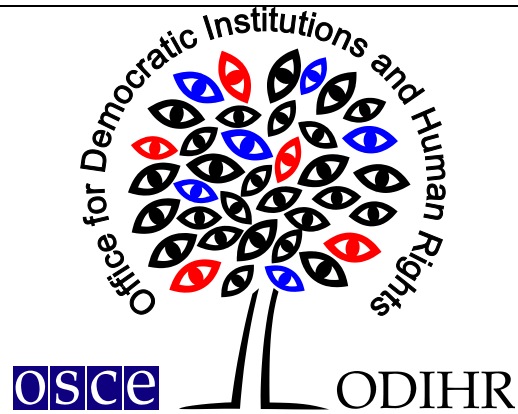


Warsaw, 24 April, 2018

Opinion-Nr.: FOA-BiH/323/2018

www.legislationline.org



KOMENTARI NA PREDNACRT ZAKONA O JAVNOM OKUPLJANJU U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE

**Na osnovu nezvaničnog prevoda prednacrt zakona na engleski jezik
koji je osigurala Misija OSCE-a u Bosni i Hercegovini**

*Ovo Mišljenje je sačinjeno uz doprinos tima stručnjaka OSCE/ODIHR-a u
oblasti slobode okupljanja: gđa Nina Belyaeva, gđa. Anja Bienert, gđin Michael
Hamilton, gđin Neil Jarman, gđa Muatar Khadayrova i gđin Serghei Ostaf
Ove komentare je revidirala Marta Achler, dr.sc, istražiteljica na Europskom
univerzitetском institutu*

Ured OSCE-a za demokratske institucije i ljudska prava
Ulica Miodowa 10 PL-00-251 Varšava tel. +48 22 520 06 00 fax. +48 22 520 0605

*Ovo Mišljenje je dostupno na bosanskom jeziku, međutim,
engleska verzija ostaje jedina zvanična verzija dokumenta.*

SADRŽAJ

I. UVOD	3
II. OKVIR REVIZIJE.....	3
III. SAŽETAK.....	4
IV. ANALIZA I PREPORUKE	5
1. Međunarodni standardi o slobodi mirnog okupljanja.....	5
2. Analiza Prednacrt zakona.....	6
2.1 Opće odredbe Prednacrt zakona	7
2.1.1 Definicije u Prednacrtu zakona	8
3. Ograničenja:prije mirnog okupljanja.....	9
3.1 Proceduralna pitanja	10
3.1.1 Obavještanje i odobrenje.....	10
3.1.2 Sadržaj zahtjeva/obavještenja	11
3.1.3 Zabrana održavanja okupljanja.....	12
3.2 Ograničenja:ko može organizovati okupljanja.....	13
4. Ograničenje tokom okupljanja.....	14
4.1 Ograničenja sadržaja	14
4.2 Ograničenje trajanja okupljanja.....	15
4.3 Ograničenja mjesta okupljanja.....	16
4.4 Prekid i raspuštanje okupljanja	18
5. Obaveze organizatora	19
5.1 Struktura organizatora	19
5.2 Obaveza održavanja reda	19
5.3 Odgovornost za štetu	20
6. Kaznene odredbe	21
7. Žalbe protiv odluka	22
8. Drugi oblici okupljanja.....	22
9. Završni komentari	23

Aneks: Prednacrt zakona o javnom okupljanju u Federaciji Bosne i Hercegovine

**Komentari OSCE/ODIHR-a na Prednacrt zakona o javnom okupljanju
u Federaciji Bosne i Hercegovine**

I. UVOD

1. Dana 1. februara 2018. godine, ambasador Bruce G. Berton, šef Misije OSCE-a u Bosni i Hercegovini, poslao je Uredu OSCE-a za demokratske institucije i ljudska prava (u daljem tekstu: OSCE/ODIHR) zahtjev za pravni pregled Prednacrt zakona o javnom okupljanju Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Prednacrt zakona).

2. Dana 14. februara 2018. godine, OSCE/ODIHR je odgovorio na ovaj zahtev, potvrđujući svoju spremnost da sačini pravne komentare o usklađenosti Prednacrt zakona sa obavezama OSCE-a i međunarodnim standardima ljudskih prava.

3. Ovo mišljenje je pripremljeno kao odgovor na taj zahtjev. OSCE/ODIHR je ocjenu vršio u okviru svog mandata.¹

II. OKVIR PREGLEDA

4. Obim ovog mišljenja obuhvata samo Prednacrt zakona koji je dostavljen u svrhu pregleda. Uz ovakvo ograničenje, Komentar ne predstavlja potpunu i sveobuhvatnu reviziju pravnog i institucionalnog okvira javnog okupljanja u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: FBiH).

5. U Komentaru se razmatraju ključna pitanja i navode oblasti u kojima postoji zabrinutost. U cilju ostvarivanja konciznosti, pažnja je više usmjerena na one odredbe koje zahtjevaju unapređenje nego na pozitivne aspekte Prednacrt zakona. Preporuke se zasnivaju na međunarodnim standardima i praksama u pogledu javnih okupljanja. Također se u Komentaru traži da se prema potrebi naglase dobre prakse drugih država članica OSCE-a u ovoj oblasti.

6. Ovo mišljenje se zasniva na nezvaničnom prevodu Prednacrt zakona koji je pripremila Misija OSCE-a u Bosni i Hercegovini, a koji se nalazi u prilogu ovog dokumenta. Moguće su greške u prevodu. Mišljenje je dostupno i na bosanskom jeziku. Međutim, engleska verzija ostaje jedina zvanična verzija dokumenta.

7. U vezi sa gorenavedenim, OSCE/ODIHR želi napomenuti da ovi komentari ne spriječavaju OSCE/ODIHR da formuliše dodatne pismene ili usmene preporuke ili komentare na relevantne pravne akte ili srodno zakonodavstvo Bosne i Hercegovine koje bi OSCE/ODIHR možda želio sačiniti u budućnosti.

¹ Sloboda okupljanja: OSCE/ODIHR je izvršio ovu procjenu u okviru svog mandata za ljudsku dimenziju: države članice OSCE-a "potvrđuju da će uzajamno poštovati pravo da slobodno biraju i razvijaju, u skladu s međunarodnim standardima ljudskih prava, svoje političke, socijalne, ekonomske i kulturne sisteme. U ostvarivanju ovog prava, one će osigurati da su njihovi zakoni, propisi, prakse i politike u skladu sa njihovim obavezama prema međunarodnom pravu ". Pogledajte dokument OSCE-a iz Kopenhaga, od 29. juna 1990. godine, dio 1., stav (4).

III. SAŽETAK

8. Pozitivno je da se planira usvajanje zakona o "javnom okupljanju" u FBiH. U daljem tekstu ovih Komentara, "javno okupljanje" će se označavati kao "*sloboda mirnog okupljanja*", budući da je to termin koji koriste međunarodni standardi. Kao što je naglašeno u objašnjenju Prednacrt zakona, problematično je da postoje samo kantonalni zakoni, jer fragmentirano zakonodavstvo otežava organima i tijelima vlasti da djeluju u skladu sa zakonom.

9. Općenito, Prednacrt zakona ima restriktivan pristup slobodi mirnog okupljanja i ne omogućava potpuno uživanje ovog osnovnog ljudskog prava jer postavlja velika opterećenja organizatorima okupljanja; omogućavanje slobode mirnog okupljanja je odgovornost države. Ovakva opterećenja organizatorima uključuju obavezu organizatora da dostave detaljni zahtjev za održavanje okupljanja [p. 34], da organizator ima jasnu strukturu [p. 58.], obavezu da održava reda i mir [p. 60.], te postavljanje strogih dužnosti redarima [p. 65.]. Prednacrt zakona treba biti značajno promijenjen kako bi bio usklađen sa međunarodnim standardima.

10. Prednacrt zakona nema usklađenu strukturu. Mnoge odredbe, koje su trebale biti grupisane zajedno, ili su razbacane po različitim poglavljima ili se nepotrebno ponavljaju; [p. 23, 31, 41, 43, 44. i 50.].

11. Konkretnije rečeno, i kao dodatak navedenom, OSCE/ODIHR donosi sljedeće ključne preporuke za dodatno poboljšanje Prednacrt zakona:

A. Preformulirati tekst Prednacrt zakona radi jasnoće, a naročito poglavlja koja se odnose na obavijesti i ograničenja; [p. 18.]

B. Izbrisati iz Prednacrt zakona Poglavlje III – "Javne priredbe" pošto javni događaji za ostvarivanje prihoda ne potpadaju pod slobodu mirnog okupljanja i trebaju se regulirati posebnim zakonodavstvom; [p. 19.]

C. Preformulirati član 1. Prednacrt zakona a kako bi se sloboda mirnog okupljanja više smatrala pravom, kao i da su propisi/ograničenja ove slobode predmet samo onih izuzetaka koji su dozvoljeni prema članu 21. Međunarodnog pakta o civilnim i političkim pravima i članu 11. Europske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP); [p. 20., 24. i 25.]

D. Revidirati tekst člana 2. Prednacrt zakona na način da uključuje i strane državljane u BiH, a sa ciljem poštivanja međunarodnih obaveza u pogledu nediskriminacije. Iz istih razloga, član 30. Prednacrt zakona koji posebno reguliše javna okupljanja koja organizuju stranci, treba biti obrisan; [p. 21.]

E. Upotrijebiti jednostavniju pravnu definiciju okupljanja koja će biti usklađena sa međunarodnim standardima, i bez navođenja mnogih vrsta okupljanja. Ova definicija treba jasno obuhvatiti i spontana okupljanja; [p 22.]

F. Ukloniti predložene sisteme podnošenja prijave za okupljanja i ispraviti odredbe koristeći riječ "zahtjev" ili "prijava" i umjesto toga uvesti sistem obavijesti kada je neophodno; [p. 26., 27, 28. i 30.]

G. Uvesti pravila kojima se naglašava da je zabrana okupljanja posljednja mjera, te da organi i tijela vlasti prije toga moraju razmotriti manje drastične mjere; [p. 35– 40.].

**Komentari OSCE/ODIHR-a na Prednacrt zakona o javnom okupljanju
u Federaciji Bosne i Hercegovine**

H. Osigurati da ograničenja sadržaja okupljanja moraju biti povezana sa rizikom od neposrednog nasilja, a ne vezana za sami sadržaj; [p. 44.]

I. Ukloniti apsolutna ograničenja trajanja okupljanja, jer se u pojedinačno u svakom slučaju ima vršiti procjena o neophodnom trajanju okupljanja; [p. 46.]

J. Jačati slobodu izbora mjesta okupljanja uklanjanjem teksta "javno mjesto koje je pristupačno i prikladno" u članu 13. Prednacrt zakona, i umjesto toga naglasiti da se mirna okupljanja mogu održavati, osim ako je ograničenje apsolutno neophodno (tj. ako postoji rizik od nasilja); [p. 49. i 53.]

K. Izbrisati Poglavlje VII – "Kaznene odredbe" i umjesto toga, pozvati se na kaznene odredbe drugih zakona kojima se reguliraju pojedinačni postupci; [p. 68.]

