

# Između slobode i restrikcija

---

Zakonski okvir slobode okupljanja u BiH

---



---

# Između slobode i restrikcija

Zakonski okvir slobode okupljanja u BiH

---

Amila Kurtović



Sarajevo, 2016. godina

Naslov:

Između slobode i restrikcija: zakonski okvir slobode okupljanja u BiH

Autorica:

Amila Kurtović

Urednik:

Edin Hodžić

Izdavač:

Analitika – Centar za društvena istraživanja

Godina: 2016.

Adresa izdavača:

Hamdije Kreševljakovića 50, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina

info@analitika.ba

www.analitika.ba

Lektura:

Amela Šehović

Korektura:

Ivana Teronić Oruč

Dizajn publikacije:

Brankica Ilić

DTP:

Jasmin Leventa

Štampa:

Blicdruk d.o.o.

---

CIP - Katalogizacija u publikaciji

Nacionalna i univerzitetska biblioteka Bosne i Hercegovine, Sarajevo

342.729(497.6)

KURTOVIĆ, Amila

Između slobode i restrikcija : zakonski okvir slobode okupljanja u BiH /  
Amila Kurtović. - Sarajevo : Analitika - Centar za društvena istraživanja, 2016.  
- 45 str. ; 30 cm

O autorici: str. 45. - Bibliografija: str. 41-43 ; bibliografske i druge bilješke uz  
tekst.

ISBN 978-9926-425-07-4

COBISS.BH-ID 23577606

---

The development and printing of this publication was supported by the OSCE Mission to BiH. Any view, statement, or opinion expressed in this publication, which is not specifically attributed to the OSCE Mission to BiH, does not necessarily reflect the official policy of the OSCE Mission to BiH.

Misija OSCE-a u BiH je podržala izradu i štampanje ove publikacije. Svako gledište, izjava ili mišljenje, izraženo u ovoj publikaciji, a za koje nije izričito naznačeno da potiče iz Misije OSCE-a u BiH, ne odražava nužno zvaničnu politiku Misije OSCE-a u BiH.

---

1.	UVOD	6
2.	JAVNA OKUPLJANJA KOJA UŽIVAJU ZAŠTITU	10
3.	PROSTOR ZA ODRŽAVANJE OKUPLJANJA	12
4.	PROCEDURALNA PITANJA	14
4.1.	Prethodna prijava održavanja okupljanja	14
4.2.	Pravo na djelotvoran pravni lijek	19
5.	POZITIVNA OBAVEZA DRŽAVE	22
6.	OGRANIČAVANJE PRAVA NA SLOBODU MIRNOG OKUPLJANJA	25
7.	ZAKLJUČAK	30
8.	PREPORUKE	31
	BIBLIOGRAFIJA	34
	O AUTORICI	37

# 1.

## Uvod

Sloboda mirnog okupljanja podrazumijeva pravo javnog ili privatnog okupljanja, sa ciljem kolektivnog izražavanja, promoviranja, traženja i odbrane zajedničkih interesa. Ovo pravo uključuje učešće u mirnim okupljanjima, sastancima, protestima, štrajkovima, demonstracijama i drugim privremenim okupljanjima sa specifičnom svrhom.<sup>1</sup> U tom smislu, sloboda mirnog okupljanja, kao neophodan element demokratskog društva, osnažuje osobe u izražavanju njihovih političkih mišljenja, biranju lidera koji će zastupati njihove interese i biti im odgovorni, ali i u ostvarivanju literarnih i umjetničkih težnji, te drugih kulturnih, ekonomskih i društvenih aktivnosti<sup>2</sup>, kao što je npr. održavanje i razvoj kulture očuvanjem identiteta manjina kroz slobodno izražavanje njihovog mišljenja na okupljanjima.<sup>3</sup>

Pored toga, ovo pravo može imati važnu ulogu u ostvarivanju drugih građanskih, kulturnih, ekonomskih, političkih i socijalnih prava.<sup>4</sup> Takva međuovisnost i povezanost sa drugim pravima slobodu okupljanja čine vrijednim indikatorom nivoa poštivanja drugih ljudskih prava<sup>5</sup>, kao i nivoa tolerancije prema različitim političkim, društvenim i kulturnim praksama i uvjerenjima. Poseban značaj prava na slobodu okupljanja ogleda se u mogućnosti utjecaja na vladu i njeno djelovanje kroz slobodno ispoljavanje mišljenja i stavova, u okviru redovnog političkog procesa.<sup>6</sup> S tim u vezi, slobodno ostvarivanje ovog prava također pomaže različitim segmentima društva u artikuliranju zahtjeva i pritužbi<sup>7</sup>, čineći ga ključnim naročito onim kategorijama stanovništva koje nemaju pravo glasa

---

<sup>1</sup> Definicija preuzeta sa web-stranice Specijalnog izaslanika UN-a za pravo na slobodu okupljanja i udruživanja, <http://freeassembly.net/about/freedoms/> (stranica posjećena 22. 8. 2016).

<sup>2</sup> United Nations, General Assembly, Human Rights Council, Resolution A/HRC/RES/15/21 (Geneva: United Nations, General Assembly, 6. 10. 2010), preambularni paragraf 7.

<sup>3</sup> Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (Warsaw: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2010), str. 15, t. 1.1.

<sup>4</sup> United Nations, General Assembly, 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 (Geneva: United Nations, General Assembly, 21. 5. 2012), str. 5, t. 12.

<sup>5</sup> United Nations, General Assembly, 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, str. 5, t. 12.

<sup>6</sup> Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), Handbook on Monitoring Freedom of Peaceful Assembly (Warsaw: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2011), str. 7.

<sup>7</sup> United Nations, General Assembly, 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, str. 7, t. 24.

u izboru zakonodavnih ili izvršnih tijela vlasti, te onim građanima koji nemaju mogućnost ispoljavanja svojih stavova putem medija.<sup>8</sup>

Važnost ovog prava prepoznata je u brojnim međunarodnim i regionalnim dokumentima o ljudskim pravima, čija je članica i Bosna i Hercegovina (u daljnjem tekstu: BiH).<sup>9</sup> Pored toga, u BiH je sloboda okupljanja garantirana Ustavom BiH<sup>10</sup>, ustavima entiteta<sup>11</sup>, Statutom Brčko distrikta BiH<sup>12</sup> (u daljnjem tekstu: BDBiH), kao i zakonima o javnom okupljanju na entitetskom<sup>13</sup>, kantonalnom<sup>14</sup> i nivou BDBiH<sup>15</sup>. Tako velik broj zakonskih akata kojima se regulira sloboda okupljanja na teritoriji BiH je, naravno, posljedica višeslojnog i kompleksnog sistema vlasti u državi, koji uključuje podjelu nadležnosti između države i entiteta, ali i entiteta i kantona u kontekstu Federacije BiH.<sup>16</sup> Prema dostupnim analizama<sup>17</sup>, takav regulatorni

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Vidjeti npr. Ujedinjene nacije, Generalna skupština, Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (Pariz: Ujedinjene nacije, Generalna skupština, 10. 12. 1948), član 20: "1. Svako ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja." Savjet Evrope, Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama (Rim: Savjet Evrope, 4. 11. 1950), član 11: "1. Svako ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja sa drugima, uključujući i pravo osnivanja sindikata i pridruživanja sindikatima zbog zaštite svojih interesa." Ujedinjene nacije, Generalna skupština, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (New York: Ujedinjene nacije, Generalna skupština, 16. 12. 1966), član 21: "Priznaje se pravo mirnog okupljanja."

<sup>10</sup> Ustav BiH, član II, st. 3. i).

<sup>11</sup> Ustav FBiH, *Službene novine FBiH* 01/94, član II A, 2. 1(l), Ustav RS, *Službeni glasnik RS* 03/92, član 30.

<sup>12</sup> Statut BDBiH, *Službeni glasnik BDBiH* 17/08, član 14 (1).

<sup>13</sup> "Zakon o javnom okupljanju RS", *Službeni glasnik RS* 118/08.

<sup>14</sup> Trenutno su u osam kantona Federacije BiH na snazi zakoni o javnom okupljanju. Vlada Zeničko-dobojskog kantona je 18. 3. 2016. godine utvrdila Nacrt Zakona o javnom okupljanju, koji je upućen u daljnju skupštinsku procedure, a u programu rada Vlade Hercegovačko-neretvanskog kantona za 2016. godinu predviđeno je usvajanje Nacrta Zakona o javnom okupljanju u trećem tromjesečju godine, međutim, to još uvijek nije učinjeno.

<sup>15</sup> "Zakon o javnom okupljanju BDBiH", *Službeni glasnik BDBiH* 02/10.

<sup>16</sup> Član III, st. 3. a) Ustava BiH propisuje da "sve vladine funkcije i ovlaštenja koja nisu ovim Ustavom izričito povjerena institucijama BiH pripadaju entitetima". Član 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 člana III, st. 2. c) Ustava BiH jasno proizlazi da je omogućavanje zaštite i ostvarivanja međunarodno priznatih ljudskih prava i sloboda iz člana II Ustava, u koje se ubraja i sloboda mirnog okupljanja, nadležnost entiteta. Sa druge strane, podjela nadležnosti između Federacije i kantona je regulirana Ustavom FBiH, koji u Poglavlju III, čl. 2, navodi da su i federalna vlast i kantonalne vlasti nadležne za jamčenje i provođenje ljudskih prava. U članu 3 istog poglavlja Ustava FBiH utvrđeno je da "nadležnosti iz člana III. 2 mogu biti ostvarene zajednički ili odvojeno, ili od strane kantona koordinirano od federalne vlasti, o čemu se kantoni i federalna vlast trebaju trajno dogovoriti". Član 3 (3) nalaže da će u slučaju zakona i propisa koji su obavezujući na području cijele FBiH federalna vlast postupati imajući u vidu, između ostalog, različite situacije u pojedinim kantonima.

<sup>17</sup> 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), Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), Joint Opinion on the Act on Public Assembly of the Sarajevo Canton (Venice: European Commission for Democracy Through Law, 4. 6. 2010).

okvir rezultira brojnim razlikama, pa i proturječnostima u reguliranju slobode okupljanja između različitih administrativnih jedinica u BiH.

Ovaj izvještaj donosi analizu zakonskog okvira koji regulira slobodu okupljanja u BiH iz perspektive ključnih međunarodnih standarda u ovoj oblasti. U tom smislu, vrijedi posebno naglasiti da je neovisni panel eksperata Ureda za demokratske institucije i ljudska prava (u daljnjem tekstu: ODIHR), pri Organizaciji za evropsku sigurnost i saradnju (u daljnjem tekstu: OSCE), zajedno sa Evropskom komisijom za demokratiju putem prava (u daljnjem tekstu: Venecijanska komisija), 2007. godine sačinio, a 2010. godine revidirao Smjernice o slobodi mirnog okupljanja<sup>18</sup> (u daljnjem tekstu: OSCE-ove Smjernice ili Smjernice), u kojima su formulirani minimalni standardi kojih se države trebaju pridržavati prilikom reguliranja ove oblasti. Sadržaj Smjernica zasnovan je na ključnim problemima u oblasti slobode okupljanja, ali i mogućim načinima njihovog rješavanja, koji su u dokumentu predstavljeni putem primjera dobre prakse iz zakonodavstava država članica OSCE-a, te referiranja na relevantnu praksu Evropskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP). Upravo takav pristup ovaj dokument čini autoritativnim izvorom kada je riječ o međunarodnim standardima i primjerima dobre prakse u oblasti slobode okupljanja. Stoga je i ova analiza zakonskog okvira u BiH zasnovana prvenstveno na tom dokumentu. U dijelovima u kojima je to bilo svrsishodno i potrebno, analitički je okvir dopunjen i uvidima iz Izvještaja ODIHR-a o monitoringu slobode mirnog okupljanja u odabranim državama članicama OSCE-a iz 2014. godine<sup>19</sup>, te relevantnih izvještaja specijalnog izaslanika Ujedinjenih nacija za slobodu okupljanja i udruživanja (u daljnjem tekstu: specijalni izaslanik)<sup>20</sup>.

