijela i državnih službenika i na taj način promovirati dobro upravljanje u skladu s vladavinom zakona.

17. Pravo na slobodu mirnog okupljanja nadopunjuje i poklapa se sa drugim građanskim i političkim pravima: pravo na slobodu izražavanja (čl. 10. EKLJP i čl. 19 (2 i 3)), pravo na slobodu udruživanja (čl. 11 ECHR i član 22. MPGPP), pravo sudjelovanja u javnim poslovima (čl. 25a) MPGPP) i pravo glasa (čl. 3. Protokola br. 1 ECHR i čl. 25b) MPGPP). Štaviše, pravo na slobodu okupljanja može se preklapati s pravom na ispoljavanje vlastite religije ili uvjerenja u zajednici sa drugima.⁴ Prepoznavanje povezanosti i međuovisnosti ovih različitih prava od vitalnog je značaja da se pravu na slobodu mirnog okupljanja obezbjedi i pruži praktična i efikasna zaštita.

18. Na evropskom i međunarodnom nivou sloboda okupljanja garantirana je članom 11. Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP) i članom 21. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (MPGPP), zajedno s odgovarajućom sudskom praksom.

19. Kao što Evropski sud za ljudska prava navodi u presudi Barankevič protiv Rusije, „*pravo na mirno okupljanje sadržano u članu 11. osnovno je pravo demokratskog društva i, poput prava na slobodu mišljenja, savjesti i veroispovjesti, jedan od temelja takvog društva (...).* Kao što je već više puta navedeno u presudama Suda, demokratija nije samo osnovno obilježje evropskog javnog poretka, već je Konvencija zamišljena da promovira i održava ideale i vrijednosti demokratskog društva. Demokratija je, naglasio je Sud, jedini politički model koji se uzima u obzir u Konvenciji i jedini koji je s njom kompatibilan. Prema

⁴ Pogledajte, *Barankevič protiv Rusije*, br. 10519/03, 26. jula 2007, stav 24

formulaciji člana 11. drugi stav (...), jedina potreba koja može opravdati uplitanje u bilo koje pravo sadržano u tim člancima je ona koja može tvrditi da potječe iz "demokratskog društva" (...). Pravo na slobodu okupljanja obuhvata i privatne sastanke i sastanke na javnim saobraćajnicama, kao i statičke sastanke i javne povorke; osim toga, to pravo uživaju pojedinci sudionici u okupljanju kao i oni koji ga organiziraju (...). Države se moraju suzdržati od primjene proizvoljnih mjera koje mogu ometati pravo na mirno okupljanje. (...)"⁵

20. OSCE / ODIHR i Venecijanska komisija izradili su Smjernice o slobodi mirnog okupljanja⁶ za 2019. koje odražavaju, između ostalog, sudsku praksu ESLJP-a kao i praksu drugih demokratskih zemalja koje se pridržavaju vladavini zakona. Ove smjernice daju korisna uputstva za provedbu nacionalnog zakonodavstva o slobodi mirnog okupljanja u skladu s međunarodnim standardima, a posebno članom 11. EKLJP.

IV. Pravni kontekst i zakonodavna nadležnost

2. Pravo na slobodu okupljanja zagantovano je članom II (3)i Ustava Bosne i Hercegovine (Dejtonski ustav)⁷, članom 2 Poglavlja II (I) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine⁸ i članom 30 Ustava Republike Srpske.⁹

22. U skladu sa članom III (3) a) Dejtonskog ustava, "Sve vladine funkcije i ovlaštenja koja nisu ovim Ustavom izričito povjerena institucijama Bosne i Hercegovine pripadaju entitetima." Član III (1) kojim se regulira isključiva nadležnost institucija Bosne i Hercegovine ne uključuje nijednu odredbu koja se odnosi na regulaciju slobode okupljanja. S druge strane, stav 2. iste odredbe (Nadležnosti entiteta) predviđa: „Entiteti će ispuniti sve uslove za pravnu sigurnost i zaštitu lica pod svojom jurisdikcijom, održavanjem civilnih ustanova za primjenu pravnih propisa, koje će funkcionirati u skladu sa međunarodno priznatim standardima uz poštovanje međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda, iz člana II ovog Ustava, i preduzimanjem ostalih odgovarajućih mjera.”

23. U Zajedničkom mišljenju iz 2010. o Zakonu o javnom okupljanju Kantona Sarajevo (Bosna i Hercegovina)¹⁰, Venecijanska komisija i OSCE / ODIHR zaključili su na osnovu ovih ustavnih odredbi da reguliranje slobode mirnog okupljanja prvenstveno pripada Entitetima.

24. Što se tiče podjele nadležnosti između Federacije Bosne i Hercegovine i Kantona, Zajedničko mišljenje iz 2010. godine, s obzirom da je prema članu 2. Poglavlja III Ustava Federacije Bosne i Hercegovine „*jamčenje i provođenje ljudskih prava*“ zajednička odgovornost Federacije i kantona, također je utvrdilo da je „*vjerovatno zakonodavstvo o javnim okupljanjima dio tih zajedničkih odgovornosti*“. U njemu se dodaje da odredba iz člana 4. a) koja pripisuje "uspostavljanje i nadziranje policijskih snaga isključivoj nadležnosti kantona" ne

⁵ Pogledajte i ESLJP, *Helsinški komitet Ermenije protiv Ermenije*, br. 59109/08, 31. marta 2015., stav 45; *Nosov i drugi protiv Rusije*, br. 9117/04, 10441/04, 20. februara 2014., stav 55; *Djavit An protiv Turske*, br. 20652/92, stav. 56; *Kršćansko-demokratska narodna stranka protiv Moldavije*, br. 28793/02, stav 62. i 63.

⁶ CDL-AD(2019)017 Smjernice o slobodi mirnog okupljanja (3 izdanje).

⁷ "Sva lica na teritoriji Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i slobode iz stava 2. ovog člana, što uključuje: i) Slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja s drugima."

⁸ "Federacija će osigurati primjenu najvišeg nivoa međunarodno priznatih prava i sloboda utvrđenih u aktima navedenim u Aneksu. Posebno: (...) slobodu okupljanja (...).

⁹ "Građani imaju pravo na mirno okupljanje i javni protest. Sloboda okupljanja može se zakonom ograničiti samo radi zaštite bezbjednosti ljudi i imovine."

¹⁰ CDL-AD(2010)016 Zajedničko mišljenje Venecijanske komisije o Zakonu o javnom okupljanju Kantona Sarajevo (Bosna i Hercegovina) stav 18.

mijenja ovaj zaključak, jer se zakonodavstvo o javnim okupljanjima ne odnosi na uspostavljanje ili nadziranje policijskih snaga, već na ovlaštenja i odgovornosti ovih snaga.¹¹

25. Eksplanatorni memorandum priložen prednacrta Federacije Bosne i Hercegovine objašnjava da je Federacija zadužena da osigura primjenu najvišeg nivoa međunarodno priznatih prava i sloboda i da sve osobe na teritoriji Federacije uživaju prava i osnovne slobode, uključujući pravo na slobodu okupljanja. Eksplanatorni memorandum također navodi da su Federalna vlada i kantoni odgovorni za jamčenje i provođenje ljudskih prava, uključujući slobodu okupljanja koja mora biti osigurana kao obvezujuća na području Federacije, a da će federalne vlasti u pripremi pred-nacrta uzeti u obzir kantonalne nadležnosti, različite situacije u pojedinim kantonima i potrebu za fleksibilnošću u provođenju. Eksplanatorni memorandum navodi da Federalna vlada ima pravo utvrđivati politike i donositi zakone koji jamče i provode ljudska prava. “

26. Što se tiče konsultacijskog postupka provedenog u postupku izrade nacrta, Eksplanatorni memorandum navodi da je u skladu s Uredbom o pravilima za sudjelovanje zainteresiranih nositelja procesa pripreme federalnog zakonodavstva i drugim aktima,¹² Federalno ministarstvo unutrašnjih poslova je, između ostalih, konsultirao i kantonalna Ministarstva unutrašnjih poslova. Tijekom savjetovanja, međutim, nekoliko kantona, i to Hercegovačko-Bosanski, Hercegovačko-neretvanski i Zapadnohercegovački kantoni, tvrdili su da je reguliranje prava na slobodu okupljanja isključivo u nadležnosti kantona i da se ne slažu s tim da zakon usvaja Parlament Federacije Bosne i Hercegovine. Eksplanatorni memorandum u tom pogledu navodi da se „*nakon ispitivanja sadržaja prednacrta zakona o javnom okupljanju, može se jasno utvrditi da nema prijenosa nadležnosti koje se odnosi na javno okupljanje sa kantonalnih ministarstava na bilo koje federalno upravno tijelo, i da te aktivnosti ostaju u nadležnosti kantonalnih ministarstava unutrašnjih poslova (...). Stoga „ovim zakonom se na jedinstven način reguliše sloboda okupljanja (...) na području Federacije, osiguravajući najviši nivo međunarodno priznatih prava građana (...) što je obaveza Federacije Bosne i Hercegovine.*”

27. Također tijekom sastanaka u Sarajevu, posebno tijekom sastanka sa predstavnicima kantonalnih ministarstava unutrašnjih poslova, neki sugovornici su tvrdili da je usvajanje zakona o slobodi okupljanja u isključivoj nadležnosti kantona i da Parlament Federacije nema pravo da usvaja legislativu o slobodi okupljanja po Ustavu Federacije.

28. Venecijanska komisija i OSCE / ODIHR ponavljaju svoje nalaze u Zajedničkom mišljenju iz 2010. godine da u kontekstu zajedničkih odgovornosti Federacije i kantona iz člana III (3) Ustava i koji obuhvata „jamčenje i provođenje ljudskih prava“, federalne i kantonalne nadležnosti "mogu biti ostvarene zajednički ili odvojeno, ili od strane kantona koordinirano od federalne vlade". Nadalje, prema istoj ustavnoj odredbi, „*u vršenju ovih nadležnosti (...) Federacija će postupati uzimajući u obzir kantonalne prerogative, različite situacije u kantonima i potrebu za fleksibilnošću u provedbi prilikom donošenja zakona i propisa koji su obvezujući za cijelu Federaciju.*”

29. Na kraju, dužnost Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, čija je osnovna funkcija prema članu 10. Ustava Federacije rješavanje sporova između kantona i između bilo kojeg kantona i federalne vlasti, je odlučivanje o raspodjeli zakonodavnih nadležnosti u ovoj oblasti, na osnovu ustavnih odredbi. S praktičnijeg gledišta, međutim, i uzimajući u obzir ocjenu kantonalnih zakona u ovom zajedničkom mišljenju, uprkos postojanju značajnih sličnosti u zakonima kantona, očito je da je usvajanje zakona na nivou Federacije, čini se, najefikasniji

¹¹ *Ibid.*

¹² Službene novine Federacije br. 51/12.

način usklađivanja različitih zakona o pravu na slobodu okupljanja u Federaciji, prepuštajući entitetima procedure i administrativne zahtjeve ili druge pojedinosti unutar onoga što se može smatrati njihovom marginom procjene. Nakon usvajanja zakona na nivou Federacije, različiti kantonalni zakoni bi tada trebali biti izmijenjeni i usklađeni sa Zakonom Federacije. To bi takođe osiguralo jasnoću i ujednačenost u implementaciji.¹³

V. Analiza

A. Definicija javnog okupljanja

1. Reguliranje prava na slobodu okupljanja

30. U većini zakona i nacrtu zakona koji su predmet razmatranja, posebne odredbe koje definiraju javno okupljanje sročene su iz perspektive potrebe države da „regulira“ javna okupljanja¹⁴. Upotreba ove formulacije daje dojam da se okupljanja vide i tretiraju kao pitanja koje treba regulirati i sa kojima se treba i upravljati, a ne kao pravo koje bi trebalo olakšati¹⁵. Venecijanska komisija i OSCE / ODIHR ponavljaju da je sloboda mirnog okupljanja priznata kao osnovno pravo u demokratskom društvu koje bi se trebalo uživati, koliko je to moguće, bez regulacije¹⁶. Štoviše, definiranje jednog događaja kao 'okupljanje' nije dovoljno da samo po sebi opravda regulaciju od strane države. Okupljanja se moraju regulirati samo do te mjere u kojoj postoji hitna društvena potreba da se to učini unutar dopuštenih granica prema članu 11(2) EKLJP i članu 21. MPGPP-a¹⁷. Odredbe takvog zakona mogu poslužiti kao smjernice za čvrsto donošenje odluka nadležnog državnog tijela, uspostavljanjem jasnih standarda koji ograničavaju mogućnosti za donošenje proizvoljnih odluka. Stoga, u svakom procesu razmatranja / izmjena postojećeg zakonodavstva ili izrade novog zakonodavstva, treba se osigurati da zakoni i njihovo provedbeno zakonodavstvo uspješno nastoje olakšati i obezbjediti zaštitu prava na slobodu okupljanja, umjesto da uživanje tog prava ograničavaju.¹⁸

2. Vrste javnog okupljanja

31. Zakoni koji su predmet razmatranja i nacrti zakona Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske odnose se na tri različite vrste javnih okupljanja:

¹³ Pogledajte, Komentari FOA-BiH / 323/2018 na Nacrt zakona o javnom okupljanju u Federaciji Bosne i Hercegovine, 24. aprila 2018., stav 17.