L. Uvesti žalbeni postupak protiv odluka o okupljanjima. [p. 70.]

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

IV. ANALIZA I PREPORUKE

1. Međunarodni standardi slobode mirnog okupljanja

12. *Sloboda mirnog okupljanja* smatra se osnovnim demokratskim pravom, a kao što je navedeno u propisima o ljudskim pravima, uključujući i član 20. (1) Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: UDLJP),² član 21. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (MPGPP),³ član 11. Europske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP)⁴ i član 15, stav 1. Konvencije o pravima djeteta.⁵ Pokriva širok spektar različitih javnih okupljanja, uključujući statička okupljanja (javni skupovi, masovne inicijative i iznenadna okupljanja), demonstracije, proteste, štrajkove i pokretne skupove (parade, procesije, sahrane, hodočašća itd.)⁶ Pravo takođe obuhvata pojedinačne proteste ili štrajkove; čak i ako nisu okupljanja u strogom smislu, obuhvaćeni su istim standardima. Pretpostavka da će država omogućiti i dozvoliti okupljanja bi trebala biti uvedena. Ovo bi trebalo biti jasno i eksplicitno utvrđeno primjenjivim zakonom⁷.

13. Bosna i Hercegovina (BiH) je država potpisnica spomenutog MPGPP,⁸ EKLJP⁹ i Konvencije o pravima djeteta.¹⁰ EKLJP je posebno važna jer je u Ustavu BiH jasno navedeno da je ova Konvencija i Protokoli sastavni dio Ustava, da će se direktno primjenjivati i imati

² Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima koja je usvojena 10. decembra 1948. godine (Rezolucijom 217A Generalne Skupštine UN-a)

³ Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (ICCPR), usvojen 16. decembra 1966. godine. Rezolucijom 2200A (XXI) Generalne skupštine UN-a

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

⁵ Usvojena Rezolucijom 44/25 Generalne skupštine UN-a 20. novembra 1989. godine

⁶ Smjernice OSCE/Venecijanske komisije o slobodi mirnog okupljanja, 2. izdanje (2010.god.), stav 17. Dostupno na: <https://www.osce.org/odihr/73405?download=true>

⁷ Ibid, stav 30.

⁸ BiH je pristupila Konvenciji kao država članica 1. septembra 1993. godine nakon sukcesije: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=_en

⁹ BiH je ratificirala Konvenciju 12. jula 2002. godine (https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/conventions/treaty/009/signatures?p_auth=HPNHLYM4)

¹⁰ BiH je pristupila Konvenciji kao država članica 1. septembra 1993. godine nakon sukcesije <http://indicators.ohchr.org/>

Komentari OSCE/ODIHR-a na Prednacrt zakona o javnom okupljanju u Federaciji Bosne i Hercegovine

prednost nad državnim zakonima.¹¹ MPGPP, Konvencija o eliminaciji diskriminacije žena¹² i Konvencija o pravima djeteta su takođe veoma relevantne jer su konkretno navedene u Aneksu I uz Ustav. Pored toga, član 2. (1) (I) Ustava Federacije BiH izričito navodi da je sloboda mirnog okupljanja priznato pravo. Ovaj Ustav takođe u Aneksu jasno ističe MPGPP, Konvencija o eliminaciji diskriminacije žena i Konvencija o pravima djeteta njegovi integralni dijelovi.

14. BiH je država članica OSCE-a, čime je takođe posvećena poštivanju *slobode mirnog okupljanja* kako je navedeno u Kopenhagenskom dokumentu, stav 9.2.¹³ Dalje obaveze OSCE-a u pogledu prava na mirno okupljanje uključuju Parišku povelju za novu Europu iz 1990. godine (Nova era za mir, demokratiju, mir i jedinstvo)¹⁴ i Helsinšku izjavu Ministarskog vijeća iz 2008. godine.¹⁵ OSCE/ODIHR takođe promovira svoj rad na *slobodi mirnog okupljanja* kroz Smjernice o mirnom okupljanju u saradnji sa Vijećem Evrope (VE).

15. BiH je takođe potencijalni kandidat za pridruživanje Europskoj uniji (EU),¹⁶ stoga će se ukazati potreba da se relevantno zakonodavstvo postepeno približava pravnoj stečevini EU-a (*acquis communautaire*). Prilikom pripreme novog zakonodavstva, važno je uzeti u obzir primarno zakonodavstvo EU (ugovori EU i Povelja EU o osnovnim pravima). Povelja izričito sadrži pravo na slobodu mirnog okupljanja.¹⁷

2. Analiza Prednacrt zakona

16. Prednacrt zakona sadrži 57 članova u sedam (7) poglavlja. Većina članova je navedena u donjem tekstu. Komentar se fokusira na glavna tematska pitanja koja su važna za zakonodavstvo o *slobodi mirnog okupljanja*, ali ne na članove Prednacrt zakona pojedinačno.

17. Pozitivno je da se planira usvajanje zakona o javnom okupljanju u FBiH. Kao što je naglašeno u objašnjenju Prednacrt zakona, problematično je da postoje samo kantonalni zakoni koji regulišu ovu oblast, jer mnoga okupljanja uključuju učesnike iz nekoliko kantona. Fragmentirano zakonodavstvo otežava organima i tijelima vlastima da postupaju u skladu sa zakonom. **OSCE/ODHIR preporučuje da svi kantonalni zakoni budu usklađeni sa zakonom FBiH nakon što bude usvojen.**

18. Općenito, u Prednacrtu nedostaje razumijevanje da je dužnost organa i tijela vlasti da omoguće slobodu mirnog okupljanja, jer se u suprotnom organizatorima nameću ogromne obaveze. Nedostaje i jasna struktura Prednacrt zakona, jer je, naprimjer, sadržaj u vezi prijavljivanja i podnošenja zahtjeva za održavanje okupljanja podijeljen u nekoliko poglavlja i pomiješan sa sadržajem o ograničenjima tokom okupljanja. **U svrhu jasnoće Prednacrt zakona, preporučuje se njegovo restrukturiranje.**

¹¹ Ustav Bosne i Hercegovine, član II. 2

¹² Konvencija UN-a o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena, usvojena Rezolucijom Generalne skupštine 34/180 18. decembra 1979. godine. BiH je pristupila Konvenciji kao država članica 1. septembra 1993. godine nakon sukcesije: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&lang=en

¹³ Kopenhagenski dokument o ljudskoj dimenziji Konferencije o sigurnosti i saradnji u Evropi (CSCE), od 29. juna 1990. godine

¹⁴ Usvojen na sastanku šefova država ili vlada CSCE-a, 21. novembra 1990. godine (preambula).

¹⁵ Usvojen na šesnaestom Ministarskom sastanku u Helsinkiju 4. i 5. decembra 2008. godine (str. 5).

¹⁶ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/bosnia-herzegovina_de

¹⁷ Povelja o osnovnim pravima Evropske unije, (2000 / C 364/01), član 12., stav 1

**Komentari OSCE/ODIHR-a na Prednacrt zakona o javnom okupljanju
u Federaciji Bosne i Hercegovine**

19. Poglavlje III Prednacrt zakona obuhvata "javne priredbe". Možda je to pitanje prevoda, ali sadržaj pokazuje da se time uređuje organizovanje okupljanja radi ostvarivanje prihoda. Javna okupljanja služe za izražavanje mišljenja i rijetko će se ostvarivati prihodi. Čak i kada su javna okupljanja u vidu kulturnog događaja, kao što je dobrotvorni koncert ili politička predstava, kada se može učesnicima naplaćivati, odnosno od učesnika prikupljati novac, a sa ciljem finansiranja određenog fonda, i dalje je to neprofitna aktivnost, jer organizatori ne traže ličnu finansijsku korist. Trebala bi postojati šira definicija javnih okupljanja koja bi spadala u okvir slobode mirnog okupljanja, i to ta za one situacije kada su organi i tijela vlasti dužni omogućiti okupljanje čak i ako se prikuplja novac. Aktivnosti koje za cilj imaju ostvarivanje prihoda, kao što su zabavne predstave, muzički koncerti i drugi kulturni događaji nemaju pravo na javno odobravanje i treba da budu uređeni nekim drugim zakonom. **Prema tome, OSCE/ ODIHR predlaže da se Poglavlje III – "Javne priredbe" briše, jer javni događaji koji se organizuju radi ostvarivanja prihoda navedeni u Prednacrtu zakona ne spadaju u okvir slobode mirnog okupljanja i trebali bi biti regulirani posebnim zakonima.** Potrebno je naglasiti da takvo zakonodavstvo ne smije da se koristi za ograničavanje događaja koji su obuhvaćeni okvirom slobode mirnog okupljanja.

2.1 Opšte odredbe Prednacrt zakona

20. "Predmet zakona" je reguliran u članu 1. Prednacrt zakona. "Predmet" izgleda prilično netačan. **Zbog toga se preporučuje da se promijeni u okvir ili cilj zakona, a kako bi se bolje prikazao pravni karakter dokumenta.** U Prednacrtu zakona, u članu 1, stav 1. i 2, takođe se koristi riječ "urediti"¹⁸; ovaj tekst, kao i ograničavajući pristup koji odredba nosi sa sobom ne bi trebalo koristiti kao međunarodni standard *slobode mirnog okupljanja*, već bi trebao glasiti da je cilj zakona da omogući i štiti slobodu mirnog okupljanja.¹⁹ Ograničenja ovog prava mogu se nametnuti samo ako je strogo neophodno.²⁰ Ovo je takođe u suprotnosti sa članom 1, stav 1. samog Prednacrt zakona, koji navodi da je Prednacrt zakona namijenjen sprovođenju međunarodnih obaveza iz Aneksa I Ustava BiH koji sadrži listu međunarodnih dokumenata, uključujući i MPKPP i Konvenciju o pravima djeteta.²¹ Osim toga, član II.1 Ustava BiH propisuje da će BiH i oba entiteta osigurati "najveći nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda." Uz što se EKLJP direktno primjenjuje u BiH, i član II. 3 Ustava spominje *slobodu mirnog okupljanja* (i slobodu udruživanja) kao pravo. Član 11. EKLJP -a i opsežna praksa Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP)²² priznaju pravo na *slobodu mirnog okupljanja* i naglašavaju da ovu slobodu mogu ograničiti samo neophodna ograničenja. **Preporučuje se da se član 1. Prednacrt zakona preformuliše kako bi se sloboda mirnog okupljanja bolje prikazala kao pravo i da su propisi/ograničenja ove slobode podložni samo onim izuzecima koji su dozvoljeni prema članu 21. MPGPP i članu 11. EKLJP.**

21. Pozitivno je da je u odredbi člana 2. Prednacrt zakona naglašeno da postoji "pravo na organiziranje javnih okupljanja", kao i da ova odredba upućuje na prava propisana

¹⁸ Misija OSCE-a u BiH potvrdila je da se u originalu koristi riječ "regulira" što se prevodi kao "uređuje"

¹⁹ Navedeno u fusnoti 6, stav 11

²⁰ Pogledajte osobito: ICCPR, član 21. i Evropska konvencija o ljudskim pravima, član 11.

Pogledajte i OSCE/ODIHR- Zajedničko mišljenje Venecijanske komisije (CDL-AD (2010) 016) o Zakonu o javnom okupljanju Kantona Sarajevo (Bosna i Hercegovina), stav 7 i 10, dostupno na stranici: http://legislationline.org/download/action/download/id/2992/file/158_FoA%20-%20BiH_2010.pdf

²¹ Navedeno u fusnoti 11, aneks 1: <http://www.ccbh.ba/osnovni-akti/ustav/?title=clan-2>

²² Pogledajte, npr. platforma ECtHR-a "Ärzte für das Leben" protiv Austrije, 5/1987/128/179 presuda od 25. maja 1988. godine, stav 34.

