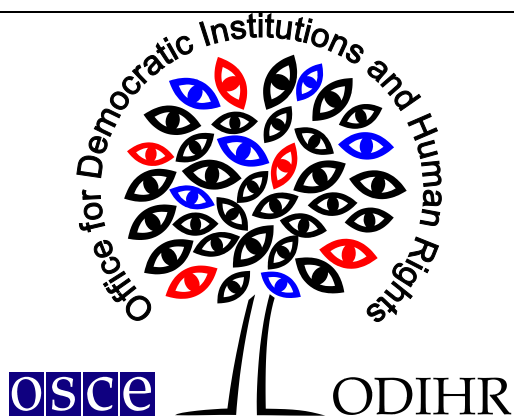


Varšava, 27.decembar 2019. godine

Mišljenje broj: FOA-BiH/347/2019

www.legislationline.org



KOMENTARI O NACRTU ZAKONA O JAVNOM OKUPLJANJU U REPUBLICI SRPSKOJ

**zasnovani na nezvaničnom prevodu nacrtu amandmana na engleski jezik
koji je omogućila Misija OSCE-a u Bosni i Hercegovini**

*Za izradu ovog Mišljenja korišteni su prilozi koje su osigurali članovi Odbora stručnjaka OSCE/
ODIHR-a za slobodu okupljanja: gospođa Milena Costas, gospođa Anja Bienert, gospodin David
Goldberger, gospodin Neil Jarman, gospodin Yevgeniy Zhovits, gospođa Muatar Khadayrova
i
gospodin Alexander Vashkevich*

*Kancelarija OSCE-a za demokratske institucije i ljudska prava
Ulica Miodowa 10 PL-00-251 Varšava, telefon: +48 22 520 06 00 faks +48 22 520 0605*

*Ovo mišljenje je dostupno na B/H/S jeziku, međutim
verzija na engleskom jeziku je jedina službena verzija dokumenta.*

SADRŽAJ

I. UVOD	3
II. OKVIR PREGLEDA	3
III. SADRŽAJ	3
IV. ANALIZA I PREPORUKE	4
1. Međunarodni standardi u oblasti slobode mirnog okupljanja	4
2. Analiza nacrt zakona	6
2.1 Opšte odredbe nacrt zakona.....	6
2.1.1 Definicije u nacrtu zakona	8
3.1 Proceduralna pitanja	9
3.1.1 Prijavljivanje.....	9
3.1.2 Sadržaj prijave	10
4. Ograničenja tokom okupljanja	11
4.1 Ograničenja sadržaja.....	11
4.2 Ograničenja trajanja okupljanja.....	12
4.3 Ograničenja vezana za mjesta održavanja okupljanja	13
4.4 Ograničenje načina.....	15
4.5 Ograničenje fotografisanja i snimanja	15
4.6 Prekid mirnog okupljanja.....	15
5. Zabrana održavanja okupljanja	17
6. Obaveze organizatora	18
6.1 Struktura organizatora.....	18
6.2 Obaveza održavanja reda	19
6.3 Odgovornost za štetu.....	19
7. Kaznene odredbe	20
8. Žalbe na odluke	21
9. Drugi javni skupovi	21
10. Završni komentari	22

Prilog:

Nacrt zakona o javnom okupljanju u Republici Srpskoj

I. UVOD

1. *Ambasador Bruce G. Berton, šef Misije OSCE-a u Bosni i Hercegovini uputio je 27. februara 2018. godine Uredu OSCE-a za demokratske institucije i ljudska prava (u daljnjem tekstu: OSCE/ODIHR) zahtjev za pravni pregled nacrt zakona (u daljnjem tekstu: nacrt zakona) o javnom okupljanju u Republici Srpskoj (u daljnjem tekstu: RS), jednom od dva entiteta Bosne i Hercegovine.*
2. *OSCE/ODIHR odgovorio je na ovaj zahtjev 07. marta 2019. godine, potvrđujući spremnost Ureda da pripremi pravne komentare o usklađenosti prijedloga izmjena i dopuna nacrt zakona sa obavezama OSCE-a i međunarodnim standardima o ljudskim pravima.*
3. *Komentari su pripremljeni kao odgovor na gornji zahtjev. OSCE/ODIHR je proveo ovu procjenu u okviru svog mandata.¹*

II. OKVIR PREGLEDA

4. Okvir ovih komentara obuhvata samo nacrt zakona koji je dostavljen na pregled. Ovako ograničeni, komentari ne predstavljaju potpun i sveobuhvatan pregled cjelokupnog pravnog i institucionalnog okvira o javnom okupljanju u RS. .
5. U komentarima se postavljaju ključna pitanja i ukazuje na područja u kojima postoji zabrinutost. U cilju sažetosti, komentari se više koncentrišu na one odredbe koje treba poboljšati, a ne na pozitivne aspekte nacrt zakona. Donesene preporuke zasnivaju se na međunarodnim standardima i praksama koje se odnose na javno okupljanje. Komentarima će se takođe nastojati naglasiti, prema potrebi, dobre prakse drugih država učesnica OSCE-a u ovoj oblasti.
6. Ovi komentari zasnivaju se na neslužbenom prevodu nacrt zakona na engleski jezik, koji je dostavila Misija OSCE-a u Bosni i Hercegovini, a koji je u prilogu ovog dokumenta. Moguće su greške u prevodu. Ovi komentari su dostupni i na srpskom jeziku. Međutim, engleska verzija ostaje jedina zvanična verzija dokumenta.
7. U pogledu navedenog u gornjem tekstu, OSCE/ODIHR želi napomenuti da ovi komentari ne sprečavaju OSCE/ODIHR da formulira dodatne pismene ili usmene preporuke ili komentare na odgovarajuće pravne akte ili odgovarajuće zakonodavstvo RS-a koje OSCE/ODIHR možda poželi napraviti u budućnosti.

III. SADRŽAJ

8. U daljnjem tekstu u ovim komentarima „javno okupljanje“ će se nazivati „sloboda mirnog okupljanja“, jer je to termin koji se koristi u međunarodnim standardima.
9. Generalno, nacrt zakona ima restriktivan pristup slobodi mirnog okupljanja i ne omogućava uživanje u ovom osnovnom ljudskom pravu, jer nameće veliki teret organizatorima okupljanja, uprkos činjenici da je omogućavanje slobode mirnog okupljanja jasna odgovornost države, posebno organa za provođenje zakona. Takav nepotreban teret uključuje obavezu dostavljanja detaljne prijave² za održavanje okupljanja [stavovi 24-27], da prijava ima jasnu strukturu [stav 26], da održava reda [stav 54], kao i postavljanje striktnih dužnosti redara [stav 55]. Pored toga, nacrt zakona sadrži previše ograničenja i mogućnosti zabrane ili raspuštanja okupljanja, postavljajući kao pravilo takva ograničenja i

¹ Sloboda okupljanja: OSCE/ODIHR proveo je ovu procjenu u okviru svog mandata iz oblasti ljudske dimenzije: Države članice OSCE-a „ potvrđuju da će međusobno poštovati pravo na slobodan izbor i razvoj u skladu sa međunarodnim standardima za ljudska prava, njihove političke, društvene, ekonomske i kulturne sisteme. U ostvarivanju ovog prava oni će osigurati da njihovi zakoni, propisi, prakse i politike budu u skladu sa njihovim obavezama iz međunarodnog prava “. Pogledajte dokument iz Kopenhagena od 29. juna 1990. godine, 1. dio, stav (4).

² U engleskom tekstu, zahtjeva (*request*). Prim. prevodioca

opcije da se zabrani ili raspusti okupljanje, a ne kao apsolutni izuzetak i krajnje rješenje. Sve u svemu, nacrt zakona mora biti znatno izmijenjen da bi bio usklađen sa međunarodnim standardima.

10. Konkretnije, i osim navedenog u gornjem tekstu, OSCE/ODIHR daje sljedeće ključne preporuke za daljnje poboljšanje nacrtu zakona:
 - A. Restrukturirati nacrt zakona radi jasnoće, posebno jasnije odjeljke u pogledu prijava i ograničenja; [stav 3.1]
 - B. Preformulisati član 1. nacrtu zakona da bi bolje odražavao slobodu mirnog okupljanja kao pravo i osigurao da propisi/ograničenja ove slobode podliježu samo onim izuzecima koji su u potpunosti dopušteni u skladu sa članom 21. Međunarodnog pakta o civilnim i političkim pravima (ICCPR) i članom 11. Evropske konvencije o ljudskim pravima (ECHR) i samo kada su u skladu sa principima nužnosti i proporcionalnosti; [stav 19]
 - C. Izbrisati poglavlje III nacrtu zakona, koje govori o „javnim priredbama“, budući da javne priredbe koji donose prihode ne spadaju u okvir slobode mirnog okupljanja i trebale bi biti regulisane drugim zakonom; [stav 18]
 - D. Ukloniti riječ „građanin“ iz članova 1., 3., 4., 9., 27. i 28. da bi se osiguralo potpuno uživanje prava na slobodu mirnog okupljanja svih u BiH u cilju poštivanja međunarodnih obaveza u pogledu nediskriminacije. [stav 20]
 - E. Koristiti jednostavniju pravnu definiciju okupljanja, u skladu sa međunarodnim standardima, bez nabrojanja mnogih vrsta okupljanja i nejasne razlike između javnih okupljanja i javnih protesta. Ova bi definicija trebala jasno uključivati i spontana okupljanja; [stav 22]
 - F. Ukloniti predložene sisteme odobravanja okupljanja koja mogu uzrokovati prekinde u saobraćaju [stav 39]
 - G. Uvesti pravila koja naglašavaju da je zabrana okupljanja krajnje sredstvo, jer nadležni organi prvo moraju razmotriti manje drastične mjere; [Odjeljak 5]
 - H. Obezbjediti da ograničenja sadržaja moraju biti povezana sa rizikom neposrednog nasilja, a ne isključivo sa sadržajem; [par 32]
 - I. Ukloniti apsolutna ograničenja trajanja i vremena okupljanja jer se procjena potrebnog trajanja mora procijeniti pojedinačno i biti u skladu s principima nužnosti i proporcionalnosti; [stav 34.]
 - J. Jačati slobodu da se izabere mjesto okupljanja uklaňanjem riječi „javno“ i „prikladno“ u članu 4. nacrtu zakona i umjesto toga naglasiti da se mirna okupljanja mogu održati u željeno vrijeme, mjesto i način, osim ako su ograničenja apsolutno neophodna i proporcionalna (tj. postoji rizik od nasilja); izbrisati član 13 koji unaprijed zabranjuje okupljanja na širem rasponu mjesta [stav 4.3]
 - K. Izbrisati poglavlje V o kaznenim odredbama nacrtu zakona u cijelosti i umjesto toga uputiti na kaznene odredbe drugih zakona kojima se pojedinačna djela sankcionišu kao obična krivična djela koja nisu posebno povezana sa održavanjem okupljanja; [stav 59]
 - L. Pojasniti pravila za žalbeni postupak protiv odluka u vezi sa okupljanjem; [stavovi 60-61]

Dodatne preporuke, istaknute podebljanim slovima, takođe su uključene u tekst komentara.

IV. ANALIZA I PREPORUKE

1. Međunarodni standardi u oblasti slobode mirnog okupljanja

11. Sloboda mirnog okupljanja uređena međunarodnim pravom o ljudskim pravima smatra se osnovnim demokratskim pravom u nekoliko osnovnih dokumenata o ljudskim pravima,

- uključujući član 20. stav 1. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima (UDHR)³, član 21. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (ICCPR)⁴, član 11. Evropske konvencije o ljudskim pravima (ECHR)⁵ i član 15. stav 1. Konvencije o pravima djeteta (CRC)⁶. Obuhvata širok obim različitih javnih okupljanja, uključujući statična okupljanja: javna okupljanja, masovne akcije i iznenadna okupljanja (flash mobs), demonstracije, zauzimanje prostora⁷, radnički protesti i pokretna okupljanja (parade, povorke, sahrane, hodočašća itd.).⁸ Pravo obuhvata i pojedinačne skupove podrške ili proteste; čak i ako nisu okupljanja u strogom smislu, obuhvaćene su istim setom standarda. Trebala bi postojati pretpostavka u korist održavanja okupljanja, koje bi država trebala olakšati i omogućiti. Ovo bi trebalo biti jasno i izričito utvrđeno važećim zakonom.⁹
12. Država Bosna i Hercegovina (BiH) je potpisnica spomenutog ICCPR-a¹⁰, ECHR-a¹¹ i CRC-a¹². EKLJP je posebna važna jer je u Ustavu BiH jasno navedeno da su ova Konvencija i njeni protokoli sastavni dio Ustava, da će se neposredno primjenjivati u državi i prevladavati nad državnim zakonima.¹³ Konvencija o eliminaciji diskriminacije žena (CEDAW), ICCPR i CRC također su vrlo važni, jer su posebno navedeni u Aneksu 1. Ustava. Osim toga, u članu 2. stav 1. tačka (l) Ustava Federacije BiH (FBiH) izričito se navodi da je sloboda mirnog okupljanja priznato pravo. U Aneksu Ustava takođe se jasno navodi da su ICCPR, CEDAW i CRC njegovi sastavni dijelovi.
13. BiH je država učesnica OSCE-a i zalaže se za poštivanje slobode mirnog okupljanja kako je navedeno u dokumentu iz Kopenhagena, stav 9.2.¹⁴ Daljnje obaveze OSCE-a u vezi sa pravom na mirno okupljanje uključuju Parišku povelju za novu Evropu iz 1990. godine (Novo doba za mir, demokratiju, mir i jedinstvo)¹⁵ i izjavu Ministarskog savjeta iz Helsinkija 2008.¹⁶ OSCE/ODIHR takođe promoviše svoj rad u pogledu slobode mirnog okupljanja putem Smjernica za mirno okupljanje, u saradnji s Savjetom Evrope (CoE).
14. BiH je i potencijalna država kandidat za pristupanje Evropskoj uniji (EU),¹⁷ zbog čega će biti potrebno postepeno približavanje relevantnog državnog zakonodavstva *pravnoj stečevini* Evropske unije. Pri izradi novog zakonodavstva, važno je uzeti u obzir primarno zakonodavstvo EU (ugovori EU i Povelja EU o osnovnim pravima). Povelja eksplicitno sadrži pravo na slobodu mirnog okupljanja.¹⁸

³ Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima usvojena 10 decembra 1948. rezolucijom Generalne skupštine UN-a broj 217A

⁴ Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, usvojen Rezolucijom 2200A (XXI) Generalne skupštine UN-a 16. decembra 1966.

⁵ Konvencija Savjeta Evrope o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, član 11., potpisana 4. novembra 1950., stupila je na snagu 3. septembra 1953.

⁶ Usvojena rezolucijom Generalne skupštine 44/25 od 20. novembra 1989.

⁷ Eng. *Sit-in*

⁸ Smjernice OSCE/ Venecijanske komisije o slobodi mirnog okupljanja, drugo izdanje (2010), stav 17. dostupno ovdje: <https://www.osce.org/odihr/73405?download=true>

⁹ *Ibid*, stav 30.

¹⁰ Bosna i Hercegovina pristupila je paktu kao država članica 1. septembra 1993. sukcesijom:

https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=_en

¹¹ Ratifikovana od strane BiH 12. jula 2002. godine (https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/009/signatures?p_auth=HPNHLm4).

