

Franjo Dragičević*

**Pravo na slobodu okupljanja u Republici Srpskoj –
*de lege lata i de lege ferenda***

Sadržaj

1. Uvod
2. Izvori prava na slobodu okupljanja
 - 2.1. Ustavni i međunarodnopravni okvir
 - 2.2. Pravo na slobodu okupljanja i Europska konvencija
 - 2.3. Ostali relevantni izvori
3. Pravo na slobodu okupljanja u Republici Srpskoj
 - 3.1. Pojmovna određenja
 - 3.2. Prostor, vrijeme i trajanje javnog okupljanja
 - 3.2.1. Prostor primjeren za javni skup
 - 3.2.2. Vrijeme i trajanje javnog okupljanja
 - 3.3. Ograničenja javnog okupljanja
 - 3.4. Odgovornost za štetu
 - 3.5. Organizacijski aspekti
 - 3.5.1. Prijavljivanje skupa
 - 3.5.2. Izuzeci od obveze prijave okupljanja
 - 3.5.3. Spontana okupljanja
 - 3.5.4. Odgovornosti organizatora, rukovoditelja skupa i redara
 - 3.6. Zabrana održavanja skupa
 - 3.6.1. Pravni lijekovi protiv odluka o zabrani održavanja skupa
 - 3.7. Sprečavanje ili prekid okupljanja
 - 3.8. Kaznene odredbe
4. Zaključak

* Autor je doktorand na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu i pravni savjetnik u Uredu registrara Ustavnog suda BiH. Mišljenja i stavovi navedeni u analizi isključivo su mišljenja i stavovi autora.

1. Uvod

Pravo na slobodu okupljanja, zajedno sa slobodom udruživanja, mišljenja i izražavanja, potpada u temeljne političke slobode koje su od vitalnog značaja u pluralističkim demokracijama. One predstavljaju izuzetno važna individualna, građanska i politička prava, koja štite od samovoljnog miješanja države i osnova su za postojanje i funkcioniranje demokratskog društva. Svrha prava na slobodu okupljanja jeste omogućavanje osobama da se okupe i izraze, diskutiraju i zaštite svoje zajedničke interese.¹ Sloboda okupljanja i udruživanja omogućava razvoj civilnog i političkog društva, daje prostor osobama da izraze različita viđenja, vrijednosti ili interese i pruža mjesto da se takva viđenja, vrijednosti i interesi čuju.

Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srpske je tijekom 2015. godine izradilo i javno objavilo Nacrt zakona o javnom okupljanju², a tijekom 2019. godine Narodnoj skupštini Republike Srpske uputilo je konačnu verziju Nacrta zakona o javnom okupljanju (u daljnjem tekstu: Nacrt zakona ili Nacrt), kojim bi bio zamijenjen važeći Zakon o javnom okupljanju Republike Srpske³. Prema dostupnim informacijama Narodna skupština Republike Srpske trebala je u drugoj polovici ove godine razmatrati Nacrt, međutim taj Nacrt je u međuvremenu povučen iz procedure⁴.

U ovoj analizi bit će razmotreni razlozi za donošenje novog zakona, sličnosti i promjene koje Nacrt zakona propisuje u odnosu na važeći Zakon o javnom okupljanju (u daljnjem tekstu: Zakon), te usklađenosti ključnih odredaba sa standardima koji u smislu primjene Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Europska konvencija) važe za javno okupljanje i iznošenje mišljenja. U tom pogledu dat će se odgovor na pitanje donosi li Nacrt napredak glede osiguranja prava na okupljanje i akcesornih prava, a od naročitog značaja bit će analiza Nacrtom i Zakonom predviđenih ograničenja i odredaba koje tako mogu djelovati. Analiza se temelji na tekstu Nacrta iz veljače 2019. godine, a kako bi se detaljnije moglo prikazati stanje u ovoj oblasti u Republici Srpskoj, predmet analize obuhvatit će i odredbe Zakona. Analiza će se fokusirati na glavna tematska pitanja koja su važna za zakonodavstvo o slobodi mirnog okupljanja, te će u tekstu biti date preporuke na koji način pristupiti reguliranju ovoga prava, te na taj način povećati zaštitu slobode okupljanja stvarajući okruženje u kojem sve osobe mogu slobodno koristiti to pravo.

¹ D. Harris/M. O'Boyle/E. P. Bates/C.M. Buckley, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford 2014, s. 417.

² http://mup.vladars.net/zakoni/nacrt_cir/NACRT%20ZAKONA%20O%20JAVNOM%20OKUPLJANJU.pdf, očitavanje: 05. 05. 2019.

³ Zakon o javnom okupljanju RS, *Sl. gl. RS* 118/08.

⁴ <https://www.nezavisne.com/novosti/bih/MUP-povukao-dopune-Zakona-o-javnom-okupljanju/532896>, očitavanje: 28. 06. 2019.

2. Izvori prava na slobodu okupljanja

2.1. Ustavni i međunarodnopravni okvir

Sloboda mirnog okupljanja propisana je brojnim međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima, uključujući članak 20 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima⁵, članak 21 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima⁶ i članak 15 Konvencije o pravima djeteta⁷. Na Europskoj razini, najvažniji je članak 11 Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Europska konvencija), a važno je spomenuti i članak 12 stavak 1 Povelje o temeljnim pravima Europske unije kao izvor primarnog prava Europske unije.⁸

Ustavom Bosne i Hercegovine u članku II/3.i) proklamirano je da sve osobe na teritoriju Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i slobode, što pored ostalih uključuje i pravo na slobodu okupljanja. Značaj slobode okupljanja dodatno proizlazi iz odredbe II.2 Ustava BiH prema kojoj se u BiH izravno primjenjuju prava i slobode garantirani Europskom konvencijom, te određuje da ti akti imaju prioritet nad svim drugim zakonima. Ustavom RS je utvrđeno da građani imaju pravo na mirno okupljanje i javni protest, a da se sloboda okupljanja može ograničiti zakonom isključivo radi zaštite sigurnosti ljudi i imovine.⁹ U slučaju nepodudaranja odredaba o pravima i slobodama zaštićenim Ustavom RS i državnim ustavom, primjenjuju se odredbe koje su najpovoljnije za pojedinca. U Ustavu RS se direktno spominje ostvarivanje prava na mirno okupljanje, protest i slobodu okupljanja u skladu sa Europskom konvencijom.¹⁰ Dakle, pravo na slobodu okupljanja ima dodatni značaj jer ono predstavlja ustavom zagarantirano pravo. Detaljnija razrada međunarodnih i ustavnih odredaba kojima se garantira pravo na slobodu okupljanja uobičajeno je sadržana u zakonima o javnom okupljanju, pa je tako trenutni okvir u Republici Srpskoj reguliran Zakonom.

Međutim, unatoč rastućem značaju koji okupljanja imaju u današnjem svijetu, ponekad se primjećuje manjak razumijevanja međunarodnih standarda o ljudskim pravima u ovoj oblasti.¹¹ Iz sadržaja odredaba Ustava BiH proizlazi da je Europska konvencija najvažniji međunarodni izvor ovoga prava u BiH, a samim time i praksa i standardi Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Europski sud) kojom se detaljnije razrađuju značenje i dopuštena ograničenja te slobode. U tome pogledu u nastavku će biti ukazano na temeljne standarde koje važe za javno okupljanje u smislu primjene Europske konvencije.

⁵ Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima koja je usvojena 10. 12. 1948. rezolucijom 217A Generalne Skupštine UN. BiH je sukcesijom od 01. 09. 1993. ratificirala ovaj međunarodni dokument.

⁶ Usvojen rezolucijom 2200A (XXI) Generalne skupštine 16. 12. 1966, stupio na snagu 23. 03. 1976. BiH je sukcesijom od 01. 09. 1993. ratificirala ovaj međunarodni dokument (u daljnjem tekstu ICCPR), ona je navedena pod t. 7 Aneksa I Ustava BiH pod naslovom „Dodatni sporazumi o ljudskim pravima koji će se primjenjivati u BiH“.

⁷ Usvojena rezolucijom 44/25 Generalne skupštine UN od 20. 11. 1989. BiH je notifikacijom o sukcesiji preuzela Konvenciju 23. 11. 1993.

⁸ Prema tekstu čl. 12 st. 1 Povelje svatko ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja na svim razinama, osobito kad je riječ o političkim, sindikalnim i građanskim pitanjima, što podrazumijeva i pravo svakoga na osnivanje sindikata i pristupanje njima radi zaštite svojih interesa.

⁹ Čl. 30 Ustava RS.

¹⁰ Čl. 49 Ustava RS.

¹¹ UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, *10 Principles for the proper management of assemblies*, 2016, s. 2.

2.2. Pravo na slobodu okupljanja i Europska konvencija

Pravo na slobodu okupljanja jedno je od temeljnih prava u demokratskom društvu te, kao i pravo na slobodu izražavanja, predstavlja jedan od temelja takvog društva. Iz načina na koji je pravo na slobodu okupljanja propisano Europskom konvencijom proizlazi da ono spada u krug kvalificiranih prava¹². U članku 11 Europske konvencije prvo je navedeno načelo da svatko ima pravo na slobodu mirnog okupljanja, a zatim se kao izuzetak navode dopuštena ograničenja toga prava. Pravo na slobodu okupljanja ne bi trebalo usko tumačiti.¹³ Kao takvo ono obuhvaća privatna okupljanja i okupljanja na javnim mjestima, kao i statička okupljanja i javne procesije, a pored toga, na njega imaju pravo pojedinci koji sudjeluju u okupljanjima a i oni koji organiziraju javna okupljanja. Sloboda mirnog okupljanja prema članku 11 Europske konvencije interpretira se tako da uključuje organizaciju i sudjelovanje u marševima ili procesijama.¹⁴ Međutim, iako će pravo na slobodu okupljanja biti primjenjivo na svako okupljanje osoba za zajedničke ekonomske ili političke svrhe, vjerojatno neće biti primjenjiva na okupljanja koja su čisto društvenog ili sportskog karaktera.¹⁵

Veoma je uska veza između ovoga prava i prava na slobodu izražavanja iz članka 10 Europske konvencije naročito kada se vlasti miješaju u pravo na slobodu okupljanja zbog stajališta ili izjava sudionika demonstracija ili članova udruženja¹⁶. Osim toga, zaštita osobnih mišljenja, osigurana člankom 9 Europske konvencije, jedan je od ciljeva slobode mirnog okupljanja kako je utvrđeno u članku 11 Konvencije. U sferi političke rasprave, garancije članka 10 i 11 su često komplementarne, pa članak 11 Europske konvencije, treba biti razmatran u svjetlu sudske prakse o pravu na slobodu izražavanja.¹⁷ Dakle, sva ograničenja koja se tiču stavova osoba koja se okupljaju potpadaju pod djelokrug prava na slobodu izražavanja, što je veoma važno razlikovati.