Komentari OSCE/ODIHR-a na Prednacrt zakona o javnom okupljanju u Federaciji Bosne i Hercegovine

međunarodnim dokumentima. S druge strane, pravo na organiziranje javnih okupljanja daje se samo građanima. Prema OSCE/ODIHR-u, ovo je u suprotnosti sa principom nediskriminacije sadržanim u Ustavu BiH, članu II.4, a kojim se propisuje da se prava iz člana II. i međunarodni sporazumi navedeni u pomenutom Aneksu I proširuju na sve osobe u BiH, bez diskriminacije po bilo kom osnovu, uključujući i nacionalnost. EKLJP je, kako je i pomenuto, direktno primjenjiva kao i državni zakon u BiH, *pogledati Odjeljak I u gornjem tekstu*. Član 14. EKLJP sadrži izričitu zabranu diskriminacije na osnovu nacionalnosti (i nekoliko drugih osnova). Drugi međunarodni standardi kao što je član 26. MPGPP (naveden u pomenutom Aneksu 1 Ustava) sadrže sličnu zabranu. Komitet UN-a za ljudska prava navodi da strani državljani moraju "imati pravo na mirno okupljanje".²³ U članu 16. EKLJP navedeno je da se strancima mogu uvesti ograničenja političke aktivnosti. U Smjernicama OSCE/Venecijanske komisije o slobodi okupljanja se takođe jasno prepoznaje važnost da strani državljani imaju pravo na slobodu okupljanja i preporučuje se da se ograničenja za strane državljane postavljaju do govornih aktivnosti koje "direktno opterećuju nacionalnu sigurnost".²⁴ **OSCE/ODIHR preporučuje da se tekst člana 2. Prednacrt zakona revidira a kako bi se uključili strani državljani u BiH. Iz istih razloga, član 30. Prednacrt zakona o strancima koji organizuju okupljanja treba biti uklonjen.**

2.1.1 Definicije u Prednacrtu zakona

22. U članu 3, stav 1. Prednacrt zakona definiran je pojam javnog okupljanja kako slijedi: "*Javno okupljanje predstavlja svako organizovano okupljanje građana koje se održava radi javnog nenasilnog izražavanja političkih, socijalnih i drugih uvjerenja i interesa*". U članu 3, stav 2. navodi se da u javno okupljanje spada i "*neorganizovano spontano okupljanje*", ali se u ostatku dokumenta ne spominje. Spontana okupljanja su značajna jer su često pokrenuta određenim događajima koji zahtijevaju hitnu reakciju te kašnjenje može poništiti poruku koja se želi prenijeti.²⁵ Takva okupljanja trebaju biti konkretnije obuhvaćena i nije potrebna obavijest ukoliko je uspostavljen funkcionalan sistem obavještanja. Kada se radi o kriterijima za određivanje "nenasilnih" okupljanja, važno je podsjetiti da vlasti nose teret dokazivanja da organizatori i/ili učesnici okupljanja imaju nasilnu namjeru i da okupljanje prelazi broj osoba koji organi vlasti mogu kontrolisati bez utjecaja na prava drugih da održavaju okupljanje.²⁶ Osim toga, okupljanja se i u članu 4. Prednacrt zakona definiraju kao "sva javna okupljanja građana, javni protesti, priredbe, manifestacije kao i drugi oblici okupljanja." Definicije su prilično složene i ne objašnjavaju značenje okupljanja. **Članovi 3. i 4. Prednacrt zakona takođe mogu biti kombinirani jer se u oba člana pokušava definirati pojam okupljanja.** Smjernice OSCE/Venecijanske komisije o mirnom okupljanju definiraju okupljanje kao: "namjerno i privremeno prisustvo određenog broja pojedinaca na javnom mjestu u cilju zajedničkog izražavanja."²⁷ Ovakva definicija je preporučena u nekoliko mišljenja na zakone o okupljanju.²⁸ Pored toga, preporučuje se i šira definicija, a

²³ Komitet UN-a za ljudska prava, opći komentar 15. ICCPR-a (položaj stranaca prema Paktu).

²⁴ Navedeno u fusnoti 6, stav 55.

²⁵ Pogledajte presudu Ustavnog suda Mađarske, Odluka br. 75/2008, (V.29) AB, kojom je utvrđeno da pravo na okupljanje utvrđeno članom 62. stav (1) mađarskog ustava obuhvata i održavanje mirnih spontanih događaja (gdje se okupljanje može održati samo nakon uzročnog događaja) i okupljanja bez prethodne organizacije. Sud je izjavio da je "*neustavno zabraniti, samo na osnovu kasne obavijesti, održavanje mirnih okupljanja za koje se ne može dostaviti obavijest tri dana prije datuma planiranog okupljanja zbog uzročnog događaja*".

²⁶ ESLJP, Hrišćanska demokratska narodna stranka protiv Moldavije (br. 2) (aplikacija br. 25196/04, presuda od 2. februara 2010. godine), stav 23; i Frumkin protiv Rusije (aplikacija br. 74568/12, presuda od 5. januara 2016. godine), stav 98;

²⁷ Navedeno u fusnoti 6, odjeljak A, stav 1.2.

²⁸ Mišljenje OSCE/ODIHR-a o nacrtu organskog zakona o pravu na mirno okupljanje Tunisa (14. maj 2013. godine), stav 21 dostupno na web stranici: <http://www.legislationline.org/documents/id/18001>

**Komentari OSCE/ODIHR-a na Prednacrt zakona o javnom okupljanju
u Federaciji Bosne i Hercegovine**

kako bi se izbjeglo da neka okupljanja neočekivano izlaze iz okvira definicije.²⁹ **Preporuka OSCE/ODIHR-a je da se uvede jednostavna pravna definicija u skladu s međunarodnim standardima, bez navođenja mnogih vrsta okupljanja.**

23. Nadalje, član 4. Prednacrt zakona čini se da je proturječan ili čini pojam "drugog okupljanja" nejasnim u članovima 44–46 Prednacrt zakona. **Sva okupljanja trebaju biti regulirana istim pravilima, a pomenuti članovi 44-46 trebaju biti izbrisani, dok neophodne odredbe treba uključiti u poglavlja općih odredbi.** S tim u vezi, pogledati Odjeljak 3.1. u donjem tekstu o proceduralnim pitanjima. Član 4. Prednacrt zakona takođe sadrži referencu na građane, **koju treba izmijeniti, u skladu sa preporukom u stavu 23. u gornjem tekstu.**

24. Član 5. Prednacrt zakona nosi naslov "Značenje pojedinih izraza". **Precizniji naziv bi bio "Definicije termina" te se preporučuje izmjena naslova.** Izrazi sadržani u članu 5. su problematičniji. U odjeljku a) koristi se termin "dodatne mjere osiguranja", dok se u odjeljku b) koristi termin "naročito opravdani razlozi". Ovaj termin koristi se i u članu 19, stav 4. Prednacrt zakona. **Oba termina su potpuno nejasna i treba ih izmijeniti na način da se osigura da je cilj zakona omogućiti pravo na slobodu mirnog okupljanja.**

3. Ograničenja prije mirnog okupljanja

25. Sva ograničenja slobode mirnog okupljanja moraju biti proporcionalna. Legitimne osnove ograničenja propisane su u međunarodnim i regionalnim instrumentima ljudskih prava. Ovom ne treba dodavati dalja ograničenja u domaćem zakonodavstvu. Svako ograničenje mora biti sažeto i jasno.³⁰ To znači da će ograničenja i postupci biti procijenjeni i da neće nametati više nego što je potrebno kako bi se izbjegao problem koji je utvrđen.³¹ OSCE/ODIHR i Venecijanska komisija su također naglasili: *"da pravo na mirno okupljanje ne treba tumačiti restriktivno, sva ograničenja treba tumačiti detaljno, i da općenito prava moraju biti 'praktična i efikasna' a ne 'teoretska ili iluzorna'."*³²

3.1 Proceduralna pitanja

3.1.1 Obavijest i odobrenje

26. Član 10. Prednacrt zakona nameće obavezu organizatoru da najavi okupljanje najmanje 72 sata unaprijed. Ne postoje izuzeci od ovog pravila, osim člana 11. Prednacrt zakona, pogledati p. 32. u donjem tekstu. U skladu sa članom 10. Prednacrt zakona, ne zahtijeva odobrenje organa i tijela vlasti za održavanje okupljanja, ali kada se uzme u obzir kontekst članova 6, 19, 20, 21. i 24. Prednacrt zakona čini se da postoji jasan zahtjev za dobijanje odobrenja jer se u ovim članovima to navodi. U članu 12. Prednacrt zakona naveden je termin "prijava" koji isto označava. Propisi kojima se zahtijeva odobrenje i apsolutna obaveza za obavještanje su u suprotnosti sa međunarodnim preporukama.

²⁹ Ibid, stav 22 i OSCE/ODIHR-Venecijanska komisija (i drugo), Zajedničko mišljenje (CDL-AD (2016) 30) o dva Nacrta zakona o garancijama za mirno okupljanje (stav 14), dostupno na web stranici: <http://www.legislationline.org/documents/id/20079>

³⁰ Navedeno u fusnoti 6, odjeljak A, stav 3.1-3.5 i stav 102. dostupno na: <https://www.osce.org/odihr/73405?download=true>

³¹ Pogledajte: ICCPR, član 21. i Evropska konvencija o ljudskim pravima, član 11.

³² Navedeno u fusnoti 20 (Zajedničko mišljenje OSCE / ODIHR-Venecijanske komisije (CDL-AD (2010) 016) o Zakonu o javnom okupljanju Kantona Sarajevo) stav 10.

**Komentari OSCE/ODIHR-a na Prednacrt zakona o javnom okupljanju
u Federaciji Bosne i Hercegovine**

27. Zahtjev za dobijanje odobrenja za organizovanje okupljanja ne bi trebao postojati, jer to predstavlja ograničenje kao i prepreku za potpuno uživanje slobode mirnog okupljanja.³³ **OSCE/ODIHR preporučuje da se izmijene članovi u kojima se koristi termin "zahtjev" ili "prijava". Pogledati i sljedeći stav o "obavijesti".**

28. Prethodna obavijest o okupljanju je takođe ograničenje slobode mirnog okupljanja, ali se općenito smatra da je u skladu sa međunarodnim standardima jer bi to moglo biti neophodno u demokratskom društvu kako bi se vlasti mogle pripremiti za veća okupljanja.³⁴ Svrha obavijesti treba biti da organima i tijelima vlasti efikasno omogući održavanje okupljanja, ali da se obavijest ne koristi u cilju uvođenja ograničenja na okupljanje ili razumijevanje da je okupljanje nezakonito ako ne postoji obavještenje o održavanju. Rok za obavijest od 72 sata tehnički je u skladu sa preporukama u kojima se navodi da je "nekoliko dana" općenito dovoljno jer bi organi vlasti imali dovoljno vremena za pripremu.³⁵ Ograničenje vremenskog roka treba biti samo indikativno, a kasno obavještenje ne treba da znači da se okupljanje ne može održati.³⁶ Postavljanje roka od 48 sati prije početka javnog okupljanja u izuzetnim situacijama, a kako je propisano članom 19, stav 4. Prednacrt zakona, sporno je iz istih razloga jer izgleda da je to apsolutna granica za obavještanje o okupljanju, a onemogućilo bi spontana okupljanja. **Preporučuje se ponovna izrada propisa o obavijesti, izbjegavanje apsolutnih rokova i omogućavanje izuzetaka za spontana okupljanja.**