¹⁴ Na primjer, čl. 1 Unsko-sanskog kantona kaže da: „*Ovaj zakon reguliše način vršenja i utvrđivanja ograničenja slobode javnog okupljanja (...)*“. Pogledajte čl. 1. Zakona o javnom okupljanju distrikta Brčko, Republike Srpske, Bosansko-podrinjskog kantona Goražde Srednjobosanskog kantona; Hercegovačkobosanskog kantona Kantona Sarajevo; Tuzlanskog kantona; Zeničko-dobojskog kantona i čl.1. nacrtu zakona Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske.

¹⁵ Pogledajte Smjernice OSCE-a / Venecijanske komisije za 2019. o slobodi okupljanja (treće izdanje), stav 31. Neki zakoni, za razliku, imaju pozitivniji pristup i ističu pravo na mirno okupljanje (vidjeti, na primjer, čl. 1. Zakona o javnom okupljanju Hercegovačko-neretvanskog kantona, Posavskog kantona, Zapadnohercegovačkog kantona)

¹⁶ CDL-AD (2019)017, Smjernice o slobodi mirnog okupljanja (treće izdanje), stav 21. Međutim, mjere koje vlasti poduzimaju, a koje ometaju pravo na slobodu okupljanja se trebaju temeljiti na domaćem zakonu, a zakon treba biti dostupan dotičnim osobama i formuliran sa dovoljno preciznosti (*Vjerentsov protiv Ukrajine*, Predstavka 20372/11, stav 52.)

¹⁷ *Ibid.*, para. 41.

¹⁸ *Ibid.*, para. 94.

- Mirna okupljanja i javni protesti, koje na primjer član 8 (1) Zakona o javnim okupljanjima Republike Srpske, definira kao "svako organizovano okupljanje građana koje se održava radi javnog izražavanja političkih, društvenih i drugih uvjerenja i interesa";

- Javni događaji, definirani, koje član 23. stav 1. istog zakona, kao "svako okupljanje organizovano radi ostvarivanja prihoda u okviru registrovane aktivnosti (...);"

- Druga javna okupljanja koja uključuju (prema članu 30.) "okupljanje građana čija je svrha ostvarivanje državnih, vjerskih, humanitarnih, kulturno-umjetničkih, sportskih i drugih interesa, koja nemaju za cilj ostvarivanje prihoda".

32. Ovu tripartitnu podjelu predviđaju kantonalni zakoni koji su predmet razmatranja i to sa vrlo sličnim definicijama,¹⁹ kao i Zakon o javnom okupljanju Distrikta Brčko²⁰ i nacrti zakona Republike Srpske²¹ i Federacije Bosne i Hercegovine²². Praktično, zakoni koji su razmatrani predviđaju različite administrativne zahtjeve, kao što su rok ili sadržaj prethodne prijave ili odgovornost organizatora i različita pravila o osnovama za ograničenje i prekid različitih kategorija okupljanja.²³

33. U Smjernicama o slobodi mirnog okupljanja 2019, mirno okupljanje je definisano kao „namjerno okupljanje određenog broja ljudi na javno pristupačnom mjestu u cilju zajedničkog izražavanja. Kao što su Venecijanska komisija i OSCE / ODIHR zaključili u svom Zajedničkom mišljenju 2010 o Zakonu o javnom okupljanju Kantona Sarajevo, ova definicija prepoznaje da, iako određeni oblici okupljanja mogu pokrenuti određena regulatorna pitanja, sve vrste okupljanja zaslužuju zaštitu.²⁴

34. Međutim, prvo, čini se da je podjela između prve i treće kategorije prilično vještačka. Ne postoji opravdanje za različiti tretman vjerskih, humanitarnih ili kulturno-umjetničkih okupljanja (treća kategorija) od političkih i društvenih okupljanja (prva kategorija), s obzirom da je kriterij „u cilju zajedničkog izražavanja“, naveden u definiciji u Smjernicama 2019, prisutan u oba slučaja. Konkretno, diskreciono pravo koje je dato vlastima, a posebno policijskim organima, o tome kako definirati određeni skup u skladu s odredbama Zakona, je rizik koji može dovesti do prakse proizvoljnog i diskriminatornog postupanja prema nekim kategorijama okupljanja. Važno je i to što mogućnost da vlasti različito tretiraju okupljanja ovisno o „poruci“ protesta, stvara mogućnost indirektnog mješanja u sadržaj poruke, koja može biti predmet ograničenja samo ako postoji „stvarni rizik od nasilja“ ili druga ozbiljna prijetnja po javni red koja se na drugi način ne može ublažiti ili spriječiti. Vlasti bi morale odlučiti u koju kategoriju spada sadržaj poruke okupljanja kako bi ga olakšali. Konačno, u praksi neki skupovi mogu biti mješavina različitih kategorija i time se otežava odluka o kategoriji skupa i ko o tome odlučuje.

¹⁹ Vidjeti čl. 2. Zakona o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona gdje se javno okupljanje i javni protesti definiraju kao "organizirani skup građana koji se održava u svrhu javnog izražavanja i promoviranja političkih, društvenih i drugih uvjerenja i interesa" (član 2 (3)); javni događaj kao „okupljanje (...) u svrhu sticanja profita (...)“ (čl. 2. st. 4.) i drugi oblik okupljanja koji se definira kao „okupljanje čija je svrha izražavanje privrednih, vjerskih, kulturnih, humanitarnih, sportskih, zabavnih i drugih interesa bez ikakvog cilja ostvarivanje profita.“ (čl. 2 (5)). Za slične definicije svaku od tih vrsta okupljanja pogledajte čl. 8., 25. i 32. Zakona o javnom okupljanju Posavskog kantona; Čl. 8., 29. i 35. Zakona o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona; Čl. 8., 30. i 36. Zakona o javnm okupljanju Zeničko-dobojskog kantona; Čl. 8., 24. i 27. Zakona o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona Goražde; Č. 8., 23. i 30. Zakona o javnom okupljanju Zapadnohercegovačkog kantona; Čl. 8., 25. i 32. Zakona o javnom okupljanju Kantona Sarajevo.

²⁰ Članovi 9, 24 i 31.

²¹ Članovi 3(3) (4) i (5) Nacrt Zakona o javnom okupljanju.

²² Članovi 3(1), 37 i 44.

²³ Što se tiče, primjerice, sadržaja prethodne prijave, vidjeti članove 10. (mirna okupljanja i javni protesti) i član 25 (4) Zakona o javnom okupljanju Republike Srpske.

²⁴ CDL-AD(2019)017, Smjernice o slobodi mirnog okupljanja (3 izdanje). Stav 18.

35. Drugo, uzimajući u obzir element okupljanja „u cilju zajedničkog izražavanja“, treba naglasiti da „skupovi organizirani radi ostvarivanja prihoda“(druga kategorija), poput nogometnih utakmica ili koncerata, ne spadaju u klasičnu definiciju javnih okupljanja. Uprkos činjenici da ova vrsta događaja u mnogim slučajevima može zahtijevati posebne sigurnosne mjere, ona bi trebala biti uređena zasebnim specijalnim zakonima, jer ovi događaji nisu zaštićeni pravom na slobodu okupljanja i mogu se zakonito podvrgnuti državnoj regulaciji. Ne postoji međunarodni standard koji bi obavezao nacionalne vlasti da svim skupovima u praksi daju istu zaštitu; štoviše, ovo je jedva moguće i neizbježno će dovesti do nepotrebnih ograničenja i uslova za okupljanja koja su organizirana u cilju izražavanja.

36. Zaključno, Venecijanska komisija i OSCE / ODIHR preporučuju da zakoni i nacrti zakona koji su razmatrani daju jedinstvenu definiciju "javnih okupljanja" i koja bi obuhvatila sve oblike okupljanja "u cilju nekomercijalnog zajedničkog izražavanja". Regulativa o "komercijalnim" okupljanjima koja donose prihod, a koja ne spadaju u područje prava na slobodu okupljanja, trebala bi biti obuhvaćena posebnim zakonom. U tom pogledu, sloboda okupljanja kao osnovno pravo u demokratskom društvu ne bi se trebala miješati s drugim konceptima koji nisu povezani s ovim osnovnim pravom. Mora se naglasiti da potencijalno novo zakonodavstvo o „javnim događajima“ se ne smije koristiti za ograničavanje događaja koja su obuhvaćena pravom na slobodu okupljanja.

B. Prijavljivanje okupljanja

37. Zahtjev o prethodnoj obavijesti predstavlja miješanje u pravo na slobodu okupljanja i svaki takav zahtjev treba biti propisan zakonom, potreban i proporcionalan.²⁵ Štaviše, takvi propisi ne bi trebali predstavljati skrivenu prepreku slobodi mirnog okupljanja. Mogu, međutim, postojati legitimni razlozi za zahtijevanje prethodne prijave o određenim vrstama okupljanja, ovisno o njihovoj veličini, prirodi i lokaciji, jer prijavljivanje pruža vlastima dovoljno upozorenja o nadolazećem okupljanju, tako da oni mogu osigurati odgovarajuće resurse kako bi ga olakšali i bolje osigurali mirnu prirodu okupljanja.²⁶ To, sa druge strane, znači da zahtjev za prijavljivanje okupljanja ne bi trebao biti previše mučan, birokratski ili zahtijevati od organizatora nepotrebne informacije.

1. Prijava/ovlaštenja

38. Nekoliko zakona koji se razmatraju odnose se na obavezu „podnošenja prijave za održavanje mirnog okupljanja“.²⁷ Dok se u nacrtu Zakona o javnom okupljanju Federacije Bosne i Hercegovine, u članu 10 propisuje obaveza "*prijavljivanja javnog okupljanja*", član 19. istog nacrta koji se odnosi na "javna okupljanja u pokretu" govori o obavezi "da se podnese zahtjev" za održavanje javnog okupljanja. Ukoliko se ne radi o problemu sa prijevodom²⁸, ova formulacija može podrazumijevati da se od organizatora traži da unaprijed zatraži *odobrenje / ovlaštenje* za održavanje skupa, umjesto da ga samo *prijavi*. Venecijanska komisija i OSCE / ODIHR podsjećaju da, iako sistem prethodnog ovlaštenja ESLJP nije nikada smatrao

²⁵ Vidjeti, CDL-AD(2019)017, Smjernice o slobodi mirnog okupljanja (3 izdanje), stav 112.

²⁶ CDL-AD(2019)017 Smjernice o slobodi mirnog okupljanja (3 izdanje), stav. 112-113.

²⁷ Takav je slučaj u članu 10(1) Zakona o javnim okupljanjima Kantona Sarajevo; u čl. 10 (1) Zakona o javnim okupljanjima Zapadnohercegovačkog kantona („podnijeti prijavu“) i čl.12(1) Zakona o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona Goražde („podnijeti prijavu“).

²⁸ Većina zakona koji se razmatraju propisuje potrebu da "prijavi mirno okupljanje" (član 7 Zakona o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona) ili "da se podnese prijava" (član 10. Zakona o javnom okupljanju Posavskog kantona; Član 10 Zakona o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona; Član 10 Zakona o javnom okupljanju Zeničko-dobojskog kantona; Član 3 Zakona o javnim okupljanjima Srednjobosanskog kantona; Član 4 Zakona o javnom okupljanju Hercegovačko-neretvanskog kantona i član 11. Zakona o javnom okupljanju distrikta Brčko).

nespojivim s Konvencijom, u Smjernicama iz 2019. stoji da je režim prijavljivanja poželjniji režim autorizacije jer manje zadire u pravo na slobodu mirnog okupljanja u kontekstu načela proporcionalnosti²⁹. Tijekom sastanaka u Sarajevu, svi predstavnici vlasti obavijestili su delegaciju da svaki od zakona koji se razmatra propisuje prethodno prijavljivanje, a ne zahtjev za prethodnim odobrenjem za održavanje skupa i da su se u praksi, relevantni zakoni uvijek tumačili da propisuju zahtjev za prijavljivanje skupa, a ne zahtjev za dozvolu. Ovo je objašnjenje bilo pozdravljeno. Međutim, s obzirom na načelo pravne sigurnosti koje podrazumijeva predvidljivost zakona i koje je mjerilo načela vladavine zakona³⁰, odredbe koje se odnose na zahtjev za prijavljivanje trebale bi biti formulirane s dovoljno preciznosti i jasnoće kako bi se omogućilo organizatorima da reguliraju svoj stav prema zahtjevima za prijavu i u skladu sa zakonima kako bi izbjegli rizik da se postupak prijavljivanja ne pretvori u *de facto* postupak autorizacije. Zbog toga se preporučuje da razmatrani zakoni i nacrti zakona u svojim odredbama jasno navedu da je potrebno samo prethodno prijavljivanje, a ne zahtjev za dozvolu.³¹ Ovo je još važnije s obzirom na potencijalne sankcije koje se mogu izreći organizatorima koji nisu ispunili zahtjev za prijavljivanje.³²

2. Rokovi za prijavljivanje

39. Rok za prethodnu prijavu u većini zakona koji se razmatraju varira od 5³³ do 7³⁴ dana prije održavanja skupa. Ovaj period iznosi 72 sata u nacrtu Zakona o javnom okupljanju Federacije i 48 sati u Zakonu o javnim okupljanjima Srednjobosanskog kantona³⁵. Zakoni koji se razmatraju predviđaju i postupak za kasno prijavljivanje (48 sati prije početka okupljanja) u slučaju da postoje razlozi za nepodnošenje prijava prije isteka redovnog roka³⁶. Kao što je naznačeno u Smjernicama 2019., propisani rok prijavljivanja prije održavanja okupljanja ne smije biti nepotrebno dug, ali treba biti dovoljno dug da se nadležnim državnim tijelima omogući dovoljno vremena za planiranje i pripremu događaja³⁷. Prema Smjernicama 2019., period za prijavu ne bi trebao biti duži od obično nekoliko dana³⁸. Rokovi prijavljivanja u zakonima su stoga uglavnom, ali ne svi, u skladu s međunarodnim standardima, pa je za pozdraviti to što Srednjobosanski kanton ima rok prijavljivanja od 48 sati unaprijed.³⁹ Venecijanska komisija i

²⁹ CDL-AD(2019)017 Smjernice o slobodi mirnog okupljanja (3 izdanje), stav 115

³⁰ Vidjeti CDL-AD(2016)007 Ček lista Vladavine prava, stavovi 58 i 59.