¹² Bosna i Hercegovina pristupila je konvenciji kao država članica 1. septembra 1993. sukcesijom <http://indicators.ohchr.org/>

¹³ Ustav Bosne i Hercegovine, član II. 2

¹⁴ Dokument iz Kopenhagena o ljudskoj dimenziji Konferencije o bezbjednosti i saradnji u Evropi (CSCE), 29. juna 1990. godine

¹⁵ Usvojen na sastanku šefova država ili vlada OSCE-a, 21. novembra 1990. godine (preambula).

¹⁶ Usvojen na šesnaestom ministarskom sastanku u Helsinkiju 4. i 5. decembra 2008. (str. 5).

¹⁷ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/bosnia-herzegovina_de

¹⁸ Povelja o osnovnim pravima Evropske unije, (2000/C 364/01), član 12. stav 1.

2. Analiza nacrt zakona

15. Nacrt zakona sadrži 42 člana podijeljena u šest poglavlja. Tekst koji slijedi se referiše na većinu ovih članova. Komentari će se usredsrediti na glavna tematska pitanja od važnosti za zakone o slobodi mirnog okupljanja, a ne na komentare o svakom članu nacrtu zakona.
16. Pozitivno je to što RS planira unaprijediti zakone o slobodi mirnog okupljanja, jer su često potrebni ažurirani zakoni da bi se razjasnila određena pitanja. Takođe je pozitivno što postoji jasan postupak za podnošenje žalbi protiv odluka u vezi sa okupljanjem, član 16, pogledajte odjeljak 8. u donjem tekstu. Međutim, mišljenje OSCE/ODIHR-a je da nacrt zakona ne samo da ne rješava slabosti postojećeg zakonodavstva za provedbu međunarodnog prava ljudskih prava i standarda u oblasti prava na slobodu mirnog okupljanja, već predstavlja i prepreku u odnosu na sadašnje zakonodavstvo u nekoliko oblasti, na primjer, članom 4. (4) nacrt zakona uvode se nova ograničenja vremena kada se može održati okupljanje, pogledajte u donjem tekstu daljnje poređenje sa sadašnjim zakonom.
17. Generalno, u nacrtu zakona nedostaje razumijevanje da je obaveza nadležnih organa da omoguće uživanje prava na slobodu mirnog okupljanja: umjesto toga, postavljaju se ogromne obaveze organizatorima, kao što je obaveza da obezbijede redare (član 21.) i da organizatori imaju jasnu komandnu strukturu (član 20.) Takođe ne postoji mogućnost za spontana okupljanja, jer su izuzeci od pravila o 48 sati za kasno podnošenje prijave o okupljanju najviše ograničeni, članovi 10. (4) i 12.
18. Odjeljak III nacrt zakona obuhvata „javne priredbe“. Možda je u pitanju prevod, ali kontekst pokazuje da je cilj bio regulisanje događaja kojima se ostvaruju prihodi. Aktivnosti koje imaju za cilj isključivo stvaranje prihoda, kao što su zabavne predstave, muzički koncerti i drugi kulturni događaji nemaju jednako pravo na javno omogućavanje¹⁹, te bi ih trebalo regulisati drugačijim zakonom. **Stoga, OSCE/ODIHR predlaže da se dio III o „javnim priredbama“ briše iz nacrt zakona jer javni događaji koji donose prihode ne spadaju u područje slobode mirnog okupljanja i trebaju biti regulisani drugim zakonima.** Mora se naglasiti da se takvi zakoni ne smiju koristiti za ograničavanje događaja obuhvaćenih slobodom javnog okupljanja. Zbog toga bi trebala postojati šira definicija vrste javnih okupljanja koja spadaju u područje slobode mirnog okupljanja i koje su nadležni organi dužni omogućiti, čak i kada se prikuplja novac. To bi trebalo uključivati javna okupljanja koji se organizuju u svrhu izražavanja mišljenja, čak i kada imaju oblik kulturnog događaja, kao što je dobrotvorni koncert ili politička predstava. Dok se u takvim slučajevima od učesnika može naplaćivati ili prikupljati novac za finansiranje u određene svrhe, ovo ostaje neprofitna aktivnost, jer organizatori ne traže ličnu finansijsku dobit i ovakav događaj bi trebao dobiti potpunu zaštitu u okviru prava na slobodu mirnog okupljanja.

2.1 Opšte odredbe nacrt zakona

19. „Predmet zakona“ obrađen je u članu 1. nacrt zakona. "Predmet" izgleda prilično netačan. **Zbog toga se preporučuje da se promijeni u okvir ili cilj zakona da bi se bolje odražavao pravni karakter dokumenta.** U članu 1. nacrt zakona se takođe koristi riječ „regulisati“²⁰; ova formulacija, kao i ograničavajući pristup koji ona nosi sa sobom, ne bi se trebala koristiti jer međunarodni standardi o slobodi mirnog okupljanja navode da bi cilj

¹⁹ Eng. *facilitation*

²⁰ Misija OSCE-a u BiH potvrdila je da se u originalu koristi riječ "uređuje" što u prevodu znači "reguliše" ili "upravlja"

zakonodavstva trebao biti omogućavanje i zaštita slobode mirnog okupljanja.²¹ Ograničenja ovog prava mogu se nametnuti samo ako je to zaista potrebno.²² Ovo je takođe kontradiktorno članu 1. nacrta zakona jer je navedeno da je cilj nacrta zakona provedba Ustava Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ustav), a Ustav sadrži listu međunarodnih dokumenata, uključujući ICCPR i CRC koji su direktno primjenjivi u BiH²³. Pored toga, član II.1 Ustava utvrđuje da će BiH i oba entiteta obezbjediti „najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda“. Osim toga, budući da se u BiH direktno primjenjuje ECHR, u članu II.3 Ustava se spominje i sloboda mirnog okupljanja (i sloboda udruživanja) kao pravo, što je pozitivno. Zbog toga, članom 11. i opširnom sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava (ECtHR)²⁴ priznaje se pravo na slobodu mirnog okupljanja i naglašava se da samo neophodna ograničenja mogu limitirati slobodu mirnog okupljanja. **Preporučuje se da se preformuliše član 1. Nacrta zakona kako bi bolje odražavao slobodu mirnog okupljanja kao pravo, a da propisi/ograničenja ove slobode podliježu samo onim izuzecima koje su u potpunosti dopuštene članom 21. ICCPR-a i članom 11. ECHR-a, i samo u mjeri u kojoj su neophodne i proporcionalne.**

20. Pozitivno je što se u članu 2. nacrta zakona naglašava da „svako ima pravo da organizuje javna okupljanja“. Međutim, članom 1. nacrta zakona to pravo je predviđeno samo za državljane. Prema OSCE/ODIHR-u, to je u suprotnosti s principom „nediskriminacije“ u Ustavu, član II.4., kojim je propisano da se prava iz člana II. i međunarodnih sporazuma navedenih u Aneksu 1 proširuju na sve osobe, građane, strane rezidente i nerezidente u BiH bez diskriminacije po bilo kojem osnovu, uključujući i nacionalnost. ECHR je, kao što je i spomenuto, direktno primjenjiva kao državni zakon u BiH, *pogledajte odjeljak 1 u gornjem tekstu*. Članom 14. ECHR-a izričito se zabranjuje diskriminacija na osnovu nacionalnosti (i nekoliko drugih osnova). I drugi međunarodni standardi kao što je član 26. ICCPR-a (koji se spominje u navedenom Aneksu 1 Ustava) formulišu sličnu zabranu. Komitet Ujedinjenih nacija za ljudska prava je naveo da nedržavljeni moraju „ostvarivati pravo na mirno okupljanje“.²⁵ U smjernicama Venecijanske komisije OSCE/ODIHR-a o slobodi okupljanja takođe se jasno prepoznaje važnost da nedržavljeni ostvaruju pravo na slobodu okupljanja i preporučuje se da se takva ograničenja za nedržavljane limitiraju na govorne aktivnosti koje „direktno opterećuju nacionalnu sigurnost“.²⁶ **OSCE/ODIHR preporučuje da se tekst člana Nacrta zakona revidira kako bi se u njega uključili nedržavljeni. Članovi 3., 4., 9., 27. i 28. Prijedloga zakona također sadrže reference samo na građane i te se reference trebaju ukloniti iz istih razloga.**

21. Pozitivno je i to što se u članu 8. spominje da su muškarci i žene jednaki prema ovom zakonu, ali zakon ne govori o nediskriminaciji. OSCE/ODIHR preporučuje uvođenje odredbi koje ne samo da štite ravnopravnost polova, već i naglašavaju obaveze države, navedene u odjeljku 1 u gornjem tekstu. Ovo podrazumijeva obaveze da se zaštite prava nacionalnih manjina, djece, osoba sa invaliditetom i drugih.²⁷ Ovo takođe uključuje obavezu da se organizuje edukacija za organe vlasti o pravnim formalnostima i za osoblje za provođenje zakona o zaštiti okupljanja učesnika iz navedenih grupa.²⁸ **OSCE/ODIHR**

²¹ *Op.cit.* fusnota 6, stav 11

²² Pogledajte ICCPR, član 21. i Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, član 11. Pogledajte i: Zajedničko mišljenje OSCE/ODIHR-Venecijanske komisije (CDL-AD (2010) 016) o Zakonu o javnom okupljanju Kantona Sarajevo (Bosna i Hercegovine), stavovi 7 i 10, dostupno na: http://legislationline.org/download/action/download/id/2992/file/158_FoA%20-%20BiH_2010.pdf

²³ *Op.cit.* fusnota 11, Aneks 1: <http://www.ccbh.ba/osnovni-akti/ustav/?title=clan-2>

²⁴ Pogledajte: Platformu ECtHR-a "Ärzte für das Leben" protiv Austrije, presuda 5/1987/128/179 od 25. maja 1988., stav 34.

²⁵ Komitet Ujedinjenih nacija za ljudska prava, Opšti komentar 15. na ICCPR (status stranaca prema Paktu).

²⁶ *Op. cit.* fusnota 6, stav 55.

²⁷ *Ibid.*, odjeljak A, stav 2.5 i stavovi 56-59

²⁸ *Ibid.*, stav 147.

preporučuje uvođenje odredbi za unapređenje prava navedenih grupa i drugih grupa kojima je potrebna pravna zaštita.

2.1.1 Definicije u nacrtu zakona

22. Članom 3. (1) nacrt zakona definiše se javno okupljanje kao "svako organizovano okupljanje građana koje se odvija u prostoru koji je adekvatan za njegovu namjenu". Član 3. (2) nacrt zakona nadalje definiše javno okupljanje kao 1) „Mirno okupljanje i javni protest 2) Javni događaj/nastup i 3) drugo javno okupljanje. Ovi oblici okupljanja dodatno obrazloženi u članu 3. (3), stav (2) 1) "Mirno okupljanje i javni protest" predstavljaju svako organizovano okupljanje kojim se "izražavaju bilo kakva politička, društvena ili druga uvjerenja i interesi". Član 3. stav (4) odnosi se na stav (2) 2) koji predstavlja okupljanje "radi ostvarivanja prihoda", a član 3. (5) odnosi se na stav (2) 3) koji predstavlja okupljanje s ciljem ostvarenja ekonomskih, vjerskih, kulturnih, humanitarnih, sportskih, zabavnih i drugih interesa", bez namjere ostvarivanja profita. Kao što je već istaknuto u stavu 18. U gornjem tekstu, događaji koji donose zaradu trebaju biti regulisani posebnim zakonodavstvom. Osim toga, razlika između mirnih okupljanja i javnog protesta u članu 3. (2) 1) i "drugih okupljanja" u članu 3. (2) 3 nije jasna i ne odgovara međunarodnim preporukama, jer je okupljanje namjerno i privremeno prisustvo određenog broja pojedinaca na javnom prostoru radi izražavanja zajedničkog cilja.²⁹ Javni protesti samo su jedan oblik mirnog okupljanja, dok razlika u članu 3. (2) 1 između "mirnog okupljanja" i "javnog protesta" izgleda da podrazumijeva da bi ključna razlika mogla biti u "mirnoći" događaja uz problematične zaključke koje bi organi za provođenje zakona mogli izvući na događaju koji se smatra javnim protestom, a ne mirnim okupljanjem. Slično tome, „ostala okupljanja“ su zbog toga suvišna i trebala bi biti obuhvaćena definicijom iz člana 3. (2) 1. **OSCE/ODIHR preporučuje da se ova razlika u nacrtu zakona ukloni, a samim tim i da se ukloni poglavlje 4. nacrt zakona.**

3. Ograničenja prije mirnog okupljanja

23. Svako ograničenje slobode mirnog okupljanja mora biti neophodno i proporcionalno. Legitimne osnove za ograničenja su propisane međunarodnim i regionalnim instrumentima o ljudskim pravima. Oni ne bi trebali biti dopunjeni daljnjim ograničenjima u domaćem zakonodavstvu. Svako ograničenje mora biti sažeto i jasno.³⁰ Ovo znači da će se nametnuta ograničenja i radnje procijeniti, i neće biti više nametnuti nego što je potrebno da bi se izbjegao utvrđeni problem.³¹ OSCE/ODIHR i Venecijanska komisija takođe su istakli, „da pravo na mirno okupljanje ne treba tumačiti restriktivno, sva ograničenja trebaju se detaljno

²⁹ Pogledajte Manfred Nowak, Pakt UN-a o građanskim i političkim pravima: komentar CCPR-a (drugo izdanje) (Kehl: N.P Engel, 2005) str.373: „Izraz, okupljanje “nije definisan, već je pretpostavljen u Paktu. Stoga se mora tumačiti u skladu s uobičajenim, opšteprihvaćenim značenjem u državnim pravnim sistemima, uzimajući u obzir cilj i svrhu ovog tradicionalnog prava. Nesumnjivo je da svako okupljanje pojedinaca ne zahtijeva posebnu zaštitu. Umjesto toga, samo se namjernim privremenim okupljanjima nekoliko osoba s određenim ciljem pruža zaštita slobode okupljanja. “Pogledajte mišljenje (o meritumu) Komiteta za ljudska prava, *Kivenmaa protiv Finske (412/1990) 31. ožujka 1994.*, CCPR/C/50/D/412/1990. stav.7.6, gde je Komitet naveo da „javno okupljanje podrazumijeva okupljanje više osoba u zakonite svrhe na javnom mestu, kojem imaju pristup i druga lica osim pozvanih. “Pogledajte i mišljenje Komiteta za ljudska prava (meritum) *Levinov protiv Bjelorusije (1867/09) 19. jula 2012.*, CCPR/C/105/D/ 1867/2009, 1936, 1975, 1977-1981, 2010/2010, gdje je Komitet je proglasio nedopustivim autorov zahtjev prema članu 21. ICCPR-a, jer je „namjeravao samostalno voditi... skupove podrške“ (stav 9.7), a Komitet je umjesto toga razmotrio njegov zahtjev prema članu 19. ICCPR-a.

