

**SLOBODA
OKUPLJANJA
U LABIRINTU
ZAKONA:
ANALIZA BH.
ZAKONODAVSTVA
U OBLASTI
SLOBODE
OKUPLJANJA**

Sarajevo, 2020.

Edicija Ljudska prava Sarajevskog otvorenog centra
Broj publikacije: 73

Naslov: Sloboda okupljanja u labirintu zakona: analiza bh. zakonodavstva u oblasti slobode okupljanja

Autorica: Amila Kurtović

Urednica: Mariña Barreiro Mariño

Lektura i korektura: Klaudija Mlakić Vuković

Prelom i dizajn: Nađa Čengić

Prijevod: Aida Spahić

Izdavač: Sarajevski otvoreni centar, www.soc.ba

Za izdavača: Emina Bošnjak

© Sarajevski otvoreni centar, www.soc.ba

Nekomercijalno umnožavanje, fotokopiranje ili bilo koji drugi oblik reprodukcije cijele publikacije ili njenih dijelova poželjno je, uz obavezno prethodno pismeno informisanje izdavača na mail: office@soc.ba.

Publikacija je izrađena u okviru projekta koji finansira Fond MATRA Ambasade Kraljevine Nizozemske. Sadržaj ove publikacije isključiva je odgovornost izdavača i ni na koji način ne odražava stavove donatora.



Kingdom of the Netherlands

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Nacionalna i univerzitetska biblioteka
Bosne i Hercegovine, Sarajevo

342.729(497.6)

KURTOVIĆ, Amila

Sloboda okupljanja u labirintu zakona : analiza bh. zakonodavstva u oblasti slobode okupljanja / Amila Kurtović ; [prijevod Aida Spahić]. - Sarajevo : Sarajevski otvoreni centar, 2020. - 44 str. ; 24 cm. - (Edicija Ljudska prava Sarajevskog otvorenog centra ; 72)

Nasl. str. prištampanoga prijevoda: Freedom of assembly in a maze of laws. - Izvorni tekst i prijevod štampani u međusobno obrnutim smjerovima. - Autorica: 34 str. - Author: 35 str. - Bilješke: str. 35-44. - References: 36-44. - Bibliografija: str. 31-32, 32-33

ISBN 978-9958-536-67-0

COBISS.BH-ID 41109766

Amila Kurtović

SLOBODA OKUPLJANJA U LABIRINTU ZAKONA:
ANALIZA BH. ZAKONODAVSTVA U
OBLASTI SLOBODE OKUPLJANJA

Sarajevo, 2020.

SADRŽAJ

1.	UVOD	2
2.	SAŽETAK	3
3.	CILJ I METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA	5
4.	DEFINICIJA I VRSTE ZAKONOM ZAŠTIĆENIH JAVNIH OKUPLJANJA	6
5.	PRIJAVLJIVANJE OKUPLJANJA	8
	a. Prijava nasuprot zahtjevu za odobrenje okupljanja	8
	b. Identitet organizatora kao uvjet za ograničenja i povlašten položaj u pogledu prijave okupljanja	9
	c. Spontana okupljanja	10
	d. Sadržaj prijave okupljanja	10
	e. Rokovi za prijavu okupljanja	11
6.	PROSTOR ZA ODRŽAVANJE OKUPLJANJA	13
7.	VRIJEME ODRŽAVANJA OKUPLJANJA	16
8.	PRAVO NA DJELOTVORAN PRAVNI LIJEK / PRAVNA ZAŠTITA	17
9.	POZITIVNA OBVEZA DRŽAVE DA OSIGURA MIRNO OKUPLJANJE I DUŽNOSTI ORGANIZATORA	19
10.	ZABRANA ODRŽAVANJA I PREKID OKUPLJANJA	22
11.	SANKCIJE	25
12.	ZAKLJUČAK	26
13.	PREPORUKE	27
14.	LITERATURA	31
	DODATAK	
	O SARAJEVSKOM OTVORENOM CENTRU	33
	UREDNIKA	34
	AUTORICA	34
	REFERENCE	35

1

UVOD

Pravo na slobodu mirnog okupljanja jedno je od najznačajnijih sredstava sudjelovanja građana u političkim procesima demokratskih društava. Slobodno ostvarivanje ovog prava također pomaže različitim segmentima društva u artikuliranju zahtjeva i pritužbi na djelovanje vladajućih struktura, čineći ga krucijalnim naročito onim kategorijama stanovništva koje nemaju pravo glasa u izboru zakonodavnih ili izvršnih tijela vlasti te onim građanima koji nemaju mogućnost izražavanja svojih stavova putem medija.¹

Sloboda mirnog okupljanja je predmet zaštite u brojnim međunarodnim i regionalnim dokumentima o ljudskim pravima, čija je članica i Bosna i Hercegovina (u daljnjem tekstu: BiH).² U domaćem kontekstu, sloboda okupljanja je zajamčena Ustavom BiH³, ustavima entiteta⁴, Statutom Brčko distrikta BiH⁵ (u daljnjem tekstu: BD BiH), kao i zakonima o javnom okupljanju na entitetskoj⁶, županijskoj⁷ i razini BD BiH⁸. Tako veliki broj zakonskih akata kojim se regulira sloboda okupljanja na teritoriju BiH posljedica je višeslojnog i kompleksnog sustava vlasti u državi, koji uključuje podjelu nadležnosti između države i entiteta, ali i entiteta i županija u kontekstu Federacije BiH.⁹

Prema dostupnim analizama u ovoj oblasti¹⁰, takav regulatorni okvir rezultira brojnim razlikama i proturječnostima u reguliranju slobode okupljanja između različitih razina uprave u BiH. Najrecentnija zakonodavna inicijativa u ovoj oblasti rezultirala je usvajanjem novog Zakona o mirnom okupljanju Brčko distrikta BiH, koji je u velikoj mjeri usklađen s međunarodnim standardima te trenutno predstavlja najbolje zakonsko rješenje za ostvarivanje prava na slobodu mirnog okupljanja u Bosni i Hercegovini. Konačno, i Europska komisija, u Mišljenju o zahtjevu BiH za članstvo u Europskoj uniji, traži usklađivanje domaćeg zakonodavstva i institucionalnog okvira s međunarodnim i europskim standardima u oblasti slobode okupljanja.¹¹

2 SAŽETAK

Sadržaj analize je organiziran prema poglavljima koja adresiraju najznačajnije tematske oblasti za ostvarivanje prava na slobodu mirnog okupljanja.

Na samom početku je predočen način provedbe istraživanja te su sumarno predstavljeni dokumenti koji sadrže ključne međunarodne preporuke za reguliranje slobode mirnog okupljanja. Kao polazište analize obrađene su definicije javnih okupljanja koja su zaštićena bh. zakonodavstvom, a posebna pažnja je posvećena mirnim okupljanjima i javnim protestima, kao najvažnijoj vrsti javnih okupljanja za potrebe ovog istraživanja. Značajan prostor je posvećen obvezi prijavljivanja okupljanja, oblasti s vjerojatno najviše proturječnosti između odredbi svih zakona o javnom okupljanju koji su na snazi u BiH. Ovaj aspekt ostvarivanja prava na slobodu mirnog okupljanja je analiziran prije svega u svjetlu usporedbe sustava prijave sa sustavom odobrenja koji se izričito kritizira u svim značajnim međunarodnim preporukama. Zatim su predstavljena i ograničenja, ali i povlastice kojima zakonodavni okvir podvrgava organizatore okupljanja u ovisnosti o njihovoj pripadnosti određenim kategorijama i skupinama (npr. ograničenja za strane državljane nasuprot povlastica za sindikalne organizacije). U ovom poglavlju je dan osvrt i na posebnu vrstu okupljanja – neorganizirana, spontana okupljanja koja predstavljaju žurnu reakciju na određeni događaj ili pojavu u društvu, zbog čega prijava okupljanja nije izvodiva. Analizirani su i zahtjevi iz domaćeg zakonodavstva zbog podataka koje prijava okupljanja treba sadržati te (ne)usklađenosti rokova za prijavu i međunarodnih standarda. Opširno je razmotrena i tema prostora za održavanje okupljanja, gdje postoji značajan nesklad između domaćih zakona, ali i domaćih zakona i međunarodnih standarda zbog primjetnog fokusa na zabrani održavanja okupljanja na velikom broju inače javno dostupnih lokacija. Ovdje je očito i djelovanje većeg broja tijela u svjetlu otežavanja organizatorima odabira one lokacije koju smatraju najprikladnijom njihovom mirnom okupljanju ili javnom protestu. Vrijeme održavanja okupljanja je predstavljeno u svjetlu restriktivnih odredbi pojedinih zakona koje ograničavaju mogućnost održavanja okupljanja samo u točno određenom terminu.

Oblast pravnog lijeka u slučaju nametnutih ograničenja na održavanje javnih okupljanja obrađena je iz perspektive nužne žurnosti postupka pravne zaštite, odnosno potrebe da se kompletna procedura od donošenja rješenja o zabrani do odlučivanja po žalbi provede na vrijeme kako bi organizatori mogli nastaviti s planiranjem održavanja okupljanja. Zatim je uspoređen omjer obveza koje se očekuju od policijskih tijela u osiguravanju održavanja mirnih okupljanja u odnosu na dužnosti i odgovornosti koje su nametnute organizatorima, voditeljima i redarima javnih okupljanja. Ovo poglavlje je posebno zabrinjavajuće imajući u vidu vodeće načelo slobode mirnog okupljanja prema kojem su nadležna tijela primarno obvezna omogućiti uživanje prava na slobodu mirnog okupljanja. U posljednjem dijelu ovog izvješća obrađene su odredbe koje reguliraju razloge zbog kojih policijska tijela mogu zabraniti održavanje okupljanja ili

prekinuti okupljanje koje je u tijeku te sankcije koje zakonodavstvo predviđa za slučajeve kršenja zakona.

Na koncu su dane konkretne preporuke iz perspektive međunarodnih standarda koje bi mogle značajno unaprijediti oblast slobode okupljanja u BiH primjerenim zagovaračkim aktivnostima.

3

CILJ I METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

Ovo izvješće donosi analizu trenutnog zakonskog okvira koji regulira slobodu okupljanja u BiH iz perspektive ključnih međunarodnih standarda u ovoj oblasti. Analiza je uključila pregled domaćih zakona o javnom okupljanju na svim razinama vlasti, zakona o sigurnosnim agencijama, zakona o privremenom korištenju javnih površina te njihovu usporedbu s međunarodno prihvaćenim standardima.

Autoritativni međunarodni standardi u ovoj oblasti predstavljeni su u Smjernicama o slobodi mirnog okupljanja¹² (u daljnjem tekstu: Smjernice Venecijanske komisije i OSCE-a/ODIHR-a ili Smjernice), koje je 2007. godine izradio neovisni panel stručnjaka Ureda za demokratske institucije i ljudska prava (u daljnjem tekstu: ODIHR), pri Organizaciji za europsku sigurnost i suradnju (u daljnjem tekstu: OSCE), zajedno s Europskom komisijom za demokraciju putem prava (u daljnjem tekstu: Venecijanskom komisijom). Smjernice su od prvobitnog usvajanja revidirane u dva navrata, 2010. i 2019. godine¹³. U tom dokumentu su formulirani minimalni standardi kojih se države trebaju pridržavati prilikom reguliranja prava na slobodu mirnog okupljanja. Sadržaj Smjernica je zasnovan na vodećim načelima koja treba imati na umu prilikom normiranja oblasti javnih okupljanja. U tekstu Smjernica su predočena i ključna problematična područja u oblasti slobode okupljanja, ali i mogući načini njihovog prevladavanja, koji su predstavljeni primjerima dobre prakse iz zakonodavstava država članica OSCE-a te referiranjem na značajnu praksu Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP). Upravo takav pristup ovaj dokument čini autoritativnim izvorom kada je riječ o međunarodnim standardima u oblasti slobode okupljanja. Stoga je i ova analiza zakonskog okvira u BiH zasnovana prvenstveno na tom dokumentu.

Izvješće također posebnu pažnju pridaje zapažanjima i konkretnim preporukama Venecijanske komisije i OSCE-a/ODIHR-a u kontekstu bh. zakonskog okvira čija je usklađenost s međunarodnim standardima po prvi put analizirana u kontekstu Zakona o javnom okupljanju Kantona Sarajevo 2010. godine, rezultirajući objavom Zajedničkog mišljenja o usklađenosti¹⁴. To je ujedno bila i prva opsežna analiza takve vrste, čiji su zaključci i preporuke nažalost značajni i danas, s obzirom na nepromijenjeno stanje teksta zakona. Cjelokupan zakonski okvir slobode okupljanja u BiH (uključujući sve županijske zakone, zakon na snazi u Republici Srpskoj te sada već nevažeći zakon o javnom okupljanju BD BiH¹⁵) bio je predmet analize istih tijela koncem 2019. godine, te je ovo izvješće dopunjavano i nalazima iz tog dokumenta. U dijelovima u kojima je to bilo svrsishodno i potrebno, analitički okvir je dopunjen i uvidima iz značajnih izvješća Posebnog izvijestitelja Ujedinjenih naroda za slobodu mirnog okupljanja i udruživanja (u daljnjem tekstu: Posebni izvijestitelj)¹⁶.

4

DEFINICIJA I VRSTE ZAKONOM ZAŠTIĆENIH JAVNIH OKUPLJANJA

U gotovo svim zakonima kojima se u Bosni i Hercegovini uređuje način ostvarivanja prava na slobodu okupljanja, javnim okupljanjima se smatraju tri vrste događaja – mirna okupljanja i javni protesti; javne priredbe i druga okupljanja. Iako svi zakoni kojima je uređena oblast javnih okupljanja na teritoriju BiH u istom tekstu reguliraju ove tri vrste¹⁷, nužno je ukazati na razlike u njihovoj definiciji i karakteru, jer se upravo na osnovi njih nameće zaključak da bi mirna okupljanja i javni protesti, čija je srž ostvarivanje prava na slobodu mirnog okupljanja (jedno od osnovnih ljudskih prava i sloboda), trebali biti regulirani posebnim zakonom.

U zakonima o javnom okupljanju u Bosni i Hercegovini pod mirnim okupljanjima i javnim protestima najčešće se podrazumijeva svako organizirano okupljanje građana, koje se odvija na za to prikladnom prostoru, radi javnog izražavanja i promicanja političkih, socijalnih i drugih uvjerenja i interesa¹⁸.

Javne priredbe se definiraju kao okupljanja radi ostvarivanja prihoda u okviru registrirane djelatnosti koja, s obzirom na očekivani broj sudionika ili karakter javnog okupljanja, zahtijevaju poduzimanje dodatnih mjera osiguranja.¹⁹

U druge oblike javnih okupljanja ubrajaju se okupljanja kojima je svrha ostvarivanje državnih, gospodarskih, vjerskih, kulturnih, humanitarnih, sportskih, zabavnih i drugih interesa, koji nemaju za cilj ostvarivanje prihoda.²⁰

Razlike u reguliranju ove tri vrste javnih okupljanja u bh. zakonodavstvu uglavnom se odnose na različite rokove za prijavu okupljanja i drugačije osnove za zabranu održavanja okupljanja²¹.

Smjernice Venecijanske komisije i OSCE-a/ODIHR-a javno okupljanje definiraju kao namjernu i privremenu prisutnost više pojedinaca na javno dostupnom mjestu, s ciljem izražavanja zajedničkog mišljenja²². U zakonima na snazi u BiH pojam mirnih okupljanja i javnih protesta je formuliran na sličan način. Definicija mirnih okupljanja iz Zakona o mirnom okupljanju Brčko distrikta BiH je najbliža definiciji Venecijanske komisije i OSCE-a/ODIHR-a. Prema tom zakonu mirno okupljanje je „namjerno i privremeno okupljanje lica na javnom mjestu na području Distrikta radi izražavanja zajedničkog mišljenja i prenošenja zajedničkih poruka i stavova pod uslovima propisanim ovim zakonom“²³. Označavanje mirnih okupljanja namjernim i privremenim je pohvalno rješenje koje prati definiciju iz međunarodnih standarda, te za razliku od definicija iz drugih zakona o javnom okupljanju jasno pretpostavlja i pojam spontanijih okupljanja. U Zajedničkom mišljenju Venecijanske komisije i OSCE-a/ODIHR-a o zakonskom okviru slobode okupljanja u Bosni i Hercegovini skrenuta je pažnja na neopravdanost različitog tretiranja državnih, vjerskih, humanitarnih, kulturnih i drugih okupljanja koja nisu usmjerena na stjecanje profita (u bh. zakonima definirana su kao „druga (javna) okupljanja“) u odnosu

na politička i društvena okupljanja koja su obuhvaćena izrazom „mirna okupljanja i javni protesti“.²⁴ Propisivanjem različitih uvjeta za ostvarivanje prava na slobodu okupljanja, kao što je, na primjer, oslobađanje organizatora drugih javnih okupljanja obveze da održavanje okupljanja prijave policijskim tijelima, za razliku od organizatora mirnih okupljanja i javnih protesta koji su obvezni te skupove unaprijed prijaviti, zapravo se omogućava drugačiji pristup nadležnih tijela javnim okupljanjima u ovisnosti o poruci koja se putem njih želi prenijeti, što je suprotno međunarodnim standardima koji preciziraju da se sadržaj poruke okupljanja može ograničiti samo ako postoji stvarni rizik od nasilja koji se ne može ni na jedan drugi način spriječiti ili ublažiti.²⁵

Praktične implikacije reguliranja javnih priredbi, čija je svrha ostvarivanje prihoda, u istom zakonskom tekstu koji se odnosi na javna okupljanja, kojima se želi izraziti određena poruka i stav, dovedene su u pitanje još u prvom mišljenju Venecijanske komisije i OSCE-a/ODIHR-a o usklađenosti Zakona o javnom okupljanju Kantona Sarajevo s međunarodnim standardima²⁶, dok je u nedavno objavljenom Zajedničkom mišljenju istih tijela o cjelokupnom zakonskom okviru slobode okupljanja u BiH iznesena konkretna uputa da bi javne priredbe zbog svog profitnog karaktera ipak trebale biti predmet zasebnog zakona²⁷.

Međunarodni standardi dalje navode da javna okupljanja koja uživaju zaštitu mogu biti u statičnoj ili pokretnoj formi, te organizirana ili spontana²⁸. Pored statične forme okupljanja, koja je u pravilu obuhvaćena zakonskim okvirom slobode okupljanja u BiH, i javna okupljanja u pokretu su priznata kao oblik javnog okupljanja u gotovo svim zakonima u BiH, izuzev zakona Bosansko-podrinjskog i Kantona Središnja Bosna.²⁹ Rješenje prisutno u svim zakonima u BiH koji priznaju javna okupljanja u pokretu, a prema kojem su ona dozvoljena samo u slučaju neprekinutog kretanja, izuzev na mjestu polaska i završetka je, kao što su Venecijanska komisija i OSCE/ODIHR već utvrdili u pogledu značajnog zakona u Kantonu Sarajevo, sveobuhvatno i nerazmjerno, jer ne dozvoljava odmjeravanje svih interesa u konkretnim situacijama³⁰. Pozitivni pomak predstavlja rješenje zakona koji regulira mirna okupljanja na području Brčko distrikta BiH, prema kojem okupljanja u pokretu predstavljaju ona koja se odvijaju kretanjem sudionika u određenom prostoru, i kretanjem i zaustavljanjem sudionika na određenim mjestima između mjesta polaska i mjesta završetka kretanja.³¹

U kontekstu definiranja javnog okupljanja, važno je spomenuti i spontana okupljanja, koja se dešavaju kao neposredan odgovor na određeni događaj u društvu, zbog čega organizator (ako ga uopće ima) nije u mogućnosti u zakonom predviđenom roku prijaviti održavanje okupljanja. Omogućavanje održavanja ovog tipa okupljanja je važno upravo zato što bi njegovim odlaganjem za kasniji termin poruka koja se okupljanjem želi prenijeti mogla izgubiti na značaju.³² Suprotno međunarodnim standardima koji nalažu da su spontana okupljanja odraz zdravih demokratskih društava, dio zakona o javnom okupljanju u BiH uopće ne priznaje ovu kategoriju okupljanja³³. S druge strane, odredbe većine zakona koji priznaju spontana okupljanja³⁴ predviđaju značajna ograničenja u smislu obveze njihovog prijavljivanja, o čemu će biti više riječi u narednom poglavlju ovog izvješća.