³¹ Vidjeti, takođe, CDL-AD (2010) 016, stav 39. Za sličnu kritiku u kontekstu Nacrta zakona o javnom okupljanju Federacije Bosne i Hercegovine, vidi komentare OSCE-a / ODIHR na Nacrt zakon o javnom okupljanju u Federaciji Bosne i Hercegovine (Mišljenje br.: FOA-BiH / 323/2018), stav 26

³² Vidjeti, na primjer, čl. 31. Zakona o javnom okupljanju Republike Srpske; Član 38. Zakona o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona; Član 39. Zakona o javnom okupljanju Zeničko-dobojskog kantona.

³³ Član 9 (2) Zakona o javnim okupljanjima Republike Srpske; Član 7 (2) Zakona o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona; Članak 10 (2) Zakona o javnom okupljanju Posavskog kantona; Član 11 (2) Zakona o javnom okupljanju Distrikta Brčko.

³⁴ Član 10 (4) Zakona o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona; Član 10 (4) Zakona o javnom okupljanju Zeničko-dobojskog kantona.

³⁵ Prema članu 4. Zakona o javnom okupljanju Srednjobosanskog kantona, u slučaju da okupljanje organizira strana fizička ili pravna osoba, tada je rok za prijavljivanje 5 dana prije početka javnog okupljanja.

³⁶ Član 11 (3) Zakona o javnom okupljanju Distrikta Brčko; Član 9(4) Zakona o javnim okupljanjima Republike Srpske; Član 7 (4) Zakona o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona; Član 10 (5) Zakona o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona.

³⁷ CDL-AD(2019)017, stav 120.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Prema članu 10(4) Zakona o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona i članu 10 (4) Zakona o javnom okupljanju Zeničko-dobojskog kantona, prijava se dostavlja najkasnije sedam dana prije početka održavanja okupljanja

OSCE / ODIHR pozdravili su činjenicu da prema informacijama koje su dobili u Sarajevu, u slučaju da organizatori ne dostave tražene podatke u početnoj prijavi, isti moraju dostaviti podatke koji nedostaju najkasnije 48 sati prije planiranog okupljanja, bez uzrokovanja ikakvog odlaganja planiranog rasporeda okupljanja.

3. Spontana okupljanja

40. Odredbe koje se tiču prijavljivanja sročene su u prilično apsolutnom obliku gde spontana okupljanja nisu izričito izuzeta od zahtjeva za prijavljivanje. Venecijanska komisija i OSCE / ODIHR ponavljaju da je sposobnost da se mirno i odmah (spontano) reagira na neku pojavu, incident, drugo okupljanje ili govor je važan elemenat slobode okupljanja. Spontana okupljanja po definiciji se ne prijavljuju unaprijed, jer se ona uglavnom javljaju kao odgovor na neku pojavu koja se nije mogla razumno pretpostaviti. Spontana i iznenadna okupljanja zaštićena su članom 11. EKLJP.⁴⁰

41. Zakoni i nacrti zakona koji se razmatraju predviđaju niz iznimaka od obaveze prijavljivanja okupljanja i javnih protesta. Član 13. Zakona o javnom okupljanju Zeničko-dobojskog kantona, na primjer, izuzima uobičajene sastanke ili seminare koje organiziraju udruženja i političke stranke i koji se održavaju u zatvorenim prostorima, kao i proteste pojedinaca⁴¹. Prema članu 11. Nacrta zakona Federacije Bosne i Hercegovine, prethodno prijavljivanje nije potrebno za okupljanja sa manje od 20 sudionika. Međutim, ti iznimci nisu relevantni za spontana okupljanja koja ih zakoni koji su razmatrani ne priznaju kao iznimcima od obaveze prijavljivanja. Nadalje, iako član 3 (2) nacrta zakona Federacije daje tačnu definiciju spontanih okupljanja, upućivanje u ovoj odredbi na član 6. koji se odnosi na proceduru zahtjeva za javno okupljanje u kantonima čini prepoznavanje spontanih okupljanja u potpunosti neefikasnim i besmislenim.

42. Pozitivno je to što Zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo u svom članu 8 (2) izričito spominje „spontana okupljanja“, ali član 12. istog zakona koji se odnosi na iznimke od obaveze prijavljivanja ne odnosi se izričito na takva okupljanja. Isto to vrijedi i za Nacrt zakona o javnom okupljanju Federacije, koji, iako načelno priznaje spontana okupljanja u svom članu 3. stav 2., njegov član 19. koji se odnosi na prijave ne predviđa izuzeće spontanih okupljanja od obaveze prijavljivanja.

43. Štaviše, iako neki od razmatranih zakona predviđaju iznimke za spontana okupljanja⁴², oni navode da se takva okupljanja mogu održavati samo na određenim lokacijama koje odredi vlast i stoga pružaju samo djelomičnu zaštitu za spontana okupljanja, što je suprotno međunarodnim standardima.

44. Zaključno, preporučuje se izričito prepoznavanje „spontanih okupljanja“ u zakonima i njihovo izričito izuzeće od obaveze prijavljivanja.

4. Sadržaj prijave

45. Vlastima bi trebalo biti dovoljno da od organizatora dobiju informacije u obliku prijave koje se tiču programa, mjesta, datuma, vremena i trajanja javnog okupljanja kao i podatke o očekivanom broju učesnika i kontakt detalje organizatora.

⁴⁰ Vidjeti, na primjer, ESLJP, *Lašmankin i drugi protiv Rusije*, br. 57818/09, 7. februara 2017.

⁴¹ Vidjeti također član 12. Zakona o javnom okupljanju Posavskog kantona.

⁴² Vidjeti, na primjer, član 8 (2) Zakona o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona Goražde; Član 8.(2) Zakona o javnom okupljanju Posavskog kantona; Član 8.(2) Zakona o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona; Član 8.(2) Zapadnohercegovačkog kantona; Članak 8.(2). Zakona o javnom okupljanju Zeničko-dobojskog kantona.

46. Međutim, prijave utvrđene u zakonima i nacrtima zakona koji se razmatraju nisu ograničene na ove osnovne podatke, pa organizatori imaju obavezu da daju informacije koje uključuju „lične podatke o organizatoru okupljanja”⁴³, „spisak redara sa ličnim podacima”⁴⁴, „listu redara sa njihovim ličnim podacima”, „spisak redara”⁴⁵ itd. Za Venecijansku komisiju i OSCE / ODIHR ovi su zahtjevi pretjerani i opterećujući jer nisu suštinski nužni kako bi se vlastima omogućilo da olakšaju i zaštite javna okupljanja i proteste.

47. Povrh toga, relevantne odredbe koje su predmet razmatranja takođe zahtevaju od organizatora informacije o „mjerama koje organizator preduzima za održavanje reda i mira”⁴⁶ ili „mjerama koje organizator mora preduzeti da bi održao zakon i red”⁴⁷. Čuvanje reda i mira tijekom javnog okupljanja jedna je od glavnih dužnosti javnih vlasti, uključujući tu i sigurnosne snage, a ne primarna dužnost organizatora.⁴⁸ Iako bi bilo razumno pitati hoće li biti prisutni redari i hoće li nositi identifikacijske oznake⁴⁹, oni nisu zamjena za članove snaga za provedbu zakona i nisu pravno odgovorni za održavanje sigurnosti⁵⁰. Stoga su ove dodatne informacije nepotrebne s obzirom na osnovni cilj prijave i treba ih ukinuti.

48. Razmatrane odredbe, pored informacija koje se tiču sigurnosti okupljanja, zahtijevaju i „druge podatke bitne za bezbjedno i sigurno održavanje javnog okupljanja”⁵¹ ili „druge informacije od interesa za sigurno i neprekidno mirno okupljanje.”⁵² Venecijanska Komisija i OSCE / ODIHR ponavljaju da bi regulatorni zahtjevi, uključujući postupke za informiranje vlasti o okupljanju, trebali biti jasni i jednostavni.⁵³ Odredbe koje se tiču ovih dodatnih sigurnosnih informacija su previše nejasne i ostavljaju previše prostora za proizvoljnu interpretaciju u praksi i treba ih ukinuti.

49. Opis svrhe ili cilja okupljanja⁵⁴ treba biti samo kratka izjava. U suprotnom, to može postati rizično jer bi se fokusiranjem na takve informacije mogla stvoriti osnova za diskriminatorsna ograničenja ili ya cenzuru određenih okupljanja.

⁴³ Član 11(4). Nacrta zakona o javnom okupljanju Republike Srpske; vidjeti, također, član 8 (1)d Zakona o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona i član 11 (1)d Zakona o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona. Voditelj, na primjer, prema čl.23(2) Zakona o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona, je „Voditelj je lice koje vrši nadzor nad održavanjem mirnog okupljanja i usmjerava rad redara.”

⁴⁴ Čl. 11(5)5. Nacrta zakona o javnom okupljanju Republike Srpske; 20(1)e Nacrta zakona o javnom okupljanju Federacije Bosne i Hercegovine. Redar, prema članu 33. nacrt zakona Federacije, Redar je od organizatora određeno lice koje vrši poslove održavanja reda i mira na javnom okupljanju.

⁴⁵ Na primjer, član 8(1) Zakona o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona.

⁴⁶ Član 10(1)f Zakona o javnom okupljanju Republike Srpske; Član 20 (1) f nacrt zakona o javnom okupljanju Federacije Bosne i Hercegovine

⁴⁷ Član 8(1)f Zakona o javnom okupljanju Una-sanskog kantona

⁴⁸ Kao što se u Smjernicama o slobodi okupljanja 2019. godine navodi „*dok organizatori i redari mogu pružiti pomoć, države zadržavaju primarnu odgovornost za zaštitu javne bezbjednosti i sigurnosti, imaju pozitivnu obavezu da osiguraju policijske aktivnosti sa odgovarajućim resursima i da interveniraju kada je to potrebno. Ovu dužnost ne treba dodijeliti ili prenijeti na organizatore ili na redare skupa.*” (CDL-AD (2019) 017, stav 138).

⁴⁹ Vidjeti, član 22. Zakona o javnom okupljanju Zeničko-dobojskog kantona.

⁵⁰ Problematične odredbe u vezi s tim su, na primjer, član 28. Zakona o javnom okupljanju Zeničko-dobojskog kantona; Član 19. Zakona o javnom okupljanju Kantona Sarajevo.

⁵¹ Član 11(1) 8 Nacrta zakona o javnom okupljanju Republike Srpske

⁵² Član 11(1) Zakona o javnom okupljanju Posavskog kantona.

⁵³ CDL-AD (2019) 017 Smjernice o slobodi okupljanja, st. 118.

⁵⁴ Na primjer, član 11(1) Zakona o javnom okupljanju Kantona Sarajevo; Član 8(1) Zakona o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona; Član 11(1) Zakona o javnom okupljanju Posavskog kantona

50. Konkretno, prema čl. 20(7) Nacrta zakona Federacije, svaka izmjena sadržaja podnesene prijave smatra se podnošenjem nove prijave. Čini se da ovaj opterećujući zahtjev ograničava sposobnost organizatora da unese promjene kako bi ispunio ono što je propisano od strane vlasti i ovo treba ukinuti.

51. I na kraju, zahtjevi da u prijavi budu navedeni predmeti koje bi učesnici nosili sa sobom (transparente, zastave, muzičke instrumente itd.) također predstavljaju veliko opterećenje za pravo na slobodu okupljanja.⁵⁵ Ovi se predmeti obično nose kako bi omogućili zaštićenu komunikaciju i učesnici ih imaju spontano. Izuzev podataka o vozilima i pirotehničkim sredstvima koji bi mogli izazvati zabrinutost za bezbjednost, policiji nisu potrebne takve informacije kako bi se pripremila za taj skup.