³⁰ *Op. cit.* fusnota 6, odjeljak A, stav 3.1-3.5 i stav 102

³¹ Pogledajte posebno: ICCPR, član 21. i ECHR, član 11.

tumačiti, te da generalno prava moraju biti, praktična i efikasna “, a ne, teoretska ili iluzorna “³²

3.1 Proceduralna pitanja

3.1.1 Prijavljivanje

24. Član 10. nacrta zakona organizatoru nameće obavezu da najavi okupljanje najmanje 5 dana prije početka okupljanja. Ne postoje izuzeci od ovog pravila, osim u članu 10.(4) nacrta zakona, pogledajte stav 25. u donjem tekstu. Pozitivno je što član 10. nacrta zakona uspostavlja režim prijavljivanja, a ne režim autorizacije, međutim zahtjevi za pravilnim prijavljivanjem su vrlo opterećujući.
25. Smatra se da je prethodno prijavljivanje o okupljanju u skladu sa međunarodnim standardima sve dok je takav režim uspostavljen u svrhu omogućavanja nadležnim organima da se pripreme za veća okupljanja³³, u cilju efikasnog omogućavanja okupljanja. Režim prijavljivanja ne bi trebao služiti u svrhu nametanja ograničenja okupljanja ili smatrati okupljanje nezakonitom u slučaju da ne postoji prijava o okupljanju. Krajnji rok od 5 dana za prijava o okupljanju tehnički je u skladu sa preporukama u kojima se navodi da je „nekoliko dana“ u principu dovoljno, jer bi to trebalo omogućiti dovoljno vremena nadležnim organima da izvrše pripreme.³⁴ Vremenski rok trebao bi biti samo indikativan, a kasno podnošenje prijava okupljanja ne znači da se okupljanje ne može održati.³⁵ Kasno prijavljivanje od 48 sati iz člana 10. stava 4. nacrta zakona takođe je problematično iz istih razloga, jer postavlja teret opravdavanja organizatoru za kasno prijavljivanje, a izgleda i kao apsolutno ograničenje za prijavljivanje okupljanja, što bi spriječilo spontana okupljanja. Spontana okupljanja su važna jer ih često pokreću određeni događaji koji zahtjevaju neposredan odgovor i gdje odlaganje može obezvrijediti poruku koja se želi prenijeti.³⁶

³² *Op. cit.* fusnota 19 (Zajedničko mišljenje OSCE / ODIHR-Venecijanske komisije (CDL-AD (2010) 016) o Zakonu o javnom okupljanju Kantona Sarajevo), stav 10.

³³ Evropski sud za ljudska prava ranije je smatrao da "prijavljivanje, pa čak i postupci autorizacije za javni događaj obično ne narušavaju suštinu prava iz čla 11. Konvencije sve dok je svrha postupka omogućavanje organima vlasti da poduzmu razumne i odgovarajuće mjere kako bi zagarantovale nesmetano provođenje bilo kojeg okupljanja". Pogledajte, između ostalih, *Lashmankin i drugi protiv Rusije (2017)*, (57818/09 i 14 drugih, presuda od 7. februara 2017.), stav 147. Pogledajte i Zaključne komentare Komiteta za ljudska prava o Maroku [1999], dokument UN-a CCPR/C/79/Add.113, stav 24: „Komitet je zabrinut zbog obima zahtjeva za prijavljivanjem okupljanja i što se zahtjev za prijem prijava okupljanja često zloupotrebljava, što dovodi do, *de facto*, ograničenja prava na okupljanje, zajamčenim članom 21. Konvencije. Zahtjev za prijavljivanjem treba ograničiti na vanjska okupljanja i postupke usvojene da bi se obezbjedilo izdavanje potvrde u svim slučajevima. "Evropska komisija za ljudska prava: *Pokret "Rassemblement Jurassien Unité" protiv Švicarske (prijava br. 8191/78, odluka od 10. oktobra 1979)*, str. 119. „Takav je postupak u skladu sa zahtjevima člana 11 .1 (EKLJP (primjedba urednika)), samo ako bi organi vlasti mogli biti u poziciji da obezbjede karakter mirnog okupljanja, i u skladu s tim kao takvo ne predstavlja ometanje ostvarivanja prava. "

³⁴ *Op. cit.* fusnota 6, stav 116

³⁵ Evropski sud za ljudska prava: *Kuznetsov protiv Rusije (2008)*, zahtjev br. 10877/04, presuda 23. oktobra 2008. godine, Sud je presudio (u stavu 43.), da "samo formalna kršenja vremenskog ograničenja prijavljivanja nisu bila relevantna niti su dovoljan razlog za izricanje administrativne odgovornosti ". U ovom slučaju, kasno prijavljivanje nije spriječilo organe vlasti da se adekvatno pripreme za okupljanje.

³⁶ Pogledajte presudu Ustavnog suda Mađarske, *Odluka 75/2008, (V.29) AB*, kojom je utvrđeno da pravo okupljanja priznato u članu 62. Stavu (1) mađarskog Ustava obuhvata i održavanje mirnih spontanih događaja (gdje se okupljanje može održati tek nedugo nakon uzročnog događaja) i okupljanja održana bez prethodne organizacije. Sud je naveo da je „neustavno zabraniti, samo na osnovu kasne prijave, održavanje mirnih okupljanja koja se ne mogu prijaviti tri dana prije datuma planiranog okupljanja zbog uzročnog događaja“

Takva okupljanja treba konkretnije razmotriti u zakonodavstvu i trebaju biti izričito izuzeta iz režima prijavljivanja tamo gdje postoji takav režim. U pogledu kriterija da budu „nenasilna“, važno je podsjetiti da nadležni organi imaju teret dokazivanja da organizatori i/ili učesnici okupljanja imaju nasilnu namjeru. Pored toga, ovo bi se trebalo zasnivati na jasnim dokazima, a ne samo na opštoj zabrinutosti da bi moglo doći do nasilja. Osim toga, nadležni organi bi po pravilu trebali poduzeti odgovarajuće pripremne mjere za rješavanje bilo kakvih pojava nasilja, umjesto da ograniče ili čak zabrane okupljanja na samom početku. Nadalje, čak i u slučaju jasnih dokaza o namjeri nekoliko pojedinaca da izazovu nasilje, nadležni organi bi trebali da rješavaju situaciju u vezi tih pojedinaca, ne kršeći prava drugih da mirno održavaju okupljanje.³⁷ Osim toga, problematično je i što član 11.(6) nacrt zakona predviđa da se sve nove informacije dodane prethodnoj prijavi smatraju novom prijavom. To će još više otežati poštivanje krajnjih rokova jer nove informacije možda neće biti dostupne nakon isteka rokova. To je u stvarnosti dodatno ograničenje slobode mirnog okupljanja. **Uzimajući u obzir gore navedeno, preporučuje se izmjena pravila o prijavljivanju, da se izbjegavaju apsolutni rokovi i obezbjede izuzeci za spontana okupljanja.**

26. Ostali zahtjevi su prekomjerni, jer se u zahtjevima za prijavljivanje takođe pretpostavlja da postoji vođa okupljanja, što možda nije uvijek slučaj. (vidi stav 57. u donjem tekstu). Ovim zahtjevima se ukazuje da su organizatori odgovorni za osnovne državne obaveze, uključujući obavezu održavanja reda (pogledajte odjeljak 6.2 u donjem tekstu). Prema članu 10. (3), prijava se dostavlja Ministarstvu unutarnjih poslova odnosno lokalnoj policiji. To je praktično, ali se preporučuje uspostavljanje lako dostupnog sistema za primanje prijave, o čemu nacrt zakona ne govori uopšte. **Treba postojati mogućnost prijavljivanja putem e-maila ili telefona. Policija bi takođe mogla obezbjediti internetsku uslugu za takve svrhe.** Odbor ministara Savjeta Evrope takođe je preporučio pristup internetskim uslugama u vezi sa slobodom okupljanja.³⁸
27. Član 12. nacrt zakona sadrži izuzetke od obaveze prijavljivanja. Članom 12. stav 1. nacrt zakona izuzimaju se sastanci političkih stranaka i sindikata itd. Takvi sastanci se ne bi trebali smatrati javnim okupljanjima jer nisu otvoreni za svakoga. Ovo proizlazi iz teksta nacrt zakona kojim se propisuje da se oni održavaju u „zatvorenom prostoru“. Zbog toga oni spadaju van okvira nacrt zakona i ne bi trebali biti uključeni u ovaj zakon. Ovaj član bi mogao sadržavati i odredbe za mala okupljanja za koje nije potrebno prijavljivanje jer se nadležni organi ne bi trebali pripremati za te događaje. **OSCE/ODIHR preporučuje da se ovaj član revidira.** Član 12. (2) i (3) o prijavljivanju događaja je analiziran pod "sadržajem prijave", u odjeljku 3.1.2 u donjem tekstu.

3.1.2 Sadržaj prijave

28. Član 11. nacrt zakona predstavlja dugu listu informacija potrebnih u zahtjevu. Iako bi informacije nadležnim organima u prijavi mogle biti korisne za pripremu, tražene informacije izgledaju vrlo složene i prekomjerne. Preporučuje se barem izmjena člana 11. stav 1. nacrt zakona u kojem će se navesti da prijava „može sadržavati“, a ne „će sadržavati“. Zbog opsežnih potrebnih informacija, izgleda da član 11. nacrt zakon podrazumijeva veliko okupljanje, ali bi se, prema članu 10. Nacrt zakona, primjenjivao i

³⁷ Evropski sud za ljudska prava: *Hrišćanska-demokratska narodna stranka protiv Moldavije (br. 2) (prijava br. 25196/04, presuda od 2. februara 2010. godine), stav 23.*; i *Frumkin protiv Rusije (prijava br. 74568/12, presuda od 5. januara 2016.godine), stav 98.*;

³⁸ Preporuka Odbora ministara od 13. aprila 2016.godine: CM / Rec (2016) 5, stav 3, dostupna na internet stranici: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806415fa

na svako okupljanje bez obzira na broj učesnika. Takvi zahtjevi bi bili jasno ograničenje slobode mirnog okupljanja, jer postavlja veliki teret organizatorima i prepreku organizovanju okupljanja.

29. U prethodnim mišljenjima o postupcima prijavljivanja jasno se navodi da postupci prijavljivanja ne bi trebali biti vrlo teški jer to može obeshrabrati organizovanje okupljanja i kasnije značiti ograničenje slobode mirnog okupljanja.³⁹ Podaci o mjestu/ruti, datumu, vremenu i procjenjenom trajanju kao i procjena broja učesnika trebali bi biti u velikoj mjeri dovoljni jer bi ostale potrebne informacije bile vrlo opterećujuće i ne bi ih trebali očekivati od organizatora.⁴⁰ **Zbog toga se preporučuje izmjena potrebnog sadržaja u prijavi (pogledajte također "obaveza organizatora" u odjeljku 6 i mjesto održavanja u odjeljku 4.3 u donjem tekstu).**

3.2 Ograničenja: ko može organizovati okupljanja

30. Članom 6. stavom 2. nacrta zakona nameću se ograničenja o tome ko može organizovati okupljanja, ako je javno istupanje zabranjeno sudskom odlukom. Iako takva zabrana može biti opravdana, trebala bi postojati referenca na jasan pravni postupak i na kojim pravnim osnovama se takva zabrana može uspostaviti i na koliko dugo vremena. OSCE/ODIHR preporučuje **da se nacrt izmjeni u skladu s tim**. Bolji pristup bi bio zabrana okupljanja u situacijama kada postoji jasna nasilna namjera ili je cilj okupljanja da se naruše prava drugih⁴¹ (pogledajte također odjeljke o ograničenjima sadržaja za komentare na član 6. stavovi 1. i 3.).

4. Ograničenja tokom okupljanja

31. Generalno, ograničenja trebaju biti dozvoljena samo u skladu sa kriterijima utvrđenim u članu 21. ICCPR-a i članu 11. ECHR-a i uz strogo poštivanje načela nužnosti i proporcionalnosti. Formulacija u članu 6. nacrta zakona premašuje ovo, dozvoljavajući ograničenja, između ostalog, za poredak utvrđen Ustavnom zaštitom što je vrlo nejasno, kao i zaštitu imovine (koja se može primijeniti vrlo široko) i bez utvrđivanja da takva ograničenja moraju biti nužna i proporcionalna. Predlaže se usklađivanje člana 6. Stav 1. nacrta zakona sa članom 21. ICCPR-a i članom 11. ECHR-a.

4.1 Ograničenja sadržaja

32. Članovi 6. i 15. nacrta zakona sadrže pravila za ograničavanje sadržaja okupljanja u slučajevima „zaštite Ustavom utvrđenog poretka, , bezbjednosti i javnog morala, zdravlja ljudi i imovine kao i zaštite prava i sloboda drugih ljudi "(član 6. stav 1.) i" svako upućivanje

³⁹ *Zajedničko mišljenje OSCE / ODIHR-Venecijanske komisije (CDL-AD (2009) 034) o nacrtu zakona o okupljanjima Kirgiske Republike, stav 35*, dostupno na: <http://www.legislationline.org/documents/id/15512>; i komentari OSCE-a / ODIHR-a (FPA-BiH / 323/2018) na nacrt zakona o javnom okupljanju u Federaciji BiH, stav 28. dostupni na: https://www.legislationline.org/download/action/download/id/7926/file/323_FAO_BiH_24Apr2018_en.pdf

⁴⁰ *Op. cit.* fusnota 6, stav 116.

⁴¹ Na primjer, UN-ov Odbor za ljudska prava, *Zvozkov protiv Bjelorusije* (komunikacija br. 1039/2001, 10. novembra 2006.), stav 7.2, pogledajte takođe: Armenija, Zakon o slobodi okupljanja 2011., poglavlje 2, član 18: Predlaganje uslova ili ograničenja o provođenju okupljanja [...]