Izvještaj počinje uvodnim razmatranjima o samom konceptu, prirodi i karakteru javnih okupljanja koja uživaju zaštitu prema navedenim standardima. Zatim se nudi analiza rješenja u BiH u pogledu reguliranja prostora za okupljanje, imajući u vidu njegov poseban značaj za poruku koju okupljanje nosi. Nakon toga slijedi analiza ključnih proceduralnih pitanja kakva su prijava okupljanja, njene dopune i rokovi, te pravo na djelotvoran pravni lijek u kontekstu organiziranja i realiziranja javnih okupljanja. U okviru razmatranja o pozitivnoj obavezi države da štiti i

---

<sup>18</sup> Office for Democratic Institutions and Human Rights, European Commission for Democracy through Law, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly.

<sup>19</sup> Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), Report, Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States (Warsaw: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2014).

<sup>20</sup> United Nations, General Assembly, 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; United Nations, General Assembly, 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 (Geneva: United Nations, General Assembly, 24. 4. 2013); United Nations, General Assembly, 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 (Geneva: United Nations, General Assembly, 17. 6. 2013), Add. 1; United Nations, General Assembly, 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 (Geneva: United Nations, General Assembly, 30. 5. 2013), Add. 2.



omogućava ostvarivanje okupljanja, neminovna je i analiza propisanih obaveza organizatora javnih okupljanja, nakon čega slijedi pregled i analiza problematičnih ograničenja slobode okupljanja u zakonskom okviru u BiH. Izvještaj zaključuju preporuke usmjerene na unapređenje zakonske regulative u ovoj oblasti u BiH.

Jedan od izazova u pisanju ovog izvještaja je bio i nedostatak analiza u oblasti slobode okupljanja iz perspektive pravnih propisa koji je reguliraju. Naime, ova je oblast u BiH u najboljem slučaju parcijalno istraženo područje, jer postojeće analize ne obuhvataju relevantne međunarodne standarde niti cjelokupan zakonski okvir koji se tiče ove kompleksne oblasti u BiH. Neke od dostupnih analiza također se fokusiraju na problematične aspekte slobode okupljanja u BiH iz perspektive prakse<sup>21</sup>, na što ovaj izvještaj ne pretendira. Zbog toga se nadamo da će ova analiza ponuditi sveobuhvatan pregled ključnih problema u zakonskom okviru u BiH u ovoj oblasti, istovremeno nudeći i konkretna moguća rješenja koja mogu biti od koristi kako donosiocima odluka tako i ekspertima i aktivistima u oblasti slobode okupljanja.

---

<sup>21</sup> Vidjeti npr. European Center for Not-for-Profit Law, Western Balkans Assembly Monitor Project, *Freedom of Assembly in Bosnia and Herzegovina*, gdje je fokus stavljen na nalaze o specifičnim problemima u ostvarivanju prava na slobodu okupljanja s terena, a u analizi zakonskog okvira slobode okupljanja nisu obuhvaćeni svi ključni međunarodni standardi u ovoj oblasti (npr. postupak prijave održavanja okupljanja). Također vidjeti European Commission for Democracy through Law, Office for Democratic Institutions and Human Rights, Joint Opinion on the Act on Public Assembly of the Sarajevo Canton; Ljubinko Mitrović, "Javni skupovi u Republici Srpskoj", *Pravna misao* 41, br. 5–6(2010), str. 62–77; Boris Topić, *Predmet Queer Festival: Sloboda okupljanja i zabrana diskriminacije* (Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2015).

## 2.

# Javna okupljanja koja uživaju zaštitu

Prema autoritativnoj definiciji, okupljanje predstavlja “namjerno i privremeno prisustvo dva ili više pojedinaca na javnom mjestu, sa ciljem izražavanja zajedničkog mišljenja”<sup>22</sup>, a koje može biti statično, u pokretu, organizirano ili spontano<sup>23</sup>. Većina zakona o javnom okupljanju u Bosni i Hercegovini definira okupljanje kao “svako organizirano okupljanje građana, koje se odvija na za to prikladnom prostoru, radi javnog izražavanja i promicanja političkih, socijalnih i drugih uvjerenja i interesa”<sup>24</sup>. Pored statične forme okupljanja, koja je u pravilu obuhvaćena zakonskim okvirom slobode okupljanja u BiH, javno okupljanje u pokretu je priznato kao oblik javnog okupljanja u svim zakonima o javnom okupljanju u BiH, izuzev zakona Bosanskohercegovačkog i Srednjobosanskog kantona.<sup>25</sup> No, i sama formulacija okupljanja u pokretu je problematična. Kako su Venecijanska komisija i OSCE već utvrdili u pogledu relevantnog zakona u Kantonu Sarajevo,<sup>26</sup> rješenje iz svih zakona 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, sveobuhvatno je i nesrazmjerno, jer ne dozvoljava odmjeravanje svih konkretnih interesa u konkretnim situacijama.

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) ne može u zakonom

---

<sup>22</sup> Office for Democratic Institutions and Human Rights, European Commission for Democracy through Law, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, str. 15, t. 1.2.

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> “Zakon o javnom okupljanju USK”, *Službeni glasnik USK* 08/14, član 2 (1), (3); “Zakon o javnom okupljanju PK”, *Narodne novine Županije posavske* 02/16, članovi 2 (1), 8 (1); “Zakon o javnom okupljanju TK”, *Službene novine TK* 1/12, 11/15, član 8 (1); “Zakon o javnom okupljanju ZHK”, *Narodne novine ZHK* 05/15, članovi 2 (1), 8 (1); “Zakon o javnom okupljanju KS”, *Službene novine KS* 32/09, 11/11, članovi 2 (1), 8 (1); “Zakon o javnom okupljanju K10”, *Narodne novine K10* 8/14, članovi 2 i 8; “Zakon o javnom okupljanju RS”, *Službeni glasnik RS* 118/08, članovi 2, 8 (1); “Zakon o javnom okupljanju BDBiH”, *Službeni glasnik BDBiH* 02/10, članovi 6 (1), 9; “Nacrt Zakona o javnom okupljanju ZDK”, članovi 2 i 8 (1).

<sup>25</sup> “Zakon o javnom okupljanju USK”, član 5; “Zakon o javnom okupljanju PK”, član 4; “Zakon o javnom okupljanju TK”, član 4; “Zakon o javnom okupljanju ZHK”, član 4; “Zakon o javnom okupljanju KS”, član 4; “Zakon o javnom okupljanju K10”, član 4; “Zakon o javnom okupljanju RS”, *Službeni glasnik RS* 118/08, član 4; “Zakon o javnom okupljanju BDBiH”, član 8.

<sup>26</sup> European Commission for Democracy through Law, Office for Democratic Institutions and Human Rights, Joint Opinion on the Act on Public Assembly of the Sarajevo Canton, str. 9, t. 33.

predviđenom roku podnijeti prijavu okupljanja. Ipak, mogućnost održavanja ovog tipa okupljanja je značajna zato što bi njegovim odlaganjem poruka koja se okupljanjem želi prenijeti mogla zastarjeti, te izgubiti na značaju.<sup>27</sup> Suprotno međunarodnim standardima, koji nalažu da su spontana okupljanja odraz zdravih demokratskih društava<sup>28</sup>, dio zakona o javnom okupljanju u BiH uopće ne priznaje tu kategoriju okupljanja<sup>29</sup>. Sa druge strane, odredbe zakona koji priznaju spontana okupljanja<sup>30</sup> predviđaju značajna ograničenja u smislu obaveze njihovog prijavljivanja, o čemu će biti više riječi u Poglavlju 4 ovog izvještaja.

---

<sup>27</sup> Office for Democratic Institutions and Human Rights, European Commission for Democracy through Law, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, str. 67, t. 126.

<sup>28</sup> Ibid., str. 68, t. 128. United Nations, General Assembly, 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, str. 9, t. 29.

<sup>29</sup> “Zakon o javnom okupljanju USK”; “Zakon o javnom okupljanju SBK”, *Službene novine SBK* 15/00; “Zakon o javnom okupljanju BPK”, *Službene novine BPK Gorazde* 05/03; “Zakon o javnom okupljanju RS”; “Zakon o javnom okupljanju BDBiH”.

<sup>30</sup> “Zakon o javnom okupljanju PK”, član 8 (2); “Zakon o javnom okupljanju TK”, član 8 (2); “Zakon o javnom okupljanju ZHK”, član 8 (2); “Zakon o javnom okupljanju KS”, član 8 (2); “Zakon o javnom okupljanju K10”, član 8 (2) i (3); “Nacrt Zakona o javnom okupljanju ZDK”, član 8 (2).

### 3.

## Prostor za održavanje okupljanja

Prostor za održavanje okupljanja je posebno važan iz razloga što je svrha okupljanja često povezana sa specifičnom lokacijom. Stoga, sloboda okupljanja uključuje i pravo da se okupljanje održi u vidokrugu ciljne publike,<sup>31</sup> jer bi promjena mjesta okupljanja tu slobodu u ozbiljnoj mjeri mogla ugroziti.

Kada je riječ o prostoru, zakonski okvir slobode okupljanja u BiH je općenito previše restriktivan i ne pridaje dovoljan značaj lokaciji koju su organizatori imali na umu prilikom organiziranja javnog okupljanja. 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 saobraćaja<sup>32</sup>. Dakle, prostor za održavanje okupljanja se definira nedovoljno preciznim izrazima, poput “pristupačnog” i “prikladnog” mjesta, te na osnovu posljedica koje održavanje okupljanja može imati na druge istovremene aktivnosti<sup>33</sup>. Na taj se način otvara previše prostora potencijalnim arbitrarnim odlukama nadležnih organa da ne dozvole okupljanje građana, što je naglašeno i u Zajedničkom mišljenju Venecijanske komisije i OSCE-a<sup>34</sup>. Evidentno je da ovo zakonsko rješenje nije u skladu sa međunarodnim standardima, prema kojima se javnom prostoru u kontekstu javnog okupljanja pridaje jednak značaj kao i njegovom korištenju u uobičajene svrhe – npr. svrhe odvijanja motornog ili pješačkog saobraćaja.<sup>35</sup>

---

<sup>31</sup> Office for Democratic Institutions and Human Rights, European Commission for Democracy through Law, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, str. 17, t. 3.5.

<sup>32</sup> “Zakon o javnom okupljanju USK”, član 4 (1); “Zakon o javnom okupljanju PK”, član 3 (1); “Zakon o javnom okupljanju TK”, član 3 (1); “Zakon o javnom okupljanju ZHK”, član 3 (1); “Zakon o javnom okupljanju KS”, član 3 (1); “Zakon o javnom okupljanju K10”, član 3 (1); “Zakon o javnom okupljanju RS”, član 3 (3); “Zakon o javnom okupljanju BDBiH”, član 7 (1) a); “Nacrt Zakona o javnom okupljanju ZDK”, član 3 (1).

<sup>33</sup> Zakoni o javnom okupljanju BPK i SBK jedini ne sadrže formulaciju “pristupačnog” i “prikladnog” mjesta za održavanje okupljanja.

<sup>34</sup> European Commission for Democracy through Law, Office for Democratic Institutions and Human Rights, Joint Opinion on the Act on Public Assembly of the Sarajevo Canton, str. 9, t. 32.

<sup>35</sup> Office for Democratic Institutions and Human Rights, European Commission for Democracy through Law, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, str. 17, t. 3.2.

Odredbe koje reguliraju javna okupljanja u BiH sadrže i iscrpne liste lokacija na kojima se okupljanja ne mogu održavati,<sup>36</sup> što dovodi do sveobuhvatnih restrikcija u domenu ostvarivanja prava na slobodu mirnog okupljanja.<sup>37</sup> Zakoni o javnom okupljanju Zapadnohercegovačkog kantona, Republike Srpske i Brčko distrikta BiH u ograničavanju mogućih lokacija za održavanje okupljanja otišli su i korak dalje i utvrdili svojevrsnu presumpciju zabrane javnog okupljanja, propisujući da će se prostor primjeren za javno okupljanje odrediti aktom grada, općine<sup>38</sup>, odnosno gradonačelnika<sup>39</sup>. Takva regulativa nužno vodi izuzetno restriktivnim rješenjima. Tako npr. Odluka o određivanju prostora za održavanje javnih skupova na području opštine Prijedor<sup>40</sup> određuje tek devet lokacija koje su “pristupačne i prikladne” za održavanje okupljanja u ovoj općini.<sup>41</sup>

---

<sup>36</sup> “Zakon o javnom okupljanju USK”, član 10; “Zakon o javnom okupljanju PK”, član 15; “Zakon o javnom okupljanju TK”, član 14; “Zakon o javnom okupljanju ZHK”, član 14; “Zakon o javnom okupljanju KS”, član 15; “Zakon o javnom okupljanju K10”, član 15; “Zakon o javnom okupljanju RS”, član 12; “Zakon o javnom okupljanju BDBiH”, član 14; “Nacrt Zakona o javnom okupljanju ZDK”, član 16.