Država ima i pozitivne i negativne obveze prema članku 11 Europske konvencije. Pozitivne obveze sastoje se u dužnosti države da zaštiti one koji ostvaruju svoje pravo na slobodu mirnog okupljanja od prijetnje protu-demonstracijama.¹⁸ Negativna obveza države slijedi iz sadržaja članka 11 Europske konvencije prema kojemu „Za ostvarivanje ovih prava ne smiju se postavljati nikakva ograničenja, osim onih koja su propisana zakonom i koja su neophodna u demokratskom društvu (...)“. Dakle, negativna obveza se sastoji u suzdržavanju od bilo kakvog uplitanja u pravo na slobodu mirnog okupljanja osim ukoliko je miješanje u skladu sa člankom 11 stavak 2 Europske konvencije. Prema tome, javne vlasti ne samo da moraju štititi pravo na mirno okupljanje, već se moraju i suzdržati od primjene nerazumnih neizravnih ograničenja na to pravo.¹⁹

¹² Čl. 8, 9, 10, 11 EKLJP i čl. 1 Protokola br. 1 uz EKLJP.

¹³ V. odluka komisije, *G. protiv Njemačke*, br. 13079/87, odluka od 06. 03. 1989, t. 256.

¹⁴ V. ESLJP, *Article 11 - The conduct of public assemblies in the Court's case-law*, 2013, s. 5 t. 4. https://www.echr.coe.int/Documents/Public_assemblies_ENG.pdf, očitavanje: 10. 05. 2019.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ V. ESLJP, *Stankov i Ujedinjena makedonska organizacija Ilinden protiv Bugarske*, br. 29221/95 i 29225/95, odluka od 20. 10. 2005, t. 85.

¹⁷ V. ESLJP, *Ezelin protiv Francuske*, br. 11800/85, odluka od 26. 04. 1991, t. 37.

¹⁸ V. ESLJP, *Plattform "Ärzte für das Leben" protiv Austrije*, br. 10126/82, odluka od 21. 06. 1988, t. 31 i 32. U tom predmetu ESLJP je naveo „sloboda mirnog okupljanja ne može se svesti na puku dužnost države da se ne miješa: čisto negativna koncepcija ne bi bila kompatibilna s predmetom i svrhom čl. 11“.

¹⁹ V. ESLJP, *Djavit An protiv Turske*, br. 20652/92, odluka od 20. 02. 2003, t. 56-57.

Iz samog naslova članka 11 Europske konvencije proizlazi da se njime štite jedino mirna okupljanja. Prema tome, glavno ograničenje primjene članka 11 Europske konvencije odnosi se na isključenje okupljanja gdje sudionici ili organizatori imaju „nasilne namjere koje rezultiraju javnim neredima“. Međutim, Europski sud je pojasnio da nasilje ili neredi koji su slučajni kod mirnog okupljanja ne isključuju takvo okupljanje od zaštite članka 11 Europske konvencije.²⁰ Dakle, upravo je namjera demonstranata ta koja je odlučujuća u određivanju je li članak 11 Europske konvencije primjenjiv a ne vjerojatnoća reakcije drugih skupina ili nekih drugih čimbenika. Europski sud naglašava da okupljanja kojima je cilj stvoriti nered ili ugroziti vladavinu prava, potpuno su suprotne demokratskom društvu i stoga nisu zaštićene Europskom konvencijom. Države također imaju pravo na nametanje zakonskih ograničenja u ostvarivanju prava na slobodu okupljanja, što proizlazi iz odredbe članka 11 stavak 2 Europske konvencije. Međutim, ograničenja slobode mirnog okupljanja prema toj odredbi ne mogu se smatrati kao pravilo, već kao izuzetak koji je opravdan samo ako su neophodna u demokratskom društvu u interesu nacionalne sigurnosti ili javne sigurnosti, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih. U ovakvim slučajevima, države imaju polje diskrecijske procjene u izboru ograničenja konvencijskih prava²¹, a širina dopuštene granice procjene varira ovisno o kontekstu, pri čemu polje slobodne procjene nije neograničeno i ne bi trebalo dovoditi do posljedica koje su protivne standardima Konvencije. Europski sud u tom pogledu navodi da je državama, u načelu, dopušteno zahtijevati da udruženja i drugi koji organiziraju demonstracije kao akteri u demokratskom procesu, poštuju pravila koja reguliraju taj proces²².

Prilikom odlučivanja o navodima o kršenju prava na slobodu okupljanja, Europski sud prvo provjerava predstavlja li poduzeta mjera uopće ograničenje, odnosno miješanje u slobodu mirnog okupljanja. Ako utvrdi da postoji miješanje, provjerava je li ono propisano zakonom, a nakon što utvrdi da je ograničenje propisano zakonom, Europski sud razmatra teži li to ograničenje tzv. legitimnim ciljevima koji su taksativno navedeni u članku 11 stavak 2 Europske konvencije. Ako zaključi da je ograničenje težilo nekom od legitimnih ciljeva, sprovodi test kojim ispituje je li takvo ograničenje slobode okupljanja bilo nužno u demokratskom društvu, a zatim donosi odluku o pitanju povrede prava na slobodu mirnog okupljanja.

Kada je u pitanju miješanje u pravo na slobodu mirnog okupljanja, Europski sud naglašava da miješanje u pravo na slobodu okupljanja ne mora rezultirati zabranom okupljanja zakonski ili *de facto*, već se može sastojati u različitim mjerama poduzetim od strane vlasti prije ili tijekom okupljanja, i onih kao nakon okupljanja kao što su, kaznene mjere.²³ Primjerice prethodna zabrana okupljanja može imati demotivirajući učinak (*chilling effect*) na one koji planiraju sudjelovati na skupovima i tako predstavljati miješanje, čak i ako nakon toga skup bude održan bez ometanja od strane vlasti. Također, miješanje predstavljaju i mjere poduzete od strane javnih vlasti tijekom skupa kao što su rastjerivanje ili uhićenje sudionika, kao i izricanje kazni zbog sudjelovanja na skupu. U praksi Europskog suda identificirana su četiri tipa miješanja u pravo na

²⁰ V. ESLJP, *Christians against Racism and Fascism protiv UK*, br. 8440/78, odluka od 16. 07. 1980.

²¹ Ovo zbog toga što su nacionalne vlasti u boljem položaju dobiti uvid u lokalne prilike i procijeniti lokalna uvjerenja i spoznaje koje ESLJP ili nema ili njihovo značenje može biti pogrešno protumačeno, ali ta sloboda se razlikuje zavisno o prirodi konvencijskog prava o kojemu je riječ, njegovoj važnosti za pojedinca i prirodi aktivnosti koje se ograničavaju, kao i o prirodi cilja koji se želi ostvariti ograničenjima.

²² V. ESLJP, *Oya Ataman protiv Turske*, br. 74552/01, odluka od 05. 12. 2006, t. 38.

²³ V. ESLJP, *Kasparov i dr. protiv Rusije*, br. 21613/07, odluka od 03. 10. 2013, t. 84.

slobodu mirnog okupljanja, odnosno odbijanje da se dozvoli ili odobri okupljanje, rastjerivanje skupa, evakuacija sa mjesta okupljanja, zabrane i kazne nakon okupljanja (administrativne ili kaznene).²⁴

Dalje, kada se radi o utvrđivanju je li miješanje bilo sukladno zakonu, Europski sud kao i u slučaju kada su u pitanju druga kvalificirana konvencijska prava ističe da izraz „propisano zakonom“ u članovima 8 do 11 Europske konvencije zahtijeva ne samo da mjere kojima se ograničava pravo imaju pravnu osnovu u domaćem zakonu već se odnosi i na kvalitetu zakona u pitanju. Naime, zakon mora biti dostupan, a njegovi učinci moraju biti predvidljivi²⁵, pa svatko mora biti u stanju predvidjeti, u stupnju koji se razumno može očekivati u okolnostima konkretnog slučaja, posljedice koje određeno ponašanje može imati, ali te posljedice ne moraju biti predvidljive s apsolutnom sigurnošću. Da bi domaće pravo ispunilo ove zahtjeve, ono mora osigurati mjeru pravne zaštite od proizvoljnog miješanja javnih vlasti u prava zajamčena Konvencijom. U pitanjima koja utječu na temeljna prava bilo bi suprotno vladavini prava, jednom od temeljnih načela demokratskog društva sadržanog u Konvenciji, da se pravna diskrecija koja se daje izvršnoj vlasti izražava u smislu neograničene moći. Prema tome, zakon mora dovoljno jasno navesti opseg takve diskrecije i način njezina izvršenja.

Test razmjernosti obuhvaća treću točku unutar šireg okvira testa opravdanja, koji se provodi uvijek kada prigovori zahtijevaju ispitivanje korak po korak, a ta treća točka je istovremeno najsloženija.²⁶ Za pripremu zakonskih rješenja i donošenje konačnih odluka za ograničavanje prava na slobodu okupljanja, najvažnije pitanje će predstavljati je li miješanje proporcionalno cilju koji se želi postići odnosno neophodno u demokratskom društvu. Miješanje u konvencijsko pravo jedino je opravdano ako postoji veza između razmjernosti, prihvatljivosti i važnosti mjere koja je poduzeta a koja se smatra miješanjem, te legitimnog cilja koji se želio postići. Ako mjera nije prikladna za postizanje zadanog cilja ili ako je nerazmjerna cilju, ta nerazmjernost će zajedno sa drugim okolnostima pokazati da miješanje nije u skladu sa konvencijom.²⁷ Upravo ovo i predstavlja najsloženije pitanje u kontekstu prava na slobodu mirnog okupljanja.

2.3. Ostali relevantni izvori

Ured za demokratske institucije i ljudska prava pri Organizaciji za europsku sigurnost i suradnju (OSCE/ODIHR) i Europska komisija za demokraciju kroz pravo (Venecijanska komisija) sačinili su Smjernice o slobodi mirnog okupljanja (sačinjene 2007, revidirane 2010. godine, u daljnjem

²⁴ V. ESLJP (bilj. 14), s. 10.