„(5) Provođenje drugog okupljanja, uključujući i protu-okupljanje, u vrijeme i na mjestu naznačeno u prijavi okupljanja, samo po sebi nije osnova za nametanje ograničenja okupljanja, osim ako ne postoji neposredna opasnost od sukoba između njihovih učesnika. U suprotnom, odredbe stavova 1. i 2. ovog člana primjenjuju se na okupljanje koje je naknadno prijavljeno“.

i podsticanje na nasilje, nacionalnu, rasnu, vjersku ili drugu mržnju i netrpeljivost ("član 6. (3.)" ugrožavanje ustavnog poretka", član 15.(1)1), „ima za cilj krivično djelo ili podsticanje na krivično djelo“ (član 15 (1) 2) govor mržnje i „podsticanje na nasilje“ itd.⁴² Govor i drugi oblici izražavanja, uključujući okupljanja, uživaju zaštitu na osnovu člana 19. ICCPR-a i članova 10. i 11. ECHR-a.⁴³ Trebao bi postojati visok prag za ograničenja na osnovu sadržaja i trebala bi se nametati samo ako postoji prijetnja od neposrednog nasilja. Kao što je Evropski sud za ljudska prava nedavno utvrdio, sa stajališta člana 11. Konvencije neprihvatljivo je da bi miješanje u pravo na slobodu okupljanja moglo biti opravdano jednostavno na osnovu vlastitog viđenja osnovanosti određenog protesta.⁴⁴ U ograničenjima sadržaja koja se spominju u navedenim dijelovima u članovima 6. i 15. mogu se navesti razlozi za nametanje ograničenja na sadržaj, ali mora postojati procjena da li u predmetnom sadržaju postoji razlog za vjerovanje da postoji ili će postojati rizik neposrednog nasilja tokom okupljanja. Da se sloboda mirnog okupljanja ne bi ograničila nepotrebno, takva ograničenja se moraju precizno tumačiti. **Osim toga, riječ "netrpeljivost" je nejasna i u svakom slučaju treba je ukloniti.**

33. Kritika politike Vlade ili postupaka državnih službenika sama po sebi ne bi trebala predstavljati dovoljan osnov za nametanje ograničenja slobode mirnog okupljanja – Evropski sud za ljudska prava često smatra da su „granice dopuštene kritike šire prema vladi nego prema građaninu. Stoga, kritikovanje "ustavnog poretka" ili, naročito sadržaja nejasnog pojma "javni moral", ne smije biti podložno potpunoj zabrani.⁴⁵ **Zbog toga, preporučuje se pojašnjenje potrebe za procjenom rizika od nasilja u navedenim članovima.**

4.2 Ograničenja trajanja okupljanja

34. Pozitivno je što kao polazište ne postoji pravilo o tome kada se okupljanje može održati. Međutim, član 4. stav 4. nacrt zakona ograničava vremensko razdoblje tokom kojeg se mogu održavati okupljanja, ako će se zbog toga vjerovatno prekinuti saobraćaj (član 4. stav 2.) od 08:00 do 14:00 sati i od 18:00 do 23:00 sata i utvrđuje se maksimalno trajanje okupljanja od 2 sata. Ne postoje izuzeci od ovog pravila, osim sportskih događaja, član 4. (5), a OSCE/ODIHR je preporučio da se uklone propisi o sportskim događajima iz nacrt zakona, pogledajte odjeljak 2 u gornjem tekstu. Nametnuta ograničenja koja se odnose na vrijeme ili trajanje okupljanja moraju biti zasnovana na procjeni pojedinačnih okolnosti svakog slučaja⁴⁶, i ispunjavati principe nužnosti i proporcionalnosti. Evropski sud za ljudska

⁴² Misija OSCE-a u BiH je potvrdila da postoji pogreška u prevodu člana 9. i da se „pozivanje“ mora tumačiti kao „podsticanje“.

⁴³ Evropski sud za ljudska prava, *Hyde Park i drugi protiv Moldavije* (2009), prijava (45095/06) presuda od 31. marta 2009., stav 26: „Sud smatra da je neprihvatljivo sa stajališta člana 11. Konvencije da bi miješanje u pravo na slobodu okupljanja moglo biti opravdano jednostavno na osnovu vlastitog viđenja nadležnih organa o osnovanosti određenog protesta“

⁴⁴ *Ozgur Gundem protiv Turske*, prijava broj 23144/93, 16. mart 2000., stav 43.

⁴⁵ Evropski sud za ljudska prava, *Incal protiv Turske*, (predmet br. 41/1997/825/1031) presuda od 9. juna 1998., stav 54: „Granice dopuštene kritike su šire prema Vladi, nego prema građaninu, ili čak političaru. U demokratskom sistemu radnje ili propusti Vlade moraju biti predmet temeljitog praćenja, ne samo zakonodavne i sudske vlasti, već i javnosti. Pored toga, dominantna pozicija koju Vlada zauzima stvara potrebu da ona pokazuje suzdržanost u korištenju krivičnih postupaka, naročito gdje su na raspolaganju druga sredstva za odgovor na neopravdane napade i kritike protivnika.“ Pogledajte takođe: Zajedničko mišljenje OSCE/ODIHR-Venecijanske komisije (i drugi) (CDL-AD (2010) 031) o Zakonu o javnom okupljanju u Srbiji, stav 45. Dostupno na: http://www.legislationline.org/download/action/download/id/3118/file/Joint%20Opinion%20on%20the%20Public%20Asmestacija%20Act%20of%20Serbia_18%20Oct%202010.pdf

⁴⁶ Pogledajte npr., Evropski sud za ljudska prava, *Çiloğlu i drugi protiv Turske* (prijava br. (73333/01), presuda od 6. marta 2007., stav 51, francuska verzija), u kojoj je Evropski sud za ljudska prava ustanovio da su nezakoniti protesti (sit-ins), svake subote ujutro tokom više od tri godine, oko 60 ljudi ispred srednje škole u Istanbulu postali gotovo trajni događaj koji je poremetio saobraćaj i očito uzrokovao narušavanje mira. Stoga je utvrđeno da su organi vlasti prilikom raspuštanja okupljanja reagovali u okviru diskrecije koja je državama data za takva pitanja. Slično, u Evropskom sudu za ljudska prava,

prava je presudio da demonstrantima treba pružiti adekvatnu mogućnost da pokažu svoje stavove.⁴⁷ U nekim slučajevima, produženo trajanje okupljanja može samo po sebi biti sastavni dio poruke koja se okupljanjem pokušava prenijeti ili efektivnog izražavanja te poruke. Prekid u saobraćaju mora se tolerisati nezavisno od vremena održavanja okupljanja, jer je korištenje javnog prostora za održavanje javnog okupljanja (barem) podjednako legitimno kao i korištenje za saobraćaj i kretanje. Vrijeme samo po sebi, kao što je doba dana, takođe bi moglo biti značajno za prenošenje poruke (primjeri javnih službenika koji mogu izbjeći ove sate itd.)⁴⁸

35. Zbog toga ne bi trebao postojati ni jedan unaprijed određen vremenski rok za okupljanja koji bi podrazumijevao potpune zabrane dužeg trajanja, niti bilo koji određeni vremenski raspon; bolje bi bilo da se ocjenjuju pojedinačno. Trenutno postoje takva ograničenja u sadašnjem zakonu, a tekst u nacrtu zakonu kao takav predstavlja nazadovanje. **OSCE/ODIHR predlaže da se ovo ograničenje na vrijeme ukloni iz nacrtu zakona.**

4.3 Ograničenja vezana za mjesta održavanja okupljanja

36. Sloboda izbora lokacije okupljanja je često ključni aspekt slobode mirnog okupljanja. Mjesto održavanja može se smatrati najbitnijim kako bi poruka okupljanja dospjela do ciljne publike.⁴⁹ Ovo se često opisuje kao održavanje okupljanja unutar "vida i sluha" ciljne grupe okupljanja. Nadalje, mora se prihvatiti da se može prekinuti svakodnevna rutina koja se često odvija na mjestu okupljanja jer i okupljanja takođe predstavljaju legitimno korištenje javnog prostora.⁵⁰ Mjesta održavanja okupljanja mogu biti i javne zgrade.⁵¹

Cisse protiv Francuske (prijava br. 51346/99), presuda od 9. aprila 2002.), stavovi 39-40, evakuacija crkve u Parizu koju je grupa od 200 ilegalnih imigranata bila zauzela približno dva mjeseca predstavljala je miješanje (iako opravdano po osnovu očuvanja javnog zdravlja, stav 52) u pravo podnosioca prijave na slobodu mirnog okupljanja. Također, važno je spomenuti slučaj u Velikoj Britaniji u vezi sa "*Aldermaston Women's Peace's Camp*" (AWPC) koji je tokom protekle 23 godine uspostavio kamp na zemljištu u vlasništvu države, blizu ustanove za atomsko oružje. Žene su kampirale drugog vikenda svakog mjeseca, i za to vrijeme održavale su bdijenja, sastanke i dijelile letke. U slučaju *Tabernacle protiv državnog sekretara za obranu* [2009], podzakonski akt iz 2007. kojim se pokušalo zabraniti kampiranje u šatorima, kamp prikolicama, šumama ili na drugi način u 'kontrolisanim područjima' smatran je kršenjem prava apelanta na slobodu izražavanja i okupljanja. Sud je naveo da je poseban način i oblik ovog protesta (kamp) poprimio simbolični značaj koji je neodvojiv od njegove poruke.

⁴⁷ Evropski sud za ljudska prava (ESLJP), *Patyi protiv Mađarske* (prijava br. 5529/05, presuda od 7. oktobra 2008.), stav 42., uporedite: ESLJP, *Éva Molnár protiv Mađarske* (prijava br. 10346/05, presuda od 7. oktobra 2008.), stav 42., i ESLJP, *Barraco protiv Francuske*, (prijava br. 31684/05, presuda od 5. marta 2009., samo na francuskom jeziku), stav 47. Vidi i navedeno, fusnota 32 (*Balcik i drugi protiv Turske*) stav 51: Utvrđujući kršenje člana 11. ECHR-a, ESLJP je naveo da „budući da je predmetno okupljanje u tom slučaju počelo oko podneva i završilo hapšenjem grupe u roku od pola sata u 12.30“, a posebno je preovladalo „nestrpljenje nadležnih organa vlasti u nastojanju da okončaju demonstracije“. Pogledajte također navedeno u fusnoti 53 (*Cisse protiv Francuske*), stav 47: Sud je smatrao da je ograničenje trajanja opravdano jer je trajanje okupljanja podnosiocu prijave pružilo dovoljno vremena da „postavi svoje zahtjeve“. Pogledajte također navedeno u fusnoti 6, stav 18.

⁴⁸ *Helsinkiški komitet protiv Jermenije*, prijava br. 59109/08, 31. marta 2015., stav 34: „takva je priroda demokratske rasprave da bi vrijeme održavanja javnih sastanaka radi izražavanja određenih mišljenja moglo biti presudno za političku i društvenu težinu tih sastanaka. Ako se javno okupljanje organizuje nakon što određeno društveno pitanje izgubi relevantnost ili važnost u trenutnoj društvenoj ili političkoj raspravi, uticaj sastanka može se ozbiljno umanjiti. Sloboda okupljanja, ako se spriječi održavanje u pogodno vrijeme, može postati beznačajna“.

⁴⁹ *Op. cit. fusnota 6, stav 3.5.*

⁵⁰ *Op. cit. fusnota 54 (Zajedničko mišljenje OSCE-a / ODIHR-Venecijanske komisije o Zakonu o javnom okupljanju u Srbiji), paragraf 32, i Zajedničko mišljenje OSCE-a / ODIHR-Venecijanske komisije (i drugih) (CDL-AD (2010) 033) o Zakonu o mirnom okupljanju Ukrajine, stav 35.*

⁵¹ *Privremeno zajedničko mišljenje OSCE-a / ODIHR-Venecijanske komisije (CDL-AD (2010) 049) o Zakonu o okupljanjima Republike Armenije, stavovi 19-20 i op. cit. fusnota 19 (Zajedničko mišljenje OSCE-a / ODIHR-Venecijanske komisije (CDL-AD (2010) 016) o Zakonu o javnom okupljanju Kantona Sarajevo), paragraf 34.*

37. Dobro je da član 4 (1) nacrtu zakona djelimično propisuje slobodu izbora mjesta održavanja okupljanja. Međutim, takođe se navodi da mjesto mora biti "pristupačno i primjereno za okupljanje lica ...". Nadalje, u skladu s članom 4 (3) nacrtu zakona, o lokaciji mora odlučiti "nadležni organ jedinice lokalne samouprave". To bi moglo predstavljati ograničenje slobode javnog okupljanja. Upotreba termina "primjereno" takođe je problematična, jer predstavlja vrlo širok pojam otvoren za razne interpretacije, koje mogu da predstavljaju ograničenje slobode mirnog okupljanja.
38. Nacrt zakona ne pravi razliku između privatne i javne imovine. Važno je uključiti pristup lokacijama u privatnom vlasništvu koje su široko dostupne javnosti, a koje se takođe mogu koristiti za mirna okupljanja, kako na otvorenom tako i u zgradama, poput parkova i trgovačkih centara.⁵² Ne smiju se postavljati nikakva ograničenja na okupljanja koja se održavaju na imovini u privatnom vlasništvu kada je vlasnik dao dozvolu za organizovanje okupljanja na toj lokaciji. **OSCE / ODIHR preporučuje da se opis mjesta u nacrtu zakona prebaci na slobodan izbor mjesta održavanja okupljanja. Sva ograničenja u vezi s mjestom održavanja moraju biti izuzetak, o čemu će se odlučivati za svako pojedinačno okupljanje, na osnovu razloga utvrđenih u članu 21. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i članu 11 EKLJP-a i zadovoljenja načela nužnosti i proporcionalnosti.**
39. Član 4 (1) nacrtu zakona takođe ograničava mjesta okupljanja na područja koja bi mogla biti opasna, na primjer, iz zdravstvenih razloga. Takva ograničenja bi mogla biti nepohodna sve dok se namjerno ne koriste za ograničavanje slobode mirnog okupljanja.⁵³ Ta ograničenja trebaju biti podjednako primjenjiva i potrebna kako bi se zaštitile ne samo osobe koje učestvuju u okupljanju nego i druge osobe koje bi se inače obično nalazile na tom području, na primjer školska djeca ako u blizini postoji škola, i lokalni stanovnici.⁵⁴ To vrijedi i za član 23 (4) nacrtu zakona. Međutim, u članu 4 (1) nacrtu zakona navodi se da „javni saobraćaj“ može biti razlog za ograničavanje izbora mjesta okupljanja. Nadalje, član 11 (3) zahtijeva odobrenje tijela nadležnog za sigurnost saobraćaja u skladu sa „Zakonom o bezbjednosti saobraćaja na cestama BiH i Zakonom o bezbjednosti saobraćaja u Republici Srpskoj“. Ovo predstavlja *de facto* postupak odobravanja za svako okupljanje koje se planira održati na mjestim na kojima se odvija saobraćaj. Ovo će vrlo često događati. Remećenje saobraćaja kao razlog za ograničavanja okupljanja nije u skladu s međunarodnim preporukama i trebalo bi se izbrisati.⁵⁵ Kao što je naglašeno u gornjem dijelu teksta, ne bi trebalo uspostavljati postupke odobravanja. **Nacrt zakona trebao bi prije svega da utvrdi dužnost vlasti da omogući slobodu mirnog okupljanja i napravi neophodne mjere u vezi sa preusmjeravanjem saobraćaja itd.**⁵⁶ To važi čak i ako su predviđeni poremećaji u saobraćaju, jer bi se okupljanja trebala smatrati zakonitim korištenjem javnosti prostora (baš kao što je i promet vozila).⁵⁷ Odgovornost vlasti je da

⁵² Venecijanska komisija (CDL-AD (2006) 034) o Zakonu o slobodi okupljanja u Azerbejdžanu, stav 21. Dostupno ovdje: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2006\)034-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2006)034-e)

⁵³ Op. cit. fusnota 42 (Zajedničko mišljenje OSCE-a / ODIHR-Venecijanske komisije o Zakonu o javnom okupljanju u Srbiji), stav 36.

⁵⁴ Op. cit. fusnota 6, paragrafi 76-77.

⁵⁵ Ibid, paragraf 80.

⁵⁶ Zajedničko mišljenje OSCE-a / ODIHR-Venecijanske komisije (CDL-AD (2010) 033) o Zakonu o mirnim okupljanjima u Ukrajini, stav 43. „svako takvo ograničenje se mora zasnivati na činjeničnim, konkretnim i objektivnim osnovama“.