<sup>37</sup> Zakoni o javnom okupljanju BPK i SBK jedini ne sadrže odredbe o zabranjenim prostorima za održavanje okupljanja.

<sup>38</sup> “Zakon o javnom okupljanju ZHK”, član 3 (3); “Zakon o javnom okupljanju RS”, član 3 (3).

<sup>39</sup> “Zakon o javnom okupljanju BDBiH”, član 7 (2).

<sup>40</sup> “Odluka o određivanju prostora za održavanje javnih skupova na području opštine Prijedor”, *Službeni glasnik RS* 13/09, str. 385.

<sup>41</sup> “Odluka o određivanju prostora za održavanje javnih skupova na području opštine Prijedor”, član 2.

## 4.

# Proceduralna pitanja

Međunarodna tijela i eksperti smatraju dobrom praksom i pozivaju države da u zakonima jasno uspostave presumpciju u korist održavanja okupljanja, iz koje se nedvomislno može zaključiti da se mirne namjere organizatora i učesnika okupljanja pretpostavljaju.<sup>42</sup> Prema mišljenju specijalnog izaslanika, ova presumpcija također podrazumijeva potrebu da neprecizne zakonske odredbe budu pojašnjene, a da se u suprotnom tretiraju u korist onih koji žele ostvariti svoje pravo na slobodu mirnog okupljanja.<sup>43</sup>

Međunarodni standardi i dobra praksa u ovoj oblasti sugeriraju da bi država trebala uspostaviti odgovarajuće mehanizme pomoću kojih bi ostvarivanje prava na slobodu mirnog okupljanja bilo više praktično, odnosno podlijegalo manje birokratskoj proceduri.<sup>44</sup> Vrijeme u okviru kojeg se obavijest mora podnijeti ne bi trebalo biti bespotrebno dugo, te bi ovlaštenim službenim osobama trebalo osigurati dovoljno vremena da izrade potrebne planove i obave pripreme sa ciljem ispunjenja svojih pozitivnih obaveza i blagovremenog okončanja žalbenog postupka pred sudom, ukoliko do njega dođe<sup>45</sup>. Ukoliko ovlaštene službene osobe blagovremeno ne izlože prigovore na obavijest o održavanju okupljanja, organizatori javnog okupljanja trebali bi biti u mogućnosti nastaviti sa svojim aktivnostima u skladu sa uslovima naznačenim u njihovoj obavijesti<sup>46</sup>.

### 4.1. Prethodna prijava održavanja okupljanja

#### *Karakter informacije o javnom okupljanju*

Prema međunarodnim standardima, zahtjev za odobrenjem održavanja okupljanja od strane nadležnih organa može umanjiti vrijednost slobode okupljanja, pa se od organizatora očekuje da ovlaštene službene osobe samo

---

<sup>42</sup> Office for Democratic Institutions and Human Rights, European Commission for Democracy through Law, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, str. 35, 30. United Nations, General Assembly, 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, str. 21, t. 88.

<sup>43</sup> United Nations, General Assembly, 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, str. 15, t. 50.

<sup>44</sup> Office for Democratic Institutions and Human Rights, European Commission for Democracy through Law, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, str. 35, t. 30.

<sup>45</sup> Ibid., str. 64, t. 116.

<sup>46</sup> Ibid., str. 65, t. 120.

obavijeste o održavanju okupljanja.<sup>47</sup> Imajući u vidu da se u zakonima o javnom okupljanju u BiH uglavnom spominje prijava okupljanja<sup>48</sup>, koja zapravo predstavlja obavještanje nadležnih organa o održavanju okupljanja, može se reći da zakonski okvir u ovoj oblasti uglavnom udovoljava navedenom standardu. Ipak, odstupanje se javlja u Zakonu o javnom okupljanju Srednjobosanskog kantona. Naime, premda se u uvodnoj odredbi o prijavljivanju okupljanja navodi obaveza organizatora da policijskoj upravi prijavi okupljanje, uvidom u daljnje odredbe postaje evidentno da je Zakonom, zapravo, predviđen postupak odobrenja,<sup>49</sup> koji je zaživio i u praksi<sup>50</sup>.

#### *Tretman stranih državljana i princip nediskriminacije*

Neusklađenost sa međunarodnim standardima u segmentu postupka prijave okupljanja je očigledna u kontekstu stranih državljana organizatora okupljanja. Iako međunarodni standardi prepoznaju i naglašavaju važnost principa nediskriminacije u pogledu ostvarivanja prava na slobodu okupljanja<sup>51</sup>, pojedini zakoni o javnom okupljanju u BiH za strane državljane organizatore ne predviđaju postupak prijave, odnosno obavijesti, nego postupak odobrenja od strane nadležnog organa za održavanje okupljanja.<sup>52</sup> Štaviše, zakoni o javnom okupljanju Unsko-sanskog i Srednjobosanskog kantona za njih propisuju i kazne u slučaju neispunjavanja uslova dobijanja odobrenja za organizaciju takvih okupljanja<sup>53</sup>.

#### *Spontana okupljanja*

Dodatno odstupanje od međunarodnih standarda uočava se u kontekstu zahtjeva za prijavljivanjem spontanih okupljanja. Prema preporukama relevantnih međunarodnih tijela, propisi u ovoj oblasti bi trebali predvidjeti izuzetak od obaveze prijavljivanja za spontana okupljanja, koja, kako i sam naziv govori,

<sup>47</sup> Ibid., str. 65, t. 118. United Nations, General Assembly, 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, str. 8, t. 28.

<sup>48</sup> "Zakon o javnom okupljanju PK", član 10 (1); "Zakon o javnom okupljanju TK", član 10 (1); "Zakon o javnom okupljanju BPK", član 3; "Zakon o javnom okupljanju ZHK", član 10 (1); "Zakon o javnom okupljanju KS", član 10 (1); "Zakon o javnom okupljanju K10", član 10 (1); "Zakon o javnom okupljanju RS", član 9 (1); "Zakon o javnom okupljanju BDBiH", član 11 (1); "Nacrt Zakona o javnom okupljanju ZDK", član 10 (1).

<sup>49</sup> "Zakon o javnom okupljanju SBK", član 18 (1): "Policijska uprava će, ukoliko su ispunjeni svi zakonski uvjeti, donijeti rješenje o odobravanju održavanja javnoga skupa u vrijeme i na mjestu naznačenom u prijavi za održavanje javnoga skupa."

<sup>50</sup> Telefonski intervju s predstavnikom policijske uprave Travnik, 21. 11. 2016. godine.

<sup>51</sup> Office for Democratic Institutions and Human Rights, European Commission for Democracy through Law, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, str. 16, t. 2.5.

<sup>52</sup> "Zakon o javnom okupljanju USK", član 3 (4); "Zakon o javnom okupljanju PK", član 18 (1); "Zakon o javnom okupljanju BPK", član 6 (1); "Zakon o javnom okupljanju SBK", član 4 (1); "Zakon o javnom okupljanju KS", član 18 (1).

<sup>53</sup> "Zakon o javnom okupljanju USK", član 27 (1) a); "Zakon o javnom okupljanju SBK", članovi 20 (2) i 21 (2).

nisu unaprijed planirana, pa učesnici nisu u prilici okupljanje prijaviti u zakonski predviđenom roku.<sup>54</sup> No, zakonski okvir u BiH u pravilu ne oslobađa spontana okupljanja od obaveze prijavljivanja<sup>55</sup>, ali zabranjuje održavanje okupljanja koja nisu prijavljena<sup>56</sup>, te predviđa sankcije za organizatore u slučaju neblagovremenog i neurednog prijavljivanja<sup>57</sup>. Iz toga se može zaključiti da su navedena zakonska rješenja u očiglednoj suprotnosti sa spomenutim međunarodnim standardima u kontekstu spontanih okupljanja.

#### *Sadržaj prijave okupljanja*

Nezanemarivi nedostaci uočavaju se i u sadržaju prijave okupljanja u bosanskohercegovačkom kontekstu. Kako se na osnovu zakona o javnom okupljanju u BiH okupljanje u pravilu ne može održati bez prijavljivanja nadležnim organima, bitno je da sadržaj prijave nije pretjerano detaljan<sup>58</sup>, jer bi u suprotnom mogao obeshrabiliti organizatore u njihovim nastojanjima da organiziraju mirna okupljanja<sup>59</sup>. Specijalni izaslanik je u tom smislu naglasio da sadržaj prijave ne treba obuhvatati nikakve dodatne informacije osim datuma, vremena, trajanja, lokacije okupljanja ili trase kretanja, te imena, adrese i kontakta organizatora.<sup>60</sup> Osim toga, specijalni izaslanik eksplicitno navodi i elemente sadržaja prijave koje nije potrebno nametati organizatorima, kao što su identifikacijski podaci o redarima, povod za održavanje okupljanja, te predviđeni broj učesnika<sup>61</sup>.

S obzirom na navedene standarde i preporuke, obavezni sadržaj prijave je najmanje iscrpan u Zakonu o javnom okupljanju Srednjobosanskog kantona. Naime, iako navodi i svrhu održavanja okupljanja, što nije u skladu sa međunarodnim

---

<sup>54</sup> Office for Democratic Institutions and Human Rights, European Commission for Democracy through Law, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, str. 68, t. 128. United Nations, General Assembly, 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, str. 9, t. 29.

<sup>55</sup> Jedino Zakon o javnom okupljanju TK i Nacrt Zakona o javnom okupljanju ZDK u članu 8 (3) propisuju da se spontana okupljanja ne prijavljuju.

<sup>56</sup> "Zakon o javnom okupljanju USK", član 11. c); "Zakon o javnom okupljanju PK", član 16 (1) c); "Zakon o javnom okupljanju SBK", član 7; "Zakon o javnom okupljanju BPK", član 7 (6); "Zakon o javnom okupljanju ZHK", član 15 (1) c); "Zakon o javnom okupljanju KS", član 16 (1) c); "Zakon o javnom okupljanju K10", član 17 (1) c); "Zakon o javnom okupljanju RS", član 13 (1) b); "Zakon o javnom okupljanju BDBiH", član 15 (1) b).

<sup>57</sup> "Zakon o javnom okupljanju USK", član 27 (1) c), (2), (4); "Zakon o javnom okupljanju PK", član 35 (1) a), (2), (4); "Zakon o javnom okupljanju SBK", članovi 20 (1), 21 (1); "Zakon o javnom okupljanju BPK", član 16 (1); "Zakon o javnom okupljanju ZHK", član 33 (1) a), (2), (4); "Zakon o javnom okupljanju KS", član 35 (1) a), (2), (4); "Zakon o javnom okupljanju K10", član 37 (1) a), (2), (4); "Zakon o javnom okupljanju RS", članovi 31 (1) a), (2) i 32; "Zakon o javnom okupljanju BDBiH", član 32 (1) a), (2), (3).

<sup>58</sup> United Nations, General Assembly, 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, str. 8, t. 28.

<sup>59</sup> Office for Democratic Institutions and Human Rights, Report, Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States, str. 27, t. 69.

<sup>60</sup> United Nations, General Assembly, 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, str. 15, t. 53.

<sup>61</sup> Ibid., str. 15, t. 54.



standardima, ovaj zakon, osim toga, predviđa još samo obavezu da se navede vrijeme i mjesto održavanja okupljanja, te mjere koje će organizator preduzeti radi održavanja reda na okupljanju.<sup>62</sup> Ostali zakoni, sa druge strane, predviđaju relativno dugu listu informacija koje moraju biti navedene u prijavi, te zahtijevaju i informacije o redarima<sup>63</sup>, svrsi, povodu, programu ili ciljevima okupljanja<sup>64</sup>, kao i podatke o očekivanom broju učesnika<sup>65</sup>. Takve iscrpne liste informacija u prijavi okupljanja nisu u skladu s preporukama relevantnih međunarodnih tijela u ovoj oblasti.

