



UNIVERZITET ZA POSLOVNI
INŽENJERING I MENADŽMENT



Funded by
the European Union



ASOCIJACIJA ZA DEMOKRATSKE INICIJATIVE
SARAJEVO

Urađeno u sklopu projekta:
Doprinos akademske zajednice zaštiti ljudskih prava u Bosni i Hercegovini

IZVJEŠTAJ

O BORBI ZA LJUDSKA PRAVA U BOSNI I HERCEGOVINI

Istočno Sarajevo, maj 2022. godine



UNIVERZITET ZA POSLOVNI
INŽENJERING I MENADŽMENT



Funded by
the European Union



ASOCIJACIJA ZA DEMOKRATSKE INICIJATIVE
SARAJEVO

Urađeno u sklopu projekta:
Doprinos akademske zajednice zaštiti ljudskih prava u Bosni i Hercegovini

IZVJEŠTAJ

O BORBI ZA LJUDSKA PRAVA U BOSNI I HERCEGOVINI

Istočno Sarajevo, maj 2022. godine

Mišljenja, zaključci i preporuke navedene u
„Izveštaju o borbi za ljudska prava u Bosni i Hercegovini“
pripadaju autoru i ne odražavaju nužno
i stavove Evropske komisije.

Autor: prof. dr Aleksandar Ivanović

SADRŽAJ

POZADINA	6
METODOLOGIJA	7
1. SLOBODA IZRAŽAVANJA	8
1.1. Prekršajno sankcionisanje u Federaciji Bosne i Hercegovine za omalovažavanje ili vrijeđanje državnih tijela, preduzeća, odnosno druge pravne osobe, koje vrše javne ovlasti	8
1.2. Neprecizne formulacije prekršajnog sankcionisanja za širenje lažnih vijesti u Federaciji Bosne i Hercegovine i Brčko distriktu Bosne i Hercegovine.....	11
1.3. Preširoko određenje definicije javnog mjesta u prekršajnoj oblasti javnog reda i mira u Republici Srpskoj.....	14
1.4. Neprecizno određivanje bića prekršaja „Svađa, vika, vrisaka i nepristojno ponašanje” u prekršajnoj oblasti javni red i mir u Republici Srpskoj.....	17
1.5. Neprecizna formulacija bića prekršaja „Vrijeđanje” u prekršajnoj oblasti javni red i mir u Republici Srpskoj.....	18
1.6. Krivično sankcionisanje za neovlašćeno posjedovanje radio ili televizijske stanice..	19
1.7. Krivično sankcionisanje za povredu ugleda entiteta Republike Srpske	21
1.8. Nepostojanje adekvatnih zakonskih mehanizma za zaštitu branioca ljudskih prava i novinara u smislu nesmetanog uživanja prava na slobodu mišljenja i izražavanja.....	22
1.8.1. Neusklađenost domaćeg krivičnog zakonodavstva sa međunarodnim standardima u smislu zaštite novinara od prijetnji, napada i pritisaka	23
1.8.2. Nepostojanje mehanizama za efikasnije sprovođenje istraga i procesuiranja krivičnih djela izvršenih na štetu novinara.....	27
2. SLOBODA MIRNOG OKUPLJANJA	29
2.1. Ograničavajući karakter uvodnih odredbi zakona o javnim okupljanjima	29
2.2. Nepravljene razlike između javnih okupljanja koja se održavaju radi izražavanja nekih stavova ili interesa i drugih okupljanja koja imaju komercijalni karakter i nepostojanje jedinstvene definicije javnih okupljanja radi izražavanja stavova ili interesa	32
2.3. Nepoznavanje kategorije javnih okupljanja u pokretu.....	35
2.4. Određivanje javnih okupljanja u pokretu na ograničavajući način	35
2.5. Nepoznavanje kategorije spontanog okupljanja	37
2.6. Propisivanje obaveze prijavljivanja spontanog okupljanja.....	38
2.7. Ograničavanje prostora za održavanje neorganizovanih mirnih okupljanja	40
2.8. Prezahtjevan formular prijavljivanja mirnog okupljanja	42
2.9. Ograničavajuće odredbe o pitanju načina prijavljivanja mirnog okupljanja	51
2.10. Predviđenost postupka odobravanja održavanja javnog okupljanja	53
2.11. Diskriminatoran odnos prema strancima u smislu ostvarenja prava na slobodu mirnog okupljanja	54
2.12. Ograničavajuće određivanje mjesta okupljanja	56
2.13. Određivanje liste lokacija na kojima se javna okupljanja mogu, odnosno, ne mogu održavati.....	59

2.14. Predviđenost vremenskog ograničenja za održavanje mirnih okupljanja	64
2.15. Nametanje suvišnih obaveza organizatorima mirnih okupljanja	64
2.16. Nametanje zahtjeva u smislu unutrašnjeg upravljanja skupovima	69
2.17. Nametanje suvišnih obaveza redarima mirnih okupljanja	73
2.18. Propisivanje odgovornosti organizatora za štetu prouzrokovanu od strane učesnika po pravilima objektivne odgovornosti	78
2.19. Prestrogo definisani razlozi za zabranu mirnih okupljanja	79
2.20. Suviše neprecizno i prestrogo definisane odredbe koje se tiču razloga za prekid, odnosno, obustavu mirnog okupljanja	86
2.21. Nepostojanje pravnog lijeka za obustavljeno, odnosno spriječeno ili prekinuto mirno okupljanje	93
2.22. Postojanje mogućnosti odlaganja obavještanja organizatora okupljanja o zabrani datog okupljanja	93
2.23. Problematični rokovi za rješavanje po žalbi na rješenje o zabrani održavanja mirnog okupljanja i uptina djelotvornost pravnih lijekova	96
2.24. Neadekvatne kaznene odredbe za prekršaje iz oblasti zakona o javnim/mirnim okupljanjima	103
2.25. Izostanak odredbi kojima se nalaže poštovanje principa proporcionalnosti prilikom primjene odredaba Zakona o javnom okupljanju	109
2.26. Izostanak odredbi koje se tiču statusa posmatrača i predstavnika medija na mirnom okupljanju	110
2.27. Nedostatak odredbi kojima se organima vlasti nameće obaveza izvještanja o primjeni odredaba zakona o javnim/mirnim okupljanjima	112
3. SLOBODA KRETANJA	114
3.1. Odsustvo adekvatne prekršajno-pravne zaštite prava na slobodu kretanja u prekršajnoj oblasti javni red i mir u Bosni i Hercegovini	114
3.2. Nepostojanje krivično-pravne zaštite prava na slobodu kretanja u širem smislu ...	116
3.3. Nepostojanje preciznih kriterijuma po pitanju utvrđivanja prijetnje sigurnosti u postupku određivanja o pravu stranaca za ulazak u Bosnu i Hercegovinu	117
3.4. Odsustvo odredaba kojima se propisuju principi na kojima bi trebalo da bude zasnovano naređivanje posebnih vanrednih zaštitnih mjera protiv zaraznih bolesti	123
3.5. Nepostupanje nadležnih organa Bosne i Hercegovine u slučaju molbe osuđenog kome je u inostranstvu izrečena mjera bezbjednosti obavezno psihijatrijsko liječenje i čuvanje u zdravstvenoj ustanovi da istu odsluži u svojoj državi	124
4. ANALIZA PERCEPCIJE LJUDSKIH PRAVA U BIH IZ OBLASTI SLOBODE IZRAŽAVANJA I INFORMISANJA, SLOBODE MIRNOG OKUPLJANJA I UDRUŽIVANJA I SLOBODE KRETANJA IZ PERSPEKTIVE AKADEMSKE ZAJEDNICE I PREDSTAVNIKA ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA	127
ZAKLJUČAK I PREPORUKE	132
LITERATURA	148

POZADINA

U sklopu projekta „*Doprinos akademske zajednice zaštiti ljudskih prava u Bosni i Hercegovini*”¹ koji realizuje Pravni fakultet u Lukavici Univerziteta za poslovni inženjering i menadžment Banja Luka, u saradnji sa Asocijacijom za demokratske inicijative (ADI) iz Sarajeva, a uz finansijsku podršku Evropske komisije, u periodu od marta do jula mjeseca 2021. godine sprovedeno je istraživanje koje je za predmet imalo pravno dogmatsku analizu zakona i podzakonskih akata u oblasti poštovanja ljudskog prava na slobodu mišljenja i izražavanja, prava na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja i prava na slobodu kretanja, kao i analizu implementacije odredaba ovih akata od strane bezbjednosnih i pravosudnih institucija (policije i sudova). Cilj istraživanja je bio da se mapiraju slučajevi institucionalnog kršenja tri naprijed navedena ljudska prava u Bosni i Hercegovini, kao i da se sagleda postupanje Institucije ombudsmana za ljudska prava na polju zaštite tri naprijed navedena ljudska prava i odrede mogućnosti za jačanje i popularizaciju učešća akademskih institucija i organizacija civilnog društva u unapređenju politika zaštite ljudskih prava u Bosni i Hercegovini. Kao krajnji ishod istraživanja izrađena je „*Studija mapiranja institucionalnog kršenja ljudskih prava u Bosni i Hercegovini*”² kojom je mapirano više od 451 slučaj institucionalnog kršenja naprijed navedenih ljudskih prava (176 slučajeva institucionalnog kršenja prava na slobodu mišljenja i izražavanja, 102 slučaja institucionalnog kršenja prava na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja i 173 slučaja institucionalnih kršenja prava na slobodu kretanja). Na osnovu nalaza Studije da se zaključiti da su loša zakonska rješenja, u smislu neusaglašenosti sa Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i praksom Evropskog suda za ljudska prava, praćena lošim formulacijama podzakonskih akata kao i odsustvom internih procedura u smislu postupanja sigurnosnih institucija, dovela do slučajeva institucionalnog kršenja ljudskih prava koja su mapirana Studijom.

Shodno navedenom, „*Izveštaj o borbi za ljudska prava u Bosni i Hercegovini*” predstavlja kvalitativnu analizu važećih zakonskih odredbi u odnosu na tri naprijed navedena ljudska prava koja su zagarantovana Ustavom Bosne i Hercegovine i međunarodnim ugovorima koji obavezuju Bosnu i Hercegovinu na njihovu zaštitu, urađenu na osnovu nalaza Studije kao i korištenjem informacija iz otvorenih izvora poput izvještaja Institucije ombudsmana za ljudska prava, izvještaja međunarodnih organizacija i domaćih OCD koje se bave praćenjem zaštite ljudskih prava u BiH, sadržaja naučnih i stručnih radova, novinarskih tekstova, razgovora sa predstavnicima organa vlasti i sl. Pored ovoga, u cilju obezbjeđivanja što sadržajnije slike stanja u oblasti zaštite tri naprijed navedena ljudska prava u Bosni i Hercegovini za potrebe izrade ovog izvještaja putem anonimne ankete sprovedeno je istraživanje o pitanju percepcije stanja tri odabrana ljudska prava u Bosni i Hercegovini među predstavnicima akademske zajednice i organizacija civilnog društva. Na osnovu naprijed navedenih informacija u izvještaju su date preporuke za ministarstva na svim nivoima i preporuke za Instituciju ombudsmana za ljudska prava u Bosni i Hercegovini u smislu smjernica za unapređenje politika zaštite ljudskih prava.

¹ Više o projektu vidjeti na: <https://pravnofakultet.edu.ba/doprinos-akademske-zajednice-zastiti-ljudskih-prava-u-bih/>. Preuzeto dana 01.04.2022. godine.

² Studija mapiranja institucionalnog kršenja ljudskih prava u Bosni i Hercegovini. Preuzeto dana 01.04.2022. godine sa sajta https://pravnofakultet.edu.ba/wp-content/uploads/2021/08/Studija-mapiranja-institucionalnog-kršenja-ljudskih-prava-u-Bosni-i-Hercegovini_23082021.pdf.

METODOLOGIJA

Kada je u pitanju metodologija izrade „Izvještaja o borbi za ljudska prava u Bosni i Hercegovini” najprije treba istaći da je s obzirom na predmet ovog izvještaja (kvalitativnu analizu), kao i cilj (davanje preporuka za unapređenje zaštite tri projektom targetirana ljudska prava) primjenom jezičkog, gramatičkog, logičkog, sistemskog, ciljanog i uporedno pravnog tumačenja odredaba domaćeg pravnog okvira iz oblasti koje se odnose na tri projektom targetirana ljudska prava izvršena analiza usklađenosti istih sa odredbama Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao i Ustavom Bosne i Hercegovine. Uzevši u obzir da je Ustavom Bosne i Hercegovine definisano da su odredbe Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda kao i njeni protokoli direktno primenjivi u domaćem zakonodavstvu, te da imaju primat nad ostalim zakonima, ove odredbe su uzete kao polazna osnova za izradu „Izvještaja o borbi za ljudska prava u Bosni i Hercegovini”. S tim u vezi, Izvještaj je koncipiran iz tri zasebne cjeline, na način da svako od tri projektom targetirano ljudsko pravo predstavlja zasebnu cjelinu. Svaka cjelina započeta je navodom odredbi iz Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda koji se tiču datog prava i iste su uokvirene crvenom bojom. Nakon ovoga, unutar svake cjeline kroz podnaslove dati su uočeni nedostaci domaćeg pravnog sistema u vidu odredaba koje su u direktnoj suprotnosti sa pomenutom Konvencijom kao i nedostaci u smislu odsustva odredaba kojima se regulišu određena pitanja koja su od značaja za neometano uživanje datog prava. U fokusu Izvještaja su one oblasti domaćeg zakonodavstva u kojima su mapirana sistemska kršenja ljudskih prava na slobodu mišljenja i izražavanja, slobodu mirnog okupljanja i slobodu kretanja, a radi se o prekršajnim oblastima javni red i mir, te javna/mirna okupljanja. Pored ovoga, analizirane su i odredbe krivičnog zakonodavstva koje imaju ili bi mogle imati ograničavajući efekat na ostvarenje tri naprijed navedena ljudska prava. Naposljetku, tu su i odredbe pojedinih zakona koji se odnose na slobodu kretanja, poput Zakona o strancima, Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti i Zakona o zaštiti i spasavanju ljudi i materijalnih dobara u vanrednim situacijama. Unutar podcjelina koje se bave pitanjem konkretnog institucionalnog kršenja datog ljudskog prava, najprije su prikazane relevantne odredbe domaćeg zakonodavstva koje su uokvirene plavom bojom, a problematični dijelovi istih označeni su kurzivom. Nakon prikaza zakonskog teksta, data je analiza istog i obrazloženje neusaglašenosti sa naprijed navedenom Konvencijom, kao i praksom Evropskog suda za ljudska prava. U završnom dijelu svake od podcjelina, date su smjernice, odnosno preporuke za usaglašavanje problematičnih odredbi, odnosno propisivanje odredaba koje su izostavljene važećim zakonodavstvom, a čije postojanje je potrebno radi povećanja nivoa zaštite naprijed navedenih ljudskih prava u Bosni i Hercegovini. Kao modeli za prijedloge zakonskih rješenja poslužili su pojedini primjeri dobre prakse iz domaćeg zakonodavstva (pojedinih kantona ili entiteta), kao i zakonodavstva zemalja iz okruženja, dok određeni prijedlozi predstavljaju autentična rješenja autora Izvještaja. U cilju bolje vidljivosti ovih prijedloga, isti su ispisani kurzivom, dok su oni prijedlozi koji predstavljaju primjere dobre prakse iz domaćeg zakonodavstva ili autentična rješenja autora Izvještaja uokvireni žutom bojom, a primjeri iz zemalja u okruženju su uokvireni sivom bojom.

Integralni dio izvještaja čine i rezultati sprovedenog istraživanja o pitanju percepcije predstavnika akademske zajednice i organizacija civilnog društva o zaštiti tri odabrana ljudska prava u Bosni i Hercegovini. Za potrebe ovog dijela izvještaja podaci su prikupljeni putem anonimnog upitnika koji je sadržao niz pitanja zatvorenog i otvorenog tipa. Pitanja zatvorenog tipa su imala za cilj da izmijene percepirani nivo zaštite tri naprijed navedena ljudska prava, dok su pitanja otvorenog tipa koncipirana na način da je

ispitanicima dato da detaljnije objasne svoje stavove, mišljenja, utiske ili prijedloge o pitanju zaštite tri navedena ljudska prava. U prikazivanju rezultata ovog istraživanja korišten je statistički metod, kao i metod analize i sinteze.

U završnom dijelu izvještaja sublimirane su preporuke za ministarstva na svim nivoima, kao i za Instituciju ombudsmana za ljudska prava u cilju unapređenja politika zaštite ljudskih prava u Bosni i Hercegovini u tri odabrana područja.

Član II/2 Ustava Bosne i Hercegovine³ propisuje da:
„Prava i slobode predviđene u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u njenim protokolima direktno se primjenjuju u Bosni i Hercegovini. Ovi akti imaju prioritet nad svim ostalim zakonima.”

1. SLOBODA IZRAŽAVANJA

Član 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama⁴ (Sloboda izražavanja) propisuje da:

„(1) Svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo uključuje slobodu posjedovanja sopstvenog mišljenja, primanja i saopštavanja informacija i ideja bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice. Ovaj član ne sprečava države da zahtijevaju dozvole za rad televizijskih, radio i bioskopskih preduzeća;

(2) Pošto korišćenje ovih sloboda povlači za sobom dužnosti i odgovornosti, ono se može podvrgnuti formalnostima, uslovima, ograničenjima ili kaznama propisanim zakonom i neophodnim u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbjednosti, teritorijalnog integriteta ili javne bezbjednosti, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, zaštite ugleda ili prava drugih, sprečavanja otkrivanja obavještenja dobijenih u povjerenju, ili radi očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva.”

Ograničenja prava na slobodu mišljenja i izražavanja sadržana su u odredbama prekršajnog i krivičnog zakonodavstva u Bosni i Hercegovini koje odstupaju od međunarodnih standarda i koje svojim formulacijama pružaju vlastima pravni osnov za prekršajno-pravno i krivično-pravno sankcionisanje i zastrašivanje građana, branitelja ljudskih prava i novinara. Takođe, sprovedenim istraživanjem utvrđeni su nedostaci domaćeg pravnog okvira u smislu prekršajno pravne i krivično-pravne zaštite prava na slobodu mišljenja i izražavanja u smislu nepostojanja određenih odredbi kojima bi se obezbijedio veći nivo zaštite ovog prava. U narednom dijelu Izvještaja su prikazane odredbe naprijed navedenih zakona koje imaju ograničavajući efekat, kao i nedostaci istih u smislu adekvatne zaštite ovog ljudskog prava.

1.1. Prekršajno sankcionisanje u Federaciji Bosne i Hercegovine za omalovažavanje ili vrijeđanje državnih tijela, preduzeća, odnosno druge pravne osobe, koje vrše javne ovlasti

Kantonalni zakoni o javnom redu i miru u Federaciji Bosne i Hercegovine sadrže prekršaje koji kao radnju prekršaja propisuju „omalovažavanje ili vrijeđanje državnih tijela, preduzeća odnosno druge pravne osobe, koje vrše javne ovlasti” ili „njihove

³ Ustav Bosne i Hercegovine, (Aneks IV Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini i „Službeni glasnik BiH”, br. 25/2009 – Amandman I).

⁴ Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda („Službeni glasnik BiH”, br. 6/99).

službene osobe, odnosno odgovorne osobe prilikom vršenja ili u vezi sa vršenjem službenih poslova i zadataka”. Tako, se u kantonalnim zakonima ovaj prekršaj javlja na sljedeće načine:

- 1) Zakon o javnom redu i miru Unsko-sanskog kantona⁵ u članu 7 stav 1 tačka 5) propisuje da prekršaj protiv javnog reda i mira čini onaj: „...ko neovlašteno zabrani pristup javnom mjestu ili ne postupi po naredbi ili rješenju državnog organa, kojim se zabranjuje pristup ili zadržavanje na određenom mjestu ili ometa ili *omalovažava državni organ, privredno društvo, ili drugo pravno lice koje vrši javno ovlaštenje* ili njihovo službeno lice, odnosno odgovorno lice prilikom vršenja ili u vezi sa vršenjem službenih poslova i zadataka, ili ko ne postupi na licu mjesta po zakonitom zahtjevu njihovog službenog lica”;
- 2) Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira Posavskog kantona⁶ u članu 8 stav 5 tačka e) propisuje da će se kazniti za prekršaj onaj: „...tko ometa, *omalovažava ili vrijeđa državna tijela, poduzeća odnosno druge pravne osobe koje vrše javne ovlasti* ili njihove službene osobe, odnosno odgovorne osobe prilikom vršenja ili u vezi sa vršenjem službenih poslova i zadataka ili tko ne postupi po određenom zakonitom zahtjevu ili naređenju službene osobe”;
- 3) Zakon o javnom redu i miru Tuzlanskog kantona⁷ u članu 3 stav 1 tačka 5) propisuje da prekršaj protiv javnog reda i mira čini onaj: „...ko ne postupi po naredbi ili rješenju organa vlasti kojim se zabranjuje pristup ili zadržavanje na određenom mjestu ili ometa ili *omalovažava organe vlasti, pravna lica koja vrše javna ovlašćenja* ili njihova službena lica, odnosno odgovorna lica prilikom vršenja ili u vezi sa vršenjem službenih poslova i zadataka ili ko ne postupi na licu mjesta po određenom zakonitom zahtjevu njihovog službenog lica”;
- 4) Zakon o javnom redu i miru Zeničko-dobojskog kantona⁸ u članu 3 stav 1 tačka 5) propisuje da prekršaj protiv javnog reda i mira čini onaj: „...ko ne postupi po naredbi ili rješenju organa vlasti kojim se zabranjuje pristup ili zadržavanje na određenom mjestu ili ometa ili *omalovažava organe vlasti, privredna društva, odnosno druga pravna lica koja vrše javna ovlašćenja* ili njihova službena lica, odnosno odgovorna lica prilikom vršenja ili u vezi sa vršenjem službenih poslova i zadataka, ili ko ne postupi po određenom zakonitom zahtjevu njihovog službenog lica”;
- 5) Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira Bosansko-podrinjskog kantona⁹ u članu 7 stav 5 tačka e) propisuje da će se kazniti za prekršaj onaj: „...ko ometa ili *omalovažava državne organe, preduzeća odnosno druga pravna lica koja vrše javna ovlaštenja* ili njihova službena lica, odnosno odgovorna lica prilikom vršenja ili u vezi sa vršenjem službenih poslova i zadataka ili ko ne postupi na licu mjesta po određenom zakonitom zahtjevu ili naređenju službenog lica”;
- 6) Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira Srednjobosanskog kantona¹⁰ u članu 8 stav 1 tačka d) propisuje da će se kazniti za prekršaj onaj: „tko ometa ili *omalovažava*

⁵ Zakon o javnom redu i miru Unsko-sanskog kantona („Službeni glasnik USK”, broj 15/10).

⁶ Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira Posavskog kantona („Narodne novine Županije Posavske”, broj 2/16).

⁷ Zakon o javnom redu i miru Tuzlanskog kantona („Službene novine Tuzlanskog kantona”, br. 9 od 06. avgusta 2001; 11/01, 11/07).

⁸ Zakon o javnom redu i miru Zeničko-dobojskog kantona („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona”, broj 08/00 11/07 8/08 12/16 – pročišćeni tekst 4/16 12/16 6/17).

⁹ Zakon o javnom redu i miru Bosansko-podrinjskog kantona („Službene novine Bosansko-podrinjskog kantona”, broj 10/00-138, 8/08-535, Ispravka Zakona 9/08-717).

¹⁰ Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira Srednjobosanskog kantona („Službene novine Srednjobosanskog kantona”, br. 7/00 i 8/05).

- državna tijela, poduzeća i javne ustanove koje obavljaju javne ovlasti, ili njihove službenike odnosno odgovorne osobe prilikom obavljanja, ili u svezi sa obavljanjem službenih poslova i zadataka, ili tko ne postupi na mjestu događaja po određenom zakonitom zahtjevu njihove službene osobe”;*
- 7) Zakon o javnom redu i miru Hercegovačko-neretvanskog kantona¹¹ u članu 5 stav 4 tačka b) propisuje da će se kazniti za prekršaj onaj: „...ko ometa ili *omalovažava organe vlasti, privredna društva, odnosno druga pravna lica, koja vrše javna ovlaštenja* ili njihovo službeno lice prilikom obavljanja ili u vezi s obavljanjem službe, ili ko ne postupi po određenom zakonitom zahtjevu njihovog službenog lica”;
 - 8) Zakon o javnom redu i miru Zapadno-hercegovačkog kantona¹² u članu 12 stav 1 tačka 1) propisuje da će se kazniti za prekršaj onaj: „tko ometa ili *omalovažava tijela vlasti, gospodarska društva odnosno druge pravne osobe*, prilikom obavljanja ili u svezi s obavljanjem službe, ili tko ne postupi po zakonitom naređenju njihove službene osobe”;
 - 9) Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira Kantona Sarajevo¹³ u članu 8 stav 5 tačka e) propisuje da će se kazniti za prekršaj onaj: „...ko ometa ili *omalovažava državne organe, preduzeća odnosno druga pravna lica koja vrše javna ovlaštenja* ili njihova službena lica, odnosno odgovorna lica prilikom vršenja ili u vezi sa vršenjem službenih poslova i zadataka ili ko ne postupi na licu mjesta po određenom zakonitom zahtjevu ili naređenju službenog lica”;
 - 10) Zakon o javnom redu i miru Kantona 10¹⁴ u članu 7 propisuje da prekršaj protiv javnog reda i mira čini onaj: „...tko ometa ili *omalovažava tijela vlasti, gospodarska društva, odnosno druge pravne osobe koje vrše javne ovlasti* ili njihove službene osobe prilikom obavljanja ili u svezi s obavljanjem službe ili tko ne postupi po određenom zakonitom zahtjevu njihove službene osobe”.

Gledano sa aspekta međunarodnih standarda o pitanju slobode izražavanja, prvi dio bića ovakvih prekršaja („omalovažavanje ili vrijeđanje državnih tijela, preduzeća, odnosno druge pravne osobe, koje vrše javne ovlasti”) je u potpunosti sporno. Naime, vrijednosti kao što su „ugled/čast zemlje ili vlade”, „ugled/čast nacije”, „država ili drugi službeni simboli”, „ugled/autoritet javnih organa vlasti” (osim sudova) nisu predviđene stavom 2 člana 10 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i, stoga, ne predstavljaju legitimne ciljeve koji opravdavaju ograničavanje slobode izražavanja. Dakle, u slučaju ovih prekršaja legitimno je kao radnju prekršaja propisati ometanje ili vrijeđanje službenih lica u obavljanju dužnosti ili u vezi sa njima, ali ne i državnih organa, odnosno organa vlasti. Ovdje treba naglasiti i da u Zakonu o javnom redu i miru Republike Srpske, kao i u Zakonu o javnom redu i miru Brčko distrikta Bosne i Hercegovine¹⁵ nije propisan prekršaj kojim je predviđeno sankcionisanje za omalovažavanje ili vrijeđanje državnih tijela, preduzeća odnosno drugih pravnih lica koje vrše javna ovlaštenja.

¹¹ Zakon o javnom redu i miru Hercegovačko-neretvanskog kantona („Službene novine Hercegovačko-neretvanskog kantona”, br. 9/2009).

¹² Zakon o javnom redu i miru Zapadno-hercegovačkog kantona („Narodne novine Zapadno-hercegovačkog kantona”, br. 4 – 09/185).

¹³ Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira Kantona Sarajevo („Službene novine Kantona Sarajevo”, br. 18/2007, 7/2008 i 34/2020).

¹⁴ Zakon o javnom redu i miru Kanton 10 („Narodne novine Hercegbosanske županije”, br. 4/2007).

¹⁵ Zakon o javnom redu i miru Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Sl. glasnik Brčko distrikta BiH”, br. 32/2009 i 14/2010 – ispr.).

1.2. Neprecizne formulacije prekršajnog sankcionisanja za širenje lažnih vijesti u Federaciji Bosne i Hercegovine i Brčko distriktu Bosne i Hercegovine

Druga inkriminacija u prekršajnom zakonodavstvu Bosne i Hercegovine koja ima ograničavajući karakter u smislu prava na slobodu mišljenja i izražavanja, i koja je u suprotnosti sa međunarodnim standardima tiče se formulacije prekršaja širenja lažnih vijesti.

Kada je u pitanju Federacija Bosne i Hercegovine, uzevši u obzir da je oblast javnog reda i mira uređena zakonima na nivou kantona, situacija je šarenolika, pa tako:

- 1) Zakon o javnom redu i miru Unsko-sanskog kantona u članu 7 stav 1 tačka 10 propisuje prekršaj koji čini onaj: *„...ko iznosi ili pronosi lažne vijesti ili tvrdjenja kojima se može izazvati uznemirenost građana ili ugroziti javni red i mir”*. Za ovaj prekršaj u skladu sa članom 12 stav 3 propisana je novčana kazna od 300,00 KM do 700,00 KM;
- 2) Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira Posavskog kantona u članu 8 stav 3 tačka lj) propisuje prekršaj koji vrši onaj: *„...ko izmišlja ili širi lažne vijesti kojima se remeti mir i spokojstvo”* i za ovaj prekršaj je propisana novčana kazna od 200,00 KM do 600,00 KM;
- 3) Zakon o javnom redu i miru Tuzlanskog kantona u članu 3 stav 1 tačka 10) propisuje prekršaj koji vrši onaj: *„...ko iznosi ili pronosi lažne vijesti ili tvrdjenja kojima se izaziva uznemirenje građana i ugrožava javni red i mir”* i za ovaj prekršaj je u skladu sa članom 7 stav 1 tačka 2) propisana novčana kazna od 100,00 KM do 1.000,00 KM ili kazna zatvora do 60 dana;
- 4) Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira Srednjobosanskog kantona u članu 8 stav 1 tačka e) propisuje prekršaj koji vrši onaj: *„...ko iznosi ili prenosi lažne vijesti ili tvrdnje kojima se može izazvati uznemirenost ili ugroziti javni red i mir”* i za ovaj prekršaj u skladu sa članom 9 stav 1 tačka b) propisana je novčana kazna od od 200,00 KM do 1.000,00 KM;
- 5) Zakon o javnom redu i miru Zapadno-hercegovačkog kantona u članu 2 stav 1 tačka d) sadrži definiciju širenja lažnih vijesti, prema kojoj *„širenje lažnih vijesti”* je sa umišljajem iznošenje ili prenošenje lažnih vijesti ili tvrdnji čime se remeti javni red i mir i spokojstvo građana. Takođe, u članu 10 stav 1 tačka i) propisano je da će se kazniti novčanom kaznom u iznosu od 300,00 KM do 600,00 KM: *„onaj ko izmišlja ili širi lažne vijesti ili tvrdnje kojima se remeti javni red i mir i spokojstvo građana”*;
- 6) Zakon o javnom redu i miru Kantona 10 u članu 2 stav 1 tačka 5) sadrži definiciju širenja lažnih vijesti, prema kojoj *„širenje lažnih vijesti”* je iznošenje ili prenošenje lažnih vijesti ili tvrdnji s umišljajem, čime se remeti javni red i mir i spokojstvo građana. Takođe, u članu 12 propisano je da će se: *„onaj ko izmišlja ili širi lažne vijesti ili tvrdnje kojima se remeti javni red i mir i spokojstvo građana”* kazniti novčanom kaznom od 300,00 KM do 600,00 KM.

Takođe, Zakon o javnom redu i miru Hercegovačko-neretvanskog kantona ne sadrži prekršaj kojim se sankcioniše iznošenje i pronošenje lažnih vijesti, ali u članu 3 stav 1 tačka e) (značenje izraza) sadrži definiciju širenja lažnih vijesti, prema kojoj *„širenje lažnih vijesti”* je: *„[...] s umišljajem iznošenje ili pronošenje lažnih vijesti ili tvrdnji, čime se remeti javni red i mir i spokojstvo građana”*. Zakon o javnom redu i miru Zeničko-dobojskog kantona, Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira Bosansko-podrinjskog kantona, Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira

Kantona Sarajevo ne sadrže prekršaj kojim se sankcioniše iznošenje i pronošnje lažnih vijesti.

Na osnovu navedenog možemo vidjeti da 6 od ukupno 10 kantonalnih zakona iz oblasti javnog reda i mira propisuju prekršajno sankcionisanje širenja lažnih vijesti, dok 3 kantonalna zakona uopšte ne poznaju prekršaj ove vrste, a 1 kantonalni zakon poznaje definiciju lažne vijesti, ali ne i prekršaj u smislu izošjenja i širenja lažnih vijesti. Kada uzmemo u obzir one kantonalne zakone iz oblasti javnog reda i mira, koji predviđaju prekršaj iznošenja i širenja lažnih vijesti, gledano sa aspekta zaštite prava na slobodu mišljenja i izražavanja, možemo zaključiti sljedeće:

a) U četiri kantonalna zakona iz oblasti javnog reda i mira (Unsko-sanski kanton, Posavski kanton, Tuzlanski kanton i Srednjobosanski kanton) ne postoje odredbe koje definišu značenje izraza „lažna vijest” čime nije napravljena jasna distinkcija između neistinite vijesti, odnosno nenamjerne i nesmotrene laži, ili namjerno neistinite laži koje prevazilaze granice pretjerivanja i provokacije i uobičajenog tona političke rasprave, a što stvara prostor za preširoko tumačenje ove odredbe i kažnjavanje onih koji pronose neistinite vijesti koje su u suprotnosti sa praksom Evropskog suda za ljudska prava;

b) U četiri kantonalna zakona iz oblasti javnog reda i mira (Unsko-sanski kanton, Posavski kanton, Tuzlanski kanton i Srednjobosanski kanton) nisu jasno definisane ni okolnosti pod kojima će se smatrati da radnja „iznošenja ili pronošnja lažnih vijesti, glasina ili tvrdnji” može dovesti do posljedice „uznemirenja građana ili ugrožavanja javnog reda i mira”, što predstavlja nedostatak u smislu kvaliteta zakona, odnosno predviljivosti norme;

c) U dva kantonalna zakona iz oblasti javnog reda i mira (Zapadno-hercegovački i Kanton 10) data je, u odnosu na naprijed opisane kantonalne zakone, preciznija definicija „lažne vijesti” na način da se traži da ona bude umišljajno kreirana odnosno prenošena, ali je i dalje izostalo preciziranje okolnosti pod kojima će se smatrati da se radnjama izmišljanja ili pronošnja lažnih vijesti „remeti javni red i mir i spokojstvo građana”;

č) U Zakonu o javnom redu i miru Hercegovačko-neretvanskog kantona koji sadrži definiciju „lažne vijesti” koja je u skladu sa dva naprijed opisana kantona, ostaje nejasno pod kojim od propisanih prekršaja će se podvesti sankcionisanje za izmišljanje i širenje lažnih vijesti;

ć) U 6 kantonalnih zakona o javnom redu i miru su propisane novčane kazne za prekršaj izmišljanja i širenja lažne vijesti koje su u potpunosti neusklađene, tj. kreću se u rasponu od 300,00 KM pa sve do 1.000,00 KM pa se postavlja njihovo pitanje opravdanosti u demokratskom društvu;

d) U Zakonu o javnom redu i miru Tuzlanskog kantona za ovaj prekršaj je propisana i mogućnost izricanja kazne zatvora do 60 dana. Podsjećamo da je Evropski sud za ljudska prava utvrdio da kazna zatvora za prenošenje neistinitih informacija nije prihvatljiva, osim izuzetno, u slučajevima govora mržnje ili podsticanja na nasilje, jer ima posebno odvrćajući efekat na slobodu izražavanja.

Na nivou Brčko distrikta Bosne i Hercegovine u članu 10 propisan je prekršaj pod nazivom Iznošenje ili prenošenje lažnih vijesti, glasina i tvrdnji, koji čini onaj: „...ko iznosi ili prenosi lažne vijesti, glasine ili tvrdnje kojim se može izazvati uznemirenje građana ili ugroziti javni red i mir”. Za ovaj prekršaj propisana je novčana kazna u iznosu od 100,00 KM do 500,00 KM. Pritom u članu 3 ovog zakona, gdje su date definicije značenja pojedinih izraza koje se koriste u zakonu, nije ponuđena nikakva definicija „lažne vijesti, glasine ili tvrdnje”.

Mišljenja smo da ovakva odredba nije data u skladu sa praksom Evropskog suda za ljudska prava iz dva razloga: prvi je taj što zakon ne definiše značenje izraza „lažna vijest, glasina ili tvrdnja”. Naime, ako se uzme u obzir da je „lažna vijest” sinonim za riječ „neistinita vijest”, mora se uzeti u obzir i to da objavljivanje neistinitih vijesti ili tvrdjenja, pa i onih koje šokiraju javnost, sa stanovništa prakse Evropskog suda za ljudska prava nije uvijek neopravdano. S tim u vezi, navođenje u zakonu izraza „lažna vijest, glasina ili tvrdnja” bez pravljenja jasne distinkcije između neistinite vijesti, odnosno nenamjerne i nesmotrene laži, ili namjerno neistinite laži koja prevazilazi granice pretjerivanja i provokacije i uobičajenog tona političke rasprave, stvara prostor za preširoko tumačenje ove odredbe i kažnjavanje onih koji pronose neistinite vijesti, glasine ili tvrdnje koje su u suprotnosti sa praksom Evropskog suda za ljudska prava. Takođe, nisu definisane ni okolnosti pod kojima će se smatrati da radnja „iznošenja ili pronošnja lažnih vijesti, glasina ili tvrdnji” može dovesti do posljedice „uznemirenja građana ili ugrožavanja javnog reda i mira”, tj. *posljedice koja je data u formi „...kojim se može izazvati uznemirenje građana ili ugroziti javni red i mir, preširoko je data i ne ispunjava standarde u smislu kvaliteta zakona”*. Naime, prema praksi Evropskog suda za ljudska prava, nije dovoljno da država samo formalno usvoji zakon sa ograničenjem, već taj zakon mora ispunjavati određene standarde. Zakonska norma mora biti predvidljiva, tj. dovoljno precizna da pruži građanima mogućnost da predvide šta će se u ovom slučaju smatrati prekršajem, tako da svoje ponašanje mogu da uredi u skladu s tim.¹⁶ Ovdje treba dodati još da ovakva formulacija prekršajnog sankcionisanja širenja lažnih vijesti je veoma uopštena i teško da može da obuhvati ograničenja iz člana 19 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i člana 10 stava 2 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. Naime, biće ovako formulisanog prekršaja je dato preširoko i pruža široku mogućnost za progon političkih protivnika, odnosno daje mogućnost da organi vlasti putem prekršajnog sankcionisanja mogu da vrše pritisak na svakog ko govori ono što organima vlasti ne odgovara, čime se neosnovano ograničava sloboda mišljenja i izražavanja zajemčena Ustavom Bosne i Hercegovine, i krše međunarodni standardi o pravu na slobodu mišljenja i izražavanja. Ovakva formulacija nije u skladu s međunarodnim standardima i praksom Evropskog suda za ljudska prava, koji opravdavaju sankcionisanje kao vid ograničenja slobode izražavanja samo izuzetno.¹⁷ Naposljetku, pored iznošenja neistina kažnjivo je i „njihovo pronošnje”. U slučaju *Thoma protiv Luksemburga*,¹⁸ Evropski sud je našao da novinar ne smije odgovarati zbog toga što citira, odnosno prenosi tekst kolege novinara: obaveza novinara da se stalno i formalno ograđuje od sadržaja citata koji bi mogao da uvrijedi ili povrijedi nečiji ugled ne može se pomiriti s ulogom štampe u izvještavanju o tekućim događajima i idejama.¹⁹

Na ovom mjestu treba naglasiti da na nivou Republike Srpske u Zakonu o javnom redu i miru Republike Srpske²⁰ nije propisan prekršaj kojim je predviđeno sankcionisanje za širenje lažnih vijesti.

Uzevši u obzir sve naprijed navedeno, mišljenja smo da bi definiciju lažne vijesti u prekršajnoj oblasti javni red i mi u Bosni i Hercegovini trebalo formulirati na sljedeći način:

¹⁶ Predmet *Amman protiv Švajcarske*, 16.02.2000. godine.

¹⁷ Predmet *Sürek protiv Turske*, ECHR, App. No. 24122/94, (1999).

¹⁸ Vidjeti predmet *Thoma protiv Luksemburga*, ECtHR, App. no. 38432/97 (2001).

¹⁹ Ljudska prava u Srbiji (2019): pravo, praksa i međunarodni standardi ljudskih prava [urednik Vesna Petović]. Beogradski centar za ljudska prava. Beograd, str. 119.

²⁰ Zakon o javnom redu i miru Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske”, broj: 11/15).

„Lažna vijest, odnosno tvrdnja koja predstavlja neistinitu informaciju, je vijest koja se izmišlja ili prenosi u cilju izazivanja uznemirenja građana, narušavanja javnog reda i mira, ili ugrožavanja normalnog funkcionisanja državnih organa ili organizacija koje vrše javna ovlašćenja.“

Ovakvu definiciju predlažemo iz razloga što smatramo da bi na ovaj način napravili jasnu distinkciju između zlonamjerne lažne vijesti, od nehatnog pronošnja kakve lažne informacije bez „zle nemjere“. Pored ovoga, na ovaj način bi bilo propisano sankcionisanje ne za bilo kakvu lažnu vijest, već samo za lažnu vijest, odnosno tvrdnju koja ima određeni nivo društvene opasnosti. Takođe, treba pogledati naredne komentare koji se tiču definicije lažne vijesti kao i prekršaja iznošenja i prenošenja lažne vijesti.

Kada je u pitanju biće prekršaja iznošenje i širenje lažne vijesti, mišljenja smo da bi ono trebalo da bude formulisano na sljedeći način:

„Ko iznosi ili širi lažne vijesti, sa znajem u trenutku širenja da se radi o lažnoj vijesti, kojima se ugrožava spokojstvo građana ili remeti javni red i mir.“

U smislu ovog prijedloga spokojstvo građana je ugroženo kad je kod njih izazvano osjećanje lične ili imovinske nesigurnosti, kada nemaju više mira, kada se plaše. Takođe, remećenje javnog reda i mira može biti različito, tako npr. oštećenje javnih objekata, oštećenje parkiranih vozila, razbijanje izloga, uznemiravanje građana u njihovom noćnom odmoru i sl.

1.3. Preširoko određenje definicije javnog mjesta u prekršajnoj oblasti javnog reda i mira u Republici Srpskoj

Zakonom o javnom redu i miru Republike Srpske u članu 2 stav 3 propisano je da se pod javnim mjestom, u smislu ovog zakona, podrazumijeva:

„[...] mjesto na kojem je slobodan pristup pojedinačno neodređenim licima bez uslova ili pod određenim uslovima, kao i prostorije državnog organa, privrednog društva, drugog pravnog lica i drugih mjesta kada je, usljed blizine ili izloženosti vidiku ili čujnosti, izvršenom radnjom došlo do uznemiravanja ili negodovanja građana“.

U članu 2 stav 4 ovog zakona normirana je odredba kojom je propisano da:

„Javno mjesto, u smislu ovog zakona, jeste i svako drugo mjesto na kojem je počinjen prekršaj, a posljedica je nastupila na javnom mjestu.“

Za razliku od odredbe iz stava 3 ovog zakona kojom se definiše značenje javnog mjesta, i koja u nomotehničkom smislu predstavlja opšteprihvaćen standard u određenju značenja javnog mjesta, odredba i stava 4 je i te kako sporna, jer propisuje neograničeno proširenje definicije javnog mjesta. Radi se o odredbi koja je uvedena izmjenama Zakona o javnom redu i miru Republike Srpske iz 2015. godine, a na čiju problematičnost u smislu ugrožavanja prava na slobodu izražavanja su ukazale brojne međunarodne organizacije za zaštitu ljudskih prava (poput OEBS-a,²¹ Human Rights Watch²²). Problem kod ove odredbe je što daje preširoko određenje javnog mjesta, na način da se u skladu sa ovom odredbom pod javno mjesto mogu podvesti i društvene mreže, odnosno onlajn prostor. U prilog ovoj tvrdnji da je namjera proširenja definicije javnog mjesta obuhvatanje i društvenih mreža prekršajima protiv javnog reda i mira, govori i obrazloženje prijedloga izmjene Zakona o

²¹ Preuzeto 25.05.2021. godine sa sajta <https://www.osce.org/bs/fom/139216>.

²² Preuzeto 25.05.2021. godine sa sajta <https://www.hrw.org/sr/news/2015/02/02/266595>.

javnom redu i miru Republike Srpske iz decembra mjeseca 2014. godine. Naime, pod naslovom V OBRAZLOŽENJE PREDLOŽENIH RJEŠENJA, u dijelu koji se odnosi na Glavu I – Osnovne odredbe (čl. 1-3) stoji da: „U predloženom tekstu Nacrta zakona sadržane su osnovne odredbe kojima se, pored predmeta zakona i prekršajnih sankcija, u odnosu na važeći Zakon o javnom redu i miru, proširuje definicija pojma javno mjesto, imajući u vidu, prvenstveno, društvene mreže preko kojih se vrše organizovanja određenih prekršaja javnog reda i mira, a veza se nalazi u mjestu na kojem je nastupila posljedica...”²³ Iz ovakog obrazloženja možemo steći zaključak da je prevashodni motiv za proširenje definicije javnog mjesta u smislu prekršaja javnog reda i mira vezan za korišćenje društvenih mreža u organizovanju određenih prekršaja javnog reda i mira, čija se negativna posljedica ispoljava na javnom mjestu. Dakle, po ovoj logici stvari „organizovanje određenih prekršaja javnog reda i mira” predstavlja pripremnu radnju za izvršenje prekršaja, dok posljedica u vidu narušavanja javnog reda i mira datih prekršaja nastupa na javnom mjestu u smislu njegovog određenja iz člana 2 stav 3 Zakona o javnom redu i miru. Uzevši u obzir da se za pripremne radnje prekršaja po pravilu ne predviđaju prekršajne sankcije, postavlja se pitanje opravdanosti ovakvog stanovišta predlagača zakona, odnosno postavlja se pitanje, da li je ovakva odredba (proširenja definicije javnog mjesta) uopšte potrebna, jer kod prekršaja gdje je radnja prekršaja posljedično određena (u smislu narušavanja javnog reda i mira, izazivanja uznemirenosti ili negodovanja građana) savim je irelevantno gdje su preuzete pripremne radnje ili radnja izvršenja, ako je ostvarena posljedica u smislu narušavanja javnog reda i mira, izazivanja uznemirenosti ili negodovanja građana. U tom smislu postojeće odredbe pojedinih prekršaja pružaju sasvim dovoljnu zaštitu od ovakvog prekršajnog ponašanja, te samim tim nije imalo potrebe za normiranjem člana 2 stav 4 Zakona o javnom redu i miru Republike Srpske, u smislu proširenja definicije javnog mjesta. Gledano sa aspekta člana 10 stava 2 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda pravo na slobodu izražavanja podliježe ograničenjima ili sankcijama koje su predviđene zakonom, koje su neophodne u demokratskom društvu i interesu nacionalne sigurnosti, teritorijalnog integriteta ili javne sigurnosti, sprečavanja nereda ili zločina, zaštite zdravlja i morala, ugleda ili prava drugih, sprečavanje širenja povjerljivih informacija ili interesa očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva. Iz navedenog obrazloženja uvođenja proširene definicije javnog mjesta, da se zaključiti da se predlagač izmjena zakona rukovodio legitimnim ciljevima (zaštitom javne sigurnosti, odnosno sprečavanja nereda, zaštitom morala i sl.). Međutim, gledano sa aspekta neophodnosti miješanja u pravo na slobodu izražavanja, proširenjem definicije javnog mjesta, u demokratskom društvu, odnosno da li je cilj miješanja bio srazmjern sredstvima upotrebljenim za njegovo postizanje, stanovišta smo da ne postoji ravnoteža između zaštite javnog reda i mira, s jedne strane, i sredstava upotrebljenih za zaštitu istog, u smislu proširenja definicije javnog mjesta i na prostor društvenih mreža, pod izgovorom da iste služe za organizovanje prekršaja kojima se narušava javni red i mir, sa druge strane.

Dakle, uzevši u obzir da postoji legitimni cilj da se zaštiti javni red i mir od ponašanja u onlajn okruženju, mišljenja smo da postoji potreba da se ponašanja koja se dešavaju u onlajn okruženju, a koja imaju posljedicu da narušavanje javnog reda i mira trebaju propisati odredbama prekršajne oblasti javnog reda i mira na čitavom prostoru Bosne i Hercegovine, ali na način da se uključivanje onlajn prostora u definiciju javnog mjesta izvrši na znatno precizniji način. S tim u vezi, mišljenja smo da bi u zakonima o javnom redu i miru trebalo propisati zaseban član u kome će se taksativno navesti prekršaji kod kojih su radnje preduzete na društvenim mrežama, internet stranicama, forumima i svim

²³ Prijedlog Zakona o javnom redu i miru, Vlada Republike Srpske, 2014. godine, Banja Luka, str. 11.

drugim internet platformama koje su dostupne pogledu ili čujnosti neodređenom broju lica, navedena mjesta će se smatrati javnim mjestom. Ovakvo rješenje predlažemo iz razloga što smatramo da je najpreciznije formulirati ovo proširenje da se najprije kaže ako su radnje taksativno navedenih prekršaja preduzete u onlajn okruženju, onda se i to okruženje smatra javnim mjestom. Zatim, da je kumulativno ispunjen i drugi uslov, a to je da je neophodno da je to onlajn okruženje dostupno pogledu ili čujnosti neodređenog broja lica. Naime, ovo je potrebno iz razloga što ako je radnja preduzeta u privatnoj komunikaciji putem tzv. DM-a (eng. *direct message*) onda teško da možemo reći da je drsko ponašanje koje je izvršeno na ovaj način moglo da ugrozi javni red i mir. U „*Studiji mapiranja institucionalnog kršenja ljudskih prava u Bosni i Hercegovini*” identifikovane su situacije da su lica kažnjavana zato što su jedan drugog vrijeđali u privatnim porukama koje nikome drugome nisu bile dostupne na uvid.²⁴ Dakle, da bi spriječili kažnjavanja za ovakva ponašanja i obezbijedili kažnjavanja samo za ona ponašanja na internetu koja i zaista mogu da dovedu do ugrožavanja javnog reda i mira, mišljenja smo da bi bilo potrebno uvesti kao uslov za postojanje prekršaja i to da je onlajn okruženje u kome je preduzeta radnja taksativno navedenih prekršaja dostupno pogledu ili čujnosti neodređenom broju lica.

Kada su u pitanju radnje prekršaja koji se mogu izvršiti u onlajn okruženju, a koji bi trebalo biti taksativno navedeni u članu koji će uređivati pitanje izvršenja prekršaja protiv javnog reda i mira u onlajn okruženju, odnosno na internet, predlažemo da to budu sljedeći prekršaji:

- a) Svađa, vika, nepristojno ili drsko ponašanje;
- b) Naročito drsko ponašanje;
- c) Ugrožavanje sigurnosti ili izazivnje osjećaja ugroženosti drugog lica prijetnjom da će napasti na njegov život i tijelo;
- č) Vrijeđanje vjerskog, nacionalnog ili rasnog osjećaja građana;
- ć) Iznošenje ili prenošenje lažne vijesti ili tvrdnje;
- d) Navođenje na prostituciju;
- dž) Lažno predstavljanje;
- đ) Neovlašćeno prodavanje, kupovanje ili nuđenje domaćeg ili stranog novca ili papir od vrijednosti ili kartu za prevoz;
- e) Neovlašćeno nuđenje, prodavanje ulaznica za sportsku priredbu u većoj količini ili po cijeni većoj od numerisane;
- f) Igranje i omogućavanje igranja hazardnih igara licu mlađem od 18 godina;
- g) Neovlašćeno prikupljanje dobrotvornih priloga.

Takođe, pored uvođenja naprijed opisanog člana koji bi regulisao vršenje pojedinih prekršaja u onlajn okruženju u cilju obezbjeđenja bolje zaštite ljudskih prava u smislu slobode javnog izražavanja, mišljenja smo da je potrebno izvršiti izmjene i dopune Zakona o javnom redu i miru Republike Srpske na način da se sadržina člana 2 dopuni definicijama nepristojnog i drskog ponašanja na sljedeći način:

„Neprijestojno ili drsko ponašanje, u smislu ovog zakona je ponašanje lica ili preduzimanje radnje na javnom mjestu, kojima se vrijeđaju shvatanja određene sredine, remete ustaljeni međuljudski odnosi i vrijeđa moral građana.”

²⁴ Više o tome vidjeti u: A. Ivanović, Studija mapiranja institucionalnog kršenja ljudskih prava u Bosni i Hercegovini, Univerzitet za poslovni inženjering i menadžment, Pravni fakultet u Lukavici i Asocijacija za demokratske inicijative, Istočno Sarajevo – Lukavica, 2021. str. 80 i 81.

„Bezobzirno ponašanje, u smislu ovog zakona, je ponašanje lica ili preduzimanje radnje na javnom mjestu, na način da se naročito ugrožava sigurnost građana, uništava ili oštećuje imovina.“

1.4. Neprecizno određivanje bića prekršaja „Svađa, vika, vriska i nepristojno ponašanje” u prekršajnoj oblasti javni red i mir u Republici Srpskoj

Zakonom o javnom redu i miru Republike Srpske u članu 7 propisan je prekršaj „Svađa, vika, vriska i nepristojno ponašanje” koji vrši onaj: „...ko narušava javni red i mir svađom, vikom, vriskom, izvođenjem ili reprodukcijom muzičkih sadržaja ili tekstova, nošenjem ili isticanjem simbola, slika, crteža ili tekstova *nepristojnog, uvredljivog ili uznemiravajućeg sadržaja* i drugim nepristojnim ili drskim ponašanjem, osim ako se navedeno ne odnosi na javno iznešeno mišljenje o radu državnih organa, te drugih javnih organa i organizacija, kazniče se novčanom kaznom od 100,00 KM do 300,00 KM”.

Ovdje, najprije, treba naglasiti da prvobitni tekst prijedloga ovog prekršaja nije sadržao riječi koje se odnose na izuzetak („...osim ako se navedeno ne odnosi na izraženo mišljenje o radu državnih organa i drugih javnih organizacija...”) čime je prvobitni prijedlog bića ovog prekršaja u znatnijem obimu ograničavao pravo na slobodu izražavanja, dok je amandmanom, odnosno dodavanjem ovog dijela, isti znatno ublažen u smislu poštovanja prava na slobodu izražavanja. Međutim, i dalje se postavlja pitanje usklađenosti bića ovog prekršaja sa članom 10 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. Kao ono što vidimo sporno u ovoj odredbi jesu riječi „nepristojnog, uvredljivog ili uznemiravajućeg sadržaja”. Naime, mišljenja smo da su ove formulacije dosta neprecizne i daju prostor za široko tumačenje. Ovo pogotovo u multikonfesionalnom, multikulturalnom i multinacionalnom društvu, gdje nešto što je nepristojno, uvredljivo ili uznemiravajuće za jednu društvenu grupu, ne izaziva isto i kod druge društvene grupe. Pa se postavlja pitanje, kako će sud utvrditi šta to od simbola, slika, crteža ili tekstova u datom slučaju ima nepristojan, uvredljiv ili uznemiravajući sadržaj. Takođe, ovako neodređeno definisanje radnje prekršaja može da ima odvrćajući efekat u smislu da će se građani, a naročito umjetnici ili medijski radnici plašiti da objave neku sliku, crtež ili tekst iz straha da ne budu prekršajno gonjeni po ovom članu. U tom smislu napominjemo da izražavanje zaštićeno po članu 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama nije ograničeno na riječi, napisane ili izgovorene, već se odnosi i na slike, vizuelne prikaze, radnje i čak i kulturnu baštinu čiji je cilj da izraze neku ideju ili da predstavljaju neku informaciju.²⁵ Takođe, sud pruža posebnu zaštitu i satiričnom izražavanju. Prema stavu Evropskog suda za ljudska prava satira je oblik umjetničkog izražavanja i društvenog komentara i, zbog svojih inherentnih karakteristika pretjerivanja i prikazivanja iskrivljene stvarnosti, prirodno ima za cilj da provocira i agituje. Svako zadiranje u pravo umjetnika na takvo izražavanje mora se ispitati sa naročitom pažnjom. Shodno navedenom, mišljenja smo da neprecizno određivanje naprijed navedenih termina, može da stvori problem kod primjene norme kojom se propisuje ovaj prekršaj, te da oteža policiji i sudovima ispitivanje sa naročitom pažnjom i ovih oblika izražavanja koji su zaštićeni pravom na slobodu izražavanja. Takođe, mišljenja smo da nije imalo potrebe za uvođenjem ovih pojmova, jer pojmovi „nepristojnim ili drskim ponašanjem” pružaju sasvim dovoljnu zaštitu javnog reda i mira od ugrožavanja izražavanjima putem teksta, slika, crteža i sl. Svakako za pohvalu je izuzetak koji je unijet u drugi dio bića prekršaja, gdje se navodi da neće postojati prekršaj ako se to što je iznijeto ne odnosi na javno

²⁵ D. Bychawska-Siniarska, *Zaštita prava na slobodu izražavanja po evropskoj konvenciji o ljudskim pravima: priručnik za pravnike*, Savjet Evrope, 2019, str. 19.

iznešeno mišljenje o radu državnih organa, te drugih javnih organa i organizacija. S tim u vezi, mišljenja smo da bi i u kantonalnim zakonima o javnom redu i miru u Federaciji Bosne i Hercegovine, kao i Zakonu o javnom redu i miru Brčko distrikta BiH, kod sličnog prekršaja bilo sasvim opravdano unošenje ovakvog amandmana, jer je praksa postupanja policije i sudova pokazala, da u slučajevima gdje se iznijeta kritika odnosila na rad organa vlasti isti nisu primijenili odredbu člana 10 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i konstatovali da nema prekršaja, već inicirali prekršajni postupak, odnosno kažnjavali okrivljenog zbog takve kritike.

1.5. Neprecizna formulacija bića prekršaja „Vrijeđanje” u prekršajnoj oblasti javni red i mir u Republici Srpskoj

Zakonom o javnom redu i miru Republike Srpske u članu 8 propisan je prekršaj „Vrijeđanje” koji vrši onaj: *„...ko grubim vrijeđanjem drugog lica na političkoj, vjerskoj ili nacionalnoj osnovi ili drugim bezobzirnim ponašanjem izazove osjećanje fizičke ugroženosti ili uznemirenosti građana, kazniće se novčanom kaznom od 200,00 KM do 800,00 KM”*.

Ovdje je važno napomenuti da je prilikom donošenja izmjena ovog zakona 2015. godine od strane nevladinog sektora i brojnih međunarodnih organizacija kritikovano uvođenje ovog člana, prije svega zbog uvođenja kazne zatvora od 30 dana, koja je bila predviđena u prvobitnom prijedlogu odredbe ovog prekršaja, kao i zbog samog inkriminisanja vrijeđanja, koje po mišljenju mnogih nije dovoljno precizno određeno. Kao što možemo vidjeti iz citirane odredbe, kazna zatvora od 30 dana je eliminisana iz prijedloga i biće prekršaja je usvojeno bez nje. Takođe, ono što možemo vidjeti jeste neslaganje naziva ovog prekršaja sa radnjom istog. Naime, naziv prekršaja je „vrijeđanje”, dok se u biću prekršaja kao obilježje radnje pominje „grubo vrijeđanje drugog”. Izraz grubo vrijeđanje drugog nalazimo u kantonalnim zakonima o javnom redu i miru na nivou Federacije BiH, međutim za razliku od ovih zakona, kod kojih se traži da je grubo vrijeđanje drugog lica izvršeno na javnom mjestu i da je istim narušen javni red i mir, odnosno ugrožena sigurnost ljudi ili izazvan osjećaj fizičke ugroženosti, uznemirenosti ili negodovanja lica, kod prekršaja iz člana 8 Zakona o javnom redu i miru Republike Srpske nije navedeno da se grubo vrijeđanje mora dogoditi na javnom mjestu i da se njime narušava javni red i mir, već samo da je istim izazvan osjećaj fizičke ugroženosti ili uznemirenosti građana. Takođe, u Zakonu o javnom redu i miru Brčko distrikta BiH članom 9 propisan je prekršaj „Vrijeđanje”, koga čini onaj: *„...ko na javnom mjestu govorom, pisanjem, isticanjem obavještenja ili oglasa ili na drugi način vrijeđa ili omalovažava patriotska, nacionalna, vjerska, moralna ili osjećanja rasne pripadnosti građana”*. Na osnovu formulacije iz člana 8 Zakona o javnom redu i miru Republike Srpske, možemo zaključiti da i grubo vrijeđanje koje je izvršeno izvan javnog mjesta u smislu člana 2 stav 3 ovog zakona može biti sankcionisano ovim prekršajem. Takođe, članom 8 ovog zakona propisano je da grubo vrijeđanje treba da bude na političkoj, vjerskoj ili nacionalnoj osnovi, dok se kod sličnog prekršaja u kantonalnim zakonima o javnom redu i miru u Federaciji BiH propisuje da je potrebno sa stanovišta ovog prekršaja da se radi o grubom vrijeđanju drugog lica. Istina, ovi zakoni štite vrijeđanje vjerskih, nacionalnih, moralnih ili rasnih osjećanja, ali samo ako su ista izvršena na javnom mjestu. Takođe, na osnovu odredbe iz člana 9 Zakona o javnom redu i miru Brčko distrikta BiH, možemo uvidjeti da ovaj prekršaj štiti patriotska, nacionalna, vjerska, moralna osjećanja ili osjećanja rasne pripadnosti. Dakle, može se vidjeti da je u ovom pogledu zakonodavac u Republici Srpskoj dao prednost političkoj, nacionalnoj i vjerskoj osnovi, dok recimo nije

pomenuo rasnu ili neku drugu osnovu, dok kantonalni zakoni o javnom redu i miru u Federaciji BiH i Zakon o javnom redu i miru Brčko distrikta Bosne i Hercegovine ne pružaju zaštitu vrijeđanju političkih osjećanja. I dok je pružanje prekršajne zaštite vrijeđanju na nacionalnoj ili vjerskoj osnovi razumljivo, postavlja se pitanje društvene neophodnosti pružanja prekršajne zaštite grubom vrijeđanju na političkoj osnovi. Naime, problem kod ovog prekršaja je i taj što radnjom ovog prekršaja, u smislu grubog vrijeđanja nisu predviđeni nikakvi izuzeci, npr. u okviru političkih govora i rasprava ili u slučaju postojanja javnog interesa, a pored toga je i sama radnja prekršaja nedovoljno jasna i nedovoljno precizna te ostavlja previše prostora za proizvoljnu primjenu i ograničavanje slobode izražavanja. Napominjemo da prema praksi Evropskog suda za ljudska prava, član 10 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda štiti i informacije ili ideje koje vrijeđaju, šokiraju ili uznemiruju, te da je to u skladu sa zahtjevima pluralizma, tolerancije i širokumnosti bez kojih nema demokratskog društva. Nadalje, prema praksi Evropskog suda za ljudska prava kritike i oštre riječi upućene Vladi, političarima ili državnim organima, sudovi bi trebalo da takva ispoljavanja tolerišu u većoj mjeri, te da uspostave balans između časti datog političara ili predstavnika državnog organa i slobode štampe da izvještava o pitanjima od javnog interesa, odnosno slobode izražavanja pojedinaca kada time žele da podstaknu neku javnu raspravu, i da odluče šta je prioritet u demokratskom društvu. Naravno kada je kritikovanje prvenstveno usmjereno na vrijeđanje ili klevetanje političara, odnosno predstavnika državnog organa a da pri tom ne doprinosi javnoj raspravi o nekom pitanju od javnog interesa, zaštita koja se daje slobodi izražavanja može biti uža. U tom smislu, mišljenja smo da je ovaj prekršaj koji je propisan članom 8 Zakona o javnom redu i miru Republike Srpske u dobroj mjeri u suprotnosti sa standardima Evropskog suda za ljudska prava.

1.6. Krivično sankcionisanje za neovlašćeno posjedovanje radio ili televizijske stanice

Krivični zakon Federacije Bosne i Hercegovine²⁶ i Krivični zakon Brčko distrikta Bosne i Hercegovine²⁷ propisuju i krivično djelo Neovlašćeno posjedovanje ili ugrožavanje javnog reda putem radio ili televizijske stanice. U oba ova zakona ovo krivično djelo se nalazi u grupi krivičnih djela protiv javnog reda i pravnog saobraćaja.²⁸

U Krivičnom zakonu Federacije Bosne i Hercegovine članom 363 propisano je krivično djelo Neovlašćeno posjedovanje ili ugrožavanje javnog reda putem radio ili televizijske stanice. Osnovni oblik ovog djela glasi: „*Ko protivno propisima o sustavu veza posjeduje radio ili televizijsku stanicu ili radio i televizijsku stanicu koristi bez propisanog odobrenja, kaznit će se novčanom kaznom ili kaznom zatvora do jedne godine (član 363 stav 1).*” Kvalifikovani oblik ovog djela glasi: „*Ko grubo kršeći standarde profesionalnog ponašanja medija i novinara, koristi huškački ili govor mržnje ili govor koji očito poziva ili potiče na nasilje, narodnosne ili etničke sukobe i time dovede do ugrožavanja javnog reda ili mira, kaznit će se novčanom kaznom ili kaznom zatvora do tri godine (član 363 stav 2).*”

²⁶ Krivični zakon Federacije Bosne i Hercegovine („Sl. novine FBiH”, br. 36/2003, 21/2004 – ispr., 69/2004, 18/2005, 42/2010, 42/2011, 59/2014, 76/2014, 46/2016 i 75/2017).

²⁷ Krivični zakon Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Sl. glasnik Brčko distrikta BiH”, br. 19/2020 – prečišćen tekst).

²⁸ Lj. Filipović, Krivičnopravni aspekti govora mržnje na elektronskim medijima i na internetu, Fondacija centra za javno pravo, str. 17. Preuzeto dana 04.04.2022. godine sa sajta http://www.fcjp.ba/analize/Ljiljana_Filipovic_Krivicnopravni_aspekti_govora_mrnje_na_elektronskim_medijima_i_na_internetu.pdf.

Krivičnim Zakonom Brčko distrikta Bosne i Hercegovine članom 357 propisano je krivično djelo Neovlašteno posjedovanje ili ugrožavanje javnoga reda putem radio ili televizijske stanice. Osnovni oblik ovog djela glasi: „*Ko protivno propisima o sistemu veza posjeduje radio ili televizijsku stanicu ili radio i televizijsku stanicu koristi bez propisanoga odobrenja, kaznit će se novčanom kaznom ili kaznom zatvora do jedne godine (član 357 stav 1).*” Kvalifikovani oblik ovog djela glasi: „*Ko grubo kršeći standarde profesionalnoga ponašanja medija i novinara, koristi huškački ili govor mržnje ili govor koji očito poziva ili potiče na nasilje, narodne ili etničke sukobe i time dovede do ugrožavanja javnoga reda ili mira, kaznit će se novčanom kaznom ili kaznom zatvora do tri godine (član 357 stav 2).*”

Naprijed navedene odredbe sadrže, u stvari, dva potpuno različita oblika ovog krivičnog djela. U stavu 1 oba zakona, kao krivično djelo propisano je samo posjedovanje radio ili televizijske stanice protivno propisima o sistemu veza ili korištenja radio i televizijske stanice bez propisanog odobrenja,²⁹ dok je u stavu 2 oba zakona, kao biće krivičnog djela, propisan govor mržnje od strane novinara, urednika, vlasnika medija koji isti iznose putem radio ili televizijske stanice grubim kršenjem standarda profesionalnog ponašanja.

Kada je u pitanju stav 1 ovog krivičnog djela (u oba zakona), najprije treba istaći da ovakva inkriminacija ne postoji u Krivičnom zakoniku Republike Srpske. U smislu stava 1 ovog krivičnog djela (u oba zakona) radi se o krivičnom djelu koje je postojalo u krivičnom zakonodavstvu bivše Jugoslavije, a koje je danas izbrisano iz istog u većini zemalja koje su bile u sastavu ove društvene zajednice. Naravno, legitimni cilj da se propiše neki vid sankcionisanja za radnju iz stava 1 naprijed navedenih zakona, nije upitan ali je sa aspekta institucionalnog ugrožavanja prava na slobodu mišljenja upitna neophodnost u demokratskom društvu da se to uradi kroz odredbe krivičnog zakonodavstva. Naime, iz izvještaja koji su se bavili stanjima ljudskih prava u zemljama u okruženju može se vidjeti da je upravo ovo djelo u praksi korišćeno za procesuiranje nezavisnih elektronskih medija. S tim u vezi, mišljenja smo da postojanje ovog krivičnog djela nije opravdano u demokratskom društvu, a naročito što je za djelo iz stava 1 (u oba zakona) predviđena mogućnost izricanja kazne zatvora. Shodno navedenom, stojimo da je za emitovanje programa bez dozvole Regulatorne agencije za komunikacije Bosne i Hercegovine adekvatnije da isto bude propisano kao prekršaj za koji se odgovara u upravnom postupku, te za koji neće biti predviđena kazna zatvora.

Kada je u pitanju stav 2 naprijed navedenog krivičnog djela, mišljenja smo da je inkriminacija jednog specifičnog oblika govora mržnje, koji se iznosi putem medija, a od strane novinara, urednika ili vlasnika medija sasvim opravdan uprkos određenim zabrinutostima koje se od strane pravnih eksperata izjavljuju ovom krivičnom djelu,³⁰ kada je u pitanju formulacija bića i upotreba pojedinih izraza. Naime, formulacijom bića ovog djela zakonodavac je najprije ovom djelu dao blanketni karakter, jer mora da postoji grubo kršenje standarda profesionalnog ponašanja novinara i medija. Zatim, da bi djelo postojalo mora da se radi o huškačkom govoru ili govoru mržnje koji očito poziva ili podstiče na nasilje, narodne ili etničke sukobe. I na poslijetku da je usljed takvog ponašanja došlo i do ugrožavanja javnoga reda ili mira, što znači da je djelo posljedično određeno. U pogledu kvaliteta norme kojom je propisan stav 2, uprkos upotrebi nejasnih termina poput „huškačkog govora” ili „govora mržnje” mišljenja smo da ova formulacija ne predstavlja ograničenje prava na slobodu mišljenja i izražavanja, prije svega jer govor

²⁹ Lj. Filipović, *op. cit.*, str. 17.

³⁰ Više o tim zamjerkama vidjeti u *Ibid* str. 18-19.

mržnje ne uživa zaštitu u smislu člana 10 stav 2 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. Sa druge strane, djelo je posljedično određeno, što ostavlja veoma malo prostora da neko bude krivično sankcionisan za iznošenje govora koji sadrži uvredljiv ili šokirajući sadržaj, ukoliko to nije dovelo do ugrožavanja javnog reda ili mira (osim ako tom radnjom nije ostvareno biće nekog drugog krivičnog djela). Svakako bilo bi dobro da se u značenju izraza daju definicije „huškačkog govora” odnosno „govora mržnje”. Takođe, mišljenja smo da je kod ovog krivičnog djela zakonodavac mogao da podigne nivo društvene opasnosti u smislu posljedice, na način da je za postojanje ovog djela došlo do ugrožavanja javnog reda ili mira u većem obimu. Na ovaj način bi se dodatno suzio prostor da neadekvatnom primjenom ove odredbe u praksi bude kažnjen novinar za iznošenje nekih stavova koji su izazvali samo negodovanje određenog dijela javnosti, ali ne i ozbiljno ugrožavanje javnog reda ili mira.

S tim u vezi predlažemo brisanje stava 1 ovog člana u oba zakona, te izmjenu samog naziva krivičnog djela na način da on više odgovara radnji iz stava 2 ovog člana. Pored ovog, rješenje bi moglo da se ogleda u tome da se i stav 2 ovog člana izbriše iz dva naprijed navedena zakona, te da se u ista primijeni model iz Krivičnog zakona Republike Srpske³¹ u kome je iznošenje govora mržnje putem medija (radija, televizije ali i interneta i društvenih mreža) inkorporirano u biće krivičnog djela Javno izazivanje i podsticanje nasilja i mržnje iz člana 359.³²

1.7. Krivično sankcionisanje za povredu ugleda entiteta Republike Srpske

Sloboda izražavanja se može ograničiti i kako bi se zaštitio ugled drugog lica. Krivični zakon Republike Srpske predviđa krivično djelo Povreda ugleda Republike Srpske i njenih naroda (član 280a). U stavu 1 ovog člana propisano je:

„ (1) Ko javno izloži poruzi, preziru ili grubom omalovažavanju Republiku Srpsku, njenu zastavu, grb, amblem ili himnu kazniće se kaznom zatvora do tri godine.”

(2) Ako je djelo iz stava 1 ovog člana izvršeno na način da se Republika Srpska označi kao agresorska ili genocidna tvorevina ili njeni narodi agresorskim ili genocidnim, učinilac će se kazniti kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina.”

Ovdje najprije treba istaći da se radi o krivičnom djelu koje sa sličnom formulacijom, u smislu povrede ugleda, zastava, grba, himne i sl. poznaju i krivična zakonodavstva pojedinih zemalja u okruženju poput Hrvatske,³³ Srbije,³⁴ Crne Gore.³⁵ Takođe, ovdje

³¹ Krivični zakon Republike Srpske („Sl. glasnik RS”, br. 64/2017, 104/2018 – odluka US, 15/2021 i 89/2021).