⁵⁷ ESLJP Oya Ataman protiv Turske, (prijava br. 74552/01), presuda 5. decembar 2006., stavovi 41. i 42, op. cit. fusnota 44 (Balcik i drugi protiv Turske) i presuda ESLJP Ashughyan protiv Armenije (prijava br. 33268/03) od 17. jula 2008. stav 90 „Nadalje, svaka demonstracija na javnom mjestu može izazvati određeni nivo poremećaja u svakodnevnom životu, uključujući poremećaj u saobraćaju, a tamo gdje

preduzmu potrebne mjere kako bi osigurale da se okupljanje odvija kako je i planirano, uključujući, ako je potrebno, preusmjeravanje saobraćaja. **Spominjanje javnog saobraćaja treba ukloniti iz člana. 4 (1), dok član 4 (2) kao i član 15 (4) treba izbrisati.**

40. **Član 5. nacrta zakona može da se ukloniti, jer „javni skupovi u pokretu“ treba da budu obuhvaćeni istim pravilima kao i statična okupljanja.** Mjesta održavanja javnih skupova u pokretu mogu da se regulišu na sličan način kao i statična okupljanja, u vezi sa, na primjer, remećanjem saobraćaja. Okupljanju koje je planirano kao javni skup u pokretu ne bi trebalo zabraniti zaustavljanje između mjesta polaska i završetka (član 5 (2)).
41. Član 13 sadrži dugačak popis izuzetaka kada se okupljanja ne mogu održati. To su u praksi potpune zabrane vezane za mjesta održavanja i stoga predstavljaju jasna ograničenja slobode mirnog okupljanja. Umjesto toga, o korištenju mjesta za okupljanje kao i postojanju rizika od nasilja trebalo bi se određivati od slučaja do slučaja, uz potpuno poštivanje načela nužnosti i proporcionalnosti. Ponavlja se da su vlasti dužne olakšati slobodu mirnog okupljanja.⁵⁸ **OSCE / ODIHR preporučuje brisanje člana 13 nacrta zakona.**

4.4 Ograničenje načina

42. Član 19 (1) nacrta zakona zabranjuje nošenje predmeta pogodnih za nanošenje tjelesnih povreda. Ovo je vrlo nejasna formulacija, jer gotovo svaki predmet, zavisno o načinu na koji se koristi, može prouzrokovati tjelesne povrede. Zabrana bi se trebala ograničiti na nošenje oružja s vjerojatnom namjerom da se koristi protiv ljudi (dakle izuzimajući tradicionalno oružje koje se nosi samo iz simboličkih razloga). U članu 19 (2) ponovo se koristi izraz „netrpeljivost“, koji je vrlo nejasan i treba ga izbrisati.

4.5 Ograničenje fotografisanja i snimanja

43. Čak i ako je strogo izvan opsega ovih komentara, OSCE / ODIHR je informisan o nacrtu izmjena i dopuna Zakona o javnom redu i miru u Republici Srpskoj. Član 24 nacrta izmjena i dopuna predlaže kažnjavanje osoba koje „neovlaštenim fotografisanjem ili snimanjem ometaju službene osobe tokom obavljanja svojih dužnosti“. To može posljedično ograničiti rad medija pri izvještavanju o okupljanjima i monitora poput aktivista za ljudska prava i civilnog društva u cjelini, te tako spriječiti javnu debatu⁵⁹. Definicija "ometanja" je veoma nejasna. Nadalje, propisana kazna do 60 dana je stroga. **OSCE / ODIHR preporučuje usvajanje zakona koji u potpunosti poštuju prava na izvještavanje i monitoring okupljanja.**

4.6 Prekid mirnog okupljanja

demonstranti ne učestvuju u nasilnim aktivnostima važno je da javna tijela pokažu određeni nivo tolerancije prema mirnim okupljanjima kako sloboda okupljanja zagarantovana članom 11. Konvencije ne bi bila lišena svake suštine”

⁵⁸ *Op. cit.* fusnota 6, stav 8.

⁵⁹ *Op. cit.* fusnota 6, par. 199. Vidjeti takođe: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/416381> (Predstavnik OSCE-a za slobodu medija i Misija OSCE-a u BiH izražava zabrinutost zbog nacrta amandmana na Nacrta zakona o javnom redu u Republici Srpskoj i uticaja na medije i ostale ključne aktere),

44. Opšte je prihvaćeno da bi prekid javnog okupljanja trebalo biti krajnja mjera, kada su (ili će vjerojatno biti) sve ostale mjere neefikasne, jer prekid ozbiljno ograničava slobodu mirnog okupljanja.⁶⁰ Nadalje, prekid mirnog okupljanja može povećati napetost i rizik od eskalacije situacije. Razloge prekida okupljanja treba suziti na situacije kada postoji prijetnja javnoj sigurnosti ili opasnost od neposrednog nasilja koje se ne može obuzdati na neki drugi način. Organi za sprovođenje zakona ne bi trebali prekidati okupljanja, osim ako uprkos preduzetim mjerama za zaštitu okupljanja rizik od neposrednog nasilja i dalje postoji.⁶¹
45. Član 23 nacrta zakona sadrži listu situacija kada se okupljanja mogu „prekinuti“. Pozitivan element ovog člana je to da je ova obaveza jasno stavljena na policiju, a ne na organizatore / redare kojima su dodijeljene dužnosti koje predstavljaju jasnu obavezu države, pogledati odjeljak 5 u donjem tekstu. Međutim, u nacrtu zakona se jasno očekuje da redari „treba da održavaju red i mir“ (član 23 (6)). Nadalje, lista je prilično široka. **Umjesto liste, prijedlog zakona bi trebao suziti mogućnost prekida na situacije kada postoji neposredan rizik od opasnosti i nasilja**, jer neće sva kršenja zakona opravdati prekid i raspuštanje.⁶² **OSCE / ODIHR preporučuje brisanje člana 23 (6)**. Situacije kada okupljanja "imaju za cilj ugrožavanje ustavom uređenog poretka" (član 23 (1)) i kada "se učesnici pozivaju ili podstiču na oružani sukob ili nasilje itd. (član 23. (2)), mogu opravdati prekidanje okupljanja, ali načelo proporcionalnosti se takođe primjenjuje i u ovom kontekstu te bi to trebalo biti naglašeno u zakonu.⁶³ **Stoga se umjesto toga preporučuje formulisanje opšteg pravila o riziku od neposrednog nasilja**.
45. Situacija opisana u članu 23 (5) ne bi trebala opravdati prekid / raspuštanje okupljanja jer bi to nesrazmjerno ograničilo slobodu mirnog okupljanja. Komentarisano je u odjeljku 3.1.1 u gornjem dijelu teksta, da je za sistem autorizacije, koji je de facto vezan za samu lokaciju u ovom nacrtu zakona (pogledati odjeljak 4.3 u gornjem tekstu), ESLJP presudio da mirna okupljanja koja se održavaju bez prethodne prijave / odobrenja ne treba da se sprječavaju jer to nije nužno ograničenje u demokratskom društvu.⁶⁴ **OSCE / ODIHR preporučuje brisanje člana 23 (6) nacrta zakona**.
46. Pozitivan element člana 24 nacrta zakona je podsticanje mirnog prekida / raspuštanja okupljanja kada je to potrebno. Međutim, to predstavlja jasnu odgovornost policije, a ne organizatora, kako je propisano u članu 24 (2). **Trebalo bi, međutim, staviti veći naglasak na to da, prema komentarima na član 23. prijedloga zakona, takve akcije predstavljaju posljednje sredstvo. Prema odjeljku 6 donjeg teksta, pozivanje na vođu okupljanja treba izbrisati**.
47. Član 25 (1) ovlašćuje policiju da spriječi ili prekine okupljanje koje je zabranjeno ili nije prijavljeno. To je u suprotnosti s međunarodnim standardima: sve dok je okupljanje mirno, organi za provođenje zakona bi trebali da omoguće isto, čak i ako administrativni postupci nisu ispoštovani. To je čak protivno policijskoj dužnosti da čuvaju red i mir, jer bi

⁶⁰ Ibid. stavovi 165-166. Vidi takođe op. cit. fusnota 19 (Zajedničko mišljenje OSCE-a/ODIHR-Venecijanske komisije o Zakonu o javnom okupljanju Kantona Sarajevo), stavovi 47 i 51, i op. cit. fusnota 42 (Zajedničko mišljenje OSCE / ODIHR-Venecijanske komisije o Zakonu o javnom okupljanju u Srbiji), stav 44.

⁶¹ Op. cit. fusnota 19. (Zajedničko mišljenje OSCE-a / ODIHR-Venecijanske komisije o Zakonu o javnom okupljanju Kantona Sarajevo), stav 5. i Op. cit. fusnota 42 (Zajedničko mišljenje OSCE-a / ODIHR-Venecijanske komisije o Zakonu o javnom okupljanju u Srbiji), stavovi 44 - 45.

⁶² Venecijanska komisija CDL-AD (2012) 007, Mišljenje o Federalnom zakonu o okupljanjima, sastancima, demonstracijama, marševima i povorkama Ruske Federacije, stav 44

⁶³ Op. cit. fusnota 42 (Zajedničko mišljenje OSCE-a / ODIHR-Venecijanske komisije o Zakonu o javnom okupljanju u Srbiji), stav 13.

⁶⁴ ESLJP Bukta i drugi protiv Mađarske, zahtjev 25691/04 presuda od 17. jula 2007., stav 36.

narušavanje mirnog okupljanja moglo prije prozrokovati nered i nasilje nego poštivanje reda i mira. Član 25 (3) omogućava policiji da preduzme „potrebne mjere“ kako bi prekinula okupljanje. Ova ničim ograničena i nejasna odredba otvara vrata pretjeranoj upotrebi sile od strane policije. Sve mjere - odluka o prekidu okupljanja, kao i mjere za sprovođenje prekida - moraju poštovati principe nužnosti i proporcionalnosti. Prema tome, po pravilu, policija ne smije prekidati mirno okupljanje i ne bi trebala preduzimati bilo kakve mjere u tom pravcu. **Član 25 treba obrisati.**

5. Zabrana održavanja okupljanja

48. Prema međunarodnim standardima, zabrana okupljanja bi trebala biti posljednje sredstvo, tj. kada su sve druge mjere za rješavanje problema očigledno neefikasne, jer to predstavlja ozbiljno ograničenje slobode mirnog okupljanja u smislu, proceduralnih pitanja, sadržaja i lokacije.⁶⁵ Vlasti imaju na raspolaganju druge, manje nametljive mjere na raspolaganju prije nego što se pribjegne zabrani.
49. Član 15 nacrta zakona sadrži dugačku listu situacija kada "nadležni organ" može zabraniti organizovanje okupljanja. Takve su odredbe problematične jer je dužnost vlasti da omogući slobodu mirnog okupljanja. U skladu sa načelima pretpostavke u korist održavanja okupljanja⁶⁶ i proporcionalnosti⁶⁷, svako okupljanje bi trebalo preispitati od slučaja do slučaja kako bi se procijenio rizik od nasilja.
50. Neke od nabrojanih situacija, poput onih iz člana 15 (1) 1), 2), 5) i djelimično 6) nacrta zakona, mogu pružati vlastima opravdane razloge za zabrinutost. Međutim, čak i u takvim situacijama i dalje treba da se primjenjuju načela nužnosti i proporcionalnosti na ograničenja, čak i kod relevantnih⁶⁸ pitanja „nacionalne sigurnosti“ vlasti su dužne preduzeti sve raspoložive mjere kojima bi se riješili konkretni problemi, bez izricanja zabrane okupljanja. **Stoga se preporučuje da se navedene odredbe revidiraju u skladu sa ovim, te da se ne sprovodi apsolutna zabrana na takva okupljanja.** Vidjeti takođe odjeljak 4.1 o sadržaju u gornjem tekstu.
51. Član 15 (1) stavovi 3) i 4) nacrta zakona su pretjerano restriktivni jer odredbe: stava 3) uspostavljaju potpunu zabranu za okupljanja koja ne prate stroge birokratske procedure. Već je objašnjeno da apsolutni rokovi za prijavu (odjeljak 3.1.1 u gornjem tekstu) ne bi trebali biti uspostavljeni jer oni otežavaju održavanje okupljanja, i time predstavljaju neprimjereno i pretjerano ograničenje slobode mirnog okupljanja.⁶⁹ Ne smiju se uspostavljati ni potpune zabrane na lokacije, jer one krše načelo "vida i sluha", tj. da okupljanje treba da dopre do svoje ciljane publike,⁷⁰ (pogledati takođe odjeljak 4.3 u gornjem dijelu teksta). Nadalje, neprijavlivanje okupljanja ne bi trebalo da dovede do toga

⁶⁵ *Op. cit. fusnota 6, stavovi 40-41, vidjeti takođe na primjer: op. cit. fusnota 47 (Zajedničko mišljenje OSCE-a / ODIHR-Venecijanske komisije (i drugi) (CDL-AD (2010) 033) o Zakonu o mirnim okupljanjima Ukrajine, stav 74.*

⁶⁶ *Op. cit. fusnota 6, paragraf 30, „Kao osnovno i fundamentalno pravo, treba uživati slobodu okupljanja bez regulacije u onoj mjeri u kojoj je to moguće.*

⁶⁷ *Op. cit. fusnota 32, (Jurassien Unité Jurassienne protiv Švicarske (prijava br. 8191/78, odluka od 10. Oktobra 1979), stav 119.*

⁶⁸ *Zajedničko mišljenje OSCE-a / ODIHR-Venecijanske komisije (CDL-AD (2011) 031) o Zakonu o mirnim okupljanjima u Ukrajini, stav 38, dostupno ovdje: http://www.legislationline.org/download/action/download/id/3547/file/Ukraine_Joint_ODIHR_VC_Opinion_on_draft_law_on_freedom_of_peaceful_assembly_of_Ukraine_17%20Oct%202011_en.pdf*

⁶⁹ *Op. cit. fusnota 32*

⁷⁰ *Op. cit. fusnota 6, odjeljak A, stav 3.5.*

da ono postane automatski nezakonito s mogućnošću da se „prekine“. Svrha prijave okupljanja bi trebala biti samo da se olakša okupljanje i nikada ne smije da služi kao preduslov za procjenu zakonitosti okupljanja. Stoga, pristup predložen u članu 15 stavovi 3) i 4) nacrtu zakona očito nije kompatibilan s načelima pretpostavke u korist održavanja okupljanja i proporcionalnosti.⁷¹ **OSCE / ODIHR preporučuje brisanje ovih odredbi.**

52. Članovi 14 (1) i 15 (1) 7) nacrtu zakona povlače posljedice stavljanja pretjerane odgovornosti na organizatore za održavanje reda i mira (član 11 (1) stav 7) kao i članovi 17 i 18). Kao što je već rečeno (stav 26 u gornjem tekstu), održavanje reda i mira je odgovornost tijela za provedbu zakona, a ne organizatora. Član 14 (1), (2) nacrtu zakona ukida obavezu države da osigura slobodu mirnog okupljanja i stavlja teret na organizatora davanjem podataka u prijavi i osiguravanjem bezbjednosti. Nadalje, kada se prijavi okupljanje, trebala bi biti dužnost države, a ne organizatora okupljanja, da procijeniti situaciju od slučaja do slučaja i olakša održavanje okupljanja. Pogledati odjeljak 3 u gornjem tekstu. Obaveza da se olakša okupljanje se takođe primjenjuje u situacijama kada postoje sukobljeni interesi između pojedinaca, poput učesnika dva različita skupa.⁷² Član 14 nacrtu zakona takođe funkcionira kao sredstvo za eventualnu zabranu okupljanja shodno članu 15 (1) 7). Međutim, odsustvo mjera preduzetih od strane organizatora, koje spadaju u isključivu odgovornost države, ne može opravdati zabranu okupljanja,⁷³ (pogledati takođe odjeljak 6 u donjem tekstu). **OSCE / ODIHR preporučuje brisanje članova 14 i 15 (1) 7) (kao i članova 17 i 18).**