5

PRIJAVLJIVANJE OKUPLJANJA

Obveza prethodne prijave održavanja javnog okupljanja predstavlja uplitanje u pravo na slobodu okupljanja, stoga ona treba biti propisana zakonom, nužna i razmjerna. Međunarodne smjernice nalažu da, u ovisnosti o broju sudionika, prirodi okupljanja i mjestu održavanja, obveza prethodne prijave može biti opravdana u cilju omogućavanja policijskim jedinicama da poduzmu razumne i odgovarajuće mjere za očuvanje reda i mira tijekom okupljanja.³⁵

a) Prijava nasuprot zahtjevu za odobrenje okupljanja

Prema međunarodnim standardima, u svjetlu načela razmjernosti, sustav prijave/najave/ obavijesti nadležnih tijela o održavanju okupljanja predstavlja manje uplitanje u pravo na slobodu okupljanja od sustava odobravanja okupljanja. U tom pogledu, standardi jasno nalažu da se sustav prijave ne bi u praksi trebao pretvoriti u postupak u kojem su nadležna tijela u poziciji (ne)odobravati održavanje javnog okupljanja.³⁶

Zakoni o javnom okupljanju koji su trenutno na snazi u BiH u pogledu ovog proceduralnog koraka uglavnom sadrže jednaka terminološka određenja, propisujući da su organizatori javnih okupljanja dužni obavijestiti, prijaviti, odnosno podnijeti prijavu održavanja okupljanja nadležnoj policijskog postaji, što nadležna tijela u praksi prevode kao prosto obavještanje o namjeri održavanja javnog skupa. Prostor za arbitrarno tumačenje u ovom pogledu postoji u rješenjima zakona o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog i Kantona Središnja Bosna te Hercegovačko-neretvanske županije, u čijim se uvodnim odredbama o obvezi prijave okupljanja navodi dužnost organizatora da policijskoj postaji „prijavi“ okupljanje, ali sadržaj daljnjih zakonskih odredbi koje navode donošenje rješenja povodom prijave implicira da u ove tri županije ostvarivanje prava na slobodu okupljanja zapravo podliježe režimu odobrenja.³⁷

U zajedničkom mišljenju Venecijanske komisije i ODIHR-a o zakonskom okviru slobode okupljanja u BiH, u odnosu na sve važeće zakone o javnom okupljanju, posebno je naglašena preporuka za jasnom i preciznom formulacijom u pogledu prethodne obavijesti policijskim tijelima o održavanju okupljanja, i to na način da ne bude sumnje kako je riječ isključivo o prijavi „namjere“, a ne o zahtjevu za odobrenje održavanja okupljanja.³⁸

U većini zakona o javnom okupljanju u BiH od organizatora se zahtijeva da pribavi i prethodno odobrenje nadležnog tijela ukoliko će okupljanje zahvatiti i površinu ceste zbog čega bi promet mogao biti ometan ili obustavljen, sukladno Zakonu o osnovama sigurnosti prometa na cestama u BiH.³⁹ Odredbama tog zakona, odobrenje izdaje nadležno ministarstvo unutarnjih poslova, a uvjetovano je prethodnom suglasnosti nadležnog tijela za promet te podnošenjem zahtjeva za odobrenje u roku od 15 dana prije održavanja okupljanja.⁴⁰

Ovakvo rješenje nije sukladno međunarodnim standardima u dva segmenta, što su već i naglašavala značajna tijela. Prvo, sudionici javnih okupljanja bi općenito trebali imati jednako pravo na korištenje javnog prostora u svrhu okupljanja/protesta u razumnom trajanju, kao što imaju i u svrhu pješačkog ili motornog prometa.⁴¹ Drugo, kao što su Venecijanska komisija i OSCE/ODIHR već naglasili u Zajedničkom mišljenju o Zakonu o javnom okupljanju Kantona Sarajevo, sve odluke u vezi s održavanjem okupljanja bi trebalo donositi jedno nadležno i kompetentno tijelo⁴². Dakle, imajući u vidu standard prema kojem se režim prijave preferira u odnosu na odobrenje, te standard prema kojem je oblast javnih okupljanja u nadležnosti jednog tijela, trebalo bi biti dovoljno da organizatori samo obavijeste jedno nadležno tijelo o održavanju okupljanja na dijelu koji zahvaća i površinu ceste, a ne da u ovim okolnostima postupaju dva nadležna tijela: ministarstvo unutarnjih poslova i nadležno prometno tijelo.⁴³

b) Identitet organizatora kao uvjet za ograničenja i povlašten položaj u pogledu prijave okupljanja

i. Ograničenja nametnuta stranim državljanima

Ostvarivanje prava na slobodu okupljanja prema međunarodnom pravu ljudskih prava nije ograničeno samo na državljane, već u zakonskoj regulativi mora biti zajamčeno i apatridima, izbjeglicama, stranim državljanima, tražiteljima azila i migrantima.⁴⁴

Zakonski okvir u BiH ne samo da ne spominje eksplicitno ove kategorije kao uživatelje prava na slobodu okupljanja već pojedini zakoni sadrže posebna poglavlja kojima se ostvarivanje slobode okupljanja regulira drugačije za strane državljane. U tim zakonima prisutnesu očigledno diskriminirajuće odredbe koje stranim državljanima propisuju obvezu podnošenja zahtjeva za održavanje okupljanja, o kojoj odlučuju nadležna tijela, dakle suprotno vodećim međunarodnim standardima za njih uspostavljaju postupak odobrenja⁴⁵. U zakonima o javnom okupljanju Unsko-sanskog i Kantona Središnja Bosna za strane državljane propisana su i dodatna ograničenja u vidu kazni ukoliko ne dobiju odobrenje za organizaciju takvih okupljanja⁴⁶.

Ovakva razlika u tretmanu državljana BiH i stranaca u ostvarivanju jednog od osnovnih ljudskih prava bila je predmet kritike i u mišljenju Venecijanske komisije i OSCE-a o zakonima o javnom okupljanju u BiH, gdje je odobrenje policijske postaje kao uvjet za održavanje okupljanja koje organizira strani državljanin ocijenjeno diskriminatornom i nerazmjernom praksom koju je nužno ukinuti.⁴⁷

ii. Povlašteni položaj pojedinih kategorija organizatora okupljanja

Zakoni o javnom okupljanju u BiH u pravilu oslobađaju udruge, sindikate, političke stranke i druge pravne osobe obveze prijavljivanja okupljanja kada ih organiziraju u zatvorenom prostoru.⁴⁸ Ovakav povlašten položaj točno određenih skupina u organiziranju javnih okupljanja nema uporište u značajnim međunarodnim standardima, s

obzirom na to da je osnovna svrha prijave okupljanja dati nadležnim tijelima dovoljno vremena za pripremu osiguravanja mirnog tijeka okupljanja.⁴⁹

c) Spontana okupljanja

Prema međunarodnim standardima spontana okupljanja su odlika zdravih demokratskih društava i zbog toga bi trebala biti zaštićena u istom obujmu i na isti način kao i okupljanja koja se unaprijed planiraju. Taj vid okupljanja je, kako mu i sam naziv nalaže, zapravo reakcija na određene pojave, incidente ili neka druga okupljanja na koje je nužno neposredno odgovoriti⁵⁰, uslijed čega organizatori zbog vremenskog ograničenja ne mogu udovoljiti zakonom predviđenim rokovima za prijavu okupljanja, ili organizatori uopće nisu poznati, ili ih nije moguće precizno utvrditi⁵¹.

U BiH u pojedinim zakonima spontana okupljanja nisu ni prepoznata kao poseban vid okupljanja koja uživaju jednaku zaštitu kao i planirana i organizirana okupljanja⁵². Nadalje, u tim zakonima se zabranjuju okupljanja koja nisu prijavljena⁵³ što se u praksi može prevesti kao zabrana održavanja spontanih okupljanja u tim dijelovima BiH.

S druge strane, čak ni u onim zakonima koji eksplicitno spominju spontana okupljanja⁵⁴ ona nisu zaštićena na primjeren način. U većem broju tih zakona spontana okupljanja nisu izuzeta od obveze prijavljivanja⁵⁵, dok je održavanje neprijavljenih okupljanja i prema tim zakonima zabranjeno⁵⁶ te podliježe sankcijama koje se mogu izreći organizatorima takvih okupljanja⁵⁷, što u praksi čini ostvarivanje prava na spontano okupljanje nedjelotvornim. Pored prepreka u pogledu obveze prijavljivanja spontanih okupljanja, pojedini zakoni ograničavaju mogućnost održavanja okupljanja s nepoznatim organizatorima/spontanih/neprijavljenih okupljanja isključivo na onim lokacijama koje odrede nadležne županijske ili općinske vlasti⁵⁸.

Generalni zaključak je da su zakonska rješenja o spontanim okupljanjima u BiH, tamo gdje su uopće predviđena, u suprotnosti s međunarodnim standardima, što je prepoznato i u Mišljenju Venecijanske komisije i OSCE-a/ODIHR-a⁵⁹. Spontani karakter okupljanja, čija je neminovna posljedica neprijavljanje istog, ne bi smio biti razlog za ograničavanje prava na slobodu mirnog okupljanja, što je jasno navedeno u Smjernicama o slobodi mirnog okupljanja. Zakoni koji reguliraju slobodu okupljanja stoga bi trebali propisivati zakonitost takvih okupljanja, te ih eksplicitno izuzeti od obveze prethodne prijave okupljanja.⁶⁰

d) Sadržaj prijave okupljanja

Sadržaj prijave okupljanja prema značajnim međunarodnim preporukama ne treba biti pretjerano detaljan⁶¹, jer bi u suprotnom mogao djelovati obeshrabrujuće na organizatore u njihovim nastojanjima da organiziraju mirna okupljanja, te ugroziti slobodu okupljanja⁶². Posebni izvjestitelj je u tom smislu naglasio da sadržaj prijave ne treba obuhvaćati nikakve dodatne informacije osim datuma, vremena, trajanja, lokacije

okupljanja ili trase kretanja, te imena, adrese i kontakta organizatora⁶³, na što se naslanja stav Venecijanske komisije i OSCE-a/ODIHR-a da je pored spomenutih elemenata uputno kratko naznačiti i svrhu okupljanja.⁶⁴

Međunarodne preporuke dalje kažu da se u prijavi okupljanja ne bi trebali zahtijevati identifikacijski dokumenti, podaci o svakom pojedinačnom organizatoru ili osobi koja sudjeluje u događaju (npr. redaru ili voditelju), niti precizan ili aproksimativan broj sudionika okupljanja.⁶⁵

Prema većini zakona o javnom okupljanju u BiH sadržaj prijave okupljanja treba obuhvatiti osobne podatke organizatora, informacije o karakteristikama okupljanja (vrijeme, mjesto i svrhu održavanja, i očekivani broj sudionika), te podatke o mjerama osiguranja (osobne podatke voditelja okupljanja i/ili redara, podatke o angažiranju hitne pomoći, vatrogasne službe i sl.).⁶⁶

Naročito sporan dio sadržaja prijave u tom smislu predstavlja obveza organizatora da izvijesti nadležno policijsko tijelo o mjerama osiguranja koje namjerava poduzeti povodom održavanja reda na okupljanju, jer je to obveza države, odnosno nadležnih policijskih tijela, koja je nedvosmisleno podcrtana u Smjernicama Venecijanske komisije i OSCE-a/ODIHR-a.⁶⁷

Još jedan problematičan element sadržaja prijave nalazi se u odredbama Zakona o javnom okupljanju HNK, prema kojim je organizator okupljanja dužan izvijestiti nadležno policijsko tijelo o sredstvima koja će sudionici okupljanja nositi ili upotrebljavati (transparente, zastave, maske, pirotehnička sredstva, vozila, glazbene instrumente, zvona, itd.).⁶⁸ Prema stajalištu Venecijanske komisije i OSCE-a/ODIHR-a, predmete poput navedenih sudionici obično na okupljanje donesu spontano, te izuzev podataka o vozilima i pirotehničkim sredstvima, koji su važni iz sigurnosnih razloga, policijskim tijelima takve informacije nisu nužne za pripremu osiguranja mirnog tijeka okupljanja.⁶⁹ Iz odredbi o sadržaju prijave okupljanja nužno je izbaciti informacije o redarima⁷⁰, programu ili ciljevima okupljanja⁷¹, kao i podatke o očekivanom broju sudionika⁷². Takve iscrpne liste informacija u prijavi okupljanja nisu sukladne preporukama značajnih međunarodnih tijela u ovoj oblasti.

Dodatna obveza na strani organizatori predviđena je u onim zakonima o javnom okupljanju koji sadrže odredbe o dopuni i/ili izmjeni sadržaja prijave⁷³, a prema kojim se svaka izmjena sadržaja prijave okupljanja (poput promjene lokacije ili vremena održavanja) treba smatrati potpuno novom prijavom.⁷⁴ Takvo rješenje je previše opterećujuće za organizatore okupljanja, te ih može obeshrabriti od prilagođavanja dodatnim zahtjevima nadležnih tijela⁷⁵, ali i od održavanja okupljanja uopće.

e) Rokovi za prijavu okupljanja

U izvješćima Posebnog izvjestitelja se navodi kako bi organizatorima okupljanja

trebalo omogućiti da nadležna tijela obavijeste o okupljanju na najjednostavniji i najbrži način.⁷⁶ U Smjernicama Venecijanske komisije i OSCE-a preporučuje se da rok za prijavu održavanja okupljanja ne bude nepotrebno dug u odnosu na dan održavanja okupljanja, navodeći prihvatljivim period od „nekoliko dana ranije“. Dalje se, pozivanjem na praksu Europskog suda za ljudska prava, navodi da bi rokovi trebali biti dovoljno dugi kako bi nadležna tijela imala dovoljno vremena na raspolaganju za nužne pripreme u cilju omogućavanja okupljanja.⁷⁷ S druge strane, Posebni izvjestitelj je iznio mišljenje da se zahtjev za prijavu okupljanja šest dana prije njegovog održavanja može smatrati predugim rokom u ovom kontekstu⁷⁸.

Zakoni o javnom okupljanju u BiH predviđaju dvije vrste rokova za prijavu održavanja okupljanja u ovisnosti o redovnim ili izvanrednim okolnostima koje čine kontekst okupljanja. U tom smislu, redovni rokovi se u većini zakona svode na prijavu održavanja okupljanja nadležnoj policijskog postaji najkasnije pet dana prije njegovog održavanja⁷⁹. Zakoni o javnom okupljanju Tuzlanskog i Zeničko-dobojskog kantona te Hercegbosanske županije⁸⁰ zahtijevaju podnošenje prijave sedam dana unaprijed. Najkraće rokove predviđaju zakoni o javnom okupljanju Kantona Središnja Bosna (dva dana prije održavanja okupljanja⁸¹) i Hercegovačko-neretvanske županije (tri dana prije održavanja okupljanja⁸²).

Rok za prijavu održavanja okupljanja koji se primjenjuje u slučaju izvanrednih okolnosti iznosi 48 sati ili u slučaju Zakona o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona 72 sata prije održavanja okupljanja⁸³. Izvanredne okolnosti, odnosno naročito opravdani razlozi, koji su preduvjet za primjenu ovih kraćih rokova, uglavnom nisu detaljnije definirane u zakonskom okviru slobode okupljanja u BiH.⁸⁴

Prema stručnoj procjeni Venecijanske komisije i OSCE-a rokovi za podnošenje prijave okupljanja u BiH uglavnom su sukladni međunarodnim standardima, uz izuzetak rješenja iz zakona o javnom okupljanja Tuzlanskog i Zeničko-dobojskog kantona te Hercegbosanske županije.⁸⁵ Bilo bi uputno uskladiti rokove iz zakona o javnim okupljanjima, kako bi građani koji namjeravaju organizirati mirna okupljanja i javne proteste imali jednako vrijeme na raspolaganju za nužne pripreme. S tim u vezi, vjerovatno bi optimalno rješenje bilo obavijestiti nadležna tijela o održavanju okupljanja pet (5) dana unaprijed, što je propisano u većini zakona na snazi u BiH.

6

PROSTOR ZA ODRŽAVANJE OKUPLJANJA

Mogućnost da organizatori sami odaberu mjesto na kojem će njihova poruka najviše odjeknuti je u srži slobode okupljanja, stoga je svrha samog okupljanja vrlo često povezana sa specifičnom lokacijom. Međunarodni standardi upravo naglašavaju da organizatori imaju pravo odabrati lokaciju ili rutu održavanja okupljanja na javno pristupačnim mjestima – uključujući javne parkove, trgove, ulice, ceste, avenije, pločnike, te otvorena područja u blizini zgrada u javnom vlasništvu i sl.⁸⁶ Osim toga, sloboda okupljanja uključuje i pravo da se okupljanje održi u vidokrugu ciljne publike, jer bi promjena mjesta okupljanja tu slobodu u ozbiljnoj mjeri mogla ugroziti.

Zakonski okvir u BiH je općenito suviše restriktivan u pogledu prostora na kojem se okupljanja mogu održavati, te ne pridaje dovoljan značaj onoj lokaciji koju su organizatori imali na umu prilikom organiziranja javnog okupljanja.⁸⁷

U odredbama zakona o javnom okupljanju u BiH, prostor za održavanje okupljanja podrazumijeva mjesto koje je pristupačno i prikladno te na kojem okupljanje građana ne dovodi do ugrožavanja prava i sloboda drugih osoba, javnog morala, zdravlja i sigurnosti ljudi, imovine, niti do ometanja javnog prometa⁸⁸. Venecijanska komisija i OSCE/ODIHR su još 2010. godine u svom Zajedničkom mišljenju o Zakonu o javnom okupljanju Kantona Sarajevo iznijeli stanovište da je prostor za održavanje okupljanja nedovoljno precizno definiran kao „pristupačno“ i „prikladno“ mjesto, te na osnovi posljedica koje održavanje okupljanja može imati na druge istovremene aktivnosti⁸⁹, jer se takvim formulacijama otvara prostor za potencijalno arbitrarne odluke nadležnih tijela u smjeru zabrane održavanja okupljanja građana⁹⁰. Kako povod za spomenutu kritiku iz 2010. nije izmijenjen do danas, u nedavno objavljenom Zajedničkom mišljenju Venecijanske komisije i OSCE-a/ODIHR-a o zakonskom okviru slobode okupljanja u BiH (uključujući i ostale županijske zakone o javnom okupljanju, te zakone Republike Srpske i Brčko distrikta BiH), ponovljen je apel za uklanjanje spornih odredbi iz svih zakona koje se referiraju na „pristupačna“ i „prikladna“ mjesta kao lokacija na kojima se okupljanja mogu održati. Osim toga, u tom Zajedničkom mišljenju je naglašeno kao neminovno da okupljanja poremete javne aktivnosti na neki način, ali da to ne bi trebalo rezultirati zabranom okupljanja čak ni onda kad postoji stvarna ili potencijalna opasnost od ometanja javnog prijevoza i nemogućnosti policijskih tijela da osiguraju normalan tijek prijevoza.⁹¹

Iz perspektive međunarodnih standarda su također neprihvatljive i odredbe kojima se daje ovlast općinskim/gradskim vijećima⁹², odnosno tijelima lokalne samouprave⁹³ ili gradonačelniku na prijedlog načelnika policije⁹⁴ da utvrde listu lokacija na kojima se okupljanja mogu održati.⁹⁵ Takva regulativa nužno vodi iznimno restriktivnim rješenjima. Na primjer, Odluka o određivanju prostora za održavanje javnih skupova na području opštine Banja Luka⁹⁶ određuje tek dvije lokacije koje su „pristupačne“ i „prikladne“ za održavanje okupljanja u ovoj općini.⁹⁷

Praksa je pokazala i da se tijela lokalne samouprave, ali i pravna osobe koje su u vlasništvu pojedinih javnih površina, koriste i „sivim zonama“ iz drugih zakona i podzakonskih akata za proizvoljno ograničavanje slobode okupljanja pojedinim skupinama. U tom smislu, ključno je osvrnuti se na odredbe Zakona o privremenom korišćenju javnih površina na području Kantona Sarajevo⁹⁸ čije su odredbe u praksi imale implikacije na lokaciju održavanja okupljanja. U tom zakonu su, između ostalog, definirane javne površine koje se mogu privremeno koristiti, kao i njihova namjena, te uvjeti i način korištenja. Kada je Zakon o privremenom korišćenju javnih površina na području Kantona Sarajevo usvajan, nije bilo zakona o javnom okupljanju na snazi, pa javna okupljanja i protesti nisu eksplicitno ni navedeni kao jedna od namjena za privremeno korištenje javnih površina. Ova praznina se međutim mogla popuniti naknadnim izmjenama i dopunama Zakona o privremenom korišćenju javnih površina. Naime, tim je zakonom prema njegovom trenutnom sadržaju predviđena mogućnost privremenog korištenja javnih površina za održavanje kulturnih, zabavnih, sportskih, humanitarnih i drugih manifestacija.⁹⁹ Održavanje takvih manifestacija (usmjerenih na ostvarivanje profita, ali i onih koje to nisu), kao i javnih okupljanja i protesta, trenutno je regulirano istim zakonom o javnom okupljanju.