³² Članom 359 KZ Republike Srpske propisano je: „(1) Ko putem štampe, radija, televizije, kompjuterskog sistema ili društvene mreže, na javnom skupu ili javnom mjestu ili na drugi način javno poziva, izaziva ili podstiče ili učini dostupnim javnosti letke, slike ili neke druge materijale kojima se poziva na nasilje ili mržnju usmjerenu prema određenom licu ili grupama zbog njihove nacionalne, rasne, vjerske ili etničke pripadnosti, boje kože, pola, seksualno opredjeljenja, invaliditeta, rodnog identiteta, porijekla ili kakvih drugih osobina, kazniće se novčanom kaznom ili kaznom zatvora do tri godine; (2) Ako je djelo iz stava 1 ovog člana učinjeno prinudom, zlostavljanjem, ugrožavanjem sigurnosti, izlaganjem poruzi nacionalnih, etničkih ili vjerskih simbola, oštećenjem tuđih stvari, sknavljenjem spomenika, spomen-obilježja ili grobova, učinilac će se kazniti kaznom zatvora od jedne do pet godina; (3) Ako je usljed djela iz st. 1 i 2 ovog člana došlo do nereda, nasilja ili drugih teških posljedica za zajednički život naroda i ostalih koji žive u Republici Srpskoj, kazniće se kaznom zatvora od dvije do dvanaest godina; (4) Materijal i predmeti koji nose poruke iz stava 1 ovog člana, kao i sredstva za njihovu izradu, umnožavanje ili rasturanje, oduzeće se.”

³³ Kaznenim zakonom Hrvatske („NN”, 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21) u članu 349 propisano je krivično djelo Povreda ugleda Republike Hrvatske koje glasi: „Tko javno izvrngne

treba istaći da kada su u pitanju krivična zakonodavstva Srbije i Crne Gore ona predviđaju i nekažnjavanje za ovakva djela ako je učinilac izlaganje dao u okviru ozbiljne kritike u naučnom, književnom ili umjetničkom djelu, u izvršavanju službene dužnosti, novinarskog poziva, političke djelatnosti, u odbrani nekog prava ili zaštite opravdanih interesa, ako se iz načina izražavanja ili iz drugih okolnosti vidi da to nije učinio u namjeri omalovažavanja ili ako dokaže istinitost svog tvrđenja ili da je imao osnovanog razloga da povjeruje u istinitost onoga što je iznosio ili pronosio. Kada je u pitanju Republika Srpska, kao i Republika Hrvatska, ovakvi izuzeci od kažnjavanja za uvredu države, odnosno njenih simbola nisu predviđeni. Uprkos postojanju navedenih izuzetaka kada su u pitanju krivična zakonodavstva Srbije i Crne Gore, u smislu postojanja inkriminacije za uvredu države (domaće ili strane) i njenih simbola, ove odredbe nisu u punoj mjeri usklađene s međunarodnim standardima jer je Komisija za ljudska prava Organizacije Ujedinjenih Nacija posebno pozvala države da ukinu krivična djela uvrede države i njenih organa, koja su često poslužila nedemokratskim režimima za progon neistomišljenika.³⁶ Ovo je zbog toga, što prema odredbama međunarodnih konvencija koje propisuju razloge za ograničenje slobode izražavanja države ne mogu imati pravo na zaštitu časti i ugleda, jer su prava koja po svojoj prirodi pripadaju samo ljudima. Shodno navedenom stavu, predviđanje formulacije kojom se sankcioniše vrijeđanje Republike Srpske i njenih simbola nije u skladu sa međunarodnim standardima u smislu zaštite prava na slobodu mišljenja i izražavanja.

1.8. Nepostojanje adekvatnih zakonskih mehanizma za zaštitu branioca ljudskih prava i novinara u smislu nesmetanog uživanja prava na slobodu mišljenja i izražavanja

Kada je u pitanju sloboda mišljenja i izražavanja, najprije treba istaći da u smislu člana 10 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, zaštita se prije svega pruža tzv. političkom govoru, govoru koji ima za cilj da inicira raspravu po određenim pitanjima od javnog interesa. Ovakav govor praktikuju građani, kao individualci, zatim branioci ljudskih prava, odnosno aktivisti nevladinog sektora, novinari i političari. Ako pogledamo sa aspekta zastupljenosti ovih kategorija u započinjanju ili vođenju ovakvih

ruglu, preziru ili grubom omalovažavanju Republiku Hrvatsku, njezinu zastavu, grb ili himnu, kaznit će se kaznom zatvora do jedne godine.”

³⁴ Krivičnim zakonikom Republike Srbije („Sl. glasnik RS”, br. 85/2005, 88/2005 – ispr., 107/2005 – ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 i 35/2019) u članu 173 propisano je krivično djelo Povreda ugleda Srbije koje glasi: „Ko javno izloži poruzi Srbiju, njenu zastavu, grb ili himnu, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do tri mjeseca.” Pored ovoga, u članu 175 istog zakona, propisano je krivično djelo Povreda ugleda strane države ili međunarodne organizacije, koje glasi: „(1) Ko javno izloži poruzi stranu državu, njenu zastavu, grb ili himnu, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do tri mjeseca; (2) Kaznom iz stava 1 ovog člana kazniće se i ko javno izloži poruzi Organizaciju ujedinjenih nacija, Međunarodni crveni krst ili drugu međunarodnu organizaciju čija je Srbija član.”

³⁵ Krivičnim zakonom Crne Gore („Sl. list RCG”, br. 70/2003, 13/2004 – ispr. i 47/2006 i „Sl. list CG”, br. 40/2008, 25/2010, 32/2011, 64/2011 – dr. zakon, 40/2013, 56/2013 – ispr., 14/2015, 42/2015, 58/2015 – dr. zakon, 44/2017, 49/2018 i 3/2020) u članu 198 propisano je krivično djelo Povreda ugleda Crne Gore koje glasi: „Ko javno izloži poruzi Crnu Goru, njenu zastavu, grb ili himnu, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do jedne godine“. Pored ovoga u članu 200 propisano je krivično djelo Povreda ugleda strane države ili međunarodne organizacije koje glasi: „(1) Ko javno izloži poruzi stranu državu sa kojom Crna Gora ima diplomatske odnose, njenu zastavu, grb ili himnu, kazniće se novčanom kaznom od tri hiljade do deset hiljada evra; (2) Kaznom iz stava 1 ovog člana kazniće se i ko javno izloži poruzi Organizaciju ujedinjenih nacija, Međunarodni crveni krst ili drugu međunarodnu organizaciju čija je Crna Gora član.”

³⁶ Vidi zaključke Izvještaja specijalnog izvjestioca Komisije za ljudska prava UN-a za slobodu izražavanja, E/CN. 4/2000/63, paragraf 50.

rasprava, najmanje su zastupljeni sami građani, iako sa povećanjem korišćenja društvenih mreža, broj onih građana koji svojim govorom ili izražavanjem o pitanju nekih stvari od javnog interesa je sve veći. Međutim, i u tom broju, najveći broj takvih građana su oni pojedinci koji su aktivisti civilnog sektora ili nastupaju kao novinari lokalnih, regionalnih ili nacionalnih elektronskih portala. Sa druge strane u iznošenju ovakvog govora, odnosno započinjanju rasprava znatno su zastupljeniji javno opredijeljeni branioci ljudskih prava, odnosno aktivisti civilnog sektora i novinari, koji svojim tekstovima ili vijestima nastoje da informišu javnost o nekim pitanjima od javnog interesa, ili da ukažu na kršenje ili nedovoljnu zaštitu nekog ljudskog prava. Naravno, najviše su po pitanju iznošenja ovakvog govora, odnosno učešća u ovakvim raspravama zastupljeni političari, kojima je to i u opisu posla, ali oni uglavnom u tom govoru zastupaju stranu političke ideologije kojoj pripadaju, te je stoga zaštita javnog interesa kod njih u dobrom dijelu upitna. Dakle, gledajući sa aspekta interesa građana, branitelji ljudskih prava imaju veoma važnu ulogu u adresiranju pitanja ograničavanja ili ugrožavanja ljudskih prava. Takođe, predstavnici novinarske profesije, imaju ulogu nadzora i pozivanja na odgovornost institucija i pojedinaca iz organa vlasti. Radi se o tzv. modelu „psa čuvara” (eng. *watchdog*) koji podrazumijeva objektivno i kritički nastrojeno novinarsko izvještavanje. U tom smislu novinari koji unapređuju ljudska prava jesu branitelji ljudskih prava, bez obzira na status njihove akreditacije i mediji u kojima rade (štampani mediji, radio, televizija ili internet). Pored ovoga, šefovi država i vlada država članica OEBS-a su još 1994. godine usvojili dokument pod nazivom „Ka istinskom partnerstvu u novoj eri”, u kome su potvrdili da su ljudska prava i osnovne slobode, vladavina prava i demokratske institucije – temelj mira i bezbjednosti. Takođe su naglasili potrebu za zaštitom branitelja ljudskih prava.³⁷ Od tog perioda pa na ovamo u sklopu OSCE-a se insistira na većem stepenu zaštite branitelja ljudskih prava. Tako je 2012. godine u Dablinu donijeta tzv. „Dablinska deklaracija – Bezbjednost branitelja ljudskih prava: vrijeme je da OSCE djeluje”, koju su usvojili učesnici paralelne konferencije građanskog društva koja je održana 5. decembra 2012. godine, u ovom gradu. Prema navedenim i drugim dokumentima koji su usvojeni pod okriljem OSCE-a zauzet je stav da države ne mogu da jamče zaštitu osnovnih sloboda i ljudskih prava ukoliko su branitelji ljudskih prava (u šta se svrstavaju i novinari koji brane, odnosno unapređuju ljudska prava) bivaju progonjeni zbog svog rada. Ovo podrazumijeva, prije svega, stvaranje pravnog okvira u kome ove kategorije neće biti krivično gonjenje zbog svog rada, niti proizvoljno procesuirane u raznim sudskim postupcima, s jedne strane, ali i efikasnu zaštitu bezbjednosti branitelja ljudskih prava od napada i drugih oblika uznemiravanja, kako od same države, tako i od nedržavnih aktera, s druge strane. Dakle, svako krivično djelo počinjeno protiv branitelja ljudskih prava, uključujući novinare koji brane ljudska prava, moraju se bez odlaganja, efikasno i nezavisno istražiti na transparentan način, a odgovorni moraju biti dovedeni pred lice pravde.³⁸ Pored ovoga državama članicama OSCE-a se sugerše da bi trebalo da iznađu mehanizme koji će obezbijediti veću zaštitu branioca ljudskih prava zbog izraženog mišljenja. U tom smislu konstatujemo da, kada je u pitanju Bosna i Hercegovina, ovakvi mehanizmi nisu uspostavljeni, o čemu će biti nešto više riječi u daljem dijelu izvještaja.

1.8.1. Neusklađenost domaćeg krivičnog zakonodavstva sa međunarodnim standardima u smislu zaštite novinara od prijetnji, napada i pritiska

³⁷ Smjernice o zaštiti branitelja ljudskih prava (2015), OSCE/Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) Varšava, str. 9.

³⁸ *Ibid*, str. 13.

Kada je riječ o evropskim standardima o pitanju krivično-pravne zaštite novinara za ovo pitanje su relevantne preporuke Komiteta ministara Savjeta Evrope, kao i stavovi Evropske unije o ovom pitanju. Naime, Preporukom Komiteta ministara CM/Rec (2016) 4 Savjeta Evrope iz 2016. godine,³⁹ državama članicama Savjeta Evrope se nalaže da preispitaju domaće zakone i praksu koja se tiče zaštite novinara i njihove bezbjednosti, kako bi i zakoni i praksa bili u skladu sa opštim principima Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama. U ovoj preporuci se, kada je u pitanju sama bezbjednost novinara, između ostalog, državama nalaže da ispune određene obaveze o pitanju zaštite života novinara, tako što će kroz efikasne odredbe krivičnog prava preduzeti sve mjere zaštite novinara, imajući u vidu posebnu ranjivost novinara naročito pri izvještavanju o politički osjetljivim temama. Takođe, pitanje slobode izražavanja, kao jednog od osnovnih prava, predstavlja sastavni dio pregovaračkog poglavlja 23 za pristupanje Evropskoj uniji. U tom smislu na osnovu održanog eksplanatornog bilateralnog skriniga za ovo poglavlje u slučaju Republike Srbije, Evropska unija je objavila i Izvještaj o skriningu za ovo poglavlje, koji sadrži konkretne preporuke za unapređenje zakonodavstva i prakse u Republici Srbiji radi njihovog usklađivanja sa pravnim tekovinama Evropske unije. Jedna od preporuka iz ovog izvještaja o skriningu se odnosi i na osiguravanje zaštite novinara od prijetnji i nasilja. Na bazi ovih preporuka u Republici Srbiji je izrađen Akcioni plan za pregovaranje Poglavlja 23 koji je usvojen 2016. godine a koji, između ostalog, predviđa da će se efikasnija zaštita novinara postići kroz unapređenje preventivnih mjera koje se preduzimaju u zaštiti novinara. U tom smislu kao jedna od aktivnosti ovog plana propisana je analiza relevantnih odredaba Krivičnog zakonika u cilju ocjene potrebe za izmjenama i dopunama koje bi dovele do višeg nivoa zaštite novinara od prijetnji nasiljem. Na osnovu navedenih preporuka možemo zaključiti da evropski standardi nalažu analizu, izmjenu i dopunu odredaba krivičnog zakonodavstva kako bi se obezbijedila veća (u smislu generalne i specijalne prevencije) zaštita novinara od prijetnji i napada. Analizom krivičnog zakonodavstva u Bosni i Hercegovini utvrdili smo da domaći pravni okvir ne sadrži ovakve odredbe. Ovdje treba napomenuti da je od strane udruženja BiH novinari, kao i još nekih novinarskih udruženja podnijeta inicijativa za izmjene krivičnog zakonodavstva na svim nivoima, da se novinarima da status službenog lica, i da su urađeni prijedlozi. Takođe, ovakva inicijativa je 2019. godine podnijeta od strane Senadina Begića, zastupnika Socijaldemokratske partije (SDP) u Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine. Federalni zastupnici su na sjednici Predstavničkog doma Parlamenta FBiH, održanoj 12. aprila 2019. Godine, podržali inicijativu da se napadi na novinare tretiraju kao napadi na službena lica. Pored ovoga inicijativa je podnijeta i u Parlamentu Republike Srpske od strane Draška Stanivukovića ispred Partije demokratskog progresa (PDP), o čemu narodni poslanici tek treba da se izjasne.⁴⁰

Dakle, standardi SE, EU, OSCE/ODIHR nalažu da se prijetnja i napad na novinare uzima kao otežavajuća okolnost. Jedan od modela jeste dodjela novinarima status službenog lica, dok je drugi model izjednačavanje novinara sa licima koja obavljaju poslove od javnog značaja i njihovo eksplicitno navođenje kod kvalifikatornih oblika pojedinih krivičnih djela. U tu svrhu bi za rješenje ovog pitanja mogli da posluže modeli iz Republike Hrvatske ili Republike Srbije gdje se novinari tretiraju kao lica koja obavljaju poslove u oblasti javnog informisanja stavljena u isti rang sa licima koja obavljaju poslove

³⁹ Preporuka Komiteta ministara zemljama članicama o zaštiti novinarstva i bezbjednosti novinara i ostalih medijskih aktera CM/Rec (2016) 4 Savjeta Evrope od 13.04.2016. godine. Preuzeto dana 04.04.2022. godine sa sajta https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016809375b4.

⁴⁰ Preuzeto dana 08.04.2022. godine sa sajta <https://www.slobodnaevropa.org/a/novinari-bih-sluzbena-lica-zakon-inicijativa/29901188.html>.

od javnog značaja (profesori, ljekari i sl.). Ovdje treba napomenuti da je krivičnim zakonodavstvom Republike Hrvatske obezbijedena zaštita novinara samo kada su u pitanju prijetnje, dok je krivičnim zakonodavstvom Republike Srbije zaštita pružena i u pogledu napada.

U cilju sagledavanja primjera dobre prakse o pitanju rješavanja problema većeg nivoa krivično-pravne zaštite novinara u Bosni i Hercegovini, na ovom mjestu ćemo prikazati pojedina rješenja iz naprijed pomenutih zemalja.

Kaznenim zakonom Republike Hrvatske⁴¹ u članu 139 propisuje se krivično djelo „Prijetnja” koje u stavu 3 predviđa kvalifikatorni oblik koji glasi:

„Ako je kazneno djelo iz stavki 1 i 2 ovoga članka počinjeno prema službeno odgovornoj osobi u obavljanju javne ovlasti ili u vezi s njezinim radom ili položajem, *ili prema novinaru u vezi s njegovim poslom*, ili prema odvjetniku u obavljanju njegove djelatnosti, ili iz mržnje prema bliskoj osobi ili prema osobi posebno ranjivoj zbog njezine dobi, teže tjelesne ili duševne smetnje ili trudnoće, ili prema većem broju ljudi, ili ako je prouzročilo veću uznemirenost stanovništva, ili ako je osoba kojoj se prijeti dulje vrijeme stavljena u težak položaj, počinitelj će se kazniti kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina”.

Krivičnim zakonikom Republike Srbije u članu 112 (Značenje izraza u ovom zakoniku) je u stavu 32 propisano da se:

„Poslom od javnog značaja smatra obavljanje profesije ili dužnosti koja ima povećan rizik za bezbjednost lica koje ga obavlja, a odnosi se na zanimanja koja su od značaja za *javno informisanje*, zdravlje ljudi, obrazovanje, javni prevoz, pravnu i stručnu pomoć pred sudskim i drugim državnim organima.”

Nadalje, u članu 138 kod krivičnog djela „Ugrožavanje sigurnosti” u stavu 3 se propisuje:

„Ko djelo iz stava 1 ovog člana učini prema predsjedniku Republike, narodnom poslaniku, predsjedniku Vlade, članovima Vlade, sudiji Ustavnog suda, sudiji, javnom tužiocu i zamjeniku javnog tužioca, advokatu, policijskom službeniku i licu *koje obavlja poslove od javnog značaja u oblasti informisanja u vezi sa poslovima koje obavlja*, kazniće se zatvorom od šest mjeseci do pet godina.”

Zatim, u članu 121 kod krivičnog djela „Teška tjelesna povreda” u stavu 6 propisano je: „Ako je djelo iz stava 1 ovog člana (teško tjelesno povređivanje drugog ili teško narušavanje zdravlja drugog, prim. aut.) učinjeno prema maloljetnom licu ili bremenitoj ženi ili *licu koje obavlja poslove od javnog značaja*, učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do osam godina, za djelo iz stava 2 ovog člana zatvorom od dvije do dvanaest godina, a za djelo iz stava 3 ovog člana zatvorom od pet do petnaest godina.”

Naposlijetku, u članu 114 kod krivičnog djela „Teško ubistvo” u stavu 8 propisano je da će se kazniti zatvorom od najmanje deset godina ili doživotnim zatvorom onaj: „...ko liši života lice koje obavlja *poslove od javnog značaja u vezi sa poslovima koje to lice obavlja*.”

Ovdje još treba napomenuti da je članom 1 Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika Republike Srbije iz 2021. godine⁴² predviđeno uvođenje nove kvalifikatorne okolnosti kod krivičnog djela prinude iz člana 135 Krivičnog zakonika, tako što se praktično sankcioniše i prinuđavanje novinara i drugog medijskog radnika (lice koje obavlja poslove iz oblasti javnog informisanja u vezi sa tim poslovima) da nešto učini ili

⁴¹ Kazneni zakon Republike Hrvatske („NN”, 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21).

⁴² Više o nacrtu zakona vidjeti na <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/221021/221021-vest13.html>. Preuzeto dana 05.04.2022. godine.

ne učini, i predviđa sankciju od 6 mjeseci do 5 godina zatvora. Takođe, članom 2 istog nacrtu je zakonska definicija krivičnog djela ugrožavanja sigurnosti iz člana 138 Krivičnog zakonika, na način da je pored prijetnje po život i tijelo, u biće krivičnog djela dodata i prijetnja po slobodu ili imovinu veće vrijednosti. Pored ovoga članom 3 izmijenjen je naziv krivičnog djela „Sprečavanja štampanja i rasturanja štampanih stvari i emitovanja programa”, na način da je u naziv dodata riječ i objavljivanje informacija. U sklopu ovog člana izmijenjena je i radnja djela iz stava 1 navedenog djela na način da je kao oblik izvršenja dodato i „neovlašćeno sprečavanje ili ometanje emitovanja radio ili televizijskog programa”. Pored ovoga, nacrt predviđa novi kvalifikovan oblik krivičnog djela „Sprečavanje štampanja i rasturanja štampanih stvari i emitovanja programa” iz člana 149 Krivičnog zakonika na način da je propisano kažnjavanje i onoga ko: „neovlašćeno spriječi ili ometa objavljivanje putem medija informacije od javnog značaja, ili ko zbog objavljivanja takve informacije ili mišljenja grubim vrijeđanjem ili zlostavljanjem drskim ili bezobzirnim ponašanjem značajno ugrozi spokojstvo lica koje je informaciju ili mišljenje objavilo”. U obrazloženju razloga za donošenje zakona navedeno je:

„Krivični zakonik Republike Srbije već sada pruža pojačanu krivičnopravnu zaštitu licima koja obavljaju poslove od javnog značaja u oblasti javnog informisanja. Međutim, i pored toga ima mjesta razmatranju potrebe da se nesmetano obavljanje poslova u oblasti javnog informisanja u još većoj mjeri obezbijedi i krivičnim pravom. Na tu potrebu ukazuje realnost u Republici Srbiji, u kojoj se krivično pravo i krivično pravosuđe u odnosu na neke slučajeve pokazuje kao nedovoljno efikasno.”

U traženju puta daljem jačanju krivičnopravne zaštite u oblasti javnog informisanja, načelno je prihvatljivije štititi neku djelatnost, odnosno društvenu vrijednost ili interes nego same nosioce te djelatnosti, s obzirom da su njihova dobra već zaštićena u znatnoj mjeri. Povećani rizik da njihova dobra budu ugrožena ili povrijeđena opravdavaju potrebu dodatne zaštite djelatnosti koju obavljaju, čime se posredno dodatno štiti i njihova ličnost, odnosno njihova dobra koja su ugrožena u vezi sa obavljanjem te djelatnosti.

U tom smislu, izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika, a u cilju pružanja intenzivnije krivičnopravne zaštite slobode javnog izražavanja i slobode medija (kao legitimnih objekata krivičnopravne zaštite), vrši se preciziranjem i proširivanjem kriminalne zone kod već postojećih inkriminacija krivičnih djela.

Iz navedenih razloga, a imajući u vidu probleme u primjeni i ispoljene pojavne oblike napada i ugrožavanja nosilaca javnog informisanja, predlažu se izmjene i dopune Krivičnog zakonika kod tri postojeća krivična djela. To su: krivično djelo prinude, krivično djelo ugrožavanja sigurnosti i krivično djelo sprečavanja štampanja i rasturanja štampanih stvari i emitovanja programa. Shodno navedenom, članom 1 Nacrtu zakona vrši se dopuna stava 2 člana 135 Krivičnog zakonika, na taj način što se proširuju kvalifikatorne okolnosti kod krivičnog djela prinude, ako je osnovni oblik tog krivičnog djela učinjen prema licu koje obavlja poslove od javnog značaja. Razlog za ovu dopunu je u tome što prinuđivanje nekoga da vrši ili ne vrši posao od javnog značaja, uključujući i oblast javnog informisanja, osim što povređuje slobodu odlučivanja pojedinca, uključuje i oblast javnog informisanja, što svakako opravdava i propisivanje strože kazne. Propisivanje ove okolnosti kao kvalifikatorne, obavezno vodi i strožem kažnjavanju, jer bi bilo isključeno izricanje novčane kazne, s obzirom da za osnovni oblik ovog krivičnog djela (stav 1) nije propisan posebni minimum zapriječene kazne zatvora.

U članu 2 Nacrtu zakona vrši se intervencija u stavu 1 člana 138 Krivičnog zakonika tako što se proširuju dobra pojedinca koja su ugrožena. Pored života i tijela osjećaj nesigurnosti kod nekog lica se može stvoriti i prijetnjom nekim drugim zlom (npr. prijetnja da će se zapaliti kuća, da će se nešto učiniti članu porodice ili sl.), zbog čega je opravdano ovakvo proširenje kod osnovnog oblika ovog krivičnog djela. Pored toga, ovo

proširenje važi i za najteži oblik ovog krivičnog djela (stav 3), s obzirom da je pasivni subjekat kod tog oblika, između ostalog, i lice koje obavlja poslove od javnog značaja u oblasti javnog informisanja.

Članom 3 Nacrta zakona mijenja se član 149 Krivičnog zakonika. Izmjena se sastoji u tome što se proširuje naziv krivičnog djela (sprečavanje štampanja i raturanja štampanih stvari i emitovanje programa) i na sprečavanje objavljivanja informacije, jer ne postoji opravdanje da se postojeće krivično djelo ne proširi i na sprečavanje informacija od javnog značaja.

Pored toga, predloženom izmjenom sadašnji st. 1 i 3 postojećeg člana 149 Krivičnog zakonika se objedinjuju, s obzirom da je predviđena ista zapriječena kazna.

Novinu predstavlja predloženi stav 2 ovog člana, koji su sebi sadrži dvije inkriminacije. U prvom slučaju to bi bilo neovlašćeno sprečavanje ili ometanje objavljivanja putem medija informacije od javnog značaja, dok se drugi novi oblik izvršenja ovog krivičnog djela preuzima zbog već objavljene informacije ili mišljenja. Predviđeno je da se drugi oblik vrši grubim vrijeđanjem ili zlostavljanjem, odnosno drskim ili bezobzirnim ponašanjem lica koje je informaciju ili mišljenje javno objavilo, čime se značajnije ugrožava njegovo spokojstvo. U predloženom zakonskom opisu ovog oblika krivičnog djela korišćeni su pojmovi i dijelovi zakonskog opisa krivičnog djela nasilničkog ponašanja (član 344 Krivičnog zakonika), zbog toga što su sudska praksa i teorija već zauzele odgovarajuće stavove u pogledu tumačenja tih pojmova. Osim „informacije” opis bića ovog krivičnog djela obuhvata i „mišljenje”, budući da postoji potreba šire zaštite slobode izražavanja, da su u praksi prisutni postupci prema autorima iznijetog mišljenja, kao i zbog činjenice da u sredstvima javnog informisanja svoja mišljenja iznose i oni koji nisu profesionalni novinari, pa se time dodatno štiti pravo građana na slobodu izražavanja.

Ovdje treba naglasiti da je nakon najavljenih dopuna člana 149 Krivičnog zakonika Republike Srbije došlo do rekacije dijela javnosti, koje su naročito eskalirale nakon objavljivanja teksta advokata Slobodana Beljanskog, koji smatra da bi predložene izmjene zapravo išle u smjeru uvođenja „otvorenog delikta”, kakav je nekada bio tzv. „delikt mišljenja, pogodan za neslućene zloupotrebe i usmjeren ka proizvoljnom gušenju svake slobodnije izražene kritike”. Nakon kritika u javnosti, javna rasprava o pitanju ovog nacrta je produžena do 02. decembra, i još uvijek nije najasnije kakav je status ovog dokumenta.⁴³

1.8.2. Nepostojanje mehanizama za efikasnije sprovođenje istraga i procesuiranja krivičnih djela izvršenih na štetu novinara

Svjesni problema neefikasnosti istraga protiv napadača na novinare, Organizacija ujedinjenih nacija je usvojila Rezoluciju 2013. godine koja poziva države članice da obezbijede zaštitu novinara i efektivne istrage.⁴⁴ Naprijed pomenutom Preporukom Komiteta ministara CM/Rec (2016) 4 Savjeta Evrope iz 2016. godine se nalaže državama članicama da obezbijede efektivne istrage, sprovedene od strane nezavisnih, nepristrasnih i objektivnih državnih organa. Takođe je navedeno da ako država ne može da privede pravdi lica koja izvrše napad na novinare, onda mora ustanoviti specijalizovano tijelo koje će sprovesti istragu. Pored ovoga u preporuci stoji, da kada god postoje žrtve (u smislu novinara kao žrtve krivičnog djela, prim. aut.) država je dužna da sprovodi efektivnu i nezavisnu istragu i da učini sve što je u njenoj moći kako bi identifikovala i kaznila

⁴³ Ljudska prava u Srbiji 2021: pravo, praksa i međunarodni standardi ljudskih prava [urednik Dušan Pokuševski], Beogradski centar za ljudska prava, 2022, str. 110.

⁴⁴ Preuzeto 05.04.2022. godine sa sajta http://www.inter-justice.org/pdf/Sejal_Parmar_Protection_and_Safety_of_Journalists.pdf.

napadače. U skladu sa naprijed navedenim jedna od čestih zamjerki koja se izjavjuje državama u izvještajima međunarodnih organizacija o pitanju zaštite ljudskih prava, a gdje je istaknuta i Bosna i Hercegovina jeste neefikasnost istraga krivičnih djela izvršenih na štetu novinara.⁴⁵ Ovdje se posebno ističu slučajevi poput prijetnje smrću novinaru televizije *NI* Nikoli Vučiću, iz maja mjeseca 2020. godine,⁴⁶ zatim prijetnji smrću upućenih urednici portala *e-Trafika* Vanji Stokić takođe iz maja mjeseca 2020. godine.⁴⁷ Problem kod naprijed navedenih slučajeva jeste sporo i neefikasno procesuiranje prijetnji upućenih novinarima što, kako to ističe i direktor mreže *SafeJournalist* Dragan Sekulovski između ostalog i do: „...utišavanja kritičkih glasova i sloboda mišljenja, ne samo u novinarskoj zajednici već i u bosanskohercegovačkom društvu u cjelini”.⁴⁸

U sklopu udruženja „BH Novinari” kao domaće, bosanskohercegovačke institucije za podršku i pomoć novinarima u ostvarivanju njihovih svakodnevnih poslova, kao i u zaštiti njihovih prava i sloboda djeluje Linija za pomoć novinarima.⁴⁹ Linija za pomoć novinarima je u 2021. godini zabilježila 71 slučaj kršenja novinarskih prava i medijskih sloboda u BiH. Prijavljena su tri fizička napada na novinare i uposlenike u medijima, šest napada i prijetnji medijskim kućama, te 17 prijetnji smrću novinarima, te verbalnih i drugih oblika prijetnji i političkih pritisaka na novinare i medije.⁵⁰

Uzevši u obzir naprijed navedenu preporuku Komiteta ministara Savjeta Evrope, kao i primjere dobre prakse u smislu izrade akcionih planova za ispunjenje standarda iz pregovaračkog poglavlja 23 na primjeru Republike Srbije,⁵¹ možemo zaključiti da je u Bosni i Hercegovini potrebno uspostaviti efikasne mehanizme za sprovođenje istraga i procesuiranje krivičnih djela izvršenih na štetu novinara. Na osnovu istraživanja sprovedenog iz otvorenih izvora, kao i putem razgovora sa predstavnicima pojedinih institucija, nismo došli do podataka da ovakvi mehanizmi postoje u Bosni i Hercegovini. S tim u vezi, ovi mehanizmi se mogu uspostaviti kroz sljedeće aktivnosti poput:

- donošenja smjernica, internih procedura, obaveznih upustava i sl., kako bi se ubrzalo prikupljanje obavještenja, istraživanja i procesuiranja ovakvih slučajeva;

- formiranje komisija za razmatranje činjenica do kojih se došlo u istragama koje su vođene povodom napada na novinare;

- izrade i potpisivanja sporazuma između javnih tužilaštva i ministarstava unutrašnjih poslova kojim će biti propisano kao prioritetno postupanje u istragama prijetnji i nasilja nad novinarima u cilju unapređenja istraga o napadima na novinare i krivično gonjenje izvršilaca napada;

- uspostavljanja sistema preventivnih mjera koje se preduzimaju sa ciljem zaštite novinara od prijetnji nasiljem, kroz npr. analizu rizika ugroženosti novinara, u saradnji sa novinarskim udruženjima, zatim praćenjem stanja u pisanim i elektronskim medijima u cilju utvrđivanja rizika ugroženosti bezbjednosti novinara;

⁴⁵ Više o tome vidjeti na: <https://nuns.rs/mreza-safejournalists-solidarnost-novinaru-u-regionu-kljuc-za-promjene/>. Preuzeto 28.04.2022. godine.

⁴⁶ Više o ovom slučaju vidjeti na: <https://ba.n1info.com/vijesti/slucaj-hajke-na-reportera-n1-evidentiran-u-izvjescu-state-departmenta/>. Preuzeto 03.04.2022. godine.

⁴⁷ Više o ovom slučaju vidjeti na: <https://www.cenzolovka.rs/region/bih-policija-odmah-da-reaguje-kada-se-preti-novinarima/>. Preuzeto 04.04.2022. godine.

⁴⁸ Preuzeto 04.04.2022. godine sa sajta <https://rs.n1info.com/region/novinari-n1-bih-amir-zukic-i-nikola-vucic-na-meti-napada-na-internetu/>.

⁴⁹ Više o tome na <https://bhnovinari.ba/bs/linija-za-pomoc/>. Preuzeto 04.04.2022. godine.

⁵⁰ Preuzeto 04.05.2022. godine sa sajta <https://www.slobodnaevropa.org/a/bih--novinari-prijetnje-pritisci/31832275.html>.

⁵¹ Više o tome vidjeti na: <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/4540/Zastita%20novinara%20-%20prikaz%20uporedne%20prakse%20i%20preporuke%20za%20Srbiju.pdf>. Preuzeto 05.04.2022. godine.

- izrade i potpisivanja sporazuma o saradnji između javnih tužilaštava i ministarstava unutrašnjih poslova sa udruženjima novinara u cilju uspostavljanja većeg stepena zaštite bezbjednosti novinara (uspostavljanje kontakt tačaka, informisanje o događajima koji nemaju obilježja krivičnog djela, identifikacija određenih problema, davanje preporuka i sl.).⁵²

2. SLOBODA MIRNOG OKUPLJANJA

Član 11 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama (Sloboda okupljanja i udruživanja) propisuje da:

„(1) Svako ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja s drugima, uključujući pravo da osniva sindikat i pristupi mu radi zaštite svojih interesa;

(2) Za vršenje ovih prava ne smiju se postavljati nikakva ograničenja, osim onih koja su propisana zakonom i neophodna u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbjednosti ili javne bezbjednosti, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih. Ovim se članom ne sprečava zakonito ograničavanje vršenja ovih prava pripadnicima oružanih snaga, policije ili državne uprave.”

Ograničenja prava na slobodu mirnog okupljanja sadržana su u odredbama zakona o javnim/mirnim okupljanjima u Bosni i Hercegovini koje odstupaju od međunarodnih standarda i koje svojim formulacijama sužavaju prostor za nesmetano uživanje ovog prava. Takođe, u ovim zakonima postoje nedostaci u smislu da određena pitanja kojima se obezbjeđuje adekvatan nivo zaštite ovog ljudskog prava uopšte nisu sadržana u odredbama ovih zakona. U narednom dijelu izvještaja biće prikazane odredbe koje imaju ograničavajući efekat na ostvarenje ovog prava, kao i pitanja koja bi trebala da budu riješena odredbama ove zakonske oblasti.

2.1. Ograničavajući karakter uvodnih odredbi zakona o javnim okupljanjima

U zakonima o javnim okupljanjima na svim nivoima u Bosni i Hercegovini (osim u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine) uvodne odredbe u kojima se određuje predmet zakona u najvećem broju slučajeva imaju ograničavajući pristup jer koriste formulacije poput „ovim zakonom se regulišu/uređuju javna okupljanja”, „način organizovanja mirnih okupljanja”. Ovakve formulacije ne bi trebalo da se koriste u zakonu jer međunarodni standardi o slobodi mirnog okupljanja traže da bi cilj zakonodavstva trebalo da bude omogućavanje i zaštita slobode mirnog okupljanja, te da se ograničenja ovog prava mogu nametati samo ako je to zaista neophodno.

Zakonom o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona⁵³ u članu 1 propisano je: „Ovim Zakonom uređuje se način ostvarivanja i utvrđuju ograničenja Ustavom zagarantovane slobode javnog okupljanja građana na području Unsko-sanskog kantona, radi javnog izražavanja političkih, socijalnih i drugih uvjerenja i interesa, način organizovanja mirnog okupljanja i javnog protesta, javne priredbe i drugog oblika okupljanja.”

Zakonom o javnom okupljanju Posavskog kantona⁵⁴ u članu 1 propisano je: „Ovim Zakonom uređuju se javna okupljanja građana na području Županije Posavske radi

⁵² Više o primjeru dobre prakse potpisivanja ovakvog sporazuma vidjeti na <http://www.rjt.gov.rs/sr/bezbednost-novinarar>. Preuzeto 05.04.2022. godine.

⁵³ Zakon o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona („Službene novine USK”, broj 8/10).

⁵⁴ Zakon o javnom okupljanju Posavskog kantona („Narodne novine Županije Posavske”, 2/16).

javnog izražavanja političkih, socijalnih i drugih uvjerenja i interesa, *način organiziranja mirnih okupljanja* i javnih prosvjeda, javnih priredbi i drugih oblika okupljanja (stav 1). Javna okupljanja građana su slobodna i ostvaruju se na način propisan ovim Zakonom (stav 2).”

Zakonom o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona⁵⁵ u članu 1 propisano je: „Ovim Zakonom *uređuje se pravo i način organizovanja javnog okupljanja* građana na području Tuzlanskog kantona (stav 1). Javna okupljanja građana su slobodna i ostvaruju se na način propisan ovim Zakonom (stav 2).”

Zakonom o javnom okupljanju Zeničko-dobojskog kantona⁵⁶ u članu 1 propisano je: „Ovim Zakonom *uređuje se pravo i način organizovanja javnog okupljanja* građana na području Zeničko-dobojskog kantona (stav 1). Javna okupljanja građana su slobodna i ostvaruju se na način propisan ovim Zakonom (stav 2).”

Zakon o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona⁵⁷ u članu 1 propisuje: „Ovim zakonom *uređuje se način ostvarivanja prava građana na mirno okupljanje* i javni protest; pojam javnog okupljanja, procedura prijavljivanja javnog okupljanja; uslovi pod kojima se može zabraniti javno okupljanje; prava i obaveze organizatora i voditelja javnog okupljanja; organi nadležni za provođenje ovog zakona i druga pitanja od značaja za *uređivanje pitanja javnog okupljanja* na teritoriji Bosansko-podrinjskog kantona Gorazde.”

Zakon o javnim okupljanjima Srednjobosanskog kantona⁵⁸ u članu 1 propisuje: „*Način ostvarivanja ustavom zajemčene slobode zbora i drugoj javnog okupljanja, uređuje se ovim zakonom* (stav 1). Sloboda organiziranja i održavanja javnih okupljanja može se ograničiti samo u slučajevima predviđenim ovim zakonom (stav 2).”

Zakon o javnom okupljanju Hercegovačko-neretvanskog kantona⁵⁹ u članu 1 propisuje: „Građani imaju pravo na mirno okupljanje i javni prosvjed (u daljem tekstu: javno okupljanje) pod uvjetima propisanim Zakonom o javnom okupljanju (u daljem tekstu: Zakon).”

Zakon o javnom okupljanju Zapadno-hercegovačkog kantona⁶⁰ u članu 1 propisuje: „Ovim Zakonom *uređuju se javna okupljanja građana* na području županije Zapadno-hercegovačke radi javnog izražavanja političkih, socijalnih i drugih uvjerenja i interesa, *način organiziranja mirnih okupljanja i javnih protesta, javnih piredbi i drugih oblika okupljanja* (stav 1). Javna okupljanja građana su slobodna i ostvaruju se na način propisan ovim Zakonom (stav 2).”

Zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo⁶¹ u članu 1 propisuje: „Ovim Zakonom *uređuju se javna okupljanja građana na području Kantona Sarajevo* radi javnog izražavanja političkih, socijalnih i drugih uvjerenja i interesa, *način organizovanja mirnih okupljanja i javnih protesta, javnih priredbi i drugih oblika okupljanja* (stav 1). Javna okupljanja građana su slobodna i ostvaruju se na način propisan ovim Zakonom (stav 2).”

⁵⁵ Zakon o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona („Službene novine TK”, broj 1/12 i 11/15).

⁵⁶ Zakon o javnom okupljanju Zeničko-dobojskog kantona („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona”, broj 10/16).

⁵⁷ Zakon o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona („Službene novine Bosansko-podrinjskog kantona”, 5/03, 9/14.).

⁵⁸ Zakon o javnom okupljanju Srednjobosanskog kantona („Službene novine Srednjobosanskog kantona”, broj 15/00, 4/05).

⁵⁹ Zakon o javnom okupljanju Hercegovačko-neretvanskog kantona („Službene novine Hercegovačko-neretvanskog kantona”, 4/00).

⁶⁰ Zakon o javnom okupljanju Zapadno-hercegovačkog kantona („Narodne novine Zapadnohercegovačke županije”, 5/15).

⁶¹ Zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo („Službene novine Kantona Sarajevo”, broj 32/09 i 11/11).

Nacrt zakona o mirnim javnim okupljanjima na prostoru Kantona Sarajevo⁶² u članu 1 (Predmet) propisuje: „Ovim zakonom se *uređuju mirna javna okupljanja i javni protesti (u daljem tekstu: mirna okupljanja) na području Kantona Sarajevo.*” Dok se u članu 2 (Svrha) propisuje: „Ovim zakonom se omogućava, podržava i štiti sloboda javnog okupljanja na području Kantona Sarajevo.”

Zakon o javnom okupljanju Kantona 10⁶³ u članu 1 propisuje: „Ovim zakonom *uređuju se javna okupljanja građana na području Hercegbosanske županije* radi javnog izražavanja političkih, socijalnih i drugih uvjerenja i interesa, način organiziranja mirnih okupljanja i javnih prosvjeda, javnih priredbi i drugih oblika okupljanja (stav 1). Javna okupljanja građana su slobodna i ostvaruju se na način propisan ovim Zakonom (stav 2).”

Prednacrt Zakona o javnom okupljanju Federacije Bosne i Hercegovine⁶⁴ u članu 1 propisuje: „Ovim zakonom *uređuju se sva javna okupljanja radi javnog izražavanja političkih, socijalnih i drugih uvjerenja i interesa, način organizovanja mirnih okupljanja i javnih protesta, javnih priredbi i drugih oblika okupljanja* (u daljem tekstu: okupljanja) na teritoriji Federaciji BiH (stav 1). Sukladno ovom zakonu svako ima pravo organizirati javno okupljanje i u njemu učestvovati pri tome poštujući ljudska, etnička, vjerska, nacionalna i sva druga prava koja su propisana međunarodnim konvencijama, kodeksima kao i domaćim zakonima i drugim aktima (stav 2).”

Zakonom o javnom okupljanju Republike Srpske⁶⁵ u članu 1 propisano je: „Ovim zakonom *uređuju se javna okupljanja građana radi javnog izražavanja političkih, socijalnih i drugih uvjerenja i interesa, način organizovanja mirnih okupljanja i javnih protesta, javne priredbe i drugi javni skupovi koji su slobodni i ostaruju se na način propisan ovim zakonom.*”

Nacrtom Zakona o javnom okupljanju Republike Srpske⁶⁶ u članu 1 propisano je: „Ovim zakonom *uređuje se način ostvarivanja Ustavom zagaranovanog prava javnog okupljanja građana*, radi javnog izražavanja političkih, socijalnih i drugih uvjerenja i interesa, način organizovanja mirnih okupljanja i javnih protesta, javnih priredbi i drugih oblika okupljanja”. U članu 2 ovog nacrta propisano je: „Javna okupljanja su slobodna i ostvaruju se na način propisan ovim zakonom”.

Ovdje treba naglasiti da izuzetak u ovom pogledu predstavlja Zakon o javnom okupljanju Hercegovačko-neretvanskog kantona, koji propisuje u članu 1 da: „...*građani imaju pravo na mirno okupljanje pod uvjetima propisanim ovim zakonom*”.

Dakle, potrebno je u svim zakonima koji imaju formulacije poput „*ovim zakonom se regulišu/uređuju javna okupljanja*”, „*način organizovanja mirnih okupljanja*” iste izmijeniti tako da one nemaju ovaj organičavajući karakter.

U tom pogledu jedna opcija bi bila rješenje koje je primijenjeno u Zakonu o javnom okupljanju Hercegovačko-neretvanskog kantona, gdje u članu jedan nema ograničavajućih formulacija, već samo jedna opšta dispozicija koja nema ograničavajući karakter, osim

⁶² Nacrt zakona o mirnim javnim okupljanjima na području Kantona Sarajevo. Preuzeto 06.04.2022. godine sa sajta https://mup.ks.gov.ba/sites/mup.ks.gov.ba/files/nacrt_zakona_o_mirnim_javnim_okupljanjima_na_podrucju_kantona_sarajevo.pdf.

⁶³ Zakon o javnom okupljanju Kantona 10 („Narodne novine Hercegbosanske županije”, 8/14).

⁶⁴ Prednacrt zakona o javnom okupljanju Federacije Bosne i Hercegovine. Preuzeto 10.04.2022. godine sa sajta <http://www.fmup.gov.ba/files/Zakona%20o%20javnom%20okupljanju%20-%20Prednacrt.doc>.

⁶⁵ Zakon o javnom okupljanju Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 118/08).

⁶⁶ Nacrt zakona o javnom okupljanju Republike Srpske. Preuzeto 04.04.2022. godine sa sajta https://mup.vladars.net/zakoni/nacrt_cir/NACRT%20ZAKONA%20O%20JAVNOM%20OKUPLJANJU.pdf.

uslova propisanih zakonom („građani imaju pravo na mirno okupljanje pod uvjetima propisanim ovim zakonom”).

Druga opcija bi bilo rješenje koje je primijenjeno u Zakonu o mirnom okupljanju Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, koje je za nijansu u nomotehničkom smislu bolje rješenje u smislu olakšavajućeg pristupa ostvarenju prava na slobodu mirnog okupljanja. Naime, članom 1 (predmet) pomenutog zakona propisano je da:

„Ovim zakonom omogućava se, podržava i štiti sloboda mirnog okupljanja (u daljem tekstu: mirno okupljanje) na području Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Distrikt) pod uslovima propisanim ovim zakonom.”

Mišljenja smo da formulacija koju je upotrebio zakonodavac u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine kada je u pitanju propisivanje predmeta Zakona o mirnom okupljanju primjer je dobre prakse koji bi trebalo da slijede i ostali zakonodavci u Bosni i Hercegovini kada je u pitanju ova oblast.

2.2. Nepraviljenje razlike između javnih okupljanja koja se održavaju radi izražavanja nekih stavova ili interesa i drugih okupljanja koja imaju komercijalni karakter i nepostojanje jedinstvene definicije javnih okupljanja radi izražavanja stavova ili interesa

Gotovo svi zakoni o javnom okupljanju u Bosni i Hercegovini (osim Zakona o mirnom okupljanju Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i Nacrta zakona o mirnim javnim okupljanjima na području Kantona Sarajevo) predviđaju tri vrste okupljanja, dijeleći ih na:

- a) organizovana okupljanja građana koja se održavaju radi javnog izražavanja političkih, društvenih i drugih uvjerenja i interesa;
- b) svako drugo okupljanje organizovano radi ostvarivanja prihoda;
- c) okupljanja građana čija je svrha ostvarivanje državnih, vjerskih, humanitarnih, kulturno-umjetničkih, sportskih i drugih interesa, koja nemaju za cilj ostvarenje prihoda.

Zakonom o javnim okupljanjima Unsko-sanskog kantona, član 2 (Pojam i vrste javnih okupljanja) propisuje: „Javnim okupljanjem, u smislu ovog Zakona, smatra se organizovano okupljanje građana koje se održava na za to prikladnom prostoru (stav 1). Pod javnim okupljanjem smatra se:

- a) *mirno okupljanje i javni protest;*
- b) *javna priredba;*
- c) *drugi oblik okupljanja* (stav 2).

Pod *mirnim okupljanjem i javnim protestom* iz stava 2 tačka a) ovog člana podrazumijeva se organizovano okupljanje građana, koje se održava radi javnog izražavanja i promicanja političkih, socijalnih i drugih uvjerenja i interesa (stav 3). Pod *javnim priredbom* iz stava 2 tačka b) ovog člana podrazumijeva se okupljanje organizovano radi ostvarivanja prihoda u okviru registrovane djelatnosti koja, s obzirom na očekivani broj učesnika i prirodu javne priredbe, zahtijeva preduzimanje posebnih mjera sigurnosti (stav 4). Pod *drugim oblikom okupljanja* iz stava 2 tačka c) ovog člana podrazumijeva se okupljanje kojem je svrha ostvarivanje privrednih, vjerskih, kulturnih, humanitarnih, sportskih, zabavnih i drugih interesa koji nemaju za cilj ostvarivanje prihoda (stav 5).”

Zakonom o javnom okupljanju Posavskog kantona u članu 2 (Pojam i vrste javnog okupljanja) propisano je: „Javnim okupljanjem građana, u smislu ovog Zakona, smatra se svako organizirano okupljanje građana koje se održava na za to prikladnom prostoru (stav 1). Javna okupljanja (u daljem tekstu: javni skup), u smislu ovog Zakona su:

- a) *mirna okupljanja i javni prosvjedi;*
- b) *javne priredbe;*
- c) *drugi oblici okupljanja (stav 2).”*

Zakonom o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona u članu 2 (Pojam i vrste javnog okupljanja) propisano je: „Pod javnim okupljanjem građana, u smislu ovog Zakona, podrazumijevaju se *mirna okupljanja i javni protesti, javne priredbe i drugi oblici okupljanja građana* na prikladnom, otvorenom ili zatvorenom, prostoru.”

Zakonom o javnom okupljanju Zeničko-dobojskog kantona u članu 2 (Pojam i vrste javnog okupljanja) propisano je: „Pod javnim okupljanjem građana, u smislu ovog Zakona, podrazumijevaju se *mirna okupljanja i javni protesti, javne priredbe i drugi oblici okupljanja građana* na prikladnom, otvorenom ili zatvorenom prostoru.”

Zakon o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona u članu 2 stav 2 propisuje: „Pod javnim okupljanjem građana, u smislu ovog Zakona, podrazumijevaju se *protesti, povorke i druga slična javna okupljanja građana* na otvorenom ili u zatvorenom prostoru, organizovana u svrhu javnog izražavanja misli ili ostvarivanja političkih interesa građana, kao i javna okupljanja organizovana radi ostvarivanja zabavnih, kulturnih, vjerskih, sportskih ili drugih interesa građana (u daljem tekstu: priredbe).”

Zakon o javnom okupljanju Srednjobosanskog kantona u članu 2 propisuje: „Pod javnim okupljanjima podrazumijevaju se skupovi sazvani poradi ostvarivanja i ispoljavanja javnoga mišljenja pučanstva na javnome mjestu – zborovi, mitinzi, ulične povorke, protesti političkih stranaka i drugih organizacija na otvorenome prostoru (predizborni i drugi skupovi), razna predavanja, prikazivanje filmova, obelježavanje značajnih blagdana i dr. (u daljem tekstu: okupljanja), *kao i okupljanja koja se priređuju radi ostvarivanja kulturnih, zabavnih, vjerskih, humanitarnih, socijalnih, športskih i drugih potreba građana (u daljem tekstu: priredbe).”*

Zakon o javnom okupljanju Hercegovačko-neretvanskog kantona u članu 2 propisuje: „Javnim okupljanjem građana, u smislu ovog Zakona, smatraju se okupljanja na otvorenom ili zatvorenom prostoru, organizirana *poradi ostvarivanja zabavnih, kulturnih, vjerskih, humanitarnih, socijalnih, športskih ili drugih interesa građana*, te prosvjedi, ophodi, povorke i druga slična javna okupljanja, organizirana u svrhu javnog izražavanja ili ostvarivanja političkih interesa građana.”

Zakon o javnom okupljanju Zapadno-hercegovačkog kantona u članu 2 propisuje: „Javnim okupljanjem građana, u smislu ovog Zakona, smatra se svako organizirano okupljanje građana koje se održava na za to prikladnom prostoru (stav 1). Javna okupljanja (u daljem tekstu: javni skup), u smislu ovog Zakona, su:

- a) *mirna okupljanja i javni prosvjedi;*
- b) *javne priredbe;*
- c) *drugi oblici okupljanja.”*

Zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo u članu 2 propisuje: „Javnim okupljanjem građana, u smislu ovog Zakona, smatra se svako organizovano okupljanje građana koje se održava na za to prikladnom prostoru (stav 1). Javna okupljanja (u daljem tekstu: javni skup), u smislu ovog Zakona, su:

- a) *mirna okupljanja i javni protesti;*
- b) *javne priredbe;*

c) *drugi oblici okupljanja.*”

Zakon o javnom okupljanju Kantona 10 u članu 2 propisuje: „Javnim okupljanjem građana, u smislu ovog Zakona, smatra se svako organizirano okupljanje građana koje se održava na za to prikladnom otvorenom ili zatvorenom prostoru *poradi ostvarivanja zabavnih, kulturnih, vjerskih, humanitarnih, socijalnih, športskih ili drugih interesa građana*, te prosvjedi, ophodi, povorke i druga slična javna okupljanja organizirana u svrhu javnog izražavanja misli ili ostvarivanja političkih interesa građana (stav 1). Javna okupljanja (u daljem tekstu javni skup), u smislu ovog Zakona, su:

- a) *mirna okupljanja i javni prosvjedi;*
- b) *javne priredbe;*
- c) *drugi oblici okupljanja (stav 2).*”

Prednacrta Zakona o javnom okupljanju Federacije Bosne i Hercegovine u članu 2 propisuje: „Prema ovom Zakonu, javno okupljanje ima da se smatra svako okupljanje više od 20 osoba koji će svojim okupljanjem izražavati protest ili tražiti ostvarivanje i promovisanje svojih političkih, nacionalnih, socijalnih, vjerskih, kulturnih, humanitarnih i drugih prava i ciljeva koja postoje u savremenom demokratskom društvu. U članu 3 ovog zakona propisano je: „Okupljanjem, u smislu ovog zakona, smatraju se sva javna okupljanja građana, javni protesti, *priredbe, manifestacije kao i drugi oblici okupljanja.*”

Zakonom o javnom okupljanju Republike Srpske⁶⁷ u članu 2 propisano je: „Javnim okupljanjem u smislu ovog zakona smatra se svako organizovano okupljanje građana koje se održava na za to primjerenom prostoru (u daljem tekstu: javni skup).”

Nacrtom Zakona o javnom okupljanju Republike Srpske u članu 3 propisano je: „Javnim okupljanjem građana, u smislu ovog zakona, smatra se svako organizovano okupljanje građana koje se održava na za to primjerenom prostoru (stav 1). Javna okupljanja (u daljem tekstu: javni skup) u smislu ovog zakona su:

- a) *mirno okupljanje i javni protest;*
- b) *javna priredba;*
- c) *drugi javni skup (stav 2).*”

„Mirno okupljanje i javni protest iz stava 2 tačka 1) ovog člana je organizovano okupljanje građana koje se održava radi javnog nenasilnog izražavanja političkih, socijalnih i drugih uvjerenja i interesa (stav 3). *Javna priredba iz stava 2 tačka 2) ovog člana je okupljanje organizovano radi ostvarivanja prihoda u okviru registrovane djelatnosti, koja s obzirom na očekivani broj učesnika ili prirodu javnog skupa zahtijeva preduzimanje dodatnih mjera obezbjeđenja (član 4). Drugi javni skup iz stava 2 tačka 3) ovog člana je okupljanje čija je svrha ostvarivanje privrednih, vjerskih, kulturnih, humanitarnih, sportskih, zabavnih i drugih interesa, a koji nema za cilj ostvarivanje prihoda (stav 5).*”

Napominjemo da je Smjernicama o slobodi mirnog okupljanja iz 2019. godine, koje su izradile Venecijanska komisija i ODIHR, okupljanje definisano kao „*namjerno okupljanje određenog broja ljudi na javno pristupačnom mjestu u cilju zajedničkog izražavanja*”. Shodno navedenom, ne postoji legitimni osnov za pravljenje razlike između kategorija okupljanja navedenih pod tačkom a) i tačkom c), jer u oba slučaja ova okupljanja ispunjavaju element okupljanja u cilju zajedničkog izražavanja. S tim u vezi, obje ove kategorije uživaju zaštitu u smislu člana 11 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. Zatim, uzevši u obzir da je jedan od ključnih segmenata definicije javnog okupljanja koje uživa zaštitu pomenutim članom, i kao i odredbama drugih

⁶⁷ Zakon o javnom okupljanju („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 118/08).

međunarodnih konvencija, okupljanje „u cilju zajedničkog izražavanja”, onda se nameće logičan zaključak da skupovi koji su organizovani radi ostvarenja prihoda, a koji su u naprijed navedenoj podjeli navedeni pod tačkom b), i gdje bi mogli da se svrstaju sportska takmičenja ili koncerti, ne mogu se svrstati u prethodno pomenutu definiciju javnog okupljanja, jer ne ispunjava ovaj element (u cilju zajedničkog izražavanja). Samim tim, ovakvi vidovi okupljanja bi trebalo da budu uređeni posebnim zakonima, jer kada je u pitanju njihovo organizovanje, oni su podobni da budu podvrgnuti državnoj regulaciji, s obzirom da ne uživaju zaštitu u smislu slobode mirnog okupljanja. Ovdje treba još jednom napomenuti da je Skupština Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, jula mjeseca 2020. godine, usvojila novi Zakon o mirnom okupljanju, koji ne reguliše okupljanja radi ostvarivanja određenih prihoda. Skupština Brčko distrikta Bosne i Hercegovine je donijela zakon o javnim priredbama Brčko distrikta BiH, kojim je regulisan način organizovanja javnih priredbi na području Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. Takođe, krajem 2020. godine Ministarstvo unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo je na svojoj web stranici objavilo Nacrt zakona o mirnim javnim okupljanjima na području Kantona Sarajevo i Nacrt zakona o javnim priredbama i drugim oblicima okupljanja na području Kantona Sarajevo.⁶⁸

S tim u vezi kao rješenje ovog problema predlažemo regulisanje mirnih okupljanja građana koja se održavaju radi javnog izražavanja političkih, društvenih i drugih uvjerenja i interesa Zakonom o javnim/mirnim okupljanjima, dok bi okupljanja radi ostvarenja prihoda, odnosno takmičenja, koncerti ili priredbe trebalo regulisati zasebnim zakonom, npr. Zakonom o javnim priredbama. Kada je u pitanju definisanje javnih/mirnih okupljanja u cilju zajedničkog izražavanja predlažemo jedinstvenu definiciju:

„Javno/mirno okupljanje“ je namjerno i privremeno okupljanje lica na javnom mjestu na području *navesti područje (entitet, kanton)* radi izražavanja zajedničkog mišljenja i prenošenja zajedničkih poruka i stavova pod uslovima propisanim ovim zakonom.”

2.3. Nepoznavanje kategorije javnih okupljanja u pokretu

Zakoni o javnom okupljanju u Bosni i Hercegovini predviđaju okupljanje kroz statičnu formu, s tim da pojedini zakoni uopšte ne predviđaju javna okupljanja u pokretu.⁶⁹ Zakoni o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona, Srednjobosanskog kantona i Hercegovačko-neretvanskog kantona, ne predviđaju ovu formu javnog okupljanja. Shodno navedenom u Zakonima o javnim okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona, Srednjobosanskog kantona i Hercegovačko-neretvanskog kantona potrebno je propisati mogućnost održavanja javnog okupljanja u pokretu.

2.4. Određivanje javnih okupljanja u pokretu na ograničavajući način

Kada su u pitanju zakoni koji predviđaju javno okupljanje u pokretu u Bosni i Hercegovini, ono se u istima (osim u Zakonu o mirnom okupljanju Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i Nacrta zakona o mirnim javnim okupljanjima na području Kantona Sarajevo) definiše kao neprekinuto kretanje izuzev na mjestu polaska i završetka okupljanja u pokretu, što ima ograničavajući efekat jer su učesnici okupljanja ovakvim

⁶⁸ Golubović K., Išerić, H. (2021). Analiza Nacrta zakona o mirnim javnim okupljanjima na području Kantona Sarajevo: sloboda okupljanja između međunarodnih obaveza BiH i bosanskohercegovačke politike. Evropsko udruženje studenata prava Sarajevo. Sarajevo, str. 7.

⁶⁹ Mitrović, Lj., Džumhur, J., Jukić, N. (2020). *Specijalni izvještaj o pravu na slobodu mirnog okupljanja*. Institucija ombudsmana/ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine. Banja Luka, str. 25.

odredbama uslovljeni da moraju neprestano da se kreću od mjesta polaska do mjesta završetka.

Zakonom o javnim okupljanjima Unsko-sanskog kantona članom 5 (Javno okupljanje u pokretu) propisuje: „Ukoliko se javno okupljanje odvija kao kretanje učesnika javnog okupljanja na određenom prostoru (u daljem tekstu: javno okupljanje u pokretu), mora se prijaviti nadležnoj policijskoj upravi iz člana 7 stav 3 ovog Zakona (stav 1). Javno okupljanje u pokretu na prostoru iz člana 4 stav 2 ovog Zakona *može se odvijati samo neprekinutim kretanjem*, osim na mjestu polaska i završetka (stav 2).”

Zakonom o javnom okupljanju Posavskog kantona u članu 4 (Javni skup u pokretu) propisano je: „Javni skup se može prijaviti i odvijati kao kretanje sudionika javnog skupa na određenom prostoru (u daljem tekstu: javni skup u pokretu) (stav 1). Javni skup u pokretu na prostoru iz članka 3 stav (2) ovog Zakona *može se odvijati samo neprekinutim kretanjem*, osim na mjestu polaska i završetka (stav 2).”

Zakonom o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona u članu 4 (Javno okupljanje u pokretu) propisano je: „Javno okupljanje se može organizovati i odvijati kao kretanje učesnika javnog okupljanja na određenom prostoru (u daljem tekstu: javno okupljanje u pokretu) (stav 1). Javno okupljanje u pokretu, na prostoru iz člana 3 stav 2 ovog Zakona, *može se odvijati samo neprekinutim kretanjem*, i zadržavanjem na mjestu polaska i završetka (stav 2).”

Zakonom o javnom okupljanju Zeničko-dobojskog kantona u članu 4 (Javno okupljanje u pokretu) propisano je: „Javno okupljanje se može organizovati i odvijati kao kretanje učesnika javnog okupljanja na određenom prostoru (u daljem tekstu: javno okupljanje u pokretu) (stav 1). Javno okupljanje u pokretu, na prostoru iz člana 3 stav (2) ovog Zakona, *može se odvijati samo neprekinutim kretanjem* i zadržavanjem na mjestu polaska i završetka (stav 2).”

Zakon o javnom okupljanju Zapadno-hercegovačkog kantona u članu 4 (Javno okupljanje u pokretu) propisuje: „Javno okupljanje se može prijaviti i odvijati kao kretanje sudionika javnog okupljanja na određenom prostoru (u daljem tekstu: javno okupljanje u pokretu) (stav 1). Javno okupljanje u pokretu na prostoru iz člana 3 stav (2) ovog Zakona *može se odvijati samo neprekidnim kretanjem*, osim na mjestu polaska i završetka.”

Zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo u članu 4 (Javni skup u pokretu) propisuje: „Javni skup se može prijaviti i odvijati kao kretanje učesnika javnog skupa na određenom prostoru (u daljem tekstu: javni skup u pokretu) (stav 1). Javni skup u pokretu na prostoru iz člana 3 stav (2) ovog Zakona *može se odvijati samo neprekinutim kretanjem*, osim na mjestu polaska i završetka (stav 2).”

Zakon o javnom okupljanju Kantona 10 u članu 4 (Javni skup u pokretu) propisuje: „Javni skup se može prijaviti i odvijati kao kretanje sudionika javnog skupa na određenom prostoru (u daljem tekstu: javni skup u pokretu) (stav 1). Javni skup u pokretu na prostoru iz člana 3 stava 2 ovog Zakona *može se odvijati samo neprekinutim kretanjem*, osim na mjestu polaska i završetka (stav 2).”

Prednacrt Zakona o javnom okupljanju Federacije Bosne i Hercegovine u članu 7 propisuje (JAVNO OKUPLJANJE U POKRETU): „Javno okupljanje se može prijaviti i odvijati kao kretanje učesnika javnog okupljanja na određenom prostoru (u daljem tekstu: javno okupljanje u pokretu) (stav 1). *Javno okupljanje u pokretu može se odvijati samo neprekidnim kretanjem*, osim na mjestu polaska i završetka (stav 2).”

Zakonom o javnom okupljanju Republike Srpske u članu 4 propisano je: „Javni skup se može prijaviti i odvijati kao kretanje učesnika javnog skupa na određenom prostoru (u daljem tekstu: javni skup u pokretu) (stav 1). Javni skup u pokretu na prostoru iz člana 3

stav 2 ovog zakona *može se odvijati samo neprekinutim kretanjem*, osim na mjestu polaska i završetka (stav 2).”

Nacrtom Zakona o javnom okupljanju Republike Srpske u članu 5 propisano je: „Javni skup se može prijaviti i odvijati kao kretanje učesnika javnog skupa na određenom prostoru (u daljem tekstu: javni skup u pokretu) (stav 1). Javni skup u pokretu na prostoru iz člana 4 stav 2 ovog zakona *može se odvijati samo neprekinutim kretanjem*, osim na mjestu polaska i završetka (stav 2).”

Radi se o previše restriktivnoj formulaciji, koja bi trebalo da bude ukinuta jer je sasvim opravdano očekivati da će kod ovakvih skupova postojati potreba da se u nekom trenutku na svojoj ruti kretanja okupljeni građani zaustave, a ovakvom formulacijom su tog prava lišeni. S tim u vezi, kod zakona koji predviđaju javno okupljanje u pokretu, potrebno je izmijeniti definiciju ovog vida okupljanja, na način da ista ne bude restriktivna u smislu da zahtijeva neprekidno kretanje od mjesta polaska, do mjesta završetka okupljanja u pokretu.

Kao moguće rješenje može poslužiti model iz Zakona o mirnom okupljanju Brčko distrikta Bosne i Hercegovine koji u članu 2. stav 1. tačka a) (Definicije) propisuje definiciju mirnog javnog okupljanja na sljedeći način:

„Mirno okupljanje u pokretu je okupljanje na području Distrikta koje se odvija kretanjem učesnika u određenom prostoru i kretanjem i zaustavljanjem učesnika na određenim mjestima između mjesta polaska i mjesta završetka kretanja.”

Takođe tu je i rješenje iz Nacrta zakona o mirnim javnim okupljanjima na području Kantona Sarajevo koji u članu 3 stav 1 tačka d) (Značenje izraza) propisuje definiciju mirnog okupljanja na sljedeći način:

„Mirno okupljanje u pokretu je okupljanje na području Kantona Sarajevo koje se odvija kretanjem učesnika u određenom prostoru. Mirno okupljanje u pokretu može se odvijati kretanjem i kratkotrajnim zaustavljanjem učesnika na određenim mjestima između mjesta polaska i mjesta završetka kretanja.”

2.5. Nepoznavanje kategorije spontanog okupljanja

Spontano okupljanje, kao sposobnost da se mirno i u kratkom roku, spontano reaguje na neko pitanje, pojavu, događaj, govor, incident ili drugo okupljanje je važan segment prava na slobodu mirnog okupljanja. S obzirom da se radi o spontanoj reakciji, koja je po pravilu isprovocirana nekim drugim događajem, opšteprihvaćeno je stanovište da se ovakav vid okupljanja ne prijavljuje unaprijed, upravo zbog njegove prirode i načina na koji do ovakvog okupljanja dolazi. Evropski sud za ljudska prava je u predmetu *Lašmankin i drugi protiv Rusije*,⁷⁰ zauzeo stav da iznenadna i spontana okupljanja uživaju zaštitu člana 11 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. Kada je u pitanju zakonski tretman spontanih okupljanja u Bosni i Hercegovini ovakav vid okupljanja nije predviđen u zakonima o javnim okupljanjima: Unsko-sanskog kantona, Srednjobosanskog kantona, Hercegovačko-neretvanskog kantona, Bosansko-podrinjskog kantona, aktuelni Zakon o javnom okupljanju Republike Srpske, kao ni nacrt novog Zakona o javnom okupljanju Republike Srpske.

Shodno navedenom kod naprijed navedenih zakona koji ne predviđaju ovaj vid okupljanja potrebno je izvršiti izmjene kako bi spontano okupljanje bilo propisano zakonom. U tom pogledu, predlažemo formulaciju spontanog okupljanja koja je

⁷⁰ Predmet *Lašmankin i drugi protiv Rusije*, 07.02.2017. godine.

predviđena Zakonom o mirnim okupljanjima Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, a koja je propisana članom 2 stav 1 tačka e) (Definicije), a koji ovaj vid okupljanja definiše na sljedeći način:

„Spontano mirno okupljanje“ je okupljanje lica na području Distrikta kao neposredan odgovor na određeni događaj u društvu.

Takođe, kao definicija spontanog okupljanja može poslužiti i formulacija iz Zakona o javnim okupljanjima Zapadno-hercegovačkog kantona koji u članu 8 stav 2 (Pojam mirnih okupljanja i javnih prosvjeda) propisuje da se: *„...pod mirnim okupljanjem podrazumijeva i svako neorganizirano, spontano okupljanje građana, koje se održava u posebnim, iznenadnim i po društvenu zajednicu relevantnim situacijama, a sve radi javnog izražavanja, političkih i drugih uvjerenja i interesa...”*. Pored ovoga, tu je i definicija spontanog okupljanja iz Nacrta zakona o mirnim javnim okupljanjima na području Kantona Sarajevo koji u članu 3 stav 1 tačka c) (Značenje izraza) propisuje: *„Spontano mirno okupljanje je okupljanje lica kao neposredan odgovor na određeni događaj u društvu čiji organizator, u pravilu, nije poznat.”*

2.6. Propisivanje obaveze prijavljivanja spontanog okupljanja

Kod zakona o javnim okupljanjima u Bosni i Hercegovini koji predviđaju spontano okupljanje, osim zakona o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona, Posavskog kantona, Zeničko-dobojskog kantona i Zakona o mirnom okupljanju Brčko distrikta Bosne i Hercegovine za ovu vrstu okupljanja nije eksplicitno propisano da se isti ne prijavljuju, niti je ova vrsta okupljanja navedena u članovima koji se odnose na okupljanja koja se ne prijavljuju, iz čega se logičkim tumačenjem zaključuje da je o pitanju ovakvog vida okupljanja takođe predviđena obaveza prijavljivanja okupljanja.

Zakon o javnom okupljanju Zapadno-hercegovačkog kantona, u članu 12 (Izuzeci od obaveze prijavljivanja mirnog okupljanja) propisuje:

„1) Izuzetno od odredbi člana 10 stava (1) ovog Zakona, ne prijavljuju se: sastanci, tribine, okrugli stolovi ili okupljanja registriranih političkih stranaka, sindikalnih i drugih organizacija ili udruženja koji se održavaju u zatvorenim prostorijama prikladnim za te svrhe, osim u slučajevima kada organizator smatra to za potrebnim;

2) Političke stranke, koalicije, liste nezavisnih kandidata i nezavisni kandidati organizuju i održavaju mirna okupljanja u skladu sa odredbama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine;

3) Ne prijavljuju se protesti pojedinaca;

4) O svakom okupljanju iz stava (1) i (2) ovog člana, čije održavanje zahtijeva preduzimanje posebnih mjera sigurnosti organizator, odnosno njegov zastupnik, dužan je obavijestiti nadležnu Policijsku upravu”.

Zakon o javnim okupljanjima Kantona Sarajevo u članu 12 (Izuzeci od obaveze prijavljivanja mirnog okupljanja), propisuje:

„1) Izuzetno od odredbi člana 10 stav (1) ovog Zakona, ne prijavljuju se: sastanci, tribine, okrugli stolovi ili okupljanja registrovanih političkih stranaka, sindikalnih i drugih organizacija ili udruženja koji se održavaju u zatvorenim prostorijama prikladnim za te svrhe, osim u slučajevima kada organizator smatra to za potrebnim;

2) Političke stranke, koalicije, liste nezavisnih kandidata i nezavisni kandidati organizuju i održavaju mirna okupljanja u skladu sa odredbama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine;

3) Ne prijavljuju se protesti pojedinaca;

4) *O svakom okupljanju iz stava (1) i (2) ovog člana, čije održavanje zahtijeva preduzimanje posebnih mjera sigurnosti organizator, odnosno njegov zastupnik, dužan je obavijestiti nadležni policijski organ”.*

Ovdje treba napomenuti da je članom 14 stav 1 Nacrta zakona o mirnim javnim okupljanjima na području Kantona Sarajevo propisano da se radi održavanja spontanog mirnog okupljanja nadležnoj organizacionoj jedinici Uprave policije ne dostavlja obavještenje o održavanju mirnog okupljanja.