#### *Izmjene i dopune prijave okupljanja*

No, time se lista pretjeranih obaveza organizatora okupljanja u bosansko-hercegovačkom kontekstu ne završava. Naime, u svim zakonima o javnom okupljanju koji sadrže odredbe o dopuni i/ili izmjeni sadržaja prijave<sup>66</sup>, predviđeno je da se svaka izmjena sadržaja prijave okupljanja (npr. promjena lokacije ili vremena) smatra novom prijavom.<sup>67</sup> Takvo rješenje nije u skladu sa zahtjevom za manje birokratskom procedurom u ostvarivanju prava na slobodu okupljanja, jer na organizatore stavlja preveliki teret, zbog kojeg bi mogli odustati i od minornih prilagođavanja sadržaja prijave, kao i od prijavljivanja i održavanja okupljanja uopće.

#### *Rokovi za prijavu okupljanja*

U izvještajima specijalnog izaslanika navodi se da bi organizatorima okupljanja trebalo biti omogućeno da nadležne organe obavijeste o okupljanju na najjednostavniji i najbrži način.<sup>68</sup> Slično tome, u Smjernicama OSCE-a se ističe

<sup>62</sup> “Zakon o javnom okupljanju SBK”, član 3 (1).

<sup>63</sup> “Zakon o javnom okupljanju USK”, član 8 (1) e); “Zakon o javnom okupljanju PK”, član 11 (1) e); “Zakon o javnom okupljanju TK”, član 11 (1) g); “Zakon o javnom okupljanju BPK”, član 4; “Zakon o javnom okupljanju ZHK”, član 11 (1) e); “Zakon o javnom okupljanju KS”, član 11 (1) e); “Zakon o javnom okupljanju K10”, član 11 (1) e); “Zakon o javnom okupljanju RS”, član 10 (1) e); “Zakon o javnom okupljanju BDBiH”, član 12 (1) g); “Nacrt Zakona o javnom okupljanju ZDK”, član 11 (1) g).

<sup>64</sup> “Zakon o javnom okupljanju USK”, član 8 (1) a); “Zakon o javnom okupljanju PK”, član 11 (1) a); “Zakon o javnom okupljanju TK”, član 11 (1) a); “Zakon o javnom okupljanju BPK”, član 4; “Zakon o javnom okupljanju ZHK”, član 11 (1) a); “Zakon o javnom okupljanju KS”, član 11 (1) a); “Zakon o javnom okupljanju K10”, član 11 (1) a); “Zakon o javnom okupljanju RS”, član 10 (1) a); “Zakon o javnom okupljanju BDBiH”, član 12 (1) a); “Nacrt Zakona o javnom okupljanju ZDK”, član 11 (1) a).

<sup>65</sup> “Zakon o javnom okupljanju USK”, član 8 (1) g); “Zakon o javnom okupljanju PK”, član 11 (1) g); “Zakon o javnom okupljanju TK”, član 11 (1) b); “Zakon o javnom okupljanju ZHK”, član 11 (1) g); “Zakon o javnom okupljanju KS”, član 11 (1) g); “Zakon o javnom okupljanju K10”, član 11 (1) g); “Zakon o javnom okupljanju RS”, član 10 (1) v); “Zakon o javnom okupljanju BDBiH”, član 12 (1) c); “Nacrt Zakona o javnom okupljanju ZDK”, član 11 (1) b).

<sup>66</sup> Ovakvo rješenje ne poznaje jedino Zakon o javnom okupljanju PK, koji u članu 11 (6) predviđa urednost prijave od samog početka.

<sup>67</sup> “Zakon o javnom okupljanju USK”, član 8 (6); “Zakon o javnom okupljanju ZHK”, član 11 (7); “Zakon o javnom okupljanju KS”, član 11 (7); “Zakon o javnom okupljanju K10”, član 11 (7).

<sup>68</sup> United Nations, General Assembly, 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, str. 15, t. 53.

da rokovi za prijavu održavanja okupljanja ne bi trebali biti nepotrebno dugi u odnosu na dan održavanja okupljanja, ali bi u svakom slučaju trebali biti dovoljno dugi da nadležni organi imaju vremena za potrebne pripreme kako bi omogućili odvijanje okupljanja.<sup>69</sup> Iako međunarodni standardi ne preciziraju koji su rokovi prihvatljivi, specijalni izaslanik je iznio mišljenje da se zahtjev za prijavljivanjem okupljanja šest dana prije njegovog održavanja može smatrati predugim rokom u ovom kontekstu<sup>70</sup>.

U zakonskom okviru slobode okupljanja u BiH rokovi za podnošenje prijave okupljanja se međusobno značajno razlikuju. U većini zakona taj rok iznosi pet dana,<sup>71</sup> a izuzetno – iz naročito opravdanih razloga, koje zakonski okvir slobode okupljanja u BiH uglavnom detaljnije ne precizira<sup>72</sup> – 48 sati prije održavanja okupljanja<sup>73</sup>. Najkraće rokove predviđaju Zakon o javnom okupljanju Srednjobosanskog (dva dana prije održavanja okupljanja<sup>74</sup>) i Bosanskopodrinjskog kantona (tri dana prije održavanja okupljanja<sup>75</sup>). Sa druge strane, zakoni o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona i Kantona 10, te aktuelni Nacrt Zakona o javnom okupljanju Zeničko-dobojskog kantona<sup>76</sup> zahtijevaju podnošenje prijave čak sedam dana unaprijed, što nije u skladu sa spomenutim mišljenjem specijalnog izaslanika. Sumarno govoreći, rokovi za prijavljivanje javnih okupljanja u BiH u većini zakona u BiH su dosta dugi. U odsustvu preciznih smjernica na međunarodnom planu, čini se da je dominantni rok od pet dana za prijavljivanje javnih okupljanja ipak bliže restriktivnom nego adekvatnom u kontekstu ostvarivanja slobode okupljanja.

---

<sup>69</sup> Office for Democratic Institutions and Human Rights, European Commission for Democracy through Law, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, str. 18, t. 4.1.

<sup>70</sup> United Nations, General Assembly, 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, 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. “Zakon o javnim okupljanjima Republike Srbije”, *Službeni glasnik Republike Srbije* 06/16, član 12 (3); “Zakon o javnom okupljanju Republike Hrvatske”, *Narodne novine* 128/99, 90/05, 139/05, 150/05, 82/11, 78/12, član 7 (3).

<sup>71</sup> “Zakon o javnom okupljanju USK”, član 7 (2); “Zakon o javnom okupljanju PK”, član 10 (2); “Zakon o javnom okupljanju ZHK”, član 10 (2); “Zakon o javnom okupljanju KS”, član 10 (2); “Zakon o javnom okupljanju RS”, član 9 (2); “Zakon o javnom okupljanju BDBiH”, član 11 (2).

<sup>72</sup> Jedino Zakon o javnom okupljanju Brčko distrikta BiH pobliže definira “naročito opravdane razloge” kao one koje organizator ne može predvidjeti.

<sup>73</sup> “Zakon o javnom okupljanju USK”, član 7 (4); “Zakon o javnom okupljanju PK”, član 10 (4); “Zakon o javnom okupljanju TK”, član 10 (5); “Zakon o javnom okupljanju KS”, član 10 (4); “Zakon o javnom okupljanju K10”, član 10 (4); “Zakon o javnom okupljanju RS”, član 9 (4); “Zakon o javnom okupljanju BDBiH”, član 11 (3).

<sup>74</sup> “Zakon o javnom okupljanju SBK”, član 3 (1)

<sup>75</sup> “Zakon o javnom okupljanju BPK”, član 3 (2).

<sup>76</sup> “Zakon o javnom okupljanju TK”, član 10 (4); “Zakon o javnom okupljanju K10”, član 10 (2); “Nacrt Zakona o javnom okupljanju ZDK”, član 10 (4).

## 4.2. Pravo na djelotvoran pravni lijek

Kada je riječ o slobodi mirnog okupljanja, pravo na djelotvoran pravni lijek iz člana 13 Evropske konvencije o ljudskim pravima (u daljnjem tekstu: EKLJP) podrazumijeva i pravo žalbe na sadržaj bilo kojeg ograničenja ili zabrane okupljanja. Kako bi organizatorima okupljanja uopće bilo omogućeno ostvarivanje ovog prava, neophodno je da u zakonskim odredbama budu jasno navedeni organi odlučivanja o zabrani održavanja okupljanja, kao i organi koji postupaju po žalbi<sup>77</sup>. Također, u zakonima koji reguliraju javna okupljanja treba biti jasno objašnjen postupak interakcije između organizatora i nadležnih organa, uz naznaku rokova za svaki stadij postupka<sup>78</sup>. Kako bi pravni lijek zaista bio i efikasan, a cijeneći da će vrijeme održavanja okupljanja često biti krucijalno za poruku koja se njim želi prenijeti, pojam djelotvornog pravnog lijeka podrazumijeva i mogućnost donošenja odluke po žalbi prije vremena kada je planirano da se okupljanje održi<sup>79</sup>. Osim toga, shodno međunarodnim preporukama, neophodno je omogućiti i podnošenje žalbe nezavisnom sudu na rješenje nadležnog organa,<sup>80</sup> a taj postupak također treba biti okončan prije datuma planiranog okupljanja<sup>81</sup>, što podrazumijeva *hitno*, prioritarno rješavanje žalbi o ograničenjima javnih okupljanja<sup>82</sup>. Kako bi se nadležni organi podstakli da postupaju u propisanim rokovima, njihovo propuštanje da blagovremeno reagiraju na prijavu okupljanja trebalo bi imati za posljedicu zakonom garantiranu mogućnost organizatora da nastavi s planiranim aktivnostima povodom održavanja mirnog okupljanja.<sup>83</sup>

Iako je ovim konkretnim zahtjevima u kontekstu BiH uglavnom udovoljeno<sup>84</sup>, u pojedinim zakonima ipak izostaje usklađivanje sa međunarodnim standardima vezanim za hitnost, odnosno važnost blagovremenog okončanja *žalbenog postupka*. Prije svega, iz odredaba zakona o javnom okupljanju Srednjobosanskog

<sup>77</sup> Office for Democratic Institutions and Human Rights, European Commission for Democracy through Law, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, str. 16, t. 2.6.

<sup>78</sup> Ibid., str. 48, t. 65.

<sup>79</sup> Ibid., str. 19, t. 4.6.

<sup>80</sup> Ibid., str. 71, t. 138. United Nations, General Assembly, 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, str. 12, t. 42.

<sup>81</sup> Ibid.

<sup>82</sup> U tom smislu su svakako relevantna rješenja u zakonima koji reguliraju slobodu javnog okupljanja u Gruziji i Kirgistanu, koji sadrže odredbe u kojima je jasno predviđena mogućnost pokretanja žalbenog postupka pred sudom, te hitnost rješavanja postupka, i to u roku od dva radna dana po prijemu predmeta, odnosno u roku od "24 sata ukoliko je planirano da se okupljanje održi u narednih 48 sati.

<sup>83</sup> Office for Democratic Institutions and Human Rights, European Commission for Democracy through Law, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, str. 65, t. 120.