Zakonom o privremenom korišćenju javnih površina na području Kantona Sarajevo propisuje se kako je za privremeno korištenje javnih površina nužno pribaviti suglasnost nadležnog općinskog tijela.

Osim sive zone koju je omogućio izostanak referiranja Zakona o privremenom korišćenju javnih površina na mirna okupljanja i proteste, prostor za arbitrarnost u postupanju može se javiti i uslijed specifičnih aranžmana koje nadležno općinsko tijelo uspostavi s vlasnikom povodom privremenog korištenja javne površine, prema kojem se, na primjer, kada je u pitanju Trg djece Sarajeva zahtijeva da organizator pribavi i suglasnost vlasnika nekretnine, odnosno BBI Real Estate d.o.o. Vlasnik nekretnine je, time, stavljen u poziciju u kojoj može odbiti izdavanje navedene suglasnosti zbog vlastitih uvjerenja koja nisu sukladna uvjerenjima koja se namjeravaju propagirati na javnom okupljanju. Ovakvo postupanje je podržala i Institucija ombudsmana za ljudska prava BiH, razmatrajući žalbu Sarajevskog otvorenog centra u vezi s navedenom problematikom, istaknuvši da u konkretnom slučaju pravna osoba koja je vlasnik nekretnine (BBI Real Estate d.o.o.) odbijanjem davanja suglasnosti nije prekoraciila ovlasti koje joj pripadaju na osnovi vlasništva nad nekretninom koja se ima smatrati privatnim prostorom.¹⁰⁰ Međutim, lokacija o kojoj je riječ, iako u privatnom vlasništvu, inače je javno dostupna površina, odnosno trg, a ne odvojen i teško pristupačan prostor. Također, ovakva praksa podrazumijeva više tijela koja sudjeluju u odlučivanju o načinu ostvarivanja prava na slobodu okupljanja: pored ministarstva unutarnjih poslova kojem se okupljanje mora prijaviti, u donošenje odluke su uključeni nadležno općinsko tijelo i vlasnik nekretnine na kojoj se okupljanje namjerava održati.

Zatim, veći broj zakona koji reguliraju održavanje javnih okupljanja u BiH sadrži i iscrpne liste lokacija na kojima se okupljanja ne mogu održavati¹⁰¹, npr. u blizini bolnica na način da okupljanje ometa pristup vozilima hitne pomoći i remeti mir bolesnicima,

u blizini dječjih vrtića, osnovnih i srednjih škola, dok u njima borave djeca i učenici.¹⁰² Ovakva zakonska rješenja su problematična iz perspektive međunarodnih standarda, jer podrazumijevaju apsolutnu zabranu održavanja okupljanja na lokacijama koje su inače dostupne za održavanje okupljanja i ne dozvoljavaju procjenu svakog pojedinačnog slučaja.¹⁰³ Dakle, mogu postojati legitimni razlozi za zabrinutost da će okupljanja na pojedinim lokacijama potencijalno dovesti do nekih smetnji, ali to treba procijeniti za svaki pojedinačni slučaj. Nadležna tijela bi uvijek trebala razmotriti korake koji vode do osiguravanja okupljanja, uz minimiziranje potencijalnih rizika, a ne prosto zabraniti sva okupljanja na određenim lokacijama.¹⁰⁴

Brojni zakoni u BiH također zabranjuju održavanje okupljanja u nacionalnim parkovima i zaštićenim parkovima prirode, osim ako okupljanja imaju za cilj unapređenje zaštite prirode i čovjekove okoline te obilježavanje važnih povijesnih datuma¹⁰⁵. Čini se da ni ovakva rješenja nisu sukladna standardima i preporukama vezanim za ograničenja povodom sadržaja poruke koja se okupljanjem želi prenijeti¹⁰⁶.

Pojedini zakoni o javnom okupljanju u BiH sadrže i odredbe kojima se zabranjuje održavanje okupljanja u blizini objekata koji se posebno osiguravaju¹⁰⁷, te restrikciju osnažuju rješenjem da se okupljanje u tom slučaju smije održati samo na udaljenosti koju procijeni policijsko tijelo nadležno za osiguranje tog objekta¹⁰⁸. Ovakve odredbe su problematične ne samo zbog sveobuhvatne prirode takvih ograničenja, koja zanemaruje komunikacijsku svrhu slobode okupljanja i ne uzima u obzir okolnosti svakog konkretnog slučaja, već i zbog potencijalnog diskrecijskog djelovanja policijskih tijela u procjenjivanju dozvoljene udaljenosti za okupljanje. Također, kako se naglašava i u jednoj od analiza problematike javnih okupljanja u BiH, dodatnu zabrinutost izaziva činjenica što zakoni u BiH, izuzev Zakona o javnom okupljanju Hercegbosanske županije¹⁰⁹, ne preciziraju koji se to objekti posebno osiguravaju (državne institucije, javne ustanove ili poduzeća, banke, pošte, itd.)¹¹⁰.

Pored toga, prema zakonskom okviru slobode okupljanja u BiH, javne ceste, ali i druga mjesta na kojima bi se moglo ozbiljnije poremetiti kretanje i rad većeg broja građana, ne smatraju se prikladnim prostorom za okupljanje. Ovakve odredbe ne uzimaju u obzir međunarodne smjernice prema kojima privremena ometanja prometa nisu sama po sebi dovoljan razlog za nametanje ograničenja okupljanju.¹¹¹

Zakoni o javnom okupljanju u BiH uglavnom propisuju i da se povorke ili okupljanja u pokretu mogu odvijati samo neprekinutim kretanjem, osim na mjestu polaska i završetka povorke¹¹². Ovakvo rješenje je prema međunarodnim smjernicama suviše restriktivno jer bi se razumno moglo očekivati da povorka napravi stanku tijekom kretanja kako bi sudionici, na primjer, poslušali govornika na dijelu rute koji ne predstavlja ni polazište ni završetak.¹¹³ Ova preporuka Venecijanske komisije i OSCE-a/ODIHR-a je usvojena prilikom izrade Zakona o mirnom okupljanju Brčko distrikta BiH, kojim je predviđeno da se okupljanja mogu odvijati u pokretu, i to kretanjem sudionika u određenom prostoru, i kretanjem i zaustavljanjem sudionika na određenim mjestima između mjesta polaska i mjesta završetka kretanja.¹¹⁴

7

VRIJEME ODRŽAVANJA OKUPLJANJA

Mogućnost organizatora da izaberu kada će organizirati okupljanje još je jedna ključna karakteristika prava na slobodu mirnog okupljanja jer je vrijeme održavanja okupljanja najčešće od suštinskog značaja za poruku koju sudionici žele poslati svojim protestom u vidu neposredne reakcije na neki događaj/pojavu ili obilježavanja povijesno značajnog događaja.¹¹⁵

U tom smislu pažnju zavređuju odredbe zakona o javnom okupljanja Tuzlanskog i Zeničko-dobojskog kantona, koje ograničavaju mogućnost održavanja javnih okupljanja u ovim županijama isključivo u periodu između 08:00 i 22:00.¹¹⁶ Kao i kod ograničenja nametnutih u pogledu prostora za održavanje okupljanja, međunarodni standardi povodom ovih restrikcija nalažu da bi se umjesto opće zabrane trebale uzeti u obzir okolnosti svakog konkretnog slučaja¹¹⁷. Stoga ovakva sveobuhvatna zabrana javnog okupljanja, osim u točno određenom periodu dana, nije sukladna konkretnoj preporuci.

8

PRAVO NA DJELOTVORAN PRAVNI LIJEK / PRAVNA ZAŠTITA

Kako bi organizatori okupljanja mogli uživati pravovremenu i djelotvornu pravnu zaštitu u slučaju nerazmjernih, arbitrarnih ili nezakonitih ograničenja na ostvarivanje prava na slobodu okupljanja, nužno je da u zakonskim odredbama budu jasno navedeni svi proceduralni aspekti od značaja za ovu oblast, kao što su rokovi za prijavu okupljanja, razlozi za restrikcije, kao i mogućnost, način i uvjeti podnošenja žalbe na te restrikcije, uključujući i referiranje na tijela koja odlučuju o restrikcijama i o eventualnim žalbama organizatora¹¹⁸. U kontekstu zakonskog okvira u BiH važno je naglasiti da Zakon o javnom okupljanju Hercegovačko-neretvanskog kantona u svom tekstu uopće ne sadrži odredbe o postupku žalbe na rješenje nadležnog tijela, što je suprotno Smjernicama Venecijanske komisije i OSCE-a/ODIHR-a.

Često je vrijeme održavanja okupljanja ključalno za poruku koja se njime želi prenijeti. Stoga je najvažnije jamstvo djelotvornosti pravnog lijeka zakonski jasno propisana obveza nadležnim tijelima da donesu odluku po žalbi organizatora prije vremena održavanja planiranog okupljanja¹¹⁹. Međunarodni standardi također nalažu da je nužno omogućiti i podnošenje žalbe neovisnom sudu na rješenje nadležnog tijela uprave ili šutnju administracije,¹²⁰ a taj postupak također treba biti okončan prije datuma planiranog okupljanja¹²¹.

Zahtjev za rješavanjem žalbenih postupaka prije održavanja okupljanja podrazumijeva i nužnost pozivanja na žurnost postupka i prioritarno rješavanje tih žalbi u zakonskom okviru¹²².

Ukoliko nadležna tijela propuste pravovremeno reagirati na podnesenu prijavu okupljanja, čak i ako postoji legitimna potreba za nametanjem ograničenja na održavanje okupljanja, organizatori bi trebali biti u prilici nastaviti s planiranim aktivnostima u vezi s okupljanjem, te se na njih ne bi trebao negativno odraziti propust nadležnih tijela.¹²³

Odredbe o pravnoj zaštiti i postupku u slučaju ograničenja slobode okupljanja odnose se na rok u kojem su nadležna tijela dužna donijeti rješenje o eventualnom ograničenju, na mogućnost organizatora da podnesu žalbu na to rješenje i rok u kojem to mogu učiniti, i konačno na rok u kojem nadležna tijela moraju donijeti odluku po žalbi organizatora. Kako bi se osiguralo žurno postupanje nadležnih tijela, navedeni rokovi bi trebali biti određeni uzimajući u obzir datum i termin održavanja okupljanja. Naime, kompletna procedura od donošenja rješenja o zabrani do odlučivanja po žalbi treba biti provedena na vrijeme kako bi organizatori mogli nastaviti s planiranjem održavanja okupljanja, ili kako bi imali na raspolaganju dovoljno vremena da obavijeste javnost o eventualnom odgađanju ili otkazivanju javnog okupljanja.

Prema aktualnom zakonodavstvu u Bosni i Hercegovini, policijska tijela su obvezna donijeti rješenje o zabrani održavanja okupljanja najkasnije 48 sati¹²⁴, a iznimno 24 sata prije održavanja okupljanja¹²⁵. Izuzetak predstavlja Zakon o javnom okupljanju

Bosansko-podrinjskog kantona, koji ne predviđa rok za donošenje ovog rješenja, što nije sukladno međunarodnim preporukama koje jasno nalažu da bi zakonski okvir trebao utvrditi rokove unutar kojih nakon prijave okupljanja nadležna tijela mogu istaći eventualna ograničenja povodom održavanja okupljanja.¹²⁶ Venecijanska komisija i OSCE/ODIHR su ocijenili spornim i odredbe iz svih ostalih zakona o javnom okupljanju u kojima je postavljen 48-satni, odnosno 24-satni rok za odlučivanje o zabrani održavanja okupljanja, jer njihova formulacija ne pretpostavlja promptnu reakciju nadležnih tijela ukoliko primijete postojanje osnove zbog koje je okupljanje moguće zabraniti.¹²⁷

Organizatori su uglavnom u mogućnosti izjaviti žalbu na rješenje u roku od 24 sata po njegovom prijemu¹²⁸ ili u slučaju Zakona o mirnom okupljanju BD BiH u roku od 24 sata prije održavanja okupljanja.¹²⁹ U izuzetnim slučajevima žalbe na rješenje se mogu izjaviti u roku od 12 sati¹³⁰, dok u Republici Srpskoj rok za izjavu žalbe nije određen.¹³¹ Prema Zakonu o javnim okupljanjima Županije Središnja Bosna, organizatori mogu izjaviti žalbu u roku od osam dana od prijema rješenja.¹³² Problem s kraćim rokovima za žalbu je, prema zapažanjima Venecijanske komisije i OSCE-a/ODIHR-a, što se oni primjenjuju i kada se rješenje o zabrani donese tjednima prije najavljenog okupljanja. Time se pred organizatore, koji najčešće okupljanja organiziraju na volonterskoj osnovi, stavlja zahtjevan zadatak pisanja žalbi u tako kratkom roku. Zbog toga se preporučuje da rokovi za podnošenje žalbi ni ne budu specificirani u zakonima.¹³³

O žalbi na rješenje nadležna tijela su obvezna donijeti odluku i dostaviti je podnositelju u roku od najmanje 24 sata nakon prijema žalbe¹³⁴, odnosno izuzetno u roku od 12 sati nakon prijema žalbe¹³⁵, ili u roku od 12 sati prije održavanja okupljanja¹³⁶. Rok za odlučivanje po žalbi nije utvrđen jedino u Zakonu o javnim okupljanjima Županije Središnja Bosna, što nije sukladno međunarodnim standardima.¹³⁷

Zakonske odredbe o žalbenom postupku ne slijede u potpunosti načelo presumpcije u korist održavanja okupljanja. Naime, svi zakoni o javnom okupljanju propisuju da žalba na rješenje ne odlaže njegovo izvršenje¹³⁸, što implicira i nemogućnost eventualnog donošenja privremene mjere koja bi mogla dozvoliti održavanje okupljanja, a time i potencijalnu nedjelotvornost ovog pravnog lijeka¹³⁹. Samo zakoni o javnom okupljanju Tuzlanskog i Zeničko-dobojskog kantona te Republike Srpske navode da se okupljanje može održati ukoliko tijelo koje odlučuje o žalbi ne donese odluku u utvrđenom roku¹⁴⁰, što je sukladno međunarodno prihvaćenim standardima.¹⁴¹

Uvidom u zakonski okvir slobode okupljanja u BiH može se zaključiti da organizatorima okupljanja nije u potpunosti zajamčeno pravo na djelotvoran pravni lijek. Pored navedenih neusklađenosti s međunarodnim standardima i dobrom praksom u ovoj oblasti, važno je skrenuti pažnju i na činjenicu da u pojedinim zakonima nedostaju odredbe koje kao posljednje sredstvo pravne zaštite predviđaju pravo žalbe neovisnom sudu, odnosno mogućnost pokretanja upravnog spora pred nadležnim sudovima¹⁴². Sukladno mišljenju značajnih međunarodnih tijela, ovakvo rješenje ne jamči potpuno neovisan žalbeni postupak, jer je u tim zakonima drugostupanjsko tijelo odlučivanja zapravo samo viša instanca u istom nadležnom tijelu (ministarstvo unutarnjih poslova)¹⁴³.

9

POZITIVNA OBEVEZA DRŽAVE DA OSIGURA MIRNO OKUPLJANJE I DUŽNOSTI ORGANIZATORA

Već i letimičnim pregledom zakonskog okvira slobode okupljanja u BiH može se zaključiti da je organizatorima okupljanja (ali i redarima, i drugim sudionicima u organizacijskom smislu) suštinski nametnuta odgovornost za segmente koji prema značajnim domaćim propisima, ali i međunarodnim standardima, spadaju u nadležnost policijskih tijela.¹⁴⁴

Pozitivna obveza države, odnosno nadležnih policijskih tijela, da zaštiti i osigura održavanje javnih okupljanja u zakonskim tekstovima predviđena je tek uopćeno, dok su u nerazmjerno većem obujmu naglašene obveze i odgovornosti organizatora, voditelja i redara okupljanja.

U većini zakona je eksplicitno predviđena dužnost nadležnih policijskih tijela da spriječe ometanje ili onemogućavanje održavanja mirnog okupljanja koje se odvija sukladno zakonu¹⁴⁵, te da osiguraju javni red i mir na prostoru koji se nalazi neposredno uz mjesto održavanja mirnog okupljanja.¹⁴⁶ U Zakonu o mirnom okupljanju Brčko distrikta BiH je navedeno da Policija Brčko distrikta BiH, u suradnji s ostalim tijelima javne uprave, obavlja poslove zaštite sigurnosti osoba i imovine, zaštite ljudskih prava i sloboda te posebnih manjinskih prava i sloboda drugih osoba, zaštite zdravlja i druge poslove koji se odnose na osiguravanje mirnog okupljanja.¹⁴⁷

Zakon o javnom okupljanju Hercegovačko-neretvanskog kantona pozitivnu obvezu nadležnih tijela da osiguraju održavanje okupljanja postavlja tek u okviru izuzetka, i to u slučaju neprimjerenosti mjera osiguranja koje predloži organizator, i posebnog značaja javnog okupljanja za Hercegovačko-neretvansku županiju ili jedinicu lokalne samouprave.¹⁴⁸ Ovakva distinkcija između okupljanja koja su od značaja za administrativnu jedinicu na čijem teritoriju se okupljanje održava i onih koji nisu od takvog značaja predstavlja mogućnost policijskih tijela da ograničavaju pravo na slobodu mirnog okupljanja, na primjer, u slučaju neslaganja vlasti s porukom koju demonstranti žele poslati okupljanjem, što je apsolutno neprihvatljivo iz perspektive međunarodnih standarda.¹⁴⁹

S druge strane, odgovornosti organizatora, voditelja i redara su daleko brojnije, i one, pored obvezne prijave okupljanja o kojoj je bilo više riječi u petom poglavlju ovog izvješća, podrazumijevaju odgovornost za štetu koju počine druge osobe¹⁵⁰, dužnost čuvanja javnog reda i mira¹⁵¹, kao i obvezu osiguranja odgovarajućih mjera medicinske i protupožarne zaštite¹⁵². Pojedini zakoni propisuju kao obvezu organizatora i osiguranje da sudionici okupljanja nisu naoružani i ne čine štetu¹⁵³ te dužnost čišćenja mjesta na kojem se okupljanje održalo¹⁵⁴.