Zakon o javnom okupljanju Kantona 10 u članu 12 (Izuzeci od obaveze prijavljivanja javnog skupa) propisuje:

„(1) Izuzetno od odredbi članka 10 stava (1) ovog Zakona, ne prijavljuju se sljedeći javni skupovi, osim u slučajevima kada organizator to smatra potrebitim:

a) vjerski obredi koji se održavaju u prostorijama ili prostoru koji služi u vjerske svrhe, kao i vjerski obredi koji se na zahtjev vjernika obavljaju u svezi s obiteljskim ili drugim sličnim vjerskim obredima i običajima;

b) uobičajene narodne svečanosti;

c) uobičajene pogrebne povorke;

č) uobičajeni sastanci i seminari i druga slična okupljanja koja se održavaju u zatvorenim prostorima i na kojima pristup nije svakome dopušten;

ć) okupljanja koja se održavaju u prostorijama koje nisu otvorene za javnost ako se na njima razmatraju pitanja sindikalnog organiziranja, odnosno pitanja zaštite gospodarskih i socijalnih interesa članova sindikalnih organizacija;

d) uobičajena okupljanja kulturno-zabavnog i športskog karaktera koje organizator u okviru svoje redovite djelatnosti priređuje u zatvorenim prostorima koji su namijenjeni u te svrhe;

đ) uobičajeni sastanci i okrugli stolovi registriranih političkih stranaka koji se održavaju u zatvorenom prostoru.

(2) Političke stranke, koalicije, liste nezavisnih kandidata i nezavisni kandidati organiziraju i održavaju

javne skupove sukladno odredbama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine;

(3) Ne prijavljuju se protesti pojedinaca;

4) *O svakom okupljanju iz stava (1) i (2) ovog članka, čije održavanje zahtijeva preduzimanje posebnih mjera sigurnosti organizator, odnosno njegov zastupnik, dužan je obavijestiti nadležno policijsko tijelo”.*

Prednacrt Zakona o javnom okupljanju Federacije Bosne i Hercegovine u članu 14 (Izuzeci od obaveze prijavljivanja javnog okupljanja) propisuje:

(1) „Izuzetno od odredbi člana 13 stav (1) ovog zakona, ne prijavljuju se: sastanci, tribine, okrugli stolovi ili okupljanje registrovanih političkih stranaka, sindikalnih i drugih organizacija ili udruženja koji se održavaju u zatvorenim prostorijama prikladnim za te svrhe, osim u slučajevima kada organizator smatra to za potrebnim;

(2) Političke stranke, koalicije, liste nezavisnih kandidata i nezavisni kandidati organizuju i održavaju javna okupljanja u skladu sa odredbama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine;

(3) Ne prijavljuju se državne svečanosti, jubileji i sl.;

4) *O svakom okupljanju iz stava (1) i (2) ovog člana, čije održavanje zahtijeva preduzimanje posebnih mjera sigurnosti organizator, odnosno njegov zastupnik, dužan je obavijestiti nadležni policijski organ”.*

Potrebno je kod odredbe koja se odnosi na izuzetke od obaveze prijavljivanja javnog okupljanja ubaciti stav kojim se eksplicitno navodi da se spontano okupljanje ne prijavljuje. Kao model može poslužiti rješenje iz Zakona o mirnom okupljanju Brčko

distrikta Bosne i Hercegovine, kojim je u članu 12 (Mirna okupljanja o kojima se ne obavještava Policija), propisano sljedeće:

„(1) Policiji se ne dostavlja obavještenje o mirnom okupljanju:

- a) radi održavanja spontanog mirnog okupljanja;*
- b) radi održavanja sastanaka, tribina, okruglih stolova ili okupljanja registrovanih političkih stranaka, sindikalnih i drugih organizacija ili udruženja koji se održavaju u zatvorenom prostoru;*
- c) kojem je svrha ostvarivanje privrednih, vjerskih, kulturnih, tradicionalnih, humanitarnih, sportskih, zabavnih i drugih interesa, a koje nema za cilj ostvarivanje prihoda i ako se održava u zatvorenom prostoru.*

(2) Izuzetno od stava 1 tački b) i c) ovog člana organizator mirnog okupljanja obavještava Policiju o održavanju mirnog okupljanja kada smatra da je s obzirom na broj učesnika ili prirodu okupljanja potrebno preduzeti dodatne sigurnosne mjere za osiguranje mirnog okupljanja.”

Takođe, kao model može poslužiti i rješenje iz Nacrta zakona o mirnim javnim okupljanjima na području Kantona Sarajevo koji u članu 14 (Mirna okupljanja o kojima se ne obavještava nadležna organizaciona jedinica Uprava policije) propisuje:

„(1) Nadležnoj organizacionoj jedinici Uprave policije se ne dostavlja obavještenje iz člana 12 ovog zakona (obavještenja o održavanju mirnih okupljanja, prim. aut.):

- a) radi održavanja spontanog mirnog okupljanja i*
- b) radi održavanja sastanaka, tribina, okruglih stolova ili okupljanja registrovanih političkih stranaka, sindikalnih i drugih organizacija ili udruženja koja se održavaju u zatvorenom prostoru;*

(2) Izuzetno od stava (1) tačka b) ovog člana, organizator mirnog okupljanja obavještava nadležnu organizacionu jedinicu Uprave policije o održavanju mirnog okupljanja kada smatra da je s obzirom na broj učesnika ili prirodu mirnog okupljanja potrebno preduzeti dodatne mjere za osiguranje mirnog okupljanja, u kom slučaju obavještenje sadržava podatke iz člana 12. stav (3) ovog zakona.”

Shodno navedenom, kod Zakona o javnom okupljanju Zapadno-hercegovačkog kantona, Zakona o javnom okupljanju Kantona 10 i nacrta Zakona o javnom okupljanju Federacije Bosne (kod Zakona o javnim okupljanjima Kantona Sarajevo je to nacrtom Zakona o mirnim javnim okupljanjima na području Kantona Sarajevo već urađeno) koji prepoznaju spontano okupljanje kao vid mirnog okupljanja, potrebno je isto isključiti eksplicitno iz obaveze prijavljivanja.

2.7. Ograničavanje prostora za održavanje neorganizovanih mirnih okupljanja

Zakoni o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona, Posavskog kantona, Zeničko-dobojskog kantona, koji propisuju neprijavljivanje spontanih okupljanja, kao i Zakoni o javnom okupljanju Kantona Sarajevo i Kantona 10, koji poznaju ovu vrstu okupljanja, ali eksplicitno ne predviđaju izuzetak u smislu obaveze prijavljivanja, isti navode da se takva okupljanja mogu održavati samo na određenim mjestima koje odredi vlast, čime je zagarantovana samo djelimična zaštita spontanih okupljanja, što je u suprotnosti sa međunarodnim standardima iz oblasti prava na slobodu okupljanja.

Zakon o javnom okupljanju Posavskog kantona u članu 8 stav 2 propisuje: *„Pod mirnim okupljanjem podrazumijeva se i svako neorganizirano, spontano okupljanje*

građana, koje se održava u posebnim, iznenadnim i po društvenu zajednicu relevantnim situacijama, a sve radi javnog izražavanja političkih, socijalnih i drugih uvjerenja i interesa, na prostoru propisanom u članu 14 ovog Zakona. U članu 14 (Mirna okupljanja čiji organizator nije poznat) propisano je da: (1) Skupština Županije Posavske na prijedlog Vlade Županije Posavske donosi akt o određivanju prostora za mirna okupljanja čiji organizator nije poznat u roku od 90 dana od dana donošenja ovog Zakona. (2) Prijedlog iz stava (1) ovog članka će se zasnivati na preporukama općinskih vijeća koja će nakon provedene rasprave Vladi Županije predložiti najmanje po jednu lokaciju na području svoje općine”.

Zakon o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona u članu 8 stav 2 propisuje: „Pod mirnim okupljanjem podrazumijeva se i svako neorganizovano, spontano okupljanje građana, koje se održava u posebnim, iznenadnim i po društvenu zajednicu relevantnim situacijama, a sve radi javnog izražavanja političkih, socijalnih i drugih uvjerenja i interesa, na prostoru propisanom u članu 15 ovog Zakona. U članu 15 (Prostor za mirno okupljanje bez prijave) propisano je da: „(1) Općinsko vijeće donosi Odluku o određivanju prostora za mirna okupljanja bez prijave”.

Zakon o javnom okupljanju Zeničko-dobojskog kantona u članu 8 stav 2 propisuje: „Pod mirnim okupljanjem podrazumijeva se i svako neorganizovano, spontano okupljanje građana bez organizatora, kao neposredna reakcija na određeni događaj, nakon tog događaja, koji se održavaju radi izražavanja mišljenja i stavova povodom nastalog događaja, na prostoru propisanom u članu 17 ovog Zakona. U članu 17 (Prostor za mirno okupljanje bez prijave) propisano je da: „Gradsko, odnosno, Općinsko vijeće donosi Odluku o određivanju prostora za mirna okupljanja bez prijave”.

Zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo u članu 8 stav 2 propisuje: „Pod mirnim okupljanjem podrazumijeva se i svako neorganizovano, spontano okupljanje građana, koje se održava u posebnim, iznenadnim i po društvenu zajednicu relevantnim situacijama, a sve radi javnog izražavanja političkih, socijalnih i drugih uvjerenja i interesa, na prostoru propisanom u članu 14. ovog Zakona. Dok član 14 (Mirna okupljanja čiji organizator nije poznat) propisuje:

„(1) Skupština Kantona Sarajevo na prijedlog Vlade Kantona Sarajevo, donosi akt o određivanju prostora za mirna okupljanja čiji organizator nije poznat u roku od 90 dana od dana donošenja ovog Zakona;

(2) Prijedlog iz stava (1) ovog člana će se zasnivati na preporukama općinskih vijeća koja će nakon provedene rasprave Vladi Kantona predložiti najmanje po jednu lokaciju na području svoje općine;

(3) Vlada Kantona Sarajevo će, na prijedlog Ministarstva unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo, u roku od 30 dana od dana donošenja akta iz stava (1) ovog člana, odlukom propisati način i obim mjera osiguranja prostora za mirno okupljanje čiji organizator nije poznat”.

Ovdje treba napomenuti da Nacrt zakona o mirnim javnim okupljanjima na području Kantona Sarajevo ne sadrži odredbe koje propisuju ovakva ograničenja, te se može konstatovati da je ovaj nedostatak prepoznat od strane predlagača zakona kada je u pitanju Kanton Sarajevo.

Zakon o javnom okupljanju Kantona 10 u članu 8 stav 3 propisuje: „Pod mirnim okupljanjem i javnim prosvjedom podrazumijeva se i svako neorganizirano, spontano okupljanje građana, koje se održava u posebnim, iznenadnim i po društvenu zajednicu relevantnim situacijama, a sve radi javnog izražavanja političkih, socijalnih i drugih uvjerenja i interesa, na prostoru propisanom u članku 14 ovog Zakona. Nadalje, član 3 stav 3 (Prostor prikladan za javni skup) propisuje da: „...tijela lokalne samouprave mogu odrediti jedno mjesto ili prostor na kojem se mogu održavati javni skupovi bez prijave

nadležnom tijelu. Nadalje, član 14 (Javni skup čiji organizator nije poznat) propisuje: „(1) Skupština Hercegbosanske županije na prijedlog Vlade Hercegbosanske županije, donosi akt o određivanju prostora za održavanje javnog skupa čiji organizator nije poznat u roku od 90 dana od dana donošenja ovog Zakona. (2) Prijedlog iz stavka (1) ovog članka će se zasnivati na preporukama općinskih vijeća koja će nakon provedene rasprave Vladi Hercegbosanske županije predložiti najmanje po jednu lokaciju na području svoje općine.” Pored ovoga član 16 (Prostor za mirno okupljanje bez prijave) propisuje: „Općinsko vijeće donosi Odluku o određivanju prostora za mirna okupljanja bez prijave”.

Shodno navedenom, kod zakona o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona, Posavskog kantona i Zeničko-dobojskog kantona potrebno je eliminisati odredbu kojom se neprijavlivanje uslovljava time da spontano okupljanje mora biti održano samo na određenim lokacijama, a kod Zakona o javnom okupljanju Kantona 10 odredbe kojim se održavanje ovakvog vida okupljanja može održati samo na određenom prostoru (kod Zakona o javnom okupljanju Kantona Sarajevo ovakve odredbe su eliminisane Nacrtom zakona o mirnim javnim okupljanjima na području Kantona Sarajevo).

2.8. Prezahtjevan formular prijavljivanja mirnog okupljanja

Ono što predstavlja centralno pitanje, odnosno prepreku kada je u pitanju ostvarivanje prava na slobodu mirnog okupljanja jeste prijavljivanje javnog okupljanja, odnosno uređenje ovog pitanja u zakonodavstvu države. Napominjemo, da je pema praksi Evropskog suda za ljudska prava normiranje traženja dozvole/odobrenja za održavanjem javnog skupa okarakterisano kao miješanje u pravo na slobodu mirnog okupljanja. Ipak, određeno miješanje u vidu postavljanja zahtjeva za prethodnim prijavljivanjem okupljanja je dozvoljeno, ako je propisano zakonom, potrebno i proporcionalno cilju koji teži da se ostvari. Ovdje treba naglasiti, da propisi moraju da budu tako koncipirani da ne predstavljaju prepreku ostvarenju prava na slobodu mirnog okupljanja, već da olakšavaju njegovo ostvarenje. Takođe, zahtijevanje prethodne prijave određenih vrsta mirnog okupljanja, zbog njihove veličine, prirode i lokacije se smatra legitimnim, jer se na ovaj način vlasti obavještavaju o predstojećem okupljanju, čime im se daje prostor da mogu da obezbijede adekvatne resurse kako bi olakšali i obezbijedili ostvarenje mirnog okupljanja. Shodno navedenom, formular za prijavljivanje okupljanja ne bi trebao da bude previše zahtjevan, birokratski niti da od organizatora mirnog javnog okupljanja zahtijeva dostavljanje nepotrebnih informacija.

Zakonom o javnim okupljanjima Unsko-sanskog kantona članom 8 (Sadržaj prijave) propisano je:

- „(1) Prijava iz člana 7 stav 1 ovog Zakona sadrži:*
- a) program i ciljeve mirnog okupljanja;*
 - b) podatke o mjestu, datumu i vremenu održavanja i trajanja mirnog okupljanja i javnog protesta;*
 - c) naziv i sjedište organizatora i lične podatke odgovornog lica, odnosno zastupnika, ako je organizator više pravnih lica ili grupa građana, lične podatke ako je organizator fizičko lice;*
 - č) lične podatke voditelja mirnog okupljanja i javnog protesta;*
 - ć) spisak redara;*
 - d) podatke o mjerama koje će organizator preduzeti za održavanje reda i mira;*
 - đ) procjenu broja učesnika i*

e) druge podatke od interesa za sigurno i nesmetano održavanje mirnog okupljanja i javnog protesta.

(2) Ukoliko nadležni organ procijeni da mjere iz stava 1 tačka f) ovog člana nisu dovoljne za sigurno i nesmetano održavanje mirnog okupljanja i javnog protesta, naložit će organizatoru dodatne mjere osiguranja;

(3) Prijava mirnog okupljanja i javnog protesta u pokretu mora sadržavati i detaljno određenu trasu kretanja, mjesto polaska i mjesto završetka, kao i način kretanja učesnika;

(4) Ako mirno okupljanje i javni protest zahvataju i površinu puta, usljed čega bi saobraćaj bio obustavljen ili ometan, organizator je dužan uz prijavu priložiti i odobrenje nadležnog organa u skladu sa Zakonom o osnovama sigurnosti saobraćaja na putevima u Bosni i Hercegovini („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine”, broj 56/06 i 47/07).

(5) Kada prijava ne sadrži podatke ili dokumentaciju iz stava 1, 2 i 3 ovog člana, nadležni policijski organ će na to upozoriti organizatora i odrediti mu rok da dopuni prijavu;

(6) U slučaju iz stava 4 ovog člana, mirno okupljanje i javni protest smatraju se prijavljenim podnošenjem potpune prijave”.

Zakonom o javnom okupljanju Posavskog kantona u članu 11 (Sadržaj prijave) propisano je:

„(1) Prijava iz člana 10 stav (1) ovog zakona sadrži:

a) program i ciljeve mirnog okupljanja;

b) podatke o mjestu, datumu i vremenu održavanja i trajanja mirnog okupljanja;

c) naziv i sjedište organizatora i osobne podatke odgovorne osobe, odnosno zastupnika ako je organizator više pravnih osoba ili grupa građana, ime i prezime i jedinstveni matični broj ako je organizator fizička osoba;

č) osobne podatke voditelja mirnog okupljanja;

ć) spisak redara sa njihovim osobnim podacima;

d) podatke o mjerama koje organizator poduzima za održavanje reda i mira;

e) procjenu broja sudionika i

f) druge podatke od interesa za sigurno i nesmetano održavanje mirnog okupljanja.

(2) Pod mjestom održavanja mirnog okupljanja, u smislu ovog članka, podrazumijeva se mjesto na kojem se održava mirno okupljanje kao i prilazne ceste i prostori (uži i širi lokalitet) neposredno uz mjesto održavanja mirnog okupljanja;

(3) Prijava mirnog okupljanja u pokretu mora sadržavati i detaljno određenu trasu kretanja, mjesto polaska i mjesto završetka, kao i način kretanja sudionika (pješice, vozilima, kombinirano);

(4) Ako mirno okupljanje zahvata i površinu ceste, usljed čega bi promet bio obustavljen ili ometan, organizator je dužan uz prijavu priložiti i odobrenje nadležnog tijela u skladu sa Zakonom o osnovama sigurnosti prometa na cestama u Bosni i Hercegovini („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine”, broj 6/06, 48/10);

(5) Kada prijava ne sadrži podatke ili dokumentaciju iz stava (1), (3) i (4) ovog članka, nadležno policijsko tijelo će na to pismeno upozoriti organizatora i odrediti mu rok da dopuni prijavu;

(6) U slučaju iz stava (5) ovog članka, kada organizator dostavi potpunu prijavu, smatrat će se da je prijava otpočeta bila uredna;

(7) Ukoliko organizator u odgovarajućem roku ne otkloni nedostatke u prijavi smatrat će se da prijava nije ni podnesena”.

Zakonom o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona u članu 11 (Sadržaj prijave):

„(1) Prijava za održavanje mirnog okupljanja sadrži:

a) povod, svrhu i mjesto održavanja mirnog okupljanja;

b) dan, vrijeme i dužinu trajanja mirnog okupljanja, te procjenu mogućeg broja učesnika;

c) podatke o organizatoru ili njegovom zastupniku;

č) lične podatke voditelja mirnog okupljanja;

ć) predviđene mjere osiguranja na mirnom okupljanju;

d) podatke i način na koji je organizovana redarska služba;

dž) broj redara, sa ličnim podacima i JMB;

(2) Prijava mirnog okupljanja u pokretu mora sadržavati i detaljno određenu trasu kretanja, mjesto polaska i mjesto završetka, kao i način kretanja učesnika (pješice, vozilima, kombinovano);

(3) Ako mirno okupljanje zahvata i površinu javnog puta, zbog čega bi saobraćaj bio obustavljen ili ometan, organizator je dužan da priloži i odobrenje nadležnog organa u skladu sa Zakonom o osnovama sigurnosti saobraćaja na putevima u BiH”.

Zakonom o javnom okupljanju Zeničko-dobojskog kantona članom 11 (Sadržaj prijave):

„(1) Prijava za održavanje mirnog okupljanja sadrži:

a) povod, svrhu i mjesto održavanja mirnog okupljanja;

b) dan, vrijeme i dužinu trajanja mirnog okupljanja, te procjenu mogućeg broja učesnika;

c) podatke o organizatoru ili njegovom zastupniku;

č) lične podatke voditelja mirnog okupljanja;

ć) predviđene mjere osiguranja na mirnom okupljanju;

d) podatke i način na koji je organizovana redarska služba;

dž) broj redara, sa ličnim podacima i JMB i

đ) druge podatke od interesa za sigurno i nesmetano održavanje javnog okupljanja;

(2) Prijava mirnog okupljanja u pokretu mora sadržavati i detaljno određenu trasu kretanja, mjesto polaska i mjesto završetka, kao i način kretanja učesnika (pješice, vozilima, kombinovano);

(3) Ako mirno okupljanje zahvata i površinu javnog puta, zbog čega bi saobraćaj bio obustavljen ili ometan, organizator je dužan da priloži i odobrenje nadležnog organa u skladu sa Zakonom o osnovama sigurnosti saobraćaja na putevima u Bosni i Hercegovini”.

Zakonom o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona u članu 4 propisano je: „Prijava za održavanje javnog okupljanja sadrži: ime i prezime, podatke o rođenju i prebivalište organizatora, odnosno naziv i sjedište organizatora, svrhu, mjesto, dan i vrijeme održavanja javnog okupljanja, predviđene mjere osiguranja na javnom okupljanju, podatke o načinu na koji je ustrojena redarska služba, kao i broj redara i njihove lične podatke, ime i prezime i podatke o rođenju i prebivalištu voditelja javnog okupljanja”.

Zakonom o javnim okupljanjima Srednjobosanskog kantona u članu 3 stav 1 propisuje: „U prijavi se navodi vrijeme, mjesto i svrha održavanja javnoga skupa i mjere koje će organizator preduzeti radi održavanja reda na skupu”. Takođe, u članu 8 stav 1 istog zakona propisano je da: „Organizator javnoga okupljanja dužan je napraviti i uz prijavu o održavanju javnoga okupljanja mjerodavnoj policijskoj upravi dostaviti plan osiguranja u kojem je obavezno predvidjeti i mjere protupožarne zaštite i sanitetsko osiguranje te odrediti voditelja osiguranja, kao i broj osoba koje je angažirao organizator okupljanja, s njihovim osobnim podacima (ime i prezime, nadnevak i mjesto rođenja, mjesto stanovanja i dr.)”.

Zakonom o javnom okupljanju Hercegovačko-neretvanskog kantona u članu 4 stav 4 propisano je: „Prijava za održavanje javnog okupljanja sadrži:

a) Podatke o organizatoru javnog okupljanja: naziv i sjedište pravne osobe organizatora javnog okupljanja, ime i prezime i JMBG odgovorne osobe u pravnoj osobi ili ime i prezime, JMBG, podatke o rođenju i prebivalištu fizičke osobe organizatora javnog okupljanja;

b) Podatke o javnom okupljanju:

- svrhu javnog okupljanja;
- mjesto, dan i vrijeme održavanja javnog okupljanja;
- broj sudionika koji se očekuje na javnom okupljanju;
- sredstva koja će nositi ili upotrebljavati sudionici javnog okupljanja (transparenti, zastave, maske, pirotehnička sredstva, vozila, glazba, zvana i dr.);

c) Mjere osiguranja:

- ime i prezime, JMBG, podatke o rođenju i prebivalištu odgovorne osobe – rukovoditelja javnog okupljanja (u daljem tekstu: rukovoditelj);
- broj redara, njihovi osobni podaci i podaci o opremi kojom raspolažu;
- podaci o angažiranju drugih službi na javnom okupljanju (vatrogasna vozila, vozila hitne medicinske pomoći, kamermani, fotografi i dr.);

U slučaju kada se javno okupljanje održava na javnim površinama, organizator je dužan da uz prijavu priloži i odobrenje predviđeno propisima o sigurnosti prometa na cestama (stav 5)“.

Zakonom o javnom okupljanju Hercegovačko-neretvanskog kantona u članu 11 (Sadržaj prijave) propisano je:

„(1) Prijava iz članka 10 stava (1) ovog zakona sadrži:

a) program i ciljeve mirnog okupljanja;

b) podatke o mjestu, datumu i vremenu održavanja i trajanja mirnog okupljanja;

c) naziv i sjedište organizatora i osobne podatke odgovorne osobe, odnosno zastupnika ako je organizator više pravnih osoba ili grupa građana, ime i prezime i jedinstveni matični broj ako je organizator fizička osoba;

č) osobne podatke voditelja mirnog okupljanja;

ć) spisak redara sa njihovim osobnim podacima;

d) podatke o mjerama koje organizator poduzima za održavanje reda i mira;

dž) procjenu broja sudionika i

đ) druge podatke od interesa za sigurno i nesmetano održavanje mirnog okupljanja;

(2) Pod mjestom održavanja mirnog okupljanja, u smislu ovog članka, podrazumijeva se mjesto na kojem se održava mirno okupljanje kao i prilazni putevi i prostori (uži i širi lokalitet) neposredno uz mjesto održavanja mirnog okupljanja;

(3) Prijava mirnog okupljanja u pokretu mora sadržavati i detaljno određenu trasu kretanja, mjesto polaska i mjesto završetka, kao i način kretanja sudionika (pješice, vozilima, kombinirano);

(4) Ako mirno okupljanje obuhvaća i površinu puta, uslijed čega bi promet bio djelomično ili potpuno obustavljen, organizator je dužan uz prijavu priložiti i odobrenje nadležnog tijela u skladu sa Zakonom o osnovama sigurnosti prometa na cestama u Županiji Zapadnohercegovačkoj („Narodne novine županije Zapadnohercegovačke”, broj 17/14);

(5) Kada prijava ne sadrži podatke ili dokumentaciju iz stavaka (1), (3) i (4) ovog članka nadležno policijsko tijelo će na to pismeno upozoriti organizatora i odrediti mu rok da dopuni prijavu;

(6) U slučaju iz stavka (5) ovog članka, kada organizator dostavi potpunu prijavu, smatrat će se da je prijava od početka bila uredna;

(7) Svaka izmjena sadržaja podnesene prijave smatraće se podnošenjem nove prijave.”

Zakonom o javnom okupljanju Kantona Sarajevo u članu 11 (Sadržaj prijave) propisano je:

„(1) *Prijava iz člana 10 stav (1) ovog Zakona sadrži:*

a) *program i ciljeve mirnog okupljanja;*

b) *podatke o mjestu, datumu i vremenu održavanja i trajanja mirnog okupljanja;*

c) *naziv i sjedište organizatora i lične podatke odgovornog lica, odnosno zastupnika ako je organizator više pravnih lica ili grupa građana, ime i prezime i jedinstveni matični broj ako je organizator fizičko lice;*

č) *lične podatke voditelja mirnog okupljanja;*

ć) *spisak redara sa njihovim ličnim podacima;*

d) *podatke o mjerama koje organizator preuzima za održavanje reda i mira;*

dž) *procjenu broja učesnika i*

đ) *druge podatke od interesa za sigurno i nesmetano održavanje mirnog okupljanja;*

(2) *Pod mjestom održavanja mirnog okupljanja, u smislu ovog člana, podrazumijeva se mjesto na kojem se održava mirno okupljanje kao i prilazni putevi i prostori (uži i širi lokalitet) neposredno uz mjesto održavanja mirnog okupljanja;*

(3) *Prijava mirnog okupljanja u pokretu mora sadržavati i detaljno određenu trasu kretanja, mjesto polaska i mjesto završetka, kao i način kretanja učesnika (pješice, vozilima, kombinovano);*

(4) *Ako mirno okupljanje zahvata i površinu puta, usljed čega bi saobraćaj bio obustavljen ili ometan, organizator je dužan uz prijavu priložiti i odobrenje nadležnog organa u skladu sa Zakonom o osnovama sigurnosti saobraćaja na putevima u Bosni i Hercegovini („Službene novine Federacije BiH”, br. 56/06 i 47/07);*

(5) *Kada prijava ne sadrži podatke ili dokumentaciju iz st. (1), (3) i (4) ovog člana, nadležni policijski organ će na to pismeno upozoriti organizatora i odrediti mu rok da dopuni prijavu;*

(6) *U slučaju iz stava (5) ovog člana javni skup smatra se prijavljenim podnošenjem potpune prijave;*

(7) *Svaka izmjena sadržaja podnesene prijave smatraće se podnošenjem nove prijave”.*

Nacrtom zakona o mirnim javnim okupljanjima na području Kantona Sarajevo za razliku od aktuelnog zakonskog rješenja ne predviđa prijavljivanje, već obavještanje o održavanju mirnog okupljanja. Tako, je nacrtom u članu 12 stav 3 (Obavještenje o održavanju mirnog okupljanja) propisano:

„(3) *Obavještenje sadrži:*

a) *povod, ciljni program mirnog okupljanja;*

b) *podatke o mjestu, datumu i vremenu održavanja i trajanja mirnog okupljanja;*

c) *procjenu organizatora mirnog okupljanja o broju učesnika mirnog okupljanja;*

č) *ime i prezime, broj lične karte, putne isprave ili drugog identifikacionog dokumenta i kontakt-telefon i imejl (ako ga ima) organizatora mirnog okupljanja, a kada je organizator mirnog okupljanja pravno lice, naziv i sjedište pravnog lica, kao i ime i prezime, broj lične karte, putne isprave ili drugog identifikacionog dokumenta odgovornog lica u pravnom licu, kontakt-telefon i imejl (ako ga ima);*

ć) *ime i prezime, broj lične karte, putne isprave ili drugog identifikacionog dokumenta i kontakt-telefon i imejl (ako ga ima) zajedničkog predstavnika, ako ima više organizatora mirnog okupljanja;*

d) *ime i prezime, broj lične karte, putne isprave ili drugog identifikacionog dokumenta i kontakt-telefon i imejl (ako ga ima) voditelja mirnog okupljanja;*

dž) *spisak redara s njihovim ličnim podacima, angažovanih u skladu s procjenom organizatora i predstavnika nadležne organizacione jedinice Uprave policije, uzimajući u obzir broj učesnika mirnog okupljanja;*

đ) trasu kretanja, mjesto polaska, zaustavljanja i završetka, kao i način kretanja učesnika (pješice, vozilima ili kombinovano) u slučaju mirnog okupljanja u pokretu;

e) druge podatke od interesa za sigurno održavanje mirnog okupljanja sa kojima organizator raspolaže i

f) potpis podnosioca obavještenja;

(4) Obavještenje o održavanju mirnog okupljanja nalazi se na Obrascu broj 1 koji je sastavni dio ovog zakona;

(5) *Svaka izmjena sadržaja obavještenja, odnosno podataka iz stava (3) tač. a), b), c), č) i e) ovog člana, predstavlja bitnu izmjenu i smatra se dostavljanjem novog obavještenja*”.

Takođe, članom 18 (Održavanje mirnog okupljanja na putu) istog nacрта zakona propisano je:

„(1) *Ako mirno okupljanje zahvata i površinu puta, usljed čega bi saobraćaj bio obustavljen ili ometan, organizator mirnog okupljanja je dužan uz obavještenje priložiti i odobrenje nadležnog organa u skladu sa Zakonom o osnovama sigurnosti saobraćaja na putevima u Bosni i Hercegovini („Službeni glasnik BiH“, br. 6/06, 75/06, 44/07, 84/09, 48/10, 18/13, 8/17, 89/17 i 9/18);*

(2) Nadležna organizaciona jedinica Uprave policije, na osnovu dostavljene dokumentacije, u skladu sa odredbama člana 162 zakona iz stava (1) ovog člana i član 78 Zakona o uređenju saobraćaja na području Kantona Sarajevo („Službene novine Kantona Sarajevo”, br. 30/17 i 46/17) donosi rješenje kojim se odobrava održavanje mirnog okupljanja na putu”.

Zakonom o javnom okupljanju kantona 10 članom 11 (Sadržaj prijave) propisano je:

„(1) *Prijava iz članka 10 stava (1) ovog Zakona sadrži:*

a) *program i ciljeve javnog skupa;*

b) *podatke o mjestu, datumu i vremenu održavanja i trajanja javnog skupa;*

c) *naziv i sjedište organizatora i osobne podatke odgovorne osobe, odnosno zastupnika ako je organizator više pravnih osoba ili grupa građana, ime i prezime i jedinstveni matični broj ako je organizator fizička osoba;*

č) *osobne podatke voditelja javnog skupa;*

ć) *popis redara s njihovim osobnim podacima;*

d) *podatke o mjerama koje organizator poduzima za održavanje reda i mira;*

dž) *procjenu broja sudionika i*

đ) *druge podatke od interesa za sigurno i nesmetano održavanje javnog skupa.*

(2) Pod mjestom održavanja javnog skupa, u smislu članka 3 ovog Zakona, podrazumijeva se mjesto na kojem se održava javni skup, kao i prilazne ceste i prostori (uži i širi lokalitet) neposredno uz mjesto održavanja javnog skupa;

(3) Prijava javnog skupa u pokretu mora sadržavati i detaljno određenu trasu kretanja, mjesto polaska i mjesto završetka, kao i način kretanja sudionika (pješice, vozilima, kombinirano);

(4) Ako javni skup zahvata i površinu ceste, usljed čega bi promet bio obustavljen ili ometan, organizator je dužan uz prijavu priložiti i odobrenje nadležnog tijela sukladno Zakonu o sigurnosti prometa na cestama u Hercegbosanskoj županiji („Narodne novine Hercegbosanske županije”, broj 6/13) i članka 68 Zakona o cestama Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH”, broj 12/10)”.

Prednacrt Zakona o javnom okupljanju Federacije Bosne i Hercegovine u članu 13 (sadržaj prijave) propisuje:

„(1) *Prijava iz člana 12 stav (1) ovog zakona sadrži:*

a) *program i ciljeve javnog okupljanja;*

b) *podatke o mjestu, datumu i vremenu održavanja i trajanja javnog okupljanja;*

c) naziv i sjedište organizatora i lične podatke odgovornog lica-voditelja i zastupnika ako je organizator više pravnih lica ili grupa građana te ime i prezime i jedinstveni matični broj ako je organizator fizičko lice;

č) lične podatke organizatora javnog okupljanja i kontakt telefon;

ć) spisak redara sa njihovim ličnim podacima;

d) podatke o mjerama koje organizator preduzima za održavanje reda i mira;

dž) procjenu broja učesnika;

đ) druge podatke od interesa za sigurno i nesmetano održavanje javnog okupljanja;

(2) Pod mjestom održavanja javnog okupljanja, u smislu ovog člana, podrazumijeva se mjesto na kojem se održava javno okupljanje kao i prilazni putevi i prostor (uži i širi lokalitet) neposredno uz mjesto održavanja javnog okupljanja;

(3) Prijava javnog okupljanja u pokretu mora sadržavati i detaljno određenu trasu kretanja, mjesto polaska i mjesto završetka, kao i način kretanja učesnika (pješice, vozilima, kombinovano);

(4) Ako javno okupljanje zahvata i površinu puta, usljed čega bi saobraćaj bio zaustavljen ili ometan, organizator je dužan uz prijavu priložiti i odobrenje nadležnog organa u skladu sa Zakonom o osnovama sigurnosti saobraćaja na putevima u Bosni i Hercegovini („Službene novine Bosne i Hercegovine”, br. 56/06 i 47/07);

(5) Kada prijava ne sadrži podatke ili dokumentaciju is st. (1), (3) i (4) ovog člana nadležni policijski organ će na to pismeno upozoriti organizatora i odrediti mu rok da dopuni prijavu;

(6) U slučaju iz stava (5) ovog člana javno okupljanje smatra se prijavljenim podnošenjem potpune prijave;

(7) Svaka izmjena sadržaja podnesene prijave smatraće se podnošenjem nove prijave”.

Zakonom o javnom okupljanju Republike Srpske članom 10 propisano je:

„(1) Prijava iz člana 9 stav 1 ovog zakona sadrži:

a) program i cilj mirnog okupljanja;

b) podatke o mjestu i vremenu održavanja i trajanja;

c) procjenu broja učesnika;

č) podatke o organizatoru ili njegovom zastupniku;

ć) lične podatke rukovodioca mirnog okupljanja;

d) podatke o mjerama koje organizator preduzima za održavanje reda i mira i

dž) spisak redara sa njihovim ličnim podacima;

(2) Prijava mirnog okupljanja u pokretu mora sadržavati i detaljno određenu trasu kretanja, mjesto polaska i mjesto završetka, kao i način kretanja učesnika (pješice, vozilima, kombinovano);

(3) Ako mirno okupljanje zahvata i površinu puta, zbog čega bi saobraćaj bio obustavljen ili ometan, organizator je dužan da priloži i odobrenje nadležnog organa u skladu sa Zakonom o osnovama bezbjednosti saobraćaja na putevima u BiH”.

Nacrtom Zakona o javnom okupljanju Republike Srpske u članu 11 (Sadržaj prijave):

„(1) Prijava iz člana 10 stav 1 ovog zakona sadrži:

a) program i ciljeve mirnog okupljanja;

b) podatke o mjestu, datumu i vremenu održavanja i trajanja mirnog okupljanja;

c) naziv i sjedište organizatora i lične podatke odgovornog lica, odnosno zajedničkog zastupnika ako je organizator više pravnih lica ili grupa građana, te lične podatke ako je organizator fizičko lice;

č) lične podatke rukovodioca mirnog okupljanja;

ć) spisak redara sa njihovim ličnim podacima;

d) procjenu broja učesnika;

dž) podatke o mjerama koje će organizator preduzeti za održavanje reda i mira i

đ) druge podatke od interesa za bezbjedno i nesmetano održavanje mirnog okupljanja;
(2) Prijava mirnog okupljanja u pokretu mora sadržavati i detaljno određenu trasu kretanja, mjesto polaska i mjesto završetka, kao i način kretanja učesnika (pješice, vozilima, kombinovano);
(3) Ako mirno okupljanje zahvata i površinu puta, zbog čega bi saobraćaj bio obustavljen ili ometan, organizator je dužan da priloži i odobrenje nadležnog organa u skladu sa Zakonom o osnovama bezbjednosti saobraćaja na putevima u BiH, kao i Zakonom o bezbjednosti saobraćaja na putevima Republike Srpske;
(4) Kada prijava ne sadrži podatke ili dokumentaciju iz st. 1 i 2 ovog člana, nadležni organ će na to pismeno upozoriti organizatora i odrediti mu rok da dopuni prijavu;
(5) U slučaju iz stava 3 ovog člana javni skup se smatra prijavljenim podnošenjem potpune prijave;
(6) Svaka izmjena sadržaja podnesene prijave smatraće se kao podnošenje nove prijave”.

Iz naprijed navedenog da se uvidjeti da je Zakon o javnim okupljanjima Srednjobosanskog kantona o pitanju sadržine prijavljivanja mirnog okupljanja najmanje zahtjevan. Shodno navedenom ovaj model bi mogao da služi kao primjer ostalim zakonodavcima u Bosni i Hercegovini kada je oblast mirnog okupljanja u pitanju. Međutim da se primijetiti da i kod ovog zakona se od organizatora zahtijevaju i informacije o mjerama koje organizator preduzima za održavanje reda i mira. Ovakav zahtjev, kao i zahtjevi gdje se na primjer traži da informacije o predmetima koje bi učesnici nosili sa sobom predstavljaju primjer informacija koje nisu neophodne za adekvatno obezbjeđenje zaštite javnog okupljanja. Takođe, formulacija i *druge podatke od interesa za sigurno i nesmetano održavanje javnog okupljanja* ostavljaju listu zahtjeva u smislu informacija koje se navode u prijavi otvorenom te zato tvrdimo da su ovakava zakonska rješenja preširoko data i prevazilaze nužne potrebe. Naime, prema stanovištu Venecijanske komisije i ODHIR-a čuvanje reda i mira tokom javnog okupljanja je jedna od glavnih dužnosti javnih vlasti, uključujući tu i sigurnosne snage, a ne primarna dužnost organizatora.⁷¹ Pored ovoga formulacija po kojoj se *svaka izmjena sadržine prijave javnog okupljanja smatra novom prijavom*, previše opterećuje organizatora te bi je trebalo suziti u smislu bitnih izmjena ili potpuno izbrisati. Kako je to navedeno u analizi Zakona o mirnim javnim okupljanjima na području Kantona Sarajevo: „Ovaj zahtjev ima potencijal da onemogući organizatorima da naprave male izmjene koje se mogu unaprijed iskomunicirati sa policijom, bez potrebe da se cijela procedura započinje ispočetka.”⁷²

Uzevši u obzir sve navedeno ovdje bi kao dobar model za rješenje indentifikovanog problema navel i član 11 stav 2 Zakona o mirnim okupljanjima Brčko distrikta Bosne i Hercegovine koji umjesto modela prijavljivanja, primjenjuje model obavještanja, a kao sadržaj obavještenja o održavanju mirnog okupljanja propisuje sljedeće elemente:

„a) povod i cilj mirnog okupljanja;
b) podatke o mjestu, datumu i vremenu održavanja i trajanja mirnog okupljanja;
c) procjenu broja učesnika mirnog okupljanja;
č) lične podatke organizatora mirnog okupljanja, koje čine ime i prezime, kontakt-telefon ili naziv i sjedište organizatora mirnog okupljanja i lične podatke odgovornog lica

⁷¹ Zajedničko mišljenje o pravnom okviru kojim se uređuje sloboda mirnog okupljanja u Bosni i Hercegovini, u njena dva entiteta i u Distriktu Brčko, *op. cit.*, str. 13.

⁷² Vidjeti više o tome Golubović, K., Išerić H. (2021). Analiza Nacrta zakona o mirnim javnim okupljanjima na području Kantona Sarajevo: sloboda okupljanja između međunarodnih obaveza BiH i bosanskohercegovačke politike. Evropsko udruženje studenata prava u Sarajevu, Sarajevo, str. 23.

organizatora mirnog okupljanja ako je organizator mirnog okupljanja pravno lice, koje čine ime i prezime i kontakt-telefon odgovornog lica organizatora mirnog okupljanja;
ć) spisak redara s njihovim ličnim podacima pod uslovom da su u skladu s procjenom broja učesnika mirnog okupljanja neophodni na mirnom okupljanju;
d) putanju kretanja i način kretanja učesnika u slučaju mirnog okupljanja u pokretu.”

U skladu sa navedenim u zakonima o javnim okupljanjima na svim nivoima osim Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, obavezne elemente prijave javnog okupljanja revidirati na način da se oni svedu samo na osnovne, odnosno nužne podatke koje su vlastima potrebne radi obezbjeđivanja javnog okupljanja, a kojima se ujedno ne otežava pristup ostvarenju prava na slobodu okupljanja. Ovo takođe podrazumijeva, da će se iz zakona o javnim okupljanjima Unsko-sanskog kantona, Posavskog kantona, Zeničko-dobojskog kantona, Zapadno-hercegovačkog kantona, Kantona Sarajevo i Kantona 10, kao i nacrtu Zakona o javnom okupljanju Federacije BiH i nacrtu zakona o javnom okupljanju Republike Srpske i nacrtu zakona o mirnim javnim okupljanjima na području Kantona Sarajevo eliminisati odredbe kojima se lista podataka koje prijava javnog okupljanja treba da sadrži ostavlja otvorenom.

Kada su u pitanju okupljanja koja treba da obuhvate dionicu puta, zbog čega bi saobraćaj morao da bude ometan ili obustavljan, gotovo svi zakoni u Bosni i Hercegovini iz oblasti javnog okupljanja traže još od organizatora da dostavi dozvolu ili odobrenje nadležnog organa. Ovakvi zahtjevi predviđaju zakon o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona, Posavskog kantona, Tuzlanskog kantona, Bosansko-podrinjskog kantona, Herecegovačko-neretvanskog kantona, Zapadnohercegovačkog kantona, Kantona Sarajevo, Kantona 10 i Republike Srpske.

Sa stanovišta prakse Evropskog suda za ljudska prava, javna okupljanja predstavljaju podjednako legitimno korišćenje javnog prostora, odnosno saobraćajnica, kao i upotrebu istog od strane pješaka ili vozača za saobraćaj.⁷³ U predmetima *Oya Ataman protiv Turske*,⁷⁴ i *Ashughyan protiv Jermenije*, sud je zauzeo stav da bilo koja demonstracija na javnom mjestu može do određenog nivoa poremetiti običan život, uključujući i ometanje saobraćaja, i u situacijama kada demonstranti ne preduzimaju nasilne radnje potrebno je da javne vlasti pokažu određen stepen tolerancije prema mirnim okupljanjima, i kako sloboda na okupljanje koja je garantovana članom 11 Konvencije ne bi izgubila svu suštinu. U ovom pogledu stanovište Venecijanske komisije i ODHIR-a je da je u takvim situacijama zakonom potrebno utvrditi obavezu vlasti da omoguće slobodu mirnog okupljanja i da preduzmu neophodne mjere u pogledu preusmjeravanja saobraćaja, te da je dovoljno da organizatori obavijeste jedan organ vlasti o namjeri održavanja javnog okupljanja, umjesto što im se predviđa obaveza da obavještavaju više organa.

U skladu sa navedenim, kod zakona o javnim okupljanjima koji predviđaju da u slučaju kada okupljanja treba da obuhvate dionicu puta, zbog čega bi saobraćaj morao da bude ometan ili obustavljan, treba eliminisati odredbe koji predviđaju da se u takvim situacijama od organizatora traži da dostavi dozvolu ili odobrenje nadležnog organa, i umjesto toga propisati obavezu organima vlasti da omoguće slobodu mirnog okupljanja i da preduzmu neophodne mjere u pogledu preusmjeravanja saobraćaja. Kao dobar model za rješenje ovog pitanja može poslužiti formulacija iz člana 17 (Odobrenje za održavanje mirnog okupljanja na putu) Zakona o mirnom okupljanju Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, koji propisuje:

⁷³ Vidjeti predmet *Patyi i drugi protiv Mađarske*, 07.10.2008. godine.

⁷⁴ Vidjeti predmete *Oya Ataman protiv Turske*, 05.12.2006. godine i *Ashughyan protiv Jermenije*, 17.07.2008. godine.

„1) Ako se mirno okupljanje održava na putu, Policija izdaje odobrenje u skladu sa Zakonom o osnovama sigurnosti saobraćaja na putevima u Bosni i Hercegovini (u daljem tekstu: ZOSSBiH);

2) Ako se zbog održavanja mirnog okupljanja na putu zabranjuje odvijanje saobraćaja, Policija izdaje odobrenje uz prethodnu saglasnost Odjeljenja za javne poslove Vlade Brčko distrikta Bosne i Hercegovine u skladu sa ZOSSBiH.”

Ovdje treba napomenuti da i ova formulacija može imati ograničavajući efekat, te da iako je znatno blaža u odnosu na ostale zakone iz ove oblasti u Bosni i Hercegovini, ipak nije u potpunosti u saglasnosti sa standardom koji se zahtijeva u smislu korišćenja puta kao mjesta za održavanje mirnog okupljanja.

2.9. Ograničavajuće odredbe o pitanju načina prijavljivanja mirnog okupljanja

Jedan dio zakona o javnom okupljanju u Bosni i Hercegovini propisuje da se prijava javnog okupljanja podnosi pismenim putem.

Zakon o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona u članu 7 stav 5 propisuje:
„Prijava se *podnosi lično ili preporučenom pošiljkom*. Rok za prijavu podnesenu preporučenom pošiljkom teče od dana prispjeća pošiljke”.

Zakon o javnom okupljanju Posavskog kantona u članu 10 stav 5 propisuje:
„Potpisana prijava se *podnosi osobno ili preporučenom pošiljkom*. Rok za prijavu podnesenu preporučenom pošiljkom teče od dana predaje pošti pošiljke koja je upućena”.

Zakon o javnom okupljanju Zapadno-hercegovačkog kantona u članu 10 stav 5 propisuje:

„Potpisana prijava se *podnosi osobno ili preporučenom pošiljkom*. Rok za prijavu podnesenu preporučenom pošiljkom teče od dana predaje pošti pošiljke koja je upućena”.

Zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo u članu 10 stav 5 propisuje:
„Potpisana prijava se *podnosi lično ili preporučenom pošiljkom*. Rok za prijavu podnesenu preporučenom pošiljkom teče od dana predaje pošti pošiljke koja je upućena”.

Prednacrt zakona o javnom okupljanju Federacije Bosne i Hercegovine u članu 12 stav 5 propisuje:

„Potpisana prijava se *podnosi lično ili preporučenom pošiljkom*. Rok za prijavu podnesenu preporučenom pošiljkom teče od dana predaje pošti pošiljke koja je upućena”.

Zakon o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona, Zakon o javnom okupljanju Zeničko-dobojskog kantona, Zakon o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona, Zakon o javnim okupljanjima Srednjobosanskog kantona, Zakon o javnom okupljanju Hercegovačko-neretvanskog kantona, važeći Zakon o javnom okupljanju Republike Srpske i Nacrt Zakona o javnom okupljanju Republike Srpske ne sadrže odredbe kojima se preciziraju načini na koji se prijava javnog okupljanja dostavlja nadležnom organu.

Dakle u Bosni i Hercegovini imamo od postojećih zakona iz ove oblasti, oko jedna polovina njih ne precizira način dostavljanja obavještenja, odnosno podnošenja prijave javnog okupljanja, dok druga polovina propisuje da obavještenje, odnosno prijava mora biti data u pisanoj formi i da se „*podnosi lično ili preporučenom pošiljkom*”. Izostavljanjem preciziranja načina dostavljanja obavještenja, odnosno prijave, može izazvati zabunu kod potencijalnih organizatora, mada je za očekivati da će većina organizatora ovo razumjeti kao da je dostavljanje moguće izvršiti pisanim putem lično ili preporučenom pošiljkom. Sa druge strane propisivanjem kao jedinim načina za obavješćavanje nadležnog organa o planiranom okupljanju, ličnim dostavljanjem, odnosno

preporučenom pošiljkom stvara se veliko opterećenje, imajući u vidu da postoje i drugi, lakši oblici obavještenja koji mogu jednako da posluže svrsi obavješćavanja organa vlasti, a sa ciljem osiguranja adekvatne pripreme za okupljanje, kao što je slanje elektronske pošte ili telefonski poziv. Savjet Evrope je takođe preporučio pristup internetskim resursima u vezi sa slobodom okupljanja.⁷⁵ Shodno navedenom, neophodno je uspostaviti mogućnost dostavljanja obavještenja, odnosno prijave mirnog okupljanja putem elektronske pošte ili telefona. U tom smislu kao rješenje može poslužiti model iz Zakona o mirnom okupljanju Brčko distrikta Bosne i Hercegovine koji u članu 13 (Način dostavljanja obavještenja o mirnom okupljanju) propisuje:

„(1) Obavještenje o mirnom okupljanju dostavlja se lično, preporučenom pošiljkom, faksom ili putem elektronske pošte;

(2) Izuzetno od stava 1 ovog člana Policija može i telefonski poziv smatrati kao obavještenje o mirnom okupljanju u slučaju kada organizator mirnog okupljanja iz naročito opravdanih razloga:

a) nije bio u mogućnosti dostaviti pisano obavještenje ili

b) kada je od značaja da se mirno okupljanje održi u određenom vremenskom periodu;

(3) U slučaju iz stava 2 ovog člana policijski službenik sačinjava službenu zabilješku koja sadrži sve podatke iz člana 11 stava 2⁷⁶ ovog zakona i dostavlja je nadležnoj organizacionoj jedinici policije.”

Takođe, identičan model primijenjen je u Nacrtu zakona o mirnim javnim okupljanjima na području Kantona Sarajevo koji u članu 15 (Način dostavljanja obavještenja) propisuje:

„(1) Obavještenje se dostavlja lično, preporučenom pošiljkom, faksom ili putem elektronske pošte;

(2) Rok za dostavljanje obavještenja iz člana 1 st. (1) i (2) ovog zakona, kada se ista šalje preporučenom pošiljkom, počinje teći od dana predaje pošti pošiljke koja je upućena;

(3) Izuzetno od stava (1) ovog člana, organizator mirnog okupljanja može i putem telefona obavijestiti rukovodioca smjene nadležne organizacione jedinice Uprave policije o mirnom okupljanju kada, iz naročito opravdanih razloga:

a) nije bio u mogućnosti dostaviti pisano obavještenje i

b) kada je od posebnog javnog značaja da se mirno okupljanje održi u određenom periodu, a organizator zbog vremenskih ograničenja nije u mogućnosti ispoštovati propisane rokove;

⁷⁵ Preporuka Savjeta ministara od 13. aprila 2016. godine: CM/Rec (2016) 5, stav 3, dostupno na internet stranici: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806415fa.

⁷⁶ Član 11 stav 2 Zakona o mirnom okupljanju Brčko distrikta Bosne i Hercegovine propisuje: „(2) Obavještenje sadrži:

a) povod i cilj mirnog okupljanja;

b) podatke o mjestu, datumu i vremenu održavanja i trajanja mirnog okupljanja;

c) procjenu broja učesnika mirnog okupljanja;

č) lične podatke organizatora mirnog okupljanja, koje čine ime i prezime, kontakt-telefon ili naziv i sjedište organizatora mirnog okupljanja i lične podatke odgovornog lica organizatora mirnog okupljanja ako je organizator mirnog okupljanja pravno lice, koje čine ime i prezime i kontakt-telefon odgovornog lica organizatora mirnog okupljanja;

ć) spisak redara s njihovim ličnim podacima pod uslovom da su u skladu s procjenom broja učesnika mirnog okupljanja neophodni na mirnom okupljanju;

d) putanju kretanja i način kretanja učesnika u slučaju mirnog okupljanja u pokretu.

(4) U slučaju iz stava (3) ovog člana, rukovodilac smjene ili operativni dežurni nadležne organizacione jedinice Uprave policije popunjava obrazac iz člana 12 stav (4) ovog zakona i odmah ga dostavlja na daljnje postupanje;

(5) Obavještenje iz stava (3) ovog člana smatra se urednim samo ukoliko sadrži sve propisane i vjerodostojne podatke.”

2.10. Predviđenost postupka odobravanja održavanja javnog okupljanja

Prethodno obavještanje, odnosno prijavljivanje okupljanja se smatra dozvoljenim ograničenjem slobode mirnog okupljanja, koje je u skladu sa međunarodnim standardima jer se radi o mjeri koja je neophodna u demokratskom društvu kako bi se vlasti mogle da se pripreme za osiguranje održavanja većih okupljanja. U vodiču za tumačenje člana 11 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda se navodi da: „Procedura obavještanja, a čak i procedura odobravanja, za javni događaj obično ne zadiru u suštinu prava iz člana 11 Konvencije dok god je svrha postupka omogućavanje vlastima da preduzmu razumne i odgovarajuće mjere kako bi se garantovalo nesmetano sprovođenje bilo kog okupljanja, sastanka ili drugog skupa (*Sergey Kuznetsov protiv Rusije*, 2008, stav 42)”.⁷⁷ Dakle, svrha obavještanja, odnosno prijave mirnog okupljanja se ogleda u tome da nadležni organi vlasti mogu blagovremeno da preduzmu mjere i radnje sa ciljem efikasnog omogućavanja održavanja okupljanja. Naravno, obavještenje, odnosno prijava mirnog okupljanja mogu biti od koristi za uvođenje ograničenja u smislu zabrane okupljanja, ali samo onda kada postoje uslovi koji su propisani zakonom i kada su ograničenja donijeta u skladu sa principom proporcionalnosti i neophodnosti u demokratskom društvu. U skladu sa ovim, u zakonima o javnim/mirnim okupljanjima se po pravilu predviđa mogućnost donošenja zabrane održavanja javnih okupljanja u određenim slučajevima. To dalje znači, da kada ovlašćeni organ utvrdi da u datom slučaju ne postoje okolnosti koje su zakonom predviđene kao razlog za zabranu skupa, organ ne donosi nikakvo rješenje o odobravanju skupa, već predizima neophodne mjere i radnje kako bi omogućio nesmetano održavanje datog skupa. Međutim u dva zakona o javnim okupljanjima u Bosni i Hercegovini, tačnije u Zakonu o javnim okupljanjima Srednjobosanskog kantona i Zakona o javnom okupljanju Hercegovačko-neretvanskog kantona predviđena je obaveza nadležnog organa donošenja rješenja o odobravanju, odnosno dopuštanju javnog okupljanja.

Zakon o javnim okupljanjima Srednjobosanskog kantona u članu 18 stav 1 propisuje:
„Policajska uprava će, ukoliko su ispunjeni svi zakonski uvjeti, donijeti rješenje o odobravanju održavanja javnoga skupa u vrijeme i na mjestu nanačenom u prijavi za održavanje javnoga skupa”.

Zakon o javnom okupljanju Hercegovačko-neretvanskog kantona u članu 5 stav 1 propisuje:

„Policajska uprava izdaje rješenje o odobrenju održavanja javnog okupljanja nakon što utvrdi da su ispunjeni uvjeti propisani ovim zakonom”.

Ovakve formulacije je potrebno izbrisati iz zakona jer međunarodni standardi naglašavaju da, kada je u pitanju ostvarivanje prava na slobodu mirnog okupljanja, ne bi trebalo uspostavljati postupke odobravanja.

⁷⁷ Vodič kroz član 11 Evropske konvencije o ljudskim pravima: Sloboda okupljanja i udruživanja, Evropski sud za ljudska prava, Beogradski centar za ljudska prava, 2021, str. 19.

2.11. Diskriminatoran odnos prema strancima u smislu ostvarenja prava na slobodu mirnog okupljanja

Pojedini zakoni o javnom okupljanju u Bosni i Hercegovini (izuzev Zakona o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona, Zeničko-dobojskog kantona, Zapadno-hercegovačkog kantona i Zakona o javnom okupljanju Republike Sprske, Zakona o mirnom okupljanju Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i Nacrta zakona o mirnim javnim okupljanjima na području Kantona Sarajevo) prave razliku u smislu prijavljivanja mirnog okupljanja kada su u pitanju domaći državljani i strane pravne i fizičke osobe. Naime, za razliku od domaćih državljana koji samo prijavljuju mirno okupljanje, strane pravne i fizičke osobe se moraju nadležnim organima obratiti zahtjevom. Ovo se može smatrati diskriminacijom, tj. u suprotnosti je sa principom nediskriminacije propisanom članu II/4 Ustava Bosne i Hercegovine, prema kojem se prava iz člana II i međunarodnih sporazuma navedenih u Aneksu 1 proširuju na sve osobe, građane, strane rezidente i nerezidente u BiH bez diskriminacije po bilo kojem osnovu, uključujući i nacionalnost.

Zakonom o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona u članu 3 stav 4 propisano je: „*Strane fizičke i pravne osobe mogu organizovati javno okupljanje samo po prethodnom odobrenju nadležne organizacione jedinice Ministarstva unutrašnjih poslova Unsko-sanskog kantona. Zahtjev se podnosi najkasnije pet dana prije početka javnog okupljanja. Razlozi za odbijanje izdavanja odobrenja, kao i postupak po žalbi, provodi se na način propisan u članu 11 i 12 ovog Zakona*”.

Zakon o javnom okupljanju Posavskog kantona u članu 18 (Stranci, organizatori mirnog okupljanja i sudionici javnog skupa) propisuje: „*(1) Strane fizičke i pravne osobe mogu organizirati mirno okupljanje, odnosno istupati na javnom skupu, samo nakon podnošenja zahtjeva i izdavanja odobrenja nadležnog policijskog tijela;*

(2) Zahtjev iz stavka (1) ovog članka podnosi se najkasnije pet dana prije početka mirnog okupljanja, odnosno istupanja na javnom skupu;

(3) Razlozi za odbijanje izdavanja odobrenja, kao i žalbeni postupak po rješenju, sprovodi se na način propisan u člancima 16 i 17 ovog Zakona”.

Zakonom o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona u članu 6 propisano je: „*Strane fizičke i pravne osobe mogu organizovati javno okupljanje po odobrenju Policijske uprave, odnosno MUP-a, ako se javno okupljanje organizuje na području koje obuhvata dvije ili više općina* (stav 1);

Zahtjev za izdavanje odobrenja za održavanje javnog okupljanja organizator iz prethodnog stava dužan je podnijeti najkasnije pet dana prije održavanja javnog okupljanja (stav 2);

Zahtjev iz prethodnog stava može se odbiti samo iz razloga utvrđenih ovim zakonom koji se odnose na zabranu javnog okupljanja, u roku od 48 sati od dana prijema zahtjeva (stav 3);

Po zahtjevu iz stava 2 ovog člana odlučuje se rješenjem (stav 4);

Protiv rješenja iz prethodnog stava može se izjaviti žalba ministru unutrašnjih poslova u roku od 24 sata od dana prijema rješenja (stav 5);

Postupak rješavanja po žalbi je hitan i mora se završiti u roku od najmanje 24 sata prije održavanja predviđenog okupljanja (stav 6);

Po prijemu konačnog rješenja organizator je dužan odmah obavijestiti javnost o zabrani održavanja javnog okupljanja i ukloniti javno istaknute objave, odnosno oglase o sazivanju javnog okupljanja (stav 7);

Postupak rješavanja po žalbi je hitan i mora se završiti u roku od najmanje 24 sata prije održavanja predviđenog okupljanja (stav 8).

Po prijemu konačnog rješenja organizator je dužan odmah obavijestiti javnost o zabrani održavanja javnog okupljanja i ukloniti javno istaknute objave, odnosno oglase o sazivanju javnog okupljanja (stav 9)“.

Zakon o javnim okupljanjima Srednjobosanskog kantona u članu 4 propisuje: „*Strane fizičke ili pravne osobe mogu organizirati i održati javno okupljanje samo uz prethodno odobrenje policijske uprave. Zahtjev za izdavanje odobrenja za održavanje javnoga okupljanja organizator iz prethodnoga stava dužan je podnijeti mjerodavnoj policijskoj upravi najkasnije 5 dana prije početka održavanja javnoga okupljanja* (stav 1). Zahtjev iz stava 2 ovog članka može se odbiti iz razloga zbog kojih se javni skup može zabraniti javno okupljanje (stav 2)“.

Zakon o javnom okupljanju Hercegovačko-neretvanskog kantona u članu 12 propisuje: „*Strana fizička ili pravna osoba može organizirati javno okupljanje samo po prethodnom odobrenju* (stav 1).

Zahtjev za izdavanje odobrenja za održavanje javnog okupljanja organizator iz stava 1 ovog članka dužan je podnijeti policijskoj upravi najkasnije pet dana prije početka održavanja javnog okupljanja.

Zahtjev iz stava 2 ovog članka može se odbiti iz razloga zbog kojih se javno okupljanje može zabraniti“.

Zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo u članu 18 (Stranci, organizatori mirnog okupljanja i učesnici javnog skupa) propisuje:

„(1) *Strane fizičke i pravne osobe mogu organizovati mirno okupljanje, odnosno istupati na javnom skupu, samo nakon podnošenja zahtjeva i izdavanja odobrenja nadležnog policijskog organa;*

(2) Zahtjev iz stava (1) ovog člana podnosi se najkasnije pet dana prije početka mirnog okupljanja, odnosno istupanja na javnom skupu;

(3) Razlozi za odbijanje izdavanja odobrenja, kao i žalbeni postupak po rješenju, sprovodi se na način propisan u čl. 16 i 17 ovog Zakona“.

Ovdje treba napomenuti da je u Nacrtu zakona o mirnim javnim okupljanjima na području Kantona Sarajevo ova odredba izbrisana, te da je u članu 4 (Osnovna načela) zagarantovana primjena načela nediskriminacije kada je u pitanju primjena ovog zakona.

Zakon o javnom okupljanju Kantona 10 u članu 19 (Stranci, organizatori i sudionici javnog skupa) propisuje:

„(1) *Strane fizičke i pravne osobe mogu organizirati javni skup, odnosno istupati na javnom skupu, samo nakon podnošenja zahtjeva i izdavanja odobrenja nadležnog policijskog tijela;*

(2) Zahtjev iz stava (1) ovog članka podnosi se najkasnije pet dana prije početka javnog skupa, odnosno istupanja na javnom skupu;

(3) Razlozi za odbijanje izdavanja odobrenja, kao i žalbeni postupak po rješenju, provodi se na način propisan u članku 17 i 18 ovog Zakona“.

Prednacrt zakona o javnom okupljanju Federacije Bosne i Hercegovine u članu 19 (Stranci kao organizatori javnog okupljanja) propisano je da:

„(1) *Strane fizičke i pravne osobe mogu organizovati javno okupljanje, odnosno istupati na javnom skupu, samo nakon podnošenja zahtjeva i izdavanja odobrenja od nadležnog policijskog organa;*

(2) Zahtjev iz stava (1) ovog člana podnosi se najkasnije 72 sata prije početka javnog okupljanja, odnosno istupanja na javnom skupu;

(3) Razlozi za odbijanje izdavanja odobrenja, kao i žalbeni postupak po rješenju, sprovodi se na način propisan u članu 17 ovog zakona;

(4) Prijava se može podnijeti i na engleskom jeziku;

(5) Prijava se može podnijeti i na bilo kojem drugom jeziku uz ovjeren prijevod ili prisustvo sudskog tumača kojeg je dužan obezbijediti organizator”.

Shodno navedenom potrebno je po pitanju zakona o javnom okupljanju kod kojih postoje ovakve odredbe, koje se tiču stranaca, izmijeniti na način da se ovo pravo garantuje svima podjednako, dakle kako domaćim državljanima, tako i strancima. U tom pogledu može poslužiti model koji je primijenjen u Zakonu o mirnim okupljanjima Brčko distrikta Bosne i Hercegovine koji u članu 4 (Načelo nediskriminacije) propisuje:

„Ovaj zakon primjenjuje se na sva lica u skladu sa Zakonom o zabrani diskriminacije”.

Takođe, ovdje treba napomenuti da je načelo nediskriminacije propisano i Nacrtom zakona o mirnim javnim okupljanjima na području Kantona Sarajevo, na način da je u članu 4 (Osnovna načela) propisano:

„(1) Svako ima pravo da organizuje mirno okupljanje i da u njemu učestvuje, u skladu sa odredbama ovog zakona;

(2) Uprava policije i njene nadležne organizacione jedinice, kao i drugi nadležni organi, dužni su omogućiti, podržavati i štiti slobodu mirnog okupljanja, promovisući (između ostalog, prim. aut.) [...]c) načelo nediskriminacije u skladu sa odredbama Zakona o zabrani diskriminacije („Službeni glasnik BiH“, broj 59/09 i 66/16)”.

2.12. Ograničavajuće određivanje mjesta okupljanja

Kada je u pitanju mjesto održavanja okupljanja koji međunarodni standardi nalažu generalno, ljudi imaju pravo izbora mjesta ili trase okupljanja na javno pristupačnim mjestima, ističući da je mjesto, uz vrijeme i željenje ciljeve jedan od ključnih segmenata prava na slobodu mirnog okupljanja. Održavanje mirnog okupljanja treba da bude unutar vidnog i čulnog polja ciljane publike. Ono što je sasvim za očekivati i što se mora prihvatiti je činjenica da će nerijetko okupljanje na određenim mjestima prekinuti svakodnevnu rutinu koje se na tom mjestu odvija. Shodno navedenom, upotreba termina poput „primjereno”, „pristupačno”, „prikladno”, „odgovarajuće” za određivanje mjesta na kome se može održati mirno javno okupljanje je problematično jer daje veoma širok prostor za tumačenje, a čime se može ograničiti sloboda mirnog okupljanja, u smislu izbora mjesta okupljanja. Ovakve formulacije se nalaze u govoto većini zakona o javnim okupljanjima u Bosni i Hercegovini (osim Zakona o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona, Zakona o javnim okupljanjima Srednjobosanskog kantona, Zakona o javnom okupljanju Hercegovačko-neretvanskog kantona, Zakona o mirnom okupljanju Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i Nacrta zakona o mirnim javnim okupljanjima na području Kantona Sarajevo).

Zakon o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona u članu 4 (Prostor prikladan za javno okupljanje) propisuje:

„(1) Prostor na kojem se može organizovati javno okupljanje je javno mjesto pristupačno i prikladno za okupljanje građana čiji broj i identitet nije unaprijed određen i na kome okupljanje građana ne dovodi do ugrožavanja prava i sloboda drugih lica, javnog morala, zdravlja ljudi, sigurnosti ljudi i imovine i ometanja javnog saobraćaja;

(2) Prostor prikladan za javno okupljanje je i prostor na kojem se odvija javni saobraćaj kada je moguće dodatnim mjerama osigurati privremenu izmjenu režima saobraćaja, kao i zaštitu zdravlja ljudi i sigurnost ljudi i imovine”.

Zakon o javnom okupljanju Posavskog kantona u članu 3 (Prostor prikladan za javni skup) propisuje:

„(1) *Prostor prikladan za javni skup* je javno mjesto pristupačno i prikladno za okupljanje osoba čiji broj i identitet nije unaprijed određen i na kome okupljanje građana ne dovodi do ugrožavanja prava i sloboda drugih osoba, zdravlja ljudi, sigurnosti ljudi i imovine i ometanja javnog prometa;

(2) *Prostor prikladan za javni skup* je i prostor na kojem se odvija javni promet kada je moguće dodatnim mjerama osigurati privremenu izmjenu režima prometa, kao i zaštitu zdravlja ljudi i sigurnost ljudi i imovine”.

Zakon o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona u članu 3 (Prikladan prostor za javno okupljanje) propisuje:

„(1) *Prostor prikladan za javno okupljanje* je javno mjesto koje je pristupačno i pogodno za okupljanje lica, čiji broj i identitet nije unaprijed određen, i na kome okupljanje lica ne dovodi do ugrožavanja prava drugih lica, sigurnosti ljudi i imovine, zdravlja ljudi i ometanja javnog saobraćaja;

(2) *Prostor prikladan za javno okupljanje* je i prostor na kojem se odvija javni saobraćaj, kada je moguće dodatnim mjerama obezbijediti privremenu izmjenu režima saobraćaja, kao i zaštitu zdravlja i sigurnost ljudi i imovine i prava drugih osoba”.

Zakon o javnom okupljanju Zeničko-dobojskog kantona u članu 3 (Prikladan prostor za javno okupljanje) propisuje:

„(1) *Prostor prikladan za javno okupljanje* je javno mjesto koje je pristupačno i pogodno za okupljanje lica, čiji broj i identitet nije unaprijed određen, i na kome okupljanje lica ne dovodi do ugrožavanja prava drugih lica, sigurnosti ljudi i imovine, zdravlja ljudi i ometanja javnog saobraćaja;

(2) *Prostor prikladan za javno okupljanje* je i prostor na kojem se odvija javni saobraćaj, kada je moguće dodatnim mjerama obezbijediti privremenu izmjenu režima saobraćaja, kao i zaštitu zdravlja i sigurnost ljudi i imovine i prava drugih osoba”.

Zakon o javnom okupljanju Hercegovačko-neretvanskog kantona u članu 4 (Prostor prikladan za javno okupljanje) propisuje:

„(1) *Prostor prikladan za javno okupljanje* je javno mjesto pristupačno i prikladno za okupljanje osoba čiji broj i identitet nije unaprijed određen i na kome okupljanje građana ne dovodi do ugrožavanja prava i sloboda drugih osoba, zdravlja ljudi, sigurnosti ljudi i imovine ometanja javnog prometa;

(2) *Prostor prikladan za javno okupljanje* je i prostor na kojem se odvija javni promet kada je moguće dodatnim mjerama osigurati privremenu izmjenu režima prometa, kao i zaštitu zdravlja ljudi i sigurnosti ljudi i imovine uz ishodište potrebnih odobrenja od nadležnih institucija”.

Zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo u članu 3 (Prostor prikladan za javni skup) propisuje:

„(1) *Prostor prikladan za javni skup* je javno mjesto pristupačno i prikladno za okupljanje lica čiji broj i identitet nije unaprijed određen i na kome okupljanje građana ne dovodi do ugrožavanja prava i sloboda drugih lica, zdravlja ljudi, sigurnosti ljudi i imovine i ometanja javnog saobraćaja;

(2) *Prostor prikladan za javni skup* je i prostor na kojem se odvija javni saobraćaj kada je moguće dodatnim mjerama osigurati privremenu izmjenu režima saobraćaja, kao i zaštitu zdravlja ljudi i sigurnost ljudi i imovine”.

Ovdje treba napomenuti da član 9 Nacrta zakona o mirnim javnim okupljanjima na području Kantona Sarajevo koji se odnosi na mjesto održavanja mirnog okupljanja, ne sadrži izraz „prostor prikladan za javni skup”. Međutim stav 3 ovog člana sadrži ograničavajuću odredbu u odnosu na okupljanja koja se održavaju na prostoru na kome se odvija javni saobraćaj. Naime, u pomenutom stavu propisano je: „(3) *Mjesto održavanja mirnog okupljanja* je i prostor na kojem se odvija javni saobraćaj kada je moguće

dotatnim mjerama obezbijediti privremenu izmjenu režima saobraćaja, kao i zaštitu zdravlja i sigurnost ljudi i imovine”.

Zakon o javnom okupljanju Kantona 10 u članku 3 (Prostor prikladan za javni skup) propisuje:

„(1) *Prostor prikladan za javni skup* je javno mjesto pristupačno i prikladno za okupljanje osoba čiji broj i identitet nije unaprijed određen i na kome okupljanje građana ne dovodi do ugrožavanja prava i sloboda drugih osoba, zdravlja ljudi, sigurnosti ljudi i imovine i ometanja javnog prometa;

(2) *Prostor prikladan za javni skup* je i prostor na kojem se odvija javni promet kada je moguće dodatnim mjerama osigurati privremenu izmjenu režima prometa, kao i zaštitu zdravlja ljudi i sigurnosti ljudi i imovine...”