²⁵ Što se tiče zahtjeva predvidljivosti, ESLJP kontinuirano ističe da se norma ne može smatrati „zakonom“ u smislu čl. 10 st. 2 EKLJP ako nije formulirana dovoljno precizno da bi svakome omogućila da svoje ponašanje uskladi s normom. Ali, dok je takva sigurnost u značenju zakona poželjna, ona može za sobom povući pretjeranu rigidnost, pa zakon mora biti takav da omogućava primjenu u različitim, promjenljivim situacijama. Stoga je neizbježno da se u mnogim zakonima koriste izrazi koji su, u većoj ili manjoj mjeri, neodređeni i čija interpretacija i primjena ovise o sudskoj praksi. Također, zakon mora biti dovoljno jasan u svojim terminima da pojedincima pruži adekvatnu naznaku pod kojim okolnostima i uvjetima javna vlast ima pravo miješati se u prava zajamčena Konvencijom. V. ESLJP, *Kudrevičius i dr. protiv Litvanije*, br. 37553/05, odluka od 15. 10. 2015, t. 108-110.

²⁶ J. Omejec, *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava: Strazburški acquis*, Zagreb 2013, s. 1255.

²⁷ *Ibid*, s. 1253.

tekstu: Smjernice)²⁸. Njima su sadržani minimalni standardi kojih bi se države trebale pridržavati prilikom reguliranja slobode mirnog okupljanja. Međutim, te smjernice nemaju obvezujući karakter. Također, važno je naglasiti da su OSCE/ODIHR i Venecijanska komisija zemljama članicama pružali pomoć u osiguranju da njihovo zakonodavstvo o slobodi mirnog okupljanja bude u skladu sa europskim i međunarodnim standardima, a razvoj smjernica se smatra „kamenom temeljcem“ u pružanju te pomoći. Predmet pojedinačne analize u BiH su bili prednacrt Zakona o javnom okupljanju Federacije Bosne i Hercegovine i Zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo. U tim analizama su navedene loše prakse pojedinih zakonskih rješenja, koja su u mnogome identična zakonskim rješenjima važećeg Zakona i Nacrta zakona, te su dane preporuke za njihovo drugačije reguliranje. Pored toga, i u Izvještaju Specijalnog izvjestitelja Ujedinjenih nacija o pravima na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja od 21. svibnja 2012. godine također je navedena najbolja praksa kojom se promovira i štiti pravo na slobodu mirnog okupljanja.²⁹

Kada su u pitanju ovi međunarodni izvori, značajno je naglasiti da, iako nisu obvezujući, na njih se poziva Europski sud u svojim odlukama³⁰. Oni također sadrže pozivanje na neke od odluka Europskog suda, što ukazuje da su oni nezaobilazni prilikom formuliranja zakona o javnom okupljanju. Ipak, u ovom pogledu, kako je već prikazano države uživaju široko polje procjene u propisivanju ograničenja, pa propisivanje ograničenja suprotno tim stavovima ne dovodi do neusklađenosti propisa sa pravom na slobodu okupljanja.

3. Pravo na slobodu okupljanja u Republici Srpskoj

Javna okupljanja građana koja se održavaju radi javnog izražavanja političkih, socijalnih i drugih uvjerenja i interesa, način organiziranja mirnih okupljanja i javnih protesta, javnih priredbi i drugih oblika okupljanja, uređena su Zakonom kojim se istovremeno propisuje u kojim slučajevima se to pravo može ograničiti. U javnosti je kritiziran način na koji su ograničenja prava na slobodu okupljanja uspostavljena Zakonom, zbog čega je Zakon označen kao propis koji na restriktivan način pristupa uređenju prava na slobodu okupljanja.³¹ Međutim, razlozi za izradu Nacrta ne proizlaze iz potrebe da se na bazi tih kritika sloboda okupljanja u RS uspostavi na potpuno novim načelima i na manje restriktivan način, već kako je navedeno u obrazloženju teksta nacrta iz travnja 2015. godine³² u potrebi za dogradnjom postojećih zakonskih rješenja i radi ustanovljenja novih rješenja sa ciljem preventivnog djelovanja. Naime, tijekom primjene Zakona u praksi, uočene su nedorečenosti koje su dovele do poteškoća u primjeni nekih odredaba Zakona, a izradi Nacrta pristupilo se jer bi se izmjenama i dopunama izmijenilo više od polovine osnovnog teksta Zakona. To je smatrano naročito važnim kod činjenice da pripadnici

²⁸ OSCE/ODIHR i Venecijanska komisija, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly: Second Edition*, Varšava 2010, <https://www.osce.org/odihhr/73405>, očitavanje: 15. 05. 2019.

²⁹ UN, Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai (A/HRC/20/27)*. https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27_en.pdf, očitavanje: 15. 05. 2019.

³⁰ V. ESLJP, *Lashmankin i drugi protiv Rusije*, br. 57818/09 i dr, odluka od 07. 02. 2017, t. 315.

³¹ ECNL i Civil Rights Defenders, *Sloboda okupljanja u BiH, Sloboda praćenja slobode okupljanja na Zapadnom Balkanu*, 2016, s 17. http://ecnl.org/wp-content/uploads/2016/10/BiH_WBA-Project-Report-Bosnian.pdf, očitavanje: 17. 05. 2019.

³² Usp. razloge za donošenje Nacrta 2015.

MUP RS svakodnevno primjenjuju odredbe navedenog Zakona. U obrazloženju teksta radne verzije Nacrta iz 2015. godine, predlagač je naveo da je pri njegovoj izradi imao u vidu članak 11 Europske konvencije, članak 12 Povelje o temeljnim pravima Europske Unije, članak 20 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, te članak 21 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, kao i da je Ministarstvo za ekonomske odnose i regionalnu saradnju u izjavi usklađenosti, potvrdilo da je predloženi tekst usklađen sa navedenim međunarodnim dokumentima.

Prema tome, konceptijski i sadržajno, već se u ovome trenutku može konstatirati da Nacrt slijedi pristup u reguliranju najvažnijih pitanja kao i važeći Zakon, te je kao i važeći zakon sistematiziran u poglavlja koja čine tematski zaokružene cjeline unutar sadržajno jedinstvenog akta i to I - Osnovne odredbe, II – Mirna okupljanja i javni protesti, III – Javne priredbe i IV – Drugi javni skupovi V - Kaznene odredbe i VI – Završne odredbe. Imajući ovo u vidu, u nastavku teksta će biti analizirane sporne odredbe koje su sadržane u Nacrtu, čime će na svojevrsan način biti dana i analiza odredaba važećeg Zakona. Prilikom analize biti će izabrane određene odredbe koje uobičajeno izazivaju najveću pažnju i kritiku.

3.1. Pojmovna određenja

U Zakonu i Nacrtu sadržana je identična definicija pojma javnog okupljanja prema kojemu se javnim okupljanjem smatra svako organizirano okupljanje građana koje se održava na za to primjerenom prostoru³³. Ovakvoj definiciji može se istaći nekoliko zamjerki. *Prva* se odnosi na to da se okupljanje odnosi na građane, čime se sugerira da pravo na slobodu okupljanja imaju samo državljani BiH. Ovakvo rješenje protivno je Ustavu BiH kojim je u članku II/3.i) regulirano da pravo na slobodu okupljanja pripada svim osobama na teritoriju BiH a ne samo građanima. *Drugo*, ono je sporno i zbog diskriminacije stranaca u eventualnom ostvarivanju njihovih prava u BiH.³⁴ Važnu odrednicu pojma javnog okupljanja predstavlja i to da se okupljanje održava „na za to primjerenom prostoru“. Međutim, okolnost održava li se okupljanje na dozvoljenom ili nedozvoljenom prostoru, ne može utjecati na činjenicu da je takvo okupljanje i dalje javno okupljanje bez obzira na ograničenja javnog okupljanja. Zbog toga je pojam javnog okupljanja potrebno pojednostaviti, kako bi više predstavljao odraz faktičke činjenice da se okupljanje održava i njegove svrhe, a ne namjere javnih vlasti da u pojmu naglašavaju značaj ograničenja u korištenju toga prava. Dobru osnovu prilikom donošenja novog zakona o javnom okupljanju mogla bi predstavljati definicija javnog okupljanja iz Smjernica, kojim je takvo okupljanje definirano kao „*namjerno i privremeno prisustvo određenog broja pojedinaca na javnom mjestu u cilju zajedničkog izražavanja*“.³⁵

Mirno okupljanje i javni protest, javna priredba i drugi javni skup, predstavljaju vrste javnog okupljanja koji su propisani Zakonom i Nacrtom, a takvu podjelu sadrže i drugi zakoni o javnom

³³ Čl. 2 Zakona (bilj. 3) i čl. 3 Nacrta (bilj. 2).

³⁴ Čl. 16 EKLJP daje mogućnost državama da ograniče okupljanja stranaca koja su usmjerena na političko djelovanje, bez opasnosti da će se takva ograničenja smatrati nedozvoljenom diskriminacijom. Međutim, u BiH je ostvarivanje ovog prava dato svim osobama, a poznato je da EKLJP predstavlja minimum zaštite. U tom smislu vidjeti i OSCE/ODIHR i Venecijanska komisija, *Komentari na Prednacrt zakona o javnom okupljanju u Federaciji Bosne i Hercegovine*, 2018, ss. 7 i 8. <https://www.osce.org/bs/odihr/388262>, očitavanje: 10. 06. 2019.

³⁵ OSCE/ODIHR (bilj. 28), odjeljak A st. 1.2.

okupljanju u BiH. U Komentarima OSCE/ODIHR i Venecijanske komisije na Prednacrt zakona o javnom okupljanju u FBiH istaknuta je kritika na uvrštavanje javnih priredbi u taj prednacrt, te je predloženo brisanje poglavlja kojim se uređuju javne priredbe i uređivanje toga pitanja posebnim zakonom. Naime, ukazano je da javna okupljanja služe za izražavanje mišljenja i rijetko će se ostvarivati prihodi, a čak i kada su javna okupljanja održavaju u vidu kulturnog događaja, kao što je dobrotvorni koncert ili politička predstava, kada se može učesnicima naplaćivati odnosno od učesnika prikupljati novac a sa ciljem financiranja određenog fonda, i dalje je to neprofitna aktivnost jer organizatori ne traže osobnu financijsku korist.³⁶ Ovi razlozi mogu se oslikati i na strukturu Nacrta i Zakona, pa je eventualno prije usvajanja izmjena potrebno ponovno razmotriti postoji li potreba da se javne priredbe kojima se ostvaruju prihodi reguliraju zakonom o javnom okupljanju i da za njih vrijede ista ili slična ograničenja.