Zakoni o javnom okupljanju koji sadrže odredbe o odgovornosti za štetu propisuju da su organizatori okupljanja odgovorni za štetu koju počine druge osobe na okupljanju prema pravilima objektivne odgovornosti¹⁵⁵, odnosno sama činjenica nastanka štete povlači odgovornost organizatora, čak iako oni tu štetu nisu prouzrokovali. Zakon o javnom okupljanju Županije Posavske se u pogledu odgovornosti organizatora okupljanja za štetu poziva na Zakon o obligacionim odnosima¹⁵⁶, koji propisuje da za štetu nastalu na, između ostalog, javnoj demonstraciji, odgovara društveno-politička zajednica čija su tijela po važećim propisima bila dužna spriječiti takvu štetu¹⁵⁷, odnosno u ovom slučaju organizatori, koji su Zakonom o javnom okupljanju obavezani osigurati red i mir na okupljanju te poduzeti mjere kako sudionici okupljanja ne bi činili nikakvu štetu.¹⁵⁸

Ovakvi oblici odgovornosti za štetu drugog anisusukladni međunarodnim preporukama¹⁵⁹. Oni za posljedicu mogu imati ugrožavanje slobode mirnog okupljanja izraženo kroz obeshrabrivanje organizatora da se uopće upuste u proces organizacije javnih okupljanja i protesta, a sve to zbog rizika od odgovornosti za štetu na koju nisu mogli utjecati. Za nanesenu štetu bi trebale odgovarati one osobe koje štetu počine, a ne organizatori okupljanja, koji su, prema međunarodnim smjericama, obično dužni samo poduzeti razumne napore u osiguravanju mirnog karaktera okupljanja.¹⁶⁰

Odredbama zakona o javnom okupljanju u BiH također se zahtijeva da organizatori okupljanja odrede voditelja okupljanja te redare i redarske službe za održavanje reda na skupovima¹⁶¹. Iako se ne može poreći da bi prisutnost redara mogla biti korisna na okupljanjima u kontekstu pružanja pomoći u logističkim aspektima pripreme i u tijeku okupljanja, organizatori bi u okviru svoje slobode okupljanja trebali imati pravo i ne opredijeliti se za formalnu strukturu u organizaciji i održavanju okupljanja. Zbog toga određivanje redara i voditelja okupljanja ne bi trebala biti zakonom propisana obveza organizatora, već njihovo diskrecijsko pravo¹⁶², slično rješenju predviđenom u tekstu novog Zakona o mirnom okupljanju Brčko distrikta BiH. Ovim zakonom je organizatorima ostavljena mogućnost da, u ovisnosti o potrebi, odnosno složenosti okupljanja i procijenjenom broju sudionika, imenuju voditelja javnog okupljanja i angažiraju redarsku službu.¹⁶³

Ukoliko se organizatori ipak odluče za angažiranje redara na okupljanju, oni ne bi trebali predstavljati zamjenu za policijske službenike, koji su odgovorni za održavanje javnog reda i mira.

Trenutnim zakonskim rješenjima, redarima je nametnuta dužnost zaštite sudionika i imovine koja se nalazi na prostoru održavanja okupljanja¹⁶⁴, obveza kontrole i pregleda osoba koje ulaze na prostor gdje se okupljanje održava¹⁶⁵, obveza da potencijalno sumnjive ili opasne sudionike okupljanja odmah prijave ili predaju policijskom službeniku¹⁶⁶, obveza zabrane ulaska u prostor održavanja okupljanja osobi za koju procijeni da bi mogla narušavati javni red i mir¹⁶⁷, obveza usmjeravanja kretanja sudionika okupljanja¹⁶⁸ te obveza udaljavanja osobe koja naruši javni red i mir tijekom okupljanja¹⁶⁹. Naglasak na organizatore i redare u ovom domenu dodatno podcrtava činjenica da veći-

na zakona sadrži odredbu prema kojoj je redar obavezan pružiti policijskom službeniku podatke o osobi koja je narušila red i mir.¹⁷⁰

Dužnosti redara prema Zakonu o mirnom okupljanju Brčko distrikta BiH u najvećoj su mjeri usklađene s međunarodnim preporukama u ovoj oblasti i one obuhvaćaju usmjeravanje kretanja sudionika, pružanje nužnih informacija sudionicima okupljanja, ostvarivanje i održavanje kontakta i suradnje s predstavnicima policijskih tijela o svim pitanjima od interesa za nesmetano održavanje mirnog okupljanja i sigurnosti sudionika te, po potrebi, prenošenje naređenja policijskih službenika sudionicima mirnog okupljanja.¹⁷¹

U Zajedničkom mišljenju Venecijanske komisije i OSCE-a/ODIHR-a o zakonskom okviru koji uređuje javna okupljanja u BiH posebno je naglašeno da organizatori okupljanja, kao ni redari, nisu policijski službenici, te ne bi zakonima trebali biti prisiljeni obavljati navedene zadatke¹⁷². Održavanje javnog reda i mira i održavanje samog okupljanja su u nadležnosti policijskih tijela¹⁷³, koja ne mogu preusmjeriti odgovornost za te poslove (uključujući i, na primjer, poduzimanje mjera medicinske zaštite i zaštite od požara¹⁷⁴) na organizatore okupljanja.¹⁷⁵

Zakoni o javnom okupljanju u BiH predviđaju i mogućnost da organizatori poslove osiguranja reda i mira na okupljanju povjere agencijama za osiguranje osoba i imovine.¹⁷⁶ Zakonima o agencijama i unutarnjim službama za zaštitu ljudi i imovine Federacije BiH i Republike Srpske propisano je da ove agencije ne mogu imati policijske ovlasti niti mogu obavljati poslove osiguranja osoba i imovine koji su u nadležnosti ministarstava unutarnjih poslova na teritoriju Republike Srpske i županija u Federaciji BiH.¹⁷⁷

Za razliku od redara koji su fizičke osobe, najčešće i volonterski angažirane u pružanju potpore nesmetanom održavanju javnog okupljanja, osobe koje profesionalno obavljaju poslove fizičkog osiguranja, zaposlene u agencijama za osiguranje osoba i imovine, imaju zakonske ovlasti da utvrde identitet osoba koje ulaze u prostor okupljanja, nareda osobama udaljavanje od navedenog objekta ili im zabrane pristup, zadrže sumnjive osobe do dolaska policijskih tijela, izvrše pregled prostora na kojem se okupljanje održava¹⁷⁸. U svakom slučaju, ni angažiranje agencija za potrebe održavanja reda i mira na okupljanju ne može lišiti policijska tijela njihove obveze da osiguraju održavanje okupljanja.¹⁷⁹

Dodatna dužnost organizatora propisana je odredbom Zakona o javnim okupljanjima Županije Središnja Bosna, a riječ je o obvezi da u roku od 24 sata nakon održavanja okupljanja pospremi mjesto održavanja okupljanja, popravi sva oštećenja te u roku od tri dana ukloni sav istaknuti promidžbeni materijal.¹⁸⁰ Ovakvo rješenje je u suprotnosti s međunarodnim standardom prema kojem se ne može na organizatore okupljanja prebaciti odgovornost javnih vlasti za određene usluge kao što su osiguranje okupljanja, medicinska pomoć, te sanitarne i sigurnosne usluge, npr. čišćenje ulica.¹⁸¹

10

ZABRANA ODRŽAVANJA I PREKID OKUPLJANJA

Kao i gotovo sva druga prava zaštićena katalogom iz Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, pravo na slobodu mirnog okupljanja nije apsolutno i podliježe ograničenjima. Sukladno načelu zakonitosti, moguće ga je ograničiti isključivo na osnovi zakona, a radi ostvarivanja nekog od sljedećih legitimnih ciljeva: „državne sigurnosti ili javnog reda i mira, radi sprječavanje nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštita prava i sloboda drugih.“¹⁸² Osim toga, ograničenje prava na slobodu mirnog okupljanja mora biti razmjerno cilju u čiju svrhu je i određeno¹⁸³. Zbog toga bi bilo poželjno izbjeći zakonske definicije, odredbe ili procedure koje izravno ili neizravno sprečavaju ili ometaju mirna okupljanja. Ovakav pristup je podržao i Visoki povjerenik Ujedinjenih naroda za ljudska prava, koji je naglasio da upravo dozvoljavanje održavanja okupljanja smanjuje rizik od rasta tenzija i nasilja u društvu.¹⁸⁴

Sukladno navedenom, zabrana održavanja okupljanja i rastjerivanje sudionika bi trebale biti posljednje mjere koje se provode samo ukoliko manje restriktivna mjera ne bi ostvarila svrhu koju su policijska tijela imala na umu prilikom zaštite drugih značajnih interesa.¹⁸⁵ Prema međunarodnim standardima, sveobuhvatna zakonska ograničenja, koja, na primjer, zabranjuju održavanje svih okupljanja u određeno vrijeme ili na određenom mjestu, mogu se smatrati razmjernim, jer ne uzimaju u obzir sve okolnosti konkretnog slučaja¹⁸⁶. Kako je Posebni izvjestitelj UN-a naglasio: „sveobuhvatna ograničenja su po svojoj prirodi nerazmjerne i diskriminatorne mjere, one utječu na sve građane koji žele ostvarivati svoje pravo na slobodu mirnog okupljanja.“¹⁸⁷

Zajednička karakteristika gotovo svih zakona o javnim okupljanjima u BiH su brojne predviđene mogućnosti policijskih tijela da se umiješaju u tijek okupljanja, prekinu ih ili zabrane njihovo održavanje (uključujući i okupljanja mirnog karaktera), uslijed čega mogu donijeti diskrecijske odluke kojima se okupljanja prekidaju na osnovi nesigurnih i dvosmislenih kriterija¹⁸⁸. Veći broj zakona, kroz odvojene odredbe, regulira zabranu održavanja i prekid okupljanja te uglavnom propisuje identične razloge za obje mjere uplitanja u slobodu mirnog okupljanja.¹⁸⁹

Razlozi za zabranu i prekid održavanja okupljanja su u zakonskom okviru u BiH mnogobrojni, i uključuju slučajeve: kada organizatori podnesu nepotpune prijave okupljanja ili okupljanja prijave nepravovremeno¹⁹⁰; kada organizatori ne poduzmu na vrijeme dodatne mjere osiguranja¹⁹¹; kada redari ne osiguraju javni red¹⁹²; kada se okupljanje održava na prostoru koji nije prikladan za održavanje javnog okupljanja ili je zabranjen kao lokacija okupljanja¹⁹³; kada postoji stvarni rizik da okupljanje ugrozi javni moral¹⁹⁴; kada okupljanje predstavlja prijetnju ustavnom poretku¹⁹⁵; kada okupljanje ugrožava neovisnost teritorijalnog integriteta¹⁹⁶; kada okupljanja organizira politička stranka, udruga građana ili organizacija kojoj je nadležnom odlukom suda zabranjeno djelovanje¹⁹⁷; kada okupljanje organizira osoba kojoj je sudskom

odlukom zabranjeno posjećivati prostor na kojem se održava okupljanje ili sudjelovati na okupljanju dok ta mjera traje, ili osoba kojoj je zabranjeno javno istupanje¹⁹⁸; kada okupljanje predstavlja ozbiljnu prijetnju zdravlju ljudi i okolini.¹⁹⁹

S obzirom na krucijalni značaj poruke koja se okupljanjem želi poslati na slobodu mirnog okupljanja, vizualni i zvučni sadržaj te poruke se prema međunarodnim standardima može ograničiti samo ukoliko ona sadrži stvarnu prijetnju nasiljem.²⁰⁰ Ograničenja na javna okupljanja mogu se nametnuti i u slučaju govora mržnje te poticanja na nasilje, nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju²⁰¹. Neki zakoni o javnom okupljanju u BiH upravo i navode kao razloge za zabranu održavanja javnog okupljanja „nasilno“ rušenje ili ugrožavanje ustavnog poretka²⁰² ili usmjerenost ciljeva okupljanja na pozivanje i poticanje na „oružani“ sukob ili upotrebu „nasilja“, na kršenje zajamčenih prava i sloboda čovjeka, na nacionalnu, rasnu, vjersku ili drugu „mržnju ili netrpeljivost“²⁰³. Govor mržnje, poticanje na rat, nasilje i mržnju predstavljaju opravdano ograničenje na osnovi sadržaja poruke ukoliko je zabrana okupljanja razmjerna i nužna mjera u konkretnim okolnostima svakog slučaja.²⁰⁴

S druge strane, pojedini zakoni propisuju mogućnost policijskih tijela da zabrane održavanje okupljanja iako nema pozivanja na nasilje ili mržnju, na primjer: ukoliko su okupljanja samo usmjerena na ugrožavanje ustavnog poretka²⁰⁵, rušenje osnova demokratskog uređenja utvrđenih ustavom ili na drugu protuzakonitu promjenu društveno-političkog ili društveno-ekonomskog uređenja²⁰⁶ ili ugrožavanje neovisnosti, suvereniteta i teritorijalnog integriteta²⁰⁷, mira ili ravnopravne međunarodne suradnje²⁰⁸. Venecijanska komisija i OSCE/ODIHR iznijeli su stanovište da ove konkretne formulacije, koje se ne zasnivaju na nasilnom karakteru, krše slobodu govora i okupljanja, jer ne ograničavaju mogućnost zabrane na slučajeve zagovaranja kojim se poziva na ozbiljno nezakonito, nasilno ponašanje.²⁰⁹

Još jedna osnova za zabranu okupljanja, predviđena u gotovo svim zakonima o javnom okupljanju u BiH, jeste postojanje stvarne opasnosti od ugrožavanja sigurnosti ljudi i imovine ili narušavanja javnog reda i mira u većem obujmu tijekom javnog okupljanja²¹⁰. Ni ova formulacija nije ograničena isključivo na slučajeve gdje se sudionici pozivaju na nezakonita postupanja, te kao takva ne odgovara zahtjevu da se pri ograničavanju slobode okupljanja treba voditi pristupom poduzimanja manje restriktivnih mjera kojima se može ublažiti ili spriječiti nastanak potencijalne štete, a koje ne podrazumijevaju odmah zabranu održavanja okupljanja.²¹¹

Široko zastupljena osnova za zabranu okupljanja je i potreba da se spriječi ugrožavanje zdravlja ljudi na zahtjev ministarstava zdravstva²¹². Ovako formulirana osnova za zabranu ostvarivanja prava na slobodu mirnog okupljanja je previše široka, zasnovana na hipotetičkoj prijetnji zdravlju, te je kao takva u neskladu s međunarodnim standardima.²¹³

Javna okupljanja u BiH je moguće zabraniti ili prekinuti i kada nisu prijavljena na vrijeme²¹⁴ ili se održavaju na lokaciji koja nije bila naznačena u prijavi održavanja

okupljanja ili na kojima se okupljanja na osnovi zakona ne mogu održati²¹⁵. Ovakvo rješenje je u više navrata ocijenjeno nerazmjernim ako je karakter okupljanja miran, te je naglašena potreba njegovog uklanjanja iz zakonskih tekstova²¹⁶. Nesklad s međunarodnim standardima u ovoj oblasti je evidentan uzimajući u obzir dužnost nadležnih tijela da poduzmu sve razumne i primjerene mjere kako bi omogućili održavanja okupljanja koja su prijavljena u posljednji trenutak ili spontanih okupljanja koja nisu prijavljena jer predstavljaju žuran odgovor na neku pojavu od društvenog značaja.²¹⁷

To što organizator ne poduzme dodatne mjere osiguranja²¹⁸ ili redari nisu u mogućnosti održati javni red i mir na okupljanju²¹⁹, prema međunarodnim standardima, nisu razlozi za zabranu ili prekid održavanja okupljanja jer je dužnost policijskih tijela osigurati javni red tijekom okupljanja.²²⁰

U nekim zakonima o javnom okupljanju u BiH je kao osnova za ograničenje slobode mirnog okupljanja naveden i javni moral²²¹. Prema Smjernicama Venecijanske komisije i OSCE-a/ODIHR-a, zaštita morala se rijetko promatra kao primjerena osnova za ograničenje slobode okupljanja²²². U načelu, ova osnova se mora promatrati vrlo ograničeno – uz jamstvo da se ne koristi s diskriminatornom namjerom te da joj polazište nisu moralna stanovišta nositelja političke moći.²²³

Pojedini zakoni u BiH sadrže i odredbe kojima se predviđa dužnost policijskih tijela da prekinu okupljanje ako je samo jedan od sudionika naoružan.²²⁴ Međutim, prema Smjernicama Venecijanske komisije i OSCE-a/ODIHR-a, izolirani slučajevi nasilja pojedinih sudionika nisu dostatni za ograničavanje slobode okupljanja mirnih demonstranata, što policijska tijela moraju imati u vidu.²²⁵ S tim u vezi, Venecijanska komisija i OSCE/ODIHR već su na primjeru Zakona o javnom okupljanju u Kantonu Sarajevo ustanovili da je takvo zakonsko rješenje nerazmjerno uplitanje u slobodu mirnog okupljanja, te da bi moguće prihvatljivo rješenje u takvim slučajevima bilo razoružati konkretnu osobu te je eventualno udaljiti s okupljanja²²⁶.

11

SANKCIJE

Osnovna načela, artikulirana u Smjernicama Venecijanske komisije i OSCE-a/ODIHR-a, kojima se treba voditi prilikom razmatranja sankcija koje se organizatorima i drugim sudionicima mirnog okupljanja mogu izreći nakon samog događaja, jesu zakonitost kazne (sankcije moraju biti propisane odgovarajućim zakonima u trenutku održavanja okupljanja) te jasnoća i predvidivost zakonskog teksta.²²⁷ Osim toga, sve sankcije moraju biti razmjerne ozbiljnosti učinjenog prekršaja, što podrazumijeva i propisivanje blažih kazni za slučajeve manje značajnih kršenja zakona.²²⁸ Konkretno, neprijavlivanje okupljanja ne bi trebalo imati za posljedicu izricanje sankcija organizatorima, osim ukoliko je izvjesno da su to s namjerom propustili, što je na nadležnim tijelima da dokažu. Ako iza neprijavlivanja okupljanja stoje razumni razlozi, organizatori okupljanja također ne bi trebali biti odgovorni i kažnjavani za to²²⁹. Posebni izvjestitelj UN-a za slobodu mirnog okupljanja i udruživanja u svojim izvješćima također upozorava na potrebu izbjegavanja propisivanja kaznenih sankcija (novčanih i zatvorskih kazni) – konkretno, zbog propusta organizatora da prijavi okupljanje²³⁰, kako se organizatori budućih okupljanja ne bi demotivirali u svojim namjerama izražavanja prava na slobodu mirnog okupljanja²³¹.

Odredbe koje u zakonima o javnom okupljanju u BiH reguliraju uvjete za izricanje sankcija organizatorima, voditeljima, redarima ili sudionicima okupljanja smatraju se nerazmjernim i uglavnom nepotrebnim prema mišljenju Venecijanske komisije i OSCE-a/ODIHR-a.²³² Nepridržavanje zakonskih uvjeta u pogledu organiziranja i prisustvovanja javnim okupljanjima, kao što je na primjer neprijavlivanje okupljanja²³³, u BiH uglavnom podliježe novčanim kaznama, dok zakoni o javnom okupljanju Kantona Središnja Bosna i Hercegovačko-neretvanske županije predviđaju i kaznu zatvora do 30, odnosno 60 dana.²³⁴ Takve sankcije, imajući u vidu značajne međunarodne standarde Venecijanske komisije i OSCE-a/ODIHR-a, ali i stanovište Posebnog izvjestitelja, nisu razmjerne.²³⁵

Zbog izostanka preciznog međunarodnog standarda o visini prihvatljivih novčanih kazni za prekršaje organizatora, voditelja i redara okupljanja, vrijedi se osvrnuti na mišljenje OSCE-a o Zakonu o javnim okupljanjima Crne Gore, prema kojem je raspon kazne od 500 do 15.000 eura za organizatore okupljanja – pravne osobe zbog neprijavlivanja okupljanja ili njegovog održavanja na mjestima na kojima su zabranjena – pretjeran i nerazmjeran²³⁶. S tim u vezi, i rješenja u pojedinim zakonima u BiH, prema kojima organizatorima okupljanja zbog istih propusta mogu biti izrečene novčane kazne u iznosu do 9000 KM²³⁷, mogu se ocijeniti kao nerazmjerna.

12 ZAKLJUČAK

Oblast reguliranja slobode okupljanja u BiH karakteriziraju brojne razlike i proturječnosti u čak dvanaest (12) zakona o javnim okupljanjima te u velikoj mjeri nesklad s međunarodnim i europskim standardima.