29. Član 19, stav 5. Prednacrt zakona propisuje da prijava treba biti u pisanoj formi i da se "podnosi lično ili preporučenom pošiljkom". Ovim se stvara veliko opterećenje, imajući u vidu da postoje i drugi, lakši oblici obavještenja koji mogu jednako poslužiti svrsi obavještanja vlasti, a sa ciljem osiguranja adekvatne pripreme za okupljanje, kao što je slanje elektronske pošte ili poziv. Vijeće Evrope je takođe preporučilo pristup internetskim resursima u vezi sa slobodom okupljanja.³⁷ **Neophodno je uspostaviti mogućnost dostavljanja obavijesti putem elektronske pošte ili telefona. Za te svrhe, policija bi takođe trebala imati internet uslugu.**

30. "Obaveza najave javnog okupljanja", kako je propisana članom 10. Prednacrt zakona, ne navodi nikakav izuzetak, niti, naprimjer, za spontana okupljanja. Članom 11. Prednacrt zakona predviđa se izuzetak za okupljanja od 20 učesnika ili manje. U slučajevima kada je domaćim zakonima nametnut zahtjev za obavještanje, tada taj zakon takođe treba uzeti u obzir okupljanja koja zbog svog karaktera ili veličine ne utječu značajno na prava drugih (i koja iz tog razloga podrazumevaju minimalnu prethodnu pripremu od strane nadležnih organa). Ove vrste okupljanja treba da su izuzete iz bilo koje vrste zahtjeva za prethodno

³³ Specijalni izvjestitelj UN-a o pravima na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja, Izvještaj Vijeću za ljudska prava UN-a (najbolje prakse kojima se promoviraju i štite prava na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja), UN Doc. A / HRC / 20/27, 21. maj 2012., stav 28, pogledajte i *Balçık i drugi protiv Turske* (aplikacija broj 25/02, presuda od 29. novembra 2007. godine), stav 49, gdje EctHR predlaže da je osiguranje preventivnih mjera od strane države jedan od ciljeva prethodnog obavještanja. Uporedite i *Slovački Ustav*, član 28 (2): "Okupljanje ne može biti uslovljeno izdavanjem ovlaštenja od strane organa državne uprave."

³⁴ Evropska komisija za ljudska prava: *Rassemblement Jurassien Unité Jurassienne protiv Švajcarske* (aplikacija br. 8191/78, odluka od 10. oktobra 1979. godine), str. 119. "Takva procedura je u skladu sa zahtjevima člana 11 .1 (ECHR-a (primjedba urednika)), samo ako bi vlasti mogle biti u mogućnosti osigurati mirni karakter okupljanja i u skladu s tim kao takva ne predstavlja uplitanje u ostvarivanje prava ".

³⁵ Navedeno u fusnoti 6, stav 116.

³⁶ ESLJP, *Kuznetsov protiv Rusije* (2008), apelacija br. 10877/04, presuda od 23. oktobra 2008. godine (u stavu 43.) Sud je zaključio da "samo formalna kršenja roka za obavještanje [nisu] ni relevantna niti je to dovoljan razlog za nametanje administrativne odgovornosti ". U ovom slučaju, kasno obavještenje nije spriječilo organe vlasti da se adekvatno pripreme za okupljanje.

³⁷ Preporuka Vijeća ministara od 13. aprila 2016. godine: CM / Rec (2016) 5, stav 3., dostupno na internet stranici: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806415fa

Komentari OSCE/ODIHR-a na Prednacrt zakona o javnom okupljanju u Federaciji Bosne i Hercegovine

obavješćavanje (sve dok je definicija izuzete kategorije neutralna u vezi sa sadržajem, a izuzetak ne dovodi do diskriminatornog postupanja).³⁸ Ograničenje od 20 lica koji učestvuju u okupljanju može biti korisno čak i ako nije prikazana opravdanost odabranog broja. Osim toga, nije jasno navedeno da su takva okupljanja izuzeta od prethodnog obavješćavanja. Ključno je da okupljanja, neovisno od svoje veličine, ne nailaze na birokratske prepreke koje ih mogu spriječiti ili proizvesti druge prepreke. Ovo se može izbrisati iz člana 11, ali bi trebalo biti jasnije u daljem tekstu. **Stoga se preporučuje da se pojasne članovi 10. i 11. Prednacrt zakona u skladu s gore navedenim.**

31. Član 11. Prednacrt zakona takođe se odnosi na sadržaj okupljanja slično članu 3. Nije jasno zašto se to ponavlja. **Iako odredba nije identična, djeluje da je nepotrebna i da istu treba izbrisati.**

32. Član 25. Prednacrt zakona sadrži i izuzetke od obaveze prijavljivanja. Odredbom člana 25, stav 1. Prednacrt zakona ne prijavljuju se sastanci političkih partija i sindikata itd. Takve sastanke ne treba smatrati javnim okupljanjima jer nisu otvoreni za svakoga. Ovo proizilazi iz teksta Prednacrt zakona koji propisuje da se sastanci odvijaju u "zatvorenom prostorijama". Stoga ni ne spadaju u okvir Prednacrt zakona i ne bi trebali ni biti uključeni u isti. Član 25, stav 2. i 3. Prednacrt zakona bi trebao biti u poglavlju općih odredbi i upućivati na druge zakone. **OSCE/ODIHR preporučuje da ovaj član bude izbrisan.**

3.1.2 Sadržaj zahtjeva/obavješćenja

33. Odredba člana 20. Prednacrt zakona navodi dugu listu informacija koje prijava sadrži. Iako ove informacije mogu biti korisne organima vlasti kako bi izvršili pripreme, čine se vrlo složenim i prekomjernim. Preporučuje se da se odredba člana 20, stav 1. Prednacrt zakona izmjeni na način da stoji da prijava "može" umjesto prijava "će" sadržavati. Zbog obimnih informacija koje se traže u članu 20. Prednacrt zakona, čini se da se podrazumjeva da se radi o velikom okupljanju, ali bi se, u skladu sa članom 11. Prednacrt zakona, isto odnosilo i na svako okupljanje u kojem učestvuje više od 20 lica. Ovakvi zahtjevi za manja okupljanja (sa više od 20 učesnika) bi predstavljali jasna ograničenja slobode mirnog okupljanja, jer bi se organizatorima stavio teret kao i prepreka organizovanju okupljanja. Takođe je navedeno u gornjem tekstu da bi prijavljivanje, a ne zahtjevanje trebalo biti dovoljno. (Pogledati Odjeljak 3.1.1 u gornjem tekstu).

34. U prethodnim mišljenjima, a u vezi sa procedurama prijavljivanja, jasno se navodi da procedure ne bi trebale biti vrlo teške, jer bi to moglo obeshrabriti organizatore okupljanja, a uz to bi i ograničavale slobodu mirnog okupljanja.³⁹ Informacije u vezi sa mjestom/rutom, datumom, vremenom i procjenom trajanja kao i procjenom broja učesnika, trebale bi biti više nego dovoljne, jer bi ostale potrebne informacije bile opterećenje za organizatora i ne bi trebalo očekivati da ih organizator dostavi.⁴⁰ **Zbog toga se preporučuje promjena potrebnog sadržaja u prijavi.**

³⁸ Navedeno u fusnoti 6, odjeljak A, stav 2.5 i stav 115.

³⁹ Zajedničko mišljenje OSCE / ODIHR-Venecijanske komisije (CDL-AD (2009) 034) o Nacrtu zakona o okupljanjima Kirgiske Republike, stav 35, dostupno na: <http://www.legislationline.org/documents/id/15512>

⁴⁰ Navedeno u fusnoti 6, stav 116

**Komentari OSCE/ODIHR-a na Prednacrt zakona o javnom okupljanju
u Federaciji Bosne i Hercegovine**

3.1.3 Zabrana održavanja okupljanja

35. U skladu sa međunarodnim standardima, zabrana okupljanja bi trebala biti krajnja mjera, jer je to ozbiljno ograničenje slobode mirnog okupljanja u pogledu proceduralnih pitanja, sadržaja i lokacije.⁴¹ Organi vlasti imaju druge, manje ometajuće mjere na raspolaganju prije nego što se odluče za zabranu okupljanja.

36. Član 28. Prednacrt zakona sadrži dugu listu situacija kada će kantonalno ministarstvo zabraniti održavanje javnog okupljanja. Ovakve odredbe su sporne jer je dužnost organa vlasti da olakšaju slobodu mirnog okupljanja. U skladu sa principom pretpostavke u korist održavanja okupljanja⁴² i principom proporcionalnosti⁴³, svako okupljanje treba razmatrati pojedinačno radi procjene rizika od nasilja, pogledati Odjeljak 2.1 u gornjem tekstu.

37. Neke od navedenih situacija, kao u članu 28, stav 1. a), b), e) i f) Prednacrt zakona, mogu proizvesti opravdane razloge za zabrinutost. Međutim, princip proporcionalnosti u ograničenjima nastavlja se primjenjivati čak i u takvim situacijama, također kada pitanja "nacionalne sigurnosti" mogu biti važna.⁴⁴ **Stoga se preporučuje da se pomenute odredbe revidiraju i da se ne uvodi potpuna zabrana tih okupljanja.**

38. Član 28, stav 1. c) i d) Prednacrt zakona djeluje previše restriktivan jer se odredbama uspostavlja potpuna zabrana onih okupljanja koja ne poštuju stroge birokratske procedure. Već je ranije utvrđeno da ne treba uspostavljati sistem obaveznog podnošenja zahtjeva (Odjeljak 3.1.1 u gornjem tekstu), jer se time otežava održavanje okupljanja, a sloboda mirnog okupljanja se ograničava.⁴⁵ Niti opća zabrana mjesta okupljanja ne bi trebala postojati, jer se time krši princip "vidika i zvuka", odnosno okupljanjem se treba omogućiti da se dosegne ciljna publika⁴⁶ (pogledati Odjeljak 4.3 u donjem tekstu). Pored toga, neobavještanje o okupljanju ne bi trebalo automatski dovesti do proglašavanja okupljanja nezakonitim uz mogućnost da bude "obustavljeno". Svrha obavijesti treba da bude da olakša okupljanje, a nikada ne bi trebala biti preduslov za procjenu zakonitosti okupljanja. Prema tome, pristup koji je predložen u članu 28, stav 1. stav c) i d) Prednacrt zakona očigledno nije u skladu sa principom pretpostavke u korist održavanja okupljanja i principom proporcionalnosti.⁴⁷ **OSCE/ODIHR preporučuje da se ove odredbe izbrišu.**

39. Članom 28, stav 1. g) Prednacrt zakona opisuje se situacija koja je malo vjerovatna, jer je odgovornost policije da olakša okupljanje i osigura da se može održati pošto je policija odgovorna za održavanje javnog reda,⁴⁸ (pogledati Odjeljak 2.1 u gornjem tekstu). **OSCE/ODIHR preporučuje brisanje ove odredbe. Osim toga, preporučuje se brisanje**

⁴¹ Navedeno u fusnoti 6, stav 40-41, vidi i npr. fusnotu 30 (Zajedničko mišljenje OSCE/ODIHR-Venecijanske komisije (i drugo) (CDL-AD (2010) 033) o Zakonu o mirnim okupljanjima Ukrajine, stav 74.

⁴² Navedeno u fusnoti 6, stav 30, "Kao osnovno i fundamentalno pravo, u slobodi okupljanja treba uživati bez reguliranja koliko je to moguće".

⁴³ Navedeno u fusnoti 39., stav 29.