3.2. Prostor, vrijeme i trajanje javnog okupljanja

Javna okupljanja imaju svrhu da doprinesu *javnoj debati* o pitanjima od društvenog značaja. Da bi ta svrha mogla biti ostvarena, sudionicima javnog okupljanja mora biti dana mogućnost da izaberu kako će izraziti svoje mišljenje. Pravo na slobodu okupljanja uključuje pravo na izbor vremena, mjesta i načina okupljanja, u skladu sa ograničenjima uspostavljenim u članku 11 stavak 2 Europske konvencije.³⁷ U tom smislu organizator mora imati autonomiju da odredi mjesto, vrijeme i način okupljanja, odnosno da odredi da li će se raditi o statičnom ili skupu u pokretu, da li će poruke biti izražene kroz govore, slogane, transparente ili na neki drugi način, što predstavlja važan aspekt prava na slobodu okupljanja. Stoga je svrha skupa često povezana sa određenim mjestom ili vremenom, kako bi se omogućilo da se odvija u vidokrugu ili da zvuk može doprijeti do ciljanog objekta odnosno doseći ciljanu publiku, odnosno u vrijeme kada poruka može imati najjači učinak.³⁸ Prema tome, kada su vrijeme i mjesto održavanja skupa ključni za sudionike, nalog za promjenu vremena i mjesta može predstavljati miješanje u njihovu slobodu okupljanja, kao i zabrana govora slogana i transparentata.³⁹

3.2.1. Prostor primjeren za javni skup

Zakonom i Nacrtom zahtijeva se da se okupljanje održava *na za to primjerenom prostoru*. Takav prostor se definira kao prostor koji je pristupačan i primjeren za okupljanje osoba čiji broj i identitet nije unaprijed određen i na kome okupljanje ne dovodi do ugrožavanja prava i sloboda drugih osoba, javnog morala, zdravlja ljudi, sigurnosti ljudi i imovine i ometanja javnog prometa.⁴⁰ Već je navedeno da je prostor određen kao bitan element pojma javnog okupljanja. U Zakonu i Nacrtu postoji više odredaba kojima se ograničava prostor za javno okupljanje. Prvo se propisuje da organi jedinice lokalne samouprave imaju ovlaštenje da određuju koji prostor je pristupačan i primjeren za okupljanje, zatim se određuje da prostor na kojemu se može odvijati javni skup je i prostor na kojemu se odvija javni promet kada je moguće dodatnim mjerama

³⁶ OSCE/ODIHR i Venecijanska komisija (bilj. 34).

³⁷ V. ESLJP, *Saska protiv Mađarske*, br. 58050/08, odluka od 27. 11. 2012, t. 21.

³⁸ V. ESLJP, *Süleyman Çelebi i dr. protiv Turske*, br. 37273/10 i dr. odluka od 24. 05. 2016. t. 40 i 109, kao i UN (bilj. 29), t. 40.

³⁹ *Stamkov i Ujedinjena makedonska organizacija Ilinden protiv Bugarske* (bilj. 16), t. 103.

⁴⁰ Čl. 3 Zakona (bilj. 3) i čl. 4 Nacrta (bilj. 2).

osigurati privremenu izmjenu režima prometa kao i zaštitu zdravlja i sigurnosti ljudi i imovine. Pored toga, odredbama koji se odnose na mirno okupljanje i javni protest navedena su mjesta i okolnosti pod kojima ta okupljanja ne mogu održavati, te je propisano i da se okupljanje ne može održati i na drugim mjestima ako bi se, s obzirom na vrijeme, broj učesnika ili prirodu okupljanja, moglo ozbiljnije poremetiti kretanje i rad većeg broja građana⁴¹. Također, korištenje prostora za javno okupljanje ograničava se i odredbom prema kojoj se javni skup u pokretu može odvijati samo neprekidnim kretanjem, dakle bez mogućnosti zaustavljanja izuzev mjesta početka i završetka. Nepoštivanje odredaba o mjestu okupljanja predviđeno je kao razlog za zabranu, prekid i izricanje kazni.

Nije sporno da javne vlasti imaju široko polje procjene u određivanju prostora primjerenog za javni skup⁴², ali način na koji je prostor određen u Nacrtu i Zakonu jasno je da sloboda mirnog okupljanja predstavlja izuzetak a ne pravilo. Naime, ostavljajući diskrecijsku ocjenu organima lokalne samouprave da odrede prostor primjeren i pristupačan za okupljanje, uvedena je svojevrsna pretpostavka zabrane javnog okupljanja na svim prostorima izuzev onim na kojima je to dozvoljeno⁴³. U tom smislu, odredbe kojima se sugerira da se mirno okupljanje i javni skup mogu održati samo na za to primjerenom prostoru, pravo na slobodu mirnog okupljanja svrstavaju u red izuzetaka a ne prava, kako je određeno Europskom konvencijom. Umjesto toga, primjerenije rješenje bila bi formulacija kojom bi se javna okupljanja i mirni protesti mogli održavati na svakom prostoru a da bi eventualni izuzeci mogli biti propisani aktima lokalne samouprave.

Pored toga, Zakonom i Nacrtom je unaprijed određeno da se mirno okupljanje i javni protest pod određenim uvjetima ne mogu održati ni u blizini bolnica, dječjih vrtića, osnovnih i srednjih škola, nacionalnim parkovima i zaštićenim parkovima prirode, blizini spomenika kulture, na magistralnim, regionalnim i lokalnim putevima, na udaljenosti 50 metara od objekta koji se posebno osiguravaju izuzev javnog skupa u pokretu. U odnosu na Zakon, Nacrt donosi promjenu da se mirno okupljanje i javni protest ne mogu održavati ni u blizini graničnog prelaza te na drugim mjestima ako bi se, s obzirom na vrijeme, broj učesnika ili prirodu okupljanja moglo ozbiljnije poremetiti kretanje i rad većeg broja građana.⁴⁴ Međutim, u ovom slučaju predlagač nije slijedio način propisivanja kao u drugim slučajevima zabrane mjesta okupljanja, u kojima je prvo navedeno na kojem mjestu a zatim i okolnosti pod kojima nije dozvoljeno okupljanje na navedenim mjestima.⁴⁵ Taj pristup je ključan sa gledišta proporcionalnosti o čemu je potrebno voditi računa prilikom utvrđivanja ograničenja konvencijskih prava. Naime, u konkretnom slučaju, samo je navedeno da okupljanje nije dozvoljeno u blizini graničnog prijelaza, bez navođenja uvjeta pod kojim okupljanje na tom mjestu ne bi moglo biti održano (npr. da ugrožava prelazak granice ili međunarodni promet robama, i sl). Posebno je važno ukazati i na odredbu kojim je propisano da se mirno okupljanje i javni protest ne mogu održavati i na drugim mjestima ako bi se, s obzirom na vrijeme, broj učesnika i prirodu okupljanja moglo ozbiljnije

⁴¹ Čl. 12 Zakona (bilj. 3) i čl. 13 Nacrta (bilj. 2).

⁴² *Lashmankin i drugi protiv Rusije* (bilj. 30), t. 417.

⁴³ A. Kurtović, *Između slobode i restrikcija: zakonski okvir slobode okupljanja u BiH*, Sarajevo 2016, s. 13. Ovdje se navodi da Odluka o određivanju prostora za održavanje javnih skupova na području Općine Prijedor određuje tek devet lokacija koje su "pristupačne i prikladne" za održavanje okupljanja u ovoj općini.

⁴⁴ V. čl. 13 st. 7 i 8 Nacrta (bilj. 2).

⁴⁵ Npr. čl. 13 Nacrta (bilj. 2), prema kojemu se mirno okupljanje ne može održavati na način da ometa pristup vozilima hitne pomoći i remeti mir bolesnicima.

poremetiti kretanje i rad većeg broja građana, čime se dodatno omogućuje nadležnim organima da pored već postojećih ograničenja zabrane okupljanje i na drugim mjestima, čime se nadležnim organima ostavlja veliko diskrecijsko ovlaštenje. Imajući u vidu navedeno, proizlazi da je uslijed zakonskih zabrana mirnog okupljanja na određenim mjestima, nadležnosti organa jedinica lokalne samouprave da odrede mjesta na kojima se mirna okupljanja i javni skupovi mogu održavati, te diskrecijskog ovlaštenja nadležnog policijskog organa da to procjenjuje i u drugim slučajevima s obzirom na vrijeme, broj ili prirodu okupljanja, prostor na kojemu se javna okupljanja mogu održati veoma usko određen do mjere da se može tvrditi da vrijedi pretpostavka zabrane okupljanja.

U tom smislu, važno je ukazati da je Europski sud istakao da je opća zabrana održavanja javnih događaja u blizini sudskih zgrada bila nespojiva sa člankom 11 stavak 2 Europske konvencije. Odbijanje vlasti da dozvole protest, bilo da se temelji na odredbama o protestima u blizini sudskih zgrada ili na regionalnom zakonu, bez ikakvog razmatranja konkretnih okolnosti, nije bilo neophodno u demokratskom društvu, što je dovelo do povrede članka 11 stavak 2 Europske konvencije.⁴⁶ Također, Europski sud je naglasio da demonstracije na javnom mjestu neizbježno izazivaju određeno remećenje redovnog života, uključujući i poremećaj prometa, te da je važno da javne vlasti pokažu određeni stupanj tolerancije prema mirnim okupljanjima kako sloboda okupljanja zajamčena člankom 11 Europske konvencije ne bi bila lišena svakog sadržaja.⁴⁷ Ovo važi i kada su ometanja prometa unaprijed predviđena, pošto se prema okupljanju treba odnositi kao prema činu legitimnog korištenja javnog prostora.⁴⁸ Osim toga, i Venecijanska komisija i OSCE/ODIHR naglašavaju da pravo na mirno okupljanje ne bi trebalo biti usko interpretirano, te da bilo koja ograničenja trebaju biti usko tumačena i da prava moraju biti praktična i djelotvorna a ne teoretska i iluzorna.⁴⁹

Ovi stavovi se u cijelosti mogu primijeniti i na način na koji je ograničenje prostora propisano u Nacrtu i Zakonu. Iz sadržaja izloženih odredbi proizlazi da je javna vlast učinila sve kako bi se javni prostor ograničio za okupljanje, pri čemu se nije vodilo računa o neophodnosti i proporcionalnosti uspostavljanja takvih ograničenja, pa se uslijed toga može ustvrditi da je ovo pravo teoretsko i lišeno svakog sadržaja, a ne praktično i djelotvorno. Stoga je potrebno u reguliranju prostora za javno okupljanje promijeniti pristup i uskladiti ga na način da zaista to ograničenje bude neophodno u demokratskom društvu prema članku 11 stavak 2 Europske konvencije. Primjere načina uređenja možemo vidjeti u Republici Srbiji i Republici Hrvatskoj iz kojih proizlazi da se mirna okupljanja mogu održati na svakom za to prikladnom prostoru, a zatim se propisuju izuzeci na kojima se javni prosvjed ne smije održavati.⁵⁰

⁴⁶ V. ESLJP, *Kablis protiv Rusije*, br. 48310/16 i 59663/17, odluka od 30. 04. 2019, t. 52 i dalje.