Pregledom bh. zakonskog okvira stječe se dojam da je pravo na slobodu mirnog okupljanja predstavljeno u svjetlu obveza i ograničenja za organizatore i sudionike okupljanja, te poštede policijskih tijela od mnoštva dužnosti koje prema međunarodnim standardima nesumnjivo spadaju u pozitivnu obvezu države da omogući održavanje okupljanja. Pred organizatore se nameću mnogobrojne administrativne i proceduralne prepreke, čija je svrha otežavanje umjesto omogućavanja što lakšeg i djelotvornijeg ostvarivanja prava na slobodu mirnog okupljanja.

Postupak prijave održavanja okupljanja je zahtjevan, uključuje iscrpnu dokumentaciju, potrebu koordinacije s više nadležnih tijela, a ne jamči djelotvornu pravnu zaštitu u slučaju restrikcija nadležnih tijela.

Sumarno zakonski okvir u BiH nije ogledalo najvažnijih načela u reguliranju prava na slobodu mirnog okupljanja – presumpcije u korist održavanja okupljanja, pozitivne obveze države da omogući održavanje okupljanja i razmjernosti mjera kojim se upliće u slobodu mirnog okupljanja sa svrhom koja se želi postići

13

PREPORUKE

Na osnovi analize zakona o javnom okupljanju u BiH, a u svrhu unapređenja zakonskog okvira, formulirane su sljedeće preporuke koje se odnose na različite materijalne i proceduralne aspekte slobode mirnog okupljanja.

Za Parlament Federacije BiH

Nužna je harmonizacija zakona prvenstveno na razini Federacije BiH – i to puštanjem u parlamentarnu proceduru i usvajanjem, na primjer, federalnog zakona o javnom okupljanju, koji bi sadržavao odredbe proizišle iz najboljih primjera prakse iz ove oblasti, te koji bi ujednačio način ostvarivanja prava na slobodu mirnog okupljanja na teritoriju Federacije BiH.

Za županijske skupštine, Narodnu skupštinu Republike Srpske i Skupštinu Brčko distrikta BiH Bilo bi poželjno izuzeti „javne priredbe“ iz sadržaja zakona koji reguliraju mirna okupljanja i proteste, zbog njihovog profitnog karaktera koji je nepomirljiv sa svrhom mirnih okupljanja i protesta.

U svim zakonima o javnom okupljanju podvesti definiciju „drugih javnih okupljanja“, koja sad predstavlja zasebnu vrstu javnih skupova, pod „mirna okupljanja i proteste“, s ciljem jednoobraznog načina ostvarivanja prava na slobodu mirnog okupljanja.

U sve zakone o javnom okupljanju u BiH inkorporirati odredbe kojim se eksplicitno priznaju spontana okupljanja te osigurati njihovo izuzimanje od obveze prethodne prijave i ne ograničavati njihovo održavanje na samo određene lokacije.

U zakonima o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog i Kantona Središnja Bosna te Hercegovačko-neretvanske županije ukloniti odredbe²³⁸ koje se odnose na rješenja o odobrenju održavanja okupljanja koja donose policijska tijela, jer u trenutnoj formi pretpostavljaju režim autorizacije, a ne režim prijave okupljanja u tim dijelovima BiH.

Ukloniti iz zakona o javnom okupljanju i Zakona o osnovama sigurnosti prometa na cestama u BiH odredbe kojim se od organizatora okupljanja zahtijeva pribavljanje dodatnih odobrenja (suglasnosti) od nadležnih tijela prometa ako okupljanje zahvaća površinu ceste, te precizirati samo jedno nadležno (policijsko) tijelo koje može biti u poziciji razmatrati prijavu okupljanja.

Izmijeniti odredbe zakona o javnom okupljanju Unsko-sanskog, Bosansko-podrinjskog i Kantona Središnja Bosna te Hercegovačko-neretvanske, Posavske i Hercegbosanske županije, odnosno stranim državljanima omogućiti ostvarivanje prava na slobodu mirnog okupljanja pod istim uvjetima kao i državljanima, posebno u pogledu prijave održavanja okupljanja.

Izbrisati iz zakona o javnom okupljanju odredbe kojima se sindikati, političke stranke i druge pravne osobe oslobađaju obveze prijave okupljanja u zatvorenom prostoru, jer su zasnovane isključivo na identitetu organizatora²³⁹.

Cijeneći važnost pravovremene i jednostavne procedure organiziranja okupljanja, nužno je:

- u odredbama svih zakona u BiH svesti sadržaj prijave okupljanja na minimalno nužne informacije o svrsi, datumu, vremenu, trajanju i lokaciji okupljanja, trasi kretanja te na kontaktne informacije organizatora;
- iz Zakona o javnom okupljanju HNK izbrisati odredbu prema kojoj je organizator dužan izvijestiti policijsko tijelo o sredstvima (transparentima, pirotehničkim sredstvima, i sl.) koje će sudionici okupljanja nositi ili koristiti;
- uskladiti rok za prijavu okupljanja iz zakona o javnom okupljanju Tuzlanskog i Zeničko-dobojskog kantona te Hercegbosanske županije s rješenjima iz ostalih zakona prema kojima se okupljanja prijavljuju pet dana prije održavanja;
- imajući u vidu nedovoljno precizno određenje „naročito opravdanih razloga“ za primjenu izuzetnog roka od dva dana za prijavljivanje okupljanja, zakoni o javnom okupljanju u BiH bi tu sintagmu trebali objasniti u cilju izbjegavanja pravne nesigurnosti na ovom planu.

Ukloniti iz zakona o javnim okupljanjima odredbe koje se referiraju na „pristupačna“ i „prikladna“ mjesta kao moguće lokacije za održavanje okupljanja zbog njihove neodređenosti.

Ukloniti iz svih zakona odredbe koje eksplicitno navode mjesta na kojima se okupljanja ne mogu održati, te sva ograničenja u pogledu prostora za održavanje okupljanja formulirati u svjetlu pojedinačnih situacija.

Ukloniti iz zakona odredbe kojima se daje ovlast općinskim/gradskim vlastima da u odlukama preciziraju liste lokacija na kojima se okupljanja mogu održati.

Izmijeniti odredbe zakona o privremenom korištenju javnih površina, odnosno u njima naglasiti da se javne površine mogu privremeno koristiti i za održavanje mirnih okupljanja i javnih protesta.

U zakonima o javnom okupljanju Tuzlanskog i Zeničko-dobojskog kantona nužno je eliminirati ograničavanje održavanja javnih okupljanja isključivo na period između 08:00 i 22:00.

U odredbama koje se tiču postupka pravne zaštite u slučaju restrikcija na održavanje okupljanja izmijeniti rok za donošenje rješenja o zabrani održavanja okupljanja na najkasnije 72 sata (za razliku od trenutnih 48 sati) prije održavanja okupljanja.

Razmotriti ukidanje preciznih odredbi o roku unutar kojeg organizatori mogu podnijeti

žalbu na rješenje o zabrani održavanja okupljanja, kako bi im se olakšao postupak osporavanja odluka nadležnih tijela.

Ograničiti rok za odlučivanje o žalbi na najmanje 24 sata nakon prijema žalbe, kako bi se organizatorima dalo dovoljno vremena da nastave s aktivnostima usmjerenim na održavanje okupljanja ili informiranje javnosti o otkazivanju okupljanja.

U Zakonu o javnim okupljanjima Županije Središnja Bosna precizirati rok nadležnih tijela za odlučivanje po žalbi, koji trenutno izostaje iz tog zakona.

Cijeneći presumpciju u korist održavanja okupljanja, svi zakoni bi trebali sadržati odredbu kojom se organizatorima omogućava da nastave s aktivnostima usmjerenim na održavanje okupljanja u prijavljenom terminu, ukoliko nadležna tijela ne donesu odluku po žalbi prije tog datuma.

Imajući u vidu primarnu obvezu države da omogućava i štiti ostvarivanje prava na slobodu okupljanja, zakoni o javnom okupljanju u BiH bi trebali rasteretiti organizatore, voditelje i redare brojnih dužnosti i odgovornosti, kao što su odgovornost za drugog u slučaju počinjenja štete, osiguranje javnog reda i mira, osiguranje medicinske i protupožarne pomoći i čišćenje prostora na kojem se okupljanje održava. U zakonima treba biti jasno da na njih nisu prenesene obveze, ali niti ovlasti policijskih službenika.

Uzimajući u obzir preporuke značajnih međunarodnih tijela povodom ograničavanja prava na slobodu okupljanja, u zakonima u BiH bi se trebale izbjegavati sveobuhvatne zabrane ili ograničenja, koje ne ostavljaju prostor za odmjeravanje, odnosno balansiranje interesa u svakom konkretnom slučaju.

U zakonima o javnom okupljanju Tuzlanskog, Zeničko-dobojskog i Kantona Sarajevo te Zapadnohercegovačke, Posavske i Hercegbosanske županije potrebno je eliminirati rješenja prema kojim su policijska tijela ovlaštena prekinuti održavanje okupljanja ukoliko je samo jedan od sudionika naoružan; manje restriktivna alternativa bi mogla biti razoružavanje i udaljšavanje te osobe s konkretnog skupa.

Vodeći se međunarodnim standardima, nužno je ukloniti nerazmjerno stroge kazne za organizatore, voditelje, redare i sudionike okupljanja, u slučaju blažih prijestupa. Naročito je u tom smislu problematična mogućnost izricanja kazne zatvora koja je za sve osobe na strani organizatora, čak i za manje propuste, predviđena zakonima o javnom okupljanju Kantona Središnja Bosna i Hercegovačko-neretvanske županije.

Za ministarstva unutarnjih poslova na razini županija i Republike Srpske te Policiju Brčko distrikta BiH

Nadležna tijela bi cjelokupan proces komunikacije i konzultacija s organizatorima okupljanja, te postupak čuvanja javnog reda i mira na okupljanju trebala provoditi u duhu načela pozitivne obveze države da omogući održavanje okupljanja; odnosno

njihovi postupci bi trebali imati za cilj da se uživanje prava na slobodu mirnog okupljanja omogući na način kako to predviđaju značajni međunarodni standardi, što posebno podrazumijeva sljedeće:

- izbjegavanje automatskog donošenja rješenja o zabrani održavanja okupljanja koja nisu prijavljena, imajući u vidu značaj spontanih okupljanja u demokratskim društvima te cijeneći sve okolnosti pojedinačnih slučajeva u svjetlu načela proporcionalnosti;
- razmatranje prijave održavanja okupljanja odmah po njenom prijemu, te u slučaju nejasnoća ili dilema pravovremeno kontaktiranje organizatora okupljanja kako bi se eventualne zapreke za održavanje okupljanja otklonile na vrijeme;
- donošenje i dostavljanje rješenja o zabrani održavanja okupljanja organizatorima bez odlaganja, odnosno i prije isteka rokova propisanih zakonom, kako bi im se omogućilo dovoljno vremena za sastavljanje i podnošenje žalbe na rješenje, a sve u cilju omogućavanja da se postupak žalbe i odlučivanja po žalbi okončaju dovoljno ranije u odnosu na očekivani termin održavanja okupljanja;
- postupanje tijekom okupljanja s ciljem omogućavanja održavanja mirnog okupljanja, što podrazumijeva i poduzimanje mjera s ciljem prekida okupljanja samo u striktno nužnim slučajevima prijetnje nasiljem, kako to nalažu međunarodne smjernice.

14 LITERATURA

Članci i izvješća

1. European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Commission Opinion on Bosnia and Herzegovina's Application for Membership of the European Union, Brussels, 29 May 2019
2. European Commission, Commission Staff Working Document, Analytical Report accompanying the document „Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Commission Opinion on Bosnia and Herzegovina's application for membership of the European Union“, Brussels, 29 May 2019
3. OSCE/ODIHR and Venice Commission, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 3rd Edition (Warsaw: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2019)
4. OSCE/ODIHR, Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States (Warsaw: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2014)
5. Institucija ombudsmana za ljudska prava BiH, Specijalno izvješće o pravu na slobodu mirnog okupljanja, Banja Luka, 2020.
6. Kurtović Amila, „Između slobode i restrikcija: Zakonski okvir slobode okupljanja u BiH“, Sarajevo: Centar za društvena istraživanja, Analitika, 2016.
7. Mitrović Ljubinko, „Javni skupovi u Republici Srpskoj“. U Pravna misao 5 – 6, str. 62. – 77. Sarajevo: Federalno ministarstvo pravde, 2010.
8. UN Human Rights Council, Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Effective measures and best practices to ensure the promotion and protection of human rights in the context of peaceful protests, A/HRC/22/28, 21.1.2013. <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A.HRC.22.28.pdf>
9. UN Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, A/HRC/20/27, 21.5.2012. http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27_en.pdf
10. UN Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur, A/HRC/23/39, 24.4.2013. http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.39_EN.pdf
11. UN Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur, A/HRC/23/39 Add. 1., 17.6.2013. http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A-HRC-23-39-Add1_en.pdf
12. UN Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur, A/HRC/23/39 Add. 2., 30.5.2013. http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.39.Add.2_EFSonly.pdf
13. Venice Commission, OSCE/ODIHR, Joint Opinion on the Act on Public Assembly of the Sarajevo Canton (Venice: European Commission for Democracy Through Law, 2010)
14. Venice Commission, OSCE/ODIHR, Joint Opinion on the Legal Framework Governing the Freedom of Peaceful Assembly in BiH, in its two entities and in Brčko District (Venice: European Commission for Democracy Through Law, 2019)
15. Vuković Uglješa, „Pravo na slobodu okupljanja u Bosni i Hercegovini: Između nacionalnih praksi i međunarodnih standarda“, Sarajevo: Inicijativa za monitoring EU integracija u BiH, veljača 2018.

Pravni akti

1. Odluka o određivanju prostora za održavanje javnih skupova na području opštine Banja Luka, Službeni glasnik Republike Srpske 31/11.
2. Zakon o agencijama i unutrašnjim službama za zaštitu ljudi i imovine FBiH, Službene novine Federacije BiH 78/08.
3. Zakon o agencijama za obezbjeđenje lica i imovine i privatnoj detektivskoj djelatnosti RS, Službeni glasnik Republike Srpske 50/02, 92/2005, 91/06.
4. Zakon o agencijama za osiguranje osoba i imovine i privatnoj detektivskoj djelatnosti BD BiH, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH 27/04, 15/05 i 37/05.
5. Zakon o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona, Službene novine Bosansko-podrinjskog kantona 5/03, 9/14.
6. Zakon o javnom okupljanju Hercegovačko-neretvanskog kantona, Službene novine Hercegovačko-neretvanskog kantona 4/00.
7. Zakon o javnom okupljanju Hercegbosanske županije, Narodne novine Hercegbosanske županije 8/14.
8. Zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo, Službene novine Kantona Sarajevo 32/09, 11/11.
9. Zakon o javnom okupljanju Županije Posavske, Narodne novine Županije Posavske 2/16.
10. Zakon o javnom okupljanju Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske 118/08.
11. Zakon o javnim okupljanjima Županije Središnja Bosna, Službene novine Županije Središnja Bosna 15/00.
12. Zakon o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona, Službene novine Tuzlanskog kantona 1/12, 11/15.
13. Zakon o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona, Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona 8/14.
14. Zakon o javnom okupljanju Zapadnohercegovačke županije, Narodne novine Zapadnohercegovačke županije 5/15.
15. Zakon o javnom okupljanju Zeničko-dobojskog kantona, Službene novine Zeničko-dobojskog kantona 10/16.
16. Zakon o javnim priredbama Brčko distrikta BiH, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH 29/20.
17. Zakon o mirnom okupljanju Brčko distrikta BiH, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH 29/20.
18. Zakon o obligacionim odnosima, Službene novine Federacije BiH 29/03 i 42/11.
19. Zakon o osnovama sigurnosti prometa na cestama u Bosni i Hercegovini, Službeni glasnik BiH 6/06, 75/06, 44/07, 84/09, 48/10 i 18/13.
20. Zakon o privremenom korišćenju javnih površina na području Kantona Sarajevo, Službene novine Kantona Sarajevo 20/04, 26/12, 32/12 i 24/15.
21. Zakon o unutrašnjim poslovima Kantona Sarajevo, Službene novine Kantona Sarajevo 1/16 i 9/2019.

O SARAJEVSKOM OTVORENOM CENTRU

Sarajevski otvoreni centar (SOC) zagovara puno poštovanje ljudskih prava i društvenu inkluziju LGBTI osoba i žena. Sarajevski otvoreni centar je nezavisna, feministička organizacija civilnog društva koja teži osnažiti LGBTI (lezbejke, gej, biseksualne, trans* i interspolne) osobe i žene jačanjem zajednice i građenjem aktivističkog pokreta. SOC također javno promovise ljudska prava LGBTI osoba i žena, te na državnom, evropskom i međunarodnom nivou zagovara unapređivanje zakonodavstva i javnih politika u Bosni i Hercegovini.

Više o našem radu možete pronaći na www.soc.ba.

UREDNICIA

Mariña Barreiro Mariño (1985, Noia, Španjolska) magistrirala je političke nauke na Univerzitetu Santiago de Compostela i međunarodne odnose i diplomatiju na Fakultetu za diplomatiju Ministarstva vanjskih poslova Kraljevine Španjolske. Nakon godina studiranja u inostranstvu, uglavnom u Francuskoj i Irskoj, 2010. godine se preselila u Sarajevo kako bi radila kao saradnica za politička pitanja u Ambasadi Španjolske u BiH. Od 2011. radila je kao voditeljica programa u Sarajevskom otvorenom centru, baveći se uglavnom unapređivanjem LGBTI ljudskih prava i ženskih prava. Pridružuje se Organizaciji za evropsku sigurnost i saradnju 2014. godine, gdje je radila kao voditeljica Odsjeka za ljudska prava, koordinirajući rad međunarodne organizacije u toj oblasti u cijeloj BiH. Autorica je nekoliko izvještaja o ljudskim pravima, s posebnim naglaskom na LGBTI, ženska prava, migrantska prava, temeljne slobode, posebno slobodu okupljanja i medija te borbu protiv diskriminacije. Govori engleski, francuski, bosanski / srpski / hrvatski, a galicijski i španjolski su joj maternji jezici.

AUTORICA

Amila Kurtović je diplomirala na Pravnom fakulteta Univerziteta u Sarajevu. Magistarski studij iz komparativnog ustavnog prava je završila na Centralnoevropskom univerzitetu u Budimpešti. Istraživačkim radom u oblasti vladavine prava se bavila u sklopu brojnih projekata i inicijativa domaćih nevladinih, kao i međunarodnih organizacija. Autorica je analiza u oblasti zaštite ljudskih prava, slobode mirnog okupljanja, te rada pravosuđa na predmetima korupcije. Bila je predavačica na Klinici iz međunarodnog i evropskog prava ljudskih prava u organizaciji Evropskog udruženja studenata prava (ELSA) Sarajevo na temu slobode mirnog okupljanja i udruživanja.