<sup>84</sup> U BiH o zabrani održavanja okupljanja odlučuju policijski organi. U većini zakona žalbe se podnose upravi policije (USK, PK, TK, ZHK, KS, K10, ZDK) ili ministarstvu unutrašnjih poslova (BPK, SBK, RS), dok se u BDBiH žalbe podnose Apelacionoj komisiji.

kantona, Republike Srpske i Brčko distrikta BiH jasno je da nedostaje eksplicitno ili implicitno ukazivanje na hitnost žalbenog postupka. Iako međunarodni standardi ne sugeriraju rok za podnošenje žalbe na rješenje o zabrani okupljanja, kao primjer dobre prakse navodi se rok od tri dana od prijema konkretnog rješenja<sup>85</sup>. S tim u vezi, evidentno je da relevantna odredba Zakona o javnom okupljanju Srednjobosanskog kantona nije usklađena sa zahtjevom za hitnošću postupka. Naime, prema tom zakonu, rok za podnošenje žalbe nadležnom organu je osam dana od dana prijema rješenja o zabrani okupljanja,<sup>86</sup> što predstavlja znatno duži rok nego što je propisano u ostalim zakonima u BiH, prema kojima se žalba može podnijeti najkasnije 24 sata po prijemu rješenja o zabrani<sup>87</sup>. Treba istaći da zakonima o javnom okupljanju Republike Srpske i Brčko distrikta BiH rok za podnošenje žalbe na rješenje o zabrani održavanja okupljanja uopće nije ni određen, što može rezultirati arbitrarnim postupanjem nadležnih organa. Na kraju, i što posebno zabrinjava, Zakon o javnom okupljanju Srednjobosanskog kantona nije usklađen sa međunarodnim preporukama u kontekstu što hitnijeg odlučivanja o žalbi, jer taj rok u Zakonu uopće nije određen, iako je u ostalim zakonima u BiH uglavnom dobro definiran (12 sati prije održavanja okupljanja<sup>88</sup> ili 24 sata od prijema žalbe<sup>89</sup>).

Zakonske odredbe o žalbenom postupku ne slijede u potpunosti ni princip presumpcije u korist održavanja okupljanja. Naime, svi zakoni o javnom okupljanju, osim Zakona Bosanskohercegovačkog kantona, propisuju da žalba na rješenje ne odlaže njegovo izvršenje<sup>90</sup>, što implicira i nemogućnost eventualnog donošenja privremene mjere koja bi mogla dozvoliti održavanje okupljanja, a time i potencijalnu nedjelotvornost ovog pravnog lijeka<sup>91</sup>. S tim u vezi, vrijedi naglasiti

---

<sup>85</sup> Vidjeti United Nations, General Assembly, 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, gdje se kao primjer dobre prakse navodi rješenje iz pravnog sistema Bugarske, u kojem je rok za podnošenje žalbe nadležnom organu tri dana od prijema odluke o zabrani, str. 12, t. 42.

<sup>86</sup> "Zakon o javnom okupljanju SBK", član 18.

<sup>87</sup> "Zakon o javnom okupljanju USK", član 12 (1); "Zakon o javnom okupljanju PK", član 17 (1); "Zakon o javnom okupljanju TK", član 19 (1); "Zakon o javnom okupljanju BPK", član 8 (1); "Zakon o javnom okupljanju ZHK", član 16 (1); "Zakon o javnom okupljanju KS", član 17 (1); "Zakon o javnom okupljanju K10", član 18 (1); "Nacrt Zakona o javnom okupljanju ZDK", član 21 (1).

<sup>88</sup> "Zakon o javnom okupljanju PK", član 17 (4); "Zakon o javnom okupljanju BPK", član 8; "Zakon o javnom okupljanju ZHK", član 16 (4); "Zakon o javnom okupljanju KS", član 17(4); "Zakon o javnom okupljanju K10", član 18 (4).

<sup>89</sup> "Zakon o javnom okupljanju USK"; "Zakon o javnom okupljanju TK", član 19 (4); "Zakon o javnom okupljanju RS", član 14 (4); "Zakon o javnom okupljanju BDBiH", član 16 (4); "Nacrt Zakona o javnom okupljanju ZDK", član 21 (4).

<sup>90</sup> "Zakon o javnom okupljanju USK", član 12 (2); "Zakon o javnom okupljanju PK", član 17 (3); "Zakon o javnom okupljanju TK", član 19 (3); "Zakon o javnom okupljanju SBK", član 18 (5); "Zakon o javnom okupljanju ZHK", član 16 (3); "Zakon o javnom okupljanju KS", član 17 (3); "Zakon o javnom okupljanju K10", član 18 (3); "Zakon o javnom okupljanju RS", član 14 (3); "Zakon o javnom okupljanju BDBiH", član 16 (3); "Nacrt Zakona o javnom okupljanju ZDK", član 21 (3).

<sup>91</sup> Office for Democratic Institutions and Human Rights, Report, Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States, str. 49, t. 172.

da samo zakoni o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona, Republike Srpske i Brčko distrikta BiH, te Nacrt Zakona o javnom okupljanju Zeničko-dobojskog kantona navode da se okupljanje može održati ukoliko organ koji odlučuje o žalbi ne donese odluku u utvrđenom roku<sup>92</sup>.

Uvidom u zakonski okvir slobode okupljanja u BiH može se zaključiti da organizatorima okupljanja nije u potpunosti garantirano pravo na djelotvoran pravni lijek. Pored navedenih neusklađenosti sa međunarodnim standardima i dobrom praksom u ovoj oblasti, važno je skrenuti pažnju i na činjenicu da u pojedinim zakonima nedostaje pravo žalbe nezavisnom sudu, odnosno mogućnost pokretanja upravnog spora pred nadležnim sudom protiv rješenja o žalbi<sup>93</sup>. U skladu sa mišljenjem relevantnih međunarodnih tijela, ovakvo rješenje ne garantira potpuno neovisan *žalbeni postupak*, jer je u tim zakonima drugostepeni organ odlučivanja zapravo samo viša instanca u istom nadležnom organu (ministarstvo unutrašnjih poslova)<sup>94</sup>.

<sup>92</sup> “Zakon o javnom okupljanju TK”, član 19 (5); “Zakon o javnom okupljanju RS”, član 14 (5); “Zakon o javnom okupljanju BDBiH”, član 16 (5); “Nacrt Zakona o javnom okupljanju ZDK”, član 21 (5).

<sup>93</sup> Zakoni o javnom okupljanju BPK, SBK, TK, te Nacrt Zakona o javnom okupljanju ZDK ne predviđaju pravo žalbe nezavisnom sudu na rješenje nadležnog organa.

<sup>94</sup> Vidjeti konkretnu preporuku koja se odnosi na istovjetno zakonsko rješenje u Zakonu o javnim okupljanjima Crne Gore u Office for Democratic Institutions and Human Rights, Report, Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States, str. 50, t. 173.

## 5.

# Pozitivna obaveza države

Principi koje je artikulirao OSCE posebno naglašavaju pozitivnu obavezu države da omogući ostvarivanje i zaštitu prava na slobodu mirnog okupljanja<sup>95</sup>. To podrazumijeva osiguranje adekvatnih mehanizama i procedura koje bi omogućile održavanje okupljanja na onoj lokaciji i u vidokrugu ciljne publike koju organizator preferira, ali i održavanje protudemonstracija kao posebnog oblika simultanih okupljanja<sup>96</sup>. Osim toga, pozitivna obaveza države obuhvata i dužnost ne samo da zaštiti sve učesnike mirnog okupljanja od bilo kojeg pojedinca ili grupe (uključujući provokatore i protudemonstrante) koji pokušaju omesti ili spriječiti okupljanje na bilo koji način,<sup>97</sup> već i da osiguraju odgovarajuće sigurnosne mjere tokom okupljanja (npr. prvu pomoć), te da nakon održavanja okupljanja očisti mjesto na kojem je skup održan<sup>98</sup>. Ta bi dužnost trebala biti jasno navedena u zakonima<sup>99</sup>, te se ne bi smjela prenositi na organizatore ili redare okupljanja<sup>100</sup>, jer njihova odgovornost seže do razumnih nastojanja da se pridržavaju zakonski propisanih zahtjeva, te da osiguraju mirno održavanje okupljanja. S tim u vezi, u skladu s principom individualne odgovornosti, oni se ne bi smjeli držati odgovornim za nezakonite postupke ili štetu počinjenu od strane drugih osoba.<sup>101</sup> Bitno je naglasiti u tom kontekstu i da angažiranje redara na okupljanju ne bi

---

<sup>95</sup> Office for Democratic Institutions and Human Rights, European Commission for Democracy through Law, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, str. 36, t. 31. United Nations, General Assembly, 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, str. 8, t. 27.

<sup>96</sup> Vidjeti Office for Democratic Institutions and Human Rights, European Commission for Democracy through Law, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, str. 36.

<sup>97</sup> Ibid., str. 36, t. 31.

<sup>98</sup> Ibid., str. 36, t. 32.

<sup>99</sup> Ibid., str. 36, t. 31. United Nations, General Assembly, 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, str. 10, t. 33.

<sup>100</sup> Office for Democratic Institutions and Human Rights, European Commission for Democracy through Law, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, str. 51, t. 75. United Nations, General Assembly, 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, str. 10, t. 33. European Commission for Democracy through Law, Office for Democratic Institutions and Human Rights, Joint Opinion on the Act on Public Assembly of the Sarajevo Canton, str. 12, t. 56.

<sup>101</sup> Office for Democratic Institutions and Human Rights, European Commission for Democracy through Law, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, str. 93, t. 197. European Commission for Democracy through Law, Office for Democratic Institutions and Human Rights, Joint Opinion on the Act on Public Assembly of the Sarajevo Canton, str. 13, t. 60.

trebalo predstavljati zamjenu za policijske službenike, koji su odgovorni za javni red.<sup>102</sup>

Zakonski okvir u BiH je, generalno govoreći, u potpunoj suprotnosti sa spomenutim standardima. Naime, u zakonima o javnom okupljanju u BiH pozitivna obaveza države, odnosno policijskih organa u smislu zaštite i osiguravanja javnih okupljanja, predviđena je tek uopćeno, dok su više naglašene obaveze i odgovornosti organizatora, voditelja i redara okupljanja. Pozitivna obaveza države u ovom segmentu uglavnom obuhvata zakonom predviđenu dužnost nadležnog policijskog organa da spriječi ometanje ili onemogućavanje održavanja mirnog okupljanja koje se održava u skladu sa zakonom<sup>103</sup>, te da osigura javni red i mir na prostoru koji se nalazi neposredno uz mjesto održavanja mirnog okupljanja.<sup>104</sup> Sa druge strane, odgovornosti organizatora, voditelja i redara su znatno brojnije i one, pored uobičajene obaveze da prijavi okupljanje<sup>105</sup>, obuhvataju odgovornost za štetu koju počine druge osobe<sup>106</sup>, dužnost čuvanja javnog reda i mira,<sup>107</sup> kao i obavezu osiguranja odgovarajućih mjera medicinske i protupožarne zaštite<sup>108</sup>. Štaviše, pojedini zakoni propisuju i obavezu organizatora da osiguraju da učesnici

<sup>102</sup> Office for Democratic Institutions and Human Rights, European Commission for Democracy through Law, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, str. 93, t. 195.

<sup>103</sup> “Zakon o javnom okupljanju USK”, član 12 (7); “Zakon o javnom okupljanju PK”, član 19 (7); “Zakon o javnom okupljanju ZHK”, član 17 (7); “Zakon o javnom okupljanju KS”, član 19 (7); “Zakon o javnom okupljanju K10”, član 20 (7); “Zakon o javnom okupljanju RS”, član 16 (2); “Zakon o javnom okupljanju BDBiH”, član 18 (2).

<sup>104</sup> “Zakon o javnom okupljanju USK”, član 12 (6); “Zakon o javnom okupljanju PK”, član 19 (6); “Zakon o javnom okupljanju TK”, član 20 (5); “Zakon o javnom okupljanju ZHK”, član 17 (6); “Zakon o javnom okupljanju KS”, član 19 (6); “Zakon o javnom okupljanju K10”, član 20 (6); “Zakon o javnom okupljanju RS”, član 16 (1); “Zakon o javnom okupljanju BDBiH”, član 18 (1); “Nacrt Zakona o javnom okupljanju ZDK”, član 22 (5).

<sup>105</sup> “Zakon o javnom okupljanju USK”, član 7 (1); “Zakon o javnom okupljanju PK”, član 10 (1); “Zakon o javnom okupljanju TK”, član 10 (1); “Zakon o javnom okupljanju BPK”, član 3 (1); “Zakon o javnom okupljanju SBK”, član 3 (1); član 10 (1) ZHK; “Zakon o javnom okupljanju KS”, član 10 (1); “Zakon o javnom okupljanju K10”, član 10 (1); “Zakon o javnom okupljanju RS”, član 9 (1); “Zakon o javnom okupljanju BDBiH”, član 11 (1); “Nacrt Zakona o javnom okupljanju ZDK”, član 10 (1).