⁴⁷ V. ESLJP, *Sergej Kuznetsov protiv Rusije*, br. 10877/04, odluka od 23. 10. 2008, t. 44.

⁴⁸ *Oya Ataman protiv Turske* (bilj. 22), t. 41 i 42.

⁴⁹ OSCE/ODIHR i Venecijanska komisija, *Joint Opinion on the Act on Public Assembly of the Sarajevo Canton (Bosnia and Herzegovina)*, Strasbourg/Varšava 2010, t. 10.

⁵⁰ Čl. 4 i 6 Zakon o javnom okupljanju, *Sl. gl. R. Srbije* 6/2016, i čl. 10 i 11 Zakona o javnom okupljanju – pročišćeni tekst zakona, *NN* 128/99, 90/05, 139/05, 150/05, 82/11, 78/12.

3.2.2. Vrijeme i trajanje javnog okupljanja

Novost u Nacrtu je i da se na prostoru na kojemu se odvija javni promet javni skup može održavati u vremenu od 8:00 do 14:00 sati i od 18.00 do 23.00 sati i da može trajati najdulje tri sata, a izuzetak od ovog pravila predstavljaju sportske priredbe. Dakle, na ovaj način se u odnosu na važeći Zakon o javnom okupljanju, propisano je i vremensko ograničenje održavanja javnog skupa na prostoru na kojem se odvija javni promet⁵¹.

Europski sud je isticao da ograničenja slobode mirnog okupljanja na javnim mjestima mogu služiti zaštiti prava drugih osoba s ciljem sprečavanja nereda i održavanja urednog toka prometa⁵², ali također da demonstrantima mora biti pružena pogodna prilika da izraze svoje stajalište. U nekim slučajevima, produljeno trajanje okupljanja može samo po sebi biti integralni dio poruke koja se okupljanjem pokušava poslati ili može služiti kao efektivan način izražavanja te poruke. Stoga ne bi trebalo postojati određeno vremensko ograničenje za okupljanja jer bi impliciralo potpunu zabranu na okupljanja u dužem trajanju; umjesto toga, ovakva okupljanja bi trebala procijeniti pojedinačno.⁵³ Tako je, primjerice, Europski sud zaključio da nelegalni protesti svake subote ujutro u periodu od oko tri godine šezdesetak ljudi ispred srednje škole je skoro postao trajan događaj koji ometa promet i jasno je uzrokovao povredu mira, pa su javne vlasti prilikom raspuštanja okupljanja reagirale uz stupanj diskrecije na koju države imaju pravo u ovakvim pitanjima.⁵⁴ S druge strane, Europski sud je utvrđujući povredu članka 11 Europske konvencije konstatirao da je posebno zapanjen nestrpljenjem vlasti u namjeri da okončaju demonstracije kada je problematični skup otpočeo otprilike u podne a završio se za pola sata hapšenjem grupe.⁵⁵

Prema tome, prijedlogom navedenih odredaba kojima se unaprijed ograničava vrijeme i trajanje okupljanja bez razmatranja konkretnih okolnosti, zanemaruje se da nametnuta ograničenja na vrijeme i trajanje okupljanja moraju biti zasnovana na procjeni okolnosti pojedinačno za svaki konkretan slučaj. Naime, ovdje se ne pravi razlika između javnih skupova kojima dolazi do potpune obustave prometa i skupova u kojima je odvijanje prometa moguće uz izvjesne izmjene prometa. U tom smislu, za cilj koji se ovom odredbom nastoji postići, može biti dovoljna i odredba prema kojoj je prostor na kojem se odvija javni promet primjeren za javni skup ako je moguće dodatnim mjerama osigurati privremenu izmjenu režima prometa, kao i zaštitu zdravlja i sigurnosti ljudi i imovine.⁵⁶ U Komentarima na Nacrt zakona o javnom okupljanju FBiH, Venecijanska komisija i OSCE/ODIHR su kritizirali slične odredbe, navodeći da se gubi iz vida da nametnuta ograničenja na vrijeme i trajanje okupljanja moraju biti utemeljena na procjeni okolnosti pojedinačno za svaki konkretan slučaj. U tom pogledu potrebno je procijeniti je li

⁵¹ V. čl. 4 st. 4 Nacrta zakona (bilj. 2). Identična zakonska odredba je već bila sadržana u ranijem Zakonu o okupljanju građana *Sl. gl. RS* 21/96.

⁵² V. ESLJP, *Eva Molnár protiv Mađarske*, br. 10346/05, odluka od 07. 10. 2008, t. 34.

⁵³ OSCE/ODIHR i Venecijanska komisija (bilj. 34), s. 15 t. 46.

⁵⁴ V. ESLJP, *Ciloglu i ostali protiv Turske*, br. 73333/01, odluka od 06. 03. 2007, t. 51, te *Cisse protiv Francuske*, br. 51346/99, odluka od 09. 04. 2002, t. 39-40.

⁵⁵ V. ESLJP, *Balçık i ostali protiv Turske*, br. 25/02, odluka od 29. 11. 2007, t. 51.

⁵⁶ Čl. 3 st. 2 Zakona (bilj. 3) i čl. 4 st. 2 Nacrta (bilj. 2).

okupljanje prouzrokovalo veće blokade u prometu nego što bi to inače proizašlo iz ostvarivanja prava na mirno okupljanje.⁵⁷

3.3. Ograničenja javnog okupljanja

Naslovom „Bezbjednost javnog skupa“ predlagač u Nacrtu u jedan članak svrstava odredbe koje su sadržane u Zakonu⁵⁸, a kojima se propisuje da se radi zaštite Ustavom utvrđenog poretka, sigurnosti i javnog morala, zdravlja ljudi i imovine, kao i zaštite prava i sloboda drugih mogu propisati ograničenja prava na javno okupljanje. Pod istim naslovom sadržana je odredba kojom je propisano da javni skup ne može organizirati niti na njemu istupati osoba kojoj je pravomoćnom sudskom odlukom izrečena mjera zabrane istupanja na javnim skupovima, kao i odredba kojom je propisano da je sloboda govora na javnom nastupu ograničena zabranom svakog pozivanja i poticanja na upotrebu nasilja na nacionalnu vjersku ili drugu mržnju ili netrpeljivost.

Već na prvi pogled uočljivo je da se ovim odredbama sadržajno ne regulira sigurnost (bezbjednost) javnog skupa, nego propisuju razlozi za ograničenje prava na slobodu okupljanja i izražavanja. I dok se odredbe kojima su propisana ograničenja prava na javno okupljanje i zabrana govora mržnje mogu opravdati sa aspekta dopuštenih ograničenja, posebno se ukazuje spornom odredba kojom je organizacija i istupanje na javnom skupu vezuje za činjenicu je li osobi izrečena zabrana istupanja na javnim skupovima. U Kaznenom zakoniku RS zabrana istupanja je propisana kao pravna posljedica osude ali kao takva nije propisana kao zasebna mjera koja se izriče u osuđujućoj presudi.⁵⁹ U Nacrtu je propisana mogućnost izricanja zabrane organiziranja i prisustvovanja javnom skupu, ali nije propisana mjera zabrane istupanja. Ako bi zabrana organiziranja i prisustvovanja javnom skupu mogla podrazumijevati i zabranu javnog istupanja, razlozi zbog kojih se ova mjera može izreći ovu mjeru čine naročito spornom sa aspekta proporcionalnosti miješanja u pravo na slobodu izražavanja i pravo na slobodu okupljanja. Naime, proizlazi da bi ta mjera mogla biti izrečena zbog neprijavlivanja javnog skupa ili održavanje javnog okupljanja na mjestu na kojima se okupljanje ne može održavati, pa bi dakle postupanje suprotno bilo kojoj odredbi bez obzira na njenu važnost dovelo do mogućnosti izricanja zabrane istupanja i organiziranja nekog budućeg javnog skupa. Ovime se otvara prostor za zabranu javnih okupljanja koji se učestalo održavaju i kojima se šalju identične poruke, i to na način da bilo koja pogreška u organizaciji jednog skupa, bez obzira na njen stvaran značaj, može dovesti do zabrane prisustvovanja ili organiziranja ili istupanju na nekom od narednih skupova.

⁵⁷ V. ESLJP, *Budaházy protiv Mađarske*, br. 41479/10, odluka od 15. 12. 2015, t. 43 i 44. ESLJP je zaključio da u svjetlu balansiranja javnog interes za sprečavanje nereda protiv interesa aplikanta u odabiru određenog oblika okupljanja, podnositeljeva osuda za javno ometanje prometa i prilično blaga kazna za kazneno djelo ne izgledaju nesrazmjerno ciljevima kojima se teži.

⁵⁸ Čl. 5, 6, 7 Zakona (bilj. 3) i čl. 6 Nacrta (bilj. 2).

⁵⁹ V. čl. 87 st. 2 t. 2 Krivičnog zakonika RS, *Sl. gl. RS* 64/2017, 104/2018.