REFERENCE

- 1 Report of the Special Rapporteur, A/HRC/20/27, str. 7., t. 24.
- 2 Vidjeti npr. članak 20, Opća deklaracija o ljudskim pravima: „1. Svatko ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja.“ Članak 11, Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: EKLP): „1. Svatko ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja s drugima, uključujući pravo osnivati sindikate ili im pristupati radi zaštite svojih interesa.“
- Članak 21, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima: „Pravo na mirno okupljanje mora biti priznato.“
- 3 Članak II st. 3 i), Ustav Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustav BiH).
- 4 Članak II A. 2. 1 (I), Ustav Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustav FBiH); članak 30, Ustav Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Ustav RS).
- 5 Članak 14 (1), Statut BD BiH.
- 6 Zakon o javnom okupljanju RS, Službeni glasnik Republike Srpske 118/08.
- 7 Trenutno su u svim županijama Federacije BiH na snazi zakoni o javnom okupljanju.
- 8 Zakon o mirnom okupljanju BD BiH, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH 29/20.
- 9 Članak III. st. 3 a) Ustava BiH propisuje: „Sve vladine funkcije i ovlasti, koje po ovom Ustavu nisu izričito dodijeljene institucijama Bosne i Hercegovine, pripadaju entitetima.“ Članak III. st. 1 Ustava BiH, u kojem su nabrojane državne nadležnosti, ne spominje niti jednu oblast pod koju bi se moglo podvesti pravo na slobodu okupljanja. Iz odredbe članka III. st. 2. c) Ustava BiH jasno proizlazi da je omogućavanje zaštite i ostvarivanja međunarodno priznatih ljudskih prava i sloboda iz članka II. Ustava, u koje se ubraja i sloboda mirnog okupljanja, nadležnost entiteta. S druge strane, podjela nadležnosti između Federacije i županija je regulirana Ustavom FBiH, koji u poglavlju III. čl. 2 navodi da su i federalna vlast i županijske vlasti nadležne za jamčenje i provedbu ljudskih prava. U članku 3 istog poglavlja Ustava FBiH je utvrđeno da „nadležnosti iz člana III. 2 mogu biti ostvarene zajednički ili odvojeno, ili od strane kantona koordinirano od federalne vlasti“, o čemu se županije i federalna vlast trebaju trajno dogovoriti. Članak 3 (3) nalaže da u slučaju zakona i propisa, koji su obvezujući na području cijele FBiH, federalna vlast će postupati imajući u vidu, između ostalog, različite situacije u pojedinim županijama.
- 10 Vidjeti npr. European Center for Not-for-Profit Law, Western Balkans Assembly Monitor Project, „Freedom of Assembly in Bosnia and Herzegovina“, 2016.; European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), OSCE/ODIHR, Joint Opinion on the Act on Public Assembly of the Sarajevo Canton (u daljnjem tekstu: „Joint Opinion of the Venice Commission and OSCE“), (Venice: European Commission for Democracy Through Law, 4.6.2010.); Amila Kurtović, „Između slobode i restrikcija: Zakonski okvir slobode okupljanja u BiH“, Sarajevo: Centar za društvena istraživanja, Analitika, 2016.; Uglješa Vuković, „Pravo na slobodu okupljanja u Bosni i Hercegovini: Između nacionalnih praksi i međunarodnih standarda“, Sarajevo: Inicijativa za monitoring EU integracija u BiH, veljača 2018.; Institucija ombudsmana za ljudska prava BiH, „Specijalno izvješće o pravu na slobodu mirnog okupljanja“, Banja Luka, veljača 2020.; CDL-AD (2019) 026 Joint Opinion on the Legal Framework Governing the Freedom of Peaceful Assembly in BiH, in its two entities and in Brčko District.
- 11 COM (2019) 261, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Commission Opinion on Bosnia and Herzegovina's Application for Membership of the European Union, Brussels, 29 May 2019, str. 15.; SWD (2019) 222, Commission Staff Working Document, Analytical Report accompanying the document „Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Commission Opinion on Bosnia and Herzegovina's application for membership of the European Union“, Brussels, 29 May 2019, str. 47.
- 12 CDL-AD (2019) 017 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition).
- 13 CDL-AD (2019) 017 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition)
- 14 CDL-AD (2010) 016 Joint Opinion on the Act on Public Assembly of the Sarajevo Canton (Bosnia and Herzegovina).
- 15 Nedavno usvojeni zakon koji regulira materiju slobode mirnog okupljanja u BD BiH pod nazivom „Zakon o mirnom okupljanju“ objavljen je 10. kolovoza 2020. godine u Službenom glasniku BD BiH 29/20.
- 16 Report of the Special Rapporteur, A/HRC/20/27; UN Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, A/HRC/23/39, 24.4.2013., (u daljnjem tekstu: Report of the Special Rapporteur, A/HRC/23/39); Report of the Special Rapporteur, A/HRC/23/39 Add. 1.; Report of the Special Rapporteur, A/HRC/23/39 Add. 2.
- 17 Izuzetak predstavlja BD BiH, gdje je usvojena preporuka međunarodnih tijela, kojom su različitim zakonima regulirana javna okupljanja (Zakon o mirnom okupljanju) i javne priredbe (Zakon o javnim priredbama).
- 18 Članak 2 (1), (3), Zakon o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona (u daljnjem tekstu: USK), Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona 8/14; članak 2 (1), 8 (1), Zakon o javnom okupljanju Županije Posavske (u daljnjem tekstu: ŽP), Narodne novine Županije Posavske 2/16; članak 8 (1), Zakon o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona (u daljnjem tekstu: TK), Službene novine Tuzlanskog kantona 1/12, 11/15; članak 2 i članak 8 (1), Zakon o javnom okupljanju Zeničko-dobojskog kantona (u daljnjem tekstu: ZDK), Službene novine Zeničko-dobojskog kantona

10/16; članak 2, Zakon o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona (u daljnjem tekstu: BPK), Službene novine Bosansko-podrinjskog kantona 5/03, 9/14; članak 2, Zakon o javnim okupljanjima Županije Središnja Bosna (u daljnjem tekstu: ŽSB), Službene novine Županije Središnja Bosna 15/00, 4/05; članak 2 (1), 8 (1), Zakon o javnom okupljanju Zapadnohercegovačke županije (u daljnjem tekstu: ZHŽ), Narodne novine Zapadnohercegovačke županije 5/15; članak 2, Zakon o javnom okupljanju Hercegovačko-neretvanskog kantona (u daljnjem tekstu: HNK), Službene novine Hercegovačko-neretvanskog kantona 4/00; članak 2 (1), 8 (1), Zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo (u daljnjem tekstu: KS), Službene novine Kantona Sarajevo 32/09, 11/11; članak 2, 8, Zakon o javnom okupljanju Hercegbosanske županije (u daljnjem tekstu: HBŽ), Narodne novine Hercegbosanske županije 8/14; članak 2, 8 (1), Zakon o javnom okupljanju RS.

19 Članak 2 (4), Zakon o javnom okupljanju USK; članak 25, Zakon o javnom okupljanju ŽP; članak 29, Zakon o javnom okupljanju TK; članak 30, Zakon o javnom okupljanju ZDK; članak 23, Zakon o javnom okupljanju ZHŽ; članak 25, Zakon o javnom okupljanju KS; članak 27, Zakon o javnom okupljanju HBŽ; članak 23, Zakon o javnom okupljanju RS; članak 4 (a), Zakon o javnim priredbama BD BiH, Službeni glasnik BD BiH 29/20.

20 Članak 2 (5), Zakon o javnom okupljanju USK; članak 32, Zakon o javnom okupljanju ŽP; članak 35, Zakon o javnom okupljanju TK; članak 36, Zakon o javnom okupljanju ZDK; članak 32, Zakon o javnom okupljanju KS; članak 30, Zakon o javnom okupljanju ZHŽ; članak 34, Zakon o javnom okupljanju HBŽ; članak 30, Zakon o javnom okupljanju RS.

21 Usporediti npr. članke 16 i 29 Zakona o javnom okupljanju KS.

22 CDL-AD (2019) 017 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), para. 41.

23 Članak 2 (a), Zakon o mirnom okupljanju BD BiH.

24 CDL-AD (2019) 026 Joint Opinion on the Legal Framework Governing the Freedom of Peaceful Assembly in BiH, in its two entities and in Brčko District, para. 34.

25 CDL-AD (2019) 017 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), para. 149.

26 CDL-AD (2010) 016 Joint Opinion on the Act on Public Assembly of the Sarajevo Canton by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, para. 26.

27 CDL-AD (2019) 026 Joint Opinion on the Legal Framework Governing the Freedom of Peaceful Assembly in BiH, in its two entities and in Brčko District, para. 36.

28 CDL-AD (2019) 017 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), para. 18

29 Članak 5, Zakon o javnom okupljanju USK; članak 4, Zakon o javnom okupljanju ŽP; članak 4, Zakon o javnom okupljanju TK; članak 4, Zakon o javnom okupljanju ZDK; članak 4, Zakon o javnom okupljanju ZHŽ; članak 4, Zakon o javnom okupljanju KS; članak 4, Zakon o javnom okupljanju HBŽ; članak 4, Zakon o javnom okupljanju RS; članak 6, Zakon o mirnom okupljanju BD BiH.

30 CDL-AD (2010) 016 Joint Opinion on the Act on Public Assembly of the Sarajevo Canton (Bosnia and Herzegovina), str. 9., t. 33.

31 Članak 2 (c), Zakon o mirnom okupljanju BD BiH.

32 CDL-AD (2019) 017 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), para. 79.

33 Zakoni o javnom okupljanju USK, KSB, BPK i RS.

34 Članak 8 (2), Zakon o javnom okupljanju ŽP; članak 8 (2), Zakon o javnom okupljanju TK; članak 8 (2), Zakon o javnom okupljanju ZDK; članak 8 (2), Zakon o javnom okupljanju ZHŽ; članak 8 (2), Zakon o javnom okupljanju KS; članak 8 (2) i (3), Zakon o javnom okupljanju HBŽ.

35 CDL-AD (2019) 017 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), para. 112

36 CDL-AD (2019) 017 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), para. 115.

37 Članak 3 (1), Zakon o javnom okupljanju BPK: „Organizator, odnosno njegov zastupnik, dužan je podnijeti jednoobraznu prijavu za održavanje javnog okupljanja kako je to ovim Zakonom određeno.“ Članak 4a, Zakon o javnom okupljanju BPK: „O prijavi iz člana 3. stav 1. ovog Zakona odlučuje se rješenjem.“ Članak 18 (1), Zakon o javnim okupljanjima ŽSB: „Poliicijska uprava će, ukoliko su zadovoljeni svi zakonski uvjeti, donijeti rješenje o odobravanju održavanja javnoga okupljanja u vremenu i mjestu naznačenim u prijavi za održavanje javnoga okupljanja.“ Članak 5 (1) Zakon o javnom okupljanju HNK: „Poliicijska uprava izdaje rješenje o odobrenju održavanja javnog okupljanja, nakon što utvrdi da su ispunjeni uslovi propisani ovim Zakonom.“

38 CDL-AD (2019) 026 Joint Opinion on the Legal Framework Governing the Freedom of Peaceful Assembly in BiH, in its two entities and in Brčko District, para. 38.

39 Članak 8 (4), Zakon o javnom okupljanju USK; članak 11 (4), Zakon o javnom okupljanju ŽP; članak 11 (3), Zakon o javnom okupljanju TK; članak 11 (3), Zakon o javnom okupljanju ZDK; članak 4 (2), Zakon o javnom okupljanju BPK; članak 4, Zakon o javnom okupljanju HNK; članak 11 (4), Zakon o javnom okupljanju KS; članak 10 (3), Zakon o javnom okupljanju RS; članak 17, Zakon o mirnom okupljanju BD BiH.

40 Čl. 162 – 167, Zakon o osnovama sigurnosti prometa na cestama u BiH.

41 CDL-AD (2019) 026 Joint Opinion on the Legal Framework Governing the Freedom of Peaceful Assembly in BiH, in its two entities and in Brčko District, para. 52.

42 CDL-AD (2010) 016 Joint Opinion on the Act on Public Assembly of the Sarajevo Canton (Bosnia and Herzegovina), para. 39.

- 43 Za praktične implikacije ovog zahtjeva vidjeti više u Uglješa Vuković, „Pravo na slobodu okupljanja u Bosni i Hercegovini: Između nacionalnih praksi i međunarodnih standarda“, Sarajevo: Inicijativa za monitoring EU integracija u BiH, veljača 2018., str. 14. – 15.
- 44 CDL-AD (2019) 017 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), para. 109.
- 45 Članak 3 (4), Zakon o javnom okupljanju USK; članak 18 (1), Zakon o javnom okupljanju ŽP; članak 6 (1), Zakon o javnom okupljanju BPK; članak 4 (1), Zakon o javnim okupljanjima ŽSB; članak 12 (1), Zakon o javnom okupljanju HNK; članak 18 (1), Zakon o javnom okupljanju KS.
- 46 Članak 27 (1) a), Zakon o javnom okupljanju USK; članak 20 (2) i 21 (2), Zakon o javnim okupljanjima ŽSB.
- 47 CDL-AD (2019) 026 Joint Opinion on the Legal Framework Governing the Freedom of Peaceful Assembly in BiH, in its two entities and in Brčko District, para. 63.
- 48 Članak 9 (1), Zakon o javnom okupljanju USK; članak 12 (1), Zakon o javnom okupljanju ŽP; članak 12 (1), Zakon o javnom okupljanju TK; članak 13 (1), Zakon o javnom okupljanju ZDK; članak 5, Zakon o javnom okupljanju BPK; članak 3, Zakon o javnim okupljanjima ŽSB; članak 3, Zakon o javnom okupljanju HNK; članak 12 (1), Zakon o javnom okupljanju ZHŽ; članak 12, Zakon o javnom okupljanju KS; članak 12, Zakon o javnom okupljanju HBŽ; članak 11, Zakon o javnom okupljanju RS; članak 12, Zakon o mirnom okupljanju BD BiH.
- 49 CDL-AD (2019) 026 Joint Opinion on the Legal Framework Governing the Freedom of Peaceful Assembly in BiH, in its two entities and in Brčko District, para. 53.
- 50 CDL-AD (2019) 017 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), para. 79.
- 51 United Nations, General Assembly, Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kai, A/HRC/20/27, str. 8, t. 28.
- 52 Spontana okupljanja se ne spominju u zakonima o javnom okupljanju USK, BPK, KSB, HNK i RS.
- 53 Članak 11 c), Zakon o javnom okupljanju USK; članak 7, Zakon o javnim okupljanjima ŽSB; članak 7 (6), Zakon o javnom okupljanju BPK; članak 13 (1) b), Zakon o javnom okupljanju RS.
- 54 Zakoni o javnom okupljanju ŽP, TK, ZDK, ZHŽ, KS i HBŽ.
- 55 Jedino zakoni o javnom okupljanju TK i ZDK u člancima 8 (3) propisuju neprijavlivanje spontanijih okupljanja.
- 56 Članak 16 (1) c), Zakon o javnom okupljanju ŽP; članak 15 (1) c), Zakon o javnom okupljanju ZHŽ; članak 16 (1) c), Zakon o javnom okupljanju KS; članak 17 (1) c), Zakon o javnom okupljanju HBŽ.
- 57 Članak 27 (1) c), (2), (4), Zakon o javnom okupljanju USK; članak 35 (1) a), (2), (4), Zakon o javnom okupljanju ŽP; članak 20 (1), 21 (1), Zakon o javnim okupljanjima ŽSB; članak 16 (1), Zakon o javnom okupljanju BPK; članak 17, Zakon o javnom okupljanju HNK; članak 33 (1) a), (2), (4), Zakon o javnom okupljanju ZHŽ; članak 35 (1) a), (2), (4), Zakon o javnom okupljanju KS; članak 37 (1) a), (2), (4), Zakon o javnom okupljanju HBŽ; članak 31 (1) a), (2), 32, Zakon o javnom okupljanju RS.
- 58 Članak 14, Zakon o javnom okupljanju ŽP; članak 15, Zakon o javnom okupljanju TK; članak 17, Zakon o javnom okupljanju ZDK; članak 14, Zakon o javnom okupljanju KS; članak 14, Zakon o javnom okupljanju HBŽ.
- 59 CDL-AD (2019) 026 Joint Opinion on the Legal Framework Governing the Freedom of Peaceful Assembly in BiH, in its two entities and in Brčko District, para. 40 – 44.
- 60 CDL-AD (2019) 017 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), para. 114.
Report of the Special Rapporteur, A/HRC/20/27, str. 8., t. 28.
- 61 CDL-AD (2019) 017 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), para. 119.
Report of the Special Rapporteur A/HRC/23/39 str. 15., t. 53.
- 62 CDL-AD (2019) 017 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), para. 119.
- 63 CDL-AD (2019) 017 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), para. 119.
- 64 Članak 8 (1), Zakon o javnom okupljanju USK; članak 11 (1), Zakon o javnom okupljanju ŽP; članak 11 (1), Zakon o javnom okupljanju TK; članak 11 (1), Zakon o javnom okupljanju ZDK; članak 4, Zakon o javnom okupljanju BPK; članak 3, Zakon o javnim okupljanjima ŽSB; članak 11 (1), Zakon o javnom okupljanju ZHŽ; članak 4 (4), Zakon o javnom okupljanju HNK; članak 11 (1), Zakon o javnom okupljanju KS; članak 11 (1), Zakon o javnom okupljanju HBŽ; članak 10, Zakon o javnom okupljanju RS; članak 11 (2), Zakon o mirnom okupljanju BD BiH.
- 65 CDL-AD (2019) 017 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), para. 138.
- 66 Članak 4 (4) b), Zakon o javnom okupljanju HNK.
- 67 CDL-AD (2019) 026 Joint Opinion on the Legal Framework Governing the Freedom of Peaceful Assembly in BiH, in its two entities and in Brčko District, para. 51.
- 68 Članak 8 (1) e), Zakon o javnom okupljanju USK; članak 11 (1) e), Zakon o javnom okupljanju ŽP; članak 11 (1) g), Zakon o javnom okupljanju TK; članak 11 (1) g), Zakon o javnom okupljanju ZDK; članak 4, Zakon o javnom okupljanju BPK; članak 11 (1) e), Zakon o javnom okupljanju ZHŽ; članak 11 (1) e), Zakon o javnom okupljanju KS; članak 11 (1) e), Zakon o javnom okupljanju HBŽ; članak 10 (1) e), Zakon o javnom okupljanju RS.
- 69 Članak 8 (1) a), Zakon o javnom okupljanju USK; članak 11 (1) a), Zakon o javnom okupljanju ŽP; članak 11 (1) a), Zakon o javnom okupljanju TK; članak 11 (1) a), Zakon o javnom okupljanju ZDK; članak 4, Zakon o javnom okupljanju BPK; članak 11 (1) a), Zakon o javnom okupljanju ZHŽ; članak 11 (1) a), Zakon o javnom okupljanju KS; članak 11 (1) a), Zakon o javnom okupljanju HBŽ; članak 10 (1) a), Zakon o javnom okupljanju RS.
- 70 Članak 8 (1) g), Zakon o javnom okupljanju USK; članak 11 (1) g), Zakon o javnom okupljanju ŽP; članak 11 (1) b),

Zakon o javnom okupljanju TK; članak 11 (1) b), Zakon o javnom okupljanju ZDK; članak 11 (1) g), Zakon o javnom okupljanju ZHŽ; članak 11 (1) g), Zakon o javnom okupljanju KS; članak 11 (1) g), Zakon o javnom okupljanju HBŽ; članak 10 (1) v), Zakon o javnom okupljanju RS; članak 11 (2) c), Zakon o mirnom okupljanju BD BiH.

71 Ovakvo rješenje ne poznaje jedino Zakon o javnom okupljanju ŽP, koji u članku 11 (6) predviđa urednost prijave od samog početka.

72 Članak 4 (7), Zakon o javnom okupljanju BPK; članak 11 (7), Zakon o javnom okupljanju ZHŽ; članak 11 (7), Zakon o javnom okupljanju KS; članak 11 (7), Zakon o javnom okupljanju HBŽ.

73 CDL-AD (2019) 026 Joint Opinion on the Legal Framework Governing the Freedom of Peaceful Assembly in BiH, in its two entities and in Brčko District, para. 50.

74 Report of the Special Rapporteur, A/HRC/23/39, str. 15., t. 53.

75 CDL-AD (2019) 017 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), para. 120.

76 Report of the Special Rapporteur, A/HRC/23/39 Add. 1, str. 4., t. 11. Uputno je spomenuti i da zakoni o javnom okupljanju susjednih država, konkretno Srbije i Hrvatske, propisuju rok za prijavu okupljanja od pet dana – članak 12 (3), Zakon o javnim okupljanjima Republike Srbije; članak 7 (3), Zakon o javnom okupljanju Republike Hrvatske.