⁴⁴ Zajedničko mišljenje OSCE/ODIHR-Venecijanske komisije (CDL-AD (2011) 031) o Zakonu o mirnim okupljanjima u Ukrajini, stav 38, dostupno na: http://www.legislationline.org/download/action/download/id/3547/file/Ukraine_Joint_ODIHR_VC_Opinion_on_draft_law_on_freedom_of_peaceful_assembly_of_Ukraine_17%202011_en.pdf

⁴⁵ Navedeno u fusnoti 34. (svi izvori)

⁴⁶ Navedeno u fusnoti 6, odjeljak A, stav 3.5

⁴⁷ Ibid, stav 30.

⁴⁸ Ibid, stav 31-34, i navedeno u fusnoti 22, stav 32 i navedeno u fusnoti 33. (*Balcik i drugi protiv Turske*) stav 49. Pogledati i: Vijeće Evrope, Vijeće ministara, Evropski kodeks o standardima policijske etike, str. 20 i 36, dostupno na: <https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/CoE.pdf>

**Komentari OSCE/ODIHR-a na Prednacrt zakona o javnom okupljanju
u Federaciji Bosne i Hercegovine**

odredbe člana 28, stav 1. i) Prednacrt zakona iz razloga objašnjenih u Odjeljku 3.3 u donjem tekstu.

40. Član 34. Prednacrt zakona takođe služi kao sredstvo za eventualnu zabranu okupljanja. Naime, odredbom člana 34, stav 1, 2 i 3⁴⁹ Prednacrt zakona, umjesto da se država obavezuje da osigurava slobodu mirnog okupljanja, organizatorima se stavlja teret organizatoru da u zahtjevu pripreme informacije i pružaju sigurnost. Prethodno je u Odjeljku 3.1.1 u gornjem tekstu navedeno da je sistem podnošenja prijave problematičan. Pored toga, čak i kada je dostavljen obavijest o okupljanju, država, a ne organizator, bi trebala biti obavezna da procijenjuje situaciju u svakom pojedinačnom slučaju a kako bi se omogućilo održavanje okupljanja. Pogledati Odjeljak 2.1 u gornjem tekstu. Obaveza da se omogućiti okupljanje se takođe primjenjuje u situacijama kada postoje suprotni interesi između pojedinaca kao što su učesnici u dva različita okupljanja.⁵⁰ **Iz navedenih razloga, OSCE/ODIHR preporučuje brisanje člana 34. Prednacrt zakona.**

3.2 Ograničenja u vezi organizacije okupljanja

41. Članom 15. Prednacrt zakona propisuju se ograničenja organizovanje javnog okupljanja. U članu 15, stav 1. naglašava se da samo ovim zakonom (Prednacrtom zakona) mogu propisivati ograničenja. Ovo je možda naglašeno kako bi bilo jasnije, međutim, djeluje nepotrebno ponavljati razloge za održavanje okupljanja pošto su oni već pomenuti u članu 2. Prednacrt zakona. **Stoga ovu odredbu treba obrisati.**

42. Član 15, stav 2. Prednacrt zakona predviđa da javno okupljanje ne može organizovati "politička organizacija ili udruženje građana čiji je rad zabranjen." Ovo je veoma problematično jer sloboda mirnog okupljanja sama po sebi ne prejudicira prethodnu organizacionu strukturu osoba koje su voditelji, koordinatori, organizatori ili učesnici u javnom okupljanju. Stoga bi bilo teško razlikovati "nelegalnu organizaciju" od ostalih učesnika. **Čak iako su organizacije i udruženja često učesnici okupljanja, konkretne reference prema istim bi se trebale izbjeći.** Pored toga, nije pomenuto ko odlučuje o zabrani njihovog rada. Sudska zabrana pomenuta u članu 15, stav 3. Prednacrt zakona bi trebala biti primjenjiva takođe i na organizacije/udruženja. U tom slučaju, trebalo bi naznačiti jasnu zakonsku proceduru i koja je zakonska osnova po kojoj organizacije/udruženja mogu biti zabranjene. **Bio bi bolji pristup kada bi se zabranila okupljanja u situacijama kada se utvrdi jasna nasilna namjera ili kada se okupljanje koristi u svrhu kršenja prava drugih.**⁵¹

⁴⁹ Član 34. (3) Prednacrt zakona vjerovatno treba da se odnosi na član 28. stav 1., tačka (g), a ne član 27.

⁵⁰ Navedeno u fusnoti 22, stav 32 i *Promo Lex i drugi protiv Moldavije* (predmet br. 42757/09) presuda od 24. februara 2015. godine, stav 22: "Demonstracije mogu uznemiriti ili uvrijediti osobe sa suprotnim idejama ili tvrdnjama od onih koje se demonstracijama žele promovisati. Međutim, učesnici moraju biti u mogućnosti da održe demonstracije bez straha da će biti podvrgnuti fizičkom nasilju od strane protivnika. Zbog toga, stvarna i djelotvorna sloboda mirnog okupljanja ne može se svesti na samu obavezu države da se ne miješa: član 11. ponekad zahtijeva pozitivne mjere, čak i u sferi odnosa između pojedinaca ako je potrebno."

⁵¹ Na primjer, Komitet UN-a za ljudska prava, *Zvozkov protiv Bjelorusije* (dopis broj 1039/2001, 10 novembar 2006. godine), stav 7.2, pogledajte i: *Jermenia zakon o slobodi okupljanja iz 2001, poglavlje 2, član 18: predloženi uslovi ili ograničenja u sprovođenju okupljanja.*

(5) *Sprovođenje drugog okupljanja, uključujući i kontra-okupljanja, u vremenu i mjestu naznačenim u obavještenju o okupljanju, nije samo po sebi osnov za nametanje ograničenja na okupljanje, osim ukoliko postoji neposredna opasnost sukoba između učesnika okupljanja. U suprotnom, odredbe izstavova 1 i 2 ovog člana će se primijeniti na okupljanje čija je obavjest stigla naknadno*"

*Komentari OSCE/ODIHR-a na Prednacrt zakona o javnom okupljanju
u Federaciji Bosne i Hercegovine*

43. Predlaže se da član 15, stav 4. Prednacrt zakona briše, pošto se čini nepotrebnim, a imajući u vidu odredbu člana 15, stav 1.

4. Ograničenja tokom okupljanja

4.1 Ograničenja na sadržaj

44. Član 9. Prednacrt zakona propisuje ograničavanje sadržaja okupljanja u slučajevima “govora mržnje”, “poticanja na nasilje”, i tako dalje.⁵² Govor i ostali oblici izražavanja, kao i samo okupljanje, uživaju zaštitu prema članu 19. MPGPP, te članu 10 i 11 EKLJP.⁵³ U principu, bilo koje ograničenje okupljanja ne bi trebalo biti zasnovano na sadržaju koji se želi predstaviti.⁵⁴ Ograničenja na sadržaj mogu biti samo ako prijete rizik od nasilja. Prema tome, “govor mržnje, javni pozivi ili poticaji na rat, nasilje, vjersku, nacionalnu ili etničku mržnju ili diskriminaciju” mogu biti razlog da se nametnu ograničenja na sadržaj, ali se pri tome mora procijeniti da li pomenuti sadržaj daje razloge da se smatra da postoji rizik od predstojećeg nasilja u toku okupljanja. Kako ne bi neosnovano ograničili slobodu mirnog okupljanja, ograničenja se moraju takođe detaljno tumačiti. **Zbog toga, preporučuje se razjašnjavanje potrebe za ocjenom rizika od nasilja u ovom članu. Član 16. Prednacrt zakona se može ukloniti pošto se u njemu navodi isto kao i u članu 9. Prednacrt zakona.**

45. Ostim toga, kritika djelovanja organa vlasti i državnih zvaničnika nikada ne bi trebala, sama po sebi, činiti dovoljnu osnovu za nametanje ograničenja slobode mirnog okupljanja – ESLJP često ističe da su “granice dozvoljene kritike šire u odnosu na vladu nego u odnosu na privatnog građanina”. **Zbog toga bi član 9. Prednacrt zakona trebalo završiti nakon riječi “diskriminacija”.**⁵⁵

4.2 Ograničenje na trajanje okupljanja

46. Član 12, stav 1. Prednacrt zakona ograničava trajanje okupljanja na osam (8) sati od početka naznačenog u prijavi. Kod ovog ograničenja nema izuzetaka. Nametnuta ograničenja na vrijeme i trajanje okupljanja moraju biti zasnovana na procjeni okolnosti pojedinačno za svaki konkretan slučaj.⁵⁶ ESLJP utvrđuje da demonstrantima mora biti pružena pogodna

⁵² Misija OSCE-a u BiH je potvrdila da postoji greška u prevodu člana 9. da riječ “pozivi” se treba tumačiti kao “poticanje”.

⁵³ Evropski sud za ljudska prava, *Hyde Park i ostali protiv Moldavije*(2009), Apelacija /45095/06, presuda od 31 marta 2009, stav 26: “Sud smatra neprihvatljivim sa stanovišta člana 1.1 Konvencije da se mješanje u pravo na slobodu okupljanja može opravdati na osnovu pukog stava nadležnih vlasti prema ispravnosti određenog protesta

⁵⁴ Navedeno u fusnoti 6, stav 3.3.

⁵⁵ Evropski sud za ljudska prava u predmetu *Incal protiv Turske* (predmet broj 41/1997/825/1031) u presudi od 9 juna 1998, u stavu 54 je navedeno: “Granice dozvoljene kritike su šire prema vladi u odnosu na privatnog građanina, ili čak i političara. U demokratskom sistemu radnje i propusti vlade moraju biti podvrgnute bliskom posmatranju ne samo zakonodavne i sudske vlasti već i javnog mjenja. Dalje, dominantna pozicija koju zauzima vlada čini neophodnim da vlada pokaže uzdržanost u pokretanju krivičnih postupaka, posebno kada su dostupni drugi načini odgovaranja na neopravdane napade i kritiku od strane njenih protivnika”. Pogledajte i OSCE/ODIHR –Venecijanska Komisija(i drugi) zajedničko Mišljenje(CDL-AD(2010)03, u vezi Zakona o Javnom Okupljanju Srbije, stav 45.