<sup>106</sup> Ovu odgovornost organizatora izričito predviđaju svi zakoni o javnom okupljanju u BiH, osim zakona USK, BPK i SBK, te RS-a i BDBiH.

<sup>107</sup> “Zakon o javnom okupljanju USK”, članovi 13 (1), 14 (3), 15 (1); “Zakon o javnom okupljanju PK”, članovi 19 (1), 20 (3), 21 (1); “Zakon o javnom okupljanju TK”, članovi 20 (1), 23 (3), 24 (1); “Zakon o javnom okupljanju BPK”, članovi 11, 9 (2); “Zakon o javnom okupljanju SBK”, član 10; “Zakon o javnom okupljanju ZHK”, članovi 17 (1), 18 (3), 19 (1); “Zakon o javnom okupljanju KS”, članovi 19 (1), 20 (3) 21 (1); “Zakon o javnom okupljanju K10”, članovi 20 (1), 22 (3), 23 (1); “Zakon o javnom okupljanju RS”, članovi 15 (1), 18 (3), 19 (1); “Zakon o javnom okupljanju BDBiH”, članovi 17 (1), 20 (3), 21 (1); “Nacrt Zakona o javnom okupljanju ZDK”, članovi 22 (1), 25 (3), 26 (1).

<sup>108</sup> Ovu dužnost organizatora predviđaju svi zakoni o javnom okupljanju u BiH, izuzev zakona BPK.

okupljanja nisu naoružani i ne čine štetu,<sup>109</sup> te dužnost čišćenja mjesta na kojem se okupljanje održalo<sup>110</sup>.

Istovremeno, redarima je nametnuta dužnost zaštite učesnika i imovine koja se nalazi na prostoru na kojem se okupljanje održava<sup>111</sup>, obaveza kontrole i pregleda osoba koje ulaze na prostor gdje se okupljanje održava<sup>112</sup>, te obaveza da potencijalno sumnjive ili opasne učesnike okupljanja odmah prijave ili predaju policijskom službeniku<sup>113</sup>. Akcent na organizatore i redare u ovom domenu dodatno potcrtava činjenica da većina zakona sadrži odredbu prema kojoj je redar obavezan pružiti policijskom službeniku podatke o osobi koja je narušila red i mir.<sup>114</sup>

---

<sup>109</sup> “Zakon o javnom okupljanju USK”, član 13 (2); “Zakon o javnom okupljanju PK”, član 19 (2); “Zakon o javnom okupljanju ZHK”, član 17 (2); “Zakon o javnom okupljanju KS”, član 19 (2); “Zakon o javnom okupljanju K10”, član 20 (2).

<sup>110</sup> “Zakon o javnom okupljanju SBK”, član 19.

<sup>111</sup> “Zakon o javnom okupljanju USK”, član 15 (2); “Zakon o javnom okupljanju PK”, član 21 (2); “Zakon o javnom okupljanju TK”, član 24 (2); “Zakon o javnom okupljanju ZHK”, član 19 (2); “Zakon o javnom okupljanju KS”, član 21 (2); “Zakon o javnom okupljanju K10”, član 23 (2); “Zakon o javnom okupljanju RS”, član 19 (2); “Zakon o javnom okupljanju BDBiH”, član 21 (2); “Nacrt Zakona o javnom okupljanju ZDK”, član 26 (2).

<sup>112</sup> “Zakon o javnom okupljanju USK”, član 15 (5) a); “Zakon o javnom okupljanju PK”, član 21 (5) a); “Zakon o javnom okupljanju TK”, član 24 (4) a); “Zakon o javnom okupljanju ZHK”, član 19 (5) a); “Zakon o javnom okupljanju KS”, član 21 (5) a); “Zakon o javnom okupljanju K10”, član 23 (5) a); “Zakon o javnom okupljanju RS”, član 19 (5) a); “Nacrt Zakona o javnom okupljanju ZDK”, član 26 (4) a).

<sup>113</sup> “Zakon o javnom okupljanju USK”, član 15 (3); “Zakon o javnom okupljanju PK”, član 21 (3); “Zakon o javnom okupljanju TK”, član 24 (3); “Zakon o javnom okupljanju ZHK”, član 19 (3); “Zakon o javnom okupljanju KS”, član 21 (3); “Zakon o javnom okupljanju K10”, član 23 (3); “Zakon o javnom okupljanju RS”, član 19 (3); “Zakon o javnom okupljanju BDBiH”, član 21 (3); “Nacrt Zakona o javnom okupljanju ZDK”, član 26 (3).

<sup>114</sup> “Zakon o javnom okupljanju USK”, član 15 (4); “Zakon o javnom okupljanju PK”, član 21 (4); “Zakon o javnom okupljanju ZHK”, član 19 (4); “Zakon o javnom okupljanju KS”, član 21 (4); “Zakon o javnom okupljanju K10”, član 23 (4); “Zakon o javnom okupljanju RS”, član 19 (4); “Zakon o javnom okupljanju BDBiH”, član 21 (4).



## 6.

# Ograničavanje prava na slobodu mirnog okupljanja

Kao i gotovo sva druga prava, pravo na slobodu mirnog okupljanja nije apsolutno i podliježe ograničenjima. U skladu s principom zakonitosti, moguće ga je ograničiti isključivo na osnovu zakona, a radi ostvarivanja nekog od legitimnih ciljeva iz člana 11, stava 2 EKLP-a: “- nacionalna sigurnost ili javna sigurnost; - sprečavanje nereda ili zločina; - zaštita zdravlja ili morala; - zaštita prava i sloboda drugih”.<sup>115</sup> Osim toga, ograničenje prava na slobodu mirnog okupljanja mora biti srazmjerno cilju u čiju je svrhu i određeno<sup>116</sup>. Zbog toga bi bilo poželjno izbjeći zakonske definicije, odredbe ili procedure koje direktno ili indirektno sprečavaju ili ometaju mirna okupljanja. Ovakav pristup podržao je i visoki komesar Ujedinjenih nacija za ljudska prava, koji je naglasio da dozvoljavanje okupljanja upravo smanjuje rizik od rasta tenzija i nasilja u društvu.<sup>117</sup> Dakle, nadležni bi organi svoje ovlasti za ograničavanje slobode okupljanja trebali koristiti samo ukoliko postoje snažni i osnovani razlozi na osnovu kojih se može zaključiti da postoji rizik od nasilja na okupljanju, a za njegovo sprečavanje ne postoje druge, manje restriktivne mjere.<sup>118</sup>

U skladu s navedenim, zabrana održavanja i rastjerivanje okupljanja trebali bi biti posljednje mjere koje se provode samo ukoliko manje restriktivna mjera ne bi ostvarila svrhu koju su ovlaštene službene osobe imale na umu prilikom zaštite drugih relevantnih interesa.<sup>119</sup> Također, važno je naglasiti stav međunarodnih tijela, prema kojem nametanje ograničenja nakon održavanja okupljanja, u vidu nesrazmjernih sankcija i kazni za organizatore i učesnike okupljanja, njih može obeshrabititi da ostvaruju pravo na slobodu mirnog okupljanja u budućnosti<sup>120</sup>.

---

<sup>115</sup> Savjet Evrope, Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, član 11, stav 2.

<sup>116</sup> Office for Democratic Institutions and Human Rights, European Commission for Democracy through Law, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, str. 16, t. 2.4.

<sup>117</sup> United Nations, General Assembly, 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, (Geneva: United Nations, General Assembly, 21. 1. 2013), str. 7, t. 21.

<sup>118</sup> Office for Democratic Institutions and Human Rights, European Commission for Democracy through Law, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, str. 39, t. 39.

<sup>119</sup> Ibid., str. 59, t. 104.

<sup>120</sup> Office for Democratic Institutions and Human Rights, European Commission for Democracy through Law, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, str. 61, t. 109. United Nations, General Assembly, 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, str. 9, t. 29.

Međunarodni standardi još sugeriraju i da se sveobuhvatna zakonska ograničenja, koja npr. zabranjuju održavanje okupljanja u određeno vrijeme ili na određenom mjestu, mogu smatrati nesrazmjernim, jer ne uzimaju u obzir sve okolnosti konkretnog slučaja<sup>121</sup>. Kako je specijalni izaslanik UN-a naglasio: “sveobuhvatna ograničenja su po svojoj prirodi nesrazmjerne i diskriminatorne mjere, koje utječu na sve građane koji žele ostvarivati svoje pravo na slobodu mirnog okupljanja”<sup>122</sup>.

U zakonskom okviru BiH, ograničenja prava na slobodu mirnog okupljanja su vezana za prostor, vrijeme, osobe, propuste organizatora, ali i ciljeve koji se okupljanjem žele postići.

#### *Ograničenja u pogledu prostora*

Pored restriktivnih odredaba zakona o javnom okupljanju Zapadnohercegovačkog kantona, Republike Srpske i Brčko distrikta BiH<sup>123</sup>, vezanih za lokaciju održavanja okupljanja, a koje su predstavljene u Poglavlju 3 ovog izvještaja, odredbe pojedinih zakona u BiH uspostavljaju prostorna ograničenja okupljanja u kontekstu cilja ili sadržaja okupljanja. Naime, brojni zakoni u BiH 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 historijskih datuma<sup>124</sup>. Čini se da ovakva rješenja nisu u skladu sa standardima i preporukama vezanim za ograničenja povodom sadržaja poruke koja se okupljanjem želi prenijeti<sup>125</sup>. Naime, takva ograničenja zvučnog ili vizualnog sadržaja poruke opravdana su jedino u slučaju neposredne prijetnje nasiljem<sup>126</sup>.

Pojedini zakoni o javnom okupljanju u BiH sadrže i odredbe kojima se zabranjuje održavanje okupljanja u blizini objekata koji se posebno osiguravaju<sup>127</sup>, te restrikciju osnažuju rješenjem da se okupljanje u tom slučaju smije održati

---

<sup>121</sup> Office for Democratic Institutions and Human Rights, European Commission for Democracy through Law, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, str. 59, t. 102. United Nations, General Assembly, 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, str. 11, t. 39.

<sup>122</sup> United Nations, General Assembly, 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, Add. 1, str. 4, t. 13.

<sup>123</sup> Odredbama ovih zakona se prostor primjeren za održavanje okupljanja određuje aktom grada, općine, odnosno gradonačelnika.

<sup>124</sup> “Zakon o javnom okupljanju USK”, član 10 c); “Zakon o javnom okupljanju TK”, član 14 (1) d); “Zakon o javnom okupljanju ZHK”, član 14 c); “Zakon o javnom okupljanju KS”, član 15 c); “Zakon o javnom okupljanju K10”, član 15 c); “Zakon o javnom okupljanju RS”, član 12 v); “Nacrt Zakona o javnom okupljanju ZDK”, član 16 d).

<sup>125</sup> European Commission for Democracy through Law, Office for Democratic Institutions and Human Rights, Joint Opinion on the Act on Public Assembly of the Sarajevo Canton, str. 9, t. 33.

<sup>126</sup> Office for Democratic Institutions and Human Rights, European Commission for Democracy through Law, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, str. 17, t. 3.3.

<sup>127</sup> “Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnom okupljanju TK”, član 14 (1) g); “Zakon o javnom okupljanju K10”, član 15 g); “Zakon o javnom okupljanju RS”, član 12 d); “Zakon o javnom okupljanju BDBiH”, član 14 e); “Nacrt Zakona o javnom okupljanju ZDK”, član 16 g).

samo na udaljenosti koju procijeni policijski organ nadležan za osiguranje tog objekta<sup>128</sup>. Ovakve su odredbe problematične ne samo zbog sveobuhvatne prirode takvih ograničenja, koja zanemaruje komunikacijsku svrhu slobode okupljanja, te ne uzima u obzir okolnosti svakog konkretnog slučaja<sup>129</sup>, već i zbog potencijalnog diskrecionog djelovanja policijskih organa 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 Kantona 10,<sup>130</sup> ne preciziraju koji su to objekti koji se posebno osiguravaju (državne institucije, javne ustanove ili preduzeća, banke, pošte itd.)<sup>131</sup>.