Prednactrom Zakona o javnom okupljanju Federacije Bosne i Hercegovine članom 6 (MJESTO ODRŽAVANJA) propisano je:

„(1) *Prostor prikladan za mjesto održavanja* je javno mjesto pristupačno i prikladno za okupljanje lica čiji broj i identitet nije unaprijed određen i na kome okupljanje građana ne dovodi do ugrožavanja prava i sloboda drugih lica, zdravlja ljudi, sigurnosti ljudi i imovine i ometanje javnog saobraćaja.

(2) *Prostor prikladan za javni skup* je i prostor na kojem se odvija javni saobraćaj kada je moguće dodatnim mjerama osigurati privremenu izmjenu režima saobraćaja, kao i zaštititi zdravlje ljudi i sigurnosti ljudi i imovine”.

Zakon o javnom okupljanju Republike Srpske u članu 3 propisuje:

„(1) *Prostor primjeren za javni skup* je javno mjesto koje je pristupačno i pogodno za okupljanje lica čiji broj i identitet nije unaprijed određen i na kome okupljanje građana ne dovodi do ugrožavanja prava drugih lica, javnog morala, bezbjednosti ljudi i imovine, zdravlja ljudi i ometanje javnog saobraćaja;

(2) *Postor primjeren za javni skup* je i prostor na kojem se odvija javni saobraćaj kada je moguće dodatnim mjerama obezbijediti privremenu izmjenu režima saobraćaja, kao i zaštitu zdravlja i bezbjednost ljudi i imovine...”

Nactrom zakona o javnom okupljanju Republike Srpske u članu 4 (Prostor primjeren za javni skup) propisano je:

„(1) Prostor na kojem se može organizovati javni skup je *javno mjesto koje je pristupačno i primjereno za okupljanje* lica čiji broj i identitet nije unaprijed određen i na kome okupljanje građana ne dovodi do ugrožavanja prava i sloboda drugih lica, javnog morala, zdravlja ljudi, bezbjednosti ljudi i imovine i ometanja javnog saobraćaja;

(2) *Prostor primjeren za javni skup* je i prostor na kojem se odvija javni saobraćaj kada je moguće dodatnim mjerama obezbijediti privremenu izmjenu režima saobraćaja, kao i zaštitu zdravlja i bezbjednost ljudi i imovine...”

U smislu naprijed navedenog, ograničenja u pogledu izbora mjesta okupljanja trebaju da budu izuzetak, o čemu se mora donositi odluka za svaki slučaj zasebno. Generalno gledano na otvoreni javni prostor treba gledati kao na mjesto pogodno za okupljanje, osim ako ne postoje opravdani i legitimni razlozi za restrikciju, i ako postoji proporcionalnost između restrikcije i cilja koji se njome želio postići. Shodno tome, potrebno je u zakonima o javnom okupljanju u Bosni i Hercegovini u smislu odredbi kojima se navode mjesta na kojima se mogu održati mirna javna okupljanja potrebno je eliminisati termine poput „*primjereno*”, „*pristupačno*”, „*prikladno*”, „*odgovarajuće*” jer isti daju širok prostor za tumačenje, i restrikciju pristupa javnim mjestima, a umjesto toga treba propisati generalnu podobnost korišćenja otvorenih javnih površina uz izuzetnu restrikciju kada je to neophodno i opravdano legitimnim interesima.

Pored ovoga odredba kojom se *kao mjesto održavanja mirnog okupljanja određuje prostor na kojem se odvija javni saobraćaj onda kada je moguće dodatnim mjerama obezbijediti privremenu izmjenu režima saobraćaja*, je sporna jer ima ograničavajući efekat. Naime, kao što je to već istaknuto u ovom izvještaju učesnici mirnih okupljanja imaju isti legitimitet da koriste prostor na kome se odvija javni saobraćaj za održavanje protesta, kao i učesnici saobraćaja. Ovu tvrdnju potkrepljuje i stav iznesen u Zajedničkom mišljenju Venecijanske komisije i OSCE-a/ODIHR-a o Zakonu o javnom okupljanju Kantona Sarajevo u kome se kaže da: „...samo konkretne i ozbiljne prijetnje pravima drugih kao i masivna i neizbježna zagušivanja saobraćaja” mogu biti opravdanje za ograničenje slobode okupljanja.⁷⁸ Shodno navedenom, ovu odredbu iz zakona o javnim/mirnim okupljanjima u kojima ona postoji, treba u potpunosti izbrisati ili izmijeniti na način da se propisuje da su organi javne vlasti dužni da preduzmu neophodne mjere u vezi sa preusmjeravanjem saobraćaja radi nesmetanog odvijanja okupljanja.

U smislu ove preporuke kao dobar model može poslužiti rješenje iz Zakona o mirnom okupljanju Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, koji u članu 2 stav 1 tačka c) (Definicije) propisuje da je:

„...javno mjesto“ prostor koji je u vidnom i slušnom kontaktu s ciljanim predmetom okupljanja.

Nadalje, ovaj zakon u članu 9 (Mjesto mirnog okupljanja) propisuje da:

„Mjesto mirnog okupljanja može biti svako mjesto na kojem okupljanje ne dovodi do ugrožavanja prava drugih lica, javnog morala, sigurnosti i zdravlja ljudi i sigurnosti imovine.”

2.13. Određivanje liste lokacija na kojima se javna okupljanja mogu, odnosno, ne mogu održavati

U dobrom dijelu zakona o javnom okupljanju u Bosni i Hercegovini se navodi da će vladina tijela (ili lokalni nadležni organi) utvrditi prostor na kome se mogu održavati mirna okupljanja ili se navodi spisak lokacija koje su odobrene za javna okupljanja, odnosno spisak lokacija gdje se javna mirna okupljanja ne mogu održavati.

Zakonom o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona u članu 10 (Izuzeci) propisano je:

„Mirno okupljanje i javni protest ne može se održavati:

a) u blizini zdravstvenih ustanova na taj način da ometa pristup vozilima Hitne pomoći i remeti mir bolesnicima;

b) u blizini odgojno-obrazovnih ustanova i osnovnih škola dok u njima borave djeca;

c) u nacionalnim parkovima i zaštićenim parkovima prirode, osim mirnih okupljanja koja imaju za cilj unapređenje i popularizaciju zaštite prirode i čovjekove okoline, kao i obilježavanje značajnih historijskih datuma;

č) na magistralnim i regionalnim putevima i saobraćajnicama na kojima se odvija šinski saobraćaj, na takav način kojim se ugrožava nesmetano odvijanje saobraćaja;

ć) na području graničnog prelaza;

d) u blizini objekata koji se posebno osiguravaju, na udaljenosti koju procijeni policijski organ nadležan za osiguranje tog objekta, što će se utvrditi posebnim podzakonskim propisom;

⁷⁸ Zajedničko mišljenje o Zakonu o javnom okupljanju Kantona Sarajevo (Bosna i Hercegovina), Venecijanska komisija i OSCE/ODIHR, CDL-AD (2010) 016, paragraf 30. Preuzeto dana 09.03.2022. godine sa sajta [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)016-e).

dž) *na drugim mjestima ako bi se, s obzirom na vrijeme, broj učesnika ili prirodu okupljanja, moglo ozbiljnije poremetiti kretanje i rad većeg broja građana*”.

Zakonom o javnom okupljanju Posavskog kantona u članu 15 (Izuzeci) propisano je: „Izuzetno od člana 13 ovog Zakona, mirno okupljanje ne smije se održavati:

a) u blizini bolnica, na način da ometa pristup vozilima hitne pomoći i remeti mir bolesnicima;

b) u blizini dječjih vrtića, osnovnih i srednjih škola, dok u njima borave djeca i učenici;

c) na magistralnim, regionalnim cestama i drugim prometnicama na način kojim se ugrožava nesmetano odvijanje prometa;

č) *na drugim mjestima, ako bi se s obzirom na vrijeme, broj sudionika ili prirodu okupljanja moglo ozbiljnije poremetiti kretanje i rad većeg broja građana*”.

Zakonom o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona u članu 14 (Izuzeci) propisano je:

„(1) Izuzetno od odredbe člana 13 ovog Zakona, mirno okupljanje ne smije se održati:

a) u blizini predškolskih i školskih ustanova, dok se u njima obavlja nastavni proces;

b) u blizini bolnica, na način da ometa pristup vozilima hitne pomoći i remeti mir bolesnicima;

c) na javnom putu i saobraćajnicama na kojima se odvija šinski saobraćaj, na način kojim se ugrožava sigurnost saobraćaja;

č) u zaštićenim parkovima prirode, osim mirnih okupljanja koja imaju za cilj unapređenje i popularizaciju zaštite prirode i čovjekove okoline;

ć) u blizini spomenika kulture, ako bi to moglo prouzrokovati uništenje ili oštećenje zaštićene vrijednosti;

d) *na drugim mjestima, ako bi se, s obzirom na vrijeme, broj učesnika ili karakter mirnog okupljanja, moglo ozbiljnije poremetiti kretanje, sigurnost, red i mir većeg broja građana*”.

Zakon o javnom okupljanju Zeničko-dobojskog kantona u članu 16 (Izuzeci) propisuje:

„Izuzetno od odredbe člana 13 ovog Zakona, mirno okupljanje ne smije se održati:

a) u blizini predškolskih i školskih ustanova, dok se u njima obavlja nastavni proces;

b) u blizini zdravstvenih ustanova, na način da ometa pristup vozilima hitne pomoći i remeti mir bolesnicima;

c) na javnom putu i saobraćajnicama na kojima se odvija šinski saobraćaj, na način kojim se ugrožava sigurnost saobraćaja;

č) u zaštićenim parkovima prirode, osim mirnih okupljanja koja imaju za cilj unapređenje i popularizaciju zaštite prirode i čovjekove okoline;

ć) u blizini spomenika kulture, ako bi to moglo prouzrokovati uništenje ili oštećenje zaštićene vrijednosti;

d) *na drugim mjestima, ako bi se, s obzirom na vrijeme, broj učesnika ili karakter mirnog okupljanja, moglo ozbiljnije poremetiti kretanje, sigurnost, red i mir većeg broja građana*;

dž) *u blizini objekata koji se posebno osiguravaju, na udaljenosti od najmanje 20 metara*”.

Zakon o javnom okupljanju Hercegovačko-neretvanskog kantona u članu 3 stav 3 propisuje: „*Tijela lokalne samouprave mogu odrediti mjesto na kojemu se svako javno okupljanje može održati*”.

Zakon o javnom okupljanju Zapadno-hercegovačkog kantona u članu 14 (Izuzeci) propisuje:

„Izuzetno od člana 13 ovog Zakona, mirno okupljanje ne smije se održavati:

a) u blizini bolnica, na način da ometa pristup vozilima hitne pomoći i remeti mir bolesnicima;

b) u blizini blizini dječijih vrtića, osnovnih i srednjih škola dok u njima borave djeca i učenici;

c) u nacionalnim parkovima i zaštićenim parkovima prirode, osim mirnih okupljanja koja imaju za cilj unapređenje i popularizaciju zaštite prirode i čovjekove okoline, kao i obilježavanje značajnih povjesnih datuma;

č) u blizini spomenika kulture, ako bi to moglo prouzrokovati unuštenje ili oštećenje zaštićene vrijednosti;

ć) na javnim cestama na način kojim se ugrožava nesmetano odvijanje prometa;

d) *na drugim mjestima, ako bi se s obzirom na vrijeme, broj učesnikasudionika ili prirodu okupljanja moglo ozbiljnije poremetiti kretanje i rad većeg broja građana*".

Zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo u članu 15 (Izuzeci) propisuje:

„Izuzetno od člana 13 ovog Zakona, mirno okupljanje ne smije se održavati:

a) u blizini bolnica, na način da ometa pristup vozilima hitne pomoći i remeti mir bolesnicima;

b) u blizini dječjih vrtića, osnovnih i srednjih škola, dok u njima borave djeca i učenici;

c) u nacionalnim parkovima i zaštićenim parkovima prirode, osim mirnih okupljanja koja imaju za cilj unapređenje i popularizaciju zaštite prirode i čovjekove okoline, kao i obilježavanje značajnih historijskih datuma;

č) u blizini spomenika kulture, ako bi to moglo prouzrokovati uništenje ili oštećenje zaštićene vrijednosti;

ć) na autoputevima, magistralnim i regionalnim putevima i saobraćajnicama na kojima se odvija šinski saobraćaj na način kojim se ugrožava nesmetano odvijanje saobraćaja;

d) *na drugim mjestima, ako bi se s obzirom na vrijeme, broj učesnika ili prirodu okupljanja moglo ozbiljnije poremetiti kretanje i rad većeg broja građana*".

Nacrtom zakona o mirnim javnim okupljanjima na području Kantona Sarajevo u članu 10 (Ograničenje mjesta mirnog okupljanja) propisano je:

„(1) Održavanje mirnog okupljanja može se ograničiti na sljedećim mjestima:

a) u blizini bolnica ako ometa pristup vozilima hitne pomoći ili ako remeti mir bolesnicima;

b) u blizini predškolskih ustanova, osnovnih i srednjih škola, dok u njima borave djeca i učenici;

c) u nacionalnim parkovima i zaštićenim parkovima prirode, osim mirnih okupljanja koja imaju za cilj unapređenje i popularizaciju zaštite prirode i čovjekove okoline, kao i obilježavanje značajnijih historijskih datuma;

č) u blizini spomenika kulture ili u objektima spomenika kulture, ukoliko bi to moglo prouzrokovati njihovo uništenje ili oštećenje,

ć) na autoputevima, magistralnim, regionalnim i lokalnim putevima i saobraćajnicama na kojima se odvija šinski saobraćaj, ukoliko bi se time ugrozilo nesmetano odvijanje saobraćaja i

d) u blizini graničnih prijelaza na način kojim se ugrožava nesmetano kretanje lica i vozila preko granice;

(2) Mirno okupljanje ne može se održati na istom mjestu i u vrijeme kada je na tom mjestu od strane drugog organizatora već zakazano održavanje mirnog okupljanja;

(3) U slučajevima iz stava (2) ovog člana, održavanje mirnog okupljanja će se omogućiti na drugom mjestu koje organizator odredi u skladu sa odredbama ovog zakona;

(4) U pogledu ograničenja mjesta okupljanja iz stava (1) ovog člana, nadležna organizaciona jedinica Uprave policije odlučuje u svakom konkretnom slučaju, u skladu sa načelima iz člana 4 ovog zakona".

Zakon o javnom okupljanju Kantona 10 u članu 15 (Izuzeci) propisuje:

„Izuzetno od odredaba člana 13 ovog Zakona, javni skup ne smije se održavati:

a) u blizini bolnica, na način da se ometa pristup vozilima hitne pomoći i remeti mir bolesnicima;

b) u blizini dječjih vrtića, osnovnih i srednjih škola, dok u njima borave djeca i učenici;

c) u zaštićenim parkovima prirode, osim javnog skupa koji ima za cilj unapređenje i popularizaciju

zaštite prirode i čovjekova okoliša, kao i obilježavanje značajnih povijesnih datuma;

č) u blizini spomenika kulture, ako bi to moglo prouzrokovati uništenje ili oštećenje zaštićene vrijednosti;

ć) na magistralnim i županijskim cestama i drugim prometnicama na način kojim se ugrožava nesmetano i sigurno odvijanje prometa;

d) *na drugim mjestima, ako bi se obzirom na vrijeme, broj sudionika ili prirodu okupljanja moglo ozbiljnije poremetiti kretanje i rad većeg broja građana;*

dž) *najmanje deset metara od objekata koji se Odlukom Vlade Hercegbosanske županije posebno štite (zgrada Vlade HBŽ u Livnu, zgrada Skupštine HBŽ u Tomislavgradu)*".

Prednacrt zakona o javnom okupljanju Federacije Bosne i Hercegovine u članu 16 (IZUZECI) propisuje:

„Izuzetno od člana 15 ovog zakona, javno okupljanje ne smije se održavati:

(1) U blizini bolnica, na način da ometa pristup vozilima hitne pomoći i remeti mir bolesnicima;

(2) U blizini dječjih vrtića, osnovnih i srednjih škola, dok u njima borave djeca i učenici;

(3) U nacionalnim parkovima i zaštićenim parkovima prirode, osim mirnih okupljanja koja imaju za cilj unapređenje i popularizaciju zaštite prirode i čovjekove okoline, kao i obilježavanje značajnih istorijskih datuma;

(4) U blizini spomenika kulture, ako bi to moglo prouzrokovati uništenje ili oštećenje zaštićene vrijednosti;

(5) Na auto-putevima, magistralnim i regionalnim putevima i sobračajnicama na kojima se odvija šinski saobraćaj na način kojim se ugrožava nesmetano odvijanje saobraćaja;

(6) *Na drugim mjestima, ako bi se s obzirom na vrijeme, broj učesnika ili prirodu okupljanja moglo ozbiljnije poremetiti kretanje i rad većeg broja građana ili ugroziti materijalna dobra*".

Zakon o javnom okupljanju Republike Srpske propisuje u članu 4 stav 3 (Prostor primjeren za javni skup) da se:

„*Aktom nadležnog organa jedinice lokalne samouprave određuje prostor iz stava 1 ovog član (prim. aut., prostor na kome se može organizovati javni skup).*” Nadalje u istom zakonu u članu 13 (Izuzeci) propisano je da se: „Mirno okupljanje i javni protest ne može održavati:

(1) u blizini bolnica, na način da ometa pristup vozilima hitne pomoći i remeti mir bolesnicima;

(2) u blizini dečjih vrtića, osnovnih i srednjih škola, dok u njima borave djeca i učenici;

(3) u nacionalnim parkovima i zaštićenim parkovima prirode, osim mirnih okupljanja koja imaju za cilj unapređivanje i popularizaciju zaštite prirode i čovjekove okoline, kao i obilježavanje značajnih istorijskih datuma;

(4) u blizini spomenika kulture, ako bi to moglo prouzrokovati uništenje ili oštećenje zaštićene vrijednosti;

(5) na magistralnim, regionalnim i lokalnim putevima na način kojim se ugrožava nesmetano odvijanje saobraćaja;

(6) u blizini graničnog prelaza;

(7) *na udaljenosti najmanje 50 metara od objekata koji se posebno obezbjeđuju, izuzev javnog skupa u pokretu čiju će trasu kretanja odrediti nadležni organ i*

(8) *na drugim mjestima ako bi se, s obzirom na vrijeme, broj učesnika ili prirodu okupljanja, moglo ozbiljnije poremetiti kretanje i rad većeg broja građana”.*

Nacrt zakona o javnom okupljanju Republike Srpske u članu 4 stav 3 propisuje: „*Aktom nadležnog organa jedinice lokalne samouprave određuje se prostor iz stava 1 ovog člana (prim. aut., prostor na kome se može organizovati javni skup)*. Nadalje u istom zakonu u članu 13 (Izuzeci) propisuje: „*Mirno okupljanje i javni protest ne može se održavati:*

(1) *u blizini bolnica, na način da ometa pristup vozilima hitne pomoći i remeti mir bolesnicima;*

(2) *u blizini dečjih vrtića, osnovnih i srednjih škola, dok u njima borave djeca i učenici;*

(3) *u nacionalnim parkovima i zaštićenim parkovima prirode, osim mirnih okupljanja koja imaju za cilj unapređivanje i popularizaciju zaštite prirode i čovjekove okoline, kao i obilježavanje značajnih historijskih datuma;*

(4) *u blizini spomenika kulture, ako bi to moglo prouzrokovati uništenje ili oštećenje zaštićene vrijednosti;*

(5) *na magistralnim, regionalnim i lokalnim putevima na način kojim se ugrožava nesmetano odvijanje saobraćaja;*

(6) *u blizini graničnog prelaza;*

(7) *na udaljenosti najmanje 50 metara od objekata koji se posebno obezbjeđuju, izuzev javnog skupa u pokretu čiju će trasu kretanja odrediti nadležni organ i*

(8) *na drugim mjestima ako bi se, s obzirom na vrijeme, broj učesnika ili prirodu okupljanja, moglo ozbiljnije poremetiti kretanje i rad većeg broja građana”.*

Navedeni primjeri nisu u skladu sa međunarodnim standardima jer predstavljaju ograničavanje prava na slobodu mirnog okupljanja. Naime, iako je nesporno da postoje legitimni razlozi da na nekim lokacijama ne bi trebalo dozvoliti javna okupljanja, generalan pristup u smislu određivanja liste lokacija na kojima se ne mogu održavati javna okupljanja je nepoželjan, već je ispravnije ostaviti da se o tome razmatra u svakom pojedinačnom slučaju. Takođe, zabranjivanje održavanja javnih okupljanja na određenim lokacijama je problematično jer se vlasti ne usmjeravaju da razmote koje bi to korake mogli da preduzmu kako bi olakšali okupljanja na takvim lokacijama. Shodno navedenom, kod zakona o javnim okupljanjima koji sadrže odredbe koje propisuju da će mjesta za javna okupljanja biti određena od nadležnih organa vlasti ili propisuju listu lokacija na kojima se javna okupljanja mogu organizovati, odnosno listu lokacija na kojima se javna okupljanja ne mogu organizovati, iste treba izmijeniti na način da se ove odredbe eliminišu i zamijene znatno blažim u kojima se neće propisivati ovakva ograničenja, već će se dati prostor organima vlasti za odmjeravanje interesa za svaki slučaj posebno, što bi se moglo riješiti propisivanjem liste mjesta u odnosu na koja se može ograničiti održavanje javnih okupljanja. U tom pogledu kao dobar primjer može poslužiti model iz Zakona o mirnim okupljanjima Brčko distrikta Bosne i Hercegovine koji u članu 10 (Ograničenje mjesta mirnog okupljanja), propisuje da se:

„... održavanje mirnog okupljanja može ograničiti na sljedećim mjestima:

a) u blizini bolnice ako ometa pristup vozilima hitne pomoći i remeti mir bolesnicima;
b) u blizini predškolskih ustanova, osnovnih i srednjih škola dok u njima borave djeca i učenici;

c) u blizini spomenika kulture ako bi to moglo prouzrokovati njihovo uništenje ili oštećenje;

č) na magistralnim, regionalnim i lokalnim putevima i saobraćajnicama na kojima se odvija šinski saobraćaj na način kojim se ugrožava nesmetano odvijanje saobraćaja;
ć) u blizini graničnih prijelaza na način kojim se ugrožava nesmetano kretanje lica i vozila preko granice.”

Pored ovoga, kada je u pitanju član 3 stav 3 Zakona o javnom okupljanju Republike Srpske, odnosno član 4 stav 3 Nacrta zakona o javnom okupljanju Republike Srpske, isti su sporni sa aspekta Ustava, kao i sa aspekta usaglašenosti sa Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, kada je u pitanju sloboda izbora mjesta održavanja javnih okupljanja. Naime, imajući u vidu da se jedino zakonom može propisati način ostvarivanja ljudskih prava, ako je to Ustavom izričito predviđeno ili ako je to neophodno za ostvarenje pojedinog prava, zbog njegove prirode, upitna je ustavnost stava 3 člana 3 Zakona o javnom okupljanju Republike Srpske, odnosno stava 3 člana 4 Nacrta zakona o javnom okupljanju Republike Srpske. Prema ovoj odredbi, aktom grada, odnosno opštine određuje se prostor primjeren za javna okupljanja iz člana 3 stav 1 ovog zakona (člana 3 stav 1 nacrta zakona). Dakle, ako je ostvarivanje slobode okupljanja posredovano aktom jedinice lokalne samouprave, onda se time očigledno krši ustavni princip neposredne primjene zajemčenih ustavnih prava i sloboda građana. S tim u vezi, navedenu odredbu je potrebno eliminisati iz zakona, odnosno nacrta zakona.

2.14. Predviđenost vremenskog ograničenja za održavanje mirnih okupljanja

Pojedini zakoni o javnim okupljanjima u Bosni i Hercegovini, kao i analizirani nacrti predviđaju ograničenje vremena trajanja okupljanja, odnosno predviđaju period u kome se okupljanja mogu, odnosno, ne mogu održavati.

Zakon o javnom okupljanju Zeničko-dobojskog kantona u članu 15 (Vrijeme održavanja mirnog okupljanja) propisuje: „*Mirno okupljanje se može održati u vremenu od 08.00 do 22.00 časa*”.

Nacrt Zakona o javnom okupljanju Republike Srpske u članu 4 stav 4 (Prostor primjeren za javni skup) propisuje da: „*Na prostoru iz stava 2 ovog člana (prim. aut., prostor na kojem se odvija javni saobraćaj kada je moguće dodatnim mjerama obezbijediti privremenu izmjenu režima saobraćaja, kao i zaštitu zdravlja i bezbjednosti ljudi i imovine) javni skup se može održavati u vremenu od 8.00 do 14.00 i od 18.00 do 23.00 časa i može trajati najduže tri časa*”.

Kao i o pitanju lokacije generalne restrikcije, odnosno ograničenja o pitanju vremena održavanja nisu poželjne, te stoga ovakve odredbe ne bi trebale da postoje u zakonima iz ove oblasti. Shodno navedenom, kod naprijed navedenog zakona, odnosno nacrta zakona koji propisuju vremensko ograničenje za trajanje javnih okupljanja, odnosno propisuju vremenske intervale u kojima se javna okupljanja mogu ili ne mogu održavati se moraju izmijeniti na način da se ovakve odredbe u potpunosti eliminišu iz ovih zakona.

2.15. Nametanje suvišnih obaveza organizatorima mirnih okupljanja

Gotovo svi zakoni o javnom okupljanju u Bosni i Hercegovini predviđaju čitav niz obaveza na strani organizatora skupa, poput osiguranja reda i mira na javnom okupljanju, da osigura dovoljan broj osoba za poslove održavanja reda i mira na javnom okupljanju, da preduzme odgovarajuće mjere medicinske zaštite i zaštite od požara, da omogući nesmetan prolazak vozilima policije, hitne pomoći i vatrogasnim vozilima i sl.

Zakon o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona u članu 13 propisuje:

„(1) *Organizator je dužan osigurati red i mir na mirnom okupljanju i javnom protestu;*
(2) Organizator je dužan preduzeti potrebne mjere da učesnici mirnog okupljanja i javnog protesta ne budu naoružani i da ne čine štetu;

(3) Organizator je dužan osigurati dovoljan broj lica za vršenje poslova održavanja reda i mira (u daljem tekstu: redar) na mirnom okupljanju i javnom *protestu i preduzeti odgovarajuće mjere*

medicinske zaštite i zaštite od požara;

(4) Organizator može obavljanje poslova na održavanju reda i mira povjeriti agenciji za osiguranje lica i imovine;

(5) *Organizator je dužan omogućiti nesmetan prolazak vozilima policije, hitne pomoći i vatrogasnim vozilima...*”

Zakon o javnom okupljanju Posavskog kantona u članu 19 (Održavanje reda i mira na mirnom okupljanju) propisuje:

„(1) *Organizator je dužan da osigura red i mir na mirnom okupljanju;*

(2) Organizator je naročito dužan poduzeti sve potrebne mjere da sudionici mirnog okupljanja ne budu naoružani i da ne čine štetu;

(3) Dužnost organizatora je da osigura dovoljan broj osoba za vršenje poslova održavanja reda i mira (u daljem tekstu: redar) na mirnom okupljanju *i da poduzme odgovarajuće mjere medicinske zaštite i zaštite od požara;*

(4) Organizator može obavljanje poslova na održavanju reda i mira povjeriti agenciji za osiguranje osoba i imovine;

(5) *Organizator je dužan da omogući nesmetan prolazak vozilima policije, hitne pomoći i vatrogasnim vozilima*”.

Zakon o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona u članu 20 (Osiguranje reda i mira na mirnom okupljanju) propisuje:

„(1) *Organizator je dužan osigurati red i mir u toku održavanja mirnog okupljanja;*

(2) Organizator je dužan utvrditi mjere osiguranja i obezbijediti dovoljan broj redara;

(3) Organizator može obavljanje redarskih poslova povjeriti agenciji za zaštitu ljudi i imovine;

(4) *Dužnost organizatora je da preduzme odgovarajuće mjere medicinske zaštite i zaštite od požara;*

(5) Održavanje javnog reda i mira na prostoru koji se nalazi neposredno uz mjesto održavanja mirnog okupljanja vrše policijski službenici policijske stanice na čijem se području mirno okupljanje održava.”

Pored ovoga u članu 21 (Omogućavanje prolaska) istog zakona propisano je: „(1) *Na prostoru gdje se održava javno okupljanje, organizator je dužan omogućiti prolazak vozilima policije, hitne pomoći, vatrogasnim vozilima i vozilima nadležnog tužilaštva*”.

Zakon o javnom okupljanju Zeničko-dobojskog kantona u članu 22. (Osiguranje reda i mira na mirnom okupljanju) propisuje:

„(1) *Organizator je dužan osigurati red i mir u toku održavanja mirnog okupljanja.*

(2) Organizator je dužan utvrditi mjere osiguranja i obezbijediti dovoljan broj redara;

(3) Organizator može obavljanje redarskih poslova povjeriti agenciji za zaštitu ljudi i imovine;

(4) *Dužnost organizatora je da preduzme odgovarajuće mjere medicinske zaštite i zaštite od požara;*

(5) Održavanje javnog reda i mira na prostoru koji se nalazi neposredno uz mjesto održavanja mirnog okupljanja vrše policijski službenici policijske stanice na čijem se području mirno okupljanje održava.”

Takođe, u članu 23 (Omogućavanje prolaska) istog zakona propisano je: „*Na prostoru gdje se održava javno okupljanje, organizator je dužan omogućiti prolazak vozilima policije, hitne pomoći, vatrogasnim vozilima i vozilima nadležnog tužilaštva*”.

Zakon o javnima okupljanjima Srednjobosanskog kantona u članu 10 propisuje obaveze za organizatora na dosta uopšten način, da se na prvi pogled može steći pogrešan utisak da ovaj zakon ne nameće suviše obaveze ovim subjektima. Naime, u članu 10 ovog zakona propisano je da: „Organizator i voditelji odgovorni su za uspostavu redarske službe, održavanje reda i mira na javnome okupljanju te za vođenje javnoga okupljanja”. Međutim, u članu 8 stav 1 istog zakona propisano je da: „*Organizator javnoga okupljanja dužan je napraviti i uz prijavu o održavanju javnoga okupljanja mjerodavnoj policijskoj upravi dostaviti plan osiguranja u kojem je obavezno predvidjeti i mjere protupožarne zaštite i sanitetsko osiguranje te odrediti voditelja osiguranja, kao i broj osoba koje je angažirao organizator okupljanja, s njihovim osobnim podacima (ime i prezime, nadnevak i mjesto rođenja, mjesto stanovanja i dr.)*”. Na osnovu navedenog možemo zaključiti da u odredbi koja se prije svega tiče sadržine, odnosno priloga prijave mirnog okupljanja, ovaj zakon ipak nameće suviše obaveze organizatoru skupa u smislu predizimanja mjera protivpožarne zaštite i medicinske zaštite.

Zakon o javnom okupljanju Zapadno-hercegovačkog kantona u članu 17 (Održavanje reda I mira na mirnom okupljanju) propisuje:

„(1) *Organizator je dužan da osigura red i mir na mirnom okupljanju;*

(2) Organizator je naročito dužan poduzeti sve potrebne mjere da sudionici mirnog okupljanja ne budu naoružani i da ne čine štetu;

(3) Dužnost organizatora je da osigura dovoljan broj osoba za vršenje poslova održavanja reda i mira (u daljem tekstu: redar) na mirnom okupljanju *i da poduzme odgovarajuće mjere medicinske zaštite i zaštite od požara;*

(4) Organizator može obavljanje poslova na održavanju reda i mira povjeriti agenciji za zaštitu osoba i imovine;

(5) *Organizator je dužan da omogući nesmetan prolazak vozilima policije, hitne pomoći, vatrogasnim vozilima i vozilima javnog prometa;*

(6) Poslove održavanja javnog reda i mira na prostoru koji se nalazi neposredno uz mjesto održavanja mirnog okupljanja vrše policijski službenici Uprave policije Ministarstva (u daljem tekstu: policijski službenici)...”

Zakon o mirnom okupljanju Kantona Sarajevo u članu 19 (Održavanje reda i mira na mirnom okupljanju) propisuje:

„(1) *Organizator je dužan da osigura red i mir na mirnom okupljanju;*

(2) Organizator je naročito dužan preduzeti sve potrebne mjere da učesnici mirnog okupljanja ne budu naoružani i da ne čine štetu;

(3) Dužnost organizatora je da osigura dovoljan broj lica za vršenje poslova održavanja reda i mira (u daljem tekstu: redar) na mirnom okupljanju *i da preduzme odgovarajuće mjere medicinske zaštite i zaštite od požara;*

(4) Organizator može obavljanje poslova na održavanju reda i mira povjeriti agenciji za osiguranje lica i imovine;

(5) *Organizator je dužan da omogući nesmetan prolazak vozilima policije, hitne pomoći, vatrogasnim vozilima i vozilima javnog gradskog saobraćaja;*

(6) Poslove održavanja javnog reda i mira na prostoru koji se nalazi neposredno uz mjesto održavanja mirnog okupljanja vrše policijski službenici Uprave policije Ministarstva (u daljem tekstu: policijski službenici)...”

Nacrt zakona o mirnim javnim okupljanjima na području Kantona Sarajevo u članu 19 (Obaveze organizatora mirnog okupljanja) propisuje:

„(1) Organizator mirnog okupljanja je fizičko ili pravno lice koje poziva na mirno okupljanje, obavještava nadležnu organizacionu jedinicu Uprave policije, priprema, organizuje i vrši nadzor nad mirnim okupljanjem, za cijelo vrijeme njegovog trajanja;

(2) Organizator mirnog okupljanja dužan je:

a) dostaviti obavještenje o održavanju mirnog okupljanja nadležnoj organizacionoj jedinici Uprave policije, kad je to odredbama ovog zakona određeno;

b) voditi i nadzirati mirno okupljanje;

c) *odrediti voditelja mirnog okupljanja i redare, kao i zajedničkog predstavnika kad mirno okupljanje saziva, odnosno organizuje grupa građana ili više pravnih lica;*

č) *organizovati, usmjeravati i nadzirati rad redara na izvršenju poslova propisanih odredbama čl. 21 ovog zakona;*

ć) *sarađivati s predstavnicima nadležne organizacione jedinice Uprave policije u vezi s planiranjem mjera za održavanje reda i mira, tokom mirnog okupljanja i postupiti po njihovim mjerama naloženim u svrhu sigurnog održavanja mirnog okupljanja;*

d) *omogućiti nesmetan prolazak vozilima hitne medicinske pomoći, policije i vatrogasnim vozilima kao i vozilima drugih službi potrebnim za održavanje lične i imovinske sigurnosti i zdravlja ljudi;*

đ) *onemogućiti korištenje razglasa i drugih sredstava za pojačanje zvuka u svrhu prenošenja govora mržnje ili podsticanja na nasilje;*

đ) u saradnji sa predstavnicima nadležne organizacione jedinice Uprave policije prekinuti mirno okupljanje ako nastupi stvarna opasnost, ako bi daljim održavanjem mirnog okupljanja bili ugroženi sigurnost i zdravlje ljudi i imovina ili bi došlo do stvarne opasnosti od vršenja krivičnih djela, kao i nasilja ili narušavanja javnog reda i mira u većem obimu i

e) *preduzimati potrebne mjere da bi se osigurao red i mir na mirnom okupljanju i upozoravati učesnike o obavezi poštivanja zakona;*

(3) Organizator mirnog okupljanja može odlučiti da obavljanje poslova na održavanju reda i mira na mirnom okupljanju povjeri agenciji za osiguranje lica i imovine”.

Zakon o javnom okupljanju Kantona 10 u članu 20 (Održavanje reda i mira na javnom skupu) propisuje:

„(1) Organizator je dužan da osigura red i mir na javnom skupu;

(2) Organizator je naročito dužan poduzeti sve potrebne mjere da sudionici javnog skupa ne budu naoružani i da ne čine štetu;

(3) Organizator je dužan da osigura dovoljan broj osoba za vršenje poslova održavanja reda i mira (u daljem tekstu: redar) na javnom skupu i da poduzme odgovarajuće mjere medicinske zaštite i zaštite od požara;

(4) Organizator može obavljanje poslova na održavanju reda i mira povjeriti agenciji za zaštitu osoba i imovine;

(5) *Organizator je dužan da omogući nesmetan prolazak vozilima policije, hitne pomoći, vatrogasnim vozilima i vozilima javnog gradskog prometa”.*

Prednacrt zakona o javnom okupljanju Federacije Bosne i Hercegovine u članu 20 (ODRŽAVANJE JAVNOG REDA I MIRA NA JAVNOM OKUPLJANJU) propisuje:

„(1) Organizator je dužan da osigura red i mir na javnom okupljanju;

(2) Organizator je naročito dužan preduzeti sve potrebne mjere da učesnici javnog okupljanja ne budu naoružani i da ne čine štetu;

(3) Dužnost organizatora je da osigura dovoljan broj lica za vršenje poslova održavanja reda i mira (u daljem tekstu: redar) na javnom okupljanju i da preduzme odgovarajuće mjere medicinske zaštite i zaštite od požara;

(4) Organizator može obavljanje poslova na održavanju reda i mira povjeriti agenciji za zaštitu ljudi i imovine;

(5) *Organizator je dužan da omogući nesmetan prolazak vozilima policije, Oružanih snaga BiH, sigurnosnih agencija, hitne pomoći, vatrogasnim vozilima i vozilima javnog gradskog prijevoza;*

(6) Poslove održavanja javnog reda i mira na prostoru koji se nalazi neposredno uz mjesto održavanja okupljanja vrše policijski službenici nadležnog policijskog organa (u daljem tekstu: policijski službenici)”.

Zakon o javnom okupljanju Republike Srpske u članu 15 propisuje:

„(1) *Organizator je dužan da obezbijedi red i mir na mirnom okupljanju;*

(2) Dužnost organizatora je da obezbijedi dovoljan broj lica za vršenje poslova održavanja reda i mira (u daljem tekstu: redar) na mirnom okupljanju *i da preduzme odgovarajuće mjere medicinske zaštite i zaštite od požara;*

(3) Organizator može obavljanje poslova na održavanju reda i mira povjeriti agenciji za obezbjeđenje lica i imovine;

(4) *Organizator je dužan da omogući nesmetan prolazak vozilima policije, hitne pomoći i vatrogasnim vozilima”.*

Nacrt zakona o javnom okupljanju Republike Srpske u članu 17 (Održavanje reda i mira na mirnom okupljanju) propisuje:

„(1) *Organizator je dužan da obezbijedi red i mir u toku održavanja mirnog okupljanja;*

(2) Dužnost organizatora je da obezbijedi dovoljan broj lica za vršenje poslova održavanja reda i mira (u daljem tekstu: redar) na mirnom okupljanju *i da preduzme odgovarajuće mjere medicinske zaštite i zaštite od požara;*

(3) Organizator može obavljanje poslova na održavanju reda i mira povjeriti agenciji za obezbjeđenje lica i imovine;

(4) Poslove održavanja javnog reda i mira na prostoru koji se nalazi neposredno uz mjesto održavanja mirnog okupljanja vrše policijski službenici nadležnog organa;

(5) Nadležni organ dužan je da spriječi ometanje ili onemogućavanje održavanja mirnog okupljanja, koje se održava u skladu sa odredbama ovog zakona.” Takođe u članu 18 (Omogućavanje prolaska) propisano je: „*Organizator je dužan da omogući nesmetan prolazak vozilima policije, hitne pomoći i vatrogasnim vozilima (stav 1). Zabrana nošenja predmeta pogodnih za nanošenje tjelesnih povreda i alkoholnih pića (stav 2)”.*

Ovakvim normiranjem nameće se visok stepen odgovornosti u smislu upravljanja javnim okupljanjem. Ovo je iz razloga što se na ovaj način organizatorima i nadzornicima javnih okupljanja se nameće preuzimanje određenih oblika policijskih, vatrogasnih i medicinskih usluga. Uzevši u obzir da su organizatori i nadzornici, odnosno, redari privatne osobe, koje okupljanjem ostvaruju svoje pravo, nije potrebno da se isti zakonima prisiljavaju da obavljaju dužnosti sprovođenja zakona. Takođe, kao što je to već više puta istaknuto, dužnost države je da olakša održavanje javnog okupljanja i u njenoj nadležnosti je održavanje javnog reda. Naprijed navedene odredbe, međutim, tu odgovornost stavljaju na organizatore što je u suprotnosti sa međunarodnim zakonima i standardima o ljudskim pravima. Nadalje, sprečavanje učesnika u nošenju oružja i nanošenju štete, osiguranje sigurnog prolaza za vozila policije, hitne pomoći i vatrogasne jedinice predstavlja jasnu policijska odgovornost.⁷⁹ Shodno navedenom, kod naprijed navedenih zakona o javnim okupljanjima u Bosni i Hercegovini (osim Zakona o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona, Hercegovačko-neretvanskog i Zakona o mirnom okupljanju Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, koji predviđaju zatno blaže obaveze za organizatora, rukovodioca i redare mirnog okupljanja) potrebno je ublažiti nivo obaveza koji se nameću

⁷⁹ Komentar o nacrtu zakona o javnom okupljanju u Republici Srpskoj, OSCE/ODIHR, Varšava, 2019, str. 19.

organizatorima, nadzornicima i redarima skupa. Ovdje se prije svega misli na obaveze osiguranja javnog reda i mira, preduzimanja odgovarajućih mjera medicinske zaštite i zaštite od požara, i sl.

U pogledu navedenog prijedloga kao primjer dobre prakse mogu poslužiti rješenja iz Zakona o mirnom okupljanju Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. Naime, u članu 18 stav 2 (Obaveze organizatora mirnog okupljanja) ovog zakona, propisano je:

„Organizator mirnog okupljanja dužan je:
a) voditi i nadzirati mirno okupljanje;
b) po potrebi angažovati redarsku službu;
c) organizovati i usmjeravati rad redara propisan članom 20 ovog zakona;
č) saradivati s predstavnicima policije u vezi s planiranjem mjera za održavanje reda i mira tokom mirnog okupljanja;
ć) omogućiti nesmetan prolazak vozilima hitne medicinske pomoći, policije i vatrogasnim vozilima kao i vozilima drugih službi potrebnim za održavanje reda i mira na mirnom okupljanju;
d) preduzimati potrebne mjere da bi se osigurao red na mirnom okupljanju i upozoravati učesnike o obavezi poštovanja zakona;
dž) u saradnji s policijom prekinuti mirno okupljanje ako nastupi neposredna opasnost za sigurnost ljudi ili imovine.”

Napominjemo da je i kod ovog zakona prisutna odredba da se dužnost omogućavanja nesmetanog prolaska vozila hitne medicinske pomoći, policije, vatrogasnih vozila, kao i vozila drugih službi potrebnih za održavanje reda i mira na mirnom okupljanju prebacuje na organizatora, što nije u skladu sa evropskim standardima.

2.16. Nametanje zahtjeva u smislu unutrašnjeg upravljanja skupovima

Pojedini zakoni o javnom okupljanju u Bosni i Hercegovini sadrže odredbe kojima se nameću zahtjevi u smislu unutrašnjeg upravljanja skupovima, poput obaveze organizatora da imenuje voditelje, rukovodioce, redare i nadzornike.

Zakon o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona u članu 14 (Voditelj mirnog okupljanja i javnog protesta) propisuje:

„(1) Organizator je dužan odrediti voditelja mirnog okupljanja i javnog protesta (u daljem tekstu: voditelj);

(2) Voditelj je lice koje vrši nadzor nad održavanjem mirnog okupljanja i javnog protesta i usmjerava rad redara;

(3) Voditelj je dužan preduzeti potrebne mjere radi osiguranja reda i mira na mirnom okupljanju i javnom protest;

(4) Voditelj je dužan prekinuti mirno okupljanje i javni protest ako nastupi stvarna i neposredna opasnost za sigurnost učesnika i imovine;

(5) Voditelj može nastaviti prekinuto mirno okupljanje i javni protest samo ako je u međuvremenu otklonjena opasnost iz stava 4 ovog člana”.

Zakon o javnom okupljanju Posavskog kantona u članu 20 (Voditelj mirnog okupljanja) propisuje:

„(1) Organizator je dužan odrediti voditelja mirnog okupljanja (u daljem tekstu: voditelj);

(2) Voditelj je osoba koja vrši nadzor nad održavanjem mirnog okupljanja i usmjerava rad redara za kojeg je nadležna policijska stanica utvrdila da nema smetnji da bude voditelj;

(3) *Voditelj je dužan poduzeti potrebne mjere radi osiguranja reda i mira na mirnom okupljanju;*

(4) *Dužnost voditelja je da prekine mirno okupljanje ako nastupi stvarna opasnost za sigurnost ljudi i imovine;*

(5) *Voditelj može nastaviti prekinuto mirno okupljanje ako su u međuvremenu otklonjene okolnosti iz stavka (4) ovog članka u vremenskom terminu u kojem je skup najavljen”.*

Zakon o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona u članu 23 (Voditelj mirnog okupljanja) propisuje:

„(1) *Organizator je dužan odrediti voditelja mirnog okupljanja (u daljem tekstu: voditelj);*

(2) *Voditelj je lice koje vrši nadzor nad održavanjem mirnog okupljanja i usmjerava rad redara;*

(3) *Voditelj je dužan preduzeti potrebne mjere radi osiguranja reda i mira na mirnom okupljanju;*

(4) *Dužnost voditelja je da prekine mirno okupljanje ako nastupi stvarna opasnost za sigurnost ljudi i imovine;*

(5) *Voditelj može nastaviti prekinuto mirno okupljanje ako su u međuvremenu otklonjene okolnosti iz stava (4) ovog člana, u vremenskom terminu u kojem je mirno okupljanje najavljeno”.*

Zakon o javnom okupljanju Zeničko-dobojskog kantona u članu 25 (Voditelj mirnog okupljanja) propisuje:

„(1) *Organizator je dužan odrediti voditelja mirnog okupljanja (u daljem tekstu: voditelj);*

(2) *Voditelj je lice koje vrši nadzor nad održavanjem mirnog okupljanja i usmjerava rad redara;*

(3) *Voditelj je dužan preduzeti potrebne mjere radi osiguranja reda i mira na mirnom okupljanju;*

(4) *Dužnost voditelja je da prekine mirno okupljanje ako nastupi stvarna opasnost za sigurnost ljudi i imovine;*

(5) *Voditelj može nastaviti prekinuto mirno okupljanje ako su u međuvremenu otklonjene okolnosti iz stava (4) ovog člana, u vremenskom terminu u kojem je mirno okupljanje najavljeno”.*

Zakon o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona u članu 9 propisuje:

„*Organizator javnog okupljanja određuje voditelja (stav 1);*

Organizator i voditelj, ustrojavaju redarsku službu i određuju redare koji su dužni održavati red i mir u skladu s utvrđenim mjerama osiguranja (stav 2);

Ako mjere osiguranja koje je utvrdio organizator nisu dovoljne, policijska uprava nalaže organizatoru provođenje dodatnih mjera osiguranja (stav 3);

Ako organizator ne postupi u skladu sa nalogom policijske uprave, policijska uprava može zabraniti javno okupljanje (stav 3);

Za provođenje mjera iz stava 2 i 3 ovog člana odgovoran je i voditelj (stav 4)”.

Zakon o javnim okupljanjima Srednjobosanskog kantona u članu 8 stav 1 propisuje je da: „*Organizator javnoga okupljanja dužan je napraviti i uz prijavu o održavanju javnoga okupljanja mjerodavnoj policijskoj upravi dostaviti plan osiguranja u kojem je obavezno predvidjeti i mjere protupožarne zaštite i sanitetsko osiguranje te odrediti voditelja osiguranja, kao i broj osoba koje je angažirao organizator okupljanja, s njihovim osobnim podacima (ime i prezime, nadnevak i mjesto rođenja, mjesto stanovanja i dr.)”.*

Zakonom o javnom okupljanju Hercegovačko-neretvanskog kantona u članu 6 propisuje: „*Organizator javnog okupljanja određuje rukovoditelja javnog okupljanja (stav 1);*

Rukovoditelj ustrojava redarsku službu i određuje redare koji su dužni održavati red i mir, a prije početka održavanja javnog okupljanja dostavlja policijskoj upravi podatke o načinu na koji je ustrojena redarska služba (stav 2)''.

Zakonom o javnom okupljanju Zapadno-hercegovačkog kantona u članu 18 (Voditelj mirnog okupljanja) propisano je:

„(1) *Organizator je dužan odrediti voditelja mirnog okupljanja (u daljem tekstu: voditelj);*

(2) Voditelj je punoljetna osoba koja vrši nadzor nad održavanjem mirnog okupljanja i rukovodi radom redara;

(3) Voditelj je dužan poduzeti potrebne mjere radi osiguranja reda i mira na mirnom okupljanju;

(4) Dužnost voditelja je da prekine mirno okupljanje ako nastupi stvarna opasnost za sigurnost ljudi i imovine;

(5) Voditelj može nastaviti prekinuto mirno okupljanje ako su u međuvremenu otklonjene okolnosti iz stavka (4) ovog članka u vremenskom terminu u kojem je skup najavljen''.

Zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo u članu 20 (Voditelj mirnog okupljanja) propisuje:

„(1) *Organizator je dužan odrediti voditelja mirnog okupljanja (u daljem tekstu: voditelj);*

(2) Voditelj je lice koje vrši nadzor nad održavanjem mirnog okupljanja i usmjerava rad redara;

(3) Voditelj je dužan preduzeti potrebne mjere radi osiguranja reda i mira na mirnom okupljanju;

(4) Dužnost voditelja je da prekine mirno okupljanje ako nastupi stvarna opasnost za sigurnost ljudi i imovine;

(5) Voditelj može nastaviti prekinuto mirno okupljanje ako su u međuvremenu otklonjene okolnosti iz stava (4) ovog člana u vremenskom terminu u kojem je skup najavljen''.

Nacrt zakona o mirnim javnim okupljanjima Kantona Sarajevo u članu 20 (Obaveze voditelja mirnog okupljanja) propisuje:

„(1) *Organizator mirnog okupljanja će odrediti voditelja mirnog okupljanja;*

(2) Organizator mirnog okupljanja može biti ujedno i voditelj mirnog okupljanja i dužan je to navesti u obavještenju iz člana 12 ovog zakona;

(3) Voditelj mirnog okupljanja je fizičko lice određeno od organizatora mirnog okupljanja koje postupa u skladu sa odredbama člana 19 stav (2) tačke b), č), ć), f), g), h) i i) ovog zakona''.

Zakon o javnom okupljanju Kantona 10 u članu 22 (Voditelj javnog skupa) propisuje:

„(1) *Organizator je dužan odrediti voditelja javnog skupa (u daljem tekstu: voditelj);*

(2) Voditelj je osoba koja vrši nadzor nad održavanjem javnog skupa i usmjerava rad redara;

(3) Voditelj je dužan poduzeti potrebne mjere radi osiguranja reda i mira na javnom skupu;

(4) Voditelj je dužan poduzeti mjere poradi isključivanja osoba koje tijekom javnog skupa remete javni red i mir;

(5) Dužnost voditelja je da prekine javni skup ako ocijeni da će javni skup poprimiti nasilnički tijek kojim se ugrožava sigurnost ljudi i imovine ili kada nastupi stvarna opasnost za sigurnost ljudi i imovine;

(6) Voditelj može, uz suglasnost policijskog službenika nadležnog policijskog tijela, nastaviti prekinuti javni skup u vremenu u kojem je najavljen ako su u međuvremenu otklonjene okolnosti zbog kojih je isti prekinut''.

Prednacrt zakona o javnom okupljanju Federacije Bosne i Hercegovine u članu 21 (VODITELJ JAVNOG OKUPLJANJA) propisuje:

„(1) *Organizator je dužan odrediti voditelja javnog okupljanja (u daljem tekstu: voditelj);*

(2) Voditelj je lice koje vrši nadzor nad održavanjem javnog okupljanja i usmjerava rad redara;

(3) Voditelj je dužan preduzeti potrebne mjere radi osiguranja reda i mira na javnom okupljanju;

(4) Dužnost voditelja je da prekine javno okupljanje ako nastupi stvarna opasnost za živote i sigurnost ljudi i imovine ili prijeti opasnost za narušavanje javnog reda i mira u većem obimu;

(5) Voditelj može nastaviti prekinuto javno okupljanje ako su u međuvremenu otklonjene sve okolnosti iz stava (4) ovog člana u vremenskom terminu u kojem je skup najavljen”.

Zakon o javnom okupljanju Republike Srpske u članu 18 propisuje:

„(1) Organizator je dužan da odredi rukovodioca mirnog okupljanja;

(2) Rukovodilac mirnog okupljanja je lice koje vrši nadzor nad održavanjem mirnog okupljanja i usmjerava rad redara;

(3) Rukovodilac mirnog okupljanja dužan je da preduzme potrebne mjere radi obezbjeđenja reda i mira na mirnom okupljanju;

(4) Dužnost rukovodioca mirnog okupljanja je da prekine mirno okupljanje ako nastupi stvarna opasnost za bezbjednost učesnika mirnog okupljanja i imovinu;

(5) Rukovodilac mirnog okupljanja može nastaviti prekinuto mirno okupljanje ako su u međuvremenu otklonjene okolnosti iz stava 4 ovog člana”.

Nacrt zakona o javnom okupljanju Republike Srpske u članu 20 (Rukovodilac mirnog okupljanja), propisuje:

„(1) *Organizator je dužan da odredi rukovodioca mirnog okupljanja;*

(2) Rukovodilac mirnog okupljanja je lice koje vrši nadzor nad održavanjem mirnog okupljanja i usmjerava rad redara;

(3) Rukovodilac mirnog okupljanja dužan je da preduzme potrebne mjere radi obezbjeđenja reda i mira na mirnom okupljanju;

(4) Dužnost rukovodioca mirnog okupljanja je da prekine mirno okupljanje ako nastupi stvarna i neposredna opasnost za bezbjednost učesnika mirnog okupljanja i imovine;

(5) Rukovodilac mirnog okupljanja može nastaviti prekinuto mirno okupljanje samo ako su u međuvremenu otklonjene okolnosti iz stava 4 ovog člana”.

Određivanje voditelja, rukovodioca ili nadzornika jesu segmeti koji su od značaja za održavanje okupljanja, ali oni ne trebaju da budu nametnuti zakonom, jer organizatori kao i učesnici okupljanja imaju pravo da se odluče za održavanje skupa bez ikakve formalne strukture. Naprijed navedene formulacije kojima se imenovanje ovih osoba postavlja kao obavezni preduslov predstavlja pretjerano ograničenje slobode mirnog okupljanja jer spontana okupljanja, odnosno ona bez jasne strukture, se u ovakvom stanju stvari smatraju nezakonitim, a što je suprotno načelu da se sloboda mirnog okupljanja ne smije tumačiti restriktivno, a ovo pravo bi trebalo biti „praktično i efikasno”, a „ne teoretsko i iluzorno”.⁸⁰ S tim u vezi, ovo bi prije trebalo propisati kao diskrecionu opciju nego kao obavezu.

⁸⁰ Komentar o nacrtu zakona o javnom okupljanju u Republici Srpskoj, OSCE/ODIHR, Varšava, 2019, str. 18.

U pogledu navedenog prijedloga kao primjer dobre prakse mogu poslužiti rješenja iz Zakona o mirnom okupljanju Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. Naime, u članu 19 (Obaveze voditelja mirnog okupljanja) ovog zakona, propisano je:

„(1) Organizator mirnog okupljanja može zbog složenosti organizacije mirnog okupljanja, očekivanog broja učesnika ili drugih razloga imenovati voditelja mirnog okupljanja (u daljem tekstu: voditelj);

(2) Voditelj je fizičko lice određeno od organizatora mirnog okupljanja koje nadzire mirno okupljanje, usmjerava rad redara i pomaže u organizaciji mirnog okupljanja i komunikaciji s predstavnicima policije;

(3) Voditelj postupa u skladu s članom 18 stavom 2 ovog zakona.”

2.17. Nametanje suvišnih obaveza redarima mirnih okupljanja

Osnovna svrha redara je da usmjeravaju učesnike okupljanja kako bi pronašli svoje mjesto na okupljanju i pomognu u održavanju okupljanja. Rad redara bi trebalo da bude u potpunosti dobrovoljan i ne bi smio da vodi do stavljanja strogih zakonskih obaveza na njih. Redari mogu da budu od velike koristi, pogotovo ako se radi o okupljanju velikog broja lica. Takođe, redari mogu da igraju važnu ulogu u saradivanju sa vlastima na pružanju informacija i obavještanju o eskalirajućim situacijama, na primjer, da obavijeste policiju o licima koja imaju oružje sa sobom. Međutim, obaveze poput zaštite učesnika, udaljavanja i predaje osobe predstavljaju prije svega obaveze organa vlasti.

Zakonom o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona u članu 15 propisano je:

„Redar je od organizatora određeno lice koje vrši poslove održavanja reda i mira na mirnom okupljanju i javnom protestu (stav 1);

Redar je dužan, za vrijeme vršenja poslova iz stava 1 ovog člana, štiti učesnike i imovinu koja se nalazi na postoru na kojem se održava mirno okupljanje i javni protest (stav 2);

(5) Za vrijeme obavljanja poslova iz stava 1 ovog člana, redar je dužan i da:

a) izvrši pregled lica koje ulazi u prostor na kojem se održava mirno okupljanje i javni protest;

b) zabrani ulazak u prostor na kojem se održava mirno okupljanje i javni protest licu za koje procijeni da bi moglo narušavati red i mir, a posebno licu koje se nalazi u alkoholiziranom stanju;

c) usmjeri kretanje učesnika mirnog okupljanja i javnog protesta;

č) udalji lice koje narušava red i mir za vrijeme trajanja mirnog okupljanja i javnog protesta”.

Zakon o javnom okupljanju Posavskog kantona u članu 21 (Redar) propisuje:

„(1) Redar je od organizatora određena osoba koja vrši aktivnosti održavanja reda i mira na mirnom okupljanju, za kojega je nadležna policijska stanica utvrdila da nema smetnji da bude redar;

(2) Redar je dužan, za vrijeme vršenja redarskih poslova, štiti sudionike mirnog okupljanja i imovinu koja se nalazi na prostoru na kojem se održava mirno okupljanje;

(3) Dužnost redara je da odmah preda policijskom službeniku sudionika mirnog okupljanja, kao i osobu koja se kreće prema mjestu održavanja mirnog okupljanja, koja nosi oružje ili predmete pogodne za nanošenje tjelesnih ozljeda;

(4) Redar je dužan policijskom službeniku pružiti podatke o osobi koja je narušila red i mir;

(5) Za vrijeme obavljanja redarskih poslova redar ima pravo i dužan je:

a) izvršiti pregled osobe koja ulazi u prostor na kojem se održava mirno okupljanje,

b) *zabraniti ulazak u prostor na kojem se održava mirno okupljanje osobi za koju procijeni da bi mogla narušavati red i mir, a posebno osobi koja se nalazi u alkoholiziranom stanju;*

c) *usmjeravati kretanje sudionika mirnog okupljanja;*

č) *isključiti osobu koja narušava red i mir;*

ć) *da odmah preda policijskom službeniku osobu koja teže narušava red i mir”.*

Zakon o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona u članu 24 (Dužnosti redara) propisuje:

„(1) Organizator određuje *redara koji vrši poslove održavanja reda i mira na mirnom okupljanju;*

(2) Redar je za vrijeme obavljanja poslova održavanja reda i mira *dužan štiti učesnike mirnog okupljanja i imovinu koja se nalazi na prostoru na kojem se održava mirno okupljanje;*

(3) Redar je *dužan zadržati i odmah predati policiji učesnika mirnog okupljanja, kao i osobu koja se kreće prema mjestu održavanja mirnog okupljanja, a koja nosi oružje ili predmete pogodne za nanošenje tjelesnih povreda;*

(4) Redar za vrijeme obavljanja poslova održavanja reda i mira ima pravo:

a) *izvršiti pregled lica koja ulaze u prostor na kojem se održava mirno okupljanje;*

b) *zabraniti ulazak u prostor na kojem se održava mirno okupljanje osobi za koju se ocijeni da bi mogla remetiti red i mir, a posebno osobi u pijanom stanju;*

c) *usmjeravati kretanje učesnika mirnog okupljanja;*

č) *udaljiti lice koje remeti red i mir;*

ć) *odmah predati policiji lice koje teže remeti red i mir”.*

Zakon o javnom redu i miru Zeničko-dobojskog kantona u članu 26 (Dužnosti redara) propisuje:

„(1) Organizator određuje *redara koji vrši poslove održavanja reda i mira na mirnom okupljanju;*

(2) Redar je za vrijeme obavljanja poslova održavanja reda i mira *dužan štiti učesnike mirnog okupljanja i imovinu koja se nalazi na prostoru na kojem se održava mirno okupljanje;*

(3) Redar je *dužan zadržati i odmah predati policiji učesnika mirnog okupljanja, kao i osobu koja se kreće prema mjestu održavanja mirnog okupljanja, a koja nosi oružje ili predmete pogodne za nanošenje tjelesnih povreda;*

(4) Redar za vrijeme obavljanja poslova održavanja reda i mira ima pravo:

a) *izvršiti pregled lica koja ulaze u prostor na kojem se održava mirno okupljanje;*

b) *zabraniti ulazak u prostor na kojem se održava mirno okupljanje osobi za koju se ocijeni da bi mogla remetiti red i mir, a posebno osobi u pijanom stanju;*

c) *usmjeravati kretanje učesnika mirnog okupljanja;*

č) *udaljiti lice koje remeti red i mir;*

ć) *odmah predati policiji lice koje teže remeti red i mir”.*

Zakonom o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona u članu 9 stav 2 propisuje: „Organizator i voditelj ustrojavaju redarsku službu i određuju *redare koji su dužni održavati red i mir* u skladu s utvrđenim mjerama osiguranja. Takođe, članom 12 stav 1 ovog zakona propisano je: „*Voditelj je dužan preduzeti mjere radi isključivanja osoba koje tokom javnog okupljanja remete javni red i mir*”. Dakle, za razliku od naprijed navedenih zakona gdje su ovakve obaveze stavljen na redare, kod Bosansko-podrinjskog kantona, obaveza isključivanja osoba koje remete javni red i mir na javnom okupljanju je stavljena na voditelja. Ovdje treba naglasiti da se radi o obavezi koja je prije svega u nadležnosti organa vlasti.

Zakonom o javnim okupljanjima Srednjobosanskog kantona u članu 10 propisano je: „Organizator i voditelj odgovorni su za uspostavu redarske službe, *održavanje reda i mira na javnome okupljanju te za vođenje javnog okupljanja*. Nadalje, u članu 13 istog zakona propisano je: „*Voditelj osiguranja dužan je poduzeti radnje radi isključenja osoba koje remete javni red i mir*”. U smislu ovoga, važi isto što je navedeno u prethodnom pasusu za sličnu odredbu u Zakonu o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona.

Zakonom o javnom okupljanju Hercegovačko-neretvanskog kantona u članu 8 propisano je: „Organizator i rukovoditelj su odgovorni za ustroj redarske službe, *održavanje reda i mira na javnom okupljanju, te vođenje javnog okupljanja*”. Takođe, u članu 9 stav 1 propisano je: „*Rukovoditelj je dužan poduzeti radnje poradi isključivanja osobe koja tijekom javnog okupljanja remeti javni red i mir*”.

Zakonom o javnom okupljanju Zapadno-hercegovačkog kantona u članu 19 (Redar) propisano je:

„(1) Redar je punoljetna, od organizatora određena osoba koja vrši *poslove održavanja reda i mira na mirnom okupljanju*;

(2) *Redar je dužan, za vrijeme vršenja redarskih poslova, štiti sudionike mirnog okupljanja i imovinu koja se nalazi na prostoru na kojem se održava mirno okupljanje*;

(3) *Dužnost redara je da odmah preda policijskom službeniku svaku osobu (sudionika prosvjeda) koja se kreće prema mjestu održavanja mirnog okupljanja, a nosi oružje ili predmete pogodne za nanošenje tjelesnih povreda*;

(4) Redar je dužan policijskom službeniku pružiti podatke o osobi koja je narušila red i mir;

(5) Za vrijeme obavljanja redarskih poslova redar je ovlašten i mora učiniti slijedeće:

a) *izvršiti pregled osobe koje ulazi u prostor na kojem se održava mirno okupljanje*;

b) *zabraniti ulaz u prostor na kojem se održava mirno okupljanje osoba za koje procijeni da bi mogla narušavati red i mir a posebno osobi koja se nalazi u alkoholiziranom stanju*;

c) *usmjeravati kretanje sudionika mirnog okupljanja*;

č) *isključiti osobu koja narušava red i mir i*

ć) *odmah predati policijskom službeniku osobu koja teže narušava red i mir*”.

Zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo u članu 21 propisuje:

„(1) Redar je od organizatora određeno lice koje vrši *poslove održavanja reda i mira na mirnom okupljanju*;

(2) *Redar je dužan, za vrijeme vršenja redarskih poslova, štiti učesnike mirnog okupljanja i imovinu koja se nalazi na prostoru na kojem se održava mirno okupljanje*;

(3) *Dužnost redara je da odmah preda policijskom službeniku učesnika mirnog okupljanja, kao i lice koje se kreće prema mjestu održavanja mirnog okupljanja, koje nosi oružje ili predmete pogodne za nanošenje tjelesnih povreda*;

(4) Redar je dužan policijskom službeniku pružiti podatke o licu koje je narušilo red i mir;

(5) Za vrijeme obavljanja redarskih poslova redar ima pravo i dužan je:

a) *izvršiti pregled lica koje ulazi u prostor na kojem se održava mirno okupljanje*;

b) *zabraniti ulazak u prostor na kojem se održava mirno okupljanje licu za koje procijeni da bi moglo narušavati red i mir, a posebno licu koje se nalazi u alkoholisanom stanju*;

c) *usmjeravati kretanje učesnika mirnog okupljanja*;

č) *isključiti lice koje narušava red i mir i*

ć) *da odmah preda policijskom službeniku lice koje teže narušava red i mir*”.

Nacrt zakona o mirnim javnim okupljanjima na području Kantona Sarajevo u članu 21 (Obaveze redara) propisuje:

„(1) Redar je fizičko lice određeno od strane organizatora mirnog okupljanja i dužan je:
a) usmjeravati kretanje i pružati neophodne informacije učesnicima mirnog okupljanja;
b) *u skladu sa pravilima organizatora, spriječiti unošenje predmeta podobnih za nanošenje tjelesnih ozljeda;*

c) *u saradnji sa policijskim službenicima spriječiti ulazak u objekat ili prostor u kojem se održava mirno okupljanje licu za koje procijeni da bi moglo narušiti javni red i mir, a posebno licu koje se nalazi u alkoholisanom stanju;*

č) upozoriti i, u skladu sa mogućnostima, zadržati lice koje narušava red i mir na mirnom okupljanju i odmah o tome obavijestiti policijske službenike;

ć) ostvarivati i održavati kontakt i saradnju sa policijskim službenicima o svim pitanjima od interesa za nesmetano održavanje mirnog okupljanja i sigurnosti učesnika i

d) prenositi informacije, upute i naređenja policijskih službenika učesnicima mirnog okupljanja”.

Zakon o javnom okupljanju Kantona 10 u članu 23 (Redar) propisuje:

„(1) *Redar je od organizatora određena osoba koja vrši poslove održavanja reda i mira na javnom skupu;*

(2) *Redar je dužan, za vrijeme vršenja redarskih poslova, štiti sudionike javnog skupa i imovinu koja se nalazi na prostoru na kojem se održava javni skup;*

(3) *Dužnost redara je da odmah preda policijskom službeniku sudionika javnog skupa, kao i osobu koja se kreće prema mjestu održavanja javnog skupa, koja nosi oružje ili predmete pogodne za nanošenje tjelesnih ozljeda;*

(4) Redar je dužan policijskom službeniku pružiti podatke o osobi koja je narušila red i mir;

(5) Za vrijeme obavljanja redarskih poslova redar ima pravo i dužan je:

a) *izvršiti pregled osobe koja ulazi u prostor na kojem se održava javni skup;*

b) *zabraniti ulazak u prostor na kojem se održava javni skup osobi za koju procijeni da bi mogla narušavati red i mir a posebice osobi koja je pod uticajem alkohola ili drugih opojnih sredstava;*

c) usmjeravati kretanje sudionika javnog skupa;

č) *isključiti osobu koja narušava red i mir sa prostora na kojem se održava javni skup i*

ć) *odmah predati policijskom službeniku osobu koja teže narušava red i mir”.*

Prednacrt zakona o javnom okupljanju Federacije Bosne i Hercegovine u članu 22 (REDARI) propisuje:

„(1) *Redar je od organizatora određeno lice koje vrši poslove održavanja reda i mira na javnom okupljanju;*

(2) *Redar je dužan za vrijeme vršenja redarskih poslova štiti učesnike javnog okupljanja i imovinu koja se nalazi na prostoru na kojem se održava javno okupljanje;*

(3) *Dužnost redara je da odmah preda policijskom službeniku učesnika javnog okupljanja kao i lice koje se kreće prema mjestu održavanja javnog okupljanja koje nosi oružje ili predmete pogodne za nanošenje tjelesnih povreda te koje nosi i natpise koji izazivaju i pozivaju na nacionalnu, vjersku, rasnu i svaku drugu netrpeljivost i mržnju;*

(4) Redar je dužan policijskom službeniku ustupiti i pružiti podatke o licu koje je narušilo red i mir;

(5) Za vrijeme obavljanja redarskih poslova redar ima pravo i dužan je da:

a) *Izvrši pregled lica koje ulazi u prostor na kojem se održava javno okupljanje ili je predviđena zabrana održavanja okupljanja koja nisu blagovremeno i uredno prijavljena, što povlači i sankcije;*

b) *Zabrani ulazak u prostor na kojem se održava javno okupljanje lica za koje procijeni da bi moglo narušiti red i mir, a posebno licu koje se nalazi u alkoholisanom stanju;*

c) usmjerava kretanje učesnika javnog okupljanja;

č) isključi i udalji lice koje podstiče ili narušava red i mir;

ć) odmah preda policijskom službeniku lice koje teže narušava red i mir”.

Zakon o javnom okupljanju Republike Srpske u članu 19 propisuje:

„(1) Organizator određuje redara koji vrši poslove održavanja reda i mira na mirnom okupljanju;

(2) Redar je dužan da za vrijeme vršenja redarskih poslova štiti učesnike mirnog okupljanja i imovinu koja se nalazi na prostoru na kojem se održava mirno okupljanje;

(3) Dužnost redara je da odmah obavijesti ovlašćeno službeno lice nadležnog organa o učesniku mirnog okupljanja koji nosi oružje ili predmete pogodne za nanošenje povreda;

(4) Redar je dužan da ovlašćenom licu pruži podatke o licu koje je narušilo red i mir;

(5) Za vrijeme obavljanja poslova redar je dužan i da:

a) izvrši pregled lica koje ulazi u prostor na kojem se održava mirno okupljanje;

b) usmjerava kretanje učesnika na mirnom okupljanju i

c) obavijesti ovlašćeno službeno lice nadležnog organa o učesniku mirnog okupljanja koji je po njegovoj procjeni u alkoholisanom stanju, nosi predmete pogodne za nanošenje povreda”.

Nacrt zakona o javnom okupljanju Republike Srpske u članu 21 (Redar) propisuje:

„(1) Organizator je dužan da odredi redara koji vrši poslove održavanja reda i mira na mirnom okupljanju;

(2) Redar je dužan da za vrijeme vršenja poslova iz stava 1 ovog člana štiti učesnike i imovinu koja se nalazi na prostoru na kojem se održava mirno okupljanje;

(3) Dužnost redara je da odmah prijavi policijskom službeniku učesnika mirnog okupljanja, kao i lice koje se kreće prema mjestu održavanja mirnog okupljanja, koje nosi oružje ili predmete pogodne za nanošenje tjelesnih povreda;

(4) Redar je dužan da policijskom službeniku pruži podatke o licu koje je narušilo red i mir;

(5) Za vrijeme obavljanja poslova iz stava 1 ovog člana, redar je dužan i da:

a) izvrši pregled lica koje ulazi u prostor na kojem se održava mirno okupljanje;

b) zabrani ulazak u prostor na kome se održava mirno okupljanje licu za koje procijeni da bi moglo narušavati red i mir, a posebno licu koje je očigledno pod uticajem alkohola;

c) usmjeri kretanje učesnika mirnog okupljanja;

č) udalji lice koje narušava red i mir za vrijeme trajanja mirnog okupljanja i

ć) odmah preda policijskom službeniku lice koje teže narušava red i mir”.

Dakle, naprijed navedene odredbe na redara, odnosno organizatora/voditelja (kod Zakona o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona, Srednjobosanskog kantona i Hercegovačko-neretvanskog kantona), imaju veliku odgovornost za održavanje reda, uključujući zaštitu učesnika i imovine. Pored ovoga, pregled učesnika i uklanjanje osoba sa okupljanja predstavljaju jasne policijske dužnosti. S tim u vezi, ovi članovi su jasno nespojivi s načelom da je nadležnost vlasti da omogući slobodu mirnog okupljanja, zbog čega je potrebno izmijeniti ove odredbe na način da se uloga redara jasno razlikuje od uloge službenika za sprovođenje zakona i naglasila temeljne obaveze države da štiti zakon i red kao osnovne odgovornosti vlasti, uključujući definisanje redarstva na okupljanjima samo kao dobrovoljne mjere.⁸¹

U tom pogledu kao moguće rješenje može poslužiti model koji je primijenjen u Zakonu o mirnom okupljanju Brčko distrikta Federacije Bosne i Hercegovine, koji u članu 20 (Obaveze redara) propisuje:

⁸¹ Ibid, str. 19.