3.4. Odgovornost za štetu

Novost u Nacrtu predstavlja propisivanje građansko pravne odgovornosti za štetu organizatora javnog skupa. Naime, organizator javnog skupa odgovara za štetu koju počinje učesnici javnog skupa, u skladu sa zakonom⁶⁰. U prvobitnom nacrtu je u istoj odredbi bilo navedeno da organizator odgovara prema načelu objektivne odgovornosti. Ova odgovornost dodatno je pojačana odredbom prema kojoj je organizator obavezan da poduzme sve potrebne mjere da učesnici javnog okupljanja ne čine štetu⁶¹. Zadržana je i odredba iz Zakona prema kojoj organizator javne priredbe odgovara za štetu počinjenu od učesnika javne priredbe na objektima ili prostoru u kojemu se održava priredba.⁶²

Zakon obligacionim odnosima već sadrži odredbu o odgovornosti organizatora za štetu⁶³. Naime, propisano je da „Organizator okupljanja većeg broja ljudi u zatvorenom ili na otvorenom prostoru odgovara za štetu nastalu smrću ili telesnom povredom koju neko pretrpi usled izvanrednih okolnosti koje u takvim prilikama mogu nastati, kao što je gibanje masa, opšti nered i slično“. Dakle, odgovornost organizatora prema Zakonu o obligacionim odnosima odnosi se na samo određene oblike štete, i zavisi od postojanja izvanrednih okolnosti, dok odgovornost organizatora prema Nacrtu u suštini predstavlja slučaj odgovornosti za drugoga i zavisi samo od činjenice nastanka štete bez obzira na odnos prema nastaloj šteti. Ovdje je važno naglasiti da odgovornost za drugoga uobičajeno postoji kada se u određenim okolnostima može pretpostaviti da određena osoba na neki način može kontrolirati ponašanje te druge osobe. Postojanje takve veze ne može se uspostaviti između organizatora i neodređenog broja nepoznatih sudionika skupa. U ovom kontekstu, sporna je potreba da se *lex specialis* propisom, i to u tolikoj mjeri, proširi građanskopravna odgovornost za štetu. Također, ovo pravilo osim što je dvojbena sa gledišta pravila o odgovornosti za neodređen krug osoba, ono istovremeno ima destimulirajuće učinke na ostvarivanje prava na slobodu okupljanja, pa na organizatora stavlja pretjeran teret jer organizator treba biti odgovoran čak i za pojedinačna i izolirana djela neodređenog kruga osoba. Ovo pravilo je podložno i manipulacijama jer omogućava upotrebu „provokatora“ sve u cilju ugrožavanja određenog okupljanja.

U svezi sa ovime valja naglasiti da je Europski sud istakao da je u javnim okupljanjima pojedinac odgovoran za svoje postupke, što odredbu Nacrta dodatno čini dvojbena.⁶⁴ Prema tome, organizatori ne bi trebali biti odgovorni za sve postupke pojedinih učesnika jer ne mogu predvidjeti tko će učestvovati niti njihove namjere. Ove odredbe mogu predstavljati značajnu prepreku slobodi mirnog okupljanja jer, zbog straha od građanske odgovornosti, organizatori se mogu suzdržavati od organiziranja okupljanja. Namjerni nezakoniti postupci bi trebali biti pojedinačno kažnjeni kako je već propisano u općim odredbama o odgovornosti za štetu u Zakonu o obligacionim odnosima.

⁶⁰ Čl. 7 Nacrta (bilj. 2).

⁶¹ Čl. 31 Nacrta (bilj. 2).

⁶² Čl. 28 Zakona (bilj. 3) i čl. 31 Nacrta (bilj. 2).

⁶³ V. čl. 181 Zakona o obligacionim odnosima, *Sl. l. SFRJ* 29/78, 39/85, 45/89, 57/89 i *Sl. gl. RS* 17/93, 3/96, 39/03, 74/04.

⁶⁴ *Ezelin protiv Francuske* (bilj. 17), t. 53: „Međutim, Sud smatra da sloboda učešća na mirnom okupljanju, u ovom slučaju demonstracija koja nije zabranjena, je od takve važnosti da se na bilo koji način ne može ograničiti, čak ni za odvjetnika, sve dok predmetna osoba sama ne učini kažnjivo djelo tom prilikom“.

3.5. Organizacijski aspekti

Najveći broj predloženih pojedinačnih izmjena postojećeg zakona u Nacrtu odnose se na organizacijske odredbe. Nacrt ne odstupa od načina reguliranja obveza i odgovornosti organizatora javnog okupljanja kakav je uspostavljen Zakonom, već postojeće odredbe doraduje na način da ih precizira povećavajući odgovornost organizatora u postupku prijave i organizacije okupljanja. Naime, organizator je i prema Nacrtu osoba koja priprema, saziva, organizira, održava, prati i vrši nadzor nad održavanjem okupljanja i on je dužan prijaviti održavanje mirnog okupljanja, javnog protesta i javne priredbe.⁶⁵

3.5.1. Prijavljivanje skupa

Prema praksi Europskog suda, razumni nacionalni postupci koji zahtijevaju obavijest ili odobravanje javnih skupova nisu u suprotnosti sa Europskom konvencijom, pod uvjetom da je svrha takvih postupaka da se omogući javnim vlastima da poduzmu potrebne preventivne sigurnosne mjere kako bi se osiguralo nesmetano održavanje svih skupova i sprečavanje nereda ili kriminala⁶⁶ a naročito kako bi se javne vlasti mogle pripremiti za veća okupljanja. Naime, organiziranje javnog skupa zahtijeva iznalaženje različitih praktičnih rešenja za određivanje vremena, prostora, režima odvijanja prometa i drugih okolnosti zbog čega je neophodna bar minimalna saradnja organizatora skupa sa vlastima. Međutim, obavještenje ne bi trebalo predstavljati skrivenu prepreku pravu na mirno okupljanje.⁶⁷ U Smjernicama navedeno je da prethodno obavještenje o okupljanju treba biti zahtijevano samo kada je njegova svrha da omogući državi da uspostavi potrebne mjere za održavanje javnog okupljanja i zaštitu javnog reda, javne sigurnost i prava i sloboda drugih. U Smjernicama se također kritizira podnošenje zahtjeva kojim se traži dozvola za održavanje okupljanja, te se ukazuje da postupak prijave ne bi trebao biti težak ili birokratiziran.⁶⁸

Prijava mirnog okupljanja mora se podnijeti najkasnije pet dana prije početka održavanja, odnosno izuzetno 48 sati prije početka održavanja mirnog okupljanja uz obrazloženje neprijavljivanja, a javna priredba se prijavljuje sedam dana prije početka njenog održavanja. Ove obveze su identično propisane Zakonom i Nacrtom. Razlika postoji u podacima koje prijava mora sadržavati⁶⁹ i to na način da su precizirane odredbe o tome koje podatke o organizatoru, zastupniku ili odgovornoj osobi prijava treba sadržavati, te da je navedeno da treba sadržavati i druge podatke od interesa za sigurno i nesmetano održavanje mirnog okupljanja. U konkretnom slučaju, ne može se tvrditi da je sve podatke koji se Zakonom i u Nacrtu zahtijevaju u prijavi potrebno tražiti kako bi javne vlasti poduzele potrebne preventivne sigurnosne mjere kako bi se

⁶⁵ Čl. 9 Nacrta (bilj. 2) i čl. 8 st. 2 Zakona (bilj. 3).

⁶⁶ ESLJP, *Berladir i drugi protiv Rusije*, br. 34202/06, odluka od 10. 07. 2012, navedeno prema P. Van Dijk i dr, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Cambridge 2018, s. 819.

⁶⁷ *Balçık i ostali protiv Turske* (bilj. 55), t. 49.

⁶⁸ OSCE/ODIHR i Venecijanska komisija (bilj. 28), s. 17 i 18 t. 4.1

⁶⁹ U čl. 10 Zakona propisano da je prijava sadrži: (1) a) program i cilj mirnog okupljanja, b) podatke o mjestu i vremenu održavanja i trajanja, v) procjenu broja učesnika, g) podatke o organizatoru ili njegovom zastupniku, d) lične podatke rukovodioca mirnog okupljanja, đ) podatke o mjerama koje organizator preduzima za održavanje reda i mira i e) 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, kombinirano).

zajamčilo nesmetano održavanje svih skupova i sprečavanje nereda ili kriminala, pa se pojedinim odredbama bespotrebno opterećuje organizacija manjih okupljanja. Naime, odredba kojom je propisana obveza prijavljivanja svih skupova i podnošenja podataka, ne pravi razliku između velikih okupljanja i okupljanja manjeg broja osoba, pa u tome ni postojanje stvarne potrebe za organizacijom rukovoditelja ili redarske službe. Također, popis redara sa njihovim osobnim podacima ne mora biti poznat javnim vlastima u postupku organizacije, jer time se onemogućava fleksibilnost u organizaciji okupljanja. Broj redara bi mogao biti dovoljan javnim vlastima kako bi mogli procijeniti sigurnosni rizik. Osim toga, odredbom prema kojoj je organizator dužan priložiti i odobrenje u skladu sa Zakonom o bezbjednosti saobraćaja na putevima RS u slučaju ako mirno okupljanje zahvaća i površinu puta⁷⁰, gubi se iz vida da se prijava okupljanja podnosi istom organu kao i zahtjev za eventualno odobrenje, pa nema nikakvih razloga zbog kojih se eventualne smetnje za odvijanje cestovnog prometa ne bi mogle procjenjivati u postupku prijave okupljanja čime bi se izbjeglo birokratiziranje postupka.