77 Članak 7 (2), Zakon o javnom okupljanju USK; članak 10 (2), Zakon o javnom okupljanju ŽP; članak 1 (2), Zakon o javnom okupljanju BPK; članak 10 (2), Zakon o javnom okupljanju ZHŽ; članak 10 (2), Zakon o javnom okupljanju KS; članak 9 (2), Zakon o javnom okupljanju RS; članak 11 (1), Zakon o mirnom okupljanju BD BiH.

78 Članak 10 (4), Zakon o javnom okupljanju TK; članak 10 (4), Zakon o javnom okupljanju ZDK; članak 10 (2), Zakon o javnom okupljanju HBŽ.

79 Članak 3 (1), Zakon o javnim okupljanjima ŽSB.

80 Članak 3 (1), Zakon o javnom okupljanju HNK.

81 Članak 7 (4), Zakon o javnom okupljanju USK; članak 10 (4), Zakon o javnom okupljanju ŽP; članak 10 (5), Zakon o javnom okupljanju TK; članak 1 (4), Zakon o javnom okupljanju BPK; članak 10 (4), Zakon o javnom okupljanju KS; članak 10 (4), Zakon o javnom okupljanju HBŽ; članak 9 (4), Zakon o javnom okupljanju RS; članak 11 (3), Zakon o mirnom okupljanju BD BiH.

82 Jedino Zakon o mirnom okupljanju Brčko distrikta BiH pobliže definiše „naročito opravdane razloge“ kao one koje organizator ne može predvidjeti u vrijeme organiziranja okupljanja.

83 CDL-AD (2019) 026 Joint Opinion on the Legal Framework Governing the Freedom of Peaceful Assembly in BiH, in its two entities and in Brčko District, para. 39.

84 CDL-AD (2019) 017 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), para. 61.

85 Amila Kurtović, „Između slobode i restrikcija: Zakonski okvir slobode okupljanja u BiH“, Sarajevo: Centar za društvena istraživanja, Analitika, 2016., str. 15.

86 Članak 4 (1), Zakon o javnom okupljanju USK; članak 3 (1), Zakon o javnom okupljanju ŽP; članak 3 (1), Zakon o javnom okupljanju TK; članak 3 (1), Zakon o javnom okupljanju ZDK; članak 3 (1), Zakon o javnom okupljanju ZHŽ; članak 3 (1), Zakon o javnom okupljanju KS; članak 3 (1), Zakon o javnom okupljanju HBŽ; članak 3 (3), Zakon o javnom okupljanju RS. Članak 9 Zakona o mirnom okupljanju BD BiH mjestom mirnog okupljanja definiše mjesto na kojem okupljanje ne dovodi do ugrožavanja prava drugih osoba, javnog morala, sigurnosti i zdravlja ljudi i sigurnosti imovine.

87 Zakoni o javnom okupljanju BPK, KSB i Zakon o mirnom okupljanju BD BiH jedini ne sadrže formulaciju „pristupačnog“ i „prikladnog“ mjesta za održavanje okupljanja.

88 CDL-AD (2019) 017 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), para. 55.

89 CDL-AD (2019) 026 Joint Opinion on the Legal Framework Governing the Freedom of Peaceful Assembly in BiH, in its two entities and in Brčko District, para. 55.

90 Članak 3 (3), Zakon o javnom okupljanju ZHŽ; članak 3 (3), Zakon o javnom okupljanju RS.

91 Članak 3, Zakon o javnom okupljanju HNK.

92 Članak 7 (2), Zakon o javnom okupljanju BD BiH.

93 CDL-AD (2019) 026 Joint Opinion on the Legal Framework Governing the Freedom of Peaceful Assembly in BiH, in its two entities and in Brčko District, para. 56.

94 Odluka o određivanju prostora za održavanje javnih skupova na području opštine Banja Luka, Službeni glasnik RS 31/11.

95 Članak 1, Odluka o određivanju prostora za održavanje javnih skupova na području opštine Banja Luka.

96 Zakon o privremenom korišćenju javnih površina na području Kantona Sarajevo, Službene novine Kantona Sarajevo 20/04, 26/12, 32/12 i 24/15.

97 Članak 2 (2), Zakon o privremenom korišćenju javnih površina na području Kantona Sarajevo.

98 Specijalno izvješće o pravu na slobodu mirnog okupljanja, Institucija ombudsmana za ljudska prava BiH, Banja Luka, 2020., str. 34. – 35.

99 Zakoni o javnom okupljanju BPK, KSB i HNK jedini ne sadrže odredbe o zabranjenim prostorima za održavanje okupljanja.

100 Članak 10, Zakon o javnom okupljanju USK; članak 15, Zakon o javnom okupljanju ŽP; članak 14, Zakon o javnom okupljanju TK; članak 14, Zakon o javnom okupljanju ZHŽ; članak 16, Zakon o javnom okupljanju ZDK;

- članak 15, Zakon o javnom okupljanju KS; članak 15, Zakon o javnom okupljanju HBŽ; članak 12, Zakon o javnom okupljanju RS; članak 10, Zakon o mirnom okupljanju BD BiH.
- 101 CDL-AD (2019) 017 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), para. 133.
- 102 CDL-AD (2019) 026 Joint Opinion on the Legal Framework Governing the Freedom of Peaceful Assembly in BiH, in its two entities and in Brčko District, para. 57.
- 103 Članak 10 c), Zakon o javnom okupljanju USK; članak 14 (1) d), Zakon o javnom okupljanju TK; članak 16 d), Zakon o javnom okupljanju ZDK; članak 14 c), Zakon o javnom okupljanju ZHŽ; članak 15 c), Zakon o javnom okupljanju KS; članak 15 c), Zakon o javnom okupljanju HBŽ; članak 12 v), Zakon o javnom okupljanju RS.
- 104 Joint Opinion on the Act on Public Assembly of the Sarajevo Canton by the Venice Commission and OSCE, str. 9., t. 33.
- 105 Članak 14 (1) g), Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnom okupljanju TK; članak 16 g), Zakon o javnom okupljanju ZDK; članak 15 g), Zakon o javnom okupljanju HBŽ; članak 12 d), Zakon o javnom okupljanju RS.
- 106 Članak 14 (1) g), Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnom okupljanju TK.
- 107 U članku 15 (g) Zakona o javnom okupljanju HBŽ kao objekti koji se posebno osiguravaju navode se zgrada Vlade u Livnu i zgrada Skupštine u Tomislavgradu, a okupljanja se mogu održati najmanje deset metara od tih objekata.
- 108 Vidjeti Ljubinko Mitrović, „Javni skupovi u Republici Srpskoj“ u Federalno ministarstvo pravde, Pravna misao 5 – 6, Sarajevo, 2010, str. 68.
- 109 CDL-AD (2019) 026 Joint Opinion on the Legal Framework Governing the Freedom of Peaceful Assembly in BiH, in its two entities and in Brčko District, para. 55.
- 110 Članak 5, Zakon o javnom okupljanju USK; članak 4, Zakon o javnom okupljanju ŽP; članak 4, Zakon o javnom okupljanju TK; članak 4, Zakon o javnom okupljanju ZDK; članak 4, Zakon o javnom okupljanju ZHŽ; članak 4, Zakon o javnom okupljanju KS; članak 4, Zakon o javnom okupljanju HBŽ; članak 4, Zakon o javnom okupljanju RS.
- 111 CDL-AD (2019) 026 Joint Opinion on the Legal Framework Governing the Freedom of Peaceful Assembly in BiH, in its two entities and in Brčko District, para. 58.
- 112 Članak 2 (c), Zakon o mirnom okupljanju BD BiH.
- 113 CDL-AD (2019) 017 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), para. 59.
- 114 Članak 3, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnom okupljanju TK; članak 15, Zakon o javnom okupljanju ZDK.
- 115 CDL-AD (2019) 017 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), para. 146.
- 116 CDL-AD (2019) 017 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), para. 97.
- 117 CDL-AD (2019) 017 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), para. 122.
- 118 CDL-AD (2019) 017 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), para. 125.
- 119 Report of the Special Rapporteur, A/HRC/20/27, str. 12., t. 42.
- 120 CDL-AD (2019) 017 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), para. 125.
- 121 CDL-AD (2019) 017 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), para. 126.
- 122 CDL-AD (2019) 017 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), para. 123.
- 123 Članak 11 (2), Zakon o javnom okupljanju USK; članak 16 (2), Zakon o javnom okupljanju ŽP; članak 18 (2), Zakon o javnom okupljanju TK; članak 20 (2), Zakon o javnom okupljanju ZDK; članak 15 (2), Zakon o javnom okupljanju ZHŽ; članak 16 (2), Zakon o javnom okupljanju KS; članak 17 (2), Zakon o javnom okupljanju HBŽ; članak 15 (3), Zakon o mirnom okupljanju BD BiH.
- 124 Članak 11 (2), Zakon o javnom okupljanju USK; članak 16 (2), Zakon o javnom okupljanju ŽP; članak 18 (2), Zakon o javnom okupljanju TK; članak 20 (2), Zakon o javnom okupljanju ZDK; članak 16 (2), Zakon o javnom okupljanju KS; članak 17 (2), Zakon o javnom okupljanju HBŽ; članak 13 (2), Zakon o javnom okupljanju RS.
- 125 CDL-AD (2019) 017 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), para. 122.
- 126 CDL-AD (2019) 026 Joint Opinion on the Legal Framework Governing the Freedom of Peaceful Assembly in BiH, in its two entities and in Brčko District, para. 83.
- 127 Članak 12 (1), Zakon o javnom okupljanju USK; članak 17 (1), Zakon o javnom okupljanju ŽP; članak 19 (1), Zakon o javnom okupljanju TK; članak 21 (1), Zakon o javnom okupljanju ZDK; članak 4a. (2), Zakon o javnom okupljanju BPK; članak 18 (3), Zakon o javnim okupljanjima ŽSB; članak 16 (1), Zakon o javnom okupljanju ZHŽ; članak 17 (1), Zakon o javnom okupljanju KS; članak 18 (1), Zakon o javnom okupljanju HBŽ.
- 128 Članak 16 (1), Zakon o mirnom okupljanju BD BiH.
- 129 Članak 19 (1), Zakon o javnom okupljanju TK; članak 21 (1), Zakon o javnom okupljanju ZDK.
- 130 Članak 14, Zakon o javnom okupljanju RS.
- 131 Članak 18 (4), Zakon o javnim okupljanjima ŽSB.
- 132 CDL-AD (2019) 026 Joint Opinion on the Legal Framework Governing the Freedom of Peaceful Assembly in BiH, in its two entities and in Brčko District, para. 86.
- 133 Članak 12 (3), Zakon o javnom okupljanju USK; članak 19 (4), Zakon o javnom okupljanju TK; članak 21 (4), Zakon o javnom okupljanju ZDK; članak 14 (4), Zakon o javnom okupljanju RS; članak 16 (4), Zakon o mirnom okupljanju BD BiH.
- 134 Članak 19 (4), Zakon o javnom okupljanju TK; članak 21 (4), Zakon o javnom okupljanju ZDK.

135 Članak 17 (4), Zakon o javnom okupljanju ŽP; članak 4a. (4), Zakon o javnom okupljanju BPK; članak 16 (4), Zakon o javnom okupljanju ZHŽ; članak 17 (4), Zakon o javnom okupljanju KS; članak 18 (4), Zakon o javnom okupljanju KS.

136 CDL-AD (2019) 017 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), para. 125.

137 Članak 12 (2), Zakon o javnom okupljanju USK; članak 17 (3), Zakon o javnom okupljanju ŽP; članak 19 (3), Zakon o javnom okupljanju TK; članak 21 (3), Nacrt Zakona o javnom okupljanju ZDK; članak 18 (5), Zakon o javnim okupljanjima ŽSB; članak 16 (3), Zakon o javnom okupljanju ZHŽ; članak 17 (3), Zakon o javnom okupljanju KS; članak 18 (3), Zakon o javnom okupljanju HBŽ; članak 14 (3), Zakon o javnom okupljanju RS; članak 16 (3), Zakon o mirnom okupljanju BD BiH.

138 CDL-AD (2019) 017 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), para. 126.

139 Članak 19 (5), Zakon o javnom okupljanju TK; članak 21 (5), Zakon o javnom okupljanju ZDK; članak 14 (5), Zakon o javnom okupljanju RS.

140 CDL-AD (2019) 017 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), para. 123.

141 Zakoni o javnim okupljanjima ŽSB, TK i ZDK ne predviđaju pravo žalbe neovisnom sudu na rješenje nadležnog tijela, kao ni Zakon o javnom okupljanju HNK u kojem u potpunosti nedostaju odredbe o žalbenom postupku.

142 Vidjeti konkretnu preporuku koja se odnosi na istovjetno zakonsko rješenje u Zakonu o javnim okupljanjima Crne Gore u OSCE/ODIHR Report, Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States (Warsaw: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights 2014), str. 50., t. 173.

143 Vidjeti npr. Zakon o unutrašnjim poslovima Kantona Sarajevo (Službene novine Kantona Sarajevo 1/16 i 9/2019), članak 8: „Unutrašnji poslovi iz nadležnosti Kantona su: a) zaštita života i imovine, kao i drugih prava i sloboda utvrđenih ustavima u BiH; ... c) poslovi i zadaci koji se odnose na održavanje javnog reda i mira; d) poslovi i zadaci koji se odnose na održavanje javnih okupljanja...”

144 Članak 13 (7), Zakon o javnom okupljanju USK; članak 19 (7), Zakon o javnom okupljanju ŽP; članak 17 (7), Zakon o javnom okupljanju ZHŽ; članak 19 (7), Zakon o javnom okupljanju KS; članak 20 (7), Zakon o javnom okupljanju HBŽ; članak 16 (2), Zakon o javnom okupljanju RS.

145 Članak 13 (6), Zakon o javnom okupljanju USK; članak 19 (6), Zakon o javnom okupljanju ŽP; članak 20 (5), Zakon o javnom okupljanju TK; članak 22 (5), Zakon o javnom okupljanju ZDK; članak 17 (6), Zakon o javnom okupljanju ZHŽ; članak 19 (6), Zakon o javnom okupljanju KS; članak 20 (6), Zakon o javnom okupljanju HBŽ; članak 16 (1), Zakon o javnom okupljanju RS.

146 Članak 22, Zakon o mirnom okupljanju BD BiH.

147 Članak 6, Zakon o javnom okupljanju HNK.

148 CDL-AD (2019) 017 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), para. 149.

149 Ovu vrstu odgovornosti organizatora izričito predviđaju svi zakoni o javnom okupljanju u BiH, osim zakona USK, BPK, KSB i HNK te RS.

150 Članak 13 (1), 14 (3), 15 (1), Zakon o javnom okupljanju USK; članak 19 (1), 20 (3), 21 (1), Zakon o javnom okupljanju ŽP; članak 20 (1), 23 (3), 24 (1), Zakon o javnom okupljanju TK; članak 22 (1), 25 (3), 26 (1), Nacrt Zakona o javnom okupljanju ZDK; članak 11, 9 (2), Zakon o javnom okupljanju BPK; članak 10, Zakon o javnim okupljanjima ŽSB; članak 17 (1), 18 (3), 19 (1), Zakon o javnom okupljanju ZHŽ; članak 19 (1), 20 (3), 21 (1), Zakon o javnom okupljanju KS; članak 20 (1), 22 (3), 23 (1), Zakon o javnom okupljanju HBŽ; članak 15 (1), 18 (3), 19 (1), Zakon o javnom okupljanju RS; članak 18 (2) f), Zakon o mirnom okupljanju BD BiH.

151 Ovu dužnost organizatora predviđaju svi zakoni o javnom okupljanju u BiH, izuzev zakona BPK i BD BiH.

152 Članak 13 (2), Zakon o javnom okupljanju USK; članak 19 (2), Zakon o javnom okupljanju ŽP; članak 17 (2), Zakon o javnom okupljanju ZHŽ; članak 19 (2), Zakon o javnom okupljanju KS; članak 20 (2), Zakon o javnom okupljanju HBŽ.

153 Članak 19, Zakon o javnim okupljanjima ŽSB.

154 Ovaj oblik odgovornosti organizatora za štetu izričito predviđaju zakoni o javnom okupljanju TK, ZDK, ZHŽ, KS i HBŽ.

155 Članak 6, Zakon o javnom okupljanju ŽP.

156 Članak 180, Zakon o obligacionim odnosima, Službene novine FBiH 29/03 i 42/11.

157 Članak 19, Zakon o javnom okupljanju ŽP.

158 Join Report of the UN Special Rapporteur (2016), A/HRC/31/66, para. 26.

159 CDL-AD (2019) 026 Joint Opinion on the Legal Framework Governing the Freedom of Peaceful Assembly in BiH, in its two entities and in Brčko District, para. 70.

160 Članak 14 i 15, Zakon o javnom okupljanju USK; članak 19 i 20, Zakon o javnom okupljanju ŽP; članak 23 i 24, Zakon o javnom okupljanju TK; članak 25 i 26, Zakon o javnom okupljanju ZDK; članak 10, Zakon o javnom okupljanju BPK; članak 8, Zakon o javnim okupljanjima ŽSB; članak 18 i 19, Zakon o javnom okupljanju ZHŽ; članak 6 i 7, Zakon o javnom okupljanju HNK; članak 20 i 21, Zakon o javnom okupljanju KS; članak 22 i 23, Zakon o javnom okupljanju HBŽ; članak 18 i 19, Zakon o javnom okupljanju RS.

161 CDL-AD (2019) 026 Joint Opinion on the Legal Framework Governing the Freedom of Peaceful Assembly in BiH, in its two entities and in Brčko District, para. 68.