Dostupno na: http://www.legislationline.org/download/action/download/id/3118/file/Joint%20Opinion%20on%20the%20Public%20Assembly%20Act%20of%20Serbia_18%20Oct%202010.pdf

⁵⁶ Pogledajte, npr. Evropski sud za ljudska prava u predmetu *Ciloglu i ostali protiv Turske* (Apelacija broj (73333/0)1, u presudi od 6 marta 2007, stav 51, verzija na francuskom jeziku), u kojoj Sud konstatuje da nelegalni nedjeljni protesti (svake subote ujutro u periodu od oko 3 godine) šezdesetak ljudi ispred srednje škole u Istanbulu je skoro postao trajan događaj koji ometa saobraćaj i jasno je uzrokovao povredu mira. Sud je stoga smatrao da su prilikom raspuštanja okupljanja vlasti reagovala uz stepen diskrecije na koju države imaju pravo u ovakvim pitanjima. Slično ovome, u

Komentari OSCE/ODIHR-a na Prednacrt zakona o javnom okupljanju u Federaciji Bosne i Hercegovine

prilika da izraze svoje stajalište.⁵⁷ U nekim slučajevima, produženo trajanje okupljanja može samo po sebi biti integralni dio poruke koja se okupljanjem pokušava prenijeti ili može služiti kao efektivan način izražavanja te poruke. Stoga ne bi trebalo postojati određeno vremensko ograničenje za okupljanja jer bi impliciralo potpunu zabranu na okupljanja u dužem trajanju; umjesto toga, ovakva okupljanja bi trebala procjeniti pojedinačno. Isto se odnosi i na okupljanja koja se dešavaju u određeno vrijeme (npr. po noći). **OSCE/ODIHR sugerišu uklanjanje iza Prednacrt zakona ovih bjanko ograničenja.**

47. Članom 12, stav 2. Prednacrt zakona organizator okupljanja i kantonalno ministarstvo obavezuju se da osiguraju poštivanje ovog vremenskog roka. Kao što je navedeno, organizatori nemaju obavezu izvršavati takvu vrstu zadatka, jer je obaveza policije da osigura poštivanje zakonskih odredbi tokom okupljanja. **Međutim, u skladu sa prethodno iznesenom preporukom u vezi vremenskog roka, preporučuje se uklanjanje ovog pravila.**

4.3 Ograničenja na mjesto okupljanja

48. Sloboda izbora prostora okupljanja je često ključni aspekt slobode mirnog okupljanja. Prostor može biti od ogromnog značaja kako bi poruka sa okupljanja dosegla ciljnu publiku.⁵⁸ Ovo se često opisuje kao biti unutar “vidika i zvuka” cilja javnog okupljanja. Nadalje, aktivnosti koje se svakodnevno provode na ovom prostoru mogu biti prekinute pošto je legitimno da se isti prostor koristi za održavanje okupljanja.⁵⁹ Prostor, takođe, mogu biti i javne zgrade.⁶⁰ S druge strane, države mogu imati stepen diskrecije prilikom određivanja podobnosti mjesta održavanja okupljanja.⁶¹

49. Dobrodošla je odredba člana 13. Prednacrt zakona kojom se propisuje sloboda po pitanju izbora mjesta okupljanja. Međutim, u ovom članu je propisano da mjesto mora biti javno, pristupačno i prikladno, ali nije precizirano ko odlučuje da li mjesta ispunjavaju ove standarde. Takve nejasnoće mogu dovesti do ograničavanja prava na slobodu okupljanja.

predmetu (aplikacija broj 51346/99) u presudi od 9 aprila 2002.) u stavovima 39-40, evakuacija crkve u Parizu koju je grupa nelegalnih imigranata zaposjela u periodu od oko dva mjeseca, Evropski Sud za ljudska prava je smatrao da je evakuacija (iako opravdana po osnovu zaštite javnog zdravlja stav 52.) dovela do mješanja u pravo na slobodu mirnog okupljanja podnosioca prijave. Vrijedi takođe pomenuti slučaj u Ujedinjenom Kraljevstvu koji se odnosi na “*Aldermaston Ženski Mirovni Kamp*” (*AWPC*) koji su u protekle 23 godine uspostavile kamp na državnom zemljištu u blizini Postrojenja za Atomsko Oružje. Žene su kampovale na lokaciji svakog drugog vikenda u mjesecu tokom kojeg su održavale noćne molitve i sastanke te dijelile letke. U predmetu *Tubernacle protiv Ministarstva Odbrane* iz 2009, podzakonskim aktom iz 2007. kojim je pokušano zabraniti kampovanje u šatorima, karavanima, na drveću i slično, u “kontrolisanim područjima”, utvrđeno je da akt krši prava podnosioca na slobodu izražavanja i okupljanja. Sud je utvrdio da je poseban način ili oblik ovog protesta (kamp) stekao simboličnu važnost koja je neodvojiva od protestne poruke.

⁵⁷ Evropski sud za ljudska prava u predmetima, *Patyl protiv Mađarske* (Apelacija broj 5529/05), presuda od 7 oktobra 2008., stav 42, *Molnar protiv Mađarske* (aplikacija broj 10346/05, presuda od 7 oktobra 2008. Stav 42, i *Barraco protiv Francuske* (aplikacija broj 31684/05, presuda od 5 marta 2009., (samo na francuskom jeziku), stav 47. Pogledajte takođe fusnotu 33 (Balcik i ostali protiv Turske, stav 51: “Utvrdjući povredu člana 11. Evropske konvencije o ljudskim pravima, Evropski Sud za ljudska prava je konstatovao da je: “problematični skup u ovom predmetu otpočeo otprilike u podne a završio se za pola sata hapšenjem grupe u 12:30, te je Sud posebno zapanjen nestrpljenjem vlasti u namjeri da okončaju demonstracije”. Pogledajte i navedeno u fusnoti 6, stav 18.

⁵⁸ Navedeno u fusnoti 6, stav 3.5.

⁵⁹ Navedeno u fusnoti 55(OSCE/ODIHR –Venecijanska komisija, Zajedničko mišljenje u vezi Zakona o javnom okupljanju Srbije, stav 32, i OSCE/ODIHR –Venecijanska komisija (i drugi), Zajedničko mišljenje (CDL-AD(2010)033) o Zakonu o mirnom okupljanju Ukrajine, stav 35.

⁶⁰ OSCE/ODIHR –Venecijanska Komisija, Prelazno zajedničko mišljenje (CDL-AD(2010)049, na Zakon o okupljanjima Republike Jermenije, stavovi 19-20 i navedeno u fusnoti 20 (OSCE/ODIHR –Venecijanska komisija, Zajedničko mišljenje na Zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo), stav 34.

⁶¹ Evropski sud za ljudska prava u predmetu *Lashmankin protiv Rusije*, Apelacija broj 57818/09 i 14 drugih, presuda od 7 februara 2017, stav 417.

**Komentari OSCE/ODIHR-a na Prednacrt zakona o javnom okupljanju
u Federaciji Bosne i Hercegovine**

Upotreba termina “prikladno“ je takođe sporna, pošto se radi o širem pojmu koji otvara prostor za mnoga tumačenja, što isto može predstavljati ograničavanje prava na slobodu okupljanja. Nadalje, prethodna mišljenja takođe ukazuju da se i privatni prostor može odabrati za održavanje okupljanja. Prostori u privatnom vlasništvu koji su široko dostupni javnosti mogu takođe biti korišteni za mirna okupljanja, na otvorenom ili zatvorenom prostoru, kao što su parkovi i šoping centri.⁶² Nikakva ograničenja ne bi trebalo stavljati na okupljanja na privatnoj imovini u slučajevima kada je vlasnik imovine dao dozvolu da se održi okupljanje. **OSCE/ODIHR preporučuju da se izbriše detaljni uska definisija mjesta održavanja okupljanja, a da se umjesto toga naglasak stavi na pristup mjestu održavanje mirnih okupljanja.**

50. Članom 13. Prednacrt zakona takođe se ograničava mjesto održavanja okupljanja radi opasnosti, naprimjer, iz zdravstvenih razloga. Takva ograničenja trebaju biti neophodna sve dok se ne koriste sa ciljem ograničavanja prava na slobodu mirnog okupljanja.⁶³ Ova ograničenja trebaju biti jednako primjenjiva i neophodna za zaštitu ne samo učesnika okupljanja, već i drugih lica koje se često nalaze u tom području kao što su npr. djeca školskog uzrasta ukoliko je u blizini škola ili lokalno stanovništvo.⁶⁴ Ovo je takođe opravdano u vezi sa članom 28, stav 1. h) Prednacrt zakona (za komentare o ostatku člana pogledati Odjeljak 3.1.3 u gornjem tekstu). Član 13, stav 1. Prednacrt zakona propisuje da “ometanje javnog saobraćaja“ može biti razlog da se ograniči izbor mjesta održavanja. Ova odredba je modificirana u narednom stavu, član 13, stav 2. kojim se propisuje da javni saobraćaj može adekvatno izmjeniti u korist okupljanja. Iako je modifikacija, na način kako je propisana stavom 2. ovog člana pozitivna, “ometanje saobraćaja“ kao razlog da se ograniči okupljanje nije u skladu sa međunarodnim preporukama i treba biti izbrisano.⁶⁵ **Tekst Prednacrt zakona treba, prije svega, utvrditi obavezu vlasti da omoguće slobodu mirnog okupljanja i da preuzmu neophodne mjere u pogledu preusmjeravanja saobraćaja, kao i tome slično.**⁶⁶ Ovo važi i kada su ometanja saobraćaja unaprijed predviđena, pošto se prema okupljanju treba odnositi kao prema činu legitimnog korištenja javnog prostora (isto kao i motorni saobraćaj).⁶⁷ **Ovo je potrebno jasnije naglasiti u tekstu. Osim toga, referenca o javnom saobraćaju u članu 13, stav 1. može biti uklonjena jer je pomenuta u stavu 2 člana 13. Prednacrt zakona.**

51. **Član 14. Prednacrt zakona može se izbrisati jer se za okupljanja u pokretu trebaju primjenjivati ista pravila kao za statična okupljanja.** Mjesta za okupljanja u pokretu mogu biti regulirana slično kao kod statičnih okupljanja, na primjer, u pogledu ometanja saobraćaja.

52. Član 21. Prednacrt zakona sadrži propise u pogledu protesta u blizini federalnih institucija. Ne bi trebalo uspostavljati drugačiji režima pravila prema takvim mjestima.

⁶² Venecijanska komisija (CDL-AD(2006)034 na Zakon O Slobodi Okupljanja Azerbejdžana, stav 21. Dostupan na: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2006\)034-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2006)034-e)

⁶³ Navedeno u fusnoti 55. (OSCE/ODIHR –Venecijanska Komisija, zajedničko Mišljenje u vezi Zakona o Javnom Okupljanju Srbije), stav 36

⁶⁴ Navedeno u fusnoti 6, stavovi 76-77

⁶⁵ *Ibid.* stav 80.

⁶⁶ OSCE/ODIHR –Venecijanska Komisija zajedničko Mišljenje (CDL-AD(2010)033) o Zakonu o Mirnom Okupljanju Ukrajine, stav 43. “bilo koje ograničenje mora biti zasnovano na faktičkim, konkretnim i objektivnim osnovama“.

⁶⁷ Evropski sud za ljudska prava u predmetima *Oya Ataman protiv Turske (Apelacija broj 74552/01)*, presuda od 5 decembra 2006., stavovi 41 i 42, fusnota 33 (*Balcik i ostali protiv Turske, Ashughyan protiv Jermenije (Apelacija broj 33268/03, presuda od 17 jula 2008, stav 90.* “Nadalje, bilo koja demonstracija na javnom mjestu može do određenog nivoa poremetiti običan život, uključujući i ometanje saobraćaja, i u situacijama kada demonstranti ne preduzimaju nasilne radnje potrebno je da javne vlasti pokažu određen stepen tolerancije prema mirnim okupljanjima, i kako sloboda na okupljanje koja je garantovana članom 11. Konvencije ne bi izgubila svu suštinu.

Komentari OSCE/ODIHR-a na Prednacrt zakona o javnom okupljanju u Federaciji Bosne i Hercegovine

Organi vlasti moraju osigurati održavanje okupljanja u njihovoj blizini i olakšati održavanje i na drugim mjestima.⁶⁸ **OSCE/ODIHR predlaže brisanje ovog člana.** Kada je u pitanju obaveza podnošenja zahtjeva prema članu 21. Prednacrt zakona, pogledati Odjeljak 3.1.1 u gornjem tekstu.