5. Dodatne obaveze obavijesti/dozvole

52. Osim redovnog postupka prijavljivanja, razmatrani zakoni nameću i obavezu organizatora da od nadležnog tijela zatraži „dozvolu“ u slučaju da okupljanje „obuhvati dionicu puta, zbog čega bi saobraćaj morao biti ometan ili obustavljen.“⁵⁶ U principu, pretjerano opterećivanje i nepotrebni dopunski zahtjevi mogu obeshrabrili potencijalne organizatore i ugroziti slobodu mirnog okupljanja. Venecijanska komisija i OSCE / ODIHR podsjećaju da učesnici javnih okupljanja imaju podjednako pravo da koriste takve lokacije u razumnom periodu kao i bilo ko drugi. Zaista, javni prosvjed i sloboda okupljanja trebaju se smatrati jednako legitimnom upotrebom javnog prostora kao i što je svakodnevna svrha u kojoj se taj javni prostor koristi (poput komercijalnih aktivnosti ili za pješački i automobilski promet)⁵⁷. Stoga bi trebalo biti dovoljno da organizatori obavijeste jednu vlast (a ne više njih)⁵⁸. Poput mišljenja Komisije i OSCE / ODIHR-a u zajedničkom Mišljenju o Zakonu o javnim okupljanjima Kantona Sarajevo, sve odluke koje se tiču okupljanja trebaju se prepustiti jednom nadležnom i iskusnom tijelu, koje bi uzelo u obzir konkretna pitanja poput ometanja prometa i koje bi moglo reagirati na njih ukoliko je potrebno.⁵⁹ Delegacija je bila informirana u Sarajevu da i pored postojanja slične odredbe u Zakonu o javnim okupljanjima Distrikta Brčko (čl. 12(3)) u distriktu postoji praksa uspostavljanja "jedinствене таčke за контакт" između organizatora i vlasti, što je dobra i hvale vrijedna praksa za sve nivoe zakonodavstva u Bosni i Hercegovini.

6. Ostala izuzimanja od prijavljivanja

(„ciljevi“); Član 11(1)a Zakona o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona („povod i svrha“); Član 11.(1) Zakona o javnom okupljanju Zeničko-dobojskog kantona.

⁵⁵ Vidjeti, na primjer, član 4. Zakona o javnom okupljanju Hercegovačko-neretvanskog kantona

⁵⁶ Član 8. (4) Zakona o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona; Član 11(3) Zakona o javnom okupljanju Posavskog kantona, član 11(3) Zakona o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona, član 11(3) Zakona o javnom okupljanju Zeničko-dobojskog kantona, član 14(4) Bosansko-podrinjskog kantona Goražde (koji koriste izraz "dozvola"), člana 11 (4) Zakona o javnim okupljanjima Kantona Sarajevo ("odobrenje") i člana 10 (3) Zakona o javnom okupljanju Republike Srpske ("odobrenje nadležnog organa").

⁵⁷ U slučaju *Patyi i drugi protiv Mađarske* (2008), stav. 42-43, na primjer, ESLJP je odbacio argumente mađarske vlade koji se odnose na potencijalno ometanje prometa i javnog prijevoza (usp. *Eva Molnar protiv Mađarske*, 2008).

⁵⁸ 2019 Smjernice, stav. 118.

⁵⁹ Stav 39.

53. Neki zahtjevi za prijave u zakonima koji se razmatraju sadrže iznimke na temelju identiteta grupe koja organizira okupljanje (političke stranke i sindikati). U većini slučajeva, u svrhu iznimka, kriterij identiteta dopunjen je zahtjevom da se skup održava u zatvorenom prostoru (kriteriji lokacije). Time što se okupljanje održava u zatvorenom prostoru, ne postoji formalni zahtjev da se vlasti obavijeste o takvim skupovima koje organiziraju političke stranke i sindikati.⁶⁰ Međutim, čini se da nema razloga da se prema političkim strankama i sindikatima različito postupa, jer je glavna svrha prethodnog prijavljivanja okupljanja da omogući državi da bolje osigura mirnu prirodu okupljanja, uključujući i ona koje organiziraju sindikati i političke stranke.⁶¹ Prema tome, izuzeci od zahtjeva za prijavljivanje ne bi se trebali zasnivati na identitetu grupe koja organizira okupljanje.

C. Mjesto okupljanja

54. Mjesto okupljanja je jedan od ključnih aspekata slobode okupljanja, zajedno s izborom željenih ciljeva i vrijeme održavanja okupljanja. Kao što se navodi u Smjernicama o slobodi okupljanja za 2019. godinu, ljudi imaju načelno pravo izbora mjesta ili trase okupljanja na javno pristupačnim mjestima.⁶² Povrh toga, s obzirom na važnost slobode okupljanja u demokratskom društvu, okupljanja treba smatrati jednako legitimnim korištenjem javnog prostora kao i druge, rutinskije upotrebe takvog prostora, poput komercijalne djelatnosti ili pješačkog i prometnog prometa.⁶³ Nadalje, sloboda okupljanja uključuje pravo okupljanja da se odvija unutar "*vidnog i zvučnog polja*" ciljanog objekta.⁶⁴

55. Već u zajedničkom mišljenju iz 2010. o Zakonu o javnom okupljanju Kantona Sarajevo, Venecijanska komisija i OSCE / ODIHR kritizirali su čl.(1). Zakona koji je ograničio položaj javnih okupljanja na „odgovarajuća mjesta“ koja su kvalificirana kao "*Prostor prikladan za javni skup je javno mjesto pristupačno i prikladno za okupljanje lica čiji broj i identitet nije unaprijed određen i na kome okupljanje građana ne dovodi do ugrožavanja prava i sloboda drugih lica, zdravlja ljudi, sigurnosti ljudi i imovine i ometanja javnog saobraćaja.*"(čl. 3 (1)). Zajedničko mišljenje iz 2010. godine smatralo je da su pojmovi „pristupačni“ i „prikladni“ u ovoj odredbi nejasni i da su kriteriji za utvrđivanje njihovog sadržaja bili predmet diskrecije. Međutim, preporuke formulirane u Zajedničkom mišljenju iz 2010. godine da Zakon treba napustiti specifikacije lokacije, vlasti nisu slijedile jer Zakon još uvijek sadrži takve nejasne kriterije koji se odnose na „odgovarajuće lokacije“ za okupljanje. Pored toga, Venecijanska komisija i OSCE / ODIHR primjećuju da slične odredbe koje ograničavaju mjesto okupljanja postoje i u drugim kantonalnim zakonima, Zakonu Brčko distrikta i Zakonu Republike Srpske i nacrtima zakona koji se razmatraju.⁶⁵ Zaista, mnoge vrste okupljanja će prirodno izazvati neki oblik ometanja javnih aktivnosti, a pojedinci imaju pravo da koriste javni prostor za izražavanje, onoliko koliko imaju pravo da ih koriste u transportne svrhe. Okupljanja ne treba zabranjivati samo zbog

⁶⁰ Vidjeti, na primjer, član 13. Zakona o javnom okupljanju Kantona Bosansko Podrinje; Član 9. Zakona o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona; Član 12. stavak 1. Zakona o javnom okupljanju Posavskog kantona; Član 12. Zakona o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona; Član 13. Zakona o javnom okupljanju Zeničko-dobojskog kantona.

⁶¹ Vidjeti, 2019 Smjernice o Slobodi mirnog okupljanja, stav. 113.

⁶² *Ibid.*, stav. 61.

⁶³ *Ibid.*,stav. 62.

⁶⁴ CDL-AD(2010)016 Zajedničko mišljenje o Zakonu o javnom okupljanju Kantona Sarajevo, stav. 31.

⁶⁵ Vidjeti članove 2. i 3(1). Zakona o javnom okupljanju Republike Srpske; članovi 2(1). i član 4(1) Zakona o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona; članovi 2(1). i 3(1) Zakona o javnom okupljanju Posavskog kantona; članovi 2. i 3(1) Zakona o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona; članovi 2. i 3(1). Zeničko-dobojskog kantona; članovi 2. (1) i 3 (1) Zakona o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona; Član 2. Zakona o javnoj skupštini Hercegovačko-neretvanskog kantona; članovi 2. i 3(1). Zakona o javnom okupljanju Zapadnohercegovačkog kantona; Član 7(1) Zakona o javnom okupljanju Distrikta Brčko i članovi 3 (1) i (1) Nacrta zakona o javnom okupljanju Federacije Bosne i Hercegovine i članovi 3 (1) i 4 (1) prijedloga zakona o javnom okupljanju Republike Srpske.

stvarne ili uočene opasnosti, kao na primjer, obustavljanje javnog prevoza i neuspjeha policijskih organa da osiguraju "normalan saobraćaj". Treba pretpostaviti da se otvoreni javni prostori smatraju generalno pogodnim za okupljanja, osim ako nametnute restrikcije nisu opravdane legitimnim ciljem i jesu proporcionalne. Stoga referencu na „prikladna ili odgovarajuća“ mjesta u razmatranim zakonima trebalo bi ukinuti.

56. Iz istih razloga, odredbe u niz zakona⁶⁶ u kojima se propisuje da će vladina tela „*utvrditi prostor na kome se mogu održavati sva okupljanja*“ ne podudaraju se sa međunarodnim standardima, jer ukazuju na to da će postojati spisak lokacija koje je vlada odobrila i koje će skupovi biti primorani da koriste. Međutim, u nekim kantonima mogućnost vlasti da odredi prostor za okupljanje ograničena je na skupove za koje nije potrebna prijava. Situacija u ovim odredbama stoga je različita, jer organizatorima se ne nameće obaveza da okupljanje organiziraju samo na posebno određenim mjestima, već pretstavlja iznimak od pravila prijavljivanja.

57. Nadalje, mnogi zakoni daju spisak mjesta „gdje se mirna okupljanja“ ne mogu održavati. Prema članu 15. Zakona o javnom okupljanju Kantona Sarajevo, na primjer, javna okupljanja ne mogu se održavati „u blizini bolnica, na način koji ometa pristup hitne pomoći i remeti mir pacijenta“ (čl. 15. a.) ili „u blizini vrtića, osnovnih i srednjih škola dok u njima borave djeca i učenici“ (čl. 15 (b)). Slične odredbe sa sličnim formulacijama sadržane su i u zakonima i nacrtima zakona koji se razmatraju. Takve odredbe mogu predstavljati ograničenja. Iako mogu postojati legitimni razlozi za zabrinutost zbog potencijalnog ometanja na nekim lokacijama, takvi bi se rizici uvijek trebali razmatrati od slučaja do slučaja a ne sa jedinstvenim pristupom, a od vlasti se uvijek treba očekivati da razmotri koje korake može preduzeti kako bi olakšala okupljanje na takvim lokacijama, istovremeno umanjujući bilo kakav rizik, umjesto zabranjivati sve vrste okupljanja na određenim lokacijama. Konkretno, ne može se uvijek dati preferenca niti „nesmetanom odvijanju saobraćaja“ (vidi par. 53 gore) niti „nesmetanom kretanju i radu većeg broja građana“⁶⁷ u odnosu na okupljanja. Štaviše, opšti karakter izuzimanja „posebno obezbjeđenim objektima“⁶⁸ je problematičan, jer bi ovim bio obuhvaćen veliki broj zgrada. Stoga je potrebno odmjerenje interesa za svaki slučaj posebno.

58. Brojni zakoni koji se razmatraju odnose se na povorke ili na okupljanja u pokretu, insistirajući na činjenici da ona moraju uključivati neprekidni proces kretanja od početka do kraja. Ovaj je zahtjev previše restriktivan i trebao bi se ukinuti jer bi bilo razumljivo da skup koji je u pokretu uključuje kretanje na početku ili na kraju svoje rute ili da se zaustavi negdje na ruti kako bi slušao nekog govornika.⁶⁹

⁶⁶ Na primjer, član 3. Zakona o javnom okupljanju Hercegovačko-neretvanskog kantona; Član 7 (2) Zakona o javnom okupljanju Distrikta Brčko; Član 3(3). Zakona o javnom okupljanju Zapadnohercegovačkog kantona

⁶⁷ Član 15 (e i f) Zakona o javnom okupljanju Sarajevskog Kantona; Član 10 (d i g) Zakona Javnog okupljanja Unasanskog kantona; Član 14 (c i f) Zakona o javnom okupljanju Tuzlanskog Kantona; Član 16 (c i f) Zakona o javnom okupljanju of Zeničko-Dobojskogj Kantona.

⁶⁸ Vidjeti, na primjer, Član 10(f) Zakona o javnom okupljanju Unasanskog kantona Kantona; Član 16(g) Zakona o javnom okupljanju Zeničko-dobojskog Kantona; Član 12(f) Zakona o javnom okupljanju Republike Srpske, Član 14(e) Zakona o javnom okupljanju of Brčko distrikta.

⁶⁹ Član 8(2) Zakona o javnom okupljanju of Brčko distrikta; Član 4(2) Zakona o javnom okupljanju Republike Srpske; Član 4(2) Zakona o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog Kantona Goražde; Član 4(2) Zakona o javnom okupljanju of Posavinskog Kantona; Član 4(2) Zakon o javom okupljanju Tuzlanskog kantona; Član 4(2) Zakona o javnom okupljanju of Zeničko-dobojskog kantona; Član 5(2) Zakona Una-sanskog kantona

59. Konačno, zakoni koji se razmatraju mogu obuhvatiti i skupove u zatvorenim prostorijama.⁷⁰ U mjeri u kojoj su takvi događaji skupovi na privatnom vlasništvu ili u zatvorenim prostorima, oni se ne trebaju kombinirati sa zakonom o javnom okupljanju koji automatski nameće proceduralne zahtjeve organizatorima okupljanja, poput prethodne najave. Između ostalog, oni su u privatnim ili zatvorenim prostorima i ne zahtjevaju automatski nadzor saobraćaja ili kontrolu mase, što bi zahtijevalo prethodnu policijsku pripremu. Čini se da takav jezik sugerira da definicija javnih okupljanja prevaziđe utvrđene lokacije okupljanja na mjestima poput ulica, trotoara i parkova, i da može uključivati i skupove organizirane u zgradama (u privatnom ili javnom vlasništvu). Iako su okupljanja organizirana u zgradama, poput auditorijuma u javnom vlasništvu, stadiona ili otvorenih površina u javnim zgradama na sličan način zaštićena pravima na slobodu mirnog okupljanja⁷¹, država ne bi trebala regulirati ili miješati privatna okupljanja koja se održavaju unutar zgrada nametanjem, na primjer, zahtjeva za prijavljivanje ili za autorizaciju osim ako to nije nužno potrebno iz bezbjednosnih / sigurnosnih razloga.