„(1) Redar je fizičko lice određeno od organizatora mirnog okupljanja koje pomaže u nesmetanom odvijanju mirnog okupljanja, pružanju informacija i uputstava učesnicima mirnog okupljanja i tokom održavanja okupljanja je u neposrednom kontaktu s predstavnicima policije;

(2) Redar je dužan:

a) usmjeravati kretanje učesnika mirnog okupljanja;

b) pružati neophodne informacije učesnicima;

c) ostvarivati i održavati kontakt i saradnju s predstavnicima policije o svim pitanjima od interesa za nesmetano održavanje mirnog okupljanja i sigurnosti učesnika;

č) po potrebi prenositi naređenja policijskih službenika učesnicima mirnog okupljanja.”

2.18. Propisivanje odgovornosti organizatora za štetu prouzrokovanu od strane učesnika po pravilima objektivne odgovornosti

U jednom dijelu zakona o javnom okupljanju u Bosni i Hercegovini (osim Zakona o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona, Zakona o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona, Zakona o javnim okupljanjima Srednjobosanskog kantona, Zakona o javnom okupljanju Hercegovačko-neretvanskog kantona, Zakona o javnom okupljanju Republike Srpske i Zakona o mirnom okupljanju Brčko distrikta Bosne i Hercegovine) predviđa odgovornost organizatora za štetu prouzrokovanu od strane učesnika, prema pravilima objektivne odgovornosti.

Zakon o javnom okupljanju Posavskog kantona u članu 6 (Odgovornost za štetu) propisuje: „Organizator odgovara za štetu koju su počinili sudionici javnog skupa prema pravilima objektivne odgovornosti”.

Zakon o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona u članu 6 (Odgovornost za štetu) propisuje: „Organizator javnog okupljanja odgovara za štetu koju počine učesnici javnog okupljanja, prema pravilima objektivne odgovornosti”.

Zakon o javnom okupljanju Zeničko-dobojskog kantona u članu 6 (Odgovornost za štetu) propisuje: „Organizator javnog okupljanja odgovara za štetu koju počine učesnici javnog okupljanja, prema pravilima objektivne odgovornosti”.

Zakon o javnom okupljanju Hercegovačko-neretvanskog kantona u članu 6 (Odgovornost za štetu) propisuje: „Organizator odgovara za štetu koju su počinili sudionici javnog okupljanja prema pravilima objektivne odgovornosti”.

Zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo u članu 6 (Odgovornost za štetu) propisuje: „Organizator odgovara za štetu koju su počinili učesnici javnog skupa prema pravilima objektivne odgovornosti”.

Ovdje treba nampomenuti da Nacrt zakona o mirnim javnim okupljanjima na području Kantona Sarajevo ne sadrži ovakvu odredbu.

Zakon o javnom okupljanju Kantona 10 u članu 6 (Odgovornost za štetu) propisuje: „Organizator odgovara za štetu koju su počinili sudionici javnog skupa prema pravilima objektivne odgovornosti”.

Prednacrtom zakona o javnom okupljanju Federacije Bosne i Hercegovine u članu 9 (ODGOVORNOST ZA ŠTETU) propisano je: „Organizator odgovara za štetu koju su počinili učesnici javnog okupljanja prema pravilima objektivne odgovornosti”.

Nacrt Zakona o javnom okupljanju Republike Srpske u članu 7 (Odgovornost za štetu) propisuje: „Organizator javnog skupa odgovara za štetu koju počine učesnici javnog skupa, prema pravilima objektivne odgovornosti”.

Odgovornost za štetu bi trebalo da bude lična. Dok bi ovakve formulacije mogle da dovedu do toga da organizatori budu oglašeni odgovornim za štetu, odnosno nered koji je pruzrokovan od strane učesnika, i ne samo njih već i posmatrača javnog okupljanja koji su djelovali nezavisno od javnog okupljanja. Ovakve odredbe mogu da djeluju odvratajuće, jer mogu da izazovu zabrinutost kod potencijalnih organizatora zbog visokog nivoa odgovornosti koje im zakon nameće. Shodno navedenom potrebno je iz zakona o javnim okupljanjima u Bosni i Hercegovini eliminisati odredbe kojima se nameće odgovornost organizatora za štetu koju naprave učesnici javnog okupljanja, prema pravilima objektivne odgovornosti. Odgovornost za eventualnu štetu može biti isključivo lična.

2.19. Prestrogo definisani razlozi za zabranu mirnih okupljanja

Većina zakona o javnim okupljanjima u Bosni i Hercegovini (osim Zakona o javnom okupljanju Hercegovačko-neretvanskog kantona i Zakona o mirnom okupljanju Brčko distrikta Bosne i Hercegovine) sadrži preširoko datu listu razloga zbog kojih se može zabraniti okupljanje, poput: ne preduzimanja od strane organizatora dodatnih mjera bezbjednosti; prijava za održavanje nije blagovremeno i uredno dostavljena; održavanje je prijavljeno na prostorima na kojima se prema zakonu ne može održavati; organizovanja mirnog okupljanja od strane organizacija odnosno udruženja građana čiji je rad odlukom nadležnog suda zabranjen i sl. Ovakvo formulisane restrikcije predstavljaju miješanje u pravo na slobodu mirnog okupljanja, jer se ovi skupovi organizuju radi zajedničkog izražavanja, te u tom smislu zabrana treba da bude posljednje sredstvo, odnosno sredstvo koje se primjenjuje kada su se druge mjere za rješavanje problema pokazale kao neefikasne. U tom smislu, vlast ima obavezu da preduzme sve raspoložive mjere kako bi se riješili konkretni problemi i omogućilo održavanje mirnog okupljanja. Naime, dužnost vlasti je da omogući slobodu mirnog okupljanja, u skladu sa principom nužnosti i proporcionalnosti, te bi eventualnu zabranu za svako okupljanje trebalo razmatrati ponaosob, u cilju procjene rizika od nasilja, prijetnje po nacionalnu sigurnost i sličnih problema. U tom pogledu propisivanje dugačke liste razloga za apsolutnu zabranu okupljanja nije u skladu sa evropskim standardima.

Zakon o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona u članu 11 (Zabrana održavanja mirnog okupljanja) propisuje:

„(1) Nadležni policijski organ rješenjem će zabraniti održavanje mirnog okupljanja i javnog protesta ako:

- a) je usmjereno na ugrožavanje ustavnog poretka;
- b) je usmjereno na vršenje krivičnih djela ili podsticanje na vršenje krivičnih djela;
- c) *nije blagovremeno i uredno prijavljeno kada je prijavljivanje obavezno;*
- č) *je prijavljeno na prostorima na kojima se, u skladu sa ovim Zakonom, ne može održavati;*

ć) su ciljevi usmjereni na pozivanje i podsticanje na oružani sukob ili upotrebu nasilja, na kršenje zagarantovanih prava i sloboda čovjeka, na nacionalnu, rasnu, vjersku ili drugu mržnju ili netrpeljivost;

d) postoji stvarna opasnost da bi održavanjem mirnog okupljanja i javnog protesta bila ugrožena sigurnost ljudi i imovine ili bi došlo do stvarne opasnosti od nasilja ili narušavanja javnog reda i mira u većem obimu ili vrijeđanja javnog morala;

đ) *po procjeni nadležnog policijskog organa organizator nije blagovremeno preduzeo naložene dodatne mjere osiguranja;*

đ) je potrebno radi sprečavanja ugrožavanja zdravlja ljudi, na zahtjev organa uprave nadležnog za poslove zdravstva;

e) *ga organizuje politička stranka, udruženje građana ili organizacija čiji je rad odlukom nadležnog suda zabranjen i*

f) *ga organizuje fizičko lice kojem je rješenjem suda, u okviru izrečene mjere zabrane posjećivanja određenih mjesta ili područja, određena zabrana prisustva javnom okupljanju za vrijeme trajanja te mjere”.*

Zakon o javnom okupljanju Posavskog kantona u članu 16 (Zabrana održavanja mirnog okupljanja) propisuje:

„(1) Nadležno policijsko tijelo rješenjem će zabraniti održavanje mirnog okupljanja ako:

a) je usmjereno na nasilno ugrožavanje ustavnog poretka;

b) je usmjereno na vršenje kaznenih djela ili poticanje na vršenje kaznenih djela;

c) *nije blagovremeno i uredno prijavljeno, kada je prijavljivanje obvezno;*

č) *je prijavljeno na prostorima na kojima se, u skladu sa ovim Zakonom, ne može održavati;*

ć) su ciljevi usmjereni na pozivanje i poticanje na oružani sukob ili upotrebu nasilja, na kršenje zagarantiranih prava i sloboda čovjeka, na nacionalnu, rasnu, vjersku ili drugu mržnju;

d) postoji stvarna opasnost da bi održavanjem mirnog okupljanja bila ugrožena sigurnost ljudi i imovine ili bi došlo do stvarne opasnosti od nasilja ili narušavanja javnog reda i mira u većem obimu;

dž) *na zahtjev nadležnog tijela, organizator blagovremeno ne poduzme naložene dodatne mjere;*

đ) je to potrebno radi sprečavanja ugrožavanja zdravlja ljudi, na zahtjev tijela državne uprave nadležnog za poslove zdravstva i

e) *je organizirano od strane političke organizacije, odnosno udruge građana čiji je rad odlukom nadležnog suda zabranjen”.*

Zakon o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona u članu 17 (Zabrana održavanja mirnog okupljanja) propisuje:

„(1) Zabranit će se održavanje mirnog okupljanja ako:

a) je usmjereno na narušavanje javnog reda i mira ili ugrožavanje života i sigurnosti ljudi i imovine;

b) je usmjereno na vršenje krivičnih djela ili podsticanje na vršenje krivičnih djela;

c) *ako je prijavljeno održavanje mirnog okupljanja na prostorima na kojima se, na osnovu ovog Zakona, ne smiju održati;*

č) *nije blagovremeno i uredno prijavljeno kada je prijavljivanje obavezno;*

ć) su ciljevi usmjereni na pozivanje i podsticanje na oružani sukob ili upotrebu nasilja, na kršenje zagarantovanih prava i sloboda čovjeka, na nacionalnu, rasnu, vjersku ili drugu mržnju ili netrpeljivost;

d) je to potrebno radi sprečavanja ugrožavanja zdravlja ljudi, na zahtjev organa državne uprave nadležnog za poslove zdravstva;

dž) *po pismenom nalogu policijske stanice, organizator blagovremeno ne poduzme dodatne mjere osiguranja;*

đ) *ga organizuje pravno ili fizičko lice, čiji je rad pravosnažnom odlukom nadležnog suda zabranjen;*

e) je na javnom okupljanju planirano istupanje lica, kome je prevosnažnom sudskom odlukom zabranjeno javno istupanje”.

Zakon o javnom okupljanju Zeničko-dobojskog kantona u članu 19 (Zabrana održavanja mirnog okupljanja) propisuje:

„Održavanje mirnog okupljanja će se zabraniti ako je:

a) usmjereno na narušavanje javnog reda i mira ili ugrožavanje života i sigurnosti ljudi i imovine;

b) usmjereno na vršenje krivičnih djela ili podsticanje na vršenje krivičnih djela;

c) *prijavljeno održavanje mirnog okupljanja na prostorima na kojima se, na osnovu ovog Zakona, ne smiju održati;*

č) *nije blagovremeno i uredno prijavljeno kada je prijavljivanje obavezno;*

ć) ciljevi usmjereni na pozivanje i podsticanje na oružani sukob ili upotrebu nasilja, na kršenje zagarantovanih prava i sloboda čovjeka, na nacionalnu, rasnu, vjersku ili drugu mržnju ili netrpeljivost;

d) to potrebno radi sprečavanja ugrožavanja zdravlja ljudi, na zahtjev organa državne uprave nadležnog za poslove zdravstva;

dž) *po pismenom nalogu policijske stanice, organizator blagovremeno ne poduzme dodatne mjere osiguranja;*

đ) *ga organizuje pravno ili fizičko lice, čiji je rad pravosnažnom odlukom nadležnog suda zabranjen;*

e) na javnom okupljanju planirano istupanje lica, kome je prevosnažnom sudskom odlukom zabranjeno javno istupanje”.

Zakon o javnom okupljanju Bosansko-podrnjskog kantona u članu 7 propisuje:

„Zabranit će se održavanje javnog okupljanja ako je sazvano radi:

a) vršenja aktivnosti nasilnog rušenja ustavnog poretka;

b) ugrožavanja nezavisnosti, suvereniteta odnosno teritorijalnog integriteta BiH;

c) vršenja krivičnog djela ili podsticanja na vršenje krivičnih djela;

č) izazivanje ili raspirivanje nacionalne, rasne ili vjerske mržnje ili netrpeljivosti;

ć) remećenje javnog reda i mira ili vrijeđanja javnog morala;

d) *ukoliko nije blagovremeno prijavljeno, kada je prijavljivanje obavezno;*

dž) *ukoliko se očekuje da će na javnom okupljanju biti poremećen javni red i mir ili ugrožen život i sigurnost ljudi i imovine, ili da će se održavanjem javnog skupa onemogućiti javni saobraćaj, a organizator nije u stanju da blagovremeno obezbijedi javni red i mir na javnom okupljanju odnosno normalan javni saobraćaj;*

đ) *ukoliko na zahtjev nadležnog organa, organizator blagovremeno ne preduzme naložene dodatne mjere;*

e) *ako javno okupljanje organizuje organizacija, odnosno, udruženje građana, čiji je rad zabranjen odlukom nadležnog suda”.*

Zakon o javnim okupljanjima Srednjobosanskog kantona u članu 16 propisuje:

„Zabranit će se održavanje javnoga okupljanja ako je organizano radi obavljanja aktivnosti ili ako se na njemu ispoljava aktivnost uperena:

a) na rušenje temelja demokratskoga uređenja Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Federacija) utvrđenih ustavom ili na drugu protuzakonitu promjenu društveno-političkog ili društveno-ekonomskog uređenja Federacije;

b) na izazivanje ili raspirivanje nacionalne, rasne ili vjerske mržnje ili netrpeljivosti;

c) na ugrožavanje neovisnosti odnosno teritorijalne cjelokupnosti Federacije ili suvereniteta i teritorijalnog integriteta Federacije ili se tom aktivnošću ugrožava mir i ravnopravna međunarodna suradnja;

č) na činjenje kaznenih djela ili se tom aktivnošću potiče činjenje takvih djela;

Zabranit će se održavanje javnoga okupljanja koje nije prethodno i pravodobno prijavljeno, ako je prijavljivanje obavezno;

Zabranit će se održavanje javnoga okupljanja ako se na okupljanju remeti javni red ili vrijeđa javni moral te ako postoji sumnja da će biti ugrožena sigurnost ljudi i imovine;

Policijska uprava zabranit će održavanje javnoga okupljanja ako je to potrebno radi zaštite zdravlja ljudi, na prijedlog Ministarstva zdravstva. Može se zabraniti održavanje

javnoga okupljanja i ako se osnovano može očekivati da će na javnome okupljanju biti poremećen javni red i mir ili ugroženi životi ili sigurnost ljudi i imovine ili da će se održavanjem javnoga okupljanja onemogućiti javni promet, a organizator javnoga okupljanja odnosno policijska uprava nisu u mogućnosti pravodobno osigurati red i mir na javnome okupljanju odnosno normalan javni promet”.

Zakon o javnom okupljanju Hercegovačko-neretvanskog kantona u članu 16 propisuje: „Održavanje javnog okupljanja zabranit će se:

a) ako javno okupljanje organizira osoba kojoj je izrečena mjera sigurnosti odnosno zabrane javnoga istupanja za vrijeme dok ta mjera traje;

b) ako javno okupljanje organizira politička organizacija ili udruženje građana čiji je rad zabranjen;

c) ako su utvrđene okolnosti iz kojih proizilazi da će se na javnom okupljanju ugrožavati ustavni poredak, činiti kažnjiva djela, narušavati javni red i mir ili vrijeđati javni moral, te da će biti ugrožena sigurnost ljudi i imovine;

č) na zahtjev Ministarstva zdravstva poradi zaštite zdravlja pučanstva”.

Zakon o javnom okupljanju Zapadno-hercegovačkog kantona u članu 15 (Zabrana održavanja mirnog okupljanja) propisuje:

„(1) Nadležna Policijska uprava Rješenjem će zabraniti održavanje mirnog okupljanja ako:

a) je usmjereno na nasilno ugrožavanje ustavnog poretka;

b) je usmjereno na vršenje kaznenih djela ili poticanje na vršenje kaznenih djela;

c) nije blagovremeno i uredno prijavljen, kada je prijavljivanje obavezno;

č) je prijavljen na prostorima na kojima se, sukladno ovom Zakonu, ne može održavati;

ć) su ciljevi usmjereni na pozivanje i poticanje na oružani sukob ili upotrebu nasilja, na kršenje Ustavom zagarantiranih prava i sloboda čovjeka, na nacionalnu, rasnu, vjersku ili drugu mržnju;

d) postoji stvarna opasnost da bi održavanjem mirnog okupljanja bila ugrožena sigurnost ljudi i imovine ili bi došlo do stvarne opasnosti od nasilja ili narušavanja javnog reda i mira u većem obimu;

đ) na zahtjev nadležnog tijela, organizator blagovremeno ne poduzme naložene dodatne mjere;

đ) je to potrebno radi sprečavanja ugrožavanja zdravlja ljudi, na zahtjev Ministarstva zdravstva, rada i socijalne skrbi;

e) ga organizira organizacija, odnosno udruženje građana čiji je rad odlukom nadležnog suda zabranjen”.

Zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo u članu 16 (Zabrana održavanja mirnog okupljanja) propisuje:

„(1) Nadležni policijski organ rješenjem će zabraniti održavanje mirnog okupljanja ako:

a) je usmjereno na nasilno ugrožavanje ustavnog poretka;

b) je usmjereno na vršenje krivičnih djela ili podsticanje na vršenje krivičnih djela;

c) nije blagovremeno i uredno prijavljeno, kada je prijavljivanje obavezno;

č) je prijavljeno na prostorima na kojima se, u skladu sa ovim zakonom, ne može održavati;

ć) su ciljevi usmjereni na pozivanje i podsticanje na oružani sukob ili upotrebu nasilja, na kršenje zagarantovanih prava i sloboda čovjeka, na nacionalnu, rasnu, vjersku ili drugu mržnju;

d) *postoji stvarna opasnost da bi održavanjem mirnog okupljanja bila ugrožena sigurnost ljudi i imovine ili bi došlo do stvarne opasnosti od nasilja ili narušavanja javnog reda i mira u većem obimu;*

dž) *na zahtjev nadležnog organa, organizator blagovremeno ne preduzme naložene dodatne mjere;*

đ) *je to potrebno radi sprečavanja ugrožavanja zdravlja ljudi, na zahtjev organa državne uprave nadležnog za poslove zdravstva i*

e) *ga organizuje organizacija, odnosno udruženje građana čiji je rad odlukom nadležnog suda zabranjen”.*

Nacrtom zakona o mirnim javnim okupljanjima na području Kantona Sarajevo u članu 16 (Zabrana održavanja mirnog okupljanja) propisano je:

„(1) Nadležna organizaciona jedinica Uprave policije rješenjem će zabraniti održavanje mirnog okupljanja ako:

a) *je mirno okupljanje usmjereno na nasilno ugrožavanje ustavnog poretka;*

b) *je mirno okupljanje usmjereno na vršenje krivičnih djela ili podsticanje na vršenje krivičnih djela;*

c) *su ciljevi mirnog okupljanja usmjereni na pozivanje i podsticanje na oružani sukob ili upotrebu nasilja, na kršenje zagarantovanih prava i sloboda čovjeka, na nacionalnu, rasnu, vjersku ili drugu mržnju;*

č) *postoji stvarna i neposredna opasnost da bi održavanjem mirnog okupljanja bili ugroženi sigurnost i zdravlje ljudi i imovina ili bi došlo do stvarne opasnosti od nasilja ili narušavanja javnog reda i mira u većem obimu;*

ć) *je prijavljeno na mjestima na kojima se, u skladu sa odredbama ovog zakona, ne može održavati;*

d) *organizator mirnog okupljanja nije postupio ili nije blagovremeno postupio po naloženim mjerama od strane nadležne organizacione jedinice Uprave policije i*

dž) *ga organizuje ili se organizuje u ime organizacije, odnosno udruženja građana čiji je rad odlukom nadležnog suda zabranjen;*

(2) Nadležna organizaciona jedinica Uprave policije rješenjem odlučuje o zabrani održavanja mirnog okupljanja, na osnovu utvrđenih činjenica prikupljenih u svakom konkretnom slučaju, uz pridržavanje načela iz člana 4 ovog zakona”.

Zakonom o javnom okupljanju Kantona 10 u članu 17 (Zabrana održavanja javnog skupa) propisano je:

„(1) Nadležno policijsko tijelo rješenjem će zabraniti održavanje javnog skupa ako:

a) *je usmjeren na nasilno ugrožavanje ustavnog poretka;*

b) *je usmjeren na vršenje ili na poticanje vršenja kaznenih djela;*

c) *nije pravodobno i uredno prijavljen, kada je prijavljivanje obavezno;*

č) *je prijavljen na prostorima na kojima se, sukladno ovom Zakonu, ne može održavati;*

ć) *su ciljevi usmjereni na pozivanje i poticanje na oružani sukob i uporabu sile, na kršenje zagarantiranih prava i sloboda čovjeka, na nacionalnu, rasnu, vjersku ili drugu mržnju;*

d) *postoji stvarna opasnost da bi održavanjem javnog skupa bila ugrožena sigurnost ljudi i imovine ili bi došlo do stvarne opasnosti od nasilja ili narušavanja javnog reda i mira u većem obimu;*

dž) *na zahtjev nadležnog tijela, organizator pravodobno ne poduzme naložene dodatne mjere;*

đ) *je to potrebno radi sprječavanja ugrožavanja zdravlja ljudi, na zahtjev tijela državne uprave nadležnog za poslove zdravstva i*

e) *ga organizira organizacija, odnosno udruga građana čiji je rad odlukom nadležnog suda zabranjen”.*

Prednacrt zakona o javnom okupljanju Federacije Bosne i Hercegovine u članu 17 (ZABRANA ODRŽAVANJA JAVNOG OKUPLJANJA) propisuje:

„Nadležni policijski organ rješenjem će zabraniti održavanje javnog okupljanja ako:

- a) je usmjereno na nasilno ugrožavanje ustavnog poretka;
- b) je usmjereno na vršenje krivičnih djela ili podsticanje na vršenje krivičnih djela;
- c) *nije blagovremeno i uredno prijavljeno, kada je prijavljivanje obavezno;*
- č) *je prijavljeno na prostoru na kojem se, u skladu sa ovim zakonom, ne može održavati javno okupljanje;*

ć) su ciljevi usmjereni na pozivanje i podsticanje na oružani sukob ili upotrebu nasilja, na kršenje zagarantovanih prava i sloboda čovjeka, na nacionalnu, rasnu, vjersku ili drugu mržnju;

d) *postoji stvarna opasnost da bi održavanjem javnog okupljanja bila ugrožena sigurnost ljudi i imovine ili bi došlo do stvarne opasnosti od nasilja ili narušavanja javnog reda i mira u većem obimu;*

dž) *na zahtjev nadležnog organa, organizator blagovremeno ne preduzme naložene dodatne mjere;*

đ) je potrebno radi sprečavanja ugrožavanja zdravlja ljudi, na zahtjev organa državne uprave nadležnog za poslove zdravstva;

e) *je organizatoru rad odlukom nadležnog suda zabranjen”.*

Zakon o javnom okupljanju Republike Srpske u članu 13 propisuje:

„(1) Nadležni organ će rješenjem zabraniti održavanje mirnog okupljanja ako:

- a) je usmjereno na ugrožavanje Ustavom utvrđenog poretka;
- b) *nije blagovremeno i uredno prijavljeno;*
- c) *je prijavljeno na prostorima na kojima se u skladu sa ovim zakonom ne može održavati;*

ć) su ciljevi nesporno usmjereni na kršenje zagarantovanih sloboda i prava čovjeka ili zbog različitih nacionalnih, rasnih, vjerskih ili kulturnih osjećanja i pripadnosti mogu podstaći na nasilje;

ć) *postoji stvarna opasnost da bi održavanjem mirnog okupljanja bila ugrožena bezbjednost ljudi i imovine ili bi došlo do ozbiljne opasnosti od nasilja ili do narušavanja javnog reda i mira u većem obimu i*

d) je to potrebno radi sprečavanja ugrožavanja zdravlja ljudi, na zahtjev organa državne uprave nadležnog za poslove zdravstva”.

Nacrt zakona o javnom okupljanju Republike Srpske u članu 15 (Zabrana održavanja mirnog okupljanja) propisuje:

„(1) Nadležni organ će rješenjem zabraniti održavanje mirnog okupljanja ako:

- a) je usmjereno na ugrožavanje Ustavom utvrđenog poretka;
- b) je usmjereno na vršenje krivičnih djela ili podsticanje na vršenje krivičnih djela;
- c) *nije blagovremeno i uredno prijavljeno kada je prijavljivanje obavezno;*
- č) *je prijavljeno na prostorima na kojima se, u skladu sa ovim zakonom, ne može održavati;*

ć) su ciljevi usmjereni na pozivanje i podsticanje na upotrebu nasilja, na kršenje zagarantovanih prava i sloboda čovjeka, na nacionalnu, rasnu, vjersku ili drugu mržnju ili netrpeljivost;

d) *postoji stvarna opasnost da bi održavanjem mirnog okupljanja bila ugrožena bezbjednost ljudi i imovine ili bi došlo do stvarne opasnosti od nasilja ili do narušavanja javnog reda i mira u većem obimu ili vrijeđanja javnog morala;*

dž) po procijeni nadležnog organa organizator nije blagovremeno preduzeo naložene dodatne mjere obezbjeđenja;

đ) je to potrebno radi sprečavanja ugrožavanja zdravlja ljudi, na zahtjev organa državne uprave nadležnog za poslove zdravstva”.

Neke od situacija koje su sadržane u odredbama naprijed navedenih zakona su u direktnoj suprotnosti sa Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, a samim tim i Ustavom Bosne i Hercegovine. Naime, odredba koja propisuje zabranu održavanja mirnog okupljanja jer isto nije blagovremeno i uredno prijavljeno kada je prijavljivanje obavezno nije u skladu sa članom zakona koji propisuje ograničenja prava na javno okupljanje, kao ni sa stavom 2 člana 11 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. Naime, odredbe zakona o javnom okupljanju predviđaju osnove za ograničenje prava na slobodu mirnog okupljanja, među tim osnovama podnošenje neažurnog obavještenja ili prijave mirnog okupljanja nije predviđeno kao osnov zabrane. S tim u vezi ovakva formulacija je u suprotnosti sa naprijed navedenim članovima. Takođe, prema praksi Evropskog suda za ljudska prava normiranje traženja dozvole/odobrenja za održavanjem javnog skupa, okarakterisano kao miješanje u pravo na slobodu mirnog okupljanja. Ipak, određeno miješanje u vidu postavljanja zahtjeva za prethodnim prijavljivanjem okupljanja je dozvoljeno, ako je propisano zakonom, potrebno i proporcionalno cilju koji teži da se ostvari. Ovdje treba naglasiti, da propisi moraju da budu tako koncipirani da ne predstavljaju prepreku ostvarenju prava na slobodu mirnog okupljanja, već da olakšavaju njegovo ostvarenje. Konvencija svakome garantuje pravo na slobodu mirnog okupljanja, i navodi da se to pravo neće ograničavati osim pod određenim okolnostima, što znači da postoji pretpostavka u korist uživanja prava. Sloboda okupljanja je pravilo, a zabrana izuzetak. Tako je u slučaju *Oya Ataman v. Turkey* (app. no. 74552/01, 05.12.2006.) sud istakao da su pravila koja se odnose na javna okupljanja, poput sistema prethodnog obavještenja, ključna za nesmetano sprovođenje javnih događaja, ali da njihova primjena ne može biti sama sebi cilj. Takođe u istom slučaju, zauzet je stav da, i onda kada okupljanje nije prijavljeno u skladu sa propisima, vlasti treba da pokažu izvjestan stepen tolerancije i omoguće da okupljeni iznesu poruku zbog koje su se okupili, osim ako ne postoje posebno važni razlozi za prekid i rasturanje okupljanja (*Oya Ataman v. Turkey*, st. 41-42). Pored ovoga, treba napomenuti da je obaveza vlasti da komunicira sa organizatorima protesta jedna od najvažnijih pozitivnih obaveza u cilju obezbjeđivanja mirnog okupljanja, sprečavanja nereda i obezbjeđivanja sigurnosti svih učesnika. Uzevši u obzir sve navedeno možemo zaključiti da predložena formulacija koja propisuje zabranu održavanja mirnog okupljanja jer isto nije blagovremeno i uredno prijavljeno kada je prijavljivanje obavezno ne samo da je u sprotosti sa članom 11 stav 2 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, nego i sa praksom Evropskog suda za ljudska prava koji u svojim tumačenjima, naglašava i određene obaveze države, poput obaveze komunikacije sa organizatorom okupljanja, a u cilju olakšavanja ostvarivanja ovog prava. Zatim, odredba kojom se kao razlog za zabranu okupljanja propisuje okolnost da je održavanje mirnog okupljanja prijavljeno na prostorima na kojima se prema zakonu ne može održavati je takođe neprimjereno i prestrogo ograničenje slobode mirnog okupljanja. Ovakvom odredbom se uspostavlja apsolutna zabrana lokacije, što je u suprotnosti sa načelom „unutar vida i sluha ciljane publike”. Pored ovoga, odredba koja kao razlog za zabranu propisuje postojanje stvarne opasnosti da bi održavanjem mirnog okupljanja bila ugrožena bezbjednost ljudi i imovine ili bi došlo do stvarne opasnosti od nasilja ili do narušavanja javnog reda i mira u većem obimu ili vrijeđanja javnog morala, je situacija koja može pružiti vlastima opravdane razloge za zabrinutost. Međutim, obaveza vlasti je da preduzme sve raspoložive mjere kako bi se ovakvi problemi riješili i mirno okupljanje održalo. U tom smislu ovu odredbu treba preciznije odrediti, kako bi se suzio prostor za diskreciono odlučivanje, restriktivno tumačenje i zabranu okupljanja samo

zato što postoji čak i trivijalna opasnost od nasilja ili narušavanja javnog reda i mira u većem obimu. Slična situacija je i sa odredbom koja kao razlog za zabranu mirnog okupljanja predviđa okolnost gdje na zahtjev nadležnog organa organizator nije blagovremeno preduzeo naložene dodatne mjere osiguranja. Naime, kada su u pitanju ograničenja prava na slobodu mirnog okupljanja ona moraju biti propisana zakonom i bazirana na nekom od legitimnih ciljeva za ograničenje javnih okupljanja (nacionalna sigurnost, javna sigurnost, javni red, zaštita javnog zdravlja i morala kao i prava i sloboda drugih), te stoga ovi razlozi ne bi trebalo da budu dopunjavani dodatnim razlozima. Poret ovoga, odgovornost vlasti, konkretno policije, je da olakša okupljanje i osigura da se isto može održati, jer je odgovornost za održavanje javnog reda u isključivoj nadležnosti policije. Razlog za zabranu zbog organizovanja mirnog okupljanja od strane organizacija, odnosno udruženja građana čiji je rad odlukom nadležnog suda zabranjen je takođe problematičan. Naime, sloboda mirnog okupljanja sama po sebi ne prejudicira prethodnu organizacionu strukturu osoba koje su voditelji, koordinatori, organizatori ili učesnici u javnom okupljanju. Shodno navedenom, umjesto ovakve formulacije bolje je propisati zabranu okupljanja u situacijama kada je utvrđena jasna namjera ili kada se okupljanje koristi u svrhu kršenja prava drugih.⁸² Shodno navedenom, kao model za regulisanje ovog pitanja može poslužiti rješenje iz Zakona o mirnom okupljanju Brčko distrikta Bosne i Hercegovine koji u članu 15 (Zabrana održavanja mirnog okupljanja) propisuje:

„(1) Policija rješenjem zabranjuje održavanje mirnog okupljanja:
a) ako je mirno okupljanje usmjereno na nasilno ugrožavanje ustavnog poretka;
b) ako je mirno okupljanje usmjereno na vršenje krivičnih djela ili podsticanje na vršenje krivičnih djela;
c) ako su ciljevi mirnog okupljanja usmjereni na pozivanje i podsticanje na oružani sukob ili upotrebu nasilja, na kršenje zagarantovanih prava i sloboda čovjeka, na nacionalnu, rasnu, vjersku ili drugu mržnju;
č) ako postoji stvarna i neposredna opasnost da bi održavanjem mirnog okupljanja bili ugroženi sigurnost i zdravlje ljudi i imovina ili bi došlo do stvarne opasnosti od nasilja ili narušavanja javnog reda i mira u većem obimu.”

2.20. Suviše neprecizno i prestrogo definisane odredbe koje se tiču razloga za prekid, odnosno, obustavu mirnog okupljanja

Većina zakona javnom okupljanju u Bosni i Hercegovini, kao i nacrti koje smo analizirali, propisuju mogućnost vlastima da po različitim osnovama obustave, odnosno intervišu ili prekinu okupljanja, što uključuje i mirna okupljanja. Osnove zbog kojih vlasti mogu obustaviti, odnosno prekinuti mirno okupljanje su date suviše neprecizno i prestrogo su koncipirane, što je loše jer omogućava policijskim službenicima koji se staraju o bezbjednosti javnog okupljanja da diskreciono odluče da prekinu okupljanja na osnovu nedovoljno jasnih kriterijuma.

Zakon o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona u članu 16 (Prekid mirnog okupljanja i javnog protesta) propisuje:

„Policijski službenici ovlašteni su da spriječe ili prekinu mirno okupljanje i javni protest ako:

a) je usmjereno na ugrožavanje ustavnog poretka;

⁸² Komentar na prednacrt nacrt zakona o javnom okupljanju u Federaciji Bosne i Hercegovine, OSCE/ODIHR, Varšava, 2018, str. 13.

b) se učesnici pozivaju ili podstiču na oružani sukob ili nasilje, kršenje zagarantovanih prava i sloboda čovjeka, nacionalnu, rasnu, vjersku ili drugu mržnju ili netrpeljivost;

c) nastupi stvarna ili neposredna opasnost od nasilja ili drugih oblika narušavanja javnog reda i mira u većem obimu;

č) nastupi stvarna ili neposredna opasnost po zdravlje učesnika mirnog okupljanja i javnog protesta ili drugih ljudi;

ć) *njegovo održavanje nije blagovremeno i uredno prijavljeno kada je prijavljivanje obavezno ili je zabranjeno;*

d) *ga organizuje politička stranka, udruženje građana ili organizacija čiji je rad zabranjen;*

dž) *ga organizuje fizičko lice kojem je rješenjem suda, u okviru izrečene mjere zabrane posjećivanja određenih mjesta ili područja, prisustva javnom okupljanju;*

đ) *se održava na mjestu koje nije navedeno u prijavi;*

e) *redari ne mogu održati red i mir”.*

Zakon o javnom okupljanju Posavskog kantona u članu 23 (Prekid mirnog okupljanja) propisuje:

„Policijski službenici ovlašteni su da spriječe ili prekinu mirno okupljanje ako:

a) je usmjereno na nasilno ugrožavanje ustavnog poretka;

b) se sudionici pozivaju ili potiču na oružani sukob i nasilje ili ispoljavaju nacionalnu, vjersku, rasnu ili drugu mržnju i time krše zagarantirana prava i sloboda čovjeka;

c) nastupi stvarna ili izravna opasnost od nasilja, uništavanja materijalnih dobara ili drugih oblika narušavanja javnog reda i mira u većem obimu;

č) nastupi stvarna ili izravna opasnost po zdravlje sudionika mirnog okupljanja ili drugih ljudi;

ć) *njegovo održavanje nije blagovremeno i uredno prijavljeno kada je prijavljivanje obavezno ili je zabranjeno;*

d) *ga organizira politička organizacija ili udruženje građana čiji je rad zabranjen ili ako ga sazove ili na njemu javno istupa osoba kojoj je pravomoćnom sudskom odlukom izrečena mjera sigurnosti zabrane javnog istupanja;*

dž) *se održava na mjestu koje nije navedeno u prijavi;*

đ) *je neko od sudionika mirnog okupljanja naoružan;*

e) *redari ne mogu održati red i mir”.*

Zakon o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona u članu 26 (Prekid mirnog okupljanja) propisuje:

„(1) Policijski službenici ovlašteni su da spriječe ili prekinu mirno okupljanje ako:

a) se učesnici pozivaju govorom i pismenim transparentima ili podstiču na oružani sukob ili nasilje, kršenje zagarantovanih prava i sloboda čovjeka, nacionalnu, rasnu, vjersku ili drugu mržnju;

b) nastupi stvarna ili direktna opasnost od nasilja, uništavanja materijalnih dobara ili drugih oblika narušavanja javnog reda i mira u većem obimu;

c) nastupi stvarna ili direktna opasnost po zdravlje učesnika mirnog okupljanja ili drugih ljudi;

č) *njegovo održavanje nije blagovremeno i uredno prijavljeno, ako je prijavljivanje obavezno ili je zabranjeno;*

ć) *ga organizuje politička organizacija ili udruženje građana čiji je rad zabranjen ili ako ga sazove ili na njemu javno istupa lice kojem je pravosnažnom sudskom odlukom izrečena mjera sigurnosti zabrane javnog istupanja;*

d) *se održava na mjestu koje nije navedeno u prijavi;*

dž) *je neko od učesnika mirnog okupljanja naoružan;*

đ) *redari ne mogu održati red i mir”.*

Zakon o javnom okupljanju Zeničko-dobojskog kantona u članu 28 (Prekid mirnog okupljanja) propisuje:

„Policijski službenici ovlaštenu su da spriječe ili prekinu mirno okupljanje, ako:

a) se učesnici pozivaju govorom i pismenim transparentima ili podstiču na oružani sukob ili nasilje, kršenje zagarantovanih prava i sloboda čovjeka, nacionalnu, rasnu, vjersku ili drugu mržnju;

b) nastupi stvarna ili direktna opasnost od nasilja, uništavanja materijalnih dobara ili drugih oblika narušavanja javnog reda i mira u većem obimu;

c) nastupi stvarna ili direktna opasnost po zdravlje učesnika mirnog okupljanja ili drugih ljudi;

č) njegovo održavanje nije blagovremeno i uredno prijavljeno, ako je prijavljivanje obavezno ili je zabranjeno;

ć) ga organizuje politička organizacija ili udruženje građana čiji je rad zabranjen ili ako ga sazove ili na njemu javno istupa lice kojem je pravosnažnom sudskom odlukom izrečena mjera sigurnosti zabrane javnog istupanja;

d) se održava na mjestu koje nije navedeno u prijavi;

dž) je neko od učesnika mirnog okupljanja naoružan;

đ) redari ne mogu održati red i mir;

e) ako se mirno okupljanje održava na prostoru suprotno odluci iz člana 17 ovog Zakona”.

Zakon o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona u članu 13 propisuje:

„Ovlaštena službena osoba nadležne policijske uprave, odnosno MUP-a, ukoliko se javno okupljanje održava na području dvije ili više općina, narediti će voditelju da prekine javno okupljanje i pozove učesnike da se mirno razidu ako za vrijeme trajanja javnog okupljanja nastupe razlozi zbog kojih se javno okupljanje može zabraniti (stav 1);

Ako voditelj ne postupi po naredbi iz stava 1 ovog člana, ovlaštena službena osoba nadležne policijske uprave, odnosno MUP-a, prekinuti će javno okupljanje (stav 2);

Nadležna policijska uprava, odnosno MUP, će prekinuti javno okupljanje i zatražiti od učesnika da se razidu ako javno okupljanje nije prijavljeno ili se održava protivno prijavi (stav 3)”.

Zakon o javnim okupljanjima Srednjobosanskog kantona u članu 11 propisuje:

„Ovlaštena službena osoba policijske uprave narediti će voditelju da prekine javno okupljanje i pozove sudionike da se mirno razidu ako za vrijeme trajanja javnoga okupljanja nastupe razlozi zbog kojih se javno okupljanje može zabraniti (stav 1). Ako voditelj ne postupi prema zapovijedi iz stava 1 ovog članka, ovlaštena službena osoba policijske uprave prekinuti će javno okupljanje (stav 2).” Pored ovoga u članu 12 propisano je: „Policijska uprava će prekinuti javno okupljanje i zatražiti od sudionika da se razidu ako javno okupljanje nije prijavljeno ili se održava protivno prijavi.” Takođe u članu 17 propisano je: „Policijska uprava će poduzeti mjere za onemogućavanje održavanja odnosno prekidanje javnoga okupljanja koje je zabranjeno ili koje nije prijavljeno ako je prijavljivanje obavezno”.

Zakon o javnom okupljanju Hercegovačko-neretvanskog kantona u članu 10 propisuje:

„Ovlaštena službena osoba policijske uprave narediti će rukovitelju da prekine javno okupljanje i pozove sudionike da se mirno razidu, ako za vrijeme trajanja javnog okupljanja nastupe razlozi zbog kojih se javno okupljanje može zabraniti (stav 1). Ako rukovoditelj ne postupi po naredbi iz stava 1 ovog članka, ovlaštena službena osoba policijske uprave prekinuti će javno okupljanje (stav 2). Takođe u članu 11 propisano je: „Policijska uprava će prekinuti javno okupljanje i zatražiti od sudionika da se razidu ako javno okupljanje nije prijavljeno ili se održava protivno prijavi”.

Zakon o javnom okupljanju Zapadno-hercegovačkog kantona u članu u 21 (Prekid mirnog okupljanja) propisuje:

„Policijski službenici su ovlašteni da spriječe ili prekinu mirno okupljanje ako:

- a) je usmjereno na nasilno ugrožavanje ustavnog poretka;
- b) se sudionici pozivaju ili potiču na oružani sukob ili nasilje, kršenje zagarantiranih prava i sloboda čovjeka, nacionalnu, rasnu, vjersku ili drugu mržnju;
- c) nastupi stvarna ili direktna opasnost od nasilja, usništavanja materijalnih dobara ili drugih oblika narušavanja javnog reda i mira u većem obimu;
- č) nastupi stvarna ili direktna opasnost po zdravlje sudionika mirnog okupljanja ili drugih ljudi;
- ć) *njegovo održavanje nije blagovremeno i uredno prijavljeno kada je prijavljivanje obavezno ili je zabranjeno;*
- d) *ga organizira politička organizacija ili udruženje građana čiji je rad zabranjen ili ako ga sazove ili na njemu javno istupa osoba kojoj je pravomoćnom sudskom odlukom izrečena zabrana javnog istupanja;*
- dž) *se održava na mjestu koje nije navedeno u prijavi;*
- đ) *je neko od sudionika mirnog okupljanja naoružan;*
- e) *redari ne mogu održati red i mir”.*

Zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo u članu 23 (Prekid mirnog okupljanja) propisuje:

„Policijski službenici ovlašćeni su da spriječe ili prekinu mirno okupljanje ako:

- a) je usmjereno na nasilno ugrožavanje ustavnog poretka;
- b) se učesnici pozivaju ili podstiču na oružani sukob ili nasilje, kršenje zagarantovanih prava i sloboda čovjeka, nacionalnu, rasnu, vjersku ili drugu mržnju;
- c) nastupi stvarna ili direktna opasnost od nasilja, uništavanja materijalnih dobara ili drugih oblika narušavanja javnog reda i mira u većem obimu;
- č) nastupi stvarna ili direktna opasnost po zdravlje učesnika mirnog okupljanja ili drugih ljudi;
- ć) *njegovo održavanje nije blagovremeno i uredno prijavljeno kada je prijavljivanje obavezno ili je zabranjeno;*
- d) *ga organizuje politička organizacija ili udruženje građana čiji je rad zabranjen ili ako ga sazove ili na njemu javno istupa lice kojem je pravosnažnom sudskom odlukom izrečena mjera sigurnosti zabrane javnog istupanja;*
- dž) *se održava na mjestu koje nije navedeno u prijavi;*
- đ) *je neko od učesnika mirnog okupljanja naoružan i*
- e) *redari ne mogu održati red i mir”.*

Nacrt zakona o mirnim javnim okupljanjima na području Kantona Sarajevo u članu 25 (Sprečavanje i prekid mirnog okupljanja) propisuje:

„Nadležna organizaciona jedinica Uprave policije sprečava, odnosno prekida mirno okupljanje kada:

- a) *se održava suprotno odredbama člana 1 stav (2) ovog zakona (mjestu na kojima se okupljanje može ograničiti, prim. aut.);*
- b) je rješenjem zabranjeno održavanje mirnog okupljanja;
- c) *je prije ili tokom mirnog okupljanja nastupio osnov iz člana 16 stav (1) tačke a), b), c), č), d) i dž) ovog zakona (razlozi zbog kojih se zabranjuje održavanje okupljanja, prim. aut.)”.*

Zakon o javnom okupljanju Kantona 10 u članu 25 (Prekid javnog skupa) propisuje:

„Policijski službenici ovlašteni su da spriječe ili prekinu javni skup ako:

- a) je usmjeren na nasilno ugrožavanje ustavnog poretka;
- b) se sudionici pozivaju ili potiču na oružani sukob ili uporabu sile, kršenje zagarantiranih prava i sloboda čovjeka, nacionalnu, rasnu, vjersku ili drugu mržnju;
- c) nastupi stvarna ili izravna opasnost od nasilja, uništavanja materijalnih dobara ili drugih oblika narušavanja javnog reda i mira u većem obujmu;
- č) nastupi stvarna ili izravna opasnost po zdravlje sudionika javnog skupa ili drugih ljudi;
- ć) *njegovo održavanje nije pravodobno i uredno prijavljeno kada je prijavljivanje obavezno ili je zabranjeno;*
- d) *ga organizira politička organizacija ili udruga građana čiji je rad zabranjen ili ako ga sazove ili na njemu javno istupa osoba kojoj je pravosnažnom sudskom odlukom izrečena mjera sigurnosti zabrane javnog istupanja;*
- dž) *se održava na mjestu koje nije navedeno u prijavi;*
- đ) *je netko od sudionika javnog skupa naoružan i*
- e) *redari ne mogu održati red i mir”.*

Prednacrt zakona o javnom okupljanju Federacije Bosne i Hercegovine u članu 24 (PREKID JAVNOG OKUPLJANJA) propisuje:

„Policijски službenici ovlaštени su da spriječe ili prekinu javno okupljanje ako:

- (1) je usmjeren na nasilno ugrožavanje ustavnog poretka;
- (2) se učesnici pozivaju ili podstiču na oružani sukob ili nasilje, kršenje zagantovanih prava i sloboda čovjeka, nacionalnu, rasnu, vjersku ili drugu mržnju;
- (3) nastupi stvarna ili direktna opasnost od nasilja, uništavanja materijalnih dobara ili drugih oblika narušavanja javnog reda i mira u većem obimu;
- (4) nastupi stvarna ili direktna opasnost po zdravlje učesnika javnog okupljanja ili drugih ljudi;
- (5) *njegovo održavanje nije blagovremeno i uredno prijavljeno kada je prijavljivanje obavezno ili je održavanje zabranjeno;*
- (6) *ga organizuje politička organizacija ili udruženje građana čiji je rad zabranjen ili ako ga sazove ili na njemu javno istupa lice kojem je pravosnažnom sudskom odlukom izrečen mjera sigurnosti zabrane javnog istupanja;*
- (7) *se održava na mjestu koje nije navedeno u prijavi”.*

Zakon o javnom okupljanju Republike Srpske u članu 21 propisuje:

„Ovlašćena službena lica nadležnog organa ovlašćena su da spriječe ili prekinu mirno okupljanje ako:

- a) je usmjeren na ugrožavanje Ustavom utvrđenog poretka;
- b) se učesnici pozivaju ili podstiču na oružani sukob ili nasilje, nacionalnu, rasnu, vjersku ili drugu mržnju ili netrpeljivost;
- c) nastupi stvarna i direktna opasnost od nasilja ili drugih oblika narušavanja javnog reda i mira u većem obimu;
- č) nastupi stvarna ili direktna opasnost po zdravlje učesnika ili drugih ljudi;
- ć) *njegovo održavanje nije prijavljeno ili je zabranjeno;*
- d) *se održava na jestu koje nije navedeno u prijavi i*
- dž) *redari ne mogu održati red i mir”.*

Nacrt zakona o javnom okupljanju Republike Srpske u članu 23 (Prekid mirnog okupljanja) propisuje:

„Policijски službenici nadležnog organa ovlašćeni su da spriječe ili prekinu mirno okupljanje, ako:

- a) je usmjeren na ugrožavanje Ustavom utvrđenog poretka;
- b) se učesnici pozivaju ili podstiču na oružani sukob ili nasilje, kršenje zagarantovanih prava i sloboda čovjeka, nacionalnu, rasnu, vjersku ili drugu mržnju ili netrpeljivost;

c) nastupi stvarna ili neposredna opasnost od nasilja ili drugih oblika narušavanja javnog reda i mira u većem obimu;

č) nastupi stvarna ili neposredna opasnost po zdravlje učesnika mirnog okupljanja ili drugih ljudi;

ć) *se održava na mjestu koje nije navedeno u prijavi i*

d) *redari ne mogu održati red i mir*".

Pored ovoga u članu 25 istog zakona propisano je:

„(1) *Policijski službenici nadležnog organa ovlašćeni su da spriječe ili prekinu mirno okupljanje ako je njegovo održavanje zabranjeno ili ako nije blagovremeno i uredno prijavljeno, kada je prijavljivanje obavezno;*

(2) *Policijski službenici nadležnog organa dužni su da preduzmu potrebne mjere za razilaženje učesnika mirnog okupljanja iz stava 1 ovog člana;*

(3) *Učesnik mirnog okupljanja iz stava 1 ovog člana, dužan je da postupi po upozorenju ili naređenju policijskog službenika odnosno udalji se sa mjesta državanja mirnog okupljanja*".

Prekid javnog okupljanja je *ultima ratio*, odnosno krajnja mjera koju organi vlasti trebaju da primjene, onda kada sve ostale mjere koje su manje rigorozne nisu dale efekta ili je izvjesno da neće dati efekta u smislu zaštite nekih vitalnih vrijednosti poput javnog reda i mira. Ovdje treba naglasiti da prilikom donošenja odluke o obustavi, odnosno prekidanju mirnog okupljanja vlasti treba da se strogo pridržavaju načela proporcionalnosti, tj. da se za ovom mjerom poseže samo onda kada se drugim mjerama nije moglo spriječiti narušavanje javnog reda i mira u značajnijem obimu. Na primjer, lišavanjem slobode nekolicine lica koja narušavaju javni red i mir. Shodno ovome, obustavljanje ili prekidanje mirnog okupljanja samo zbog toga što nisu ispoštovane odredbe zakona o javnom okupljanju, ne predstavljaju po automatizmu opravdan razlog za primjenu ovakve mjere, već je neophodno uzimanje u obzir okolnosti svakog slučaja zasebno. Kao što se da primijetiti iz naprijed navedenog, većina zakona o javnim okupljanjima u Bosni i Hercegovini (osim Zakona o mirnom okupljanju Brčko distrikta Bosne i Hercegovine) sadrži preširoko date restrikcije kada su u pitanju razlozi za obustavu, odnosno prekid okupljanja, poput: *prijava za održavanje nije blagovremeno i uredno dostavljena; održava se na mjestu koje nije navedeno u prijavi; organizuje ga politička stranka, udruženje građana ili organizacija čiji je rad zabranjen; redari ne mogu održati red i mir jer je neko od sudionika mirnog okupljanja naoružan i spontano okupljanje se održava izvan prostora koji je određen za ovakav vid okupljanja od strane organa vlasti*. Ovako formulisane restrikcije su neproporcionalne i predstavljaju miješanje u pravo na slobodu mirnog okupljanja, jer se ovi skupovi organizuju radi zajedničkog izražavanja, te u tom smislu restrikcije treba da budu nametnute samo ako postoji stvarna prijetnja nasiljem. Naime, obustavljanje ili prekidanje skupa iz razloga što *prijava za održavanje nije blagovremeno i uredno dostavljena* je u suprotnosti sa međunarodnim standardima iz oblasti prava na slobodu mirnog okupljanja iz razloga što isti naglašavaju da iako javno okupljanje nije prijavljeno, odnosno organizovano je mimo zakonske procedure, to ne daje za pravo organima vlasti da isto prekidaju, odnosno rasturaju, dokle god je okupljanje mirno, te da je moguće eventualno sankcionisanje za administrativne takse zbog nepoštovanja zakona. Isto važi i za situaciju u kojoj *se mirno okupljanje održava na mjestu koje nije navedeno u prijavi*, iz razloga što sve dok je okupljanje mirno organi vlasti bi trebali da omoguće održavanje istog. Dakle, iako je ono nezakonito, odnosno održava se na način kojim su prekršene odredbe zakonodavstva o javnom okupljanju, dokle god se ono realizuje na miran način, dužnost organa vlasti, a prije svega policije da omogući njegovo održavanje, odnosno da osigura uživanje slobode mirnog

okupljanja. Naravno, ovo ne isključuje mogućnost kasnijeg sankcionisanja samih organizatora okupljanja zbog kršenja administrativnih procedura u smislu održavanja okupljanja izvan mjesta koje je navedeno u prijavi. Kada je u pitanju razlog za obustavu, odnosno prekidanje jer *okupljanje organizuje politička stranka, udruženje građana ili organizacija čiji je rad zabranjen*, važi sve ono što je rečeno kada je ovaj razlog predviđen za zabranu mirnog okupljanja. Dakle, ovakva formulacija predstavlja miješanje u unutrašnju strukturu okupljanja, te samim tim i neproporcionalno miješanje u pravo na slobodu mirnog okupljanja. Takođe, razlog za obustavu, odnosno prekid okupljanja zbog toga što *redari ne mogu održati red i mir* je problematičan iz više razloga. Prvi razlog se tiče same uloge i dužnosti redara na javnom okupljanju, o čemu je već bilo riječi u ovom izvještaju. Naime, uloga redara je da usmjeravaju učesnike okupljanja i da informišu policiju o eventualnim problemima na samom okupljanju, a ne da održavaju red i mir jer se radi o policijskim dužnostima. Drugi, razlog je što je ovakva formulacija data suviše uopšteno i daje mogućnost za ekstenzivno tumačenje. Naime, u praksi se mogu dogoditi situacije u kojima su pojedini učesnici nasilni ili da nekolicina učesnika napravi incident. Ovakva formulacija daje prostor da zbog takvih pojedinačnih slučajeva narušavanja javnog reda i mira čitav skup bude okarakterisan kao nasilan. Dakle, izolovani slučajevi nasilnog ponašanja učesnika okupljanja, ne čine po automatizmu čitav skup nasilnim, ako se preostali učesnici skupa ponašaju mirno. U takvim situacijama oni učesnici koji se ponašaju mirno uživaju zaštitu prava na slobodu mirnog okupljanja, dok je oni koji se nasilno ponašaju ne uživaju. Slična je situacija i sa razlogom za obustavu, odnosno prekidanje okupljanja zbog toga što *neko od sudionika mirnog okupljanja naoružan*. Dakle, sama činjenica da je neko od učesnika mirnog okupljanja naoružan je osnov za intervenciju organa vlasti, odnosno policije u smislu lišenja slobode tog lica, a ne obustave čitavog skupa, naravno pod preduslovom da skup i dalje ima karakter mirnog okupljanja. Naposljetku razlog za obustavu, odnosno prekid okupljanja bez prijave, odnosno *spontanog okupljanja zbog koga se održava izvan prostora koji je od strane organa vlasti određen za spontana okupljanja/okupljanja bez prijave* je takođe suprotan međunarodnim standardima o pitanju zaštite prava na slobodu mirnog okupljanja. U tom pogledu važi sve ono što je rečeno u dijelu izvještaja koji se odnosi na odredbe kojima se sužava prostor za spontana okupljanja, odnosno okupljanja bez prijave. Naime, propisivanjem da se ovakav vid okupljanja može održavati samo na određenim mjestima koje odredi vlast, predstavlja samo djelimiču zaštitu spontanih okupljanja, dok propisivanje naprijed navedenog razloga kao osnova za obustavu, odnosno prekid takvih okupljanja, predstavlja očigledno miješanje u slobodu mirnog okupljanja.

Dakle, restrikcije koje kao osnov za obustavu, odnosno prekid mirnog okupljanja propisuju postojanje stvarnog rizika od nasilja ili poruka koje se prenose okupljanjem, u smislu podsticanja oružanog sukoba, nasilja ili nezakonitog ponašanja, su legitimne i kao takve treba da postoje u ovim zakonima, naravno uz poštovanje načela proporcionalnosti. Ovdje takođe treba napomenuti da, obustavljanje, odnosno prekid mirnog okupljanja sa sobom nosi rizik povećanja napetosti i eskalacije nereda na samom okupljanju. Shodno navedenom, razloge za obustavu, odnosno prekid mirnog okupljanja treba definisati restriktivno u smislu postojanja situacije u kojoj je ugrožena javna bezbjednost ili realna opasnost od neposrednog nasilja koje neće moći da se spriječi na neki drugi način. U tom pogledu samo one restrikcije koje propisuju stvarni rizik od nasilja ili podsticanje nasilja ili protivpravnog ponašanja su neophodne i legitimne. Jezik koji se koristi za propisivanje ovih odredbi treba da bude jasan, nedvosmislen i precizan i da se ne odnosi na hipotetičke prijetnje bezbjednosti ili npr. zdravlju, već na realne prijetnje i opasnosti. U tom pogledu može poslužiti rješenje iz Zakona o mirnom okupljanju Brčko distrikta Bosne i Hercegovine koji u članu 23 (Sprečavanje i prekid mirnog okupljanja) propisuje da:

„Policija sprečava, odnosno, prekida mirno okupljanje kada je:
a) rješenjem zabranjeno održavanje mirnog okupljanja;
b) nastupio osnov iz člana 15 stava 1 ovog zakona.“⁸³

2.21. Nepostojanje pravnog lijeka za obustavljeno, odnosno spriječeno ili prekinuto mirno okupljanje

Zakonima o javnom/mirnom okupljanju nije predviđena mogućnost ulaganja posebnog pravnog lijeka u situacijama kada je održavanje javnog okupljanja spriječeno, obustavljeno ili prekinuto. Mišljenja smo da bi propisivanje jednog ovakvog pravnog lijeka povećalo nivo pravne sigurnosti u smislu ostvarivanja prava na slobodu mirnog okupljanja. Naime, usljed široko definisanih listi razloga za sprečavanje, obustavu, odnosno prekid javnog okupljanja, sasvim je za očekivati da može doći do pogrešne procjene od strane nadležnog organa i donošenja nezakonite, ili neproporcionalne odluke o sprečavanju, obustave ili prekida skupa. S tim u vezi, bilo bi poželjno predviđanje djelotvornog pravnog lijeka za ovakve situacije u smislu direktnog podnošenja zahtjeva za sudsko ispitivanje zakonitosti odluke nadležnog organa o preduzimanju mjera sprečavanja, obustave ili prekida javnog okupljanja. Formulacija odredbi o pitanju ovog pravnog lijeka bi trebala da insistira na načelu hitnosti u postupku odlučivanja, što bi omogućilo eventualno održavanje prekinutog skupa u drugom bliskom terminu koji bi omogućio i ispunjavanje željenog cilja.⁸⁴

2.22. Postojanje mogućnosti odlaganja obavještanja organizatora okupljanja o zabrani datog okupljanja

Problem u smislu neometanog ostvarenja prava na slobodu mirnog okupljanja predstavljaju i odredbe koje daju prostor javnim službenicima da odlože obavještanje organizatora o naredbi za zabranu okupljanja od 24 do 48 sati prije prijavljenog održavanja okupljanja, a koje postoje u gotovo svim zakonima o javnim/mirnim okupljanjima u Bosni i Hercegovini (osim Zakona o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona).

Zakon o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona u članu 11 stav 2 propisuje:
„Rješenje iz stava 1 ovog člana (Rješenje o zabrani okupljanja, prim. aut.) mora se donijeti *najkasnije četrdeset osam sati*, a ukoliko se radi o slučaju iz člana 7 stav 4 ovog Zakona (situacija u kojima se iz naročito opravdanih razloga, prijava se može podnijeti, najkasnije četrdeset osam sati prije početka održavanja mirnog okupljanja i javnog protesta, uz obrazloženje neprijavlivanja u roku, prim. aut.) *najkasnije dvadeset četiri sata prije prijavljenog početka održavanja mirnog okupljanja i javnog protesta*”.
Zakon o javnom okupljanju Posavskog kantona u članu 16 stav 2 propisuje:

⁸³ Član 15 (Zabrana održavanja mirnog okupljanja) (1) Policija rješenjem zabranjuje održavanje mirnog okupljanja: a) ako je mirno okupljanje usmjereno na nasilno ugrožavanje ustavnog poretka; b) ako je mirno okupljanje usmjereno na vršenje krivičnih djela ili podsticanje na vršenje krivičnih djela; c) ako su ciljevi mirnog okupljanja usmjereni na pozivanje i podsticanje na oružani sukob ili upotrebu nasilja, na kršenje zagarantovanih prava i sloboda čovjeka, na nacionalnu, rasnu, vjersku ili drugu mržnju; č) ako postoji stvarna i neposredna opasnost da bi održavanjem mirnog okupljanja bili ugroženi sigurnost i zdravlje ljudi i imovina ili bi došlo do stvarne opasnosti od nasilja ili narušavanja javnog reda i mira u većem obimu.

⁸⁴ Golubović, K., Išerić, H. (2021). Analiza Nacrta zakona o mirnim javnim okupljanjima na području Kantona Sarajevo: sloboda okupljanja između međunarodnih obaveza BiH i bosanskohercegovačke politike. Evropsko udruženje studenata prava u Sarajevu, Sarajevo, str. 35.

„Rješenje iz stava (1) ovog člana (rješenje o zabrani održavanja mirnog okupljanja, prim. aut.) *mora se donijeti najkasnije 48 sati*, a ukoliko se radi o slučaju iz člana 10 stava (4) ovog zakona (situacija u kojoj se iz naročito opravdanih razloga prijava može podnijeti najkasnije 48 sati prije početka održavanja mirnog okupljanja, uz obrazloženje neprijavlivanja u roku, prim. aut.) *najkasnije 24 sata prije prijavljenog početka održavanja mirnog okupljanja*”.

Zakon o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona u članu 18 (Donošenje rješenja) propisuje:

„(1) Rješenje o zabrani održavanja mirnog okupljanja donosi policijska stanica, odnosno Uprava policije.

(2) Rješenje iz stava (1) ovog člana mora se donijeti *najkasnije 48 sati prije prijavljenog početka održavanja mirnog okupljanja, odnosno 24 sata* ako se radi o izuzetku iz čl. 10 stav (5) (situacija u kojoj iz naročito opravdanih razloga se prijava može podnijeti najkasnije 48 sati prije početka održavanja mirnog okupljanja, uz obrazloženje neprijavlivanja u propisanom roku, prim. aut.)”.

Zakon o javnom okupljanju Zeničko-dobojskog kantona u članu 20 (Donošenje rješenja) propisuje:

„(1) Rješenje o zabrani održavanja mirnog okupljanja donosi policijska stanica, odnosno Uprava policije.

(2) Rješenje iz stava (1) ovog člana mora se donijeti *najkasnije 48 sati prije prijavljenog početka održavanja mirnog okupljanja, odnosno 24 sata* ako se radi o izuzetku iz člana 10 stav (5) (situacija u kojoj iz naročito opravdanih razloga se prijava može podnijeti najkasnije 48 sati prije početka održavanja mirnog okupljanja, uz obrazloženje neprijavlivanja u propisanom roku, prim. aut.)”.

Zakon o javnim okupljanjima Srednjobosanskog kantona u članu 18 stav 3 propisuje:

„*O zabrani održavanja prijavljenoga javnog okupljanja policijska uprava dužna je obavijestiti organizatora najkasnije 24 sata prije vremena za koje je zakazano okupljanje*”.

Zakon o javnom okupljanju Hercegovačko-neretvanskog kantona u članu 5 stav 2 propisuje:

„Rješenje iz stava 1 i 2 ovoga člana (u stavu 2 se radi o rješenju o zabrani prijavljenog okupljanja, prim. aut.) *policijska uprava obavezna je donijeti u roku od 48 sati po primitku prijave*”.

Zakon o javnom okupljanju Zapadno-hercegovačkog kantona u članu 15 stav 2 propisuje:

„Rješenje iz stava (1) ovog člana (rješenje o zabrani održavanja mirnog okupljanja, prim. aut.) *mora se donijeti najkasnije 48 sati prije najavljenog održavanja javnog okupljanja*”.

Zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo u članu 16 stav 2 propisuje:

„Rješenje iz stava (1) ovog člana (rješenje o zabrani održavanja mirnog okupljanja, prim. aut.) *mora se donijeti najkasnije 48 sati*, a ukoliko se radi o slučaju iz člana 10 stav (4) ovog Zakona (situacija u kojoj se iz naročito opravdanih razloga prijava se može podnijeti najkasnije 48 sati prije početka održavanja mirnog okupljanja, uz obrazloženje neprijavlivanja u roku, prim. aut.) *najkasnije 24 sata prije prijavljenog početka održavanja mirnog okupljanja*”.

Nacrt zakona o mirnim javnim okupljanjima na području Kantona Sarajevo u članu 16 stav 3 propisuje:

„(3) Ukoliko je obavještenje dostavljeno u roku iz člana 12 stav (1) ovog zakona, rješenje iz stava (1) ovog člana (rješenje o zabrani održavanja mirnog okupljanja, prim. aut.) *donosi se i dostavlja najkasnije 48 sati prije zakazanog termina održavanja mirnog*

okupljanja, a ukoliko je obavještenje dostavljeno u roku iz člana 12 stav (2) ovog zakona (situacija u kojoj se obavještenje dostavlja najkasnije 48 sati prije početka održavanja mirnog okupljanja kada organizator mirnog okupljanja iz naročito opravdanih razloga obavještenje nije mogao dostaviti u roku, prim. aut.) rješenje iz stava (1) ovog člana dostavlja se najkasnije 24 sata prije zakazanog termina održavanja mirnog okupljanja”.

Zakon o javnom okupljanju kantona 10 u članu 17 stav 2 propisuje:

„Rješenje iz stava (1) ovog člana (rješenje o zabrani održavanja javnog skupa, prim. aut.) *mora se donijeti najkasnije u roku od 48 sati od primitka prijave*, a ukoliko se radi o slučaju iz člana 10 stava (4) ovog Zakona (situacija u kojoj se iz naročito opravdanih razloga prijava se može podnijeti najkasnije 48 sati prije početka održavanja javnog skupa, uz obrazloženje neprijavljivanja u roku, prim. aut.) *najkasnije 24 sata prije prijavljenog početka održavanja javnog skupa”.*

Prednacrt zakona o javnom okupljanju Federacije Bosne i Hercegovine u članu 17 stav 2 propisuje:

„Rješenje iz stava (1) (rješenje o zabrani održavanja okupljanja, prim. aut.) *mora se donijeti najkasnije 24 sata*, a ukoliko se radi o slučaju iz člana 17 tačke d) ovog zakona (kada održavanje okupljanja prijavljeno na prostoru na kojem se, u skladu sa ovim zakonom, ne može održavati javno okupljanje, prim. aut), *najkasnije 12 sati prije prijavljenog početka održavanja javnog okupljanja”.*

Zakon o javnom okupljanju Republike Srpske u članu 13 stav 2 propisuje:

„Rješenje iz stava 1 ovog člana (rješenje o zabrani održavanja javnog okupljanja) *mora se donijeti najkasnije 24 časa* prije prijavljenog početka održavanja mirnog okupljanja”.

Nacrt zakona o javnom okupljanju Republike Srpske u članu 15 stav 2 propisuje:

„Rješenje iz stava 1 ovog člana (rješenje o zabrani održavanja javnog okupljanja, prim. aut.) *mora se donijeti najkasnije 48 časova prije prijavljenog početka održavanja mirnog okupljanja, odnosno najkasnije 24 časa* u slučaju iz člana 10 stav 4 ovog zakona (situacija u kojoj iz opravdanih razloga, prijava se može podnijeti najkasnije 48 časova prije početka održavanja mirnog okupljanja, uz obrazloženje neprijavljivanja u roku, prim. aut)”.

Zakon o mirnom okupljanju Brčko distrikta Bosne i Hercegovine u članu 15 stav 3 propisuje:

„Rješenje iz stava 1 ovog člana (rješenje o zabrani održavanja mirnog okupljanja, prim. aut.) *donosi se i dostavlja najkasnije 48 sati prije održavanja mirnog okupljanja”.*

Ovakvo normiranje ovog pitanja predstavlja pretjerano opterećenje prava na slobodu okupljanja. Naime, ako postoje čvrsti razlozi za zabranu okupljanja, javne vlasti bi trebalo da o zabrani obavijeste organizatora čim utvrde takve razloge. Shodno navedenom, potrebno je iz zakona o javnim okupljanjima u Bosni i Hercegovini eliminisati odredbe koje daju mogućnost ovlašćenim službenicima da odlože obavještanje organizatora o naredbi za zabranu okupljanja od 48 do 24 sata prije prijavljenog održavanja okupljanja, te da se umjesto toga predvide obaveze za organe vlasti da o zabrani obavijeste organizatore čim utvrde postojanje uvjerljivih razloga za zabranu okupljanja. U tom pogledu kao dobar primjer može poslužiti rješenje iz Zakona o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona koji u članu 8 propisuje:

„Rješenje o zabrani održavanja javnog okupljanja donosi policijska uprava, odnosno MUP, ukoliko se javno okupljanje treba da održi na dvije ili više općina, u roku od 24 sata od prijema obavještenja o održavanju javnog okupljanja.”

Naime, u primjeru ovog zakona je definisan rok od 24 sata u odnosu na momenat prijema obavještenja o održavanju javnog okupljanja, a ne u odnosu na moment planiranja održavanja javnog okupljanja, kao što je to u većini drugih zakona o javnim/mirnim

okupljanjima u Bosni i Hercegovini. S tim da bi i ovdje bilo bolje da formulacija sadrži poštovanje načela hitnosti, odnosno obavještanja organizatora čim se utvrdi postojanje razloga za zabranu, a najkasnije 24 sata od prijema obavještenja, odnosno prijave mirnog okupljanja.

2.23. Problematični rokovi za rješavanje po žalbi na rješenje o zabrani održavanja mirnog okupljanja i uptina djelotvornost pravnih lijekova

Kod zakona o javnim okupljanjima u Bosni i Hercegovini ne postoji usklađenost o pitanju rokova za odlučivanje po žalbama. Naime, s obzirom da je nemoguće odrediti precizan rok za odlučivanje o žalbi jer svaki slučaj je specifičan, kako bi se napravio balans između vremena koje je dovoljno vlastima da odluče po istoj, kao i između težnje organizatora da održi javno okupljanje, bilo bi najispravnije uvesti formulacije kojima se nalaže rješavanje po žalbi bez nepotrebnog odlaganja, odnosno po načelu hitnosti. Pored ovoga, upitna je i djelotvornost ovog pravnog lijeka jer je u najvećem dijelu zakona o javnom okupljanju u Bosni i Hercegovini propisano da žalba na rješenje ne odlaže njegovo izvršenje. Pored ovoga, dobar dio zakona o javnim okupljanjima u Bosni i Hercegovini predviđa da se po prijemu konačnog rješenja kojim se zabranjuje mirno okupljanje i javni protest može pokrenuti upravni spor kod nadležnog suda, bez propisivanja obaveze hitnog postupanja u smislu sudskog odlučivanja, čime se dovodi u pitanje djelotvornost ovog pravnog lijeka. Naime, kao što su to ispravno primijetili i istakli Katarina Golubović i Harun Išerić: normiranje sudske zaštite je ovakvom formulacijom, bez obaveze hitnog postupanja, obesmišljeno jer do odluke nadležnog suda može doći mjesecima ili čak godinama nakon planiranog datuma zabranjenog javnog okupljanja, čime predviđena sudska zaštita dobija *post hoc* karakter.⁸⁵

Zakon o javnom okupljanju Unsko-sansko kantona u članu 12 (Postupak po žalbi) propisuje:

„(1) Protiv rješenja iz člana 11 ovog Zakona (rješenja o zabrani održavanja okupljanja, prim. aut.) organizator, odnosno njegov zastupnik, može izjaviti žalbu najkasnije u roku od dvadeset četiri sata po prijemu rješenja Upravi policije Ministarstva unutrašnjih poslova (u daljem tekstu: Uprava policije);

(2) *Žalba iz stava 1 ovog člana ne odlaže izvršenje rješenja;*

(3) Postupak rješavanja po žalbi je hitan, a rješenje po žalbi se mora donijeti i dostaviti podnosiocu žalbe u roku koji ne može biti kraći od dvadeset četiri sata od momenta prijema žalbe;

(4) Po prijemu konačnog rješenja kojim se zabranjuje mirno okupljanje i javni protest, organizator je dužan bez odlaganja obavijestiti javnost i ukloniti javno istaknuta obavještenja o sazivanju mirnog okupljanja i javnog protesta;

(5) *Protiv rješenja iz stava 4 ovog člana može se pokrenuti upravni spor kod nadležnog suda”.*

Zakonom o javnom okupljanju Posavskog kantona u članu 17 (Žalbeni postupak) propisuje:

„(1) Protiv rješenja iz člana 16 ovog Zakona (rješenja o zabrani održavanja okupljanja, prim. aut.) organizator, odnosno njegov zastupnik, može izjaviti žalbu najkasnije u roku od 24 sata po prijemu rješenja;

⁸⁵ Golubović, K., Išerić, H. (2021). Analiza Nacrta zakona o mirnim javnim okupljanjima na području Kantona Sarajevo: sloboda okupljanja između međunarodnih obaveza BiH i bosanskohercegovačke politike. Evropsko udruženje studenata prava u Sarajevu, Sarajevo, str. 34.