### *Ograničenja u pogledu vremena*

U kontekstu ograničenja okupljanja vezanih za vrijeme održavanja, bitno je spomenuti odredbe Zakona o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona i Nacrta Zakona o javnom okupljanju Zeničko-dobojskog kantona, koje određuju da se javna okupljanja u ovim kantonima mogu održavati isključivo u periodu između 08,00 i 22,00 sata.<sup>132</sup> No, Smjernice OSCE-a povodom ovakvih ograničenja nalažu da bi se umjesto opće zabrane trebale uzeti u obzir okolnosti svakog konkretnog slučaja<sup>133</sup>. Stoga ovakva opća zabrana javnog okupljanja u određenom periodu dana nije u skladu s konkretnom autoritativnom preporukom.

### *Ograničenja u pogledu osoba*

U kontekstu ograničenja vezanih za osobe, pojedini zakoni u BiH poznaju i odredbe kojima se predviđa dužnost policijskih organa da prekinu okupljanje u slučaju da samo jedan od učesnika bude naoružan.<sup>134</sup> Međutim, prema Smjernicama OSCE-a, izolirani slučajevi nasilja od strane pojedinih učesnika nisu dostatni za ograničavanje slobode okupljanja mirnih demonstranata, što policijski organi moraju imati u vidu.<sup>135</sup> S tim u vezi, Venecijanska komisija i OSCE/

---

<sup>128</sup> “Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnom okupljanju TK”, član 14 (1) g).

<sup>129</sup> Office for Democratic Institutions and Human Rights, European Commission for Democracy through Law, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, str. 40, t. 43.

<sup>130</sup> U članu 15 (g) Zakona o javnom okupljanju K10 navodi se da su objekti koji se posebno osiguravaju zgrada Vlade u Livnu i zgrada Skupštine u Tomislavgradu, a okupljanja se mogu održati najmanje deset metara od tih objekata.

<sup>131</sup> Vidjeti Mitrović, “Javni skupovi u Republici Srpskoj”, str. 68.

<sup>132</sup> “Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnom okupljanju TK”, član 3; “Nacrt Zakona o javnom okupljanju ZDK”, član 15.

<sup>133</sup> Office for Democratic Institutions and Human Rights, European Commission for Democracy through Law, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, str. 40, t. 43.

<sup>134</sup> “Zakon o javnom okupljanju PK”, član 23 h); “Zakon o javnom okupljanju TK”, član 26 (1) g); “Zakon o javnom okupljanju ZHK”, član 21 (h); “Zakon o javnom okupljanju KS”, član 23 (h); “Zakon o javnom okupljanju K10”, član 25 (h); “Nacrt Zakona o javnom okupljanju ZDK”, član 28 g).

<sup>135</sup> Office for Democratic Institutions and Human Rights, European Commission for Democracy through Law, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, str. 79, t. 159.

ODIHR već su ustanovili da je navedeno zakonsko rješenje nesrazmjerno, te da bi moguće rješenje u takvim slučajevima bilo razoružati osobu koja je naoružana i eventualno je udaljiti sa okupljanja<sup>136</sup>.

#### *Ograničenja u kontekstu propusta organizatora*

Održavanje okupljanja u BiH može se zabraniti ili prekinuti i zbog propusta organizatora, kao što je neblagovremeno i neuredno prijavljivanje okupljanja, kada je prijavljivanje obavezno.<sup>137</sup> Međutim, shodno međunarodnim standardima, uključujući i nalaze ESLJP-a, dok god je okupljanje mirnoga karaktera, njegova zabrana ili prekid zbog neprijavlivanja će predstavljati nesrazmjerno miješanje u ostvarivanje ovog prava<sup>138</sup>. Stoga se može zaključiti da je i ovo rješenje u zakonima o javnom okupljanju u BiH u suprotnosti sa međunarodnim standardima.

#### *Sankcije*

Prema Smjernicama OSCE-a, izricanje sankcija nakon održanog okupljanja u nekim situacijama može biti primjerenije od nametanja ograničenja prije ili tokom okupljanja<sup>139</sup>. Međutim, i takve sankcije moraju biti srazmjerne ozbiljnosti učinjenog prekršaja, što podrazumijeva i blaže kazne za slučajeve minornog kršenja zakona.<sup>140</sup> Konkretno, neprijavlivanje okupljanja usljed razloga koji su razumni ne bi trebalo povlačiti odgovornost i sankcije<sup>141</sup>. I specijalni izaslanik UN-a upozorava na potrebu izbjegavanja propisivanja krivičnih sankcija (novčanih kazni i kazni zatvora) – konkretno, radi propusta organizatora da prijavi okupljanje<sup>142</sup> – kako se održavanje budućih okupljanja ne bi obeshrabilo<sup>143</sup>.

---

<sup>136</sup> European Commission for Democracy through Law, Office for Democratic Institutions and Human Rights, Joint Opinion on the Act on Public Assembly of the Sarajevo Canton, str. 12, t. 53.

<sup>137</sup> “Zakon o javnom okupljanju USK”, član 11 (1) c); “Zakon o javnom okupljanju PK”, član 16 (1) c); “Zakon o javnom okupljanju TK”, član 17 (1) d); “Zakon o javnom okupljanju BPK”, član 7 (6); “Zakon o javnom okupljanju SBK”, član 16 (2); “Zakon o javnom okupljanju ZHK”, član 15 (1) c); “Zakon o javnom okupljanju KS”, član 16 (1) c); “Zakon o javnom okupljanju K10”, član 17 (1) c); “Zakon o javnom okupljanju RS”, član 13 (1) b); “Zakon o javnom okupljanju BDBiH”, član 15 (1) b); “Nacrt Zakona o javnom okupljanju ZDK”, član 19 d).

<sup>138</sup> Office for Democratic Institutions and Human Rights, European Commission for Democracy through Law, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, str. 69, t. 131. European Commission for Democracy through Law, Office for Democratic Institutions and Human Rights, Joint Opinion on the Act on Public Assembly of the Sarajevo Canton, str. 11, t. 52.

<sup>139</sup> Office for Democratic Institutions and Human Rights, European Commission for Democracy through Law, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, str. 61, t. 109.

<sup>140</sup> Ibid., str. 61, t. 109.

<sup>141</sup> Ibid., str. 62, t. 110.

<sup>142</sup> United Nations, General Assembly, 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, str. 9, t. 29. United Nations, General Assembly, 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.

<sup>143</sup> United Nations, General Assembly, 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.

U većini propisa o ovoj materiji u BiH, nepridržavanje zakonskih uslova u kontekstu organiziranja i prisustvovanja javnim okupljanjima, kao što je npr. propuštanje prijavljivanja okupljanja<sup>144</sup>, uglavnom podliježe novčanim kaznama. No, Zakon o javnom okupljanju Srednjobosanskog kantona predviđa i kaznu zatvora do 30 dana za organizatore, voditelje, redare, te učesnike okupljanja, i to iz takvih razloga kao što je npr. propuštanje obavještanja policijskih organa o neredu nastalom na okupljanju<sup>145</sup>. Takve sankcije teško mogu biti ocijenjene srazmjernim prema navedenim međunarodnim standardima.

Međunarodna tijela u pravilu ne preciziraju koji bi bili prihvatljivi iznosi novčanih kazni za prekršaje organizatora, voditelja i redara okupljanja. Ipak, OSCE je, u kontekstu Zakona o javnim okupljanjima Crne Gore, iznio stav da je raspon kazne od 500 do 15.000 eura za organizatore okupljanja – pravne osobe – radi neprijavljivanja okupljanja ili njegovog održavanja na mjestima na kojima su zabranjena pretjeran i nesrazmjern<sup>146</sup>. 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 od 9.000<sup>147</sup>, pa čak i 15.000 KM,<sup>148</sup> mogu se ocijeniti kao nesrazmjerna.

---

<sup>144</sup> “Zakon o javnom okupljanju USK”, član 27 (1) c), (2), (4); “Zakon o javnom okupljanju PK”, član 35 (1) a), (2), (4); “Zakon o javnom okupljanju TK”, član 38 (1) a), (2), (3); “Zakon o javnom okupljanju BPK”, član 16; “Zakon o javnom okupljanju SBK”, članovi 20 (1), 21 (1); “Zakon o javnom okupljanju ZHK”, član 33 (1) a), (2), (4); “Zakon o javnom okupljanju KS”, član 35 (1) a), (2), (4); “Zakon o javnom okupljanju K10”, član 37 (1) a), (2), (4); “Zakon o javnom okupljanju RS”, članovi 31 (1) a), (2), 32; “Zakon o javnom okupljanju BDBiH”, član 32 (1) a), (2), (3); “Nacrt Zakona o javnom okupljanju ZDK”, član 39 (1) a), (2), (3).

<sup>145</sup> “Zakon o javnom okupljanju SBK”, član 20 (5), (6), (8), (11).

<sup>146</sup> Office for Democratic Institutions and Human Rights, Report, Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States, str. 57, t. 203.

<sup>147</sup> Zakoni o javnom okupljanju USK, TK, ZHK, K10, KS-a, RS-a, te Nacrt Zakona o javnom okupljanju ZDK.

<sup>148</sup> “Zakon o javnom okupljanju BDBiH”.

## 7.

# Zaključak

Kada je riječ o zakonskom okviru slobode okupljanja u BiH, evidentne su brojne i značajne razlike u zakonskim rješenjima koja reguliraju ovu oblast. Međutim, ono što je zajedničko za sve jeste njihova nedovoljna usklađenost sa međunarodnim standardima u oblasti slobode okupljanja.

Poređenjem zakonskog okvira o slobodi okupljanja u BiH sa međunarodnim standardima prvenstveno se može zaključiti da on u pravilu ne reflektira princip presumpcije u korist održavanja okupljanja. Čak suprotno, zakonske su odredbe u velikom broju slučajeva naklonjene restrikcijama prije i tokom održavanja okupljanja, kao i otežavajućim okolnostima za organizatore okupljanja, što ostavlja dojam da su zabrane u ovoj oblasti pravila, a ne izuzeci. Nivo ostvarivanja principa nediskriminacije u kontekstu tretmana stranih državljana, kao i nepoštivanje principa srazmjernosti u pogledu sankcija za propuste na strani organizatora također ne idu u prilog presumpciji u korist održavanja okupljanja. Pored toga, uvidom u zakonski okvir zaključuje se i to da su obaveze omogućavanja i zaštite okupljanja, koje bi prvenstveno trebale biti odgovornost nadležnih organa, zapravo prebačene na organizatore, koji snose najveći dio tereta ostvarivanja prava na slobodu mirnog okupljanja u praksi. Ovakva rješenja slobodu okupljanja u BiH u velikoj mjeri čine tek ceremonijalnom i teoretskom, umjesto praktičnom i realno ostvarivom garancijom i pravom u demokratskom društvu.

## 8.

# Preporuke

Na osnovu analize postojećih zakona o javnom okupljanju u BiH, a u svrhu unapređenja zakonskog okvira, te lakšeg ostvarivanja prava na slobodu mirnog okupljanja u BiH, formulirane su preporuke, koje se odnose na različite materijalne i proceduralne aspekte slobode okupljanja.