D. Vrijeme okupljanja

60. Zakon ne bi trebao nametati paušalna ograničenja vremena kada bi se jedno okupljanje moglo održati.⁷² Neki od razmotrenih zakona zabranjuju održavanje skupova izvan predviđene satnice. U čl. 12. prijedloga zakona Federacije od organizatora se čak traži da završi skup u roku od najviše 8 sati. Kao što je napomenuto u vezi s ograničenjima koja se tiču lokacija, grupne restrikcije mogu biti nesrazmjerne i može biti slučajeva kada je važno da se skup održi ranije ili kasnije od satnice koja je propisana zakonom, ili da okupljanje traje duže. Stoga se trebaju ukinuti odredbe kojima se postavljaju grupna ograničenja vremena kada se jedno okupljanje može održati.

E. Ograničenja za pojedince li subjekte da organiziraju ili učestvuju u okupljanju

61. Zakoni i nacrti zakona koji se razmatraju zabranjuju pojedincima i subjektima da učestvuju ili organiziraju javno okupljanje kada imaju sudsko naređenje da u njemu ne učestvuju.⁷³ Iako mogu postojati legitimni razlozi za izricanje takvih zabrana, ukoliko zakonodavstvo ne pruža

⁷⁰ Vidjeti, na primjer, član 11. Zakona o javnim okupljanjima Republike Srpske; Član 2 Zakona o javnom okupljanju Zeničko-dobojskog Kantona; Član 2 (1) Bosansko-podrinjskog kantona Goražde; Član 2. Zakona o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona.

⁷¹ ESLJP, *Szel protiv Mađarske*, predstavka br. 44357/13, 16. septembra 2014; *Sergej Kuznjetsov protiv Rusije* (predstavka br. 10877/04, 23. oktobra 2008.), *predstavka Ačik protiv Turske* br. 31451/03, 13. januar 2009; *Cisse protiv Francuske* (2002); *Barankevič protiv Rusije*, predstavka br. 10519/03, 26. jula 2007., stav. 25: „Pravo na slobodu okupljanja obuhvata i privatne sastanke i sastanke na javnim saobraćajnicama (...)”. Vidi također raspravu o „kvazi-javnom prostoru u izvještaju Zajedničkog odbora za ljudska prava Ujedinjenog Kraljevstva, Demonstriranje poštivanje prava: pristup sa stanovišta ljudskih prava prema policijskim aktivnostima na protestima (svezak 1) (London: HMSO, HL Paper 47-I; HC 320-I, 23. marta 2009.), str.16-17; "Javni i privatni prostor". Vidi dalje *Southeastern Promotions v. Conrad*, 420 U.S. 546 (1974) (navodeći da opština ne može selektivno isključiti organizaciju iz upotrebe javnog auditorijuma na osnovu prigovora protiv poruka koje se saopštavaju).

⁷² Vidjeti, na primjer, član 10 (2) Zakona o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona Goražde koji zabranjuje okupljanja izvan 8:00 i 20:00 sati; Član 15. Zakona o javnom okupljanju Zeničko-dobojskog kantona koji navodi da će se okupljanja održavati u vremenu od 8:00 do 22:00 sati. U Tuzlanskom kantonu takvo ograničenje uvedeno je amandmanom usvojenim 29. septembra 2015. (Novi Član 13 a) Zakona o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona kaže da se „javno okupljanje može održati u periodu od 08:00 do 22:00 sati”)

⁷³ Na primjer, Član 5. Zakona o javnim okupljanjima Srednjobosanskog kantona predviđa da „javno okupljanje ne može organizirati privatna osoba kojoj je odlukom suda zabranjeno sudjelovati na javnim okupljanjima ili javno govoriti na javnim skupovima (...). Javno okupljanje ne može organizirati politička organizacija ili udruženje građana kojima je zabranjen rad. (...).

jasne razloge i postupke i ne nudi efikasne pravne mjere za osporavanje takve zabrane, riskira kršenje prava na slobodu okupljanja.

62. Osobe koje nisu državljani i pravne osobe trebaju imati ista prava na organiziranje javnih okupljanja kao i sve ostale osobe / državljani. Stoga, upućivanje u gotovo svim razmatranim zakonima na „građane“ kao korisnike prava krši međunarodne standarde⁷⁴ i Ustav Federacije Bosne i Hercegovine koji u članu 2. Poglavlja II predviđa da „[a] Sve osobe na teritoriji Federacije uživat će pravo na [slobodu okupljanja]. Stoga, da bi bila u skladu s međunarodnim standardima i ustavnom odredbom, riječ "građani" treba zamijeniti sa "sve osobe na teritoriji".⁷⁵

63. U većini zakona, stranim državljanima i organizacijama postavljaju se dodatni zahtjevi za obezbjeđivanje "odobrenja" od nadležnog policijskog tijela prije nego što organiziraju okupljanje.⁷⁶ Takvi su zahtjevi diskriminirajući i nerazmjerni te ih treba ukinuti, posebno imajući u vidu globalnu prirodu mnogih protestnih akcija, koja je često rezultat korištenja novih tehnologija. Uz to, s obzirom da se razmatrani zakoni odnose na „građane“ kao jedini korisnici prava (čl. 1. kantonalnih zakona), nekako je nekoherentno regulirati pravo stranca da organizira okupljanje u kojem ne može učestvovati.

64. Konačno, zakoni svih kantona uključuju građane, kao korisnike prava, i strance, bez ikakvog pozivanja na „osobe bez državljanstva“. S obzirom da slobodu okupljanja trebaju uživati sve osobe unutar teritorija, preporučuje se uključivanje i upućivanje na osobe bez državljanstva kao korisnike ovog prava.

F. Odgovornost organizatora

65. "Organizator" okupljanja je "svako pravno ili fizičko lice koje (...) priprema, saziva, organizira, održava, nadgleda i nadzire organizaciju mirnog okupljanja."⁷⁷ Zakoni i nacrti zakona koji se razmatraju uključuju niz odredbi koje organizatorima nameću visoki nivo odgovornosti u odnosu na upravljanje sa okupljanjem. Na primjer, Zakon o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona uključuje, osim dužnosti da se o okupljanju obavijeste nadležna tijela, i slijedeće odgovornosti organizatora:

- preduzeti mjere za očuvanje reda i mira za vrijeme okupljanja (čl. 8. (1) f) i čl. 13 (1));
- preduzeti dodatne mjere bezbednosti (čl. 8 (2));
- pribaviti dozvolu od nadležnog tijela za saobraćaj u slučaju da skup izazove ometanje saobraćaja (čl. 8 (2));
- obavijestiti javnost o svakoj odluci vlasti u vezi sa zabranom okupljanja (čl.12. (4.));
- preduzeti potrebne mjere kako učesnici ne bi bili
- osigurati dovoljan broj osoba (redara) za održavanje zakona i reda (čl. 13. (3.));
- preduzeti odgovarajuće mjere medicinske i protivpožarne zaštite (čl. 13.(3.));
- omogućiti nesmetani prolaz policijskih vozila, ambulanta vozila i vatrogasnih vozila (čl. 13.(5));
- održavanje reda i mira na području koje se nalazi pored mjesta održavanja skupa (čl. 13. (6.))
- imenovanje voditelja okupljanja (tj. osobu koja nadzire okupljanje i usmjerava rad redara) (čl. 14.) -

⁷⁴ Članovi 1. Zakona o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona, Posavskog kantona, Tuzlanskog kantona, Zeničko-dobojskog kantona, Bosansko-podrinjskog kantona Goradže, Hercegovačko-neretvanskog kantona, Zapadno-hercegovačkog, Sarajevskog i Hercegovačko-bosanskog kantona.

⁷⁵ U slučaju Republike Srpske, međutim, Ustav prihvata restriktivan pristup jer njegov Član 30 daje pravo samo građanima

⁷⁶ Vidjeti, član 18 (1) Zakona o javnom okupljanju Posavskog kantona; Član 12 (1) Zakona o javnom okupljanju Hercegovačko-neretvanskog kantona; Član 18. Zakona o javnom okupljanju Kantona Sarajevo.

⁷⁷ Vidjeti, na primjer, Član 6(1) Zakona o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona,

imenovanje redara okupljanja (tj. osobu zaduženu za održavanje reda i mira) (član 15). Sličan raspon odgovornosti je uključen u druge zakone i nacрте zakona koji se razmatraju.⁷⁸

66. Za Venecijansku komisiju i OSCE / ODIHR, u kontekst zakona koji su predmet razmatranja, uloge koje se traže od organizatora, posmatrača ili redara, čini se da mimoilaze odgovornost javnih vlasti i delegiraju relevantne aspekte, kao što su sigurnost i red, privatnim strankama koje možda nisu u mogućnosti obavljati djelotvornu kontrolu za koju su policijski službenici obučeni.

67. Zakoni i nacрти zakona koji su predmet razmatranja nalažu da organizatori i nadzornici preuzmu neki oblik policijskih i državnih dužnosti, uključujući pružanje vatrogasnih i medicinskih usluga. Organizatori i redari su privatne osobe koje ostvaruju osnovna prava. Oni nisu službenici za provođenje zakona i, prema tome, zakoni ih ne mogu u ne trebaju prisiljavati da obavljaju dužnosti provođenja zakona. Štaviše, s obzirom na dužnost države da olakšava okupljanja i njen mandat za održavanje javnog reda, državne vlasti ne mogu nametati organizatorima okupljanja da pružaju određene usluge, uključujući medicinske usluge ili pružanje zdravstvene zaštite i sigurnosti, ili čak ordinarne državne obaveze poput postavljanja ograda, barikada ili saobraćajnih znakova. S tog stajališta, vrijedan pohvale je čl. 22. Nacrta zakona Federacije kojim se Federalnoj policiji i kantonalnim ministarstvima povjerava zadatak da preduzmu sve potrebne mjere kako bi se javno okupljanje provelo u skladu s njegovim ciljem i stoga, veliku odgovornost daje osoblju za provođenje zakona u slučaju rizika od prisutnost kontra demonstranata i realnih iznenadnih nereda ove vrste.

68. Nadalje, zakoni sadrže višestruke odredbe koje nameću zakonske zahtjeve za unutrašnje upravljanje skupovima. Na primjer, zakonski uslov da organizatori imenuju voditelje, redare i nadzornike kako bi održali red.⁷⁹ Unutrašnje upravljanje okupljanjem, uključujući određivanje nadzornika, uređeno je pravom na slobodu okupljanja i detaljna pravila koje nameće zakon nisu im potrebna. Iako prisustvo nadzornika može biti korisno i mudro kao oblik pomoći organizatoru, učesnici i organizatori okupljanja čak imaju pravo odlučiti se za održavanje skupa bez ikakve formalne strukture. Određivanje nadzornika stoga ne bi trebalo biti obaveza, već diskreciona opcija organizatorima i učesnicima.

69. Isto ovo vrijedi i za pravnu obavezu da organizator imenuje voditelja okupljanja i da precizira njegove dužnosti.⁸⁰ Te su odredbe posebno problematične u trenutnom kontekstu rastućeg broja okupljanja koja nemaju određene ili izabrane organizatore ili voditelje.⁸¹

70. Zakoni koji regulišu pravo na slobodu okupljanja ne bi trebalo da drže organizatore odgovornim za štetu koju su nanijeli učesnici okupljanja. Na primjer, čl. 6. Zakona o javnom okupljanju Hercegovačko-bosanskog kantona čak organizatorima nameće „strogo

⁷⁸ Na primjer, o Zakonu o javnom okupljanju Kantona Sarajevo, vidjeti članove 19-23; Članove 10, 11 i 20 Zakona o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona; Članove 10, 18 i 19 Zakona o javnom okupljanju Republike Srpske.

⁷⁹ Članovi 20. i 21. Zakona o javnom okupljanju Posavskog kantona; Članovi 23. i 24. Zakona o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona; Članovi 25. i 26. Zakona o javnom okupljanju Zeničko-dobojskog kantona; Članovi 20. i 21. Zakona o javnom okupljanju Bosansko Podrinjskog kantona Goražde; Član 9. Zakona o javnom okupljanju Kantona Središnja Bosna (mora biti imenovan samo redar); Članovi 6. i 7. Zakona o javnom okupljanju Hercegovačko-neretvanskog kantona; Članovi 18 i 19 Zapadnohercegovačkog kantona; Članovi 20. i 21. Zakona o javnom okupljanju Kantona Sarajevo; Članovi 22. i 23. Hercegbosanskog kantona; Članovi 20. i 21. Zakona o javnom okupljanju Distrikta Brčko; Član 18. i 19. Zakona o javnom okupljanju Republike Srpske; Članovi 32 i 33 prijedloga zakona Federacije Bosne i Hercegovine.