53 Član 27. sadrži dugu listu izuzetaka u pogledu mjesta na kojim se javna okupljanja ne smiju održavati. Ovi izuzeci su u praksi potpune zabrane, te su stoga jasno ograničenje slobode mirnog okupljanja. Umjesto toga, svaki slučaj korištenja mjesta održavanja treba ocjenjivati pojedinačno, kao i rizik od nasilja. Važno je ponoviti na obavezu vlasti da omoguće slobodu mirnog okupljanja.⁶⁹ **OSCE/ODIHR preporučuju brisanje člana 27. Prednacrt zakona.**

4.4 Prekid i raspuštanje okupljanja

54. Općenito je prihvaćeno da je raspuštanje okupljanja krajnja mjera jer ista ozbiljno ograničava slobodu mirnog okupljanja.⁷⁰ Osim toga, raspuštanje može povećati tenzije i rizik od eskalacije situacije. Razlozi za raspuštanje okupljanja bi trebali biti precizirani na situacije u kojima postoji prijetnja javnoj sigurnost ili opasnost od izbijanja nasilja koje ne može biti spriječeno na drugi način. Agencije za spovođenje zakona ne trebaju raspuštati okupljanja osim ukoliko, nakon što su preduzeli mjere da osiguraju okupljanje, i dalje postoji rizik od nasilja i nakon preduzetih mjera osiguranja okupljanja.⁷¹

55. Članom 35. Prednacrt zakona propisuju se situacije kada okupljanja mogu biti prekinuta. Pozitivna strana ove odredbe je da je oaveya prekida javnog okupljanja data policiji, a ne organizatorima okupljanja, kao što je u članu 32, stav 4. Prednacrt zakona. S druge strane, lista predviđena članom 35. je široka. **Umjesto ovakve liste, Prednacrt zakona bi trebao precizirati mogućnost raspuštanja u situacijama kada postoji neposredni rizikom od opasnosti i nasilja, jer ne mogu sve povrede zakona opravdati prekid i raspuštanje javnog okupljanja.**⁷² Princip propocionalnosti je takođe primjenjiv u ovom kontekstu, a to bi trebalo biti naglašeno u Prednacrtu zakona.⁷³ Član 35, stav 1, a)-d) Prednacrt zakona može navesti situacije u kojima bi prekid/raspuštanje bilo opravdano, što se mora procjeniti u svakoj situaciji. **Stoga se preporučuje da se umjesto toga formuliše opće pravilo u pogledu rizika od neposrednog nasilja.**

56. Situacija navedene u članu 35, stav 1. e) ni pod kojim okolnostima ne može opravdati prekid/raspuštanje jer bi to neproporcionalno ograničilo slobodu mirnog okupljanja. Komentarisano je u Odjeljku 3.1.1 u gornjem tekstu da je sistem podnošenja zahtjeva (član 35, stav 1. e) i g)) problematičan jer sa radi o ozbiljnom ograničenju slobode mirnog okupljanja i jer sprečava spontano okupljanje. ESLJP presudio je da mirna okupljanja koja se

⁶⁸ Navedeno u fusnoti 66

⁶⁹ Navedeno u fusnoti 6, stav 8.

⁷⁰ Ibid. stavovi 165-166, pogledajte i fusnotu 20 (OSCE/ODIHR –Venecijanska komisija, Zajedničko mišljenje na Zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo), stav 47 i 51, i fusnota 56 (OSCE/ODIHR –Venecijanska Komisija, zajedničko Mišljenje u vezi Zakona o Javnom Okupljanju Srbije), stav 44,

⁷¹ Navedeno u fusnoti 20 (OSCE/ODIHR –Venecijanska komisija, Zajedničko mišljenje na zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo), paragraf 5, i fusnota 55 (OSCE/ODIHR –Venecijanska komisija, Zajedničko mišljenje u vezi Zakona o javnom okupljanju Srbije), stav 44-45.

⁷² Mišljenje Venecijanske Komisije(broj CDL-AD(2012)07, na Federalni Zakon o okupljanjima, sastancima,demonstracijama, marševima i piketima Ruske Federacije, stav 44

⁷³ Navedeno u fusnoti 55 (OSCE/ODIHR –Venecijanska Komisija, zajedničko Mišljenje u vezi Zakona o Javnom Okupljanju Srbije), stav 13

**Komentari OSCE/ODIHR-a na Prednacrt zakona o javnom okupljanju
u Federaciji Bosne i Hercegovine**

održavaju bez prethodne najave ne treba zaustavljati jer to nije neophodno ograničenje u demokratskom društvu.⁷⁴ Kao što je navedeno u komentaru u gornjem tekstu, povezivanje zakonskih odredbi Prednacrt zakona sa zabranjenim organizacijama, član 35, stav 1. f) Prednacrt zakona, takođe je problematično, pogledati Odjeljak 3.2 u gornjem tekstu. **OSCE/ODIHR preporučuju brisanje člana 35, stav 1. od tačke e) do g) Prednacrt zakona.**

57. Pozitivan sadržaj člana 36. Prednacrt zakona je ohrabrivanje na mirno raspuštanje/prekid okupljanja kada je to neophodno, kao i da je to obaveza policije a ne organizatora. **Trebalo bi ipak bolje naglasiti da je to krajnja mjera, a u skladu sa komentarom na član 35. Prednacrt zakona. Uvođenje obaveze voditelja okupljanja bi trebalo izbrisati, u skladu sa Odjeljkom 5.2 u donjem tekstu.**

5. Obaveze organizatora

5.1. Struktura organizatora

58. Kako proizilazi iz člana 18. Prednacrt zakona, podrazumijeva se da se organizator okupljanja mora jasno odrediti. Ukoliko je organizator poznat, to može biti prednost prilikom planiranja. Međutim, ovo bi značilo ograničenje slobode mirnog okupljanja, jer spontana okupljanja i/ili okupljanja organizovana putem interneta ne bi bili zakonita. Ovo je u suprotnosti sa principom da slobodu mirnog okupljanja ne treba tumačiti restriktivno i da bi pravo biti "praktično i efikasno", a ne "teoretsko i iluzorno"⁷⁵. **OSCE/ODIHR preporučuje da se izbrše član 18. Prednacrt zakona.**

59. Član 26. Prednacrt zakona propisuje situaciju javnih okupljanja čiji organizator nije poznat, te se javno okupljanje mora održati na unaprijed utvrđenim mjestima. Pretpostavlja se da se ovo odnosi na spontana okupljanja i druga okupljanja kada nije dato obavještenje, što je za pohvalu. Međutim, ovo može biti u suprotnosti sa principom "vidika i zvuka" (pogledati Odjeljak 4.3 u gornjem tekstu), jer može biti daleko od ciljne publike. Djeluje da je teško usaglasiti stroga pravila o mjestima održavanja sa odredbom neograničavanja slobode mirnog okupljanja u članu 26, stav 2. Prednacrt zakona. **OSCE/ODIHR preporučuje brisanje ovog člana.**

5.2 Obaveza održavanja reda

60. Odgovornost za poštivanje zakona i održavanje reda i mira snose organi vlasti.⁷⁶ Član 31, stav 1. – 5. Prednacrt zakona postavlja organizatoru značajnu odgovornost za održavanje reda, uključujući i zaštitu ljudi i imovine. Ovaj član je, kao i druge odredbe Prednacrt zakona, očigledno neusklađen sa principom da su organi vlasti odgovorni za omogućavanje slobode mirnog okupljanja, pogledati Odjeljak 2.1. **Shodno tome, preporučuje se brisanje člana 31, stav 1 – 5.**

⁷⁴ Evropski sud za ljudska prava u predmetu *Bukta i ostali protiv Mađarske*, Apelacija broj 25691/04, presuda od 17. jula 2007, stav 36

⁷⁵ Navedeno u fusnoti 60 (OSCE/ODIHR-Venecijanska komisija, Privremeno zajedničko mišljenje o Zakonu o okupljanjima Republike Armenije), stav 40 i navedeno u fusnoti 19 (Zajedničko mišljenje OSCE/ODIHR-Venecijanske komisije (CDL-AD (2010) 016) o Zakonu o javnom okupljanju Kantona Sarajevo, stav 10 (tačan citat samo iz drugog izvora).

⁷⁶ Navedeno u fusnoti 6, stav 31

**Komentari OSCE/ODIHR-a na Prednacrt zakona o javnom okupljanju
u Federaciji Bosne i Hercegovine**

61. U članu 31, stav 6. Prednacrt zakona, pažnja je usmjerena na osnovne dužnosti policije. **Ove odredbe treba proširiti na većinu odredbi u Odjeljcima člana 31, stav 1 – 5 (izuzev stava 4.), tako da će dužnosti policije biti jasno utvrđene i neće biti nametnute organizatorima.**

62. Član 31, stav 7. Prednacrt zakona takođe opisuje jednu od osnovnih dužnosti u omogućavanju slobode mirnog okupljanja: "spriječavanje ometanja ili onemogućavanja održavanja javnog okupljanja." Nije jasno kome je ova dužnost dodjeljena niti kakvu ulogu ima kantonalno ministarstvo, ali u navedenom članu propisuje. U svakom slučaju, policija bi trebala osigurati praktični dio ostvarivanja ovog prava.

63. Član 31, stav 8. Prednacrt zakona uglavnom nije sporan jer ograničenja nošenja oružja i opasnih predmeta mogu biti najvažniji za osiguranje mirnog okupljanja. Međutim, termin "predmeti pogodni za nanošenje tjelesnih povreda" je vrlo širok jer, naprimjer, štap za držanje banera može biti obuhvaćen ovim okvirom. U skladu sa principom najmanje ometajućeg ograničenja, potrebno je dokazati jasnu namjeru nanošenja štete prije nego što se uvede ograničenje pomenutih predmeta. Slično tome, takođe treba da se izvrši pojedinačna procjena u pogledu uniformi i odjeće pomenute u članu 31, stav 9. Prednacrt zakona. Pogledati Odjeljak 2.1 u gornjem tekstu.

64. Član 32. Prednacrt zakona obavezuje organizatora da odredi voditelja okupljanja. Iako bi bilo korisno imati voditelja kako bi propisno organizovao okupljanje i efikasno komunicirao sa organima vlasti, vrlo je problematično da voditelj bude odgovoran za mjere kojim će se osigurati sloboda mirnog okupljanja (član 32, stav 3. Prednacrt zakona) i zaustaviti nasilno okupljanje (član 32, stav 4. Prednacrt zakona). Takve odredbe se jasno dotiču osnovne odgovornosti države da omoguće slobodu mirnog okupljanja, pogledati Odjeljak 2.1 u gornjem tekstu. U članu 32. ne pravi se razlika između manjih i većih okupljanja, te djeluje da se primjenjuje na sve vrste okupljanja. Stoga se preporučuje da član 32. Prednacrt zakona bude u potpunosti izbrisan.

65. Slično tome, obaveza da se osiguraju redari, predviđena u članu 33. Prednacrt zakona čini se da je teška za organizatora i da može predstavljati ograničenje slobode mirnog okupljanja. Rad redara mora biti u potpunosti dobrovoljan i ne bi trebao voditi ka strogim zakonskim obavezama.⁷⁷ I ova odredba, slično članu 32. Prednacrt zakona, primjenjuje se na sve vrste okupljanja, što nije izvodljivo. Redari mogu biti vrlo korisni i u nekim slučajevima može biti opravdano i zahtijevati redare,⁷⁸ naprimjer ako je prijavljeno vrlo veliko okupljanje. Osim toga, redari mogu igrati važnu ulogu i sarađivati sa organima vlastima, davati informacije i obavještavati ako situacija eskalira u nasilje,⁷⁹ kako je navedeno u članu 33, stav 3. Prednacrt zakona (npr. prijaviti osobe s oružjem ili ako izražavaju opasne poruke). Međutim, obaveze kao što je zaštita učesnika (a previđa se članom 33, stav 2. Prednacrt zakona) i "predaja lica" koje nose oružje i koji izražavaju opasne poruke policiji (član 33, stav 3. Prednacrt zakona) su očigledno osnovne obaveze države,⁸⁰ a kako je navedeno u poglavlju 2.1 u gornjem tekstu. Isto važi i za član 33, stav 4. i stav 5, tačka b) i c) Prednacrt zakona. Član 33, stav 5. a) nije sporan sve dok je dužnost redara jednostavno da vodi i informira o okupljanju.⁸¹ Ni član 33, stav 7. Prednacrt zakona nije sporan. Ovlaštenje da

⁷⁷ Navedeno u fusnoti 6, stav 192

⁷⁸ Ibid, stav 195

⁷⁹ Ibid, stav 192.