Dodatnu prepreku za održavanje okupljanja može predstavljati nova odredba u Nacrtu, kojom se propisuje da u slučaju nepotpune prijave nadležni organ pismeno upozorava organizatora da dopuni prijavu i da se svaka izmjena sadržaja prijave smatra novom prijavom⁷¹. Na ovaj način može biti dovedena u pitanje blagovremenost prijave što je razlog za zabranu, sprečavanje ili prekid okupljanja što itekako može djelovati obeshrabrujuće na organizatore mirnih okupljanja i javnih prosvjeda. Pored toga, nedostaje rok u kojemu bi nadležni organ trebao donijeti rješenje za dopunu, a trebalo bi se raditi o postupku koji je žuran. Na ovaj način se u sadržaj prijave uvode birokratske prepreke koje mogu spriječiti okupljanje ili proizvesti druge prepreke. Prema tome, prijava bi trebalo da se podnosi u jednostavnoj formi koja ne zahtjeva takvu odgovornost organizatora jer je smisao prijave upravo taj da se nadležni organ obavijesti o održavanju skupa kako bi mogao osigurati skup. Specijalni izaslanik UN o pravu na mirno okupljanje je u tom smislu naglasio da sadržaj prijave ne treba obuhvatiti nikakve dodatne informacije osim datuma, vremena, trajanja, lokacije okupljanja ili trase kretanja, te imena, adrese i kontakta organizatora.⁷²

3.5.2. Izuzeci od obveze prijave okupljanja

Dva su izuzetka od obveze prijavljivanja okupljanja. Prvi se odnosi se sastanke, tribine, okrugle stolove ili okupljanja registriranih političkih stranaka, sindikalnih i drugih udruženja i organizacija, koji se održavaju u zatvorenim prostorijama⁷³. U tom pogledu prvenstveno je sporno mogu li se ovi oblici okupljanja smatrati javnim okupljanjem jer nisu otvoreni za svakoga i jer se odvijaju u zatvorenim prostorijama⁷⁴. Novost u Nacrtu zakona su odredbe prema kojima je organizator dužan obavijestiti nadležni organ ako održavanje tih skupova zahtijeva poduzimanje dodatnih mjera osiguranja na javnim prometnim površinama, kao i da je organizator dužan priložiti odobrenje nadležnog organa sukladno Zakonu o sigurnosti prometa na cestama RS ako okupljanje zahvaća površinu puta. Na sličan način je postupljeno i kod drugog izuzetka od prijavljivanja tzv. „drugih javnih skupova“ čija je svrha ostvarivanje

⁷⁰ Čl. 11 st. 3 i 5 Nacrta (bilj. 2) i čl. 25 st. 5 Zakona (bilj. 3).

⁷¹ Čl. 4-6 Nacrta (bilj. 2).

⁷² UN (bilj. 29), s. 15 t. 53.

⁷³ Čl. 11 Zakona (bilj. 3) i čl. 12 Nacrta (bilj. 2).

⁷⁴ OSCE/ODIHR i Venecijanska komisija (bilj. 28), s. 11 t. 32.

gospodarskih, vjerskih, kulturnih, humanitarnih, sportskih, zabavnih i drugih interesa, a koji nema za cilj ostvarivanje prihoda⁷⁵. I u tom slučaju ne postoji obveza prijavljivanja, ali su propisani slučajevi u kojima je organizator dužan prijaviti okupljanje. Za nepostupanje prema ovim odredbama predviđeno je kažnjavanje organizatora. Ovim odredbama, kojim se u suštini propisuju izuzeci od izuzetaka samo se dodatno sužavaju skupovi koji se mogu održati bez prijave odnosno obavijesti nadležnom organu, što ukazuje da propisivanje prava na slobodu okupljanja karakterizira potreba za snažnijom kontrolom javnih vlasti nad različitim oblicima javnog okupljanja. Važno je ukazati i da je prvobitni nacrt zakona iz 2015. godine sadržavao odredbu prema kojoj se ne prijavljuju protesti pojedinaca, ali je ta odredba nažalost uklonjena iz Nacrta zakona. Nasuprot ovome, javne vlasti bi trebale otići korak dalje i propisati kao izuzetke ili barem suziti slučajeve u kojima je potrebno podnijeti prijavu, a ne slučajeve u kojima prijava nije neophodna, jer u otvorenom društvu, mnoge vrste okupljanja ne opravdavaju potrebu zakonskog reguliranja. Primjer dobrog rješenja možemo naći u Zakonu o javnom okupljanju RH u kojemu se omogućava jedinicama lokalne smouprave određivanje jednog mjesta na kojemu se javna okupljanja mogu održavati bez prijave.⁷⁶

3.5.3. Spontana okupljanja

Spontana okupljanja su takva okupljanja kod kojih javnost ima potrebu za brzu reakciju zbog čega ne mogu biti poštovane zakonske obveze koje se odnose na prijavu javnog okupljanja. Prilikom formuliranja izuzetaka od obveze prijavljivanja okupljanja, predlagač je propustio predvidjeti spontana okupljanja. I u kritikama upućenim prilikom održavanja skupova sukladno važećim Zakonom ukazivano je na nedostatak odredbi o spontanim okupljanjima.⁷⁷ Omogućavanje spontanih okupljanja predstavlja jedan od standarda primjene članka 11 Europske konvencije. Kao takav usvojen je većini Europskih zemalja, i prepoznat je u praksi Europskog suda.

Naime, unatoč stavu o obavještanju nadležnih organa o održavanju okupljanja, Europski sud pretpostavlja povredu prava na slobodu mirnog okupljanja kada javne vlasti okončaju nenajavljene mirne demonstracije.⁷⁸ U tom pogledu Europski sud je u predmetu *Bukta* usvojio doktrinu „trenutnog odgovora“ (*immediate response*)⁷⁹, u kojemu je Europski sud naveo „U posebnim slučajevima kada trenutni odgovor, u formi demonstracija, na politički događaj može biti opravdan, odluka o raspuštanju posljedičnog mirnog okupljanja samo zbog odsustva potrebne prethodne obavijesti, bez bilo kakvog nezakonitog postupanja sudionika, vodi neproporcionalnim ograničenjima prava na slobodu okupljanja“.⁸⁰ Važno je da javne vlasti pokažu određeni stupanj tolerancije prema mirnim okupljanjima ako se sloboda okupljanja zajamčena člankom 11 Konvencije ne mora uskratiti.⁸¹ Takav trenutni odgovor može biti samo prihvaćen u izuzetnim okolnostima. Europski sud je u predmetu *Eva Molnar* naglasio da to

⁷⁵ Čl. 33 Nacrta (bilj. 2) i čl. 30 Zakona (bilj. 3).

⁷⁶ Čl. 12 st. 1 Zakona o javnom okupljanju RH.

⁷⁷ <http://ba.n1info.com/Vijesti/a286244/Spontana-okupljanja-gradjana-su-medjunarodni-standard.html>, očitavanje: 31. 05. 2019.

⁷⁸ ESJLP, *Gun protiv Turske*, br. 8029/07, odluka od 18. 06. 2013.

⁷⁹ Van Dijk i dr. (bilj. 66), s. 819.

⁸⁰ V. ESLJP, *Bukta i drugi protiv Mađarske*, br. 25691/04, odluka od 17. 07. 2007, t. 35 i 36.

⁸¹ V. ESLJP, *Nurettin Aldemir i drugi protiv Turske*, br. 32124/02 i dr, odluka od 18. 12. 2007, t. 46.

načelo ne može biti prošireno do točke da odsustvo prethodne obavijesti nikada ne može imati legitimnu osnovu za rastjerivanje okupljanja. Prethodna obavijest služi ne samo u pomirenju, s jedne strane interesa skupa i sa druge strane prava i interesa drugih, ali također u prevenciji nereda i kriminaliteta. Prema tome, odstupanja od općeg pravila mogu biti opravdana ukoliko bi odlaganje učinilo taj odgovor zastarjelim.⁸² Djelovanje nadležnih organa u slučaju neprijavljenih okupljanja i nepoznavanje jasne i nedvosmislene prakse Europskog suda, može dovesti do povrede prava na javno okupljanje, zbog čega se ne može tvrditi da je zauzimanje stava da svako okupljanje mora biti prijavljeno, usklađeno sa standardima i praksom koja vrijedi u pogledu ovoga prava. Ovo naročito jer je Europski sud u odluci u predmetu *Navalnyy and Yashin*, naglasio da sama činjenica da demonstracije nisu najavljene ne znači da vlasti mogu intervenirati, barem sve dok demonstracije imaju miran karakter i ne uznemiravaju javni život.⁸³

Zabrane uspostavljene Nacrtom i Zakonom ostavljaju prostor za tumačenje da se sva okupljanja moraju prijaviti policiji, što znači da zakon ne prepoznaje institut spontanog okupljanja koji je priznat u međunarodnim standardima. Na taj način se spontana djelovanja za koja postoji socijalno ili političko opravdanje stavljaju izvan zakona, što predstavlja direktno sredstvo sprečavanja društvenog aktivizma koji predstavlja važno sredstvo djelovanja u svim demokratskim državama. Stoga je neophodno u cilju osiguranja standarda javnog okupljanja osigurati i mogućnost spontanih okupljanja. Dobar primjer imamo u Zakonu o javnom okupljanju Republike Srbije prema kojemu se ne prijavljuju spontana mirna okupljanja, bez organizatora, kao neposredna reakcija na određeni događaj, nakon tog događaja, koji se održavaju na otvorenom ili u zatvorenom prostoru, radi izražavanja mišljenja i stavova povodom nastalog događaja.⁸⁴

3.5.4. Odgovornosti organizatora, rukovoditelja skupa i redara

Održavanje reda i mira na javnom okupljanju propisano je kao obveza organizatora, voditelja okupljanja i redara. Iz sadržaja odredaba također proizlazi da poslove održavanja javnog reda i mira na prostoru koji se nalazi neposredno uz mjesto održavanja mirnog okupljanja vrše policijski službenici nadležnog organa i da će nadležni organ spriječiti ometanje ili onemogućavanje održavanja mirnog okupljanja koje se održava u skladu sa odredbama ovog zakona. Iz ovoga bi se moglo zaključiti da su organizatori, rukovoditelj skupa i redar dužni osigurati red i mir na skupu a da su javne vlasti dužne osigurati red i mir neposredno uz mjesto održavanja mirnog okupljanja, te spriječiti ometanje ili onemogućavanje mirnog održavanja. Međutim, u odredbama kojima su propisane dužnosti redara propisano da je redar dužan da za vrijeme vršenja poslova štiti učesnike i imovinu koja se nalazi na prostoru na kojem se održava mirno okupljanje. U tom smislu, ove odredbe je potrebno precizirati kako bi se uspostavila jasnija razlika između odgovornosti države i osoba koje sudjeluju u organizaciji okupljanja. Pri tome se mora imati u vidu da se pozitivna obveza države sastoji u omogućavanju mirnog okupljanja i sprečavanju napada na sudionike, pa stoga odgovornost redara ne bi trebala biti postavljena na takav način da su redari dužni štiti učesnike, niti bi nedostatak redarske službe trebao isključiti odgovornost države u slučaju ometanja ili prekida okupljanja koji su učinjeni

⁸² *Eva Molnar protiv Mađarske* (bilj. 52), t. 37.

⁸³ V. ESLJP, *Navalnyy and Yashin protiv Rusije*, br. 76204/11, odluka od 04. 12. 2014, t. 63-66.