⁸⁰ Vidjeti, na primjer, član 23. Zakona o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona;

⁸¹ Primjeri su protesti na Wall Streetu bez voditelja i okupljanja bez lidera koji se trenutno događaju u Hong Kongu..

odgovornost“ za štetu nanесenu od strane učesnika okupljanja. Čl. 6. Zakona o javnom okupljanju Kantona Sarajevo propisuje da je organizator odgovoran za štetu koju su počinili učesnici javnog skupa „prema pravilima objektivne odgovornosti“.⁸² Ove forme posredne odgovornosti stvaraju ozbiljne procesne probleme zato što dozvoljavaju kažnjavanje jedne osobe za krivična djela druge. Organizatori i redari obično ulažu razumne napore kako bi osigurali da se njihov skup odvija mirno. Međutim, ne bi trebali biti odgovorni zato što nisu uspjeli osigurati mirni karakter skupa, u slučajevima kada nisu pojedinačno odgovorni, npr. tamo gdje je imovinska šteta ili nered, ili nasilno ponašanje, prouzrokovano od strane učesnika ili promatrača koji djeluju nezavisno. Odgovornost za štetu uvijek treba biti lična.⁸³ Sadašnje odredbe mogle bi nepotrebno spriječiti javna okupljanja zbog oklijevanja i zabrinutosti organizatora kome se takve odgovornosti nameću.

71. Mnogi zakoni nameću organizatorima obavezu da preuzmu odgovornost za aktivnost čišćenja i naknade ukoliko to ne urade.⁸⁴ Demonstranti nemaju veću dužnost čišćenja javnog mjesta, no što je imaju ostali građani koji to mjesto koriste. Zapravo, čišćenje rutinskog smeća je obaveza vlasti. Pravo sudjelovanja u javnom okupljanju osnovno je ljudsko pravo i ne treba ga opterećivati kaznama više no što je to slučaj sa ostalim aktivnostima u parku ili na ulici koje su manje zaštićene. Stoga ovu obavezu treba ukinuti.

G. Zabrana okupljanja

72. Jedna stvar koja zabrinjava u svim zakonima i nacrt zakonima koji su predmet razmatranja je mogućnost vlastima⁸⁵ da obustave, da interveniraju ili da zabrane okupljanja, uključujući i mirna okupljanja, što u mnogim slučajevima omogućava službenicima zaduženim za bezbjednost da diskreciono odluče da prekinu okupljanje na temelju nejasnih i nesigurnih kriterija. Većina zakona koji se razmatraju reguliraju „zabranu“⁸⁶ i „obustavu“⁸⁷ okupljanja u zasebnim odredbama, ali za obje mjere predviđaju istu osnovanost.⁸⁸ Razumnije je da se u

⁸²Član 6. Zakona o javnom okupljanju Posavskog kantona govori o odgovornosti organizatora u skladu s odredbama Zakona o obligacionim odnosima; vidi, član 6 Zakona o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona („objektivna odgovornost“); Član 6. Zakona o javnom okupljanju Zeničko-dobojskog kantona ("stroga odgovornost"); Član 6. Zakona o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona Goražde ("stroga odgovornost"); Član 6. Zakona o javnom okupljanju Zapadnohercegovačkog kantona („objektivna odgovornost“); Član 22. Zakona o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona ("objektivna odgovornost").

⁸³ Zajednički izvještaj posebnog izvještava UN-a (2016), A / HRC / 31/66, op. cit. bilješka 52 stav 26: „Iako organizatori treba da ulože razumne napore u skladu sa zakonom i da ohrabre mirno sprovođenje okupljanja, organizatori ne bi trebalo da budu odgovorni za nezakonito ponašanje drugih. To bi narušilo princip individualne odgovornosti, oslabilo povjerenje i saradnju između organizatora okupljanja, učesnika i vlasti i obeshrabilo potencijalne organizatore okupljanja od korišćenja njihovih prava.“

⁸⁴ Vidjeti, na primjer, član 19. i 22. Zakona o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona koji, prema tome, kaže da će „organizator javnog okupljanja očistiti prostor u kojem se održalo okupljanje u roku od 24 sata (...) i da, u roku od 30 dana od stupanja na snagu ovog zakona, ministar unutrašnjih poslova donijet će cjenovnik usluga za priredbe (...).“ Vidi, također, član 19. Zakona o javnom okupljanju Srednjobosanskog kantona (organizator treba da očisti prostor u roku od 24 sata.)

⁸⁵ Prema zakonima koji se razmatraju, naredbu o zabrani okupljanja izdaje policijska stanica, odnosno Policijska uprava (vidi, na primjer, član 20. Zakona o javnom okupljanju Zeničko-dobojskog kantona; Član 18 Zakona o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona; Član 16. Zakona o javnom okupljanju Posavskog kantona („nadležna policijska stanica“); Član 11 (1) Zakona o javnim okupljanjima Unsko-sanskog kantona („nadležno policijsko tijelo“).

⁸⁶ Zabrana se uvodi prije početka okupljanja.

⁸⁷ Rasturanje okupljanja koje je u tijeku.

⁸⁸ Vidjeti, na primjer, članove 11. i 16. Zakona o javnim okupljanjima Unsko-sanskog kantona; Članove 16. i 23. Zakona o javnom okupljanju Posavskog kantona; Članove 17 i 26 Zakona o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona.

jednoj odredbi reguliraju obje mjere, i zabrane i obustavljanje. U svakom slučaju, sljedeća su razmatranja primjenjiva u oba

73. Hipotetički rizik ili čak neprijateljska publika nisu dovoljno dobar razlog za raspuštanje skupa, niti su pojedinačni akti nasilja.⁸⁹ Dakako, mogu postojati legitimni razlozi za intervenciju ove vrste i rasturanje skupa, a u određenim bi slučajevima mogla biti potrebna i policijska intervencija, no kriteriji za takve intervencije trebaju biti razumni, predvidljivi i precizno definirani u primjenjivim zakonima.

74. Zakoni i nacrti zakona koji su predmet razmatranja uključuju niz odredbi koje uglavnom omogućavaju zabranu i prekid mirnog okupljanja, uključujući slučajeve koji nisu ograničeni na podsticanje nezakonitog ponašanja ili na stvaranje stvarnog rizika od nasilja ili druge ozbiljne prijetnje po javni red, kao što su:

- Prijava o namjeri za održavanje javnog događaja nije blagovremeno i uredno dostavljena;⁹⁰
- Organizator nije preduzeo dodatne mjere bezbjednosti na vrijeme;⁹¹
- Redari ne održavaju javni red;⁹²
- Prostor nije određen ili nije prikladan za javni događaj / prijavljuje se da se održava na zabranjenim lokacijama;⁹³
- Skup se održava izvan ovlaštenog vremenskog okvira;⁹⁴
- Postoji stvarni rizik da javni događaj naruši javni moral;⁹⁵
- Javno okupljanje ugrožava ustavni poredak;⁹⁶
- Dovodi u pitanje nezavisnost ili teritorijalni integritet;⁹⁷
- Organizira ga politička stranka, udruženje građana ili organizacija čije je djelovanje zabranjeno odlukom suda;⁹⁸

⁸⁹ ESLJP, *Ezelin protiv Francuske* (1991) i *Ziliberberg protiv Moldavije* (2004).

⁹⁰ Član 13 (b) Zakona o javnom okupljanju Republike Srpske; Član 11(1) c Zakona o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona; Član 16(1) c Zakona o javnom okupljanju Posavskog kantona; Član 17 (1) d Zakona o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona; Član 19 (d) Zakona o javnom okupljanju Zeničko-dobojskog kantona; Član 15 (1) c Zakona o javnim okupljanjima Zapadnohercegovačkog kantona; Član 23 (1) e Zakona o javnom okupljanju Distrikta Brčko; Član 28 (1) c Nacrta zakona Federacije Bosne i Hercegovine .

⁹¹ Član 11(1) g Zakona o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona; Član 16(1) g Zakona o javnom okupljanju Posavskog kantona; Član 1 (1) g Zakona o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona; Član 19 (g) Zakona o javnom okupljanju Zeničko-dobojskog kantona; Član 15(1) g Zakona o javnim okupljanjima Zapadnohercegovačkog kantona; Član 28(1) g Nacrta zakona Federacije Bosne i Hercegovine

⁹² Član 22. j) Zakona o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona Goražde; Član 23 (1) g Zakona o javnom okupljanju Distrikta Brčko.

⁹³ Član 13 (c) Zakona o javnom okupljanju Republike Srpske; Član 11(1) d Zakona o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona; Član 16(1) d Zakona o javnom okupljanju Posavskog kantona; Član 17(1)c Zakona o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona; Član 19 (c) Zakona o javnom okupljanju Zeničko-dobojskog kantona; Član 22 (f) Zakona o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona Goražde; Član 15(1) d Zakona o javnim okupljanjima Zapadnohercegovačkog kantona; Član 23(1)f Zakona o javnom okupljanju Distrikta Brčko; Član 28(1) c Nacrta zakona Federacije Bosne i Hercegovine.

⁹⁴ Član 22. (g) Zakona o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona Goražde.

⁹⁵ Član 22 (b) Zakona o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona Goražde (vrijeđanje javnog morala); Član 16. Zakona o javnom okupljanju Srednjobosanskog kantona.

⁹⁶ Član 13 (a) Zakona o javnom okupljanju Republike Srpske (ugrožava poredak utvrđen Ustavom); Član 11(1)a Zakona o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona (narušava ustavni poredak); Član 22 (a) Zakona o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona Goražde (ugrožava ustavni poredak); Član 16 (1) Zakona o javnom okupljanju Srednjobosanskog kantona (uništavanje temelja demokratske organizacije (...)) ili nezakonita promjena društveno-političkog ili društveno-ekonomskog uređenja); Član 16 (3) Zakona o javnom okupljanju Hercegovačko-neretvanskog kantona (prijetnje ustavnom poretku); Član 15(1)a Zakona o javnom okupljanju Distrikta Brčko..

⁹⁷ Član 16(3) Zakona o javnom okupljanju Srednjobosanskog kantona.

- Organizira ga privatna osoba kojoj je odlukom suda zabranjeno posjećivanje određenih mjesta ili područja i sudjelovanje na javnim okupljanjima tijekom trajanja mjere / Javni govor osobe koja ne smije javno govori konačnom odlukom suda;⁹⁹
- Javni događaj predstavlja ozbiljnu prijetnju zdravlju ljudi i okoliša.¹⁰⁰

75. Venecijanska komisija i OSCE / ODIHR podsjećaju da se skupovi održavaju u svrhu zajedničkog izražavanja i stoga imaju za cilj prenijeti poruku. Stoga, ograničenja na vizualni i zvučni sadržaj bilo koje poruke bi trebala imati visoki prag opravdanja i treba ih nametnuti samo ako postoji stvarna prijetnja nasiljem.¹⁰¹ Čl. 11. EKLJP na svojstven način štiti aspekt izražavanja slobode okupljanja, uključujući govor koji je također zaštićen čl. 10. EKLJP. U principu, bilo kakva ograničenja okupljanja ne trebaju se temeljiti na sadržaju poruke(a) koja se želi saopštiti. Štaviše, kritika vladinih politika ili postupaka državnih službenika sama po sebi ne bi trebala biti dovoljna osnova za nametanje ograničenja slobode mirnog okupljanja. Stoga je „neprihvatljivo sa stajališta čl. 11. EKLJP-a da se miješanje u pravo na slobodu mirnog okupljanja opravdava jednostavno na temelju vlastitog viđenja osnovanosti protesta.“¹⁰² Sličan stav se primjenjuje na saopštavanje informacija ili ideja koje osporavaju uspostavljeni poredak ili zagovaraju mirne promjene Ustava ili zakonodavstva nenasilnim sredstvima.¹⁰³ U principu, bilo kakva ograničenja okupljanja ne bi se trebala zasnivati na sadržaju koji oni žele prenijeti, a ograničenja sadržaja trebaju se pojaviti samo ako postoji stvarni rizik od nasilja ili ozbiljno ugrožavanje javnog reda, a koji se na drugi način ne može ublažiti ili spriječiti. U takvim slučajevima, svako ograničenje treba biti proporcionalno riziku.

76. Neke osnove za zabranu okupljanja predviđene u zakonima koji se razmatraju doista su ograničene na slučajeve u kojima postoji stvarni rizik od nasilja ili poruka koju je okupljanje prenijelo predstavlja podsticanje nasilja ili protivpravnog ponašanja. Primjerice, čl. 16 (1)a Zakona o javnom okupljanju Posavskog kantona govori o „*nasilnoj* promjeni ustavnog poretka“ kao osnovu za zabranu okupljanja. Prema čl. 17 (1)a Zakona o javnom okupljanju Hercegovačko-bosanskog kantona, skup je zabranjen ako ima za cilj "*nasilno* ugrožavanje ustavnog poretka". Slično tome, čl. 19 (e) Zakona o javnom okupljanju Zeničko-dobojskog kantona, skup je zabranjen ako „ima za cilj pozivanje i podsticanje *oružanog sukoba* ili korištenje *nasilja* (...) ili nacionalne, rasne, vjerske ili druge *mržnje ili netrpeljivosti*.“¹⁰⁴ Zaista, govor mržnje ili podsticanje rata, nasilja, vjerske, nacionalne ili etničke mržnje mogu biti

⁹⁸ Član 11 (1) i Zakona o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona; Član 16 (1) i Zakona o javnom okupljanju Posavskog kantona; Član 17 (1) h Zakona o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona; Član 16 (2) Zakona o javnom okupljanju Hercegovačko-neretvanskog kantona.