⁸⁰ Ibid

⁸¹ Ibid

Komentari OSCE/ODIHR-a na Prednacrt zakona o javnom okupljanju u Federaciji Bosne i Hercegovine

redari nose oružje moglo bi uzrokovati neugodnost među učesnicima. Primjetno je da je trenutni tekst Prednacrt zakona nedosljedan jer izvršenje neke od obaveza koje su date redarima, kao što je predaja učesnika koji imaju oružje, ne bi bilo izvodljivo ako i sami redari ne nose oružje. Slično tome, član 33, stav 6. Prednacrt zakona nije sporan jer je poželjno da se redari lako mogu prepoznati,⁸² a što može olakšati njihovu ulogu. **Shodno tome, OSCE/ODIHR preporučuje izmjenu člana 33. Prednacrt zakona kako bi se osiguralo da se uloga redara jasno razlikuje od službenika za provedbu zakona i da se ne narušavaju osnovne obaveze države u pogledu poštivanja zakona i održavanja reda i mira.**

5.3 Odgovornost za štetu

66. Član 17. Prednacrt zakona na organizatore postavlja odgovornost za štetu koju su počinili učesnici u toku okupljanja. Ovo je sporno jer se potencijalni organizator smatra odgovornim za postupke svih učesnika. ESLJP je presudio da je pojedinac odgovoran za svoje postupke.⁸³ Prema tome, organizatori ne mogu biti odgovorni za postupke pojedinih učesnika. Ova odredba je očigledno u suprotnosti sa međunarodnim preporukama i može predstavljati značajnu prepreku slobodi mirnog okupljanja jer, zbog straha od finansijske odgovornosti, ljudi se mogu suzdržavati od organizovanja okupljanja. Organizatori ne bi trebali biti odgovorni za postupke pojedinaca na njihovom okupljanju jer ne mogu predvidjeti ko će učestvovati, naročito ne mogu znati ko su oni koji mogu napraviti problem niti njihove namjere. Odgovornost agencija za provedbu zakona je da održavaju red i zakon u toku okupljanja.⁸⁴ Namjerni nezakoniti postupci mogu biti pojedinačno kažnjeni, ali bi onda bili obuhvaćeni drugim zakonima, jer bi izazivanje namjerne štete bilo nezakonito kao i u drugim situacijama.⁸⁵ Pored toga, čišćenje nakon okupljanja je takođe odgovornost vlasti.⁸⁶ **Stoga se preporučuje da se briše član 17. Prednacrt zakona. Pogledati i Odjeljak 6. o kaznenim odredbama.**

6. Kaznene odredbe

67. Poglavlje VII Prednacrt zakona sadrži mnoge kaznene odredbe koje imaju za cilj kazniti organizatore, redare i druge učesnike u javnim okupljanjima. Općenito, odredbe su stroge i neproporcionalne propisanim kršenjima Prednacrt zakona. Takve zakonske odredbe bi mogle obeshrabriti ljude da učestvuju u okupljanjima i na taj način ograničiti njihovo pravo na slobodu mirnog okupljanja.⁸⁷ Naprimjer, kazne predviđene članom 51. Prednacrt zakona mogu iznositi do 9.000 KM, što isnosi oko šest prosječnih mjesečnih plata u BiH.⁸⁸

⁸² Ibid, stav 194.

⁸³ ESLJP, Ezelin protiv Francuske, aplikacija 11800/85 presuda od 26. aprila 1991., stav 53: "Međutim, Sud smatra da sloboda učešća na mirnom okupljanju, u ovom slučaju demonstracija koja nije zabranjena, je od takve važnosti da se na bilo koji način ne može ograničiti, čak i uz pomoć advokata, sve dok predmetna osoba sama ne učini kažnjivo djelo tom prilikom"

⁸⁴ Navedeno u fusnoti 55. (Zajedničko mišljenje OSCE/ODIHR-Venecijanske komisije o Zakonu o javnom okupljanju u Srbiji), stav 16.

⁸⁵ Navedeno u fusnoti 38, stav 41

⁸⁶ Navedeno u fusnoti 55. (Zajedničko mišljenje OSCE/ODIHR-Venecijanske komisije o Zakonu o javnom okupljanju u Srbiji), stav 27.

⁸⁷ Pogledajte npr., Ustavni sud Republike Latvije, presuda u predmetu Br. 2006-03-0106 (23. novembar 2006.g) stav 34.4 (prevod na engleski jezik): „*Ukoliko se organizatoru aktivnosti nametne prevelika odgovornost prije aktivnosti, za vrijeme ili čak nakon aktivnosti ... onda će se te osobe drugom prilikom uzdržavati da koriste svoja prava, plašeći se moguće kazne i dodatnih odgovornosti*“

⁸⁸ <https://tradingeconomics.com/bosnia-and-herzegovina/wages>

**Komentari OSCE/ODIHR-a na Prednacrt zakona o javnom okupljanju
u Federaciji Bosne i Hercegovine**

68. Odgovornost se treba zasnivati na individualnoj krivici i za nju mora postojati ubjedljiv dokaz. Organizatori i redari imaju obavezu da učine razuman napor kako bi se ispoštovali zakonski zahtjevi i osiguralo da je njihovo okupljanje mirno. Međutim, oni ne treba da snose odgovornost za postupke i ponašanja drugih.⁸⁹ Odgovornost će postojati samo u slučaju kada organizatori ili redari lično ili namjerno podstiču, izazivaju ili učestvuju u činjenju štete ili nereda. Individualna odgovornost će nastupiti kada redar ili učesnik namjerno ili zbog grube nepažnje počine prekršaj za vrijeme trajanja skupa ili ukoliko namjerno propusti da postupi po zakonski utemeljenim uputstvima službenika za provođenje zakona. Kao što je istaknuto u paragrafu 66, rad redara je isključivo dobrovoljan i ne treba im nametati nikakve dodatne zakonske obaveze. Pogledati i Odjeljak 5.3 u gornjem tekstu. U isto vrijeme, ukoliko se javno okupljanje pretvori u ozbiljno kršenje javnog reda i mira, odgovornost je države – ne organizatora, predstavnika ili redara – da ograniči nastalu štetu i da zaštiti skup (pogledati Odjeljak 2.1 u gornjem tekstu). **OSCE/ODIHR preporučuje da poglavlje VII Prednacrt zakona bude izbrisano u potpunosti, a da se umjesto toga, Prednacrt zakona upućuje na kaznene odredbe sadržane u drugim zakonima kojim se reguliraju kazne za individualne postupke.**

7. Žalba na rješenje

69. Osobe koje ostvaruju, ili nastoje ostvariti pravo na slobodu mirnog okupljanja trebaju imati na raspolaganju pristup djelotvornom pravnom lijeku u slučaju žalbe na rješenje kojim se neproporcionalno, proizvoljno ili nezakonito ograničava ili zabranjuje javno okupljanje. Ovo uključuje pristup nezavisnom ili neutralnom mehanizmu žalbe pred upravnim ili sudskim organom. Dostupnost efikasnog žalbenog postupka pred upravnim organom rasteretilo bi sudove i pomoglo u izgradnji konstruktivnijeg odnosa između organa vlasti, organizatora, kao i javnosti. U upravnim i sudskim postupcima, teret dokazivanja treba biti na nadležnim državnim organima da dokažu da su nametnuta ograničenja bila opravdana.⁹⁰

70. Član 29. Prednacrt zakona sadrži propise za postupak po žalbi na rješenje u vezi sa članom 28. Prednacrt zakona. Procedura podnošenja žalbe treba biti opći postupak za sva rješenja donesena u skladu sa odredbama Prednacrt zakona. Tim odredbama treba predvidjeti efikasan postupak u kojem se može blagovremeno odlučivati o relevantnim pitanjima.⁹¹

Takođe, treba osigurati pravo organizatorima/relevantnim učesnicima da prisustvuju tokom tih postupaka.⁹² **OSCE/ODIHR preporučuju da se takva procedura predvidi zakonom.**

⁸⁹ Zajednički izvještaj Specijalnog izvjestioca o pravu na slobodu mirnog okupljanja i Specijalnog izvjestitelja za izvansudska, sumarna i arbitrarna izvršenja o pravilnom upravljanju okupljanjima: A/HRC/31/66, 4. februar 2016.g, stav 00000126: “*Dok organizatori treba da preduzmu razumne napore kako bi osigurali poštivanje zakona i ohrabрили mirno održavanje okupljanja, organizatore ne treba smatrati odgovornima za nezakonito ponašanje drugih. Kada bi se tako činilo, to bi kršilo princip individualne odgovornosti, narušilo bi povjerenje i saradnju između organizatora, učesnika i vlasti, i odvratilo bi potencijalne organizatore mirnog okupljanja od ostvarivanja njihovih prava*”.

⁹⁰ Zajedničko mišljenje OSCE-a/ODIHR-a i Venecijanske komisije (CDL-AD (2010) 050) Mišljenje o Nacrtu zakona o slobodi mirnog okupljanja u Republici Kirgistan, stav 8, dostupan na: <http://legislationline.org/download/action/download/id/3229/file/Joint%20Opinion%20on%20the%20draft%20Law%20on%20Peaceful%20Assemblies%2022%20Dec%202010.pdf>

⁹¹ Navedeno u fusnoti 55 (Zajedničko mišljenje Venecijanske komisije i OSCE-a/ODIHR-a o Zakonu o javnom okupljanju u Srbiji) stav 51.

⁹² Navedeno u fusnoti 60 (Zajedničko mišljenje Venecijanske komisije i OSCE-a/ODIHR-a o Zakonu o javnom okupljanju u Republici Armeniji) paragraf 61.

8. Ostale vrste okupljanja

71. Poglavlje IV Prednacrt zakona odnosi se na druge oblike okupljanja. Ovo poglavlje se čini nepotrebnim jer “sva okupljanja koja nemaju za cilj ostvarivanje dobiti“ treba da podliježu istim zakonskim odredbama. **Preporučuje se da se članovi iz navedenog poglavlja Prednacrt zakona spoje i uključe u relevantna poglavlja u tekstu Prednacrt zakona. Pogledati takođe odjeljak 2.1 u gornjem tekstu.**

9. Završni komentari

72. Obaveze OSCE-a zahtijevaju da države članice usvajaju zakone „kao rezultat otvorenog procesa koji odražava volju naroda, bilo direktno ili putem njihovih izabranih predstavnika“.⁹³ Iz toga slijedi da Prednacrt zakona treba proći kroz dodatni široki konsultativni proces u toku izrade nacrt i usvajanja zakona, a kako bi se osiguralo da su organizacije za ljudska prava, ostale organizacije civilnog društva i šira javnost u potpunosti i blagovremeno informisani o tome, te kako bi bili u mogućnosti da dostave svoja mišljenja prije usvajanja.

[KRAJ TEKSTA]

⁹³ Pogledajte stav 18.1 Moskovskog dokumenta o ljudskoj dimenziji CSCE-a (1991.), koji je dostupan na internet stranici: <https://www.osce.org/fr/odihr/elections/14310>