- Neophodno je izvršiti usklađivanje zakona prvenstveno na nivou FBiH – npr. izradom federalnog zakona o javnom okupljanju, koji bi sadržavao odredbe koje reflektiraju najbolje primjere prakse iz ove oblasti. Ovim bi se omogućila jednakost svih osoba pod jurisdikcijom FBiH u ostvarivanju fundamentalnog prava na slobodu mirnog okupljanja.
- Kako važnost korištenja javnog prostora za potrebe okupljanja prema međunarodnim standardima ima jednak značaj kao i korištenje takvog prostora za druge svrhe – npr. potrebe saobraćaja, nužno je osigurati i zaštitu javnih okupljanja u pokretu u zakonima o javnom okupljanju Bosanskohercegovačkog i Srednjobosanskog kantona.
- S obzirom na važnost spontanog okupljanja, kao odgovora na iznenadne situacije i događaje u demokratskim društvima, ova kategorija okupljanja treba biti obuhvaćena svim zakonima o javnom okupljanju na teritoriji BiH. Naročito je u tom smislu značajno osigurati da spontana okupljanja budu izuzeta od obaveze prijavljivanja.
- S obzirom na značaj lokacije za svrhu okupljanja ili poruku koja se njim želi poslati, zakoni o javnom okupljanju Zapadnohercegovačkog kantona, Republike Srpske i Brčko distrikta BiH trebaju napustiti princip presumpcije nedozvoljenosti održavanja okupljanja, koja je evidentna iz striktnog nabiranja ograničenog broja lokacija koje su jedine prikladne za održavanje okupljanja.
- Postupak podnošenja obavijesti (odnosno prijave) okupljanja treba biti jasno naveden u zakonu kako bi se otklonile moguće nedoumice po pitanju primjene postupka odobrenja, koji je neprihvatljiv iz perspektive međunarodnih standarda u ovoj oblasti. S tim u vezi, potrebno je izmijeniti relevantne odredbe Zakona o javnom okupljanju Srednjobosanskog kantona, tako da nedvosmisleno ukazuju na obavještanje nadležnih organa o okupljanju, jer aktuelna praksa organiziranja javnih okupljanja u ovom kantonu ima sve karakteristike postupka odobrenja.
- U cilju otklanjanja diskriminatornog postupanja prema stranim državljanima koji organiziraju okupljanja, zakoni o javnom okupljanju u BiH trebaju i za njih predvidjeti postupak obavijesti, a ne odobrenja prilikom organiziranja okupljanja.

- Cijeneći važnost blagovremene i što manje iscrpne procedure organiziranja okupljanja:
  - u odredbama svih zakona u BiH potrebno je svesti sadržaj prijave okupljanja na informacije o datumu, vremenu, trajanju i lokaciji okupljanja, te kontakt-informacije organizatora;
  - iz odredaba zakona o javnom okupljanju Unsko-sanskog, Zapadno-hercegovačkog kantona, Kantona Sarajevo i Kantona 10 potrebno je ukloniti pravilo prema kojem se svaka izmjena prijave okupljanja smatra podnošenjem nove prijave;
  - u odredbama zakona o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona, Kantona 10 i Nacrtu Zakona o javnom okupljanju Zeničko-dobojskog kantona potrebno je izmijeniti rok prijave okupljanja, koji trenutno iznosi sedam dana prije dana održavanja okupljanja, te nije u skladu sa međunarodnim standardima. I drugi zakonodavci u BiH bi trebali razmotriti opciju skraćivanja roka za prijavljivanje okupljanja sa pet na dva ili tri dana, u cilju dodatnog usklađivanja ovog roka s preporukama međunarodnih tijela i primjerima dobre prakse.
  - imajući u vidu nedovoljno precizno određenje “naročito opravdanih razloga” za izuzetni rok od dva dana za prijavljivanje okupljanja, zakoni o javnom okupljanju u BiH bi tu sintagmu trebali pojasniti u cilju izbjegavanja pravne nesigurnosti na ovom planu.
- Kako bi pravo na djelotvoran pravni lijek bilo zaista garantirano, iz zakonskih odredaba treba jasno proizlaziti hitnost žalbenog postupka povodom zabrane okupljanja. S tim u vezi:
  - odredbe zakona o javnom okupljanju Republike Srpske i Brčko distrikta BiH trebaju propisati rok za podnošenje žalbe na rješenje nadležnog organa o zabrani održavanja okupljanja;
  - u Zakonu o javnom okupljanju Srednjobosanskog kantona trebao bi biti skraćen rok za podnošenje žalbe na rješenje nadležnog organa o zabrani održavanja okupljanja sa osam na tri dana po prijemu rješenja, shodno dobroj praksi koju su prepoznala međunarodna tijela u ovoj oblasti;
  - Zakon o javnom okupljanju Srednjobosanskog kantona trebao bi propisati i rok nadležnog organa za odlučivanje o žalbi, jer u njegovoj aktuelnoj verziji taj važni rok nedostaje;
  - u konačnici, zakoni o javnom okupljanju Tuzlanskog, Bosanskopodrinjskog, Srednjobosanskog kantona, te Nact Zakona o javnom okupljanju Zeničko-dobojskog kantona bi trebali predvidjeti mogućnost žalbe nadležnom sudu na odluku nadležnog organa povodom zabrane održavanja okupljanja.
- Cijeneći presumpciju u korist održavanja okupljanja, svi bi zakoni trebali sadržati odredbu kojom se organizatorima omogućava da nastave sa aktivnostima usmjerenim ka održavanju okupljanja u prijavljenom terminu, ukoliko nadležni organi ne odluče po žalbi prije tog datuma.
- Imajući u vidu primarnu obavezu 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 obaveze ali ni ovlasti policijskih službenika.

- Uzimajući u obzir preporuke relevantnih međunarodnih tijela povodom ograničavanja prava na slobodu okupljanja, u zakonima u BiH trebale bi se izbjegavati sveobuhvatne zabrane ili ograničenja, koje ne ostavljaju prostor za odmjeravanje, odnosno balansiranje interesa u svakom konkretnom slučaju. U skladu sa navedenim, potrebno je:
  - u zakonima o javnom okupljanju precizno navesti objekte koji se posebno osiguravaju, u cilju izbjegavanja pravne nesigurnosti;
  - u Zakonu o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona ukloniti mogućnost nadležnih organa da diskreciono procjenjuju na kojoj se udaljenosti od objekata koji se posebno osiguravaju okupljanje može održati;
  - u Zakonu o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona i Nacrtu Zakona o javnom okupljanju Zeničko-dobojskog kantona eliminirati ograničavanje održavanja javnih okupljanja isključivo na period između 8,00 i 22,00 sata;
  - u zakonima o javnom okupljanju Posavskog, Tuzlanskog, Zapadnohercegovačkog kantona, Kantona Sarajevo, Kantona 10, te Nacrtu Zakona o javnom okupljanju Zeničko-dobojskog kantona eliminirati rješenje prema kojem su policijski organi ovlašteni prekinuti održavanje okupljanja ukoliko je samo jedan od učesnika naoružan; manje restriktivna alternativa bi mogla biti razoružavanje i udaljavanje te osobe s konkretnog skupa.
- Vodeći se međunarodnim standardima, neophodno je ukloniti nesrazmjerno stroge kazne za organizatore, voditelje, redare i učesnike 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 Zakonom o javnom okupljanju Srednjobosanskog kantona.

# Bibliografija

## Članci i izvještaji

1. European Center for Not-for-Profit Law, Western Balkans Assembly Monitor Project, *Freedom of Assembly in Bosnia and Herzegovina*, 2016. [http://ecnl.org/wp-content/uploads/2016/07/BiH\\_WBA-Project-Report-July8.pdf](http://ecnl.org/wp-content/uploads/2016/07/BiH_WBA-Project-Report-July8.pdf) (stranica posjećena 8. 12. 2016).
2. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR). Joint Opinion on the Act on Public Assembly of the Sarajevo Canton. Venice: European Commission for Democracy Through Law, 2010.
3. Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly. Warsaw: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2010.
4. Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR). Handbook on Monitoring Freedom of Peaceful Assembly. Warsaw: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2011.
5. Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR). Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States. Warsaw: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2014.
6. Mitrović, Ljubinko. "Javni skupovi u Republici Srpskoj". *Pravna misao* 41, br. 5–6(2010), str. 62–77.
7. Savjet Evrope. Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama. Rim: Savjet Evrope, 4. 11. 1950. [http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf) (stranica posjećena 7. 12. 2016).
8. Ujedinjene nacije, Generalna skupština. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima. New York: Ujedinjene nacije, Generalna skupština, 16. 12. 1966. <http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ccpr.pdf> (stranica posjećena 7. 12. 2016).
9. Ujedinjene nacije, Generalna skupština. Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima. Pariz: Ujedinjene nacije, Generalna skupština, 10. 12. 1948. [http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/eng.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/eng.pdf) (stranica posjećena 7. 12. 2016).
10. United Nations, General Assembly, 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, Geneva: United Nations, General Assembly, 21. 1. 2013. <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A.HRC.22.28.pdf> (stranica posjećena 20. 10. 2016).
11. United Nations, General Assembly, 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. Geneva: United Nations, General Assembly, 21. 5. 2012. <http://www.ohchr.org>

org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27\_en.pdf (stranica posjećena 8. 12. 2016).

12. United Nations, General Assembly, 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. Geneva: United Nations, General Assembly 24. 4. 2013. [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.39\\_EN.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.39_EN.pdf) (stranica posjećena 8. 12. 2016).

13. United Nations, General Assembly, 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. Geneva: United Nations, General Assembly, 17. 6. 2013. Add. 1. [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A-HRC-23-39-Add1\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A-HRC-23-39-Add1_en.pdf) (stranica posjećena 8. 12. 2016).

14. United Nations, General Assembly, 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. Geneva: United Nations, General Assembly, 30. 5. 2013. Add. 2. [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.39.Add.2\\_EFOnly.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.39.Add.2_EFOnly.pdf) (stranica posjećena 8. 12. 2016).

## Pravni akti

1. Law on Assemblage and Manifestations of the Republic of Georgia. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2009\)128-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2009)128-e) (stranica posjećena 7. 11. 2016).

2. "Law of the Kyrgyz Republic on the Right of Citizens to Assemble Peacefully, without Weapons, Freely Conduct Meetings and Demonstrations". <http://www.legislationline.org/download/action/download/id/1023/file/bf3b4361738ca8c50b98ea48b0bdf54d.pdf> (stranica posjećena 7. 11. 2016).

3. "Nacrt Zakona o javnom okupljanju Zeničko-dobojskog kantona". <http://www.zdk.ba/component/k2/item/4271-nacrt-zakona-o-javnom-okupljanju> (stranica posjećena 3. 10. 2016).

4. "Odluka o određivanju prostora za održavanje javnih skupova na području opštine Prijedor". *Službeni glasnik Republike Srpske* 13/09.

5. "Statut Brčko distrikta BiH". *Službeni glasnik BDBiH* 17/08.

6. Ustav Bosne i Hercegovine. <http://www.ccbh.ba/osnovni-akti/ustav/?title=preambula> (stranica posjećena 7. 12. 2016).

7. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine. *Službene novine FBiH* 01/94.

8. Ustav Republike Srpske. *Službeni glasnik RS* 03/92.

9. "Zakon o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona". *Službene novine Bosansko-podrinjskog kantona Goražde* 5/03.

10. "Zakon o javnom okupljanju Brčko distrikta BiH". *Službeni glasnik Brčko distrikta BiH* 02/10.

11. "Zakon o javnom okupljanju Kantona 10". *Narodne novine Hercegbosanske županije* 08/14.

12. "Zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo". *Službene novine Kantona Sarajevo* 32/09, 11/11.
13. "Zakon o javnom okupljanju Posavskog kantona". *Narodne novine Županije posavske* 02/16.
14. "Zakon o javnom okupljanju Republike Srpske". *Službeni glasnik Republike Srpske* 118/08.
15. "Zakon o javnom okupljanju Srednjobosanskog kantona". *Službene novine Srednjobosanskog kantona* 15/00.
16. "Zakon o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona". *Službene novine Tuzlanskog kantona* 01/12, 11/15.
17. "Zakon o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona". *Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona* 08/14.
18. "Zakon o javnom okupljanju Zapadnohercegovačkog kantona". *Narodne novine Zapadnohercegovačkog kantona* 5/15.

## O autorici

Amila Kurtović je u julu 2016. završila magistarski studij iz Komparativnog ustavnog prava na Centralnoevropskom univerzitetu u Budimpešti. 2015. godine je diplomirala na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu. Timu Analitike se pridružila u jesen 2016. godine i radi na poziciji mlađeg istraživača u oblasti javnog prava i ljudskih prava. Njeni trenutni istraživački interesi uključuju slobodu okupljanja i izražavanja, te odnos između rase i prava u evropskom kontekstu.



---

ANALITIKA – Centar za društvena istraživanja je nezavisna, neprofitna, nevladina organizacija koja se bavi istraživanjem i razvojem javnih politika u širem smislu. Misija Analitike je da na osnovu kvalitetnih istraživanja i odgovarajuće ekspertize ponudi relevantne, inovativne i praktične preporuke usmjerene na promoviranje inkluzivnih i boljih javnih politika, kao i na sveukupno unapređenje procesa njihovog donošenja.

---