6. Obaveze organizatora

6.1 Struktura organizatora

53. Član 20 nacrtu zakona podrazumijeva da iza okupljanja mora biti jasno definiran organizator. Možda bi bilo dobro da se, u svrhu planiranja, to zna. Međutim, formulacija u trenutnom prijedlogu zakona u kojem je to obavezni preduslov značila bi pretjerano ograničenje slobode mirnog okupljanja, jer spontana okupljanja i / ili okupljanja koja su organizovana putem interneta ili ona bez jasne strukture, ne bi bila zakonita. To je suprotno načelu da se sloboda mirnog okupljanja ne smije tumačiti restriktivno, a ovo pravo bi trebalo biti "praktično i efikasno", a "ne teoretsko i iluzorno".⁷⁴ **OSCE / ODIHR preporučuje brisanje člana 20 nacrtu zakona.**

⁷¹ *Ibid.*, stav 30

⁷² *Op. cit.* fusnota 21, par. 32 i presuda *Promo Lex i drugi protiv Moldavije* (aplikacija br. 42757/09), 24. februar 2015., stav 22.: „Demonstracija može smetati ili uvrijediti osobe koje se protive idejama ili tvrdnjama koje se žele promovisati. Međutim, učesnici moraju biti u mogućnosti da održe demonstracije, bez straha da će biti podvrgnuti fizičkom nasilju od strane njihovih protivnika. Istinska, efikasna sloboda mirnog okupljanja stoga se ne može svesti na puku dužnost države da se ne mijesha: Član 11. ponekad zahtijeva preduzimanje pozitivnih mjera, čak i u sferi odnosa među pojedincima, ako je potrebno.“

⁷³ *Ibid.*, stavovi 31-34, i *op. cit.* fusnota 21, stav 32 i *op. cit.* fusnota 44 (*Balcik i drugi protiv Turske*) stav 49. *Vidi dalje: Savjet Evrope, Odbor ministara, Europski kodeks o policijskim etičkim standardima, strane 20 i 36, dostupno ovdje: <https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/CoE.pdf>*

⁷⁴ *Op. cit.* fusnota 48 (*Privremeno zajedničko mišljenje OSCE-a / ODIHR-Venecijanske komisije o Zakonu o okupljanjima Republike Armenije*), stav 40. i *Op. cit.* fusnota 19 (*Zajedničko mišljenje OSCE-a / ODIHR-*

6.2 Obaveza održavanja reda

54. Odgovornost za održavanje javnog reda i mira snose organi vlasti.⁷⁵ Član 17 međutim, tu odgovornost stavlja na organizatore što je u suprotnosti sa međunarodnim zakonima i standardima o ljudskim pravima. Nadalje, spriječavanje učesnika u nošenju oružja i nanošenju štete, osiguranje sigurnog prolaza za vozila policije, hitne pomoći i vatrogasne jedinice (član 18) predstavlja jasnu policijska odgovornost. Na sličan način, član 21 (1) do (5) nacrta zakona stavlja na organizatora veliku odgovornost za održavanje reda, uključujući zaštitu učesnika (član 21 (1) i imovine, član 21 (2)). Pregled učesnika i uklanjanje osoba sa okupljanja predstavljaju jasne policijske dužnosti (član 21 (5)). Ovi članovi su jasno nespojivi s načelom da je nadležnost vlasti da omogući slobodu mirnog okupljanja (pogledati odjeljak 6 gornjeg teksta). **Stoga se preporučuje da se članovi 17 i 18 kao i član 21 (1) do (5) brišu.** Osnovna svrha redara je da usmjeriti učesnike okupljanja kako bi pronašli svoje mjesto na okupljanju i pomognu u održavanju okupljanja.⁷⁶
55. Rad redara bi trebao biti u potpunosti dobrovoljan i ne smije da vodi do stavljanja strogih zakonskih obaveza na njih.⁷⁷ Ova odredba takođe, izgleda da se primjenjuje na sve vrste okupljanja, što nije izvodivo. Redari mogu biti veoma korisni, na primjer, ako je najavljeno vrlo veliko okupljanje. Nadalje, redari mogu igrati važnu ulogu i saradivati s vlastima na pružanju informacija i obavještavanju o eskalirajućim situacijama,⁷⁸ kako je i navedeno u članu 21 (3) i 4) nacrta zakona (tj. obavijestiti o osobama koje imaju oružje). Međutim, obaveze iz nacrta zakona poput zaštite učesnika (član 21 (2), udaljavanja“ (član 21 (5) (4) i „predaje osobe“ (član 21 (5) (5) su očito osnovne obaveze države⁷⁹, kao što je navedeno u odjeljku 2 gornjeg teksta. Stoga, **OSCE / ODIHR preporučuju prepravljjanje člana 21. nacrta zakona kako bi se osiguralo da se uloga redara jasno razlikuje od uloge službenika za provođenje zakona i naglasila temeljna obaveza države da štiti zakon i red kao osnovne odgovornosti vlasti, uključujući razjašnjenje redarstva na okupljanjima samo kao dobrovoljne mjere.**
56. Član 22 nacrta zakona nalaže redarima da nose "fluorescentne prsluke" koji su u naslovu člana klasifikovani kao uniforme. Iako se generalno preporučuje prepoznavanje redara po svojoj odjeći, trakama na rukama ili sličnim obilježjima⁸⁰, to ne bi trebalo biti formulisano kao obaveza niti bi se u zakonu trebala propisivati vrsta odjeće.

6.3 Odgovornost za štetu

57. Član 7 nacrta zakona stavlja odgovornost za štetu nastalu od strane učesnika tokom okupljanja na organizatora. Ovo je problematično jer čini potencijalnog organizatora odgovornim za postupke svih učesnika. ESLJP je presudio da je pojedinac odgovoran samo

Venecijanske komisije (CDL-AD (2010) 016) o Zakonu o javnim okupljanjima Kantona Sarajevo), stav 10. (tačan navod samo iz posljednjeg izvora).

⁷⁵ *Op. cit.* fusnota 6, stav 31

⁷⁶ *Ibid.*, stav 191

⁷⁷ *Ibid.*, stav 192.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ *Ibid.*, stav 194

za svoje vlastite postupke.⁸¹ Stoga organizatori ne mogu biti odgovorni za postupke pojedinih učesnika. Ova odredba je jasno u suprotnosti s međunarodnim preporukama, jer može predstavljati značajnu prepreku slobodi mirnog okupljanja jer bi strah od financijske odgovornosti mogao odvratiti ljude od organizovanja okupljanja. Organizatori ne bi trebali biti odgovorni za djela pojedinaca na okupljanjima, jer oni ne mogu detaljno predvidjeti ko će učestvovati, posebno kada se radi o onima koji namjerno ometaju okupljanje, niti mogu znati njihove namjere. Odgovornost snaga za provođenje zakona je da održavaju red i mir tokom okupljanja.⁸² Namjerna nezakonita djela mogu se pojedinačno kažnjavati, ali obično bi tada bila obuhvaćena drugim zakonima, jer bi nanošenje namjerne štete bilo nezakonito i tokom okupljanja kao i u bilo koje drugo vrijeme.⁸³ Nadalje, čišćenje nakon okupljanja je takođe odgovornost vlasti.⁸⁴ **Zbog toga se preporučuje brisanje člana 7 prijedloga zakona.** Pogledaj takođe odjeljak 7 o kaznenim odredbama u donjem tekstu.

7. Kaznene odredbe

58. Poglavlje V nacrta zakona sadrži mnoge kaznene odredbe koje imaju za cilj kažnjavanje vođa, redara i ostalih učesnika javnih okupljanja. Generalno, visina novčanih kazni predloženih u nacrtu zakona ostaje visoka kao što je već i predviđeno važećim Zakonom o javnom okupljanju.⁸⁵ Generalno, odredbe su stroge i nesrazmjerne za propisane povrede nacrta zakona. Takve bi zakonske odredbe mogle poslužiti kao sredstvo za odvracanje ljudi od učestvovanja u okupljanjima, te samim tim predstavljaju ograničenje slobode mirnog okupljanja.⁸⁶ Na primjer, novčane kazne propisane članom 35 nacrta zakona iznose i do 9000 KM, što je oko šest puta više od prosječne mjesečne plate u BiH.⁸⁷
59. Odgovornost treba da se zasniva na individualnoj krivici i mora biti potkrijepljena uvjerljivim dokazima. Organizatori i redari su dužni da ulože razumne napore u ispunjavanju zakonskih odredbi i osiguraju da su njihova okupljanja mirna. Međutim, ne bi trebali biti odgovorni za postupke i ponašanje drugih.⁸⁸ Odgovornost će postojati samo ako su organizatori ili redari lično i namjerno podsticali, izazvali ili učestvovali u stvarnoj šteti ili neredu. Za svakog redara ili učesnika će nastat individualna odgovornost ako je on ili ona namjerno ili iz velike nepažnje počinio/la prekršaj za vrijeme okupljanja ili namjerno

⁸¹ ESLJP Ezelin protiv Francuske, prijava 11800/85, presuda od 26. aprila 1991., par. 53: „Sud međutim smatra da je sloboda učestvovanja u mirnom okupljanju u ovom slučaju demonstraciji koja nije bila zabranjena od takve važnosti da se ne može ni na koji način ograničiti, čak ni za izbjeglicu, sve dok dotična osoba ni sama ne učini kažnjivo djelo takvom prilikom ”

⁸² *Op. cit. fusnota 42 (Zajedničko mišljenje OSCE-a / ODIHR-Venecijanske komisije o Zakonu o javnom okupljanju u Srbiji), stav 16.*

⁸³ *Op. cit. fusnota 6, stav 198*

⁸⁴ *Op. cit. fusnota 42 (Zajedničko mišljenje OSCE-a / ODIHR-Venecijanske komisije o Zakonu o javnom okupljanju u Srbiji), par. 27.*

⁸⁵ Zakon o javnom okupljanju (Službene novine Republike Srpske, broj 111/08), odjeljak V.

⁸⁶ Vidi, na primjer, Ustavni sud Republike Latvije, presudu u predmetu br. 2006-03-0106 (23. novembar 2006), stav 34.4 (prevod na engleskom): „Ako se prevelika odgovornost prije aktivnosti, tokom nje ili čak i nakon aktivnost stavi na organizatora aktivnosti ... tada će se druge osobe uzdržati od korištenja svojih prava, bojeći se potencijalne kazne i dodatnih odgovornosti. ”

⁸⁷ <https://tradingeconomics.com/bosnia-and-herzegovina/wages>

⁸⁸ *Zajednički izvještaj Posebnog izvjestitelja o pravima na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja i Posebnog izvjestitelja o izvansudskim, sažetim ili proizvoljnim izvršenjima u pravilnom upravljanju okupljanjima: A / HRC / 31/66, 4. februar 2016., stav 26: „Iako organizatori trebaju uložiti razumne napore u skladu sa zakonom i ohrabriti mirno provođenje skupa, organizatori se ne trebaju smatrati odgovornim za nezakonito ponašanje drugih. To bi narušilo načelo individualne odgovornosti, oslabilo povjerenje i saradnju između organizatora okupljanja, učesnika i vlasti i obeshrabilo potencijalne organizatore okupljanja od izvršavanja svojih prava. ”*

ne slijedi zakonita uputstva policijskih službenika. Kao što je istaknuto u stavu 59, gornjeg teksta, rad redara bi trebao biti u potpunosti na dobrovoljnoj osnovi i ne smije dovesti do dodatnih zakonskih obaveza prema njima. Istovremeno, ako okupljanje preraste u ozbiljan javni nered, odgovornost je države - a ne organizatora, predstavnika ili redara - da ograniči nastalu štetu i zaštiti okupljanje (pogledati odjeljak 6.3 gornjeg teksta). **OSCE / ODIHR preporučuje da se poglavlje V nacrta zakona u cjelini izbriše i da se nacrt zakona umjesto toga pozove na kaznene odredbe drugih zakona koji sankcionišu pojedinačne radnje utvrđene kao prekršaj.**

8. Žalbe na odluke

60. Oni koji ostvaruju ili žele da ostvare pravo na slobodu mirnog okupljanja trebali bi imati mogućnost da se služe efikasnim pravnim lijekom protiv odluka koje nesrazmjerno, proizvoljno ili nezakonito ograničavaju ili zabranjuju okupljanja. To uključuje mogućnost pristupanja nezavisnom i nepristrasnim upravnim ili sudskim žalbenim mehanizmima. Dostupnost efikasne upravne revizije može umanjiti opterećenje sudova i pomoći u izgradnji konstruktivnijeg odnosa između vlasti, organizatora i javnosti u cjelini. U upravnim i sudskim postupcima teret dokazivanja bi trebao biti na relevantnom državnom organu kako bi dokazao da su nametnuta ograničenja opravdana.⁸⁹
61. OSCE / ODIHR smatra pozitivnim da član 16 nacrta zakona sadrži pravila vezana za žalbeni postupak protiv odluka u vezi sa članom 15 nacrta zakona, kao i za člana 10 (4). Generalno, žalbeni postupak bi trebao biti opšti postupak u vezi sa svakom odlukom donesenom u skladu sa odredbama nacrta zakona. Takve odredbe trebaju uključivati efikasan postupak koji može blagovremeno donijeti odluku o relevantnim pitanjima.⁹⁰ Iako je pozitivno da se odluka na žalbu mora donijeti brzo zbog hitne prirode predmeta (član 16 (4), zabrinutost u vezi sa apsolutnim rokovima za obavještanje je naglašena u gornjem dijelu teksta, pogledati odjeljak 3.1.1. u gornjem tekstu. Nadalje, žalbeni postupci su nejasni u pogledu stvarnog postupka i onoga što bi žalbeni organ trebalo uzeti u obzir. Takođe bi trebalo postojati pravo da organizatori / relevantni učesnici budu prisutni tokom takvih postupaka. **OSCE / ODIHR preporučuje da se žalbeni postupak izmijeni u skladu sa ovim preporukama.** Osim toga, član 16 (6) ponovo stavlja prekomjeren teret na organizatora. U slučaju da je skup definitivno zabranjen, na vlastima je da o tome obavijesti javnost. Nadalje, ovo može biti nerealno uzimajući u obzir vremenske rokove. Ako okupljanje ne može da se održi, materijal može da se ukloni, ali to možda ne bi moglo bilo realno da se uradi odmah nakon donošenja odluke o žalbi. **OSCE / ODIHR preporučuje da se član 16 (6) izbriše.**

9. Drugi javni skupovi

62. Glava IV nacrta zakona odnosi se na druge oblike javnih skupova. Ovo poglavlje se čini nepotrebnom jer bi svi "skupovi koji ne donose prihod" trebali da se rukovode istim

⁸⁹ OSCE/ODIHR-Venecijanska komisija, *Zajedničko mišljenje (CDL-AD(2010)050) o nacrtu Zakona o mirnim okupljanjima Kirgiske Republike, stav 8, dostupan ovdje* : <http://legislationline.org/download/action/download/id/3229/file/Joint%20Opinion%20on%20the%20draft%20Law%20on%20Peaceful%20Assemblies%2022%20Dec%202010.pdf>

⁹⁰ *Op. cit.* fusnota 42 (OSCE/ODIHR-Venecijanska komisija, *Zajedničko mišljenje o Zakonu o javnom okupljanju Srbije*), stav 51.1.

zakonskim odredbama. **Preporučuje se da se spoje članovi u pomenutoj glavi nacrta zakona u relevantnu glavu negdje drugdje.** Pogledati takođe odjeljak 2.1 u gornjem tekstu.