⁹⁹ Član 11 (1) j Zakona o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona; Član 17 (1) i Zakona o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona; Član 19. (h i i) Zakona o javnom okupljanju Zeničko-dobojskog kantona; Član 16 (1) Zakona o javnom okupljanju Hercegovačkog Neretvanskog kantona; Član 15 (1) i Zakona o javnim okupljanjima Zapadnohercegovačkog kantona.

¹⁰⁰ Član 1 (f) Zakona o javnom okupljanju Republike Srpske; Član 11 (1) h Zakona o javnoj skupštini Unsko-sanskog kantona; Član 16 (1) h Zakona o javnom okupljanju Posavskog kantona; Član 17 (1) f Zakona o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona; Član 19 (f) Zakona o javnom okupljanju Zeničko-dobojskog kantona; Član 22. (d) Zakona o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona Goražde; Član 16. stav 4. Zakona o javnom okupljanju Hercegovačkog Neretvanskog kantona; Član 23 (1) d Zakona o javnom okupljanju Distrikta Brčko (stvarna ili neposredna prijetnja zdravlju); Član 28 (1) h Nacrta zakona Federacije Bosne i Hercegovine (ugrožavanje zdravlja ljudi).

¹⁰¹ CDL-AD (2010) 020, Zajedničke smjernice o slobodi mirnog okupljanja (drugo izdanje), str. 9.

¹⁰² ESLJP, Hyde Park i drugi protiv Moldavije (br. 3), br. 45095/06, 31. marta 2009., stav. 26

¹⁰³ CDL-AD(2019)017, Joint Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd edition), p. 58.

¹⁰⁴ Za ostale odredbe koje uključuju element „podsticanja na nasilje, mržnju ili oružani sukob“, vidi Član 28 (a, b i e) Nacrta zakona Federacije Bosne i Hercegovine (nasilno ugrožavanje ustavnog poretka; podsticanje na vršenje krivičnih djela, podsticanje oružanog sukoba); Član 13 (a, d i e) Zakona o javnom okupljanju Republike Srpske (nasilno ugrožavanje ustavnog poretka; podsticanje na nasilje; stvaranje stvarne opasnosti od nasilja).

legitimni razlozi za nametanje ograničenja / zabrane okupljanja koje se zasnivaju na njegovom sadržaju. Ipak, u konkretnim okolnostima svakog slučaja vlasti za provedbu zakona moraju procijeniti da li predmetni sadržaj opravdava vjerovanje da postoji stvarni rizik od nasilja ili drugih ozbiljnih prijetnji javnom redu tijekom okupljanja i da li je zabrana predmetnog okupljanja proporcionalna mjera.

77. S druge strane, neki od razmatranih zakona omogućavaju zabranu okupljanja na osnovu toga što „predstavljaju pretnju ustavnom poretku“¹⁰⁵ ili ugrožavaju „nezavisnost teritorijalnog integriteta ili ova aktivnost ugrožava mir i ravnopravnu međunarodnu saradnju“¹⁰⁶ i koji nisu ograničeni stvarnim podsticanjem protivpravnog ponašanja. Slično tome, zabrana okupljanja koje stvara „opasnost da bi [okupljanje] ugrozilo sigurnost (...) ili značajno narušilo mir“¹⁰⁷ nije ograničena na podsticanje protupravnog ponašanja ili prouzrokovanje stvarne opasnosti od nasilnog ili drugog ugrožavanja javnog reda koje se na drugi način ne može ublažiti ili spriječiti. Štaviše, jezik koji se koristi u zakonima o okupljanju i koji se odnosi na zabranu okupljanja gde je narušavanje javnog reda ili ugrožavanje života i sigurnosti ljudi i imovine „opravdano očekivano“¹⁰⁸ ili kada se zabrana smatra potrebnom „da bi se spriječilo ugrožavanje zdravlja ljudi“¹⁰⁹ su suviše široki i dvosmisleni. Navođenje same hipotetičke prijetnje po sigurnost ili zdravlje ljudi nikada ne bi trebalo biti dovoljno da opravda zabranu.

78. Svi zakoni i nacrti zakona koji se razmatraju sadrže restrikcije po sadržaj komunikacije na okupljanjima koje su prekomjerno široke i dozvoljavaju cenzuru. Venecijanska komisija i OSCE / ODIHR ponavljaju da bi se ograničenja sadržaja trebala pojaviti samo ako postoji stvarni rizik od nasilja ili podsticanja na nasilje ili druge ozbiljne prijetnje po javni red, koje se na drugi način ne mogu ublažiti i spriječiti. Zabrane protiv zagovaranja (ili „aktivnosti usredsređene na“) nezakonite promjene vladine strukture¹¹⁰ ili „ugrožavanja nezavisnosti ili teritorijalnog integriteta“¹¹¹ bez podsticanja na nasilje ili nasilnog rušenja ustavnog poretka krše pravo na slobodu govora i okupljanja jer zabrana nije ograničena na zastupanje koje podstiče ozbiljno nezakonito ponašanje ili stvara jasnu i sadašnju opasnost od ozbiljnog kršenja zakona. Nadalje, upotreba formulacija kao što je promjena „društveno-političke ili društveno ekonomske organizacije Federacije kao osnova zabrane krajnje je problematična, jer predstavljaju nejasne i neopravdane osnove za ograničenje.

79. Ograničenje na „govor mržnje ili podsticanje na rat, nasilje, versku, nacionalnu ili etničku mržnju i diskriminaciju“ sadržano u većini zakona koja su bila predmet razmatranja može biti valjana osnova za nametanje ograničenja zasnovanim na sadržaju pod uslovom da je zabrana proporcionalna i potrebna mjera u konkretnim okolnostima svakog slučaja.

80. Zabrana okupljanja koje je održano bez odgovarajuće prijave (nije uredno i pravovremeno prijavljeno) ili koje se održalo na drugoj lokaciji od one koja je navedena u prijavi, nije proporcionalna mjera ako okupljanje ostane mirno: ovu zabranu treba ukinuti.¹¹² Vlasti moraju preduzeti razumne i odgovarajuće mjere kako bi olakšale okupljanja koja su sazvana u kratkom roku ili kao odgovor na hitnu i novonastalu situaciju (uključujući spontana okupljanja, flash mob-

¹⁰⁵ Vidjeti, na primjer, član 15 (1) a Zakona o javnom okupljanju Distrikta Brčko.

¹⁰⁶ Član 16 (3) Zakona o javnom okupljanju Srednjobosanskog kantona

¹⁰⁷ Član 15 (1) e Zakona o javnom okupljanju Distrikta Brčko

¹⁰⁸ Član 16. Zakona o javnom okupljanju Srednjobosanskog kantona.

¹⁰⁹ Član 15 (g) Zakona o javnom okupljanju Zapadnohercegovačkog Kantona; Član 15 (1) f Zakona o javnom okupljanju Distrikta Brčko.

¹¹⁰ Vidjeti, na primjer, član 16. Zakona o javnom okupljanju Srednjobosanskog kantona; Član 11 (1) a Zakona o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona.

¹¹¹ Član 16. Zakona o javnom okupljanju Srednjobosanskog kantona.

¹¹² Vidi, na primjer, član 19. (d) Zakona o javnom okupljanju Zeničko-dobojskog kantona; Član 15 (1) c Zakona o javnim okupljanjima Zapadnohercegovačkog kantona; Član 23 (1) e Zakona o javnom okupljanju Distrikta Brčko; Član 28 (1) c Nacrta zakona Federacije Bosne i Hercegovine.

ove i neprijavljene skupove)¹¹³ sve dok su mirni u namjeri i izvršenju. ESLJP navodi da „*odluka o raspuštanju okupljanja isključivo zbog nepostojanja potrebne prethodne najave, bez ikakvog nezakonitog ponašanja učesnika, predstavlja nesrazmjerno ograničenje slobode mirnog okupljanja.*“¹¹⁴ Raspuštanje ili upotreba sile od strane policijskih vlasti u slučaju neprijavljenih okupljanja može izazvati konfuziju, dovesti do nasilja i to bi bilo neopravdano. Administrativne takse za provođenje mirnih, ali nezakonitih okupljanja (zbog nedostatka prijave) mogu se najbolje nametnuti nakon završetka okupljanja.¹¹⁵

81. Slično tome, mogućnost zabrane okupljanja na osnovu toga što organizator nije preduzeo dodatne sigurnosne mjere ili zato što redari ne održavaju javni red¹¹⁶ nije u skladu s međunarodnim standardima i treba je ukinuti. Kao što je ranije navedeno, obaveza osiguranja javnog reda tokom skupa je u rukama državnih organa, a ne organizatora ili redara.

82. Neki kantonalni zakoni svrstavaju i javni moral kao osnovu za ograničavanje javnih okupljanja.¹¹⁷ Javni moral se može koristiti kao legitimna osnova ograničenja sve dok je u skladu sa odredbom čl.11 (2) EKLJP-a, gdje je se on navodi kao jedan od mogućih razloga za ograničavanje slobode okupljanja sve dok se ne koristi sa diskriminirajućom namjerom i ne koristi se kao sinonim za moralna stajališta nosilaca političke moći.¹¹⁸

83. Konačno, odredbe koje dozvoljavaju javnim službenicima da odgađaju obavještanje organizatora o naredbi za zabranu okupljanja od 48 do 24 sata prije prijavljenog održavanja okupljanja, opterećuju pravo na slobodu okupljanja.¹¹⁹ Ako postoje uvjerljivi razlozi da je potrebno zabraniti okupljanje, vlasti bi morale biti dužne obavijestiti organizatore o zabrani čim se utvrde ovi razlozi. Radilo bi se o zloupotrebi nadležnosti ako oficijalna lica čekaju malo prije održavanja okupljanja kako bi objavili zabranu koja bi ograničila mogućnosti žalbe protiv zabrane i ometala pripremu okupljanja. U svim slučajevima, vlasti treba da odgovore na prijavu odmah nakon njenog podnošenja. Drugim riječima, zakonima bi se teret brzog donošenja odluka stavljao na službenike, umjesto da se službenicima dozvoljava da opterećuju organizatore time što odgađaju informacije o zabrani ili ograničenjima.

H. Ostala ograničenja

84. U većini zakona koja su predmet razmatranja, učesnicima javnih skupova kao i osobama koje se kreću prema mestu okupljanja zabranjeno je nošenje oružja ili predmeta namenjenih ili pogodnih za nanošenje povreda.¹²⁰ Takva preširoka ograničenja mogu u praksi dovesti do

¹¹³ Vidjeti, naslov II.B.3 ovog mišljenja o spontanim okupljanjima.

¹¹⁴ *Bukta i drugi protiv Mađarske (2007)*, op. cit. bilješka 46, stav.36. Vidjeti također naknadnu odluku mađarskog Ustavnog suda, Odluku 75/2008, (V.29.) AB, kojom je utvrđeno da je „[ne] neustavno zabraniti mirno okupljanje, samo na temelju kasne prijave o njegovom održavanju, zato što nije mogao biti prijavljen tri dana prije planiranog datuma za njegovo održavanje zbog događaja koji ga je uzrokovao.

¹¹⁵ Vidi, ESLJP, *Skiba protiv Poljske (odl.)*, Br. 10659/03, 7. jula 2009..

¹¹⁶ Član 22(j) Zakona o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona Goražde; Član 23 (1) g Zakona o javnom okupljanju Distrikta Brčko.

¹¹⁷ Član 16 (3) Zakona o javnom okupljanju Hercegovačko-neretvanskog kantona; Član 16. Zakona o javnom okupljanju Srednjobosanskog kantona; Član 5. Zakona o javnom okupljanju Republike Srpske; Član 5 (1) Zakona o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona Goražde.

¹¹⁸ UNHCR, Opći komentar br. 34, stav. 32. Vidjeti također, ESLJP, *Norris protiv Irske*, prijava br. 10581/83, 26. oktobra 1988., stav. 44-46.

¹¹⁹ Vidjeti, na primjer, član 18 (2) Zakona o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona; Član 18. Zakona o javnom okupljanju Srednjobosanskog kantona.