(2) Nadležno policijsko tijelo dužno je žalbu sa spisima odmah dostaviti načelniku policijske uprave na čijem području se održava javno okupljanje ili ministru Ministarstva (u daljem tekstu: ministar) ukoliko se javno okupljanje održava na području dvije ili više policijskih stanica;

(3) *Žalba iz stava (1) ovog člana ne odlaže izvršenje rješenja;*

(4) Postupak rješavanja po žalbi je hitan, a rješenje po žalbi se mora donijeti i dostaviti podnosiocu žalbe u roku od najmanje 12 sati prije održavanja mirnog okupljanja;

(5) Organizator je dužan odmah po prijemu konačnog rješenja kojim se zabranjuje mirno okupljanje obavijestiti javnost o tome i ukloniti javno istaknuta obavještenja o održavanju mirnog okupljanja;

(6) *Protiv rješenja iz stava (4) ovog člana može se pokrenuti upravni spor pred nadležnim sudom*”.

Zakon o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona u članu 19 (Žalbeni postupak) propisuje:

„(1) Protiv rješenja iz člana 18 ovog Zakona (rješenja o zabrani održavanja okupljanja, prim. aut.) organizator, odnosno zajednički zastupnik, može izjaviti žalbu, najkasnije u roku od 24 sata po prijemu rješenja, a izuzetno u slučajevima iz člana 10 stav (5) (radi se o situaciji u kojoj iz naročito opravdanih razloga, prijava se može podnijeti najkasnije 48 sati prije početka održavanja mirnog okupljanja, uz obrazloženje neprijavlivanja u propisanom roku, prim. aut.), u roku od 12 sati po prijemu rješenja;

(2) Žalba sa spisima mora se odmah dostaviti Ministarstvu unutrašnjih poslova Tuzlanskog kantona (u daljem tekstu: MUP TK), na rješavanje;

(3) *Žalba iz stava (1) ovog člana ne odlaže izvršenje rješenja;*

(4) Postupak rješavanja po žalbi je hitan, a rješenje po žalbi se mora donijeti i dostaviti podnosiocu žalbe najkasnije u roku od 24 sata od prijema žalbe, a izuzetno u slučajevima iz člana 10 stav (5) mora se završiti najkasnije u roku od 12 sati od prijema žalbe;

(5) Ukoliko MUP TK, u utvrđenom roku ne odluči po žalbi, može se održati mirno okupljanje;

(6) Organizator je dužan, odmah po prijemu konačnog rješenja kojim se zabranjuje mirno okupljanje, obavijestiti javnost o tome i ukloniti javno istaknuta obavještenja o sazivanju mirnog okupljanja”.

Zakon o javnom okupljanju Zenčko-dobojskog kantona u članu 21 (Žalbeni postupak) propisuje:

„(1) Protiv rješenja iz člana 20 ovog Zakona (rješenja o zabrani održavanja okupljanja, prim. aut.) organizator, odnosno zajednički zastupnik, može izjaviti žalbu, najkasnije u roku od 24 sata po prijemu rješenja, a izuzetno u slučajevima iz člana 10 stav (5), u roku od 12 sati po prijemu rješenja;

(2) *Žalba se putem policijske stanice podnosi Upravi policije Ministarstva unutrašnjih poslova Zeničko-dobojskog kantona, na rješavanje;*

(3) *Žalba iz stava (1) ovog člana ne odlaže izvršenje rješenja;*

(4) Postupak rješavanja po žalbi je hitan, a rješenje po žalbi se mora donijeti i dostaviti podnosiocu žalbe najkasnije u roku od 24 sata od prijema žalbe, a izuzetno u slučajevima iz člana 10 stav (5) (radi se o situaciji u kojoj iz naročito opravdanih razloga, prijava se može podnijeti najkasnije 48 sati prije početka održavanja mirnog okupljanja, uz obrazloženje neprijavlivanja u propisanom roku, prim. aut.) mora se završiti najkasnije u roku od 12 sati od prijema žalbe;

(5) Ukoliko Uprava policije, u utvrđenom roku ne odluči po žalbi, može se održati mirno okupljanje;

(6) Organizator je dužan, odmah po prijemu konačnog rješenja kojim se zabranjuje mirno okupljanje, obavijestiti javnost o tome i ukloniti javno istaknuta obavještenja o sazivanju mirnog okupljanja”.

Zakon o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona u članu 8 propisuje:

„Protiv rješenja iz prethodnog stava (rješenje o zabrani održavanja okupljanja, prim. aut.) može se izjaviti žalba ministru unutrašnjih poslova, odmah po prijemu rješenja, a najkasnije u roku od 24 sata po prijemu rješenja (stav 3);

Postupak rješavanja po žalbi je hitan i mora se završiti u roku od najmanje 12 sati prije održavanja predviđenog javnog okupljanja (stav 4);

Po prijemu konačnog rješenja, organizator je dužan odmah obavijestiti javnost o zabrani održavanja javnog okupljanja i ukloniti javno istaknute objave, odnosno oglase o sazivanju javnog okupljanja (stav 5)”.

Zakon o javnim okupljanjima Srednjobosanskog kantona u članu 18 propisuje:

„Protiv rješenja iz stava 2 ovog člana (rješenja o zabrani održavanja okupljanja, prim. aut.) dopuštena je žalba Ministarstvu unutrašnjih poslova Županije Središnja Bosna u roku od 8 dana od dana primitka rješenja (stav 4);

Žalba protiv rješenja ne odgađa izvršenje rješenja (stav 5);

Organizator je dužan odmah nakon primitka rješenja iz stavka 2 ovog člana obavijestiti javnost o zabrani održavanja javnoga okupljanja i ukloniti javno istaknute objave, odnosno oglase o organiziranju javnoga okupljanja (stav 6)”.

Zakon o javnom okupljanju Hercegovačko-neretvanskog kantona u članu 5 propisuje:

„Žalba na rješenje iz stava 1 i ovoga članka (stav 2 se odnosi na rješenje o zabrani održavanja javnog okupljanja, prim. aut.) *ne odgađa izvršenje rješenja (stav 3)*. Organizator javnog okupljanja po primitku rješenja o zabrani obavezan je odmah izvjestiti javnost o zabrani javnog okupljanja i istaknuti objave o državanju javnog skupa (stav 4)”.

Zakon o javnom okupljanju Zapadno-hercegovačkog kantona u članu 16 (Žalbeni postupak) propisuje:

„(1) Protiv rješenja iz članka 15 ovog Zakona (rješenja o zabrani održavanja javnog okupljanja, prim. aut.) organizator, odnosno njegov zastupnik, može izjaviti žalbu najkasnije u roku od 24 sata po prijemu rješenja;

(2) Nadležna policijska prava dužna je žalbu sa spisima odmah dostaviti Upravi policije;

(3) Žalba iz stavka (1) ovog članka ne odlaže izvršenje rješenja;

(4) Postupak rješavanja po žalbi je hitan, a rješenje po žalbi se mora donijeti i dostaviti podnosiocu žalbe u roku od najmanje 12 sati prije održavanja mirnog okupljanja;

(5) Organizator je dužan odmah po prijemu konačnog rješenja kojim se zabranjuje mirno okupljanje obavijestiti javnost o tome i ukloniti javno istaknuta obavještenja o sazivanju mirnog okupljanja;

(6) Protiv rješenja iz stava (4) ovog člana može se pokrenuti upravni spor pred nadležnim sudom”.

Zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo u članu 17 (Žalbeni postupak) propisuje:

„(1) Protiv rješenja iz člana 16 ovog Zakona (rješenja o zabrani održavanja javnog okupljanja, prim. aut.) organizator, odnosno njegov zastupnik, može izjaviti žalbu najkasnije u roku od 24 sata po prijemu rješenja;

(2) Nadležni policijski organ dužan je žalbu sa spisima odmah dostaviti ministru Ministarstva (u daljem tekstu: ministar);

(3) Žalba iz stava (1) ovog člana ne odlaže izvršenje rješenja;

(4) Postupak rješavanja po žalbi je hitan, a rješenje po žalbi se mora donijeti i dostaviti podnosiocu žalbe u roku od najmanje 12 sati prije održavanja mirnog okupljanja;

(5) Organizator je dužan odmah po prijemu konačnog rješenja kojim se zabranjuje mirno okupljanje obavijestiti javnost o tome i ukloniti javno istaknuta obavještenja o sazivanju mirnog okupljanja;

(6) *Protiv rješenja iz stava (4) ovog člana može se pokrenuti upravni spor pred nadležnim sudom*".

Nacrt zakona o mirnim javnim okupljanjima na području Kantona Sarajevo u članu 17 (Pravo na žalbu) propisuje:

„(1) Protiv rješenja iz člana 16 (rješenja o zabrani održavanja mirnog okupljanja, prim. aut.) ovog zakona organizator mirnog okupljanja može izjaviti žalbu najkasnije 12 sati nakon njegovog dostavljanja;

(2) Žalba se podnosi ministru Ministarstva (u daljem tekstu: ministar);

(3) *Žalba ne odlaže izvršenje rješenja;*

(4) Postupak po žalbi je hitan. Rješenje po žalbi donosi se i dostavlja organizatoru mirnog okupljanja najkasnije u roku od 12 sati od prijema žalbe;

(5) Organizator mirnog okupljanja dužan je odmah po prijemu rješenja kojim se zabranjuje mirno okupljanje obavijestiti javnost o tome i po mogućnosti ukloniti istaknuta obavještenja o sazivanju mirnog okupljanja;

(6) *Protiv rješenja iz stava (4) ovog člana može se pokrenuti upravni spor pred nadležnim sudom*".

Zakon o javnom okupljanju Kantona 10 u članu 18 (Želbeni postupak) propisuje:

„(1) Protiv rješenja iz člana 17 ovog Zakona organizator, odnosno njegov zastupnik, može izjaviti žalbu najkasnije u roku od 24 sata po prijemu rješenja;

(2) Nadležno policijsko tijelo dužno je žalbu sa spisima odmah dostaviti ministru Ministarstva (u daljem tekstu: ministar) radi odlučivanja po žalbi;

(3) *Žalba iz stava (1) ovog člana ne odlaže izvršenje rješenja;*

(4) Postupak rješavanja po žalbi je hitan, a rješenje po žalbi se mora donijeti i dostaviti podnositelju žalbe u roku od najmanje 12 sati prije održavanja javnog skupa;

(5) Organizator je dužan odmah po prijemu konačnog rješenja kojim se zabranjuje održavanje javnog skupa obavijestiti javnost o tome i ukloniti javno istaknuta obavještenja o sazivanju javnog skupa;

(6) *Protiv rješenja iz stava (4) ovog članka može se pokrenuti spor pred nadležnim sudom*".

Prednacrt zakona o javnom okupljanju Federacije Bosne i Hercegovine u članu 18 (ŽALBENI POSTUPAK) propisuje:

„(1) Protiv rješenja iz člana 17 ovog zakona (rješenja o zabrani održavanja javnog okupljanja, prim. aut.) organizator, odnosno njegov zastupnik, može izjaviti žalbu najkasnije u roku od 24 sata po prijemu rješenja;

(2) Nadležni policijski organ dužan je žalbu sa spisima odmah dostaviti ministru Ministarstva (u daljem tekstu: ministar);

(3) *Žalba iz stava (1) ovog člana ne odlaže izvršenje rješenja;*

(4) Postupak rješavanja po žalbi je hitan, a rješenje po žalbi se mora donijeti i dostaviti podnosiocu žalbe u roku od najmanje 12 sati prije održavanja javnog okupljanja;

(5) Organizator je dužan odmah po prijemu konačnog rješenja kojim se zabranjuje javno okupljanje obavijestiti o tome i ukloniti javno istaknuta obavještenja o sazivanju javnog okupljanja;

(6) *Protiv rješenja iz stava (4) ovog člana može se pokrenuti upravni spor pred nadležnim sudom*".

Zakon o javnom okupljanju Republike Srpske u članu 14 propisuje:

„(1) Protiv rješenja iz člana 13 ovog zakona (rješenja o zabrani održavanja javnog okupljanja, prim. aut.) organizator može izjaviti žalbu;

(2) Nadležni organ iz člana 9 stav 3 ovog zakona (Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srpske – organizaciona jedinica na čijem području se namjerava održati mirno okupljanje, prim. aut) dužna je da žalbu sa spisima odmah dostavi ministru unutrašnjih poslova Republike Srpske (u daljem tekstu: ministar);

(3) *Žalba ne odlaže izvršenje rješenja;*

(4) *Rješenje po žalbi mora se donijeti i dostaviti organizatoru najkasnije u roku od 24 časa od prijema žalbe;*

(5) Ukoliko ministar u utvrđenom roku ne odluči po žalbi, može se održati mirno okupljanje;

(6) Organizator je dužan da odmah po prijemu rješenja kojim se zabranjuje mirno okupljanje obavijesti javnost o tome i po mogućnosti ukloni javno istaknuta obavještenja o sazivanju mirnog okupljanja;

(7) *Protiv rješenja iz stava 4 ovog člana može se pokrenuti upravni spor pred nadležnim sudom”.*

Nacrt zakona o javnom okupljanju Republike Srpske u članu 16 (Postupak po žalbi) propisuje:

„(1) Protiv rješenja iz člana 15 ovog zakona (rješenje o zabrani održavanja javnog okupljanja, prim. aut) organizator, odnosno zajednički zastupnik, može izjaviti žalbu ministru unutrašnjih poslova (u daljem tekstu: ministar), putem nadležnog organa iz člana 10 stav 3 ovog zakona najkasnije u roku od 24 časa po prijemu rješenja, a izuzetno, u slučaju iz člana 10 stav 4 ovog zakona (radi se o situaciji u kojoj se iz naročito opravdanih razloga, prijava može podnijeti najkasnije 48 časova prije početka održavanja mirnog okupljanja, uz obrazloženje neprijavlivanja u roku, prim. aut.) u roku od 12 časova po prijemu rješenja;

(2) Nadležni organ iz člana 10 stav 3 ovog zakona (Ministarstvo unutrašnjih poslova – policijska stanica, stanica javne bezbjednosti, odnosno centar javne bezbjednosti na čijem području se mirno okupljanje namjerava održati, prim. aut.) dužan je da žalbu sa spisima odmah dostavi ministru;

(3) *Žalba iz stava 1 ovog člana ne odgađa izvršenje rješenja;*

(4) *Postupak rješavanja po žalbi je hitan, a rješenje po žalbi mora se donijeti i dostaviti podnosiocu žalbe najkasnije u roku od 24 časa od prijema žalbe, a izuzetno u slučaju iz člana 9 stav 4 ovog zakona, najkasnije u roku od 12 časova od prijema žalbe;*

(5) Ukoliko ministar u utvrđenom roku ne odluči po žalbi, može se održati mirno okupljanje;

(6) Organizator je dužan da odmah nakon prijema konačnog rješenja kojim se zabranjuje mirno okupljanje, obavijesti javnost o tome i ukloni javno istaknuta obavještenja o sazivanju mirnog okupljanja;

(7) *Protiv konačnog rješenja iz stava 4 ovog člana može se pokrenuti upravni spor kod nadležnog suda”.*

Zakon o mirnom okupljanju Brčko distrikta Federacije Bosne i Hercegovine u članu 16 (Žalba) propisuje:

„(1) Protiv rješenja iz člana 15 ovog zakona (rješenje o zabrani održavanja mirnog okupljanja) organizator mirnog okupljanja može izjaviti žalbu najkasnije 24 sata prije održavanja mirnog okupljanja;

(2) Žalba se podnosi Apelacionoj komisiji Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Apelaciona komisija) posredstvom Policije;

(3) *Žalba ne odlaže izvršenje rješenja;*

(4) Rješenje po žalbi donosi se i dostavlja organizatoru mirnog okupljanja najkasnije u roku od 24 sata od prijema žalbe;

(5) Organizator mirnog okupljanja dužan je odmah po prijemu rješenja kojim se zabranjuje mirno okupljanje obavijestiti javnost o tome i po mogućnosti ukloniti istaknuta obavještenja o sazivanju mirnog okupljanja;

(6) *Protiv rješenja iz stava 4 ovog člana može se pokrenuti upravni spor pred Osnovnim sudom Brčko distrikta Bosne i Hercegovine*”.

Uzevši u interes organizatora da održi mirno okupljanje na određenom mjestu u određeno vrijeme, kao činjenicu da su zakonima o javnom/mirnom okupljanju u Bosni i Hercegovini propisani značajno različiti rokovi za podnošenje prijave mirnog okupljanja od dva, tri, pet, pa sve do sedam dana prije održavanja javnog okupljanja, uz izuzetak od 48 sati iz naročito opravdanih razloga, svakako da se nameće potreba hitnosti postupka po žalbi, odnosno zaprimanje žalbe i postupanje po žalbi u veoma kratkom roku. Ono što se da primijetiti kada su u pitanju rokovi za podnošenje žalbe da je u najvećem dijelu kao rok u kome se može podnijeti žalba predviđen rok od najkasnije 24 sata od prijema rješenja o zabrani. Izuzetke u ovom pogledu predstavljaju Zakon o javnom okupljanju Srednjobosanskog kantona, koji predviđa rok od 8 dana od prijema rješenja. Zatim, Zakon o javnom okupljanju Hercegovačko-neretvanskog kantona koji uopšte ne definiše rok za žalbu protiv rješenja kojim se zabranjuje održavanje mirnog okupljanja. Takođe, u važećem Zakonu o javnom okupljanju nije propisan rok za žalbu. Određivanje kratkog roka za izjavljivanje žalbe bi samo na prvi pogled moglo da djeluje ograničavajuće. Međutim, za pretpostaviti je da je organizatoru okupljanja koji je podnio prijavu, u interesu da se odluka o rješenju koju pobija žalbom donese što prije, odnosno prije termina u kome je planirano održavanje javnog okupljanja. Takođe, govoto svi zakoni predviđaju kratke rokove za rješavanje po žalbi, te je stoga propisivanje roka od 24 sata za izjavljivanje žalbe sasvim razumljivo i nije upitno (ovdje treba napomenuti da je Nacrtom zakona o mirnim javnim okupljanjima na području Kantona Sarajevo propisan rok od 12 sati za izjavljivanje žalbe, od trenutka prijema rješenja). Međutim, ono što je upitno jesu rokovi u vezi postupanja po žalbi, kao i sam način postupanja. Naime, u jednom dijelu zakona o javnom/mirnom okupljanju u Bosni i Hercegovini nedostaju odredbe koje ukazuju na obaveznost hitnosti postupka po žalbi (Zakon o javnim okupljanjima Srednjobosanskog kantona, Zakon o mirnom okupljanju Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i Nacrta zakona o mirnim javnim okupljanjima na području Kantona Sarajevo), odnosno ne uzima se u obzir važnost blagovremenog okončanja žalbenog postupka, dok oni zakoni koji propisuju hitnost predviđaju da se rješenje po žalbi mora donijeti i dostaviti organizatoru javnog okupljanja u roku od najmanje 24 sata od prijema žalbe, odnosno 12 sati prije održavanja mirnog okupljanja. Ovdje treba istaći da je odredba koja uređuje ovo pitanje u Zakonu o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona kontradiktorna sama sa sobom. Naime, u članu 12 stav 3 stoji da je postupak rješavanja po žalbi hitan, a rješenje po žalbi se mora donijeti i dostaviti podnosiocu žalbe u roku koje ne može biti kraće od dvadeset četiri sata od momenta prijema žalbe. Dakle, u prvom dijelu ove odredbe se nalaže hitnost u postupanju, dok se u drugom dijelu nalaže da odluka po žalbi ne može biti donijeta u roku koji je kraći od 24 sata od trenutka zaprimanja žalbe, što ovu formulaciju čini kontradiktornom. Nadalje, svi zakoni osim Zakona o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona propisuju da žalba na rješenje ne odlaže njegovo izvršenje. Kada je u pitanju izvršnost rješenja nema jasnih stavova Evropskog suda za ljudska prava niti ODIHR-a po ovom pitanju. Ono na čemu se insistira jeste postojanje djelotvornog pravnog lijeka. U tom smislu, a rukovodeći se principom da ovaj zakon treba više da olakšava nego da otežava ostvarenje prava na slobodu mirnog okupljanja, mišljenja smo da je bolje izbrisati ovaj stav ili navesti da žalba ima suspenzivno dejstvo na rješenje, tj. da će tek rješenje po žalbi biti pravosnažno. Ovakvo

rješenje bi moglo da bude shvaćeno kao dobra volja zakonodavca da ne otežava ostvarenje ovog prava, s jedne strane, a sa druge strane može predstavljati dodatan pritisak na organe vlasti da što hitnijim postupanjem donesu rješenje po žalbi, odnosno konačno rješenje. Takođe, formulacija koja stavlja određeni vid pristika na organe vlasti koji rešavaju po žalbi u smislu hitnosti postupanja, odnosno daje beneficije podnosiocu žalbe u slučaju tzv. ćutanja administracije, predviđena je zakonima o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona i važeći Zakonom o javnom okupljanju Republike Srpske, kao i nacrt Zakona o javnom okupljanju Republike Srpske. Naime, pomenuti zakoni predviđaju da se okupljanje može održati ako organ koji odlučuje o žalbi ne donese odluku u utvrđenom roku. Mišljenja smo da je ovakvo rješenje potrebno propisati u svim zakonima o javnom/mirnom okupljanju u Bosni i Hercegovini. Takođe, osim u Zakonu o mirnom okupljanju Brčko distrikta Bosne i Hercegovine gdje je propisano da kao drugostepeni organ po žalbi odlučuje tzv. Apelaciona komisija, u svim ostalim zakonima iz ove oblasti u Bosni i Hercegovini, propisano je da je organ koji donosi odluku po žalbi ministar, odnosno ministarstvo unutrašnjih poslova. Postavlja se pitanje koliko je realno očekivati da će ministarstvo unutrašnjih poslova, odnosno ministar donijeti odluku o poništenju rješenja o zabrani održavanja mirnog okupljanja koje je donijela organizaciona jedinica tog ministarstva. ODHIR u svom komentaru na prednacrt zakona o javnom okupljanju Federacije Bosne i Hercegovine navodi da: „Organizatori koje nastoje da ostvare pravo na slobodu mirnog okupljanja trebaju da imaju na raspolaganju pristup djelotvornom pravnom lijeku u slučaju žalbe na rješenje kojim se neproporcionalno, proizvoljno ili nezakonito ograničava ili zabranjuje javno okupljanje. Ovo uključuje pristup nezavisnom ili neutralnom mehanizmu žalbe pred upravnim ili sudskim organom”.⁸⁶ Pored ovoga ODHIR ističe da je potrebno zakonom osigurati pravo organizatorima/relevantnim učesnicima da prisustvuju tokom tih postupaka.⁸⁷ Zatim, u dobrom dijelu zakona o javnom/mirnom okupljanju u Bosni i Hercegovini (osim Zakona o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona, Zakona o javnom okupljanju Zeničko-dobojskog kantona, Zakona o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona, Zakona o javnim okupljanjima Srednjobosanskog kantona i Zakona o javnom okupljanju Hercegovačko-neretvanskog kantona) propisano je da u slučaju donošenja konačnog rješenja o zabrani održavanja okupljanja (rješenja po žalbi) može se pokrenuti upravni spor pred nadležnim sudom. Svakako da je propisivanje mogućnosti pokretanja upravnog spora pozitivno sa aspekta omogućavanja većeg nivoa pravne zaštite slobode mirnog okupljanja. Međutim, zakoni koji predviđaju pokretanje upravnog spora pred nadležnim sudom ne predviđaju hitno postupanje nadležnog suda u slučaju zabrane javnog okupljanja, niti je hitno postupanje predviđeno odredbama koje se tiču upravnih sporova. Ovakvo stanje stvari može dovesti do situacija da odluka nadležnog suda bude donijeta nekoliko mjeseci nakon planiranog datuma mirnog okupljanja koje je rješenjem zabranjeno, što dovodi u pitanje djelotvornost ovog pravnog lijeka. U tom pogledu mišljenja smo da je kod ovih odredbi neophodno uključiti hitnost postupanja nadležnog suda u datim slučajevima. U tom smislu kao primjer dobre prakse može poslužiti formulacija iz Zakona o javnom okupljanju Republike Hrvatske⁸⁸ koji u članu 15 propisuje:

„Protiv rješenja iz člana 14 ovog Zakona (rješenje Ministra unutrašnjih poslova kojim se zabranjuje održavanje mirnog okupljanja i javnog protesta, prim. aut.) organizator

⁸⁶ Komentar na prednacrt nacrt zakona o javnom okupljanju u Federaciji Bosne i Hercegovine, OSCE/ODIHR, Varšava, 2018, str. 21.

⁸⁷ Zajedničko mišljenje Venecijanske komisije i OSCE-a/ODIHR-a o Zakonu o javnom okupljanju u Republici Armeniji, paragraf 61.

⁸⁸ Zakon o javnom okupljanju Republike Hrvatske („NN”, 128/99, 90/05, 139/05, 150/05, 82/11, 78/12).

može u roku od 3 dana od dostave rješenja podnijeti tužbu Upravnom sudu Republike Hrvatske (stav 1). Upravni sud odlučuje o tužbi po hitnom postupku (stav 2)."

Shodno navedenom, pored uvođenja hitnosti u postupanje nadležnog suda, zakonom bi trebalo uspostaviti vremenski okvir koji omogućava okončanje upravnog ili sudskog odlučivanja o zabrani javnog okupljanja i blagovremenog dostavljanja presude prije termina u kome je zakazano održavanje javnog okupljanja.⁸⁹

2.24. Neadekvatne kaznene odredbe za prekršaje iz oblasti zakona o javnim/mirnim okupljanjima

Kada su u pitanju zakonske kazne koje su propisane za kršenje pravila okupljanja, gotovo u svim zakonima o javnim okupljanjima u Bosni i Hercegovini predviđene su nesrazmjerne i pretjerane kazne. Uzevši u obzir da se radi o administrativnim prekršajima, mišljenja smo da su u većini slučajeva iznosi propisanih novčanih kazni previsoki. Pogotovo je problematično propisivanje zatvorskih kazni, kao što je to slučaju Zakonu o javnom okupljanju Srednjobosanskog kantona, gdje je data mogućnost izricanja kazne zatvora do 30 dana. Visoke kazne imaju odvraćajući efekat, u smislu da zbog strogih kazni propisanih zakonom građani će se teže odlučiti da pristupe organizovanju okupljanja, što predstavlja miješanje u pravo na slobodu mirnog okupljanja. Naime, u zavisnosti od zakona, kazne se kreću u rasponu od 20,00 KM do 9.000,00 KM. Najblaže kazne predviđa Zakon o mirnom okupljanju Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. Takođe, mnogi zakoni o javnom okupljanju u Bosni i Hercegovini, osim Zakona o mirnom okupljanju Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, propisuju dugačke liste prekršajnih ponašanja, u kojima su neka od tih ponašanja suprotna međunarodnim standardima u ovoj oblasti, poput nepostupanja organizatora, voditelja ili redara u smislu zaštite reda i mira, omogućavanja prolaza vozilima hitne pomoći i sl. Uzevši u obzir da je o ovim obavezama već bilo riječi u ovom izvještaju, na ovom mjestu nećemo ukazivati na prekršajna ponašanja, koja se ogledaju u nepostupanju po ovim obavezama, jer tu važi sve što je rečeno u dijelu gdje su obrazlagane pretjerane obaveze koje se zakonima nameću ovim subjektima, već će naš fokus biti isključivo na propisanim sankcijama.

Zakon o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona u članu 27 (Novčane kazne za organizatora javnog okupljanja) propisuje:

„(1) Novčanom kaznom od 3.000,00 KM do 9.000,00KM će se kazniti za prekršaj pravno lice, organizator javnog okupljanja, ako...;

(2) Novčanom kaznom od 1.000,00 KM do 1.500,00 KM će se kazniti za prekršaj iz stava 1 ovog člana i odgovorno lice u pravnom licu, organizator javnog okupljanja;

(3) Novčanom kaznom od 1.000,00 KM do 1.500,00 KM će se kazniti fizičko lice, organizator javnog okupljanja, ako...;

(4) Novčanom kaznom od 1.000,00 KM do 1.500,00 KM će se kazniti za prekršaj iz stava 1 ovog člana i odgovorno lice u pravnom licu, organizator javnog okupljanja;

(5) Novčanom kaznom od 1.000,00 KM do 1.500,00 KM će se kazniti fizičko lice, organizator javnog okupljanja, ako...”

Nadalje, u članu 28 (Novčane kazne za voditelja javnog okupljanja) propisano je:

„Novčanom kaznom od 750,00 KM do 1.500,00 KM će se kazniti za prekršaj voditelj javnog okupljanja ako...”

⁸⁹ Golubović, K., Išerić, H. (2021). Analiza Nacrta zakona o mirnim javnim okupljanjima na području Kantona Sarajevo: sloboda okupljanja između međunarodnih obaveza BiH i bosanskohercegovačke politike. Evropsko udruženje studenata prava u Sarajevu, Sarajevo, str. 35.

Zatim, u članu 29 (Novčane kazne za redare) propisano je da će se: „...novčanom kaznom od 200,00 KM do 600,00 KM se kazniti za prekršaj redar ako...”

Naposlijetku, u članu 30 (Novčane kazne za fizička lica) propisano je da će se: „...novčanom kaznom od 100,00 KM do 300,00 KM kazniti za prekršaj fizičko lice ako...”

Zakon o javnom okupljanju Posavskog kantona u članu 35 (Novčane kazne za organizatore javnih skupova) propisuje:

„(1) Novčanom kaznom od 3.000,00 KM do 9.000,00 KM će se kazniti za prekršaj pravna osoba, organizator javnog skupa, ako...;

(2) Novčanom kaznom od 1.000,00 KM do 1.500,00 KM će se kazniti za prekršaj iz stava (1) ovog člana i odgovorna osoba u pravnoj osobi, organizator javnog skupa;

(3) Novčanom kaznom od 1.000,00 KM do 1.500,00 KM će se kazniti fizička osoba, organizator javnog skupa, ako...;

(4) Novčanom kaznom od 1.000,00 KM do 1.500,00 KM će se kazniti fizička osoba, organizator javnog skupa, za prekršaje iz stava (1) ovog člana.”

Nadalje, u članu 36 (Novčane kazne za voditelja javnog skupa) propisano je:

„Novčanom kaznom od 750,00 KM do 1.500,00 KM će se kazniti za prekršaj voditelj javnog skupa ako...”

Zatim, u članu 37 (Novčane kazne za redare) propisuje:

„Novčanom kaznom od 200,00 KM do 600,00 KM će se kazniti za prekršaj redar na javnom skupu ako...”

Naposlijetku, u članu 38 (Novčane kazne za fizičke osobe) propisuje:

„Novčanom kaznom od 100,00 KM do 300,00 KM će se kazniti za prekršaj fizička osoba ako...”

Zakon o javnom redu i miru Tuzlanskog kantona u članu 38 (Novčane kazne za organizatore javnih okupljanja) propisuje:

„(1) Novčanom kaznom od 3.000,00 KM do 9.000,00 KM kaznit će se za prekršaj organizator javnog okupljanja - pravno lice, ako...;

(2) Novčanom kaznom od 500,00 KM do 1.500,00 KM, kaznit će se organizator javnog okupljanja – fizičko lice, za prekršaje iz stava (1) ovog člana;

(3) Novčanom kaznom od 500,00 KM do 1.500,00 KM kaznit će se odgovorno lice u pravnom licu, za prekršaj iz stava (1) ovog člana”.

Nadalje, u članu 39 (Novčane kazne za voditelja mirnog okupljanja) propisuje:

„Novčanom kaznom od 500,00 KM do 1.500,00 KM kaznit će se za prekršaj voditelj mirnog okupljanja, ako...”

Zatim, u članu 40 (Novčane kazne za redare) propisuje:

„Novčanom kaznom od 200,00 KM do 600,00 KM kaznit će se za prekršaj redar na mirnom okupljanju, ako...”

Naposlijetku, u članu 41 (Novčane kazne za fizička lica) propisuje:

„Novčanom kaznom od 150,00 KM do 450,00 KM kaznit će se za prekršaj fizičko lice, ako...”

Zakon o javnom redu i miru Zeničko-dobojskog kantona u članu 39 (Novčane kazne za organizatore javnih okupljanja) propisuje:

„(1) Novčanom kaznom od 3.000,00 KM do 9.000,00 KM kaznit će se za prekršaj organizator javnog okupljanja – pravno lice, ako...;

(2) Novčanom kaznom od 500,00 KM do 1.500,00 KM, kaznit će se organizator javnog okupljanja – fizičko lice, za prekršaje iz stava (1) ovog člana;

(3) Novčanom kaznom od 500,00 KM do 1.500,00 KM kaznit će se odgovorno lice u pravnom licu, za prekršaj iz stava (1) ovog člana”.

Nadalje, članom 40 (Novčane kazne za voditelja mirnog okupljanja) propisano je:

„Novčanom kaznom od 500,00 KM do 1.500,00 KM kaznit će se za prekršaj voditelj mirnog okupljanja, ako...”

Zatim, članom 41 (Novčane kazne za redare) propisano je:

„Novčanom kaznom od 200,00 KM do 600,00 KM kaznit će se za prekršaj redar na mirnom okupljanju, ako...”

Naposlijetku, članom 42 (Novčane kazne za fizička lica) propisano je:

„Novčanom kaznom od 200,00 KM do 600,00 KM kaznit će se za prekršaj fizičko lice, ako...”

Zakonom o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona u članu 16 propisano je:

„Novčanom kaznom od 1.000,00 KM do 5.000 KM kaznit će se za prekršaj organizator javnog okupljanja – pravna osoba...”

„Za prekršaj iz prethodnog stava kaznit će se organizator javnog okupljanja – fizička osoba, novčanom kaznom od 500,00 KM do 1.000,00 KM.”

Nadalje, član 17 propisuje:

„Novčanom kaznom od 500,00 KM do 1.000,00 KM kaznit će se odgovorna osoba organizatora javnog okupljanja – voditelj javnog okupljanja, ako ne postupi u skladu sa odredbama člana 9 stav 2, člana 11, 12 i 13 stav 2 ovog zakona”.

Zatim, član 18 propisuje:

„Novčanom kaznom od 500,00 KM do 1000,00 KM kaznit će se učesnik javnog okupljanja za prekršaj iz člana 15 ovog zakona”.

Zakonom o javnom okupljanjima Srednjobosanskog kantona u članu 20 propisano je:

„Novčanom kaznom u iznosu od 100,00 do 600,00 KM ili kaznom zatvora do 30 dana kaznit će se za prekršaj (organizator, učesnik, voditelj, redar, prim. aut), ako ...”

Nadalje, članom 21 propisano je:

„Novčanom kaznom u iznosu od 1.000,00 KM do 5.000,00 KM kaznit će se za prekršaj (organizator, prim. aut) ako...;

Za prekršaje iz prethodnoga stavka kazniće se odgovorna osoba u pravnoj osobi novčanom kaznom u iznosu od 500,00 KM do 1.000,00 KM ili kaznom zatvora do 30”.

Zakon o javnom okupljanju Hercegovačko-neretvanskog kantona u članu 17 propisuje:

„Novčanom kaznom od 100,00 KM do 500,00 KM ili kaznom zatvora do 60 dana, kaznit će se za prekršaj (organizator, rukovoditelj, učesnik, prim. aut.) ako...”

„Pravna osoba za prekršaje iz tačke 1, 2, 3, 4, 6 i 9 kaznit će se novčanom kaznom od 300,00 KM do 5.000,00 KM, a u osobito teškom slučaju i do 10.000,00 KM, a odgovorna osoba u pravnoj osobi novčanom kaznom od 300,00 KM do 1.000,00 KM, a u osobito teškom slučaju do 2.000,00 KM;

Novčanom kaznom od 2.000,00 KM kaznit će se za prekršaj i pravna osoba koja organizira javno okupljanje, a djelovanje joj je zabranjeno odlukom nadležnog suda;

Novčanom kaznom od 500,00 KM kaznit će se za prekršaj i odgovorna osoba u pravnoj osobi iz stavka 3 ovog člana;

Novčanom kaznom od 2.000,00 KM kaznit će se za prekršaj vjerska zajednica ako organizira politički skup, a odgovorna osoba u njoj novčanom kaznom od 500,00 KM ili kaznom zatvora do 60 dana (član 2 stav 2)”.

Nadalje, u članu 18 propisano je:

„Novčanom kaznom od 20,00 KM do 100,00 KM kaznit će se za prekršaj (redar i učesnik, prim. aut) ako...”

Zatim, članom 19 propisano je:

„Za prekršaje iz člana 7 stav 2 člana 14 (nošenje oružja ili predmeta namijenjenih ili podobnih za nanošenje ozljeda ili oštećivanja imovine, prim. aut.) i 15 ovog zakona (nošenje oznake ili drugog simbola, kojima se podstiče nasilje, nacionalna ili vjerska mržnja, prim. aut.) može se uz novčanu kaznu izreći i mjera oduzimanja predmeta”.

Naposlijetku, članom 20 propisano je:

„Za prekršaje navedene u članku 17 i 18 ovog zakona, uz novčanu kaznu ili kaznu zatvora, može se izreći i zaštitna mjera udaljenja s područja općine na kojemu je prekršaj počinjen u trajanju od 30 dana do 6 mjeseci, a za prekršaj iz članka 12 ovog zakona prema stranom državljaninu može se izreći i zaštitna mjera udaljenja stranaca s područja Županije u trajanju od 6 mjeseci do 3 godine”.

Zakonom o javnom okupljanju Zapadno-hercegovačkog kantona u članu 33 (Novčane kazne za organizatore javnih okupljanja) propisano je:

„Novčanom kaznom od 3.000,00 KM do 9.000,00 KM će se kazniti za prekršaj pravna osoba, organizator javnog okupljanja, ako...;

(2) Novčanom kaznom od 1.000,00 KM do 1.500,00 KM će se kazniti za prekršaj iz stava (1) ovog članka i odgovorna osoba u pravnoj osobi, organizator javnog okupljanja;

(3) Novčanom kaznom od 1.000,00 KM do 1.500,00 KM će se kazniti fizička osoba, organizator javnog okupljanja, ako...;

(4) Novčanom kaznom od 1.000,00 KM do 1.500,00 KM će se kazniti fizička osoba, organizator javnog okupljanja, za prekršaje iz stava (1) ovog člana”.

Nadalje, u članu 34 (Novčane kazne za voditelja javnog okupljanja) propisuje:

„Novčanom kaznom od 750,00 KM do 1.500,00 KM će se kazniti za prekršaj voditelj javnog okupljanja ako...”

Zatim, u članu 35 (Novčane kazne za redare) propisano je:

„Novčanom kaznom od 200,00 KM do 600,00 KM će se kazniti za prekršaj redar na javnom okupljanju ako...”

Naposlijetku, članom 36 (Novčane kazne za fizičke osobe) propisano je:

„Novčanom kaznom od 100,00 KM do 300,00 KM će se kazniti za prekršaj fizička osoba, ako...”

Zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo u članu 35 (Novčane kazne za organizatore javnih skupova) propisuje:

„(1) Novčanom kaznom od 3.000,00 KM do 9.000,00 KM će se kazniti za prekršaj pravno lice, organizator javnog skupa, ako...;

(2) Novčanom kaznom od 1.000,00 KM do 1.500,00 KM će se kazniti za prekršaj iz stava (1) ovog člana i odgovorno lice u pravnom licu, organizator javnog skupa;

(3) Novčanom kaznom od 1.000,00 KM do 1.500,00 KM će se kazniti fizičko lice, organizator javnog skupa, ako...;

(4) Novčanom kaznom od 1.000,00 KM do 1.500,00 KM će se kazniti fizičko lice, organizator javnog skupa, za prekršaje iz stava (1) ovog člana”.

Nadalje, u članu 36 (Novčane kazne za voditelja javnog skupa) propisano je:

„Novčanom kaznom od 750,00 KM do 1.500,00 KM će se kazniti za prekršaj voditelj javnog skupa ako...”

Zatim, u članu 37 (Novčane kazne za redare) propisano je: „Novčanom kaznom od 200,00 KM do 600,00 KM će se kazniti za prekršaj redar na javnom skupu ako...”

Naposlijetku, u članu 38 (Novčane kazne za fizička lica) propisano je:

„Novčanom kaznom od 100,00 KM do 300,00 KM će se kazniti za prekršaj fizičko lice ako...”

Nacrtom zakona o mirnim javnim okupljanjima na području Kantona Sarajevo u članu 29 (Novčane kazne za pravno ili fizičko lice, organizatora mirnog okupljanja) propisano je:

„(1) Novčanom kaznom od 3.000,00 KM do 9.000,00 KM kaznit će se pravno lice, organizator mirnog okupljanja, za sljedeće prekršaje:

a) ako održi mirno okupljanje suprotno odredbama člana 10 stav (2) ovog zakona;

b) ako održi mirno okupljanje koje je zabranjeno rješenjem nadležne organizacione jedinice Uprave policije (čl. 16 stav (1) ovog zakona) i

c) ako ne postupi u skladu sa odredbama člana 19 stav(2) ovog zakona;

(2) Za prekršaj iz stava (1) ovog člana kazniće se odgovorno lice u pravnom licu, organizatoru mirnog okupljanja, novčanom kaznom od 500,00 KM do 1.500,00 KM;

(3) Za prekršaj iz stava (1) ovog člana kazniće se fizičko lice, organizator mirnog okupljanja, novčanom kaznom od 1.000,00 KM do 3.000,00 KM”.

Nadalje, član 30 (Novčanakazna za vođitelja mirnog okupljanja) propisuje:

„Novčanom kaznom od 1.000,00 KM do 3.000,00 KM kaznit će se za prekršaj vođitelj mirnog okupljanja koji ne postupi u skladu sa odredbama člana 20 stav (3) ovog zakona”.

Zatim, član 31 (Novčana kazna za redarana mirnomokupljanju) propisuje:

„Novčanom kaznom od 300,00 KM do 900,00 KM kaznit će se za prekršaj redar na mirnom okupljanju koji ne postupi u skladu sa odredbama člana 21 ovog zakona”.

Naposlijetku, u članu 32 (Novčana kazna za učesnika ili drugo lice na mirnom okupljanju) propisuje:

„(1) Novčanom kaznom od 500,00 KM do 1.500,00 KM kaznit će se fizičko lice, učesnik mirnog okupljanja koji ne postupi u skladu sa odredbama člana 22 ovog zakona;

(2) Novčanom kaznom od 500,00 KM do 1.500,00 KM kaznit će se fizičko lice, učesnik ili drugo lice na mirnom okupljanju koje ne postupi u skladu sa odredbama člana 23 ovog zakona;

(3) Okrivljenom za prekršaje iz st. (1) i (2) ovog člana, sud može rješenjem o prekršaju, a policijski službenik Uprave policije može prekršajnim nalogom, izreći zaštitnu mjeru oduzimanja predmeta”.

Zakon o javnom okupljanju Kantona 10 u članu 37 (Novčane kazne za organizatore javnih skupova) propisuje:

„(1) Novčanom kaznom od 3.000,00 KM do 9.000,00 KM kaznit će se za prekršaj pravna osoba, organizator javnog skupa, ako:

(2) Novčanom kaznom od 1.000,00 KM do 1.500,00 KM kaznit će se za prekršaj iz stavka (1) ovog članka i odgovorna osoba u pravnoj osobi, organizator javnog skupa;

(3) Novčanom kaznom od 1.000,00 KM do 1.500,00 KM kaznit će se fizička osoba, organizator javnog skupa, ako...;

(4) Novčanom kaznom od 1.000,00 KM do 1.500,00 KM kaznit će se fizička osoba, organizator javnog skupa, za prekršaje iz stavka (1) ovog članka”.

Nadalje, član 38 (Novčane kazne za vođitelja javnog skupa) propisuje:

„Novčanom kaznom od 750,00 KM do 1.500,00 KM kaznit će se za prekršaj vođitelj javnog skupa ako...”

Zatim, član 39 (Novčane kazne za redare) propisuje:

„Novčanom kaznom od 200,00 KM do 600,00 KM kaznit će se za prekršaj redar na javnom skupu ako...”

Naposlijetku, član 40 (Novčane kazne za fizičke osobe) propisuje:

„Novčanom kaznom od 100,00 KM do 300,00 KM kaznit će se za prekršaj fizička osoba ako...”

Prednacrta zakona o javnom okupljanju Federacije Bosne i Hercegovine u članu 36 (NOVČANE KAZNE ZA ORGANIZATORE JAVNIH OKUPLJANJA) propisuje:

„(1) Novčanom kaznom od 3.000,00 KM do 9.000,00 KM će se kazniti za prekršaj pravno lice, organizator javnog okupljanja, ako...;

(2) Novčanom kaznom od 1.000,00 KM do 1.500,00 KM će se kazniti za prekršaj iz stava (1) ovog člana i odgovorno lice u pravnom licu, organizator javnog skupa;

(3) Novčanom kaznom od 1.000,00 KM do 1.500,00 KM će se kazniti fizičko lice, organizator javnog skupa, ako...;

(4) Novčanom kaznom od 1.000,00 KM do 1.500,00 KM će se kazniti fizičko lice, organizator javnog skupa, za prekršaje iz stava (1) ovog člana”.

Nadalje, član 37 (NOVČANE KAZNE ZA VODITELJA JAVNOG OKUPLJANJA) propisuje:

„Novčanom kaznom od 750,00 KM do 1.500,00 KM će se kazniti za prekršaj vođitelj javnog okupljanja ako...”

Zatim, član 38 (NOVČANE KAZNE ZA REDARE) propisuje:

„Novčanom kaznom od 200,00 KM do 600,00 KM će se kazniti za prekršaj redar na javnom okupljanju ako...”

Naposlijetku, član 39 (NOVČANE KAZNE ZA FIZIČKA LICA/OSOBE) propisuje:

„Novčanom kaznom od 100,00 KM do 300,00 KM će se kazniti za prekršaj fizičko lice/osoba ako...”

Zakon o javnom okupljanju Republike Srpske u članu 31 propisuje:

„(1) Novčanom kaznom od 3.000,00 KM do 9.000,00 KM kazniće se za prekršaj pravno lice ako...;

(2) Novčanom kaznom od 500,00 KM do 1.500,00 KM kazniće se za prekršaj iz stava 1 tačka a) do z) ovog člana i odgovorno lice u pravnom licu”.

Nadalje, članom 32 propisano je:

„Novčanom kaznom od 500,00 KM do 1.500,00 KM kaznit će se fizičko lice za prekršaj iz člana 31 stav 1 tačka a) do z) ovog zakona”.

Zatim, članom 33 propisano je:

„Novčanom kaznom od 1.000,00 KM do 3.000,00 KM kazniće se za prekršaj rukovodilac javnog skupa ako...”

Pored ovoga, članom 34 propisano je:

„Novčanom kaznom od 150,00 KM do 450,00 KM kazniće se redar na javnom skupu ako...”

Naposlijetku, članom 35 propisano je:

„Novčanom kaznom od 100,00 KM do 300,00 KM kazniće se za prekršaj fizičko lice ako...”

Nacrtom zakona o javnom okupljanju Republike Srpske u članu 36 (Novčane kazne za organizatora javnog skupa) propisano je:

„(1) Novčanom kaznom od 3.000,00 KM do 9.000,00 KM kazniće se za prekršaj pravno lice, organizator javnog skupa, ako...;

(2) Novčanom kaznom od 1.000,00 KM do 1.500,00 KM kazniće se za prekršaje iz stava 1 ovog člana i odgovorno lice u pravnom licu, organizator javnog skupa;

(3) Novčanom kaznom od 1.000,00 KM do 1.500,00 KM kazniće se za prekršaje iz stava 1 ovog člana i fizičko lice, organizator javnog skupa”.

Nadalje, u članu 37 (Novčane kazne za rukovodioca javnog skupa):

„Novčanom kaznom od 750,00 KM do 1.500,00 KM kazniće se za prekršaj rukovodilac javnog skupa, ako...”

Zatim, članom 38 (Novčane kazne za redare) propisano je:

„Novčanom kaznom od 200,00 KM do 600,00 KM kazniće se redar na javnom skupu, ako...”

Naposlijetku, članom 39 (Novčane kazne za fizička lica):

„Novčanom kaznom od 150,00 KM do 450,00 KM kazniće se za prekršaj fizičko lice, ako...”

Shodno naprijed navedenom, potrebno je preispitati kazne koje su u zakonima o javnim okupljanjima u Bosni i Hercegovini propisane za organizatore, nadzornike i redare. U

velikom obimu se radi o nepotrebnim i pretjeranim kaznama, za prekršaje koji su administrativne prirode, koje imaju odvraćajući efekat, te u tom pogledu treba razmotriti njihovo prilagođavanje realnim potrebama u demokratskom društvu. Po ovom pitanju kao dobar model mogu poslužiti kazne koje su predviđene Zakonom o mirnom okupljanju Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. Naime, u poglavlju VI Prekršajne odredbe ovog zakona propisane su sljedeće kazne:

*„Član 29
(Novčane kazne od 20,00 KM do 5.000,00 KM)
(1) Novčanom kaznom od 500,00 KM do 5.000,00 KM kaznit će se za prekršaj pravno lice organizator mirnog okupljanja ako:
a) ne dostavi policiji obavještenje o održavanju mirnog okupljanja u skladu s članom 11 stavom 1 ovog zakona;
b) održi mirno okupljanje koje je zabranjeno rješenjem policije (član 15 stav 1 ovog zakona);
c) postupi suprotno članu 18 stavu 2 ovog zakona.
(2) Za prekršaj iz stava 1 ovog člana kaznit će se odgovorno lice organizator mirnog okupljanja novčanom kaznom od 50,00 KM do 1.000,00 KM;
(3) Za prekršaj iz stava 1 ovog člana kaznit će se fizičko lice organizator mirnog okupljanja novčanom kaznom od 20,00 KM do 500,00 KM;
(4) Novčanom kaznom od 20,00 KM do 500,00 KM kaznit će se za prekršaj voditelj ako postupi suprotno članu 19 stavu 3 ovog zakona.
Član 30
(Novčane kazne od 20,00 KM do 100,00 KM)
Novčanom kaznom od 20,00 KM do 100,00 KM kaznit će se za prekršaj redar ako postupi suprotno članu 20 stavovima 2 i 3 ovog zakona.
Član 31
(Novčane kazne od 100,00 KM do 300,00 KM)
Novčanom kaznom od 100,00 KM do 300,00 KM kaznit će se za prekršaj fizičko lice učesnik mirnog okupljanja ako postupi suprotno članu 21 stavovima 2 i 3 i članu 25 ovog zakona.”*

2.25. Izostanak odredbi kojima se nalaže poštovanje principa proporcionalnosti prilikom primjene odredaba Zakona o javnom okupljanju

Princip proporcionalnosti zahtijeva da se uspostavi ravnoteža između zahtjeva svrhe navedenih u stavu 2 člana 11 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (radi se o ograničenjima, tzv. legitimnim ciljevima koji su propisani zakonom i neophodni u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbjednosti ili javne bezbjednosti, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih) sa jedne strane, i s druge strane zahtjeva za slobodnim izražavanjem mišljenja riječima, gestom ili čak ćutanjem ljudi okupljenih na ulicama i drugim javnim mjestima. Uzevši u obzir da koliko god zakonodavac nastojao da bude jasan i precizan u formulaciji odredaba, u dobrom dijelu slučajeva uvijek ostaje jedna doza uopštenosti, koja stvara prostor za restriktivno ili ekstenzivno tumačenje. U cilju sprečavanja situacija da pojedine odredbe Zakona o javnom/mirnom okupljanju budu protumačene na način da se njihovom primjenom nesrazmjerno ograničava ostvarenje prava na slobodu mirnog okupljanja, potrebno je u zakonu predvidjeti odredbu koja će kao opšti princip nalagati poštovanje proporcionalnosti prilikom primjene odredaba Zakona o javnom/mirnom okupljanju. Ovakve odredbe ne postoje u Zakonima o javnom okupljanju

u Bosni i Hercegovini, osim Zakona o mirnom okupljanju Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i Nacrta zakona o mirnim javnim okupljanjima na području Kantona Sarajevo. U tom smislu, kao primjer drugim Zakonima o javnom okupljanju može poslužiti odredba iz člana 5 ovog zakona (Načelo proporcionalnosti) koja propisuje:

„Kada Policija Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Policija) vodi postupak i rješava u skladu s ovim zakonom, dužna je preduzimati mjere koje ne prelaze granice onoga što je odgovarajuće, potrebno i nužno za postizanje cilja u svakom konkretnom slučaju.”

Takođe, na sličan način ovo načelo je propisano i u članu 4 stav 4 (Osnovna načela) Nacrta zakona o mirnim javnim okupljanjima na području Kantona Sarajevo:

„(4) Kada nadležna organizaciona jedinica Uprave policije vodi postupak i rješava u skladu sa odredbama ovog zakona, dužna je preduzimati mjere koje ne prelaze granice onoga što je odgovarajuće, potrebno i nužno za postizanje cilja u svakom konkretnom slučaju.”

2.26. Izostanak odredbi koje se tiču statusa posmatrača i predstavnika medija na mirnom okupljanju

Gotovo svi zakoni o javnom okupljanju Bosne i Hercegovine, osim Zakona o mirnom okupljanju Brčkog distrikta Bosne i Hercegovine i Nacrta zakona o mirnim javnim okupljanjima na području Kantona Sarajevo, ne prave razliku između učesnika okupljanja, posmatrača okupljanja i predstavnika medija koji prate mirno okupljanje. Naime, dok učesnici okupljanja predstavljaju lica koja aktivno učestvuju u okupljanju, posmatrači i predstavnici medija djeluju nezavisno od skupa u smislu vršenja monitoringa nad održavanjem okupljanja. Posmatranje okupljanja je sastavni dio prava na slobodu okupljanja. U vodiču za tumačenje člana 11 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda se navodi da: „Sud može utvrditi da je član 11 primjenjiv na osobe koje samo posmatraju demonstracije (vidjeti, na primjer, *Galastyan protiv Jermenije* 2007, stav 100) mada bi one morale da daju uvjerljiv argument da se njihovo puko prisustvo na skupu u cilju posmatranja događaja može smatrati ostvarivanjem njihovog prava na mirno okupljanje (*Shmorgunov i drugi protiv Ukrajine*, 2021, stav 487).” Uloga posmatrača i predstavnika medija koji prate, dokumentuju i izvještavaju o skupu je od naročite važnosti, i kao takva je zaštićena članom 11 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao i odredbama drugih međunarodnih dokumenata. S tim u vezi, formulisanje odredbi kojima se određuje status posmatrača i predstavnika medija na mirnom okupljanju je u skladu sa međunarodnim standardima u ovoj oblasti. Takođe, potreba za normiranjem njihovog „učesća” u javnom okupljanju proizilazi iz slučajeva evidentiranih u praksi. Naime, u Specijalnom izvještaju o pravu na slobodu mirnog okupljanja Institucije ombudsmana/ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine prikazano je više predmeta koji su pokrenuti pred ovom institucijom zbog navodnog neadekvatnog postupanja nadležnih organa prema novinarima na okupljanjima grupe „Pravda za Davida” u Banjoj Luci.⁹⁰ U cilju predupređivanja takvih ponašanja u budućem periodu, mišljenja smo da je i te kako važno zakonom u oblasti javnih okupljanja normirati odredbe koje se tiču statusa posmatrača okupljanja i predstavnika medija na okupljanju.

⁹⁰ Vidjeti o tome u Mitrović, Lj., Džumhur, J., Jukić, N. (2020). *Specijalni izvještaj o pravu na slobodu mirnog okupljanja*, Institucija ombudsmana/ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine. Banja Luka, str. 37-47.

U tom pogledu kao model može poslužiti rješenje iz Zakona o mirnim javnim okupljanjima na području Kantona Sarajevo koji u članu 3 tačka h) propisuje definiciju posmatrača, prema kojoj:

„Posmatrač je fizičko lice, predstavnik organizacije civilnog društva ili međunarodne organizacije, predstavnik Institucije ombudsmana za zaštitu ljudskih prava u Bosni i Hercegovini i drugih institucija i organizacija koje se bave zaštitom ljudskih prava, kao i svako lice koje posmatra i izvještava o mirnom okupljanju, a koje ne istupa ili na drugi način aktivno ne učestvuje i ne smatra se učesnikom mirnog okupljanja.”

Nadalje, ovaj zakon u članu 27 (Posmatrač na mirnom okupljanju) propisuje:

„(1) Posmatrač može obavijestiti organizatora mirnog okupljanja i nadležnu organizacionu jedinicu Uprave policije o svom prisustvu prije održavanja mirnog okupljanja;

(2) Posmatrač može nositi obilježja koja nedvosmisleno ukazuju da je posmatrač;

(3) Posmatrač može pratiti mirno okupljanje tokom njegovog održavanja, kao i nakon prekida istog, bez obzira na to pod kojim okolnostima je spriječeno, odnosno prekinuto;

(4) Izuzetno od stava (3) ovog člana posmatraču se neće dozvoliti dalje praćenje mirnog okupljanja u slučaju kada bi njegovo prisustvo moglo ugroziti njegovu sigurnost ili neopravdano ometati policijske službenike u vršenju policijskih poslova i primjeni policijskih ovlaštenja;

(5) Organizator mirnog okupljanja ili nadležna organizaciona jedinica Uprave policije ne smiju ograničavati aktivnost posmatrača tokom mirnog okupljanja, izuzev u slučaju iz stava (4) ovog člana”.

Pored ovoga u istom zakonu, članom 28 (Predstavnik medija na mirnom okupljanju) propisno je:

„(1) Od predstavnika medija se ne smije zahtijevati da bude formalno akreditovan kako bi pratio i izvještavao o mirnom okupljanju, izuzev kada postoji opravdan i razuman razlog;

(2) Opravdan i razuman razlog iz stava (1) ovog člana postoji kada karakter skupa i okolnosti pod kojim se isti održava upućuju na neophodnost takve mjere ili kada organizator iz sigurnosnih razloga odredi posebne uslove pod kojim je omogućen pristup mjestu održavanja mirnog okupljanja samo unaprijed određenom broju lica;

(3) Predstavnik medija dužan je nositi obilježja koja nedvosmisleno ukazuju njegovo svojstvo;

(4) Predstavnik može izvještavati s mirnog okupljanja, tokom njegovog održavanja, kao i nakon prekida istog, bez obzira na to pod kojim okolnostima je spriječeno, odnosno prekinuto;

(5) Izuzetno od stava (4) ovog člana predstavniku medija se neće dozvoliti dalje izvještavanje sa javnog okupljanja kada bi njegovo prisustvo moglo ugroziti njegovu sigurnost ili neopravdano ometati policijske službenike u vršenju policijskih poslova i primjeni policijskih ovlaštenja;

(6) Organizator mirnog okupljanja ili nadležna organizaciona jedinica Uprave policije ne smiju sprečavati, ograničavati ili ometati rad predstavnika medija tokom mirnog okupljanja, izuzev u slučaju iz stava (5) ovog člana”.

Ono što se da primijetiti iz navedenih formulacija kada je u pitanju posmatrač, da nacrt zakona daje jednu veoma široku, ali opet jasnu definiciju koje kategorije subjekata i pod kojim okolnostima se imaju smatrati posmatračima okupljanja. Zatim, da se posmatraču ne nameće obaveza obavještavanja policije o svom prisustvu, već je to propisano kao mogućnost. Takođe, kao mogućnost je predviđeno i nošenje obilježja koje nedvosmisleno

ukazuje da se radi o posmatraču, što je takođe u skladu sa međunarodnim standardima. Ovdje treba napomenuti da je u Zakonu o mirnom okupljanju Brčko distrikta nošenje ovakvog obilježja propisano kao obaveza, a ne mogućnost, što se može smatrati restriktivnijom formulacijom. Predviđanje ovoga kao mogućnosti, a ne kao obaveze, je u skladu i sa potrebnom sigurnosti posmatrača, u smislu situacija kada bi vidljivost posmatrača mogla da predstavlja opasnost po njegovu sigurnost, tj. kada je potrebno da se monitoring izvrši na diskretan način. Pohvalna je i odredba kojom se posmatraču omogućava da prati mirno okupljanje i onda kada je ono spriječeno, odnosno prekinuto. Takođe, i posutpanje policije u odnosu na posmatrača je dato veoma precizno i jasno, uz legitimne ciljeve zbog kojih mu se neće dozvoliti dalje praćenje mirnog okupljanja. Kada je u pitanju predstavnik medija, možemo vidjeti da je odredbom nacрта ovog zakona eksplicitno propisano da se od predstavnika medija ne smije tražiti da se formalno akredituje kako bi pratio i izvještavao o mirnom okupljanju, izuzev postojanja opravdanih i razumnih razloga. Takođe, propisivanje dužnosti predstavnika medija da nosi obilježje koje nedvosmisleno ukazuje na njegovo svojstvo, je u skladu sa međunarodnim standardima. Takođe, predstavnik medija ima pravo da izvještava s mirnog okupljanja, tokom održavanja okupljanja, kao i nakon prekida odnosno sprečavanja istog. O pitanju postupanja policije prema predstavniku medija, kao i kod posmatrača date su jasne formulacije, pod kojim uslovima i na koji način policija može spriječiti njegov rad. S tim da ovdje treba istaći da ima mišljenja prema kojem zakonska konstrukcija „neopravdano ometati“, koja se odnosi kako na predstavnika medija, tako i na posmatrača, bi trebala biti zamijenjena sa „značajno spriječiti ili ometati policijske službenike u obavljanju svog posla”.⁹¹

2.27. Nedostatak odredbi kojima se organima vlasti nameće obaveza izvještavanja o primjeni odredaba zakona o javnim/mirnim okupljanjima

U gotovo svim zakonima o javnim/mirnim okupljanjima u Bosni i Hercegovini, izuzev Zakona o mirnom okupljanju Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i Nacrta zakona o mirnim javnim okupljanjima na području Kantona Sarajevo, postoji odsustvo odredaba kojima se organima vlasti nameće obaveza izvještavanja o primjeni odredaba zakona iz oblasti javnih/mirnih okupljanja. Naime, radi se o obavezi kojom se direktno ne utiče na ostvarenje slobode mirnog okupljanja, ali koja posredno i te kako ima uticaja na nivo zaštite ovog prava. Naime, od velikog je značaja da javnost bude informisana i da se zna kako organi javne vlasti administriraju i postupaju u odnosu na prijavljene i održane javne proteste. Radi se o informacijama koje se tiču mjera koje je policija preduzela, rješenja o zabrani koja su izrečena i sl. Ova obaveza nije nametnuta standardima koji se neposredno odnose na ostvarenje slobode mirnog okupljanja, već po standardu koji proističe prije svega iz tzv. partnerstva za otvorenu upravu.⁹² Naime, ovaj princip, kada je u pitanju ostvarivanje prava na slobodu mirnog okupljanja nalaže uspostavljanje efektivnog sistema organa vlasti za monitoring i javno izvještavanje o primjeni odredaba zakona koji se

⁹¹ Više o tome vidjeti u Golubović, K., Išerić, H. (2021). Analiza Nacrta zakona o mirnim javnim okupljanjima na području Kantona Sarajevo: sloboda okupljanja između međunarodnih obaveza BiH i bosanskohercegovačke politike. Evropsko udruženje studenata prava Sarajevo, Sarajevo str. 62.

⁹² Partnerstvo za otvorenu upravu (eng. *Open Government Partnership – OGP*) predstavlja međunarodnu inicijativu čija je svrha obezbjeđivanje podrške i većeg angažovanja vlada širom svijeta u cilju poboljšanja integriteta, transparentnosti, efikasnosti i odgovornosti javne vlasti, kroz izgradnju povjerenja javnosti, saradnju sa organizacijama civilnog društva, osnaživanje učešća građana u upravljanju, borbu protiv korupcije, pristup informacijama, upotrebu novih tehnologija, sve u cilju ostvarivanja djelotvornijeg i odgovornijeg rada javne vlasti. Više o ovome vidjeti na <https://www.opengovpartnership.org/>.

odnose na javna/mirna okupljanja, sa ciljem poboljšanja izvještavanja o procedurama i transparentnost u smislu pitanja da li su pravni i administrativni okviri uspostavljeni na način da promovišu, poštuju i štite pravo na mirno okupljanje.⁹³

U skladu sa naprijed navedenim, u Zakonu o mirnom okupljanju Brčko distrikta Bosne i Hercegovine u članu 26 (Izvještavanje) propisano je:

„(1) PolICIJA jednom godišnje izvještava Skupštinu Brčko distrikta Bosne i Hercegovine o provođenju ovog zakona.

(2) Izvještaj iz stava 1 ovog člana sadrži podatke o broju:

- a) zaprimljenih obavještenja o mirnom okupljanju;*
- b) održanih mirnih okupljanja;*
- c) zabranjenih mirnih okupljanja i razlozima zabrane mirnog okupljanja;*
- č) izrečenih prekršaja u skladu s ovim zakonom.”*

Takođe, slična odredba je sadržana i u Nacrtu zakona o mirnim javnim okupljanjima na području Kantona Sarajevo koji u članu 37 (Informisanje) propisuje:

„(1) Uprava policije jednom godišnje, najkasnije do kraja januara tekuće godine, Skupštini Kantona Sarajevo podnosi Informaciju o provođenju Zakona o javnom okupljanju na području Kantona Sarajevo, za prethodnu godinu;

(2) Informacija iz stava (1) ovog člana sadrži:

- a) broj zaprimljenih obavještenja o mirnom okupljanju;*
- b) broj održanih mirnih okupljanja;*
- c) broj zabranjenih mirnih okupljanja i razlozima zabrane mirnog okupljanja;*
- č) broj preduzetih policijskih poslova i primijenjenih policijskih ovlaštenja (npr. preduzeto mjera osiguranja, angažovano policijskih službenika, materijalno-tehničkih sredstava, izdato upozorenja ili naređenja, izdato prekršajnih naloga, podneseno zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka, broj prekršaja, broj zaštitnih mjera i dr.;*
- ć) druge podatke od značaja za oblast mirnih okupljanja na području Kantona Sarajevo.”*

Naprijed navedene odredbe bi mogle poslužiti kao primjer i ostalim kreatorima zakona o javnim/mirnim okupljanjima u Bosni i Hercegovini, koji bi ovakvu obavezu u skladu sa principom partnerstva za otvorenu upravu trebali da propišu u budućim rješenjima svojih zakona.

⁹³ Više o tome vidjeti u: Civic Space Freedom of Assembly: Open Government Partnership Global Report – Democracy beyond the ballot box, Open government Partnership. Preuzeto dana 29.03.2022. godine sa sajta https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/05/Global-Report_Assembly.pdf.

3. SLOBODA KRETANJA

Član 2 Protokola 4 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama (Sloboda kretanja) propisuje:

„(1) Svako ko se zakonito nalazi na teritoriji jedne države ima, na toj teritoriji, pravo na slobodu kretanja i slobodu izbora boravišta;

(2) Svako je slobodan da napusti bilo koju zemlju, uključujući i sopstvenu;

(3) Nikakva ograničenja ne mogu se postaviti u odnosu na vršenje ovih prava sem onih koja su u skladu sa zakonom i koja su neophodna u demokratskom društvu u interesu državne ili javne bezbjednosti, radi očuvanja javnog poretka, za sprečavanje kriminala, za zaštitu zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih;

(4) Prava iz stava 1 mogu se, takođe, u izvjesnim oblastima podvrgnuti ograničenjima koja su uvedena u skladu sa zakonom i opravdana javnim interesom u demokratskom društvu”.

Član 3 Protokola 4 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama (Zabrana protjerivanja sopstvenih državljana) propisuje:

„(1) Niko ne može biti protjeran, bilo pojedinačnom bilo kolektivnom mjerom, s teritorije države čiji je državljanin;

(2) Niko ne može biti lišen prava da uđe na teritoriju države čiji je državljanin”.

Član 4 Protokola 4 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama (Zabrana grupnog protjerivanja stranaca) propisuje:

„Zabranjeno je kolektivno protjerivanje stranaca”.

3.1. Odsustvo adekvatne prekršajno-pravne zaštite prava na slobodu kretanja u prekršajnoj oblasti javni red i mir u Bosni i Hercegovini

Pravo na slobodu kretanja je zaštićeno krivično-pravnim odredbama bosansko-hercegovačkog zakonodavstva propisivanjem krivičnog djela protivpravnog lišenja slobode, otmica i sl.⁹⁴ Međutim, u praksi se dešavaju situacije u kojima se licima na javnom mjestu ograničava sloboda kretanja, a da u tim radnjama nisu stečena obilježja naprijed navedenih krivičnih djela. Logično bi bilo da se u takvim situacijama zaštita građanima pruži kroz najzastupljeniji oblik reakcije vlasti na protivpravna ponašanja, tj. prekršajno zakonodavstvo. Osnov ove tvrdnje nalazi se u odredbama Zakona o javnom redu i miru u članovima koji definišu značenje javnog reda i mira. Tako na primjer u Zakonu o javnom redu i miru Republike Srpske u članu 2 stav 1 stoji:

„(1) Javni red i mir, u smislu ovog zakona, jeste usklađeno stanje međusobnih odnosa građana nastalo njihovim ponašanjem na javnom mjestu i djelovanjem organa i službi u javnom životu radi obezbjeđivanja jednakih uslova za ostvarivanje prava građana na ličnu bezbjednost, mir i spokojstvo, privatni život, slobodu kretanja, zaštitu ljudskog dostojanstva i prava maloljetnika i drugih lica.”

Slično naprijed navedenoj odredbi, Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira Kantona Sarajevo u članu 2 (Prekršaji protiv javnog reda i mira) propisuje:

„Prekršaji protiv javnog reda i mira su djela kojima se na nedozvoljen način remeti mir, rad i normalan način života građana, stvara neraspoloženje, uznemirenost ili ometa kretanje građana na ulicama i drugim javnim mjestima ili ometa ostvarivanje njihovih prava i dužnosti, vrijeđa moral, ometa vršenje ili ne postupa po zakonitim mjerama

⁹⁴ U Krivičnom zakoniku Republike Srpske, u članu 148 propisano je krivično djelo Onemogućavanja povratka izbjeglih i raseljenih lica, kojim se takođe štiti sloboda kretanja.

državnih ili drugih nadležnih organa ili se omalovažavaju takve mjere, ugrožava opća sigurnost ljudi i imovine, vrijeđaju državni organi, preduzeća i druga pravna lica ili se na drugi način narušava javni red i mir građana utvrđen ovim zakonom.”

Slična odredba sadržana je u Zakonu o javnom redu i miru Unsko-sanskog kantona, Zakonu o prekršajima protiv javnog reda i mira Posavskog kantona, Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira Bosansko-podrinjskog Kantona, Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira Srednjobosanskog kantona, Zakon o javnom redu i miru Hercegovačko-neretvanskog kantona, Zakon o javnom redu i miru Zapadno-hercegovačkog kantona, Zakon o javnom redu i miru Kantona 10.

Dakle, na osnovu uvodnih odredaba naprijed navedenih zakona o javnom redu i moru možemo zaključiti da je sloboda kretanja jedan od zaštitnih objekata prekršaja protiv javnog reda i mira. S tim da ovdje treba navesti da ima zakona iz prekršajno-pravne oblasti javni red i mir u Bosni i Hercegovini koji eksplicitno ne pominju pravo na slobodu kretanja, ali se na osnovu tumačenja definicija javni red i mir, odnosno prekršaja protiv javnog reda i mira primjenom logičkog metoda da zaključiti da ovo pravo posredno uživa zaštitu ove prekršajno-pravne oblasti (Zakon o javnom redu i miru Zeničko-dobojskog kantona i Zakon o javnom redu i miru Brčko distrikta Bosne i Hercegovine).

Ako na slobodu kretanja gledamo u najširem mogućem smislu kao na pravo pojedinca da se slobodno kreće, postavlja se pitanje da li i u kom obimu prekršajna oblast javni red i mir u Bosni i Hercegovini nudi prekršajnu zaštitu ovom ljudskom pravu odnosno slobodi.