- 162 Članak 18 (2) b) i 19 (1), Zakon o mirnom okupljanju BD BiH.
- 163 Članak 15 (2), Zakon o javnom okupljanju USK; članak 21 (2), Zakon o javnom okupljanju ŽP; članak 24 (2), Zakon o javnom okupljanju TK; članak 26 (2), Zakon o javnom okupljanju ZDK; članak 19 (2), Zakon o javnom okupljanju ZHŽ; članak 21 (2), Zakon o javnom okupljanju KS; članak 23 (2), Zakon o javnom okupljanju HBŽ; članak 19 (2), Zakon o javnom okupljanju RS.
- 164 Članak 15 (5) a), Zakon o javnom okupljanju USK; članak 21 (5) a), Zakon o javnom okupljanju ŽP; članak 24 (4) a), Zakon o javnom okupljanju TK; članak 26 (4) a), Zakon o javnom okupljanju ZDK; članak 19 (5) a), Zakon o javnom okupljanju ZHŽ; članak 21 (5) a), Zakon o javnom okupljanju KS; članak 23 (5) a), Zakon o javnom okupljanju HBŽ; članak 19 (5) a), Zakon o javnom okupljanju RS.
- 165 Članak 15 (3), Zakon o javnom okupljanju USK; članak 21 (3), Zakon o javnom okupljanju ŽP; članak 24 (3), Zakon o javnom okupljanju TK; članak 26 (3), Zakon o javnom okupljanju ZDK; članak 19 (3), Zakon o javnom okupljanju ZHŽ; članak 21 (3), Zakon o javnom okupljanju KS; članak 23 (3), Zakon o javnom okupljanju HBŽ; članak 19 (3), Zakon o javnom okupljanju RS.
- 166 Članak 15 (5) b), Zakon o javnom okupljanju USK; članak 21 (5) b), Zakon o javnom okupljanju ŽP; članak 24 (4) b), Zakon o javnom okupljanju TK; članak 26 (4) b), Zakon o javnom okupljanju ZDK; članak 19 (5) b), Zakon o javnom okupljanju ZHŽ; članak 21 (5) b), Zakon o javnom okupljanju KS; članak 23 (5) b), Zakon o javnom okupljanju HBŽ.
- 167 Članak 15 (5) c), Zakon o javnom okupljanju USK; članak 21 (5) c), Zakon o javnom okupljanju ŽP; članak 24 (4) c), Zakon o javnom okupljanju TK; članak 26 (4) c), Zakon o javnom okupljanju ZDK; članak 19 (5) c), Zakon o javnom okupljanju ZHŽ; članak 21 (5) c), Zakon o javnom okupljanju KS; članak 23 (5) c), Zakon o javnom okupljanju HBŽ; članak 19 (5) b), Zakon o javnom okupljanju RS; članak 20 (2) a), Zakon o mirnom okupljanju BD BiH.
- 168 Članak 15 (5) d), Zakon o javnom okupljanju USK; članak 21 (5) d), Zakon o javnom okupljanju ŽP; članak 24 (4) d), Zakon o javnom okupljanju TK; članak 26 (4) d), Zakon o javnom okupljanju ZDK; članak 19 (5) d), Zakon o javnom okupljanju ZHŽ; članak 9 (1), Zakon o javnom okupljanju HNK; članak 21 (5) d), Zakon o javnom okupljanju KS; članak 23 (5) d), Zakon o javnom okupljanju HBŽ.
- 169 Članak 15 (4), Zakon o javnom okupljanju USK; članak 21 (4), Zakon o javnom okupljanju ŽP; članak 19 (4), Zakon o javnom okupljanju ZHŽ; članak 21 (4), Zakon o javnom okupljanju KS; članak 23 (4), Zakon o javnom okupljanju HBŽ; članak 19 (4), Zakon o javnom okupljanju RS.
- 170 Članak 20 (2), Zakon o mirnom okupljanju BD BiH.
- 171 CDL-AD (2019) 026 Joint Opinion on the Legal Framework Governing the Freedom of Peaceful Assembly in BiH, in its two entities and in Brčko District, para. 67.
- 172 Članak 8, Zakon o unutrašnjim poslovima KS.
- 173 Članak 13 (3), Zakon o javnom okupljanju USK; članak 19 (3), Zakon o javnom okupljanju ŽP; članak 20 (4), Zakon o javnom okupljanju TK; članak 22 (4), Zakon o javnom okupljanju ZDK; članak 8, Zakon o javnim okupljanjima ŽSB; članak 17 (3), Zakon o javnom okupljanju ZHŽ; članak 19 (3), Zakon o javnom okupljanju KS; članak 20 (3), Zakon o javnom okupljanju HBŽ; članak 15 (2), Zakon o javnom okupljanju RS.
- 174 CDL-AD (2019) 026 Joint Opinion on the Legal Framework Governing the Freedom of Peaceful Assembly in BiH, in its two entities and in Brčko District, para. 67.
- 175 Članak 13 (4), Zakon o javnom okupljanju USK; članak 19 (4), Zakon o javnom okupljanju ŽP; članak 20 (3), Zakon o javnom okupljanju TK; članak 22 (3), Zakon o javnom okupljanju ZDK; članak 17 (4), Zakon o javnom okupljanju ZHŽ; članak 7(3), Zakon o javnom okupljanju HNK; članak 19 (4), Zakon o javnom okupljanju KS; članak 20 (4), Zakon o javnom okupljanju HBŽ; članak 15 (3), Zakon o javnom okupljanju RS.
- 176 Članak 6, Zakon o agencijama i unutrašnjim službama za zaštitu ljudi i imovine FBiH, Službene novine FBiH 78/08; članak 2, Zakon o agencijama za obezbjeđenje lica i imovine i privatnoj detektivskoj djelatnosti RS, Službeni glasnik RS 50/02, 92/2005, 91/06.
- 177 Članak 27, Zakon o agencijama i unutrašnjim službama za zaštitu ljudi i imovine FBiH; članak 23, Zakon o agencijama za obezbjeđenje lica i imovine i privatnoj detektivskoj djelatnosti RS; članak 18, Zakon o agencijama za osiguranje osoba i imovine i privatnoj detektivskoj djelatnosti BD BiH.
- 178 CDL-AD (2019) 017 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), para. 157.
- 179 Članak 19, Zakon o javnim okupljanjima ŽSB.
- 180 CDL-AD (2019) 017 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), para. 89.
- 181 Članak 11. stavak 2. EKLJP.
- 182 CDL-AD (2019) 017 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), para. 29.
- 183 UN Human Rights Council, Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights: Effective measures and best practices to ensure the promotion and protection of human rights in the context of peaceful protests, A/HRC/22/28, 21.1.2013., str. 7., t. 21.
- 184 CDL-AD (2019) 017 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), para. 132.
- 185 CDL-AD (2019) 017 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), para. 133.
- 186 Report of the Special Rapporteur, A/HRC/20/27, str. 11., t. 39.
- 187 Report of the Special Rapporteur, A/HRC/23/39/Add. 1, str. 4., t. 13.

- 188 CDL-AD (2019) 026 Joint Opinion on the Legal Framework Governing the Freedom of Peaceful Assembly in BiH, in its two entities and in Brčko District, para. 72.
- 189 Članak 11 i 16, Zakon o javnom okupljanju USK; članak 16 i 23, Zakon o javnom okupljanju ŽP; članak 17 i 26, Zakon o javnom okupljanju TK; članak 19 i 28, Zakon o javnom okupljanju ZDK; članak 15 i 21, Zakon o javnom okupljanju ZHŽ; članak 16 i 23, Zakon o javnom okupljanju KS; članak 17 i 25, Zakon o javnom okupljanju HBŽ; članak 13 i 21, Zakon o javnom okupljanju RS; članak 15 (1) i 23, Zakon o mirnom okupljanju BD BiH.
- 190 Članak 11 (1) c), Zakon o javnom okupljanju USK; članak 16 (1) c), Zakon o javnom okupljanju ŽP; članak 17 (1) d), Zakon o javnom okupljanju TK; članak 19 (d), Zakon o javnom okupljanju ZDK; članak 7(6), Zakon o javnom okupljanju BPK; članak 16 (2), Zakon o javnim okupljanjima ŽSB; članak 11, Zakon o javnom okupljanju HNK; članak 15 (1) c), Zakon o javnom okupljanju ZHŽ; članak 16 (1) c), Zakon o javnom okupljanju KS; članak 17 (1) c), Zakon o javnom okupljanju HBŽ; članak 13 (1) b), Zakon o javnom okupljanju RS.
- 191 Članak 11 (1) g), Zakon o javnom okupljanju USK; članak 16 (1) g), Zakon o javnom okupljanju ŽP; članak 17 (1) g), Zakon o javnom okupljanju TK; članak 19 (g), Zakon o javnom okupljanju ZDK; članak 7 (8), Zakon o javnom okupljanju BPK; članak 15 (1) g), Zakon o javnom okupljanju ZHŽ; članak 16 (1) g), Zakon o javnom okupljanju KS; članak 17 (1) g), Zakon o javnom okupljanju HBŽ.
- 192 Članak 16 (i), Zakon o javnom okupljanju USK; članak 23 (i), Zakon o javnom okupljanju ŽP; članak 26 (h), Zakon o javnom okupljanju TK; članak 28 (h), Zakon o javnom okupljanju ZDK; članak 21 (i), Zakon o javnom okupljanju ZHŽ; članak 25 (j), Zakon o javnom okupljanju HBŽ; članak 21 (e), Zakon o javnom okupljanju RS.
- 193 Članak 11 (1) d), Zakon o javnom okupljanju USK; članak 16 (1) d), Zakon o javnom okupljanju ŽP; članak 17 (1) c), Zakon o javnom okupljanju TK; članak 19 (c), Zakon o javnom okupljanju ZDK; članak 15 (1) d), Zakon o javnom okupljanju ZHŽ; članak 13 (v), Zakon o javnom okupljanju RS.
- 194 Članak 16, Zakon o javnim okupljanjima ŽSB; članak 7 (5), Zakon o javnom okupljanju BPK; članak 16 (3), Zakon o javnom okupljanju HNK.
- 195 Članak 11 (1) a), Zakon o javnom okupljanju USK; članak 16 (1), Zakon o javnim okupljanjima ŽSB; članak 16 (3), Zakon o javnom okupljanju HNK; članak 13 (g), Zakon o javnom okupljanju RS.
- 196 Članak 16 (3), Zakon o javnim okupljanjima ŽSB; članak 7 (2), Zakon o javnom okupljanju BPK.
- 197 Članak 11 (1) i), Zakon o javnom okupljanju USK; članak 16 (1) i), Zakon o javnom okupljanju ŽP; članak 17 (1) h), Zakon o javnom okupljanju TK; članak 19 (h), Zakon o javnom okupljanju ZDK; članak 7 (9), Zakon o javnom okupljanju BPK; članak 16 (2), Zakon o javnom okupljanju HNK; članak 15 (1) i), Zakon o javnom okupljanju ZHŽ; članak 16 (1) i), Zakon o javnom okupljanju KS; članak 17 (1) i), Zakon o javnom okupljanju HBŽ.
- 198 Članak 11 (1) j), Zakon o javnom okupljanju USK; članak 17 (1) j), Zakon o javnom okupljanju TK; članak 19 (h, i), Zakon o javnom okupljanju ZDK; članak 5, Zakon o javnim okupljanjima ŽSB; članak 16 (1), Zakon o javnom okupljanju HNK; članak 15 (1) i), Zakon o javnom okupljanju ZHŽ; članak 23 (f), Zakon o javnom okupljanju KS.
- 199 Članak 11 (1) h), Zakon o javnom okupljanju USK; članak 16 (1) h), Zakon o javnom okupljanju ŽP; članak 17 (1) f), Zakon o javnom okupljanju TK; članak 19 (f), Zakon o javnom okupljanju ZDK; članak 16, Zakon o javnim okupljanjima ŽSB; članak 15 (1) h), Zakon o javnom okupljanju ZHŽ; članak 16 (4), Zakon o javnom okupljanju HNK; članak 16 (1) h), Zakon o javnom okupljanju KS; članak 13 (1) d), Zakon o javnom okupljanju RS.
- 200 CDL-AD (2019) 017 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), para. 149 – 150.
- 201 CDL-AD (2019) 017 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), para. 150.
- 202 Članak 16 (1) a), Zakon o javnom okupljanju ŽP; članak 7 (1), Zakon o javnom okupljanju BPK; članak 15 (1) a), Zakon o javnom okupljanju ZHŽ; članak 16 (1) a), Zakon o javnom okupljanju KS; članak 17 (1) a), Zakon o javnom okupljanju HBŽ; članak 15 (1) a), Zakon o mirnom okupljanju BD BiH.
- 203 Članak 11 (1) e), Zakon o javnom okupljanju USK; članak 15 (1) e), Zakon o javnom okupljanju ŽP; članak 16 (1) e), Zakon o javnom okupljanju ŽP; članak 17 (1) e), Zakon o javnom okupljanju TK; članak 19 (e), Zakon o javnom okupljanju ZDK; članak 16 (1) e), Zakon o javnom okupljanju KS; članak 17 (1) e), Zakon o javnom okupljanju HBŽ; članak 13 (1) g), Zakon o javnom okupljanju RS; članak 15 (1) c), Zakon o mirnom okupljanju BD BiH.
- 204 CDL-AD (2019) 026 Joint Opinion on the Legal Framework Governing the Freedom of Peaceful Assembly in BiH, in its two entities and in Brčko District, para. 79.
- 205 Članak 11 (1) a), Zakon o javnom okupljanju USK; članak 16 (3), Zakon o javnom okupljanju HNK; članak 13 (1) a), Zakon o javnom okupljanju RS.
- 206 Članak 16, Zakon o javnim okupljanjima ŽSB.
- 207 Članak 7, Zakon o javnom okupljanju BPK.
- 208 Članak 16, Zakon o javnim okupljanjima ŽSB.
- 209 CDL-AD (2019) 026 Joint Opinion on the Legal Framework Governing the Freedom of Peaceful Assembly in BiH, in its two entities and in Brčko District, para. 78.
- 210 Članak 11 (1) f), Zakon o javnom okupljanju USK; članak 16 (1) f), Zakon o javnom okupljanju ŽP; članak 16, Zakon o javnim okupljanjima ŽSB; članak 7 (7), Zakon o javnom okupljanju BPK; članak 15 (1) f), Zakon o javnom okupljanju ZHŽ; članak 16 (3), Zakon o javnom okupljanju HNK; članak 16 (1) f), Zakon o javnom okupljanju KS; članak 17 (1) f), Zakon o javnom okupljanju HBŽ; članak 13 (1) d), Zakon o javnom okupljanju RS; članak 15 (1) d), Zakon o mirnom okupljanju BD BiH.
- 211 CDL-AD (2019) 026 Joint Opinion on the Legal Framework Governing the Freedom of Peaceful Assembly in BiH,

- in its two entities and in Brčko District, para. 77.
- 212 Članak 11 (1) h), Zakon o javnom okupljanju USK; članak 16 (1) h), Zakon o javnom okupljanju ŽP; članak 16, Zakon o javnim okupljanjima ŽSB; članak 17 (1) f), Zakon o javnom okupljanju TK; članak 19 (f), Zakon o javnom okupljanju ZDK; članak 15 (1) h), Zakon o javnom okupljanju ZHŽ; članak 16 (4), Zakon o javnom okupljanju HNK; članak 16 (1) h), Zakon o javnom okupljanju KS; članak 17 (1) h), Zakon o javnom okupljanju HBŽ; članak 13 (1) d), Zakon o javnom okupljanju RS; članak 15 (1) d), Zakon o javnom okupljanju BD BiH
- 213 CDL-AD (2019) 026 Joint Opinion on the Legal Framework Governing the Freedom of Peaceful Assembly in BiH, in its two entities and in Brčko District, para. 77.
- 214 Članak 11 (1) c), Zakon o javnom okupljanju USK; članak 16 (1) c), Zakon o javnom okupljanju ŽP; članak 16, Zakon o javnim okupljanjima ŽSB; članak 17 (1) d), Zakon o javnom okupljanju TK; članak 19 (d), Zakon o javnom okupljanju ZDK; članak 7 (6), Zakon o javnom okupljanju BPK; članak 15 (1) c), Zakon o javnom okupljanju ZHŽ; članak 11, Zakon o javnom okupljanju HNK; članak 16 (1) c), Zakon o javnom okupljanju KS; članak 17 (1) c), Zakon o javnom okupljanju HBŽ; članak 13 (1) b), Zakon o javnom okupljanju RS.
- 215 Članak 11 (1) d), Zakon o javnom okupljanju USK; članak 16 (1) d), Zakon o javnom okupljanju ŽP; članak 17 (1) c), Zakon o javnom okupljanju TK; članak 19 (c), Zakon o javnom okupljanju ZDK; članak 15 (1) d), Zakon o javnom okupljanju ZHŽ; članak 11, Zakon o javnom okupljanju HNK; članak 16 (1) d), Zakon o javnom okupljanju KS; članak 17 (1) d), Zakon o javnom okupljanju HBŽ; članak 13 (1) v), Zakon o javnom okupljanju RS.
- 216 CDL-AD (2019) 026 Joint Opinion on the Legal Framework Governing the Freedom of Peaceful Assembly in BiH, in its two entities and in Brčko District, para. 80. Joint Opinion on the Act on Public Assembly of the Sarajevo Canton by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, str. 11., t. 52.
- 217 CDL-AD (2019) 017 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), para. 171.
- 218 Članak 11 (1) g), Zakon o javnom okupljanju USK; članak 16 (1) g), Zakon o javnom okupljanju ŽP; članak 17 (1) g), Zakon o javnom okupljanju TK; članak 19 (g), Zakon o javnom okupljanju ZDK; članak 7 (8), Zakon o javnom okupljanju BPK; članak 15 (1) g), Zakon o javnom okupljanju ZHŽ; članak 16 (1) g), Zakon o javnom okupljanju KS; članak 17 (1) g), Zakon o javnom okupljanju HBŽ.
- 219 Članak 16 (i), Zakon o javnom okupljanju USK; članak 23 (i), Zakon o javnom okupljanju ŽP; članak 26 (1) h), Zakon o javnom okupljanju TK; članak 28 (h), Zakon o javnom okupljanju ZDK; članak 16, Zakon o javnim okupljanjima ŽSB; članak 21 (j), Zakon o javnom okupljanju ZHŽ; članak 23 (j), Zakon o javnom okupljanju KS; članak 25 (i), Zakon o javnom okupljanju HBŽ; članak 21 (e), Zakon o javnom okupljanju RS.
- 220 CDL-AD (2019) 017 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), para. 75 and 89.
- 221 Članak 16, Zakon o javnim okupljanjima ŽSB; članak 7 (5), Zakon o javnom okupljanju BPK; članak 16 (3), Zakon o javnom okupljanju HNK.
- 222 CDL-AD (2019) 026 Joint Opinion on the Legal Framework Governing the Freedom of Peaceful Assembly in BiH, in its two entities and in Brčko District, para. 82.
- 223 CDL-AD (2019) 017 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), para. 142.
- 224 Članak 23 h), Zakon o javnom okupljanju ŽP; članak 26 (1) g), Zakon o javnom okupljanju TK; članak 28 (g), Zakon o javnom okupljanju ZDK; članak 21 (h), Zakon o javnom okupljanju ZHŽ; članak 23 (h), Zakon o javnom okupljanju KS; članak 25 (h), Zakon o javnom okupljanju HBŽ.
- 225 CDL-AD (2019) 017 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), para. 139.
- 226 CDL-AD (2010) 016 Joint Opinion on the Act on Public Assembly of the Sarajevo Canton (Bosnia and Herzegovina), str. 12., t. 53.
- 227 CDL-AD (2019) 017 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), para. 221.
- 228 CDL-AD (2019) 017 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), para. 222.
- 229 CDL-AD (2019) 017 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), para. 225.
- 230 Report of the Special Rapporteur, A/HRC/20/27, str. 9., t. 29.
- Report of the Special Rapporteur, A/HRC/23/29, str. 15., t. 51.
- 231 Report of the Special Rapporteur, A/HRC/23/29, str. 19., t. 77.
- 232 CDL-AD (2019) 026 Joint Opinion on the Legal Framework Governing the Freedom of Peaceful Assembly in BiH, in its two entities and in Brčko District, para. 88.
- 233 Članak 27 (1) c), (2), (4), Zakon o javnom okupljanju USK; članak 35 (1) a), (2), (4), Zakon o javnom okupljanju ŽP; članak 38 (1) a), (2), (3), Zakon o javnom okupljanju TK; članak 39 (1) a), (2), (3), Zakon o javnom okupljanju ZDK; članak 16, Zakon o javnom okupljanju BPK; članak 20 (1), 21 (1), Zakon o javnim okupljanjima ŽSB; članak 33 (1) a), (2), (4), Zakon o javnom okupljanju ZHŽ; članak 17 (1) 1., (2), Zakon o javnom okupljanju HNK; članak 35 (1) a), (2), (4), Zakon o javnom okupljanju KS; članak 37 (1) a), (2), (4), Zakon o javnom okupljanju HBŽ; članak 31 (1) a), (2); članak 32, Zakon o javnom okupljanju RS; članak 29 i 30, Zakon o mirnom okupljanju BD BiH.
- 234 Članak 20, Zakon o javnim okupljanjima ŽSB; članak 17, Zakon o javnom okupljanju HNK.
- 235 CDL-AD (2019) 017 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), para. 222., 225.-226. Report of the Special Rapporteur, A/HRC/20/27, str. 9., t. 29.
- 236 OSCE/ODIHR Report, Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States (Warsaw: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights 2014), str. 57., t. 203.

237 Zakoni o javnom okupljanju USK, TK, ZDK, ZHŽ, HBŽ, KS i RS.

238 Članak 4a, Zakon o javnom okupljanju BPK; članak 18 (1), Zakon o javnim okupljanjima ŽSB; članak 5 (1), Zakon o javnom okupljanju HNK.

239 Članak 9 (1), Zakon o javnom okupljanju USK; članak 12 (1), Zakon o javnom okupljanju ŽP; članak 12 (1), Zakon o javnom okupljanju TK; članak 13 (1), Zakon o javnom okupljanju ZDK; članak 5, Zakon o javnom okupljanju BPK; članak 3, Zakon o javnim okupljanjima ŽSB; članak 3, Zakon o javnom okupljanju HNK; članak 12 (1), Zakon o javnom okupljanju ZHŽ; članak 12, Zakon o javnom okupljanju KS; članak 12, Zakon o javnom okupljanju HBŽ; članak 11, Zakon o javnom okupljanju RS; članak 12 (1) b), Zakon o javnom okupljanju BD BiH.