10. Završni komentari

63. OSCE-ove obaveze zahtjevaju da države članice usvoje zakonodavstvo "kao rezultat otvorenog procesa koji odražava volju naroda, bilo direktno, bilo preko njihovih izabranih predstavnika".⁹¹ Kao posljedica toga, prijedlog zakona bi trebao proći dodatni širok proces konsultacija tokom daljeg procesa izrade i usvajanja, kako bi se osiguralo da su organizacije za ljudska prava, druge organizacije civilnog društva i javnost prije usvajanja blagovremeno informisane i u mogućnosti da podnesu svoje stavove.

[KRAJ TEKSTA]

⁹¹ Pogledajte stav 18.1 moskovskog dokumenta o ljudskoj dimenziji KESS-a (1991), dostupnog na <http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14310>

АНЕКС

РЕПУБЛИКА СРПСКА

МИНИСТАРСТВО УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА

**Е
НАЦРТ**

**ЗАКОН
О ЈАВНОМ ОКУПЉАЊУ**

Бања Лука, фебруар 2019. године

Нацрт

ЗАКОН О ЈАВНОМ ОКУПЉАЊУ

**ГЛАВА I
ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ**

Предмет закона
Члан 1.

Овим законом уређује се начин остваривања Уставом загарантованог права јавног окупљања грађана, ради јавног изражавања политичких, социјалних и других увјерења и интереса, начин организовања мирних окупљања и јавних протеста, јавних приредби и других облика окупљања.

Начин остваривања јавних окупљања
Члан 2.

- (1) Свако има право на јавно окупљање на начин прописан овим законом.
- (2) Јавна окупљања су слободна и остварују се на начин прописан овим законом.

Појам и врсте јавног окупљања
Члан 3.

- (1) Јавним окупљањем грађана, у смислу овог закона, сматра се свако организовано окупљање грађана које се одржава на за то примјереном простору.
- (2) Јавна окупљања (у даљем тексту: јавни скуп) у смислу овог закона су:
 - 1) мирно окупљање и јавни протест,
 - 2) јавна приредба и
 - 3) други јавни скуп.
- (3) Мирно окупљање и јавни протест из става 2. тачка 1) овог члана је организовано окупљање грађана које се одржава ради јавног ненасилног изражавања политичких, социјалних и других увјерења и интереса.
- (4) Јавна приредба из става 2. тачка 2) овог члана је окупљање организовано ради остваривања прихода у оквиру регистроване дјелатности, која с обзиром на

очекивани број учесника или природу јавног скупа захтијева предузимање додатних мјера обезбјеђења.

(5) Други јавни скуп из става 2. тачка 3) овог члана је окупљање чија је сврха остваривање привредних, вјерских, културних, хуманитарних, спортских, забавних и других интереса, а који нема за циљ остваривање прихода.

Простор примјерен за јавни скуп Члан 4.

(1) Простор на којем се може организовати јавни скуп је јавно мјесто које је приступачно и примјерено за окупљање лица чији број и идентитет није унапријед одређен и на коме окупљање грађана не доводи до угрожавања права и слобода других лица, јавног морала, здравља људи, безбједности људи и имовине и ометања јавног саобраћаја.

(2) Простор примјерен за јавни скуп је и простор на којем се одвија јавни саобраћај када је могуће додатним мјерама обезбиједити привремену измјену режима саобраћаја, као и заштиту здравља и безбједност људи и имовине.

(3) Актом надлежног органа јединице локалне самоуправе одређује се простор из става 1. овог члана.

(4) На простору из става 2. овог члана јавни скуп се може одржавати у времену од 8.00 до 14.00 часова и од 18.00 часова до 23.00 часа и може трајати најдуже три часа.

(5) Изузетно, у случају организовања јавног скупа спортске природе, за који је у складу са прихваћеним стандардима потребно дуже трајање, јавни скуп спортске природе може се одржати без временског ограничења из става 4. овог члана.

Јавни скуп у покрету Члан 5.

(1) Јавни скуп се може пријавити и одвијати као кретање учесника јавног скупа на одређеном простору (у даљем тексту: јавни скуп у покрету).

(2) Јавни скуп у покрету на простору из члана 4. став 2. овог закона може се одвијати само непрекинутим кретањем, осим на мјесту поласка и завршетка.

Безбједност јавног скупа Члан 6.

(1) Ради заштите Уставом утврђеног поретка, безбједности и јавног морала, здравља људи и имовине, као и заштите права и слобода других људи овим законом се могу прописати ограничења права на јавно окупљање.

(2) Јавни скуп не може организовати, нити на јавном скупу може иступати лице коме је правоснажном судском одлуком изречена забрана иступања на јавним скуповима.

(3) Слобода говора и јавног иступања на јавном скупу ограничена је забраном сваког позивања и подстицања на употребу насиља, на националну, расну, вјерску или другу мржњу или нетрпељивост.

Одговорност за штету

Члан 7.

Организатор јавног скупа одговара за штету коју почине учесници јавног скупа, у складу са законом.

Равноправност полова

Члан 8.

Грамматички изрази употријебљени у овом закону за означавање мушког и женског рода подразумијевају оба пола.

ГЛАВА II

МИРНА ОКУПЉАЊА И ЈАВНИ ПРОТЕСТИ

Организатор мирног окупљања и јавног протеста

Члан 9.

(1) Организатор мирног окупљања и јавног протеста (у даљем тексту: мирна окупљања) је правно или физичко лице (у даљем тексту: организатор) које, у складу са одредбама овог закона, припрема, сазива, организује, одржава, прати и врши надзор над одржавањем мирног окупљања.

(2) Када мирно окупљање организује група грађана или више правних лица, организатор је дужан да одреди заједничког заступника.

Обавеза пријављивања мирног окупљања

Члан 10.

(1) Организатор, односно заједнички заступник, дужан је да пријави одржавање мирног окупљања.

(2) Пријава из става 1. овог члана подноси се најкасније пет дана прије почетка одржавања мирног окупљања.

(3) Пријава мирног окупљања подноси се Министарству унутрашњих послова – полицијској станици, односно полицијској управи на чијем подручју се мирно окупљање намјерава одржати (у даљем тексту: надлежни орган).

(4) Изузетно од става 2. овог члана, из нарочито оправданих разлога, пријава се може поднијети најкасније 48 часова прије почетка одржавања мирног окупљања, уз образложење непријављивања у року из става 2. овог члана.

Садржај пријаве

Члан 11.

(1) Пријава из члана 10. став 1. овог закона садржи:

- 1) програм и циљеве мирног окупљања,
- 2) податке о мјесту, датуму и времену одржавања и трајања мирног окупљања,
- 3) назив и сједиште организатора и личне податке одговорног лица, односно заједничког заступника ако је организатор више правних лица или група грађана, те личне податке ако је организатор физичко лице,

- 4) личне податке руководиоца мирног окупљања,
- 5) списак редара са њиховим личним подацима,
- 6) процјену броја учесника,
- 7) податке о мјерама које ће организатор предузети за одржавање реда и мира и
- 8) друге податке од интереса за безбједно и несметано одржавање мирног окупљања.

(2) Пријава мирног окупљања у покрету мора садржавати и детаљно одређену трасу кретања, мјесто поласка и мјесто завршетка, као и начин кретања учесника (пјешице, возилима, комбиновано).

(3) Ако мирно окупљање захвата и површину пута, због чега би саобраћај био обустављен или ометан, организатор је дужан да приложи и одобрење надлежног органа у складу са Законом о основама безбједности саобраћаја на путевима у БиХ, као и Законом о безбједности саобраћаја на путевима Републике Српске.

(4) Када пријава не садржи податке или документацију из ст. 1. и 2. овог члана, надлежни орган ће на то писмено упозорити организатора и одредити му рок да допуни пријаву.

(5) У случају из става 3. овог члана јавни скуп се сматра пријављеним подношењем потпуне пријаве.

(6) Свака измјена садржаја поднесене пријаве сматраће се као подношење нове пријаве.

Изузеци од обавезе пријављивања мирног окупљања

Члан 12.

(1) Изузетно од одредбе члана 10. став 1. овог закона, не пријављују се састанци, трибине, округли столови или окупљања регистрованих политичких партија, синдикалних и других удружења и организација, који се одржавају у затвореним просторијама.

(2) О сваком окупљању из става 1. овог члана, чије одржавање захтијева предузимање додатних мјера обезбјеђења на јавним саобраћајним површинама, организатор, односно заједнички заступник дужан је да обавијести надлежни орган.

(3) Уз обавјештење из става 2. овог члана, организатор, односно заједнички заступник дужан је да, сходно члану 11. став 3. овог закона, приложи и одобрење надлежног органа у складу са Законом о безбједности саобраћаја на путевима Републике Српске.

Изузеци

Члан 13.

Мирно окупљање и јавни протест не може се одржавати:

- 1) у близини болница, на начин да омета приступ возилима хитне помоћи и ремети мир болесницима,
- 2) у близини дечјих вртића, основних и средњих школа, док у њима бораве дјеца и ученици,
- 3) у националним парковима и заштићеним парковима природе, осим мирних окупљања која имају за циљ унапређивање и популаризацију заштите природе и човјекове околине, као и обиљежавање значајних историјских датума,
- 4) у близини споменика културе, ако би то могло проузроковати уништење или оштећење заштићене вриједности,

- 5) на магистралним, регионалним и локалним путевима на начин којим се угрожава несметано одвијање саобраћаја,
- 6) у близини граничног прелаза,
- 7) на удаљености најмање 50 метара од објеката који се посебно обезбјеђују, изузев јавног скупа у покрету чију ће трасу кретања одредити надлежни орган и
- 8) на другим мјестима ако би се, с обзиром на вријеме, број учесника или природу окупљања, могло озбиљније пореметити кретање и рад већег броја грађана.

Додатне мјере обезбјеђења

Члан 14.

(1) Ако мјере обезбјеђења које је утврдио организатор, према процјени надлежног органа нису довољне, надлежни орган писмено налаже организатору да предузме додатне мјере обезбјеђења, у року који не може бити краћи од 24 часа.

(2) Ако организатор не поступи благовремено по наложеним мјерама из става 1. овог члана, надлежни орган ће поступити у складу са одредбом члана 15. став 1. тачка 7) овог закона.

Забрана одржавања мирног окупљања

Члан 15.

(1) Надлежни орган ће рјешењем забранити одржавање мирног окупљања ако:

- 1) је усмјерено на угрожавање Уставом утврђеног поретка,
- 2) је усмјерено на вршење кривичних дјела или подстицање на вршење кривичних дјела,
- 3) није пријављено или није благовремено и уредно пријављено када је пријављивање обавезно,
- 4) је пријављено на просторима на којима се, у складу са овим законом, не може одржавати,
- 5) су циљеви усмјерени на позивање и подстицање на употребу насиља, на кршење загарантованих права и слобода човјека, на националну, расну, вјерску или другу мржњу или нетрпељивост,
- 6) постоји стварна опасност да би одржавањем мирног окупљања била угрожена безбједност људи и имовине или би дошло до стварне опасности од насиља или до нарушавања јавног реда и мира у већем обиму или вријеђања јавног морала,
- 7) по процјени надлежног органа организатор није благовремено предузео наложене додатне мјере обезбјеђења и
- 8) је то потребно ради спречавања угрожавања здравља људи, на захтјев органа државне управе надлежног за послове здравства.

(2) Рјешење из става 1. овог члана мора се донијети најкасније 48 часова прије пријављеног почетка одржавања мирног окупљања, односно најкасније 24 часа у случају из члана 10. став 4. овог закона, осим у случају када окупљање није пријављено када се рјешење доноси одмах.

Поступак по жалби

Члан 16.

(1) Против рјешења из члана 15. овог закона организатор, односно заједнички заступник, може изјавити жалбу министру унутрашњих послова (у

даљем тексту: министар), путем надлежног органа из члана 10. став 3. овог закона најкасније у року од 24 часа по пријему рјешења, а изузетно, у случају из члана 10. став 4. овог закона, у року од 12 часова по пријему рјешења.

(2) Надлежни орган из члана 10. став 3. овог закона дужан је да жалбу са списима одмах достави министру.

(3) Жалба из става 1. овог члана не одгађа извршење рјешења.

(4) Поступак рјешавања по жалби је хитан, а рјешење по жалби мора се донијети и доставити подносиоцу жалбе најкасније у року од 24 часа од пријема жалбе, а изузетно у случају из члана 10. став 4. овог закона, најкасније у року од 12 часова од пријема жалбе.

(5) Уколико министар у утврђеном року не одлучи по жалби, може се одржати мирно окупљање.

(6) Организатор је дужан да одмах након пријема коначног рјешења којим се забрањује мирно окупљање, обавијести јавност о томе и уклони јавно истакнута обавјештења о сазивању мирног окупљања.

(7) Против коначног рјешења из става 4. овог члана може се покренути управни спор код надлежног суда.

Одржавање реда и мира на мирном окупљању

Члан 17.

(1) Организатор је дужан да обезбиједи ред и мир у току одржавања мирног окупљања.

(2) Дужност организатора је да обезбиједи довољан број лица за вршење послова одржавања реда и мира (у даљем тексту: редар) на мирном окупљању и да предузме одговарајуће мјере медицинске заштите и заштите од пожара.

(3) Организатор може обављање послова на одржавању реда и мира повјерити агенцији за обезбјеђење лица и имовине.

(4) Послове одржавања јавног реда и мира на простору који се налази непосредно уз мјесто одржавања мирног окупљања врше полицијски службеници надлежног органа.

(5) Надлежни орган спријечиће ометање или онемогућавање одржавања мирног окупљања, које се одржава у складу са одредбама овог закона.

Преузимање мјера и омогућавање проласка

Члан 18.

(1) Организатор је наручито дужан да предузме све потребне мјере да учесници мирног окупљања не буду наоружани и не чине штету.

(2) Организатор је дужан да омогући несметан пролазак возилима полиције, хитне помоћи и ватрогасним возилима.

Забрана алкохолних пића и ношења предмета

Члан 19.

(1) Учесницима мирног окупљања, као и лицима која се крећу према мјесту мирног окупљања, забрањено је уношење алкохолних пића и ношење предмета погодних за наношење тјелесних повреда.

(2) Учесници мирног окупљања не смију носити униформе, дијелове униформе, одјећу или друга обиљежја којима се позива или подстиче на оружане сукобе или употребу насиља, националну, расну, вјерску или другу мржњу или нетрпељивост.