Hipotetički gledano, sloboda kretanja nekog lica može biti ugrožena primjenom fizičke sile odnosno napadom od strane drugog lica kada se radi o prekršajima tuča i fizički napad (na način da ga guranjem, udaranjem, vučenjem i sl. sprečava da se neometano kreće) ili prijetnje, odnosno dovođenja u opasnost izvršenjem prekršaja drskog ili naročito drskog i bezobzirnog ponašanja, ugrožavanjem sigurnosti prijetnjom napada na život, tijelo ili imovinu (te je usljed te prijetnje licu usljed straha ograničena sloboda kretanja). Radnje naprijed navedenih prekršaja su prvenstveno usmjerene na narušavanje javnog reda i mira i sigurnosti građana, ali posredno ugrožavaju i pravo na slobodu kretanja. Ovdje takođe treba napomenuti da zakoni o javnom redu i miru u Bosni i Hercegovini, iako pojedini od njih eksplicitno pominju slobodu kretanja kao zaštitni objekt, ne sadrže eksplicitno prekršaj kojim se ugrožava sloboda kretanja. Na osnovu ovoga možemo zaključiti da se sa aspekta odredaba prekršajno-pravne oblasti javni red i mir *de facto* na prekršajno pravnu zaštitu slobode kretanja gleda kao na sekundarni zaštitni objekt, a ne na primarni, iako je u pojedinim zakonima ovo pravo i *de iure* eksplicitno označeno kao zaštitni objekt. U razgovoru sa predstavnicima Ministarstva unutrašnjih poslova Kantona 10 u sklopu aktivnosti na projektu „Doprinos akademske zajednice u zaštiti ljudskih prava u Bosni i Hercegovini” došli smo do informacija da su se pripadnici ovog ministarstva susretali u praksi sa situacijama da je licima iz naprijed navedenih prekršaja bilo ograničeno pravo na slobodu kretanja, ali da usljed nedostatka dokaza odnosno načina na koji su ovi prekršaji propisani na način da primat daju zaštiti javnog reda i mira i sigurnosti građana, a ne slobodi kretanja, nisu bili u mogućnosti da obezbijede adekvatnu prekršajno-pravnu zaštitu u smislu prekršajnog sankcionisanja počinioca. Iz svega ovoga se nameće kao zaključak da postoji potreba da se odredbama zakona o javnom redu i miru kao poseban prekršaj kojim se štiti pravo na slobodu kretanja. Upravo iz tog razloga, Ministarstvo unutrašnjih poslova Kantona 10 je izradilo prijedlog prekršaja protiv slobode kretanja koji će se naći u nacrtu izmjena i dopuna Zakona o javnom redu i miru Kantona 10. Prema ovom prijedlogu kazniće se:

„Ko na javnom mjestu položajima tijela ili tjelesnom snagom, postavljanjem prepreka ili na drugi način ometa slobodu kretanja građana, osim ako je do ometanja slobode kretanja građana došlo zbog radova ili hitnih intervencija ili sprečavanja odnosno

otklanjanja opasnosti ili održavanja javnih okupljanja, koja se provode ili su odobrena u skladu s posebnim propisima.”

Mišljenja smo da primjer ovog prekršaja može poslužiti kao model ostalim zakonodavcima u Bosni i Hercegovini u smislu da isti uvrste u svoja zakonodavstva čime bi se obezbijedio veći nivo zaštite slobode kretanja kroz prekršajno pravnu rekaciju države.

3.2. Nepostojanje krivično-pravne zaštite prava na slobodu kretanja u širem smislu

Sloboda kretanja zagantovana je Ustavom Bosne i Hercegovne, kao i entitetskim Ustavima i Statutom Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

Ustav Bosne i Hercegovine u članu II/3 Ustava Bosne i Hercegovine, u kojem se nabrajaju ljudska prava i slobode čija zaštita se garantuje Ustavom Bosne i Hercegovine, propisuje da: „Sva lica na teritoriji Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i slobode iz stava 2 ovog člana, što između ostalih uključuje i f) Slobodu kretanja i prebivališta”.

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine u članu II/A2 propisuje: „Federacija će osigurati primjenu najvišeg nivoa međunarodno priznatih prava i sloboda utvrđenih u aktima navedenim u Aneksu ovog ustava. Posebno: (1) Sve osobe na teritoriji Federacije uživaju prava na, između ostalog, h) slobodu kretanja, i) azil”.

Ustav Republike Srpske u članu 21 propisuje da: „Građani se mogu slobodno kretati, nastanjivati i boraviti na teritoriji Republike, slobodno napuštati tu teritoriju i na nju se slobodno vraćati. Zakonom se mogu uvesti ograničenja kretanja samo ako je to neophodno radi vođenja krivičnog postupka ili radi zaštite bezbjednosti i zdravlja ljudi. Nikakva ograničenja iz političkih razloga ne mogu biti ustanovljena”.

Statut Brčko distrikta Bosne i Hercegovine u članu 13 stav 1 propisuje: „Svako ima pravo da uživa sva prava i slobode garantovane Ustavom i zakonima Bosne i Hercegovine, ovim statutom i zakonima Distrikta, bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, uključujući diskriminaciju po osnovu spola, rase, seksualnog opredjeljenja, boje kože, jezika, vjeroispovijesti, nacionalnog ili socijalnog porijekla, političkog ili drugog mišljenja, pripadnosti nacionalnoj manjini, imovinskog stanja, rođenja ili drugog statusa. Posebno, svako ima pravo, između ostalog, da se slobodno kreće i određuje svoje mjesto prebivališta”.

Uprkos propisivanju ustanovo-pravne zaštite prava na slobodu kretanja u bosansko-hercegovačkom krivičnom zakonodavstvu ne postoji krivično djelo kojim se štiti sloboda kretanja u jednom širem smislu, odnosno u smislu slobode građana da se kreću iz jednog mjesta u drugo, uključujući i slobodu da se nastane u određenom mjestu. Naime, kao što je to već istaknuto u ovom izvještaju u krivičnom zakonodavstvu Bosne i Hercegovine propisano je krivično djelo protivpravnog lišenja slobode i krivično djelo otmice, kojim se štiti sloboda kretanja u jednom užem smislu. Pored ovoga, u Krivičnom zakoniku Republike Srpske propisano je i krivično djelo onemogućavanja povratka raseljenih i izbjeglih lica, kojim se štiti sloboda nastanjivanja ali jedne uže kategorije lica, tj. izbjeglih i raseljenih lica.⁹⁵ Dakle, radnje poput zatvaranja puteva i prolaza postavljanjem fizičkih

⁹⁵ Član 148 Krivičnog zakonika Republike Srpske propisuje: „(1) Ko upotrebom sile, ozbiljnom prijetnjom ili na drugi protivpravan način uskrati ili ograniči raseljenom, izbjeglom ili drugom licu pravo da se vrati u mjesto prethodnog boravka ili drugo mjesto na području Republike Srpske ili pravo da koristi svoju imovinu, kazniće se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina; (2) Ako je djelo iz stava 1 ovog člana učinjeno organizovanim djelovanjem ili u skupini ljudi ili je nekom licu nanesena teška tjelesna povreda, učinilac će se kazniti kaznom zatvora od jedne do osam godina; (3) Ako je pri izvršenju djela iz st. 1 i 2 ovog člana neko lice lišeno života, učinilac će se kazniti kaznom zatvora najmanje deset godina.”

barijera i sl. ili neizdavanjem određenih dozvola ili dokumenata moguće je ograničiti slobodu kretanja,⁹⁶ odnosno nastanjenja nekog lica. Međutim, ove radnje se ne mogu podvesti pod krivično djelo protivpravno lišenje slobode koje je propisano bosansko-hercegovačkim krivičnim zakonodavstvom, na osnovu čega zaključujemo da u Bosni i Hercegovini ne postoji adekvatna krivično-pravna zaštita slobode kretanja u širem smislu. U tom pogledu, mišljenja smo da bi krivičnim zakonodavstvom Bosne i Hercegovine trebalo propisati krivično djelo kojim se predviđa sankcionisanje za povredu slobode kretanja i nastanjivanja. Naravno, ovdje treba voditi računa da se biće tog krivičnog djela formuliše na način da ne dođe do preklapanja sa bićem prekršaja, koji je predložen kod prethodnog naslova.

Kao model za ovo krivično djelo može poslužiti rješenje iz Krivičnog zakonika Republike Srbije koji u članu 113 propisuje krivično djelo Povreda slobode kretanja i nastanjivanja koje glasi:

„(1) Ko protivpravno uskrati ili ograniči građaninu Srbije slobodu kretanja ili nastanjivanja na teritoriji Srbije, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do jedne godine;

(2) Ako djelo iz stava 1 ovog člana učini službeno lice u vršenju službe, kazniće se zatvorom do tri godine.”

3.3. Nepostojanje preciznih kriterijuma po pitanju utvrđivanja prijetnje sigurnosti u postupku određivanja o pravu stranaca za ulazak u Bosnu i Hercegovinu

U medijima se nailazi na podatak da je od strane Obavještajno sigurnosne agencije BiH (OSA) oko 300 osoba proglašeno prijetnjom po nacionalnu bezbjednost Bosne i Hercegovine zbog čega im je zabranjen ulazak u Bosnu i Hercegovinu.⁹⁷ Na osnovu novinarskih navoda, među ovim licima se nalaze i državljani Srbije: Goran Petronijević, advokat i Miloš Ković, profesor Filozofskog fakulteta Univerziteta u Beogradu.⁹⁸ Navedenim licima je marta mjeseca tekuće godine zabranjen ulazak u Bosnu i Hercegovinu. Odluka o zabrani ulaska u Bosnu i Hercegovinu naprijed navedenim licima izazvala je niz reakcija u medijima kako od samih lica tako i od strane političara, prije svega sa prostora Republike Srpske. U novinarskim člancima koji se bave ovim pitanjem se uglavnom ističu biografije ovih osoba i ukazuje na to da odluka o tome da oni predstavljaju prijetnju po nacionalnu bezbjednost Bosne i Hercegovine potiče od njihove povezanosti sa određenim licima iz svijeta politike, kao i političkim izjavama koje su davali u javnosti. Usljed ovakvog stanja stvari postavlja se pitanje da li zabrana ulaska ovim licima predstavlja nesrazmjerno miješanje u njihovu slobodu kretanja. S obzirom da javnosti nisu dostupna rješenja o zabrani ulaska ovim licima, a u cilju dolaska do odgovora na ovo pitanje u izvještaju ćemo se baviti analizom zakonskih i podzakonskih odredbi, na osnovu kojih su navedene mjere izrečene ovim licima kao i međunarodnim standardima kada je u pitanju zabranjivanje ulaska u zemlju stranim državljanima. Prije nego što se upustimo u analizu zakonskih i podzakonskih odredbi, na ovom mjestu treba istaći i izjave

⁹⁶ Stojanović, Z. (2017). Komentar Krivičnog zakonika: šesto izmijenjeno i dopunjeno izdanje. Službeni glasnik: Beograd, str. 483.

⁹⁷ Preuzeto dana 01.04.2022. godine. sa sajta <https://www.slobodnaevropa.org/a/bih-stranci-zabrana-ujic/3177788.html>.

⁹⁸ Preuzeto dana 01.04.2022. godine sa sajta <https://www.dw.com/bs/za%C5%A1to-i-kome-je-zabranjen-ulazak-u-bih/a-61320611>.

potparolke granične policije BiH, Franke Vican⁹⁹ i izjave direktora Službe za poslove sa strancima BiH Slobodana Ujića,¹⁰⁰ date medijima krajem marta mjeseca tekuće godine povodom dva naprijed navedena slučaja zabrane ulaska u Bosnu i Hercegovinu državljanima Srbije. U izjavi koju je dala, Vican je između ostalog istakla da su: „*Neistinite i pogrešne percepcije u javnosti o navodnom „nezakonitom postupanju Granične policije BiH” prilikom zabrane ulaska u ovu državu pojedinim građanima Srbije*”, i ujedno naglasila da: „*Granična policija BiH nema nadležnosti i ovlaštenja u pogledu evidentiranja tih mjera u evidenciji, niti u pogledu njihovog utvrđivanja te se iz tog razloga ne može Graničnoj policiji pripisati ni navodna odgovornost po tom osnovu.*”¹⁰¹ Ujić je u svojim izjavama između ostalog naveo da: „*...odluku o zabrani ulaska u BiH i kvalifikaciju da neko predstavlja prijetnju javnom redu i miru i poretku u BiH donosi Obavještajno-bezbjednosna agencija, a ne Služba za poslove sa strancima*”. Takođe, prema njegovim riječima: „*Služba obavlja tehnički dio, a to je unošenje u bazu Registra određenih stranaca (ROS)*¹⁰² „*akata i prijetnji*”, po kojima zakonski mora da postupa Granična policija”.¹⁰³ Pored ovoga izjavio je i da: „*Služba za poslove sa strancima ne može da utiče na akte drugih bezbjednosnih agencija, niti zna da li će u narednom periodu biti još prijetnji.*”¹⁰⁴

Zakonom o strancima Bosne i Hercegovine¹⁰⁵ u članu 8 (Sloboda kretanja) propisano je da:

⁹⁹ Preuzeto dana 01.04.2022. godine sa sajta <https://www.novosti.rs/vesti/politika/1100680/crne-liste-pisu-drugi-portparol-granicne-policije-bih-zabrani-ulaska>.

¹⁰⁰ Preuzeto dana 03.04.2022. godine sa sajta <https://www.rtcg.me/vijesti/drustvo/357274/zabranjen-ulazak-u-bih-za-vise-od-60-drzavljana-cg.html>.

¹⁰¹ Preuzeto dana 01.04.2022. godine sa sajta <https://www.novosti.rs/vesti/politika/1100680/crne-liste-pisu-drugi-portparol-granicne-policije-bih-zabrani-ulaska>.

¹⁰² Pravilnikom o centralnoj bazi podataka o strancima („Službeni glasnik BiH”, broj 19/17) u članu 46 (Evidencija o izvršenim mjerama koje se tiču stranaca) propisano je: „Evidencija o izvršenim mjerama koje se tiču stranaca vodi se kroz Registar određenih stranaca (u daljem tekstu: ROS) i sadrži podatke o strancima kojima je izrečena neka od sljedećih mjera: a) odbijanje ulaska prema instrukciji iz stava (6) ovog člana; b) protjerivanje; c) otkaz boravka sa protjerivanjem; č) poništena viza sa protjerivanjem; ć) otkaz boravka; d) sudski organi izrekli mjeru krivične odgovornosti; đ) sudski organi po osnovu prekršaja izrekli kaznu zatvora ili novčanu kaznu od 1.000,00 KM i više; đ) poništena viza; e) doneseno rješenje o obvezniku troškova prisilnog udaljenja iz BiH; f) proglašenje nepoželjnim u BiH; g) oduzeto državljanstvo BiH dobijeno naturalizacijom; h) odbijen ulazak na teritoriji BiH rješenjem nadležnog organa; i) ostalo, j) napomena; (2) U evidenciju iz stava (1) ovog člana unose se sljedeći podaci: a) naziv organa koji je izrekao mjeru; b) broj iz evidencije ROS, c) ime(na) i prezime(na); č) ostala imena; ć) alias imena; d) pol; đ) nadimak; đ) ime(na) roditelja; e) datum, mjesto i država rođenja; f) vrsta putne isprave ili drugog identifikacionog dokumenta; g) broj putne isprave ili drugog identifikacionog dokumenta; h) država izdavanja putne isprave ili drugog identifikacionog dokumenta; i) državljanstvo; j) naziv organa koji je donio odluku koja se odnosi na stranca; k) broj i datum odluke; l) vrsta izrečene mjere ili odluke; lj) trajanje izrečene mjere (početak i prestanak izrečene mjere); m) osnov za izricanje mjere; (3) Tehničku obradu podataka iz stava (2) ovog člana vrše organizaciona jedinica Službe, Ministarstvo (Sektor za imigraciju) i Granična policija, iz svoje nadležnosti, kao izvorni organi; (4) Pristup podacima iz ovog člana imaju Služba, Ministarstvo (Sektor za imigraciju i Sektor za azil), Granična policija, OSA i policija; (5) Kontrolori podataka iz ovog člana su Služba, Ministarstvo (Sektor za imigraciju) i Granična policija, u okviru svojih nadležnosti; (6) Detaljnije procedure unosa, kontrole, korištenja, čuvanja i brisanja podataka iz člana 128 stav (1) tačka d) Zakona, kao i druge odredbe bitne za funkcionisanje Evidencije o izvršenim mjerama koje se tiču stranaca, propisuje instrukcijom ministar sigurnosti.

¹⁰³ Preuzeto dana 03.04.2022. godine sa sajta <https://www.rtcg.me/vijesti/drustvo/357274/zabranjen-ulazak-u-bih-za-vise-od-60-drzavljana-cg.html>.

¹⁰⁴ Preuzeto dana 01.04.2022. godine sa sajta <https://www.slobodnaevropa.org/a/bih-stranci-zabrana-ujic/31777788.html>.

¹⁰⁵ Zakon o strancima Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine”, br. 88/2015 i 34/2021).

„(1) Stranac može ulaziti u BiH i boraviti na njenoj teritoriji sa važećom putnom ispravom u koju je unesena viza ili dozvola boravka, ako ovim zakonom ili međunarodnim ugovorom čija je BiH ugovorna strana nije drugačije propisano. Ulazak, boravak, kretanje i izlazak stranaca mogu biti ograničeni pod uslovima propisanim ovim ili drugim zakonom;

(2) Stranci koji zakonito borave u BiH pod uslovima koje propisuje ovaj zakon uživaju pravo na slobodu kretanja unutar BiH i slobodan izbor mjesta boravka, ako nije drugačije određeno ovim ili drugim zakonom u posebnim oblastima iz razloga javnog interesa u demokratskom društvu;

(3) Prava iz stava (2) ovog člana mogu biti djelimično ili potpuno ograničena u skladu sa zakonom u mjeri koja je neophodna u demokratskom društvu u interesu državne ili javne bezbjednosti, radi očuvanja javnog poretka, sprečavanja kriminala, zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih;

(4) Bezbjednosnu provjeru za stranca s ciljem utvrđivanja razloga bezbjednosti BiH sprovodi Obavještajno-bezbjednosna agencija Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Obavještajno-bezbjednosna agencija)...”

Na ovom mjestu treba istaći da je u izjavi Franke Vican, potparolke Granične policije BiH, datoj medijima krajem marta tekuće godine o pitanju odbijanja ulaska advokatu Petronijeviću navedeno da: „Postupajući u skladu s odredbama tih propisa, policajci Granične policije BiH nisu odobrili ulazak, odnosno odbili su ulazak u BiH Goranu Petronijeviću, državljaninu Republike Srbije, 25. marta na međunarodnom graničnom prelazu Karakaj jer nije ispunjavao uslove za ulazak u BiH propisane Zakonom o strancima iz člana 19 stava (3) tačka g), zbog toga što je evidentiran u Evidenciji o izvršenim mjerama, koje se tiču stranaca, s ocjenom da prisustvo te osobe na teritoriji BiH predstavlja prijetnju po bezbjednost, javni poredak i red.”¹⁰⁶ Takođe, ovdje treba navesti da je u pisanom odgovoru Granične policije BiH na pitanje novinara u vezi zabrane ulaska profesoru Koviću navedeno da je: „Granična policija BiH postupala prema zakonu, te nakon što je predmetna osoba na graničnom prijelazu učitana, policijski službenik je postupio prema informaciji u sustavu, odnosno odbio ulazak predmetne osobe jučer (12.3.2022.) u 16.27, na osnovu člana 19 stav 3 tačka g) Zakona o strancima BiH.”¹⁰⁷

Zakonom o strancima Bosne i Hercegovine u članu 19 stav 3 (Opšti uslovi za ulazak) propisano je da: „Uz osnovne opšte uslove propisane st. (1) i (2)¹⁰⁸ ovog člana, za ulazak u BiH stranac mora ispunjavati i sljedeće ostale opšte uslove (između ostalog, prim. aut.):

...e) da mu nije izrečena mjera protjerivanja, odnosno da mu nije zabranjen ulazak u BiH, ako period na koji mu je izrečena ta mjera, odnosno period zabrane još traje;

¹⁰⁶ Preuzeto dana 01.04.2022. godine sa sajta <https://www.novosti.rs/vesti/politika/1100680/crne-liste-pisu-drugi-portparol-granicne-policije-bih-zabrani-ulaska>.

¹⁰⁷ Preuzeto dana 02.04.2022. godine sa sajta <https://www.slobodnaevropa.org/a/bih-srbija-milos-kovic/31750625.html>.

¹⁰⁸ Stranac može ući u BiH ako ima važeći pasoš ili drugi identifikacioni dokument koji može koristiti za ulazak u BiH koji važi najmanje tri mjeseca duže od namjeravanog datuma odlaska sa teritorije BiH i izdat je unutar posljednjih deset godina ili je izdat sa trajnim rokom važenja. U opravdanim hitnim slučajevima, odnosno ako to zahtijevaju razlozi bezbjednosti BiH, humanitarni, ozbiljni profesionalni ili lični razlozi, rok važenja putne isprave može biti i kraći (stav 1). Uz osnovni opšti uslov iz stava (1) ovog člana stranac za ulazak u BiH mora ispunjavati i sljedeće osnovne opšte uslove da: a) ima važeću vizu za ulazak, boravak ili prelazak preko teritorije BiH čiji rok važenja ne ističe na dan ulaska u BiH, ako u BiH ne ulazi sa putnom ispravom koju je izdala država čiji su državljani oslobođeni od obaveze pribavljanja vize prema članu 21 (Oslobađanje od obaveze pribavljanja vize) ovog zakona ili b) ima dozvolu boravka propisanu ovim zakonom (stav 2).

f) da se ne vodi u evidencijama kod nadležnog organa kao prekršilac propisa u BiH ili prekršilac međunarodnih propisa ili kao međunarodni prestupnik;

g) da ne postoje drugi razlozi, osim onih iz tač. e) i f) ovog stava, iz kojih bi njegovo prisustvo na teritoriji BiH predstavljalo prijetnju bezbjednosti BiH, javnom poretku, javnom redu i miru, javnom zdravlju u BiH ili međunarodnim odnosima BiH”.

U članu 24 (Razlozi odbijanja ulaska) Zakona o strancima propisano je: „(1) Strancu se odbija ulazak u BiH ako ne ispunjava uslove za ulazak iz člana 19 (Opšti uslovi za ulazak) niti se na njega primjenjuje međunarodni ugovor čija je BiH ugovorna strana ili odluka iz člana 20 (Ulazak pod posebnim uslovima) ovog zakona”.¹⁰⁹

Dakle, na osnovu izjava dostupnih iz medija kada su pitanju advokat Petronijević i profesor Ković, u njihovom slučaju, a u skladu sa odredbama iz člana 19 stav 3 tačka g) zauzet je stav od strane nadležnih organa (tačnije Obaveštajno-sigurnosne agencije) da postoje drugi razlozi pored onih iz tačke e) i f) zbog kojih njihovo prisustvo na teritoriji BiH predstavlja prijetnju bezbjednosti BiH, javnom poretku, javnom redu i miru, javnom zdravlju u BiH ili međunarodnim odnosima BiH.

U vezi davanja odgovora na pitanje, da li je zauzimanjem ovakvog stava, odnosno donošenjem odluka o zabrani, odnosno odbijanju ulaska u Bosnu i Hercegovinu ovim licima, ograničeno njihovo pravo na slobodu kretanja, najprije treba poći od analize odredaba međunarodnih dokumenata poput Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima¹¹⁰ i Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda,¹¹¹ koji na gotovo identičan način regulišu zaštitu slobode kretanja. Naime, navedeni međunarodni dokumenti nalažu garanciju zaštite prava na slobodu kretanja i izbor mjesta stanovanja licu koje legalno boravi na teritoriji jedne zemlje, što podrazumijeva da je to lice, ako se radi o strancu ili apatridu, koji je zakonito prešao pasošku kontrolu na granici i da u odnosu na njega nije izrečena zakonita odluka o protjerivanju.¹¹² Takođe, pomenuti međunarodni dokumenti garantuju zaštitu prava na slobodu kretanja u smislu napuštanja bilo koje zemlje, uključujući i vlastitu (bez obzira na činjenicu da li je napuštanje trajno ili privremeno). Ovo podrazumijeva da pojedinac ima pravo da izabere zemlju u koju će

¹⁰⁹ Članom 20 ovog zakona propisano je da se: „Strancu može odobriti ulazak i boravak u BiH i kada ne ispunjava uslove iz ovog zakona, ako je tako predviđeno međunarodnim ugovorom čija je BiH ugovorna strana ili odlukom Savjeta ministara, suda ili tužilaštva u BiH”.

¹¹⁰ Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima u članu 12 propisuje da: „Svako ko se zakonito nalazi na teritoriji jedne države ima pravo da se u njoj slobodno kreće i slobodno izabere svoje mjesto boravka (stav 1). Svako lice slobodno je da napusti bilo koju zemlju uključujući tu i svoju vlastitu (stav 2). Naprijed navedena prava mogu biti predmet samo zakonom previđenih ograničenja koja su nužna za zaštitu nacionalne bezbjednosti, javnog poretka, javnog zdravlja ili javnog morala ili prava i sloboda drugih lica, i u skladu su s drugim pravima priznatim ovim Paktom (stav 3). Niko se ne može samovoljno lišiti prava da uđe u svoju vlastitu zemlju (stav 4)”.

¹¹¹ Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, Protokol 4 u članu 2 (Sloboda kretanja) propisuje: „Svako ko se zakonito nalazi na teritoriji jedne države ima, na toj teritoriji, pravo na slobodu kretanja i slobodu izbora boravišta (stav 1). Svako je slobodan da napusti bilo koju zemlju, uključujući i sopstvenu (stav 2). Nikakva ograničenja ne mogu se postaviti u odnosu na vršenje ovih prava sem onih koja su u skladu sa zakonom i koja su neophodna u demokratskom društvu u interesu državne ili javne bezbjednosti, radi očuvanja javnog poretka, za sprečavanje kriminala, za zaštitu zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih (stav 3). Prava iz stava 1 mogu se, takođe, u izvjesnim oblastima podvrgnuti ograničenjima koja su uvedena u skladu sa zakonom i opravdana javnim interesom u demokratskom društvu (stav 3). U članu 3 Protokola propisana je zabrana protjerivanja sopstvenih državljana, na način da: Niko ne može biti protjeran, bilo pojedinačnom bilo kolektivnom mjerom, s teritorije države čiji je državljanin (stav 1). Niko ne može biti lišen prava da uđe na teritoriju države čiji je državljanin (stav 2). U članu 4 zabranjeno je kolektivno protjerivanje stranaca”.

¹¹² Vidjeti u *Piermont v. France*, predstavka br. 5/1994/452/531 – 532, presuda od 20. marta 1995., stav 44.

otići, pod uslovom da je primljen na njenu teritoriju.¹¹³ Međutim, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i sloboda ne garantuju strancu pravo ulaska i boravka na teritoriji jedne države ugovornice, jer države imaju pravo da kontrolišu ulazak na svoju teritoriju, boravak i deportaciju stranaca, kao i tip boravka koji će dodijeliti strancu.¹¹⁴ Dakle, kada su u pitanju zabrane ulaska advokatu Petronijeviću i profesoru Koviću, radi se o situacijama koje ne uživaju zaštitu odredaba međunarodnih dokumenata koji se tiču uživanja prava na slobodu kretanja. Međutim, ono što se može postaviti kao pitanje jeste sama zakonitost i opravdanost ovakvih odluka, s obzirom da je pravo na slobodu kretanja stranaca (u smislu ulaska u BiH zagantovano Zakonom o strancima članom 8 stav 1). Tačan odgovor na ovo pitanje, mogao bi da bude dat samo na osnovu detaljne analize obrazloženja rješenja o odbijanju ulaska, čime mi u ovom trenutku ne raspolažemo, stoga nam ostaje jedino da se bavimo pitanjem kvaliteta zakonske norme koja uređuje ovo pitanje. Ono što se da zaključiti na osnovu uvida u sadržinu člana 8 stav 1 Zakon o strancima da ova odredba ne propisuje striktno uslove pod kojima strancima, koji borave u BiH, može biti ograničen ulazak i kretanje unutar BiH, već samo navodi da se to može odrediti ovim ili drugim posebnim zakonom. Jedan od razloga za ograničenje naveden je u članu 19 stav 3 tačka g) a koji se ogleda u postojanju drugih razloga, kojim bi njegovo prisustvo na teritoriji BiH predstavljalo prijetnju bezbjednosti BiH, javnom poretku, javnom redu i miru, javnom zdravlju u BiH ili međunarodnim odnosima BiH. Ovdje takođe treba napomenuti da shodno članu 8 stav 4 ovog zakona bezbjednosnu provjeru vrši Obavještajno-bezbjednosna agencija Bosne i Hercegovine, na osnovu čije procjene se vrši unos podataka o licu koje predstavlja bezbjednosnu prijetnju u Registar određenih stranaca, a po čemu dalje postupaju Služba za poslove za strancima i Granična policija, na način kako je to već opisano u prethodnom dijelu ovog teksta. Mišljenja smo da ovakvo zakonsko rješenje u smislu garancije slobode kretanja, sa posebnim fokusom na slobodu ulaska stranaca u BiH nije najbolje formulisano u smislu pravne sigurnosti, kao i prava na pravično suđenje u smislu raspoloživosti djelotvornog pravnog lijeka. Naime, opšta formulacija kojom se kao jedan od razloga odbijanja ulaska stranca u zemlju jer predstavlja prijetnju bezbjednosti BiH, javnom poretku, javnom redu i miru, javnom zdravlju ili međunarodnim odnosima BiH, ostavlja puno prostora za to da neka lica budu evidentirana u Registar određenih stranaca bez jasnih kriterijuma, na osnovu kojih bi u žalbenom postupku, koji je predviđen ovim zakonom, stranac kome je odbijen ulazak mogao tražiti zadovoljenje pravde u smislu zaštite prava na slobodu kretanja koja je propisana članom 8 stav 1 ovog zakona. Naime, kada je u pitanje prijetnja po javno zdravlje, odnosno prijetnja javnom zdravlju na osnovu odredaba Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti u Bosni i Hercegovini (zakona koji postoje na nivou Federacije BiH, Republike Srpske i Brčko distrikta BiH) moguće utvrditi kriterijume kada je ovaj razlog za odbijanje ulaska stranca u zemlju u pitanju. Međutim, jasni kriterijumi, po pitanju toga kada će se smatrati da neko predstavlja opasnost po bezbjednost BiH, javni poredak, javni red i mir i međunarodne odnose BiH ne postoje, što daje širok prostor za tumačenje naprijed navedenih zakonskih odredbi. S tim u vezi, mišljenja smo da bi u Zakonu o strancima trebalo uvesti član kojim će se pobliže propisati kriterijumi na osnovu kojih se neko lice, tačnije stranac, označava prijetnjom po ove vrijednosti. U tom smislu predlažemo rješenje koje je primijenjeno u Zakonu o strancima u Republici Srbiji¹¹⁵ u kome je u članu 9 koji se bavi pitanjem zaštite bezbjednosti Republike Srbije i njenih

¹¹³ Vidjeti u *Peltonen v. Finland*, Evropska komisija, 80-A, odluka od 20. februara 1995., stav 43, § 31; *Baumann v. France*, predstavka br. 33592/96, presuda od 22. maja 2001., stav 61.

¹¹⁴ Krstić, I., Marinković, T. (2016). *Evropsko pravo ljudskih prava*. Savet Evrope. Beograd, str. 152.

¹¹⁵ Zakon o strancima Republike Srbije („Sl. glasnik RS“, br. 24./2018 i 31/2019).

građana u postupku odlučivanja o pravima i obavezama stranca u stavu 1 upotrebljen termin „neprihvatljiv bezbjednosni rizik”, dok je u stavu 3 ovog člana propisano da:

„Neprihvatljiv bezbjednosni rizik postoji ukoliko raspoloživi podaci i saznanja ukazuju da stranac zagovara, podstiče, pomaže, priprema ili preuzima aktivnosti kojima ugrožava ustavno uređenje i bezbjednost Republike Srbije, dobra zaštićena međunarodnim pravom i nacionalnu, regionalnu i globalnu bezbjednost od značaja za Republiku Srbiju i pravni poredak.”

Mišljenja smo da bi uvođenje ovakve odredbe u Zakon o strancima Bosne i Hercegovine, bio zagarantovan veći nivo zaštite pravne sigurnosti, ljudskog dostojstva i prava na pravično suđenje, u smislu prava na slobodu kretanja koje je garantovano ovim zakonom kada je u pitanju odlučivanje o pravu stranaca na ulazak u BiH.

Takođe, sa aspekta zaštite prava na slobodu kretanja koje je proklamovano u članu 8 Zakona o strancima Bosne i Hercegovine, smatramo da je potrebno bliže urediti donošenje same odluke o odbijanju, odnosno zabrani ulaska stranaca u Bosnu i Hercegovinu. Iz onoga što je navedeno možemo zaključiti da je zakon dao prostor Obavještajno-sigurnosnoj agenciji da označi određena lica kao prijetnju po sigurnost Bosne i Hercegovine, te da Služba za poslove sa strancima, odnosno Granična policija moraju da postupe po toj odluci. Ovakva praksa ne predstavlja standard koji je zastupljen u drugim zemljama. Naime, ako pogledamo zemlje u okruženju, odluku o odbijanju ulaska stranaca donosi uglavnom nadležni organ u vidu organizacione jedinice Ministarstva unutrašnjih poslova, po prethodno pribavljenom mišljenju, odnosno procjeni organa nadležnog za zaštitu bezbjednosti, odnosno obavještajne službe. Tako je na primjer u članu 9 Zakona o strancima Republike Srbije u stavovima 1 i 2 i od 6 do 9 propisuje:

„(1) U postupku odlučivanja o pravima i obavezama stranca u vezi sa ulaskom i boravkom na teritoriji Republike Srbije, Ministarstvo unutrašnjih poslova pribavlja mišljenje državnog organa nadležnog za zaštitu bezbjednosti Republike Srbije u pogledu procjene da li ulazak ili boravak stranca na teritoriji Republike Srbije predstavlja neprihvatljiv bezbjednosni rizik;

(2) U cilju prevencije kriminala i unapređenja zaštite javne bezbjednosti, procjenu bezbjednosnog rizika ulaska ili boravka stranca na teritoriji Republike Srbije može dati i organizaciona jedinica Ministarstva unutrašnjih poslova nadležna za borbu protiv organizovanog kriminala i terorizma; (6) Organi iz st. (1) i (2) ovog člana prilikom donošenja procjene bezbjednosnog rizika, na osnovu prikupljenih podataka, razmatraju da li ulazak i boravak stranca na teritoriji Republike Srbije ugrožava bezbjednost Republike Srbije i njenih građana, u mjeri u kojoj to predstavlja neprihvatljiv bezbjednosni rizik;

(7) Podaci iz stava (5) ovog člana označavaju se stepenom tajnosti u skladu sa odredbama zakona kojim se uređuje tajnost podataka;

(8) Ukoliko se u postupku odlučivanja o pravima i obavezama stranca procijeni da ulazak i boravak stranca na teritoriji države predstavlja *neprihvatljiv bezbjednosni rizik*, odluku kojom se uskraćuje ulazak ili boravak stranca na teritoriji Republike Srbije donosi nadležni organ osim ukoliko postoje razlozi iz člana 83 stav 3 ovog zakona;

(9) U postupku odlučivanja po žalbi, drugostepeni organ ima uvid u činjenice i okolnosti na kojima je zasnovana negativna procjena bezbjednosnog rizika i dužan je da sa njima rukuje u skladu sa odredbama zakona kojim se uređuje tajnost podataka.”

Naposlijetku, ovdje treba istaći da propisivanje zaštite prava na slobodu kretanja članom 8 Zakona o strancima Bosne i Hercegovine je gledano sa aspekta krajnjeg cilja nedorečeno, a samim tim i neefikasno. Naime, pomenutom materijalnom odredbom, garantuje se pravo stranaca da u skladu sa zakonskim propisima uđu i borave na teritoriji Bosne i Hercegovine i ujedno propisuje mogućnost ograničenja tog prava. Međutim, ono što nedostaje jeste prekršajna ili krivična odredba kojom se propisuje sankcionisanje za onog ko ovo pravo nezakonito ugrozi. Dakle, propisivanjem materijalne odredbe kojom se garantuje neko pravo, u ovom slučaju pravo stranaca da legalno uđu i borave na teritoriji Bosne i Hercegovine, nije ispraćeno adekvatnom sankcionišućom odredbom prema onima koji ga krše. U tom smislu ovo predstavlja još jedan argument za propisivanje zasebnog prekršaja i/ili krivičnog djela kojim se direktno štiti sloboda kretanja.

3.4. Odsustvo odredaba kojima se propisuju principi na kojima bi trebalo da bude zasnovano naređivanje posebnih vanrednih zaštitnih mjera protiv zaraznih bolesti

Kada su u pitanju zakoni koji daju mogućnost organima vlasti da nametnu restriktivne mjere, sa ciljem zaštite javnog zdravlja i spašavanja života ljudi od zaraznih bolesti, ono što se međunarodnim standardima u zaštiti ljudskih prava od država traži u ovakvim situacijama jeste da prilikom uvođenja ovakvih mjera uspostave ravnotežu između potrebe zaštite zdravlja s jedne strane i poštovanja, odnosno zaštite ljudskih prava, sa druge strane. Dakle, međunarodni dokumenti koji se tiču zaštite ljudskih prava dozvoljavaju ograničavanje, odnosno odstupanje između ostalog i prava na slobodu kretanja u slučajevima predviđenim zakonom, a jedan od tih slučajeva jeste i zaštita javnog zdravlja. Međutim, ovim dokumentima su propisani strogi kriterijumi kada, kako i u kojoj mjeri određena prava mogu da budu ograničena. S tim u vezi, da bi restriktivne mjere bile u skladu sa opšteprihvaćenim standardima ljudskih prava, one moraju da budu:

- a) propisane zakonom;
- b) neophodne u demokratskom društvu;
- c) zasnovane na čvrstim naučnim dokazima;
- č) podložne preispitivanju;
- ć) vremenski ograničene;
- d) proporcionalne cilju koji teže da postignu.

Kada je u pitanju Bosna i Hercegovina, a što je pokazao period krize sa COVID-19 pandemijom postoji loša zakonska regulative koja ne reguliše pitanje uvođenja ovih mjera na jasan i precizan način, s jedne strane. Dok sa druge strane, u ovim zakonima postoji odsustvo odredbi koje bi organe izvršne vlasti uslovno rečeno primorale da vode računa o principima neophodnosti u demokratskom društvu, preispitivanju odluka, proporcionalnosti, vremenskog ograničenja i sl., prilikom uvođenja ovakvih mjera. Ovdje treba naglasiti da je i Ustavni sud Bosne i Hercegovine zauzeo stav da odredbe zakona koje regulišu pitanje uvođenja vanrednih zaštitnih mjera (a prije svega mjere ograničenja i zabrane kretanja, prim. aut.) „nisu dovoljno precizne u smislu vrste mjera, ograničenja njihovog trajanja, obaveze kontinuiranog preispitivanja i posljedica koje nepridržavanje tih mjera može imati, što može voditi proizvoljnosti prilikom njihovog određivanja”.¹¹⁶

Shodno navedenom, predlažemo da se izvrši dopuna zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti u Bosni i Hercegovini na način da se nakon odredaba ovih zakona u kojima se opisuju situacije u kojima se izriču vanredne zaštitne mjere, kao i u kojima se

¹¹⁶ Išerić, H. (2020) *Koronavirus u pravnom poretku BiH: kratka dijagnoza bolesti*. Sveske za javno pravo, br. 39, god. 11, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, str. 23.

navode vidovi ovih zaštitnih mjera, doda novi član koji će sadržati naprijed navedene principe, kao i obavezu preispitivanja odluke o vanrednim zaštitnim mjerama. Shodno navedenom, nakon člana 54 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti Federacije Bosne i Hercegovine,¹¹⁷ člana 43 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti Republike Srpske,¹¹⁸ odnosno istog člana Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti Brčko distrikta Bosne i Hercegovine¹¹⁹ treba dodati novi član koji će biti označen istim rednim brojem uz slovnu oznaku „a” sa sljedećom sadržinom:

„1) Mjere iz prethodnog člana (navesti tačan broj člana) ovog zakona moraju biti:
a) opravdane i zasnovane na čvrstim naučnim dokazima;
b) proporcionalne cilju koji teže da postignu;
c) vremenski ograničene.
2) Organ ovlašćen za donošenje mjera iz prethodnog člana (navesti tačan broj člana) ovog zakona dužan je da vrši konstantno preispitivanje njihove opravdanosti za svo vreme njihovog trajanja.”

Uvođenje člana predložene sadržine ima za cilj da spriječi proizvoljno uvođenje ovih mjera, a između ostalih i mjere ograničenje kretanja, kao i njihovo uvođenje u neodređenom trajanju. Takođe, stavom 2 nameće se obaveza stalnog preispitivanja opravdanosti uvođenja ovih mjera. Na ovaj način bi se u nekim budućim situacijama poput krize sa COVID-19 organi koji uvode ove mjere usmjerili u smislu poštovanja principa koje propagiraju evropski standardi kada je u pitanju ograničenje ljudskih prava.

3.5. Nepostupanje nadležnih organa Bosne i Hercegovine u slučaju molbe osuđenog kome je u inostranstvu izrečena mjera bezbjednosti obavezno psihijatrijsko liječenje i čuvanje u zdravstvenoj ustanovi da istu odsluži u svojoj državi

Kao što je to već istaknuto u ovom izvještaju članom 2 Protokola 4 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama u stavu 2 propisano je da je: „...svako slobodan da napsuti bilo koju zemlju, uključujući i spostvenu”. Stavom 3 propisano je da se: „...nikakva ograničenja ne mogu postaviti u odnosu na vršenje ovih prava sem onih koja su u skladu sa zakonom i koja su neophodna u demokratskom društvu i interesu državne ili javne bezbjednosti, radi očuvanja javnog poretka, za sprečavanje kriminala, za zaštitu zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih”. Pored ovoga članom 3 Protokola 4 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama u stavu 2 propisano je da: „Niko ne može biti lišen prava da uđe na teritoriju države čiji je državljanin.” Ove odredbe su važne za razumijevanje institucionalnog kršenja prava na slobodu kretanja državljanina Bosne i Hercegovine, u konkretnom slučaju prava da uđe na teritoriju čiji je državljanin, a koji je zbog izvršenog krivičnog djela nasilje u porodici osuđen u Republici Srbiji i prema kome je izrečena mjera bezbjednosti obaveznog psihijatrijskog liječenja i čuvanja u zdravstvenoj ustanovi. Radi se o slučaju koji je od strane koautora rada dr Dragana Obradovića i Stevana Karaća

¹¹⁷ Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH”, broj 29/05).

¹¹⁸ Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 14/10).

¹¹⁹ Zakon o zaštiti stanovništva od zarazne bolesti Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. Preuzeto dana 04.04.2022. godine sa sajta <https://skupstinabd.ba/3-zakon/ba/Zakon%20o%20zas--titi%20stanovnistva%20od%20zaraznih%20bolesti/01B41-20%20Zakon%20o%20zas--titi%20stanovnistva%20od%20zaraznih%20bolesti.pdf>.

prezentovan na konferenciji „*Stanje ljudskih prava u Bosni i Hercegovini*” koja je u okviru projekta „*Doprinos akademske zajednice u zaštiti ljudskih prava u Bosni i Hercegovini*” održana 20. maja 2022. godine u Sarajevu.¹²⁰ Naime, u pomenutom slučaju lice koje je državljanin Bosne i Hercegovine je zbog krivičnog djela nasilje u porodici koje je u stanju neuračunljivosti počinjeno na teritoriji Republike Srbije 2008. godine, od strane Opštinskog suda u Valjevu, osuđen 2009. godine i izrečena mu je mjera bezbjednosti obaveznog psihijatrijskog liječenja i čuvanja u zdravstvenoj ustanovi. Osuđeno lice je 2011. godine Osnovnom sudu u Valjevu uputilo molbu za premještaj izvršenja navedne mjere bezbjednosti iz Republike Srbije u Bosnu i Hercegovinu, čiji je državljanin. Rješenjem Osnovnog suda u Valjevu iz 2011. godine molba je usvojena, međutim ista do današnjeg dana nije izvršena i osuđeni nije premješten na izvršenje mjere bezbjednosti u odgovarajuću ustanovu u Bosni i Hercegovini. Povodom molbe za transfer osuđenog radi izvršenja navedene mjere bezbjednosti pred Kantonalnim sudom u Bihacu je pokrenut postupak pruzimanja izvršenja date mjere bezbjednosti koja je izrečena rješenjem Opštinskog suda u Valjevu. Prethodno pitanje koje je potrebno utvrditi, da bi Kantonalni sud u Bihacu donio odluku po molbi, jeste preispitivanje potrebe za daljim zadržavanjem osuđenog lica u zdravstvenoj ustanovi. Osnovni sud u Valjevu je izvršio preispitivanje i ostavio na snazi izrečenu mjeru bezbjednosti rješenjem iz 2015. godine. Takođe, nakon ovog rješenja u nekoliko navrata je vršio preispitivanje potrebe za daljim postojanjem ove mjere bezbjednosti, i donosio rješenja kojim je istu ostavio na snazi. U jednom od tih rješenja je navedeno da je sud preko Ministarstva pravde Republike Srbije zatražio obavještenje da li je odlučeno o osnovanosti molbe osuđenog za transfer u Bosnu i Hercegovinu na dalje izvršenje izrečene mjere i da je 2017. godine zaprimljen odgovor da Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine nije obavijestilo da li je nadležni organ Bosne i Hercegovine odlučio o molbi osuđenog za transfer. Takođe, Kantonalni sud u Bihacu je dopisom iz 2017. godine za preuzimanje izvršenja izrečene mjere bezbjednosti u datom slučaju obavijestio ovaj sud da postoji problem smještaja osoba kojima je izrečena ovakva mjera bezbjednosti, te da su se u više navrata obraćali Federalnom ministarstvu pravde Bosne i Hercegovine da ih obavijeste da li postoji adekvatna medicinska ustanova ali da povratnu informaciju nisu dobili. Od ovog perioda pa sve do današnjeg dana nikakav novi odgovor od strane Kantonalnog suda u Bihacu niti od Ministarstva pravde Bosne i Hercegovine, u pogledu toga da li je nadležni organ Bosne i Hercegovine odlučio o molbi osuđenog za transfer, nije pristigao na adresu Osnovnog suda u Valjevu, a osuđeni se i dalje nalazi na teritoriji Republike Srbije u specijalnoj bolnici za psihijatrijske bolesti. Dakle, od momenta podnošenja molbe za premještaj izvršenja mjere bezbjednosti obaveznog psihijatrijskog liječenja i čuvanja u zdravstvenoj ustanovi u državu čiji je osuđeni državljanin u datom slučaju je proteklo više od 10 godina.

Napominjemo da su u datom slučaju ispunjeni uslovi iz člana 2 Ugovora između Republike Srbije i Bosne i Hercegovine o međusobnom izvršavanju sudskih odluka u krivičnim stvarima.¹²¹ Osuđeni je državljanin Bosne i Hercegovine, sudska odluka kojom je prema osuđenom izrečena mjera bezbjednosti je pravnosnažna i djelo na kome se

¹²⁰ Dragan Obradović, sudija Višeg suda u Valjevu i Stevan Karać, zamjenik osnovnog javnog tužioca u Mionici, prezentovali su rad pod naslovom „Osobe sa mentalnim smetnjama u krivičnim postupcima i ograničenja pojedinih prava u Bosni i Hercegovini – studija slučaja”, koji će biti objavljen u naučnom časopisu „Arhiv za pravne i društvene nauke” Pravnog fakulteta u Lukavici, PIM Univerziteta Banja Luka tokom tekuće godine. Dijelovi neobjavljenog rada su korišteni za pisanje ovog izvještaja uz saglasnost autora.

¹²¹ Zakon o ratifikaciji ugovora između Srbije i Crne Gore i Bosne i Hercegovine o međusobnom izvršavanju odluka u krivičnim stvarima („Sl. list SCG – Međunarodni ugovori”, br. 6/2005 i „Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori”, br. 13/2010 – dr. zakon).

zasniva pravnosnažna sudska odluka je krivično djelo prema pravu obje države ugovornice (krivično djelo nasilje u porodici iz člana 194 Krivičnog zakonika Republike Srbije i krivično djelo nasilje u porodici iz člana 222 Krivičnog zakona Federacije Bosne i Hercegovine). Pored ovoga, treba istaći da važeći propis o izvršenju krivičnih sankcija Bosne i Hercegovine¹²² propisuju izvršenje mjera sigurnosti među kojima je i obavezno psihijatrijsko liječenje, a Federacija Bosne i Hercegovine u svom propisu o izvršenju krivičnih sankcija¹²³ propisuju izvršenje mjera sigurnosti među kojima je i obavezno psihijatrijsko liječenje i čuvanje u zdravstvenoj ustanovi koja se mjera izvršava u posebnoj zdravstvenoj ustanovi osnovanoj samo za tu svrhu ili u posebnom odjeljenju zdravstvene ustanove, koja ustanova se osniva i ukida federalnim zakonom.

Naprijed pomenuti autori su u predstavljanju ovog slučaja ukazali na neutemeljenost navoda Kantonalnog suda u Bihaću, u pogledu postojanja problema smještaja osoba prema kojima je izrečena ovakva mjera bezbjednosti, te da nisu dobili nikakve povratne informacije od strane Federalnog ministarstva pravde da li postoji adekvatna medicinska ustanova za smještaj ovakvih lica. U prilog svojoj tvrdnji, kao i u prilog tvrdnji da je u datom slučaju počinjeno kršenje prava na slobodu kretanja (pravo lica da uđe u sopstvenu državu) autori su istakli činjenicu da prema zvanično dostupnim javnim podacima u Bosni i Hercegovini postoji adekvatna ustanova za smještaj osuđenih lica prema kojima je izrečena mjera bezbjednosti obavezno liječenje i čuvanje u zdravstvenoj ustanovi. Radi se o Zavodu za forenzičku psihijatriju Sokolac, koja predstavlja prvu ustanovu ovog tipa na prostoru Bosne i Hercegovine u kojoj je osiguran tretman za osobe iz cijele zemlje kojima su u krivičnom postupku izrečene mjere bezbjednosti. Autori su takođe istakli da se ova ustanova nalazi u sistemu zdravstvenih ustanova Republike Srpske, ali da služi svim pacijentima pod jednakim uslovima iz Bosne i Hercegovine, kojima je ova vrsta zdravstvenog zbrinjavanja neophodna, što garantuje potpisani sporazum između Savjeta ministara Bosne i Hercegovine, Republike Srpske, Federacije Bosne i Hercegovine i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. Autori su takođe istakli da je ova ustanova prve pacijente, koji su u trenutku izvršenja krivičnog djela bili u stanju smanjene uračunljivosti ili pod uticajem bilo kakvih opijata i kojima je stručna pomoć neophodna, primila 2016. godine. Shodno navedenom, u svom predstavljaju koautorskog rada, na pomenutoj konferenciji, autori su istakli da iako je moguće prihvatiti izgovor Kantonalnog suda u Bihaću da nije postojala odgovarajuća ustanova u kojoj bi se moglo nastaviti izvršenje izrečene mjere bezbjednosti u Bosni i Hercegovini, isti ne stoji od decembra mjeseca 2016. godine od kada su prvi pacijenti primljeni u naprijed navedeni Zavod. Shodno svemu navedenom, zaključujemo da je nepostupanjem po rješenju Opštinskog suda u Valjevu, kojim je osuđenom dozvoljen transfer u Bosnu i Hercegovinu radi izvršenja mjere bezbjednosti obaveznog psihijatskog liječenja i čuvanja u zdravstvenoj ustanovi počinjeno kršenje prava ovog lica na slobodu kretanja, u smislu prava da uđe u sopstvenu državu. Naime, period od više od 10 godina je više nego dovoljno dug period u kome su nadležni organi Bosne i Hercegovine mogli da iznađu rješenje za smještaj osuđenog, koji je državljanin ove zemlje, posebno ako se uzme u obzir činjenica da je decembra mjeseca 2016. godine počela sa radom institucija takvog tipa na prostoru Bosne i Hercegovine.

¹²² Zakon Bosne i Hercegovine o izvršenju krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera, prečišćen tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine”, br. 12/10), čl. 209.

¹²³ Zakon o izvršenju krivičnih sankcija u Federaciji BiH Integralni tekst („Sl. novine Federacije BiH”, br. 44/1998, 42/1999 – ispr., 12/2009 i 42/2011), čl. 167 i 168.

4. ANALIZA PERCEPCIJE LJUDSKIH PRAVA U BIH IZ OBLASTI SLOBODE IZRAŽAVANJA I INFORMISANJA, SLOBODE MIRNOG OKUPLJANJA I UDRUŽIVANJA I SLOBODE KRETANJA IZ PERSPEKTIVE AKADEMSKE ZAJEDNICE I PREDSTAVNIKA ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA

Upitnik koji je kreiran za potrebe ovog istraživanja onlajn putem popunilo je 25 predstavnika akademske zajednice i organizacija civilnog društva iz Bosne i Hercegovine. Od tog broja 9 ispitanika (36%) pripada akademskoj zajednici, 11 (44%) pripada civilnom sektoru, dok 5 (20%) pripada i akademskoj zajednici i civilnom sektoru. Od ovog broja 15 (60%) ispitanika je kao prostorni okvir svog djelovanja označilo čitavu teritoriju Bosne i Hercegovine, 2 (8%) je označilo područje Republike Srpske, 6 (24%) područje Kantona/Opština, 1 (4%) lokalnu zajednicu Banja Luka i 1 (4%) ispitanik je označio Bosnu i Hercegovinu i međunarodni prostor, kao područje svog djelovanja.

Na pitanje u kome se od ispitanika tražilo da na skali od 1 do 10 ocijene u kojoj je mjeri po njihovom mišljenju u Bosni i Hercegovini omogućeno neometano uživanje prava na slobodu mišljenja i izražavanja (pri čemu je 1 – „uopšte nije moguće”, a 10 – „u potpunosti je omogućeno”) ispitanici su dali sljedeće odgovore:

Ponuđene opcije	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Ukupno
Broj ispitanika	0	3	0	1	7	1	8	4	1	0	25
Procenat	0%	12%	0%	4%	28%	4%	32%	16%	4%	0%	100%

Na osnovu datih odgovora na ovo pitanje možemo zaključiti da se 56% ispitanika opredijelilo za opcije od 6-9 na ponuđenoj skali koje znače da smatraju da je ostvarenje ovog prava omogućeno u određenom obimu, dok je 28% odabralo opciju 5 koja u odnosu na ponuđenu skalu znači da niti je u potpunosti omogućeno, niti je u potpunosti onemogućeno. Takođe, 16% se opredijelilo za opcije 2 i 4 koje su na ponuđenoj skali bliže vrijednosti koja označava da je ostvarenje ovog prava onemogućeno. Pored ovoga, možemo konstatovati da nije bilo ispitanika koji su se opredijelili za opciju 1 (uopšte nije omogućeno), odnosno za opciju 10 (u potpunosti je omogućeno).

Na pitanje gdje se od ispitanika tražilo da se izjasne o pitanju toga da li, prema njihovom mišljenju, odredbe zakona iz oblasti javnog reda i mira imaju ograničavajući efekat na ostvarenje prava na slobodu mišljenja i izražavanja u Bosni i Hercegovini, ispitanici su odgovorili na sljedeći način:

Ponuđene opcije	Da	Ne	Nisam siguran	Ne znam	Ukupno
Broj ispitanika	9	4	11	1	26
Procenat	36%	16%	44%	4%	100%

Na osnovu datih odgovora možemo zaključiti da nešto više od 1/3 ukupnog broja ispitanika smatra da odredbe zakona iz oblasti javnog reda i mira imaju ograničavajući efekat na ostvarenje prava na slobodu mišljenja i izražavanja u Bosni i Hercegovini, dok skoro 1/2 od ukupnog broja ispitanika nije sigurna u smislu odgovora na ovo pitanje. Takođe, 16% ispitanika se izjasnilo da smatra da naprijed navedene odredbe nemaju ograničavajući efekat na ostvarenje pomenutog prava.

Od ispitanika koji su na prethodno pitanje odgovorili pozitivno, traženo je da navedu odredbe zakona iz oblasti javnog reda i mira u Bosni i Hercegovini, koje po njihovom mišljenju imaju ograničavajući karakter na ostvarenje prava na slobodu mišljenja i izražavanja. Na ovo pitanje je odgovorilo 8 (32%) ispitanika. Od tog broja troje ispitanika je kao problem navelo da samo zakonodavstvo iz oblasti javnog reda i mira nije problem, već da je problem to što je zakonom omogućeno jedinicama lokalne samouprave da

svojim odlukama „zabrane” iznošenje javnog mišljenja o lokalnoj vlasti putem lokalnih medija ili društvenih mreža. Uz to je navedeno da su iste neprecizno definisane. Iz datih odgovora se može zaključiti da se komentari ova tri ispitanika odnose na lokalne zajednice Unsko-sanskog kantona. Jedan ispitanik je istakao da problem ne predstavljaju odredbe već njihova selektivna, odnosno „diskriminatorna” primjena od strane ovlašćenih lica. Jedan ispitanik je naveo da su to, prije svega, odredbe koje se tiču sankcionisanja za širenje tzv. lažnih vijesti. Tri preostala odgovora su se odnosila na oblast javnih/mirnih okupljanja, što ne spada u prekršajnu oblast javnog reda i mira.

Na pitanje u kome se tražilo od ispitanika da se izjasne o pitanju toga da li, po njihovom mišljenju, odredbe krivičnog zakonodavstva u Bosni i Hercegovini imaju ograničavajući efekat na ostvarenje prava na slobodu mišljenja i izražavanja, ispitanici su odgovorili na sljedeći način:

Ponuđene opcije	Da	Ne	Nisam siguran	Ne znam	Ukupno
Broj ispitanika	2	11	9	3	25
Procenat	8%	44%	36%	12%	100%

Na osnovu datih odgovora možemo zaključiti da skoro 1/2 ukupnog broja ispitanika smatra da odredbe krivičnog zakonodavstva u Bosni i Hercegovini nemaju ograničavajući efekat na ostvarenje prava na slobodu mišljenja i izražavanja, dok nešto više od 1/3 od ukupnog broja ispitanika nije sigurna u smislu odgovora na ovo pitanje. Takođe, 8% ispitanika se izjasnilo da smatra da naprijed navedene odredbe imaju ograničavajući efekat na ostvarenje pomenutog prava, dok se 12% izjasnilo da ne zna da odgovori na ovog pitanje.

Od ispitanika koji su na prethodno pitanje odgovorili pozitivno, traženo je da navedu odredbe iz oblasti krivičnog zakonodavstva u Bosni i Hercegovini, koje po njihovom mišljenju imaju ograničavajući karakter na ostvarenje prava na slobodu mišljenja i izražavanja. Na ovo pitanje je odgovorilo svega 2 (8%) ispitanika, a njihovi odgovori se nisu odnosili na odredbe krivičnog zakonodavstva već zakonodavstva o zaštiti od klevete.

Na pitanje u kome se od ispitanika tražilo da se izjasne o pitanju toga da li je, prema njihovom mišljenju, u Bosni i Hercegovini obezbijeđena adekvatna zaštita građana, branitelja ljudskih prava i novinara od eventualnih negativnih posljedica zbog javno izraženog stava, mišljenja, objavljenog teksta ili vijesti, ispitanici su odgovorili na sljedeći način:

Ponuđene opcije	Da	Ne	Nisam siguran	Ne znam	Ukupno
Broj ispitanika	0	13	10	2	25
Procenat	0%	52%	40%	8%	100

Na osnovu datih odgovora možemo zaključiti da nešto više od 1/2 ukupnog broja ispitanika smatra da u Bosni i Hercegovini ne postoji adekvatna zaštita građana, branitelja ljudskih prava i novinara od eventualnih negativnih posljedica zbog javnog izražavanja, dok nešto manje od 1/2 ukupnog broja ispitanika nije sigurna u smislu odgovora na ovo pitanje, odnosno nije u stanju da odgovori na isto. Takođe, možemo konstatovati da nije bilo ispitanika koji su se izjasnili pozitivno o ovom pitanju.

Od ispitanika koji su na prethodno pitanje dali negativan odgovor, traženo je da navedu razloge zbog koji smatraju da ne postoji adekvatna zaštita ovih kategorija od mogućih negativnih posljedica zbog javno izraženog stava, mišljenja, objavljenog teksta ili vijesti. Na ovo pitanje je odgovorilo 11 (44%) ispitanika. Pet ispitanika je u svojim odgovorima istaklo problem neprocesuiranja prijetnji i napada na novinare. Tri ispitanika su u svojim odgovorima istakli problem zastupljenosti korupcije. Tri ispitanika su istakli problem „indirektnog” vršenja pritiska, odnosno zastrašivanja.

Na pitanje u kome se od ispitanika tražilo da na skali od 1 do 10 ocijene u kojoj je mjeri po njihovom mišljenju u Bosni i Hercegovini omogućeno neometano uživanje prava na slobodu mirnog okupljanja (pri čemu je 1 – „uopšte nije moguće”, a 10 – „u potpunosti je omogućeno”) ispitanici su dali sljedeće odgovore:

Ponuđene opcije	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Ukupno
Broj ispitanika	0	2	3	2	3	2	8	2	3	0	25
Procenat	0%	8%	12%	8%	12%	8%	32%	8%	12%	0,00	100%

Na osnovu datih odgovora na ovo pitanje možemo zaključiti da se 60% ispitanika opredijelilo za opcije od 6-9 na ponuđenoj skali koje znače da smatraju da je ostvarenje ovog prava omogućeno u određenom obimu, dok je 12% odabralo opciju 5 koja u odnosu na ponuđenu skalu znači da niti je u potpunosti omogućeno, niti je u potpunosti onemogućeno. Takođe, 28% se opredijelilo za opcije 2 i 4 koje su na ponuđenoj skali bliže vrijednosti koja označava da je ostvarenje ovog prava onemogućeno. Pored ovoga, možemo konstatovati da nije bilo ispitanika koji su se opredijelili za opciju 1 (uopšte nije omogućeno), odnosno za opciju 10 (u potpunosti je omogućeno).

Od ispitanika je traženo da navedu, ukoliko im je poznato, koje odredbe zakona iz oblasti javnog/mirnog okupljanja u Bosni i Hercegovini smatraju ograničavajućim kada je u pitanju ostvarenje ovog prava. Na ovo pitanje je odgovorilo 7 (28%) ispitanika. Četiri ispitanika su naveli problem suviše strogih birokratskih procedura u smislu najavljanja okupljanja i velikih obaveza koje se nameću organizatorima okupljanja. Dva ispitanika su navela problem neadekvatne primjene postojećih odredbi. Jedan ispitanik je naveo problem zloupotrebe epidemioloških mjera za onemogućavanje organizovanja okupljanja.

Na pitanje u kome se tražilo da na skali od 1 do 10 ocijene u kojoj je mjeri po njihovom mišljenju u Bosni i Hercegovini omogućeno neometano uživanje prava na slobodu kretanja (pri čemu je 1 – „uopšte nije moguće”, a 10 – „u potpunosti je omogućeno”) ispitanici su dali sljedeće odgovore:

Ponuđene opcije	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Ukupno
Broj ispitanika	0	1	1	3	3	1	6	2	5	3	25
Procenat	0%	4%	4%	12%	12%	4%	24%	8%	20%	12%	100%

Na osnovu datih odgovora na ovo pitanje možemo zaključiti da se 68% ispitanika opredijelilo za opcije od 6-9 na ponuđenoj skali koje znače da smatraju da je ostvarenje ovog prava omogućeno u određenom obimu, dok je 12% odabralo opciju 10, što znači da smatraju da je ostvarenje ovog prava u potpunosti omogućeno. Takođe, 12% ispitanika se opredijelilo za opciju 5 koja u odnosu na ponuđenu skalu znači da niti je u potpunosti omogućeno, niti je u potpunosti onemogućeno. Takođe, 20% se opredijelilo za opcije 2 i 4 koje su na ponuđenoj skali bliže vrijednosti koja označava da je ostvarenje ovog prava više onemogućeno, nego što je omogućeno. Pored ovoga, možemo konstatovati da nije bilo ispitanika koji su se opredijelili za opciju 1 (uopšte nije omogućeno).

Od ispitanika koji smatraju da u domaćem pravnom okviru Bosne i Hercegovine postoje zakonske odredbe koje imaju ograničavajući efekat na ostvarenje prava na slobodu kretanja, traženo je da iste navedu. Na ovo pitanje je odgovor dao samo jedan ispitanik koji je naveo Zakon o prebivalištu i boravištu državljana Bosne i Hercegovine, Zakon o azilu u Bosni i Hercegovini, ali bez navođenja konkretnih odredbi.

Od ispitanika je traženo da, ukoliko im je poznato, navedu situacije u kojima je od strane organa vlasti pojedincima ili grupama u Bosni i Hercegovini ograničeno ili uskraćeno pravo na slobodu kretanja. Na ovo pitanje je dalo odgovor 3 (12%) ispitanika. Jedan ispitanik je istako da je to situacija sa povratnicima, odnosno izbjeglicama i

migrantima. Dva ispitanika su istakla problem onemogućavanja održavanja okupljanja na određenim mjestima.

Kod pitanja u kome se tražilo da na skali od 1 do 5 ocijene postupanje Institucije ombudsmana/ombudsmena za ljudska prava u Bosni i Hercegovini u zaštiti prava na slobodu mišljenja i izražavanja (pri čemu je 1 – „nezadovoljavajuće”, a 5 – „zadovoljavajuće”) ispitanici su dali sljedeće odgovore:

Ponuđene opcije	1	2	3	4	5	Ukupno
Broj ispitanika	4	5	10	5	1	25
Procenat	16%	20%	40%	20%	4%	100%

Na osnovu datih odgovora možemo zaključiti da je 40% ukupnog broja ispitanika ocijenilo postupanje Institucije ombudsmana/ombudsmena za ljudska prava u Bosni i Hercegovini, o pitanju zaštite ovog prava srednjom ocjenom (niti nezadovoljavajuće, niti zadovoljavajuće), 20% je ocijenilo ocjenom 4 (više zadovoljavajuće nego nezadovoljavajuće). Isti procenat se opredijelio za ocjenu 2 (više nezadovoljavajuće nego zadovoljavajuće). Takođe, 16% ispitanika se opredijelilo za ocjenu 1 (nezadovoljavajuće), dok se 4% opredijelilo za ocjenu 5 (zadovoljavajuće).

Kod pitanja u kome se tražilo da na skali od 1 do 5 ocijene postupanje Institucije ombudsmana/ombudsmena za ljudska prava u Bosni i Hercegovini u zaštiti prava na slobodu mirnog okupljanja (pri čemu je 1 – „nezadovoljavajuće”, a 5 – „zadovoljavajuće”) ispitanici su dali sljedeće odgovore:

Ponuđene opcije	1	2	3	4	5	Ukupno
Broj ispitanika	3	7	7	7	1	25
Procenat	12%	28%	28%	28%	4%	100%

Na osnovu datih odgovora možemo zaključiti da je 28% ukupnog broja ispitanika ocijenilo postupanje Institucije ombudsmana/ombudsmena za ljudska prava u Bosni i Hercegovini, o pitanju zaštite ovog prava srednjom ocjenom (niti nezadovoljavajuće, niti zadovoljavajuće), dok se isti procenat opredijelio za ocjenu 4 (više zadovoljavajuće nego nezadovoljavajuće), odnosno ocjenu 2 (više nezadovoljavajuće nego zadovoljavajuće). Takođe, 12% ispitanika se opredijelilo za ocjenu 1 (nezadovoljavajuće), dok se 4% opredijelilo za ocjenu 5 (zadovoljavajuće).

Kod pitanja u kome se tražilo da na skali od 1 do 5 ocijene postupanje Institucije ombudsmana/ombudsmena za ljudska prava u Bosni i Hercegovini u zaštiti prava na slobodu kretanja (pri čemu je 1 – „nezadovoljavajuće”, a 5 – „zadovoljavajuće”) ispitanici su dali sljedeće odgovore:

Ponuđene opcije	1	2	3	4	5	Ukupno
Broj ispitanika	3	5	9	7	1	25
Procenat	12%	20%	36%	28%	4%	100%

Na osnovu datih odgovora možemo zaključiti da je 36% ukupnog broja ispitanika ocijenilo postupanje Institucije ombudsmana/ombudsmena za ljudska prava u Bosni i Hercegovini, o pitanju zaštite ovog prava srednjom ocjenom (niti nezadovoljavajuće, niti zadovoljavajuće), dok se 28% ispitanika opredijelilo za ocjenu 4 (više zadovoljavajuće nego nezadovoljavajuće), a 20% za ocjenu 2 (više nezadovoljavajuće nego zadovoljavajuće). Takođe, 12% ispitanika se opredijelilo za ocjenu 1 (nezadovoljavajuće), dok se 4% opredijelilo za ocjenu 5 (zadovoljavajuće).

U pitanju otvorenog tipa u kome se od ispitanika tražilo da ukoliko smatraju da postoje neke problemske situacije vezano za postupanja organa vlasti u Bosni i Hercegovini u pogledu zaštite prava na slobodu mišljenja i izražavanja, slobodu mirnog okupljanja i

Urađeno u sklopu projekta:

Doprinos akademske zajednice zaštiti ljudskih prava u Bosni i Hercegovini

slobodu kretanja, a da iste nisu obuhvaćene odgovorima na prethodna pitanja, da iste navedu, odgovore je dalo 4 (16%) ispitanika. Jedan ispitanik je istakao proteste neformalne grupe „Pravda za Davida” u Banjoj Luci. Jedan ispitanik je istakao problem sporosti pravosuđa Bosne i Hercegovine. Jedan ispitanik je istakao problem pravne nesigurnosti zbog različitih praksi primjene zakona od kantona do kantona, odnosno entiteta do entiteta. Dva ispitanika su istakla problem (ne)zavisnosti i pasivnosti institucija koje su nadležne za zaštitu ljudskih prava.

ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Uzevši u obzir kvalitativnu analizu pravnog okvira Bosne i Hercegovine koji se odnosi na tri naprijed navedena ljudska prava možemo zaključiti da u domaćem zakonodavstvu postoje odredbe koje su u direktnoj suprotnosti sa Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, odnosno koje imaju ograničavajući efekat na ostvarenje neometanog uživanja ovih prava, kao i odredbe koje mogu biti zloupotrijebljene u smislu ograničavanja istih.

Kada je u pitanju pravo na slobodu mišljenja i izražavanja, radi se prije svega o odredbama prekršajno-pravne oblasti javni red i mir. Naime, na nivou Federacije Bosne i Hercegovine u kantonalnim zakonima o javnom redu i miru postoje odredbe kojima se predviđa sankcionisanje za omalovažavanje ili vrijeđanje državnih tijela, preduzeća, odnosno drugih pravnih lica koja vrše javna ovlašćenja, iako prema odredbama Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda ovo pravo može biti ograničeno samo zbog ugrožavanja ugleda drugih (fizičkih) lica, a ne i pravnih. Zatim, odredbe ove prekršajno-pravne oblasti na nivou Federacije Bosne i Hercegovine, kao i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine sadrže suviše neprecizne formulacije prekršaja za iznošenje i širenje tzv. lažnih vijesti, koje daju veliki prostor za ekstenzivno tumačenje istih i proširivanje zone kažnjivosti čime se u velikom obimu ugrožava sloboda mišljenja i izražavanja. Na nivou entiteta Republike Srpske, u ovoj prekršajno-pravnoj oblasti, problem predstavlja preširoko određenje definicije javnog mjesta, čime je stvoren prostor za sankcionisanje lica za izjave ili mišljenja data u onlajn prostoru, što usljed nedostataka preciznih kriterijuma u smislu negativnih posljedica takvog ponašanja daje mogućnost za ugušivanje slobode govora na internetu primjenom prekršajnih sankcija. Takođe, kada je u pitanju ovaj entitet, neprecizno određenje bića pojedinih prekršaja poput „Svađa, vika i nepristojno ponašanje” i prekršaja „Vrijeđanje”, stvara prostor za široko tumačenje i primjenu ovih odredaba na uštrb slobode mišljenja i izražavanja. Pored ovoga, pojedine odredbe krivičnog zakonodavstva su u suprotnosti sa Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, odnosno mogu da posluže za ugušivanje slobode govora. Radi se o odredbi kojom je u krivičnom zakonodavstvu entiteta Republike Srpske predviđeno krivično sankcionisanje za povredu ugleda ovog entiteta, zatim o odredbama krivičnog zakonodavstva entiteta Federacije Bosne i Hercegovine i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine kojima je propisano krivično sankcionisanje za neovlašćeno posjedovanje radio ili televizijske stanice. U smislu zaštite ovog prava, kao poseban problem se ističe neusklađenost domaćeg krivičnog zakonodavstva sa međunarodnim standardima u smislu zaštite novinara od prijetnji, napada i pritisaka, kao i nepostojanje mehanizama koji će obezbijediti efikasnije sprovođenje istraga i procesuiranja krivičnih djela izvršenih na štetu novinara.