¹²⁰ Član 6 Zakona o javnom okupljanju Srednjo-bosanskog Kantona; Član 14 Zakona o javnom okupljanju Hercegovačko-neretvanskog Kantona; Član 22 Zakona o javnom okupljanju Tuzlanskog Kantona; Član 19 Zakona o javnom okupljanju distrikta Brčko; Član 19 Zakona o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog Kantona Goražde.

zloupotreba, jer se može protumačiti da se odnose i na štapove ili držače na koje su obično pričvršćeni transparenti (ili čak na boce s vodom koje se mogu bacati). Te zabrane obuhvataju i simbole izražavanja poput sikhskih kirpana ili manjih bodeža koji su simboli vjerskog vjerovanja u obliku oružja. Prema Smjernicama za 2019., vlasti mogu provjeriti nose li učesnici oružje samo kada za to postoji dovoljno dokaza. To mogu učiniti na osnovu individualizirane sumnje, umjesto da tretiraju svakoga ko prisustvuje okupljanju kao osumnjičenog, jer to može imati zastrašujući efekt na one koji žele ostvariti svoje pravo na mirno okupljanje. Uvijek treba praviti razliku između predmeta koji su općenito prepoznati kao oružje i predmeta koji se obično ne smatraju oružjem, ali koji se u nekim kontekstima mogu koristiti kao takvi. Stoga bi se takvim ograničenjima trebalo baviti pojedinačno, a ne po kategoriji.¹²¹ Njih treba ih ograničiti na ne-simbolično oružje, uključujući stvari poput predmeta namijenjenih za uporabu kao oružje.

85. Prema čl. 31(9) Nacrta zakona Federacije Bosne i Hercegovine, učesnici javnog okupljanja ne smiju nositi uniforme, dijelove uniforme, odjeću ili druga obilježja koji pozivaju ili podstiču oružane sukobe ili upotrebu nasilja, nacionalnu, rasnu ili drugu vrstu mržnje. Doista, u slučajevima kada se nošenje uniforme u konkretnim okolnostima slučaja shvaća kao izgovor za nasilje, to može biti legitiman osnov za ograničenje. Međutim, u slučajevima kada je nošenje uniforme namijenjeno poentiranju (u svrhu izražavanja) ili ako, na primjer, javno okupljanje organiziraju grupe koje obično nose uniforme, poput veterana, bez namjere da opravdaju nasilje ili oružani sukob, onda se zabrana ne bi trebala primjenjivati.¹²²

I. Žalba

86. U većini zakona koji su predmet razmatranja se navodi da žalbe protiv naloga za zabranu ili ograničenja okupljanja moraju biti podnete u roku od 24 sata nakon što je organizator primio nalog. Ovaj vremenski rok primjenjuje se čak i ako je naredba o zabrani ili ograničenju izdata nekoliko nedjelja prije održavanja okupljanja. Rezultat toga je ograničenje mogućnosti za žalbe. Okupljanja su planirana od strane neplaćenih volontera i njihova organizacija je obično neformalna i ne djeluje poput udruženja sa profesionalnim osobljem. Stoga je odlučivanje o žalbama i pronalaženje izvora za žalbe često težak zadatak i ne može se odvijati brzo. Dakle, nisu potrebni određeni vremenski rokovi osim, na primjer, „žalbe se trebaju uvesti bez nepotrebnog odgađanja“. Zakone koji su predmet razmatranja bi trebalo razgledati kako bi se osiguralo da ima dovoljno vremena između podnošenja prijave, njenog razmatranja od strane vlasti, najave bilo kakvih ograničenja i podnošenja žalbe protiv tih naloga.

87. Pozitivno je to što neki zakoni, poput člana 19. Zakona o javnim okupljanjima Tuzlanskog kantona, propisiju navremeno razgledavanje od strane vlasti („hitno“) - 24 sata, a izuzetnim slučajevima (u slučajevima zakasnelog rješenja) ne kasnije od 12 sati od prijema žalbe. Zakoni bi također trebali dodati odredbu da ako vlasti javno ne odgovore na prijavu ili ne objave nikakva ograničenja u određenom roku, tada bi se moglo pretpostaviti da će se skup održati prema prijavi organizatora.¹²³

¹²¹ Vidjeti CDL-AD(2019)017, stav. 154.

¹²² Prema Smjernicama o slobodi mirnog okupljanja 2019: „Prikazivanje simbola poput zastava, oznaka i drugih predmeta izražavanja zaštićena je komunikacija koja uživa istu zaštitu slobode govora i okupljanja kao i drugi oblici komunikacije. Čak i tamo gdje obilježja, uniforme, nošnje, amblemi, muzika, zastave, znakovi ili transparenti koji se sviraju ili prikazuju tokom skupa stvaraju uspomene na bolnu historijsku prošlost, to uopšte ne bi trebalo biti razlog za mješanje u pravo na slobodu mirnog okupljanja (stav 152 i sudska praksa ESLJP-a navedeno u fusnoti 306 Smjernica 2019.).

¹²³ Prema Smjernicama o slobodi mirnog okupljanja za 2019. godinu: [ne obavještanje organizatora okupljanja ili predstavnika o ograničenjima.] U slučaju da vlasti ne obavijeste organizatore o ograničenjima koja se odnose na okupljanje, organizatori bi trebali biti u mogućnosti da nastavte sa svojim aktivnostima u skladu s uslovima navedenim u prijavi. Ovo se takođe odnosi na slučajeve kada vlasti nisu obavijestile organizatore ili predstavnike o takvim ograničenjima u roku utvrđenim zakonom. "(Stav 123).

J. Kaznene odredbe

88. Kazne za kršenje pravila okupljanja su veliko opterećenje za pravo na slobodu okupljanja.¹²⁴ Odredbe čiji je cilj kažnjavanje voditelja, redara i ostalih učesnika u tekstovima koji su predmet razmatranja su teške, vjerovatno nesrazmjerne i u mnogim slučajevima nepotrebne. Sve razmatrane kaznene odredbe propisiju obavezne minimalne novčane kazne bez obzira na okolnosti svakog slučaja. Na primjer, čl. 20. Zakona o javnom okupljanju Srednjobosanskog kantona izriče kaznu od 100 do 600 KM (ekvivalentno na 50-300 eura) ili zatvorsku kaznu do 30 dana za niz relativno trivijalnih prekršaja kao što je držanje javnog okupljanja bez prethodne prijave.

89. U zakonima o javnom okupljanju Republike Srpske i Zeničko-dobojskog kantona, na primjer, novčane kazne za organizatora kreću se u rasponu od 3.000 do 9.000 KM (ekvivalentno na 1500-4500 eura) za ono što je uglavnom nepoštivanje administrativnog postupka, dok se voditeljima, redarima ili učesnicima / privatnim osobama za "prekršaje" počinjene na skupu mogu izreći nešto manje novčane kazne. Značajne mandatorne kazne se mogu izreći zbog nepodnošenja prijave, usled čega osoba koja tvrdi da je organizator spontanog okupljanja se može suočiti s značajnom novčanom kaznom ili zatvorskom kaznom.¹²⁵ Posljedica ovoga je odvratanje od spontanijih okupljanja, jer učesnici koji istupaju glasnije riskiraju da ih policija označi kao vođe, samo zato što su vidljiviji od ostalih učesnika. Konačno, kaznene odredbe se koriste za provođenje materijalnih odredbi zakona o okupljanjima koje mogu dovesti do kršenja prava okupljanja i drugih osnovnih prava. Sve ove odredbe trebalo bi preispitati i suštinski izmijeniti.

VI. Zaključak

90. Zakoni koji se odnose na slobodu okupljanja u Bosni i Hercegovini donose se na različitim nivoima vlasti. Entitet Republike Srpske ima jedinstveni akt koji pokriva taj entitet, dok u entitetu Federacija svaki od deset kantona ima svoj zakon. Daljnjim zakonom regulirana je sloboda mirnog okupljanja u Brčko distriktu. Stoga je u ovom zajedničkom mišljenju proučeno dvanaest zasebnih zakona uz nacrt zakona Federacije Bosne i Hercegovine i nacrt zakona Republike Srpske (povučen sa dnevnog reda entitetskog parlamenta).

91. Generalno, kantonalni zakoni i zakon distrikta Brčko pokazuju značajne sličnosti, čak i do te mjere da izgleda da su neki kantoni koristili jedan model ili replicirali ono što je sadržano u zakonima drugih kantona. Nacrt zakona Federacije čini se da pokušava ugraditi aspekte iz svih drugih kantona koristeći strukturu Zakona Republike Srpske, što rezultira zakonom koji u određenim aspektima može biti ponavljajući i dezorganiziran. Ipak, očito je da je usvajanje zakona na nivou Federacije koji poštuje kantonalne prerogative i posebnosti i promiče fleksibilnost u provedbi najprikladnije rješenje za usklađivanje zakonskog okvira i provedbu prava na slobodu okupljanja u Federaciji.

92. Također treba naglasiti da je u pogledu usklađenosti sa međunarodnim standardima tumačenje zakonskih odredbi i njihova praktična primjena od strane tijela za provođenje zakona

¹²⁴ Vidjeti, na primjer, presudu *Ustavnog suda Republike Latvije u slučaju br. 2006-03-0106 (23.novembar 2006.)*, stav 34.4 (engleski prijevod): „Ako se organizatoru aktivnosti nametne prevelika odgovornost prije aktivnosti, tijekom aktivnosti ili čak i poslije završetka te aktivnosti (...), te će se osobe ubuduće suzdržati od korištenja svojih prava, strahujući od potencijalne kazne i dodatnih odgovornosti.

¹²⁵ Prema Smjernicama za 2019. godinu, „Prekršaji poput nedostavljanja prethodne prijave o okupljanju ili nepridržavanja rute, vremena i mjesta koja su određena za održavanje okupljanja ne smiju se kažnjavati zatvorskom kaznom ili velikim novčanim kaznama“, stav. 36.

od velikog značaja. Venecijanska komisija i OSCE / ODIHR podsjećaju da se pravo na mirno okupljanje ne smije interpretirati restriktivno, a bilo kakva ograničenja trebaju se tumačiti usko, posebno u vođenju i nadziranju okupljanja. Za to bi bile potrebne odgovarajuće mjere podizanja svijesti i adekvatna obuka za tijela za provođenje zakona. U tom pogledu, odsustvo općeg zakonskog okvira na nivou Federacije može dovesti do velike fragmentacije i zbrke kada je u pitanju interpretacija i primjena standarda.

93. Venecijanska komisija i OSCE / ODIHR ponavljaju svoje glavne preporuke u Mišljenju o Zakonu o javnom okupljanju Kantona Sarajevo iz 2010. godine, koje i dalje vrijede u ocjeni trenutnog zakonskog okvira, da bi nacionalno zakonodavstvo kojim se uređuje sloboda okupljanja trebalo jasno artikulirati tri glavna principa: - presumpciju u korist održavanja okupljanja; - dužnost države da štiti mirno okupljanje i - proporcionalnost.

94. Zakoni i nacrti zakona koji su predmet razmatranja manjkaju dosljednost i pokrivaju i skupove koji se ne održavaju u cilju zajedničkog izražavanja i koji iz tog razloga ne spadaju u klasičnu definiciju javnih okupljanja. Zakoni imaju regulatorni umjesto fasilitatorni pristup slobodi okupljanja. Oni silno opterećuju organizatore, smatrajući ih osobno odgovornim za kršenje javnog reda tijekom okupljanja, finansijskim opterećenjima i nameću preširoke osnove za ograničenje, zabranu i prekid mirnih protesta. Osim nezgrapnih zahtjeva za prijavom, posebno u vezi sa nepotrebno detaljnim informacijama koje se traže od organizatora u postupku prijava, grupna ograničenja koja se tiču mjesta ili vremena okupljanja su posebno problematična jer ne dopuštaju provedbenim tijelima da proporcionalno procjene ograničenja njihovog legitimnog cilja u konkretnim okolnostima svakog slučaja.

95. U zaključku, daju se sljedeće glavne preporuke:

- Zakoni i nacrti zakona koji su predmet razmatranja treba da daju jedinstvenu definiciju „javnih okupljanja“ koja bi obuhvatila sve oblike okupljanja za „nekomercijalne ciljeve zajedničkog izražavanja“. Regulaciju „komercijalnih“ okupljanja koja stvaraju dohodak, a koja ne spadaju u područje prava na slobodu okupljanja, treba isključiti i tretirati ih u posebnom zakonu: Spontana okupljanja, kao sredstvo za hitno reagovanje na određene događaje, trebala bi biti izričito priznata u zakonima i za ovu vrstu okupljanja treba omogućiti jasno izuzeće u vezi zahtjeva za prijavljivanje;
- Zahtjevi koji se odnose na sadržaj prijave okupljanja pretjerano su detaljni i nezgrapni. Tražene informacije trebaju biti ograničene samo na ono što je opravdano suštinskom potrebom da se vlastima omogući da se organiziraju kako bi olakšali i zaštitili javna okupljanja i proteste; i trebalo bi biti dovoljno da organizatori podnesu prijavu za okupljanje jednoj vlasti (a ne više njih);
- Odgovornost organizatora treba biti ograničena. Posebno treba preispitati odredbe koji propisuju da organizatori i redari trebaju preuzeti određeni oblik dužnosti provođenja zakona, poput obezbeđivanja sigurnosti. Organizatori ne smiju biti odgovorni za štetu koju uzrokuju učesnici skupa;
- Osnove za zabranu sadržaja koje nisu ograničene na stvarno podsticanje nezakonitog ponašanja, nasilja ili oružanog sukoba i koje ometaju izražavanje na okupljanju treba isključiti; zabrana okupljanja koje se održava bez odgovarajuće prijave treba biti isključena. Grupna ograničenja koja se odnose na mjesto i vrijeme okupljanja trebaju biti uklonjena; Odredbe o kaznama za kršenje propisa okupljanja treba preispitati i suštinski izmjeniti.

96. Venecijanska komisija i OSCE / ODIHR ostaju na raspolaganju Parlamentarnoj skupštini i vlastima za daljnju pomoć u ovom pitanju.