Руководилац мирног окупљања

Члан 20.

(1) Организатор је дужан да одреди руководиоца мирног окупљања.

(2) Руководилац мирног окупљања је лице које врши надзор над одржавањем мирног окупљања и усмјерава рад редара.

(3) Руководилац мирног окупљања дужан је да предузме потребне мјере ради обезбјеђења реда и мира на мирном окупљању.

(4) Дужност руководиоца мирног окупљања је да прекине мирно окупљање ако наступи стварна и непосредна опасност за безбједност учесника мирног окупљања, других лица и имовине.

(5) Руководилац мирног окупљања може наставити прекинуто мирно окупљање само ако су у међувремену отклоњене околности из става 4. овог члана.

Редар

Члан 21.

(1) Организатор је дужан да одреди редара који врши послове одржавања реда и мира на мирном окупљању.

(2) Редар је дужан да за вријеме вршења послова из става 1. овог члана штити учеснике и имовину која се налази на простору на којем се одржава мирно окупљање.

(3) Дужност редара је да одмах пријави полицијском службенику учесника мирног окупљања, као и лице које се креће према мјесту одржавања мирног окупљања, које носи оружје или предмете погодне за наношење тјелесних повреда.

(4) Редар је дужан да полицијском службенику пружи податке о лицу које је нарушило ред и мир.

(5) За вријеме обављања послова из става 1. овог члана, редар је дужан и да:

- 1) изврши преглед лица које улази у простор на којем се одржава мирно окупљање,
- 2) забрани улазак у простор на коме се одржава мирно окупљање лицу за које процијени да би могло нарушавати ред и мир, а посебно лицу које је очигледно под утицајем алкохола,
- 3) усмјери кретање учесника мирног окупљања,
- 4) удаљи лице које нарушава ред и мир за вријеме трајања мирног окупљања и
- 5) одмах преда полицијском службенику лице које теже нарушава ред и мир.

Униформа редара

Члан 22.

(1) За вријеме обављања редарских послова редар је дужан да носи прслук флуоресцентне боје са видљивим натписом: „РЕДАР“.

(2) Редар не смије носити оружје или предмете погодне за наношење тјелесних повреда, униформу, дијелове униформе, одјећу или друга обиљежја, којима се позива или подстиче на оружане сукобе или употребу насиља, националну, расну, вјерску или другу мржњу или нетрпељивост.

Прекид мирног окупљања
Члан 23.

Полицијски службеници надлежног органа овлашћени су да спријече или прекину мирно окупљање, ако:

- 1) је усмјерено на угрожавање Уставом утврђеног поретка,
- 2) се учесници позивају или подстичу на оружани сукоб или насиље, кршење загарантованих права и слобода човјека, националну, расну, вјерску или другу мржњу или нетрпељивост,
- 3) наступи стварна или непосредна опасност од насиља или других облика нарушавања јавног реда и мира,
- 4) наступи стварна или непосредна опасност по здравље учесника мирног окупљања или других људи,
- 5) се одржава на мјесту које није наведено у пријави и
- 6) редари не могу одржати ред и мир.

Мјере усмјерене на прекид мирног окупљања
Члан 24.

(1) Полицијски службеници надлежног органа ће наређење о прекиду мирног окупљања из члана 22. овог закона саопштити руководиоцу мирног окупљања.

(2) У случају из става 1. овог члана, руководилац мирног окупљања је дужан да од учесника мирног окупљања затражи да се мирно разиђу.

(3) Ако руководилац или учесници мирног окупљања не поступе у складу са наређењем из става 1. овог члана, полицијски службеници надлежног органа дужни су да предузму потребне мјере за прекид окупљања и разилажење учесника.

Прекид мирног окупљања које није пријављено или је забрањено
Члан 25.

(1) Полицијски службеници надлежног органа овлашћени су да спријече или прекину мирно окупљање ако је његово одржавање забрањено или ако није благовремено и уредно пријављено, када је пријављивање обавезно.

(2) Полицијски службеници надлежног органа наређењем ће забранити и прекинути одржавање јавног скупа, односно окупљања које није пријављено или је забрањено.

(3) Полицијски службеници надлежног органа дужни су да предузму потребне мјере за прекид окупљања и разилажење учесника.

(4) Учесник мирног окупљања из става 1. овог члана, дужан је да поступи по упозорењу или наређењу полицијских службеника, односно удаљи се са мјеста одржавања окупљања.

ГЛАВА III
ЈАВНЕ ПРИРЕДБЕ

Организовање јавне приредбе
Члан 26.

Јавна приредба се може организовати на отвореном или затвореном простору, намијењеном или погодном за њено одржавање.

Организатор јавне приредбе
Члан 27.

(1) Организатор јавне приредбе је правно или физичко лице које у складу са овим законом приређује јавну приредбу.

(2) Када јавну приредбу припрема група грађана или више правних лица, дужни су да одреде заједничког заступника.

Пријава јавне приредбе
Члан 28.

(1) Организатор јавне приредбе, односно заједнички заступник, дужан је да пријави одржавање јавне приредбе.

(2) Јавна приредба се пријављује најкасније седам дана прије почетка њеног одржавања.

(3) Пријава из става 1. овог члана подноси се надлежном органу из члана 10. став 3. овог закона.

(4) Пријава за одржавање јавне приредбе садржи:

- 1) податке о циљу, мјесту, датуму и времену одржавања и трајању јавне приредбе,
- 2) назив и сједиште организатора и личне податке одговорног лица, односно заједничког заступника ако је организатор више правних лица или група грађана, те личне податке ако је организатор физичко лице,
- 3) податке о руководиоцу јавне приредбе,
- 4) списак редара са њиховим личним подацима,
- 5) податке о мјерама које организатор предузима за одржавање реда и мира,
- 6) процјену броја учесника и
- 7) друге податке од интереса за безбједно и несметано одржавање јавне приредбе.

(5) Под мјестом одржавања јавне приредбе, у складу са овим чланом, подразумијева се мјесто на коме се одржава јавна приредба, као и прилазни путеви и простори (ужи или шири локалитет) непосредно уз мјесто одржавања јавне приредбе.

(6) Ако се јавна приредба одржава на површини пута, због чега би саобраћај био обустављен или ометан, организатор је дужан да приложи и одобрење надлежног органа у складу са Законом о основама безбједности саобраћаја на путевима у БиХ, као и Законом о безбједности саобраћаја на путевима Републике Српске.

Забрана продаје, точења и понуде алкохолних пића на спортској приредби
Члан 29.

(1) На спортској приредби, прије почетка и по завршетку, као и за вријеме њеног одржавања, није дозвољена продаја, точење и понуда алкохолних пића.

(2) Организатор спортске приредбе дужан је да предузме све потребне мјере на реализацији забране из става 1. овог члана.

Забрана одржавања јавне приредбе
Члан 30.

- (1) Надлежни орган ће рјешењем забранити одржавање јавне приредбе, ако:
- 1) није благовремено и уредно пријављена,
 - 2) организатор не спроведе мјере из члана 14. овог закона,
 - 3) је пријављена на простору који није намијењен или није погодан за одржавање јавне приредбе,
 - 4) постоји стварна опасност да би одржавањем јавне приредбе била угрожена безбједност лица и имовине, нарушен јавни ред и мир у већем обиму, наступило теже кршење јавног морала или озбиљније угрожавање здравља људи и животне средине и
 - 5) утврди да постоје друге сметње из члана 15. став 1. овог закона.

(2) Рјешење из става 1. овог члана мора се донијети најкасније 48 часова прије почетка одржавања јавне приредбе.

Одговорност за штету на објектима или простору
Члан 31.

Поред одговорности за штету из члана 7. овог закона, организатор јавне приредбе одговара и за штету причињену од учесника јавне приредбе на објектима или простору из члана 26. овог закона.

Примјена одредби закона на јавне приредбе
Члан 32.

Одредбе чл. 14. до 25. овог закона, сходно се примјењују и на јавне приредбе.

ГЛАВА IV
ДРУГИ ЈАВНИ СКУПОВИ
Пријава других јавних скупова
Члан 33.

- (1) Други јавни скупови не пријављују се.
- (2) Изузетно од одредбе става 1. овог члана, организатор је дужан да пријави и други јавни скуп ако карактер или очекивани број учесника јавног скупа налаже предузимање додатних мјера обезбјеђења ван редовног вршења полицијских послова.
- (3) Пријава јавног скупа из става 2. овог члана садржи податке из члана 11. овог закона и подноси се надлежном органу најкасније пет дана прије почетка одржавања јавног скупа.
- (4) Одредба члана 31. овог закона примјењује се и на јавне скупове из става 2. овог члана.

Примјена одредаба закона на друге јавне скупове
Члан 34.

Одредбе чла. 14. до 25. овог закона, сходно се примјењују и на друге јавне скупове, у случају из члана 33. став 2. овог закона.

ГЛАВА V
КАЗНЕНЕ ОДРЕДБЕ

Новчане казне за организатора јавног скупа
Члан 35.

(1) Новчаном казном од 3000 КМ до 9000 КМ казниће се за прекршај правно лице, организатор јавног скупа, ако:

- 1) пропусти да у складу са одредбама овог закона припреми, сазове, организује, одржи, прати и изврши надзор над одржавањем мирног окупљања (члан 9. став 1),
- 2) одржи јавни скуп без пријаве, уколико је пријављивање обавезно (члан 10. став 1, члан 28. став 1. и члан 33. став 2),
- 3) одржи јавни скуп супротно пријави у погледу циљева, мјеста и времена одржавања (члан 11. став 1, члан 28. став 4. и члан 33. став 3),
- 4) не обавијести надлежни орган да је ради одржавања јавног скупа потребно предузети додатне мјере обезбјеђења на јавним саобраћајним површинама (члан 12. став 2),
- 5) одржава мирно окупљање на мјестима на којима се не смије одржавати (члан 13),
- 6) не поступи по наложеним мјерама обезбјеђења надлежног органа (члан 14. став 1),
- 7) одржи мирно окупљање супротно рјешењу надлежног органа о забрани одржавања (члан 15. став 1),
- 8) не обавијести јавност о забрани одржавања јавног скупа и не уклони јавно истакнута обавјештења о сазивању јавног скупа (члан 16. став 6. и чл. 32. и 34),
- 9) не обезбиједи ред и мир на јавном скупу (члан 17. став 1. и чл. 32. и 34),
- 10) не обезбиједи довољан број редара и не предузме одговарајуће мјере медицинске заштите и заштите од пожара (члан 17. став 2. и чл. 32. и 34),
- 11) не предузме све потребне мјере да учесници мирног окупљања не буду наоружани и не чине штету (члан 18. став 1),
- 12) не омогући несметан пролазак возилима полиције, хитне помоћи и ватрогасним возилима на јавном скупу (члан 18. став 2. и чл. 32. и 34),
- 13) не одреди руководиоца јавног скупа (члан 20. став 1. и чл. 32. и 34),
- 14) не предузме све потребне мјере да на спортској приредби, три часа прије и по завршетку, као и за вријеме њеног одржавања не би дошло до продаје, точења и понуде алкохолних пића (члан 29. став 2),
- 15) одржи јавну приредбу или други јавни скуп супротно рјешењу надлежног органа о забрани одржавања (члан 30. став 1. и члан 34).

(2) Новчаном казном од 1000 КМ до 1500 КМ казниће се за прекршаје из става 1. овог члана и одговорно лице у правном лицу, организатор јавног скупа.

(3) Новчаном казном од 1000 КМ до 1500 КМ казниће се за прекршаје из става 1. овог члана и физичко лице, организатор јавног скупа.

Новчане казне за руководиоца јавног скупа
Члан 36.

Новчаном казном од 750 КМ до 1500 КМ казниће се за прекршај руководиоца јавног скупа, ако:

- 1) не предузме потребне мјере за обезбјеђење реда и мира на јавном скупу (члан 20. став 3. и чл. 32. и 34),
- 2) не прекине јавни скуп када наступи стварна и непосредна опасност за безбједност учесника јавног скупа и имовину (члан 20. став 4. и чл. 32. и 34),
- 3) настави прекинути јавни скуп а да није отклоњена стварна и непосредна опасност за безбједност учесника и имовине (члан 20. став 5. и чл. 32. и 34) и
- 4) учесницима јавног скупа не саопшти да је јавни скуп прекинут и да се мирно разиђу (члан 24. став 2. и чл. 32. и 34).

Новчане казне за редаре
Члан 37.

Новчаном казном од 500 КМ до 1500 КМ казниће се редар на јавном скупу, ако:

- 1) не предузме мјере утврђене одредбама члана 21. ст. 2, 3. и 4. и чл. 32. и 34. овог закона,
- 2) поступа супротно одредбама члана 21. став 5. и чл. 33. и 35. овог закона,
- 3) не носи носи прслук флуоресцентне боје са видљивим натписом: „РЕДАР“ (члан 22. став 1) и
- 4) носи оружје или предмете погодне за наношење тјелесних повреда, униформу, дијелове униформе, одјећу или друга обиљежја којима се позива или подстиче на оружане сукобе или употребу насиља, националну, расну, вјерску или другу мржњу или нетрпељивост (члан 22. став 2. и чл. 32. и 34).

Новчане казне за физичка лица
Члан 38.

Новчаном казном од 500 КМ до 1500 КМ казниће се за прекршај физичко лице, ако:

- 1) као учесник јавног скупа, као и лице које се креће према мјесту одржавања јавног скупа носи предмете погодне за наношење тјелесних повреда и алкохолна пића (члан 19. став 1. и чл. 32. и 34),
- 2) као учесник јавног скупа носи униформу, дијелове униформе, одјеће или других обиљежја којима се позива или подстиче на оружане сукобе или употребу насиља, националну, расну, вјерску или другу мржњу или нетрпељивост (члан 19. став 2. и чл. 32. и 34) и
- 3) као учесник јавног скупа, који је рјешењем надлежног органа забрањен или није благовремено и уредно пријављен, не поступи по упозорењу или наређењу полицијског службеника и не удаљи се са мјеста одржавања јавног скупа (члан 25. став 3. и чл. 32. и 34).

Изрицање заштитних мјера
Члан 39.

(1) Правном лицу, одговорном лицу у правном лицу и физичком лицу, организатору јавног скупа, руководиоцу јавног скупа, редару и физичком лицу учеснику јавног скупа за прекршаје предвиђене овим законом може се изрећи и заштитна мјера – забрана организовања и присуствовања јавном скупу до двије године.

(2) Заштитна мјера из става 1. овог члана обавезно се изриче лицу из става 1. које је у току посљедње двије године било правоснажно кажњено за прекршај предвиђен овим законом.

Неизвршавање заштитних мјера

Члан 40.

Починилац прекршаја који поступи противно изреченој заштитној мјери коју му је изрекао надлежни орган због прекршаја предвиђених овим законом казниће се новчаном казном од 1000 КМ до 3000 КМ или казном затвора до 30 дана.

ГЛАВА VI

ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Престанак примјене закона

Члан 41.

Ступањем на снагу овог закона престаје да важи Закон о јавном окупљању („Службени гласник Републике Српске”, број 118/08).

Ступање на снагу и почетак примјене закона

Члан 42.

Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Српске“.

Број: _____

ПРЕДСЈЕДНИК

Датум: _____

НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ

Недељко Чубриловић