Kada je u pitanju pravo na slobodu mirnog okupljanja zakoni o javnim/mirnim okupljanjima na svim nivoima u Bosni i Hercegovini, izuzev Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, sadrže veliki broj odredaba koje imaju ograničavajući karakter na uživanje ovog prava. U smislu prekršajno-pravne oblasti javna/mirna okupljanja postoji čitav niz problematičnih odredbi poput:

- ograničavajućeg karaktera uvodnih odredbi zakona;
- svrstavanje u istu kategoriju javnih okupljanja koja imaju komercijalni karakter i javnih okupljanja radi zajedničkog izražavanja stavova ili interesa;
- nepoznavanja kategorije javnih okupljanja u pokretu ili propisivanje istih na ograničavajući način;
- nepoznavanja kategorije spontanih okupljanja ili propisivanje istih na način da se održavanje istih uslovljava prethodnim prijavljivanjem;

- sužavanja prostora na kome se mogu održavati spontana, odnosno neorganizovana mirna okupljanja;

- propisivanja prezahtjevne sadržine formulara za prijavljivanje mirnih okupljanja, odnosno odredaba koje imaju ograničavajući efekat na samo prijavljivanje mirnog okupljanja;

- propisivanja odredaba kojima je uspostavljen postupak odobravanja održavanja javnog okupljanja;

- diskriminatornog odnosa prema strancima u smislu organizovanja mirnih okupljanja;

- ograničavajućeg određivanja mjesta na kojima se mogu održavati mirna okupljanja;

- vremenskog ograničavanja trajanja/održavanja mirnih okupljanja;

- nametanja suvišnih obaveza organizatorima mirnih okupljanja, odnosno redarima na mirnim okupljanjima, kao i nametanja zahtjeva u smislu unutrašnjeg upravljanja mirnim okupljanjima;

- prestrogog definisanja razloga za zabranu mirnih okupljanja, kao i nepreciznog i prestrogog određivanja razloga za prekid, odnosno obustavu istih;

- odsustva pravnog lijeka za obustavljeno, odnosno spriječeno ili prekinuto mirno okupljanje;

- postojanja mogućnosti odlaganja obavještanja organizatora okupljanja o zabrani istog;

- neadekvatnih rokova za rješavanje po žalbi na rješenje o zabrani održavanja mirnog okupljanja i upitna djelotvornost pravnih lijekova koji se odnose na ovo pitanje;

- neadekvatne kaznene politike za prekršaje iz oblasti javna/mirna okupljanja;

- nepoznavanja principa proporcionalnosti prilikom primjene odredaba prekršajno-pravne oblasti javna/mirna okupljanja;

- odsustva odredbi koje se tiču statusa posmatrača i predstavnika medija na mirnom okupljanju;

- odsustva odredbi kojima se organima vlasti nameće obaveza izvještanja o primjeni odredaba prekršajno-pravne oblasti javna/mirna okupljanja.

Ovdje treba napomenuti da naprijed pobrojani nedostaci imaju za posljedicu i neadekvatno postupanje organa vlasti kada je u pitanju omogućavanje uživanja prava na slobodu mišljenja i izražavanja, odnosno do ugrožavanja prava na slobodu mirnog okupljanja u konkretnim slučajevima koji su identifikovani „*Studijom mapiranja institucionalnog kršenja ljudskih prava u Bosni i Hercegovini*”, koja je tokom protekle godine izrađena u sklopu projekta „*Doprinos akademske zajednice u zaštiti ljudskih prava u Bosni i Hercegovini*”.

Kada je u pitanju pravo na slobodu kretanja evidentno je odsustvo adekvatne prekršajno-pravne ali i krivično-pravne zaštite prava na slobu kretanja. Takođe, odsustvo jasnih kriterijuma za utvrđivanje situacije u kojoj strani državljanin koji ima namjeru da uđe u Bosnu i Hercegovinu predstavlja prijetnju po nacionalnu sigurnost zemlje, kao i koncentracija nadležnosti u istom organu vlasti u smislu označavanja određenog lica kao prijetnju nacionalnoj sigurnosti i donošenja rješenja o zabrani, odnosno odbijanju ulaska u Bosnu i Hercegovinu, predstavljaju odredbe koje daju ogroman prostor za ograničenje prava na slobodu kretanja koje se garantuje Zakonom o strancima Bosne i Hercegovine. Takođe, u domaćem pravnom okviru koji se tiče zaštite stanovništva od zaraznih bolesti ne postoje odredbe koje se tiču principa na kojima treba da bude zasnovana primjena tzv. vanrednih zaštitnih mjera, što stvara prostor prije svega za ograničavanje slobode kretanja, ali i drugih ljudskih prava. Naposljetku, možemo konstatovati da postoji problem nepostupanja nadležnih organa Bosne i Hercegovine u odnosu na molbu državljanina ove države koji se u inostranstvu nalazi na izdržavanju mjere bezbjednosti obavezno psihijatrijsko liječenje i čuvanje u zdravstvenoj ustanovi, a koja mu je izrečena od strane

suda druge države, da mu se dozvoli povratak u Bosnu i Hercegovinu i izdržavanje iste na teritoriji svoje matične države, čime je počinjeno kršenje njegovog prava na slobodu kretanja u smislu povratka u svoju državu.

Sumirajući rezultate istraživanja koje je sprovedeno putem anonimnog anketnog upinika za potrebe izrade ovog izvještaja zaključujemo da nešto manje od 1/3 ispitanika smatra da je ostvarenje prava na slobodu mišljenja i izražavanja u Bosni i Hercegovini niti u potpunosti onemogućeno, niti u potpunosti omogućeno. Oko 1/2 ispitanika smatra da je ostvarenje ovog prava omogućeno u određenom obimu, dok 16% smatra da je ostvarenje ovog prava više onemogućeno, nego što je omogućeno.

Takođe, nešto više 1/3 ispitanika smatra da odredbe zakona iz oblasti javnog reda i mira u Bosni i Hercegovini imaju ograničavajući efekat na ostvarenje prava na slobodu mišljenja i izražavanja, 1/2 nije sigurna o ovom pitanju, dok 16% smatra da odredbe zakona o javnom redu i miru nemaju ograničavajući efekat na ostvarenje ovog prava. Takođe, od 36% ispitanika koji su istakli da smatraju da ove odredbe imaju ograničavajući efekat u smislu ostvarenja prava na slobodu mišljenja i izražavanja, samo 16% je navelo razloge takvog mišljenja, gdje su kao problemi istaknute činjenice da organi lokalne samouprave mogu odlukama da propisuju prekršaje za javno iznijeto mišljenje, problem prekršajnog određenja lažnih vijesti, i problem neadekvatne primjene važećeg zakonodavstva, dok preostalih 20% ispitanika nje navelo relevantne argumente za izjašnjenje mišljenja.

Većina ispitanika smatra da odredbe krivičnog zakonodavstva u Bosni i Hercegovini nemaju ograničavajući efekat na ostvarenje prava na slobodu mišljenja ili izražavanja, odnosno nije sigurno o ovom pitanju ili se nije izjasnilo u vezi ovog pitanja, dok je samo 8% istaklo da smatra da odredbe navedenog zakonodavstva imaju ograničavajući efekat na pomenuto pravo. Takođe, ovdje treba istaći da oni ispitanici koji su izrazili mišljenje da odredbe krivičnog zakonodavstva u Bosni i Hercegovini imaju ograničavajući efekat na naprijed pomenuto pravo, nisu bili u stanju da navedu odredbe za koje smatraju da imaju ovakav efekat.

Nešto više od 1/2 ukupnog broja ispitanika smatra da ne postoji adekvatna zaštita građana, branitelja ljudskih prava i novinara od eventualnih posljedica javno izraženog mišljenja ili stava, dok preostali ispitanici nisu sigurni o ovom pitanju ili nisu u stanju da odgovore na ovog pitanje. Takođe, nešto više od 40% onih koji su iskazali prethodno opisano mišljenje je i navelo razloge zbog kojih dijeli isto, i u tom pogledu su kao razlozi istaknuti: neprocesuiranje prijetnji i napada na novinare, zastupljenost korupcije i vršenje pritisaka, odnosno zastrašivanje istih.

Skoro 2/3 ispitanika smatra da je ostvarenje prava na slobodu mirnog okupljanja u Bosni i Hercegovini omogućeno u određenom obimu, dok 12% smatra da niti je u potpunosti onemogućeno, niti u potpunosti omogućeno. Takođe, nešto manje od 1/3 ispitanika smatra da je ostvarenje ovog prava više onemogućeno, nego što je omogućeno, isto toliki broj ispitanika je i bio u stanju da navede odredbe zakona o javnim/mirnim okupljanjima koje smatraju ograničavajućim i tu su kao problemi istaknute procedure prijavljivanja okupljanja, kao i neadekvatna primjena postojećih odredbi.

Dalje, 2/3 ispitanika smatra da je ostvarenje prava na slobodu kretanja u Bosni i Hercegovini omogućeno u određenom obimu, dok nešto manje od 1/4 smatra da je ostvarenje ovog prava više onemogućeno, nego što je omogućeno. Takođe, možemo zaključiti da najveći broj ispitanika nije bio u stanju da navede odredbe domaćeg zakonodavstva za koje smatra da imaju ograničavajući efekat na ostvarenje prava na slobodu kretanja. Pored ovoga veoma mali broj ispitanika, svega 12%, naveo je situacije u kojima je od strane organa vlasti pojedincima ili grupama u Bosni i Hercegovini ograničeno ili uskraćeno pravo na slobodu kretanja.

Kada je u pitanju ocjena postupanja Institucije ombudsmana/ombudsmena za ljudska prava u Bosni i Hercegovini o pitanju tri targetirana ljudska prava, najprije možemo zaključiti da je veoma mali broj ispitanika (svega 4%) ocijenio postupanje ove institucije zadovoljavajućom ocjenom, a od 12-16% je ocijenilo ocjenom nezadovoljavajuće. Takođe, od 20-28% ispitanika su ocijenili više nezadovoljavajućom, nego zadovoljavajućom ocjenom, dok se isti procenat opredijelio za ocjenu više zadovoljavajućom, nego nezadovoljavajućom. Naposljetku, od 38-40% ispitanika je ocijenilo postupanje ove institucije niti zadovoljavajućom, niti nezadovoljavajućom ocjenom.

Veoma mali broj ispitanika (svega 16%) je ukazao na određene problemske situacije o pitanju postupanja organa vlasti u Bosni i Hercegovini u pogledu zaštite tri odabrana ljudska prava.

Na osnovu analize rezultata istraživanja koje je sprovedeno putem anonimnog upitnika, te upoređivanja istih sa detektovanim stanjem o pitanju institucionalnog kršenja tri odabrana ljudska prava u Bosni i Hercegovini, možemo konstatovati da anketirani ispitanici u najvećoj mjeri nisu u potpunosti upoznati sa odredbama domaćeg zakonodavstva, te da nisu u stanju da navedu odredbe koje smatraju ograničavajućim u smislu uživanja nekog od tri odabrana ljudska prava. Iz odgovora koji su bili otvorenog tipa možemo zaključiti da je upitno i njihovo poznavanje odredaba Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, prakse Evropskog suda za ljudska prava, kao i prakse drugih relevantnih međunarodnih institucija o pitanju zaštite tri odabrana ljudska prava. Uzevši u obzir da se radilo o predstavnicima akademske zajednice i civilnog sektora, stiče se utisak da je jedan od mogućih uzroka pasivnosti ove dvije zajednice u pogledu adresiranja institucionalnog kršenja ljudskih prava u Bosni i Hercegovini i nedovoljno poznavanje međunarodnih standarda, kao i same prirode ovih prava. Takođe, iz prikazanih podataka možemo zaključiti da ispitanici nisu pokazali zadovoljstvo radom Institucije ombudsmana/ombudsmena za ljudska prava u Bosni i Hercegovini.

Shodno nalazima opisanim u izvještaju, kao i izvedenim zaključcima, iznosimo sljedeće preporuke:

I. Ministarstvu bezbjednosti Bosne i Hercegovine:

a) Izmijeniti i dopuniti Zakon o strancima na način da se uvede član kojim će se preciznije propisati kriterijumi na osnovu kojih se neko lice, tačnije stranac, označava prijetnjom po bezbjednost Bosne i Hercegovine (vidjeti smjernice date u okviru podnaslova 3.3. ovog Izvještaja);

b) Izmijeniti i dopuniti Zakon o strancima na način da se jasno razdvoje nadležnosti između organa vlasti koji označava određeno lice kao prijetnju po bezbjednost Bosne i Hercegovine i organa vlasti koji donosi odluku o odbijanju, odnosno zabrani ulaska uz preciznije određenje postupka donošenja ovakve odluke (vidjeti smjernice date u okviru podnaslova 3.3. ovog Izvještaja).

II. Federalnom ministarstvu unutrašnjih poslova:

a) Izmijeniti i dopuniti Krivični zakon Federacije Bosne i Hercegovine na način:

- 1) da se iz istog eliminiše stav 1 krivičnog djela Neovlašćeno posjedovanje ili ugrožavanje javnog reda putem radio ili televizijske stanice (član 363) i isti eventualno propiše prekršajnim zakonodavstvom na način kako je to opisano o okviru podnaslova 1.6. ovog Izvještaja. Takođe, naziv ovog krivičnog djela potrebno je izmijeniti tako da on bude više u skladu sa radnjom iz sadašnjeg stava 2 ovog člana ili eliminisati i stav 2, te iznošenje govora mržnje putem medija

- propisati kroz krivično djelo „Javno izazivanje i podsticanje mržnje”, kao što je to urađeno u Krivičnom zakonu Republike Srpske;
- 2) da se propiše posebno krivično djelo kojim se predviđa sankcionisanje za povredu slobode kretanja i nastanjivanja, a prema smjernicama datim u okviru podnaslova 3.2. ovog Izvještaja;
 - 3) da se novinarima obezbijedi veći nivo krivično-pravne zaštite od prijetnji i napada prema smjernicama datim u sklopu podnaslova 1.8.1. ovog Izvještaja.
- b) Uspostaviti efikasne mehanizme za sprovođenje istraga i procesuiranje krivičnih djela izvršenih na štetu novinara na području Federacije Bosne i Hercegovine a prema smjernicama datim u sklopu podnaslova 1.8.2.;
- c) Izvršiti izmjene i dopune prednacrta prekršajnog zakonodavstva iz oblasti javnih/mirnih okupljanja Federacije Bosne i Hercegovine na način:
- 1) da se uvodne odredbe izmijene i dopune tako da ne budu ograničavajuće, već olakšavajuće u smislu ostvarenja prava na slobodu mirnog okupljanja (više o tome vidjeti u sklopu podnaslova 2.1. ovog Izvještaja);
 - 2) da se mirna okupljanja koja se održavaju radi javnog izražavanja političkih, društvenih ili drugih uvjerenja i interesa regulišu prekršajnom oblašću javna/mirna okupljanja, a da se okupljanja radi ostvarenja prihoda, odnosno takmičenja, koncerti ili priredbe regulišu zasebnim zakonom prema smjernicama datim u sklopu podnaslova 2.2. ovog Izvještaja;
 - 3) da se izmijeni definicija javnog okupljanja u pokretu tako da ona bude manje restriktivna u smislu da ne zahtijeva neprekidno kretanje od mjesta polaska, do mjesta završetka okupljanja u pokretu (vidjeti smjernice koje su date u sklopu podnaslova 2.4. ovog Izvještaja);
 - 4) da se izmijeni i dopuni odredba koja se odnosi na izuzetke od obaveze prijavljivanja javnog okupljanja tako što će se dodati stav kojim se eksplicitno navodi da se spontano okupljanje ne prijavljuje (vidjeti smjernice koje su date u sklopu podnaslova 2.6. ovog Izvještaja);
 - 5) da se izmijeni odredba koje se tiče sadržine formulara prijavljivanja organu vlasti mirnog okupljanja na način da on sadrži samo nužne informacije, a prema smjernicama datim u sklopu podnaslova 2.8. ovog Izvještaja;
 - 6) da se izmijeni odredba koja se tiče obaveze organizatora okupljanja da pribavi saglasnost nadležnog organa za organizovanje okupljanja koja treba da obuhvate dionicu puta, na način da se umjesto toga propiše odredba kojom će se utvrditi obaveza za organ vlasti omogućiti slobodu okupljanja preduzimanjem neophodnih mjera u pogledu preusmjeravanja saobraćaja (vidjeti smjernice date u sklopu podnaslova 2.8. ovog Izvještaja);
 - 7) da se propiše odredba kojom se uređuje način prijavljivanja mirnog okupljanja, na način da se da mogućnost prijave mirnog okupljanja putem elektronske pošte ili telefona (vidjeti smjernice date u okviru podnaslova 2.9. ovog Izvještaja);
 - 8) da se izmijeni odredba kojom se stranci kao organizatori javnog okupljanja stavljaju u diskriminatoran položaj u odnosu na domaće državljane, a prema smjernicama datim u sklopu podnaslova 2.11. ovog Izvještaja;
 - 9) da se izmijene i dopune odredbe koje se tiču mjesta za održavanje mirnog okupljanja na način da one ne budu ograničavajuće, a prema smjernicama navedenim u okviru podnaslova 2.12.;
 - 10) da se izmijeni odredba kojom se navodi lista lokacija na kojima se ne mogu održavati javna okupljanja na način da ista budu manje ograničavajuća (vidjeti smjernice navedene u okviru podnaslova 2.13.);

- 11) da se izmijeni odredba kojom se propisuju obaveze i dužnosti organizatora okupljanja na način da ona ne bude suviše opterećujuća, a prema smjernicama datim u sklopu podnaslova 2.15. ovog Izvještaja;
- 12) da se izmijeni odredba kojom se organizatoru nameću zahtjevi u smislu unutrašnjeg upravljanja skupovima (vidjeti smjernice u okviru podnaslova 2.16. ovog Izvještaja);
- 13) da se izmijeni odredba kojom se redarima mirnih okupljanja nameću suviše obaveze (vidjeti smjernice u okviru podnaslova 2.17. ovog Izvještaja);
- 14) da se eliminiše odredba kojom se nameće odgovornost organizatora za štetu koju napreuve učesnici, prema pravilima objektivne odgovornosti (vidjeti smjernice u okviru podnaslova 2.18. ovog Izvještaja);
- 15) da se izmijeni odredba kojom su definisani razlozi za zabranu mirnih okupljanja, na način da ista bude manje stroga (vidjeti smjernice date u okviru podnaslova 2.19.);
- 16) da se izmijeni odredba kojom su definisani razlozi za prekid, odnosno obustavu mirnog okupljanja, na način da ista bude preciznije određena i manje stroga (vidjeti smjernice date u okviru podnaslova 2.20.);
- 17) da se izvrši dopuna tako što će se dodati zaseban član koji će propisivati mogućnost ulaganja posebnog pravnog lijeka u situacijama kada je održavanje javnog okupljanja spriječeno, obustavljeno ili pekinuto (vidjeti smjernice date u okviru podnaslova 2.21. ovog Izvještaja);
- 18) da se izvrši izmjena odredbe kojom se daje mogućnost odlaganja obavještavanja organizatora okupljanja o zabrani datog okupljanja, na način da se predvidi obaveza organa vlasti da odmah obavijesti organizatora čim utvrdi postojanje uvjerljivih razloga za zabranu okupljanja (vidi smjernice date u sklopu podnaslova 2.22. ovog Izvještaja);
- 19) da se izvrši izmjena i dopuna odredbe kojom se propisuju rokovi za rješavanje po žalbi na rješenje o zabrani održavanja mirnog okupljanja, uvođenjem formulacije kojom se nalaže rješavanje po žalbi bez nepotrebnog odlaganja, odnosno po načelu hitnosti (vidjeti smjernice date u okviru podnaslova 2.23. ovog Izvještaja);
- 20) da se izvrši izmjena i dopuna odredbe kojom se propisuje mogućnost pokretanja upravnog spora zbog rješenja o zabrani okupljanja, uvođenjem formulacije kojom se nadležnom sudu nalaže hitnost u postupanju (vidjeti smjernice date u okviru podnaslova 2.23. ovog Izvještaja);
- 21) da se preispita visina kazni propisanih za organizatore, nadzornike i redare i iste prilagode realnim potrebama u demokratskom društvu (vidjeti smjernice date u okviru podnaslova 2.24. ovog Izvještaja);
- 22) da se dopuni zakon na način da će se u istom predvidjeti odredba koja će kao opšti princip nalagati poštovanje proporcionalnosti prilikom primjene odredaba iz prekršajne oblasti javnog/mirnog okupljanja (vidjeti smjernice date u okviru podnaslova 2.25. ovog Izvještaja);
- 23) da se dopuni zakon na način da se u istom propišu odredbe koje se tiču statusa posmatrača okupljanja i predstavnika medija na okupljanju na način kako je to dato u smjernicama u okviru podnaslova 2.26. ovog Izvještaja);
- 24) da se dopuni zakon na način da se u istom propiše odredba kojima se organu vlasti nameće obaveza izvještavanja o primjeni odredaba zakona iz oblasti javnih/mirnih okupljanja na način kako je to dato u smjernicama u okviru podnaslova 2.27. ovog Izvještaja).

III. Federalnom ministarstvu zdravstva:

- a) Izmijeniti i dopuniti zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti Federacije Bosne i Hercegovine na način da se nakon odredaba ovih zakona u kojima se opisuju situacije u kojima se izriču vanredne zaštitne mjere, kao i u kojima se navode vidovi ovih zaštitnih mjera doda novi član koji će propisati princip zasnovanosti na naučnom dokazu, princip podložnosti preispitivanju, princip vremenske ograničenosti i princip proporcionalnosti cilju koji teži da se postigne, kao i obavezu preispitivanja odluke o vanrednim zaštitnim mjerama (vidjeti smjernice date u okviru podnaslova 3.4. ovog Izvještaja).

IV. Ministarstvima unutrašnjih poslova na kantonalnom nivou:

- a) Na nivou svih kantona izvršiti izmjene i dopune prekršajnog zakonodavstva na način da se u prekršajnoj oblasti javni red i mir iz bića prekršaja u kome se sankcioniše ometanje ili vrijeđanje državnih organa, privrednog društva ili drugog pravnog lica koje vrši javno ovlašćenje ili njihovo službeno lice, eliminiše dio koji se odnosi na vrijeđanje organa vlasti, preduzeća odnosno drugih pravnih lica koja vrše javna ovlašćenja (više o tome vidjeti kod podnaslova 1.1. ovog Izvještaja);
- b) Na nivou svih kantona izvršiti izmjene i dopune prekršajnog zakonodavstva na način da se u prekršajnoj oblasti javni red i mir u uvodnom dijelu zakona u članu koji se odnosi na značenje izraza izmijeni definicija lažne vijesti prema smjernicama koje su date u okviru podnaslova 1.2. ovog Izvještaja;
- c) Na nivou svih kantona izvršiti izmjene i dopune prekršajnog zakonodavstva na način da se kod zakona koji su predviđali sankcionisanje za iznošenje i širenje lažnih vijesti izmijeni biće ovog prekršaja, a kod zakona koji ovaj prekršaj nisu poznavali, propiše novi prekršaj na način da se predviđa sankcionisanje za iznošenje i širenje tzv. zlonamjernih lažnih vijesti, čija je radnja posljedično određena u vidu ugrožavanja spokojstva građana ili remećenja javnog reda i mira (više o tome vidjeti kod podnaslova 1.2. ovog Izvještaja);
- č) Na nivou svih kantona izvršiti izmjene i dopune prekršajnog zakonodavstva u oblasti javnog reda i mira na način da se propiše zaseban član u kome će se taksativno navesti prekršaji čije će se radnje onda kada su preduzete na društvenim mrežama, internet stranicama, forumima i svim drugim internet platformama koje su dostupne pogledu i čujnosti neodređenom broju lica, smatrati izvršenim na javnom mjestu (više o tome vidjeti kod podnaslova 1.3. ovog Izvještaja);
- ć) Na nivou svih kantona (izuzev Kantona 10 iz razloga što je to već urađeno u Nacrtu zakona o javnom redu i miru koji je u pripremi) izmijeniti i dopuniti zakonodavstva u oblasti javnog reda i mira na način da se propiše poseban prekršaj kojim se štiti pravo na slobodu kretanja prema smjernicama datim u okviru podnaslova 3.1. ovog Izvještaja;
- d) Uspostaviti efikasne mehanizme za sprovođenje istraga i procesuiranje krivičnih djela izvršenih na štetu novinara na kantonalnom nivou a prema smjernicama datim u sklopu podnaslova 1.8.2.
- dž) Na kantonalnom nivou izvršiti izmjene i dopune prekršajnog zakonodavstva iz oblasti javnih/mirnih okupljanja na način:
 - 1) da se uvodne odredbe u svim kantonima izmijene i dopune tako da ne budu ograničavajuće, već olakšavajuće u smislu ostvarenja prava na slobodu mirnog okupljanja (više o tome vidjeti u sklopu podnaslova 2.1. ovog Izvještaja);

- 2) da se u svim kantonima izuzev Kantona Sarajevo (iz razloga što je ovo već urađeno Nacrtom zakona o mirnim javnim okupljanjima na području Kantona Sarajevo) mirna okupljanja koja se održavaju radi javnog izražavanja političkih, društvenih ili drugih uvjerenja i interesa regulišu prekršajnom oblašću javna/mirna okupljanja, a da se okupljanja radi ostvarenja prihoda, odnosno takmičenja, koncerti ili priredbe regulišu zasebnim zaknom prema smjernicama datim u sklopu podnaslova 2.2. ovog Izvještaja;
- 3) da se u Bosansko-podrinjskom kantonu, Srednjobosanskom kantonu i Hercegovačko-neretvanskom kantonu propišu odredbe koje predviđaju mogućnost održavanja javnog okupljanja u pokretu (vidjeti smjernice u sklopu podnaslova 2.3. ovog Izvještaja);
- 4) da se kod onih zakona koji već poznaju formu javnog okupljanja u pokretu (osim Kantona Sarajevo iz razloga što je ovo već urađeno Nacrtom zakona o mirnim javnim okupljanjima na području Kantona Sarajevo) definicija istog izmijeni, a kod onih koji je poznaju propiše tako da ona ne bude restriktivna u smislu da ne zahtijeva neprekidno kretanje od mjesta polaska do mjesta završetka okupljanja u pokretu (vidjeti smjernice koje su date u sklopu podnaslova 2.4. ovog Izvještaja);
- 5) da se u Unsko-sanskom kantonu, Srednjobosanskom kantonu, Hercegovačko-neretvanskom kantonu, Bosansko-podrinjskom kantonu propiše odredba kojom će se predvidjeti oblik spontanog javnog okupljanja prema smjernicama datim u sklopu podnaslova 2.5.;
- 6) da se u Zapadno-hercegovačkom kantonu, Kantonu 10 koji poznaju formu spontanog okupljanja, kao i kod kantona navedenih u tački e) koji ne poznaju ovu formu, u odredbi koja se odnosi na izuzetke od obaveze prijavljivanja javnog okupljanja doda stav kojim se eksplicitno navodi da se spontano okupljanje ne prijavljuje (vidjeti smjernice koje su date u sklopu podnaslova 2.6. ovog Izvještaja);
- 7) da se u Tuzlanskom kantonu, Posavskom kantonu, Zeničko-dobojskom kantonu i Kantonu 10 eliminišu odredbe kojima se predviđa da se spontana/neorganizovana mirna okupljanja mogu održavati samo na određenim mjestima koja odredi vlast (vidjeti smjernice koje su date u sklopu podnaslova 2.7. ovog Izvještaja);
- 8) da se u svim kantonima izuzev Srednjobosanskog kantona (iz razloga što je formular za prijavljivanje mirnog okupljanja ovog kantona najmanje zahtjevan) izmijene odredbe koje se tiču sadržine formulara prijavljivanja/obavještanja organa vlasti o mirnom okupljanju na način da on sadrži samo nužne informacije, a prema smjernicama datim u sklopu podnaslova 2.8. ovog Izvještaja;
- 9) da se u svim kantonima izmijeni odredba koja se tiče obaveze organizatora okupljanja da pribavi saglasnost nadležnog organa za organizovanje okupljanja koja treba da obuhvati dionicu puta, na način da se umjesto toga propiše odredba kojom će se utvrditi obaveza za organ vlasti da omogući slobodu okupljanja preduzimanjem neophodnih mjera u pogledu preusmjerenja saobraćaja (vidjeti smjernice date u sklopu podnaslova 2.8. ovog Izvještaja);
- 10) da se u onim kantonima koji eksplicitno propisuju način prijavljivanja mirnog okupljanja (izuzev Kantona Sarajevo jer je to već urađeno Nacrtom zakona o mirnim javnim okupljanjima na području Kantona Sarajevo) izvrši dopuna ove odredbe, odnosno u onim kantonima koji eksplicitno ne propisuju način prijavljivanja mirnog okupljanja, ista propiše na način da se mogućnost prijave/dostavljanja obavještenja o mirnom okupljanju putem elektronske pošte ili telefona (vidjeti smjernice date u okviru podnaslova 2.9. ovog Izvještaja);

- 11) da se u Srednjobosanskom kantonu i Hercegovačko-neretvanskom kantonu eliminišu odredbe kojim se propisuje obaveza nadležnog organa o donošenju rješenja o odobravanju, odnosno dopuštanju javnog okupljanja (vidjeti smjernice date u okviru podnaslova 2.10. ovog Izvještaja);
- 12) da se u Unsko-sanskom kantonu, Posavskom kantonu, Bosansko-podrinjskom kantonu, Srednjobosanskom kantonu, Hercegovačko-neretvanskom kantonu i Kantonu 10 izmijeni odredba kojom se stranci kao organizatori javnog okupljanja stavljaju u diskriminatoran položaj u odnosu na domaće državljane, a prema smjernicama datim u sklopu podnaslova 2.11. ovog Izvještaja;
- 13) da se u Unsko-sanskom kantonu, Posavskom kantonu, Tuzlanskom kantonu, Zeničko-dobojskom kantonu, Hercegovačko-neretvanskom kantonu, Kantonu Sarajevo i Kantonu 10 izmijene i dopune odredbe koje se tiču mjesta za održavanje mirnog okupljanja na način da one ne budu ograničavajuće, a prema smjernicama navedenim u okviru podnaslova 2.12.;
- 14) da se u Unsko-sanskom kantonu, Posavskom kantonu, Tuzlanskom kantonu, Zeničko-dobojskom kantonu, Hercegovačko-neretvanskom kantonu, Zapadno-hercegovačkom kantonu, Kantonu Sarajevo i Kantonu 10 izmijene odredbe kojima se navodi lista lokacija na kojima se ne mogu održavati javna okupljanja na način da ove odredbe budu manje ograničavajuće (vidjeti smjernice navedene u okviru podnaslova 2.13.);
- 15) da se u Zeničko-dobojskom kantonu eliminiše odredba kojom se propisuje vrijeme u kojem se mirno okupljanje može održati (vidjeti smjernice navedene u okviru podnaslova 2.14.);
- 16) da se u Unsko-sanskom kantonu, Posavskom kantonu, Tuzlanskom kantonu, Zeničko-dobojskom kantonu, Srednjobosanskom kantonu, Zapadno-hercegovačkom kantonu, Kantonu Sarajevo i Kantonu 10 izmijeni odredba kojom se propisuju obaveze i dužnosti organizatora okupljanja na način da ona ne bude suviše opterećujuća, a prema smjernicama datim u sklopu podnaslova 2.15. ovog Izvještaja);
- 17) da se u svim kantonima izmijeni odredba kojom se organizatoru nemeću zahtjevi u smislu unutrašnjeg upravljanja skupovima (vidjeti smjernice u okviru podnaslova 2.16.);
- 18) da se u svim kantonima izmijeni odredba kojom se redarima mirnih okupljanja nemeću suviše obaveze (vidjeti smjernice u okviru podnaslova 2.17.);
- 19) da se u Posavskom kantonu, Tuzlanskom kantonu, Zeničko-dobojskom kantonu, Hercegovačko-neretvanskom kantonu i Kantonu 10 eliminiše odredba kojom se nameće odgovornost organizatora za štetu koju naprave učesnici, prema pravilima objektivne odgovornosti (vidjeti smjernice u okviru podnaslova 2.18. ovog Izvještaja);
- 20) da se u svim kantonima izmijeni odredba kojom su definisani razlozi za zabranu mirnih okupljanja, na način da ista bude manje stroga (vidjeti smjernice date u okviru podnaslova 2.19.);
- 21) da se u svim kantonima izmijeni odredba kojom su definisani razlozi za prekid, odnosno obustavu mirnog okupljanja, na način da ista bude preciznije određena i manje stroga (vidjeti smjernice date u okviru podnaslova 2.20.);
- 22) da se u svim kantonima izvrši dopuna tako što će se dodati zaseban član koji će propisivati mogućnost ulaganja posebnog pravnog lijeka u situacijama kada je održavanje javnog okupljanja spriječeno, obustavljeno ili pekinuto (vidjeti smjernice date u okviru podnaslova 2.21. ovog Izvještaja);

- 23) da se izvrši izmjena odredbe kojom se daje mogućnost odlaganja obavještanja organizatora okupljanja o zabrani datog okupljanja (osim u Bosansko-podrinjskom kantonu), na način da se predvidi obaveza organa vlasti da odmah obavijesti organizatora čim utvrdi postojanje uvjerljivih razloga za zabranu okupljanja (vidi smjernice date u sklopu podnaslova 2.22. ovog Izvještaja);
- 24) da se na nivou svih kantona (izuzev Kantona 10 kod kojeg već postoji odredba koje nalaže postupanje po načelu hitnosti) izvrši izmjena odredbe kojom se propisuju rokovi za rješavanje po žalbi na rješenje o zabrani održavanja mirnog okupljanja, uvođenjem formulacije kojom se nalaže rješavanje po žalbi bez nepotrebnog odlaganja, odnosno po načelu hitnosti (vidjeti smjernice date u okviru podnaslova 2.23. ovog Izvještaja);
- 25) da se na nivou svih kantona izvrši izmjena i dopuna odredbe kojom se propisuje mogućnost pokretanja upravnog spora zbog rješenja o zabrani okupljanja, uvođenjem formulacije kojom se nadležnom sudu nalaže hitnost u postupanju (vidjeti smjernice date u okviru podnaslova 2.23. ovog Izvještaja);
- 26) da se na nivou svih kantona preispitaju visine kazni propisanih za organizatore, nadzornike i redare i iste prilagode realnim potrebama u demokratskom društvu (vidjeti smjernice date u okviru podnaslova 2.24. ovog Izvještaja);
- 27) da se na nivou svih kantona (izuzev Kantona Sarajevo jer je to već urađeno Nacrtom zakona o mirnim javnim okupljanjima na području Kantona Sarajevo) dopuni zakon na način da će se u istom predvidjeti odredba koja će kao opšti princip nalagati poštovanje proporcionalnosti prilikom primjene odredaba iz prekršajne oblasti javnog/mirnog okupljanja;
- 28) da se na nivou svih kantona (izuzev Kantona Sarajevo jer je to već urađeno Nacrtom zakona o mirnim javnim okupljanjima na području Kantona Sarajevo) dopune zakoni na način da se u istim propišu odredbe koje se tiču statusa posmatrača okupljanja i predstavnika medija na okupljanju na način kako je to dato u smjernicama u okviru podnaslova 2.26. ovog Izvještaja);
- 29) da se na nivou svih kantona (izuzev Kantona Sarajevo jer je to već urađeno Nacrtom zakona o mirnim javnim okupljanjima na području Kantona Sarajevo) dopune zakoni na način da se u istima propiše odredba kojima se organu vlasti nameće obaveza izvještanja o primjeni odredaba zakona iz oblasti javnih/mirnih okupljanja na način kako je to dato u smjernicama u okviru podnaslova 2.27. ovog Izvještaja).

V. Ministarstvu unutrašnjih poslova Republike Srpske:

- a) Izmijeniti i dopuniti Zakon o javnom redu i miru Republike na način:
 - 1) da se u uvodnom dijelu zakona u članu koji se tiče značenja izraza propiše definicija lažne vijesti u skladu sa smjernicama koje su date u okviru podnaslova 1.2. ovog Izvještaja;
 - 2) da se propiše poseban prekršaj kojim se određuje prekršajno sankcionisanje za iznošenje i širenje tzv. zlonamjernih lažnih vijesti, čija je radnja posljedično određena u vidu ugrožavanja spokojsva građana ili remećenja javnog reda i mira (više o tome vidjeti kod podnaslova 1.2. ovog Izvještaja);
 - 3) da se propiše zaseban član u kome će se taksativno navesti prekršaji čije će se radnje onda kada su preduzete na društvenim mrežama, internet stranicama, forumima i svim drugim internet platformama koje su dostupne pogledu i čujnosti neodređenom broju lica smatrati izvršenim na javnom mjestu (više o tome vidjeti kod podnaslova 1.3. ovog Izvještaja);

- 4) da se u uvodnom dijelu, u članu koji određuje značenje pojedinih izraza, uvrste definicije nepristojnog i drskog ponašanja koje su predložene u okviru podnaslova 1.3. ovog Izvještaja);
 - 5) da se biće prekršaja „Svađa, vika, vriska i nepristojno ponašanje” preciznije odredi prema smjernicama datim u okviru podnaslova 1.4. ovog Izvještaja);
 - 6) da se biće prekršaja „Vrijeđanje” preciznije odredi prema smjernicama datim u okviru podnaslova 1.5. ovog Izvještaja);
 - 7) da se propiše poseban prekršaj kojim se štiti pravo na slobodu kretanja prema smjernicama datim u okviru podnaslova 3.1. ovog Izvještaja.
- b) Izmijeniti i dopuniti Krivični zakon Republike Srpske na način:
- 1) da se iz člana 280a (Povreda ugleda Republike Srpske i njenih naroda) eliminišu odredbe koje predviđaju sankcionisanje za izlaganje poruzi, preziru ili grubom omalovažavanju zastave, grba, amblema ili himne Republike Srpske iz razloga navedenih u okviru podnaslova 1.7. ovog Izvještaja);
 - 2) da se novinarima obezbijedi veći nivo krivično-pravne zaštite od prijetnji i napada prema smjernicama datim u sklopu podnaslova 1.8.1. ovog Izvještaja);
 - 3) da se propiše posebno krivično djelo kojim se predviđa sankcionisanje za povredu slobode kretanja i nastanjivanja, a prema smjernicama datim u okviru podnaslova 3.2. ovog Izvještaja);
- c) Uspostaviti efikasne mehanizme za sprovođenje istraga i procesuiranje krivičnih djela izvršenih na štetu novinara na području Republike Srpske a prema smjernicama datim u sklopu podnaslova 1.8.2.;
- č) Izvršiti izmjene i dopune prekršajnog zakonodavstva iz oblasti javnih/mirnih okupljanja Republike Srpske na način:
- 1) da se uvodne odredbe izmijenjene i dopune tako da ne budu ograničavajuće, već olakšavajuće u smislu ostvarenja prava na slobodu mirnog okupljanja (više o tome vidjeti u sklopu podnaslova 2.1. ovog Izvještaja);
 - 2) da se mirna okupljanja koja se održavaju radi javnog izražavanja političkih, društvenih ili drugih uvjerenja i interesa regulišu prekršajnom oblašću javna/mirna okupljanja, a da se okupljanja radi ostvarenja prihoda, odnosno takmičenja, koncerti ili priredbe regulišu zasebnim zaknom prema smjernicama datim u sklopu podnaslova 2.2. ovog Izvještaja);
 - 3) da se izmijeni definicija javnog okupljanja u pokretu tako da ona bude manje restriktivna u smislu da ne zahtijeva neprekidno kretanje od mjesta polaska, do mjesta završetka okupljanja u pokretu (vidjeti smjernice koje su date u sklopu podnaslova 2.4. ovog Izvještaja);
 - 4) da se uvrsti odredba kojom će se predvidjeti oblik spontanog javnog okupljanja prema smjernicama datim u sklopu podnaslova 2.5.;
 - 5) da se izmijeni odredba koje se tiče sadržine formulara prijavljivanja organu vlasti mirnog okupljanja na način da on sadrži samo nužne informacije, a prema smjernicama datim u sklopu podnaslova 2.8. ovog Izvještaja);
 - 6) da se izmijeni odredba koja se tiče obaveze organizatora okupljanja da pribavi saglasnost nadležnog organa za organizovanje okupljanja koja treba da obuhvati dionicu puta, na način da se umjesto toga propiše odredba kojom će se utvrditi obaveza za organ vlasti da omogući slobodu okupljanja preduzimanjem neophondih mjera u pogledu preusmjeravanja saobraćaja (vidjeti smjernice date u sklopu podnaslova 2.8. ovog Izvještaja);
 - 7) da se propiše odredba kojom se uređuje način prijavljivanja mirnog okupljanja, na način da se dâ mogućnost prijave mirnog okupljanja putem elektronske pošte ili telefona (vidjeti smjernice date u podnaslovu 2.9. ovog Izvještaja);

- 8) da se izmijene i dopune odredbe koje se tiču mjesta za održavanje mirnog okupljanja na način da one ne budu ograničavajuće, a prema smjernicama navedenim u okviru podnaslova 2.12. ovog Izvještaja;
- 9) da se izmijeni odredba kojom se navodi lista lokacija na kojima se ne mogu održavati javna okupljanja na način da ista budu manje ograničavajuća (vidjeti smjernice navedene u okviru podnaslova 2.13. ovog Izvještaja);
- 10) da se eliminiše odredba kojom se propisuje da se vrijeme u kome se javni skup koji se organizuje na prostoru na kome se odvija javni saobraćaj može održati samo u određenom vremenskom periodu i određuje maksimalna dužina trajanja takvog okupljanja (vidjeti smjernice navedene u okviru podnaslova 2.14. ovog Izvještaja);
- 11) da se izmijeni odredba kojom se propisuju obaveze i dužnosti organizatora okupljanja na način da ona ne bude suviše opterećujuća, a prema smjernicama datim u sklopu podnaslova 2.15. ovog Izvještaja);
- 12) da se izmijeni odredba kojom se organizatoru nemeću zahtjevi u smislu unutrašnjeg upravljanja skupovima (vidjeti smjernice u okviru podnaslova 2.16.);
- 13) da se izmijeni odredba kojom se redarima mirnih okupljanja nemeću suviše obaveze (vidjeti smjernice u okviru podnaslova 2.17. ovog Izvještaja);
- 14) da se eliminiše odredba kojom se nameće odgovornost organizatora za štetu koju napreve učesnici, prema pravilima objektivne odgovornosti (vidjeti smjernice u okviru podnaslova 2.18. ovog Izvještaja);
- 15) da se izmijeni odredba kojom su definisani razlozi za zabranu mirnih okupljanja, na način da ista bude manje stroga (vidjeti smjernice date u okviru podnaslova 2.19. ovog Izvještaja);
- 16) da se izmijeni odredba kojom su definisani razlozi za prekid, odnosno obustavu mirnog okupljanja, na način da ista bude preciznije određena i manje stroga (vidjeti smjernice date u okviru podnaslova 2.20. ovog Izvještaja);
- 17) da se izvrši dopuna tako što će se dodati zaseban član koji će propisivati mogućnost ulaganja posebnog pravnog lijeka u situacijama kada je održavanje javnog okupljanja spriječeno, obustavljeno ili pekinuto (vidjeti smjernice date u okviru podnaslova 2.21. ovog Izvještaja);
- 18) da se izvrši izmjena odredbe kojom se daje mogućnost odlaganja obavještanja organizatora okupljanja o zabrani datog okupljanja, na način da se predvidi obaveza organa vlasti da odmah obavijesti organizatora čim utvrdi postojanje uvjerljivih razloga za zabranu okupljanja (vidi smjernice date u sklopu podnaslova 2.22. ovog Izvještaja);
- 19) da se izvrši izmjena i dopuna odredbe kojom se propisuju rokovi za rješavanje po žalbi na rješenje o zabrani održavanja mirnog okupljanja, uvođenjem formulacije kojom se nalaže rješavanje po žalbi bez nepotrebnog odlaganja, odnosno po načelu hitnosti (vidjeti smjernice date u okviru podnaslova 2.23. ovog Izvještaja);
- 20) da se izvrši izmjena i dopuna odredbe kojom se propisuje mogućnost pokretanja upravnog spora zbog rješenja o zabrani okupljanja, uvođenjem formulacije kojom se nadležnom sudu nalaže hitnost u postupanju (vidjeti smjernice date u okviru podnaslova 2.23. ovog Izvještaja);
- 21) da se preispita visina kazni propisanih za organizatore, nadzornike i redare i iste prilagode realnim potrebama u demokratskom društvu (vidjeti smjernice date u okviru podnaslova 2.24. ovog Izvještaja);

- 22) da se dopuni zakon na način da će se u istom predvidjeti odredba koja će kao opšti princip nalagati poštovanje proporcionalnosti prilikom primjene odredaba iz prekršajne oblasti javnog/mirnog okupljanja (vidjeti smjernice date u okviru podnaslova 2.25. ovog Izvještaja);
- 23) da se dopuni zakon na način da se u istom propišu odredbe koje se tiču statusa posmatrača okupljanja i predstavnika medija na okupljanju na način kako je to dato u smjernicama u okviru podnaslova 2.26. ovog Izvještaja);
- 24) da se dopuni zakon na način da se u istom propiše odredba kojom se organu vlasti nameće obaveza izvještavanja o primjeni odredaba zakona iz oblasti javnih/mirnih okupljanja na način kako je to dato u smjernicama u okviru podnaslova 2.27. ovog Izvještaja.

VI. Ministarstvu zdravlja i socijalne zaštite Republike Srpske

- a) Izmijeniti i dopuniti zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti Republike Srpske na način da se nakon odredaba ovih zakona u kojima se opisuju situacije u kojima se izriču vanredne zaštitne mjere, kao i u kojima se navode vidovi ovih zaštitnih mjera doda novi član koji će propisati princip zasnovanosti na naučnom dokazu, princip podložnosti preispitivanju, princip vremenske ograničenosti i princip proporcionalnosti cilju koji teži da se postigne, kao i obavezu preispitivanja odluke o vanrednim zaštitnim mjerama (vidjeti smjernice date u okviru podnaslova 3.4. ovog Izvještaja).

VII. Odjeljenju za javnu sigurnost Vlade Brčko distrikta Bosne i Hercegovine:

- a) Izmijeniti i dopuniti Zakon o javnom redu i miru Brčko distrikta Bosne i Hercegovine na način:
 - 1) da se u uvodnom dijelu zakona u članu koji se tiče značenja izraza propiše definicija lažne vijesti u skladu sa smjernicama koje su date u okviru podnaslova 1.2. ovog Izvještaja;
 - 2) da se biće prekršaja za iznošenje i širenje lažnih vijesti promijeni na način da biće novog prekršaja predviđa sankcionisanje za iznošenje i širenje tzv. zlonamjernih lažnih vijesti, čija je radnja posljedično određena u vidu ugrožavanja spokojsstva građana ili remećenja javnog reda i mira (više o tome vidjeti kod podnaslova 1.2);
 - 3) da se propiše zaseban član u kome će se taksativno navesti prekršaji čije će se radnje onda kada su preduzete na društvenim mrežama, internet stranicama, forumima i svim drugim internet platformama koje su dostupne pogledu i čujnosti neodređenom broju lica smatrati izvršenim na javnom mjestu (više o tome vidjeti kod podnaslova 1.3);
 - 4) da se propiše poseban prekršaj kojim se štiti pravo na slobodu kretanja prema smjernicama datim u okviru podnaslova 3.1. ovog Izvještaja.
- b) Izmijeniti i dopuniti Krivični zakon Brčko distrikta Bosne i Hercegovine na način:
 - 1) da se iz istog eliminiše krivično djelo „Neovlašćeno posjedovanje ili ugrožavanje javnog reda putem radio ili televizijske stanice” (član 357) i isto eventualno propiše prekršajnim zakonodavstvom na način kako je to opisano u okviru podnaslova 1.6. ovog Izvještaja. Takođe, naziv ovog krivičnog djela potrebno je izmijeniti tako da on bude više u skladu sa radnjom iz sadašnjeg stava 2 ovog člana ili eliminisati i stav 2, te iznošenje govora mržnje putem medija propisati

- kroz krivično djelo „Javno izazivanje i podsticanje mržnje”, kao što je to urađeno u Krivičnom zakonu Republike Srpske;
- 2) da se propiše posebno krivično djelo kojim se predviđa sankcionisanje za povredu slobode kretanja i nastanjivanja, a prema smjernicama datim u okviru podnaslova 3.2. ovog Izvještaja;
 - 3) da se novinarima obezbijedi veći nivo krivično-pravne zaštite od prijetnji i napada prema smjernicama datim u sklopu podnaslova 1.8.1. ovog Izvještaja.
- c) Uspostaviti efikasne mehanizme za sprovođenje istraga i procesuiranje krivičnih djela izvršenih na štetu novinara na području Brčko distrikta Bosne i Hercegovine a prema smjernicama datim u sklopu podnaslova 1.8.2.;
- d) Izvršiti izmjene i dopune prekršajnog zakonodavstva iz oblasti mirnih okupljanja Brčko distrikta Bosne i Hercegovine na način:
- 1) da se izmijeni odredba koja se tiče obaveza policije da izdaje odobrenje o održavanju mirnog okupljanja uz prethodnu saglasnost Odeljenja za javne poslove Vlade Brčko distrikta Bosne i Hercegovine te da se umjesto toga propiše odredba kojom će se utvrditi obaveza za organ vlasti da omogući slobodu okupljanja preduzimanjem neophondih mjera u pogledu preusmjeravanja saobraćaja (vidjeti smjernice date u sklopu podnaslova 2.8. ovog Izvještaja);
 - 2) da se izvrši dopuna tako što će se dodati zaseban član koji će propisivati mogućnost ulaganja posebnog pravnog lijeka u situacijama kada je održavanje javnog okupljanja spriječeno, obustavljeno ili pekinuto (vidjeti smjernice date u okviru podnaslova 2.21. ovog Izvještaja);
 - 3) da se izvrši izmjena odredbe kojom se daje mogućnost odlaganja obavještanja organizatora okupljanja o zabrani datog okupljanja, na način da se predvidi obaveza organa vlasti da odmah obavijesti organizatora čim utvrdi postojanje uvjerljivih razloga za zabranu okupljanja (vidi smjernice date u sklopu podnaslova 2.22. ovog Izvještaja);
 - 4) da se izvrši izmjena i dopuna odredbe kojom se propisuju rokovi za rješavanje po žalbi na rješenje o zabrani održavanja mirnog okupljanja, uvođenjem formulacije kojom se nalaže rješavanje po žalbi bez nepotrebnog odlaganja, odnosno po načelu hitnosti (vidjeti smjernice date u okviru podnaslova 2.23. ovog Izvještaja);
 - 5) da se izvrši izmjena i dopuna odredbe kojom se propisuje mogućnost pokretanja upravnog spora zbog rješenja o zabrani okupljanja, uvođenjem formulacije kojom se nadležnom sudu nalaže hitnost u postupanju (vidjeti smjernice date u okviru podnaslova 2.23. ovog Izvještaja).

VIII. Odjeljenju za zdravstvo i ostale usluge Vlade Brčko distrikta Bosne i Hercegovine

- a) Izmijeniti i dopuniti zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti Brčko distrikta Bosne i Hercegovine na način da se nakon odredaba ovih zakona u kojima se opisuju situacije u kojima se izriču vanredne zaštitne mjere, kao i u kojima se navode vidovi ovih zaštitnih mjera doda novi član koji će propisati princip zasnovanosti na naučnom dokazu, princip podložnosti preispitivanju, princip vremenske ograničenosti i princip proporcionalnosti cilju koji teži da se postigne, kao i obavezu preispitivanja odluke o vanrednim zaštitnim mjerama (vidjeti smjernice date u okviru podnaslova 3.4. ovog Izvještaja).

IX. Instituciji ombudsmana/ombudsmena za ljudska prava

Ova institucija bi trebalo da:

- Uputi preporuku Ministarstvu bezbjednosti Bosne i Hercegovine da razmotri mogućnost izmjene i dopune odredbi Zakona o strancima u smislu preciziranja kriterijuma na osnovu kojih se neko lice, odnosno stranac, označava prijetnjom po bezbjednost Bosne i Hercegovine, kao i u smislu razdvajanja nadležnosti između organa vlasti koji označava određeno lice kao prijetnju po bezbjednost Bosne i Hercegovine i organa vlasti koji donosi odluku o odbijanju, odnosno zabrani ulaska uz preciznije određenje postupka donošenja ovakve odluke, a sve u cilju obezbjeđenja većeg stepena zaštite slobode kretanja koja je propisana članom 8 ovog zakona;

- Uputi preporuku kantonalnim Ministarstvima unutrašnjih poslova da izvrše izmjene i dopune odredaba prekršajne oblasti javni red i mir na način da iz iste eliminišu odredbe kojima se propisuje prekršajno sankcionisanje vrijeđanje državnih organa, privrednog društva ili drugog pravnog lica koje vrši javna ovlašćenja;

- Uputi preporuku Ministarstvima unutrašnjih poslova na svim nivoima u Bosni i Hercegovini da u cilju obezbjeđivanja većeg nivoa zaštite prava na slobodu mišljenja i izražavanja preispitaju odredbe Zakona o javnom redu i miru koje se odnose na definisanje tzv. lažnih vijesti, prekršajno sankcionisanje za iznošenje i širenje lažnih vijesti, odnosno da izvrše propisivanje ovih odredaba na način da se kažnjavanje propisuje samo za zlonamjerno plasiranje tzv. lažnih vijesti, te da biće prekršaja bude posljedično određeno (u vidu ugrožavanja spokojstva građana ili remećenja javnog reda i mira);

- Uputi preporuku Ministarstvima unutrašnjih poslova na svim nivoima u Bosni i Hercegovini da u cilju obezbjeđenja većeg nivoa zaštite prava na slobodu mišljenja i izražavanja preispitaju odredbe Zakona o javnom redu i miru koje se tiču određenja javnog mjesta, te na jasan i precizan način regulišu status onlajn prostora u smislu izvršenja pojedinih prekršaja protiv javnog reda i mira;

- Uputi preporuku Ministarstvu unutrašnjih poslova Republike Srpske da preispita odredbe prekršaja „Svađa, vika, vriska i nepristojno ponašanje” i prekršaja „Vrijeđanje”, radi preciziranja obilježja bića istih;

- Uputi preporuku Federalnom ministarstvu unutrašnjih poslova i Odjeljenju za javnu sigurnost Vlade Brčko distrikta Bosne i Hercegovine da razmotre mogućnost izmjene i dopune krivičnog zakonodavstva u smislu dekriminalizacije neovlašćenog posjedovanja radio ili televizijske stanice;

- Uputi preporuku Ministarstvima unutrašnjih poslova na svim nivoima u Bosni i Hercegovini da se u cilju obezbjeđenja većeg nivoa zaštite prava na slobodu kretanja razmotri mogućnost zasebnog prekršaja i/ili krivičnog djela kojim se štiti pravo na slobodu kretanja;

- Uputi preporuku Ministarstvima unutrašnjih poslova na svim nivoima u Bosni i Hercegovini da radi obezbjeđenja većeg nivoa zaštite prava na slobodu mišljenja i izražavanja izvrše izmjene i dopune krivičnog zakonodavstva na način da se kod pojedinih krivičnih djela propišu kvalifikovani oblici istih ako su učinjeni prema licima koji obavljaju poslove od javnog značaja ili u vezi sa javnim informisanjem;

- Uputi preporuku Ministarstvu unutrašnjih poslova Republike Srpske da preduzme aktivnosti na izmijeni i dopuni Krivičnog zakonika u smislu eliminisanja odredbi kojima se predviđa sankcionisanje za izlaganje poruzi, preziru ili grubom omalovažavanju zastave, grba, amblema ili himne Republike Srpske iz člana 280a Krivičnog zakona, jer je ista u suprotnosti sa odredbama Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda;

- Uputi Ministarstvima unutrašnjih poslova na svim nivoima u Bosni i Hercegovini da usvoje mehanizme za efikasnije sprovođenje istraga u slučajevima prijetnji, odnosno napada na branitelje ljudskih prava i novinare;

- Uputi preporuke Ministarstvima unutrašnjih poslova na svim nivoima u Bosni i Hercegovini da preispitaju odredbe aktuelnih zakona o javnim/mirnim okupljanjima, kao i nacrti istih, kako bi ih usaglasili sa evropskim standardima i praksom evropskog suda za ljudska prava, a sve u cilju obezbjeđenja neometanog uživanja prava na slobodu mirnog okupljanja;

- Uputi preporuku Ministarstvu zdravlja i socijalne zaštite Republike Srpske, Federalnom ministarstvu zdravlja, Odjeljenju za zdravstvo i ostale usluge Vlade Brčko distrikta Bosne i Hercegovine da izmijene i dopune odredbe Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti tako da se u zakon uvedu odredbe kojima se zahtijeva poštovanje principa po kojima vanredne zaštitne mjere moraju biti zasnovane na naučnom dokazu, podložne preispitivanju, vremenski ograničene i proporcionalne cilju koji teži da se postigne;

- Da pokrene inicijativu pred Ustavnim sudom Republike Srpske za ocjenu ustavnosti člana 280a Krivičnog zakona Republike Srpske;

- Da pokrene inicijativu pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine za ucjenu ustavnosti odredaba kantonalnih zakona o javnom redu i miru koje propisuju prekršajno sankcionisanje za vrijeđanje državnog organa, privrednog društva ili drugog pravnog lica koje vrši javno ovlašćenje;

- Da intenzivira aktivnosti na polju uspostavljanja saradnje sa akademskim institucijama i organizacijama civilnog društva sa posebnim fokusom na zaštitu prava na slobodu mišljenja i izražavanja, prava na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja i prava na slobodu kretanja.

LITERATURA

Knjige, stručni i naučni radovi i publikacije:

- Bychawska-Siniarska, D. (2019). *Zaštita prava na slobodu izražavanja po evropskoj konvenciji o ljudskim pravima: priručnik za pravnike*. Savjet Evrope.
- Filipović, Lj., Krivičnopravni aspekti govora mržnje na elektronskim medijima i na internetu, Fondacija centra za javno pravo, str. 17. Preuzeto dana 04.04.2022. godine sa sajta http://www.fcjp.ba/analize/Ljiljana_Filipovic_Krivicnopravni_aspekti_govora_mrznje_na_elektronskim_medijima_i_na_internetu.pdf.
- Golubović, K., Išerić H., (2021). Analiza Nacrta zakona o mirnim javnim okupljanjima na području Kantona Sarajevo: sloboda okupljanja između međunarodnih obaveza BiH i bosanskohercegovačke politike. Evropsko udruženje studenata prava Sarajevo: Sarajevo.
- Išerić, H., (2020). *Koronavirus u pravnom poretku BiH: kratka dijagnoza bolesti*. Sveske za javno pravo, br. 39, god. 11. Fondacija Centar za javno pravo: Sarajevo. Str. 21-43.
- Ivanović, A., (2021). Studija mapiranja institucionalnog kršenja ljudskih prava u Bosni i Hercegovini. Univerzitet za poslovni inženjering i menadžment.Pravni fakultet u Lukavici i Asocijacija za demokratske inicijative, Istočno Sarajevo – Lukavica.
- Izveštaj specijalnog izvjestioca Komisije za ljudska prava UN-a za slobodu izražavanja, E/CN.4/2000/63.
- Komentar na prednacrt nacrt zakona o javnom okupljanju u Federaciji Bosne i Hercegovine, OSCE/ODIHR, Varšava, 2018.
- Komentar o nacrtu zakona o javnom okupljanju u Republici Srpskoj, OSCE/ODIHR, Varšava, 2019.
- Krstić I., Marinković T. (2016). *Evropsko pravo ljudskih prava*. Savjet Evrope: Beograd, str. 152.
- Ljudska prava u Srbiji (2019): pravo, praksa i međunarodni standardi ljudskih prava [urednik Vesna Petović], Beogradski centar za ljudska prava, Beograd.
- Ljudska prava u Srbiji 2021: pravo, praksa i međunarodni standardi ljudskih prava [urednik Dušan Pokuševski], Beogradski centar za ljudska prava, 2022, str. 110.
- Mitrović, Lj., Džumhur J., Jukić N. (2020). *Specijalni izvještaj o pravu na slobodu mirnog okupljanja*. Institucija ombudsmana/ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine. Banja Luka.
- Preporuka Komiteta ministara zemljama članicama o zaštiti novinarstva i bezbjednosti novinara i ostalih medijskih aktera CM/Rec (2016) 4 Savjeta Evrope od 13.04.2016. godine. Preuzeto dana 04.04.2022. godine sa sajta https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016809375b4.
- Preporuka Savjeta ministara od 13. aprila 2016. godine: CM / Rec (2016) 5, stav 3. Preuzeto dana sa sajta https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806415fa.
- Smjernice o zaštiti branitelja ljudskih prava (2015), OSCE/Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR), Varšava.
- Stojanović, Z. (2017). *Komentar Krivičnog zakonika: šesto izmijenjeno i dopunjeno izdanje*. Službeni glasnik. Beograd.
- Vodič kroz član 11 Evropske konvencije o ljudskim pravima: Sloboda okupljanja i udruživanja, Evropski sud za ljudska prava, Beogradski centar za ljudska prava, 2021, str. 19.

Zajedničko mišljenje o pravnom okviru kojim se uređuje sloboda mirnog okupljanja u Bosni i Hercegovini, u njena dva entiteta i u Distriktu Brčko, *op. cit.* 2019.

Zajedničko mišljenje o Zakonu o javnom okupljanju Kantona Sarajevo (Bosna i Hercegovina), Venecijanska komisija i OSCE/ODIHR, CDL-AD (2010) 016, paragraf 30. Preuzeto dana 09.03.2022. godine sa sajta [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)016-e).

Zajedničko mišljenje Venecijanske komisije i OSCE-a/ODIHR-a o Zakonu o javnom okupljanju u Republici Armeniji.

Međunarodni dokumenti, zakoni i podzakonska akta:

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda („Službeni glasnik BiH”, br. 6/99).

Kazneni zakon Republike Hrvatske („NN”, 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21).

Krivični zakon Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Sl. glasnik Brčko distrikta BiH”, br. 19/2020 – prečišćen tekst).

Krivični zakon Federacije Bosne i Hercegovine („Sl. novine FBiH”, br. 36/2003, 21/2004 – ispr., 69/2004, 18/2005, 42/2010, 42/2011, 59/2014, 76/2014, 46/2016 i 75/2017).

Krivični zakon Republike Srpske („Sl. glasnik RS”, br. 64/2017, 104/2018 – odluka US, 15/2021 i 89/2021).

Krivični zakon Republike Srbije („Sl. glasnik RS”, br. 85/2005, 88/2005 – ispr., 107/2005 – ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 i 35/2019).

Krivični zakon Crne Gore („Sl. list RCG”, br. 70/2003, 13/2004 – ispr. i 47/2006 i „Sl. list CG”, br. 40/2008, 25/2010, 32/2011, 64/2011 – dr. zakon, 40/2013, 56/2013 – ispr., 14/2015, 42/2015, 58/2015 – dr. zakon, 44/2017, 49/2018 i 3/2020).

Nacrt zakona o javnom okupljanju Republike Srpske. Preuzeto dana 04.04.2022. godine sa sajta

https://mup.vladars.net/zakoni/nacrt_cir/NACRT%20ZAKONA%20O%20JAVNOM%20OKUPLJANJU.pdf.

Nacrt zakona o mirnim javnim okupljanjima na području Kantona Sarajevo. Preuzeto dana 06.04.2022. godine sa sajta

https://mup.ks.gov.ba/sites/mup.ks.gov.ba/files/nacrt_zakona_o_mirnim_javnim_okupljanjima_na_podrucju_kantona_sarajevo.pdf.

Pravilnik o centralnoj bazi podataka o strancima („Službeni glasnik BiH”, broj 19/17).

Prijedlog Zakona o javnom redu i miru, Vlada Republike Srpske, 2014. godine, Banja Luka.

Prednacrt zakona o javnom okupljanju Federacije Bosne i Hercegovine. Preuzeto dana 10.04.2022. godine sa sajta

<http://www.fmup.gov.ba/files/Zakona%20o%20javnom%20okupljanju%20-%20Prednacrt.doc>.

Ustav Bosne i Hercegovine, (Aneks IV Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini i „Službeni glasnik BiH”, br. 25/2009 – Amandman I).

Zakon Bosne i Hercegovine o izvršenju krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera, prečišćen tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine”, br. 12/10).

Zakon o javnom okupljanju („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 118/08).

Zakon o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona („Službene novine Bosansko-podrinjskog kantona”, 5/03, 9/14).

Zakon o javnom okupljanju Hercegovačko-neretvanskog kantona („Službene novine Hercegovačko-neretvanskog kantona”, 4/00).

- Zakon o javnom okupljanju Kantona 10 („Narodne novine Hercegbosanske županije”, 8/14).
- Zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo („Službene novine Kantona Sarajevo”, broj 32/09 i 11/11).
- Zakon o javnom okupljanju Posavskog kantona („Narodne novine Županije Posavske”, 2/16).
- Zakon o javnom okupljanju Republike Hrvatske („NN”, 128/99, 90/05, 139/05, 150/05, 82/11, 78/12).
- Zakon o javnom okupljanju Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 118/08).
- Zakon o javnom okupljanju Srednjobosanskog kantona („Službene novine Srednjobosanskog kantona”, broj 15/00, 4/05).
- Zakon o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona („Službene novine TK”, broj 1/12 i 11/15).
- Zakon o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona („Službene novine USK”, broj 8/10).
- Zakon o javnom okupljanju Zapadno-hercegovačkog kantona („Narodne novine Zapadnohercegovačke županije”, 5/15).
- Zakon o javnom okupljanju Zeničko-dobojskog kantona („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona”, broj 10/16).
- Zakon o javnom redu i miru Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske broj: 11/15).
- Zakon o javnom redu i miru Bosansko-podrinjskog kantona („Službene novine Bosansko-podrinjskog kantona”, broj 10/00-138, 8/08-535, Ispravka Zakona 9/08-717).
- Zakon o javnom redu i miru Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Sl. glasnik Brčko distrikta BiH”, br. 32/2009 i 14/2010 – ispr.).
- Zakon o javnom redu i miru Hercegovačko-neretvanskog kantona („Službene novine Hercegovačko-neretvanskog kantona”, br. 9/2009).
- Zakon o javnom redu i miru Kanton 10 („Narodne novine Hercegbosanske županije“, br. 4/2007).
- Zakon o javnom redu i miru Tuzlanskog kantona („Službene novine Tuzlanskog kantona”, br. 9 od 06. avgusta 2001; 11/01, 11/07).
- Zakon o javnom redu i miru Unsko-sanskog kantona („Službeni glasnik USK”, broj 15/10).
- Zakon o javnom redu i miru Zapadno-hercegovačkog kantona („Narodne novine Zapadno-hercegovačkog kantona”, br. 4-09/185).
- Zakon o javnom redu i miru Zeničko-dobojskog kantona („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona”, broj 08/00 11/07 8/08 12/16 – pročišćeni tekst 4/16 12/16 6/17).
- Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira Kantona Sarajevo („Službene novine Kantona Sarajevo”, br. 18/2007, 7/2008 i 34/2020).
- Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira Posavskog kantona („Narodne novine Županije Posavske”, broj 2/16).
- Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira Srednjobosanskog kantona („Službene novine Srednjobosanskog kantona”, br. 7/00 i 8/05).
- Zakon o ratifikaciji ugovora između Srbije i Crne Gore i Bosne i Hercegovine o međusobnom izvršavanju odluka u krivičnim stvarima („Sl. list SCG – Međunarodni ugovori”, br. 6/2005 i „Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori”, br. 13/2010 – dr. zakon).
- Zakon o strancima Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine”, br. 88/2015 i 34/2021).
- Zakon o strancima Republike Srbije („Sl. glasnik RS“, br. 24./2018 i 31/2019).

Urađeno u sklopu projekta:

Doprinos akademske zajednice zaštiti ljudskih prava u Bosni i Hercegovini

Zakon o zaštiti stanovništva od zarazne bolesti Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. Preuzeto dana 04.04.2022. godine sa sajta <https://skupstinabd.ba/3-zakon/ba/Zakon%20o%20zas--titi%20stanovnistva%20od%20zaraznih%20bolesti/01B41-20%20Zakon%20o%20zas--titi%20stanovnistva%20od%20zaraznih%20bolesti.pdf>.

Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 14/10).

Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, broj 29/05).

Zakon o izvršenju krivičnih sankcija u Federaciji BiH Integralni tekst („Sl. novine Federacije BiH“, br. 44/1998, 42/1999 – ispr., 12/2009 i 42/2011).

Internet izvori:

Civic Space Freedom of Assembly: Open Government Partnership Global Report – Democracy beyond the ballot box, Open government Partnership. Preuzeto dana 29.03.2022. godine sa sajta https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/05/Global-Report_Assembly.pdf.

Preuzeto dana 05.04.2022. godine sa sajta http://www.inter-justice.org/pdfSejal_Parmar_Protection_and_Safety_of_Journalists.pdf.

Preuzeto dana 05.04.2022. godine sa sajta <http://www.rjt.gov.rs/sr/bezbjednost-novinara>.

Preuzeto dana 03.04.2022. godine sa sajta <https://ba.n1info.com/vijesti/slucaj-hajke-na-reportera-n1-evidentiran-u-izvjescu-state-departementa/>.

Preuzeto dana 04.04.2022. godine sa sajta <https://bhnovinari.ba/bs/linija-za-pomoc/>.

Preuzeto dana 28.04.2022. godine sa sajta <https://nuns.rs/mreza-safejournalists-solidarnost-novinara-u-regionu-kljuc-za-promjene/>.

Preuzeto dana 01.04.2022. godine sa sajta <https://pravnofakultet.edu.ba/doprinos-akademske-zajednice-zastiti-ljudskih-prava-u-bih/>.

Preuzeto dana 01.04.2022. godine sa sajta https://pravnofakultet.edu.ba/wp-content/uploads/2021/08/Studija-mapiranja-institucionalnog-krsenja-ljudskih-prava-u-Bosni-i-Hercegovini_23082021.pdf.

Preuzeto dana 04.04.2022. godine sa sajta <https://rs.n1info.com/region/novinari-n1-bih-amir-zukic-i-nikola-vucic-na-meti-napada-na-internetu/>.

Preuzeto dana 04.04.2022. godine sa sajta <https://www.cenzolovka.rs/region/bih-policija-odmah-da-reaguje-kada-se-preti-novinarima/>.

Preuzeto dana 01.04.2022. godine sa sajta <https://www.dw.com/bs/za%C5%A1to-i-kome-je-zabranjen-ulazak-u-bih/a-61320611>.

Preuzeto dana 25.05.2021. godine sa sajta <https://www.hrw.org/sr/news/2015/02/02/266595>.

Preuzeto dana 01.04.2022. godine sa sajta <https://www.novosti.rs/vijesti/politika/1100680/crne-liste-pisu-drugi-portparol-granicne-policije-bih-zabrani-ulaska>.

Preuzeto dana 05.04.2022. godine sa sajta <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/4540/Zastita%20novinara%20-%20prikaz%20uporedne%20prakse%20i%20preporuke%20za%20Srbiju.pdf>.

Preuzeto sa sajta <https://www.opengovpartnership.org/>.

Preuzeto dana 25.05.2021. godine sa sajta <https://www.osce.org/bs/fom/139216>.

Preuzeto dana 05.04.2022. godine sa sajta <https://www.paragraf.rs/dnevne-vijesti/221021/221021-vest13.html>.

- Preuzeto dana 03.04.2022. godine sa sajta
<https://www.rtcg.me/vijesti/drustvo/357274/zabranjen-ulazak-u-bih-za-vise-od-60-drzavljana-cg.html>.
- Preuzeto dana 03.04.2022. godine sa sajta
<https://www.rtcg.me/vijesti/drustvo/357274/zabranjen-ulazak-u-bih-za-vise-od-60-drzavljana-cg.html>.
- Preuzeto dana 04.05.2022. godine sa sajta <https://www.slobodnaevropa.org/a/bih--novinari-prijetnje-pritisci/31832275.html>.
- Preuzeto dana 02.04.2022. godine sa sajta <https://www.slobodnaevropa.org/a/bih-srbija-milos-kovic/31750625.html>.
- Preuzeto dana 01.04.2022. godine sa sajta <https://www.slobodnaevropa.org/a/bih-stranci-zabrana-ujic/31777788.html>.
- Preuzeto dana 08.04.2022. godine sa sajta <https://www.slobodnaevropa.org/a/novinari-bih-sluzbena-lica-zakon-inicijativa/29901188.html>.

Citirani predmeti Evropskog suda za ljudska prava:

- Predmet *Amman protiv Švajcarske*, 16.02.2000. godine.
- Predmet *Ashughyan protiv Jermenije*, 17.07.2008. godine.
- Predmet *Lašmankin i drugi protiv Rusije*, 07.02.2017. godine.
- Predmet *Oya Ataman protiv Turske*, 05.12.2006. godine.
- Predmet *Patyi i drugi protiv Mađarske*, 07.10.2008. godine.
- Predmet *Piermont v. France*, predstavka br. 5/1994/452/531 – 532, presuda od 20. marta 1995.
- Predmet *Sürek protiv Turske*, ECHR, App. No. 24122/94, (1999).
- Predmet *Thoma protiv Luksemburga*, ECtHR, App. No. 38432/97 (2001).