⁸⁴ V. čl. 13 st. 1 t. 4 Zakona o javnom okupljanju Republike Srbije, *Sl. gl. RS* 6/2016.

izvana.⁸⁵ Organizatori ne biti trebali biti odgovorni za štetu i nasilje koje je poduzeto od strane drugih. Također, i druge obveze organizatora i redara bi trebale biti reducirane i fleksibilnije propisane, a odgovornost vlasti, naročito u osiguravanju javne sigurnosti i medicinskih usluga, jasno postavljene.

3.6. Zabrana održavanja skupa

Najočitiji način miješanja u pravo na slobodu okupljanja predstavlja zabrana organiziranja okupljanja⁸⁶. U tom slučaju, miješanje će postojati čak i kada se skup održi bez obzira na to što je zabranjen i to bez pravnih posljedica po demonstrante⁸⁷. Prema tome, kod reguliranja razloga za zabranu okupljanja javne vlasti trebaju biti naročito oprezni. Na to sugerira praksa Europskog suda. Naime, u predmetu *Stankov* Europski sud je stao na stanovište da zabrana javnog okupljanja „u okolnostima kad nema stvarno predvidljivog rizika od nasilničkog djelovanja ili podstrekavanja na nasilje ili bilo kog drugog oblika odbacivanja demokratskih načela“ nije opravdana u smislu članka 11 stavak 2 Europske konvencije.

Odmah vrijedi napomenuti da se razlozima za zabranu javnog okupljanja (koje je usmjereno na vršenje kaznenih djela ili poticanje na vršenje kaznenih djela; ako su ciljevi usmjereni na pozivanje i poticanje na upotrebu nasilja, kršenje zagarantiranih prava i sloboda čovjeka, na nacionalnu, rasnu, vjersku ili drugu mržnju ili netrpeljivost; ako postoji stvarna opasnost da bi održavanjem mirnog okupljanja bila ugrožena sigurnost 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; ako je to potrebno radi sprečavanja ugrožavanja zdravlja ljudi, na zahtjev organa državne uprave nadležnog za poslove zdravstva)⁸⁸, pod uvjetom da su svakom konkretnom rješenju valjano obrazloženi, teško može istaći zamjerka sa aspekta legitimnosti i postojanja neophodne društvene potrebe za miješanje u pravo na slobodu okupljanja i prava na slobodu izražavanja.

S druge strane, zabrana održavanja mirnog okupljanja ako je usmjereno na ugrožavanje Ustavom utvrđenog poretka⁸⁹ dvojbeno je sa aspekta prava na slobodu izražavanja. Naime, smisao prava na slobodu okupljanja je da se omogući pojedincima i organizacijama da izraze svoje stavove o opće društvenim pitanjima i da na taj način utječu na stvaranje javnog mnijenja i vođenja državne politike.⁹⁰ U tom smislu, Europski sud je naveo da svaka mjera zadiranja u slobodu okupljanja i izražavanja, izuzimajući slučajeve pozivanja na nasilje ili odbacivanja demokratskih načela, odmaže demokraciji a često je i ugrožava, koliko god da se vlastima mogu učiniti zapanjujućim i neprihvatljivim određeni pogledi ili upotrijebljene riječi. U demokratskom

⁸⁵ V. Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu br. AP-4319/16 od 19. 12. 2018, t. 91. Ustavni sud je naveo da je činjenica „(...) da je i apelant trebalo da organizira redarsku službu bez obzira na okolnost da li su ga s tim upoznali policijski službenici s obzirom na to da ta obaveza proizlazi iz čl. 19 Zakona o javnom okupljanju. Međutim, Ustavni sud zapaža da je taj propust organizatora, u kontekstu informacija koje su, prema stanju u spisima, policijskim organima bile dostupne, ne otklanja obavezu nadležnog policijskog organa da procijeni da li su ispunjeni uvjeti za njegovo sigurno održavanje prema čl. 22 Zakona o javnom okupljanju (...)“.

⁸⁶ *Stankov i Ujedinjena makedonska organizacija Ilinden protiv Bugarske* (bilj. 16), t. 79-80.

⁸⁷ V. ESLJP, *Baczowski protiv Poljske*, br. 1543/06, odluka od 03. 05. 2007, t. 66 i 73.

⁸⁸ Čl. 15 st. 1 t. 2, 5, 6 i 8 Nacrta (bilj. 2) i čl. 13 st. 1, t. g), d) i đ) Zakona (bilj. 3).

⁸⁹ Čl. 15 st. 1 t. 1 Nacrta (bilj. 2) i čl. 13 st. 1 t. a) Zakona (bilj. 3).

⁹⁰ V. Beširević, Komentar čl. 11 EKLJP u V. Beširević/S. Carić/M. Draškić/V. Đerić/T. Marinković/T. Papić/D. Popović, *Komentar Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda*, Beograd 2017, s. 302.

društvu, utemeljenom na vladavini prava, idejama koje osporavaju postojeći poredak mora biti pružena odgovarajuća prilika da budu izražene uživanjem prava na okupljanje, kao i drugim zakonitim sredstvima.⁹¹ U kontekstu ovog razloga za zabranu okupljanja važno je naglasiti da nije jasno na što se ugrožavanje ustavnog poretka odnosi, ali da bi razlog za zabranu eventualno mogle biti samo nasilne promjene ustavom utvrđenog poretka, a ne i poruke i stavovi kojima se kritizira ustavni poredak ili predlažu njegove izmjene, jer zaštita ustavnog poretka nije navedena kao razlog za ograničavanje prava na slobodu okupljanja.

Nastavak odredaba kojima je propisana obveza prijavljivanja skupova i odredaba o prostoru primjerenom za održavanje javnog skupa, predstavljaju i odredbe prema kojima će nadležni organ zabraniti okupljanje u slučaju kada nije prijavljeno ili nije blagovremeno i uredno prijavljeno kada je prijavljivanje obavezno, te kada je prijavljeno na prostorima na kojima se ne može održati.⁹² Već su ranije u tekstu iznesene zamjerke na odredbe o obvezi prijavljivanja i odredbe o prostoru primjerenom za javni skup. Ti razlozi promatrani u kontekstu odredbe o zabrani mirnog okupljanja, dodatno se ukazuju spornim, jer nalažu obvezu zabrane skupova iz proceduralnih razloga. Naime, zanemaruje se da je svrha prijave da se olakša okupljanje i da se javne vlasti adekvatno pripreme za okupljanje, a ne da predstavlja preduvjet za procjenu zakonitosti okupljanja.⁹³ Ovdje je važno podsjetiti da je Europski sud istakao da samo formalno kršenje roka za obavještanje nije ni relevantan niti je dovoljan razlog za nametanje administrativne odgovornosti jer kasno obavještenje nije spriječilo organe vlasti da se adekvatno pripreme za okupljanje.⁹⁴ U tom smislu, nepostupanje sukladno odredbama o prijavi okupljanja samo po sebi ne bi mogao predstavljati dovoljan i relevantan razlog za zabranu okupljanja. Također, ograničenje koje se odnosi na mjesto okupljanja trebaju imati utemeljenje u jednom od razloga iz članka 11 stavak 2 Europske konvencije, a već je navedeno da odredbe o prostoru na kojemu je dopušteno javno okupljanje predstavljaju izuzetak. Osim toga, potrebno je podsjetiti da svako miješanje mora biti u skladu sa načelom razmjernosti i neophodno u demokratskom društvu, a upravo ovakve odredbe onemogućavaju procjenu značaja propusta za okolnost svakog konkretnog slučaja. U tom smislu potrebno je ponovo podsjetiti da okolnost neprijavljivanja takvog skupa ne opravdava njegovo ograničenje, te da je važno da vlasti prema učesnicima skupa koji su u takvoj (nezakonitoj) situaciji pokažu izvjestan stupanj tolerancije sve dok je skup mirnog karaktera kako sloboda okupljanja, u obliku u kojem je zajamčena člankom 11 Europske konvencije, ne bi bila lišena svakog sadržaja.

Odredba kojom se propisuje zabrana održavanja mirnog okupljanja ako organizator nije blagovremeno poduzeo naložene dodatne mjere osiguranja predstavlja jednu od novih odredaba⁹⁵ u Nacrtu. U ovome kontekstu, važno je podsjetiti da postupak organizacije okupljanja podrazumijeva tješnju suradnju između organizatora i nadležnih državnih organa, zbog čega je opravdano očekivati da javne vlasti mogu u zavisnosti od svoje procjene naložiti dodatne mjere osiguranja javnog skupa. Međutim, ta odredba ne bi trebala biti shvaćena kao mogućnost da nadležni organi zanemare svoju pozitivnu obvezu da zaštite sudionike mirnog okupljanja, ili da se iskorištavajući diskrecijske ovlasti pasivno drže prilikom iskazane namjere za organizacijom

⁹¹ *Sergej Kuznetsov protiv Rusije* (bilj. 47), t. 45.

⁹² Čl. 15 st. 1 t. 3 i 4 Nacrta (bilj. 2) i čl. 13 st. 1 t. b) i v) Zakona (bilj. 3).

⁹³ OSCE/ODIHR i Venecijanska komisija (bilj. 26), s. 12 t. 38.

⁹⁴ *Sergej Kuznetsov protiv Rusije* (bilj. 47), s. 43.

⁹⁵ Čl. 15 st. 1 t. 7 Nacrta (bilj. 2).

okupljanja prebacujući sigurnosni aspekt isključivo na organizatora⁹⁶, ili da iskorištavajući materijalnu situaciju organizatoru nalažu mjere koje nije moguće poštovati, što može dovesti do zabrane održavanja mirnog okupljanja.

3.6.1. Pravni lijekovi protiv odluka o zabrani održavanja skupa

Svatko kome su povrijeđena prava i slobode predviđena Europskom konvencijom mora imati pravo na djelotvoran pravni lijek pred nacionalnim vlastima.⁹⁷ U tom pogledu, postoji i dužnost države da uspostavi i pravni lijek u slučaju miješanja u pravo na slobodu okupljanja. Europski sud je zauzeo stav da u slučaju kada je osporavanje odluke o zabrani skupa uslijedilo tek nakon što su se demonstracije održale, došlo je do povrede prava na djelotvoran pravni lijek u svezi sa pravom na slobodu okupljanja.⁹⁸

Positivno rješenje u Nacrtu predstavljaju odredbe kojima se precizira postupak po žalbi. Naime, za razliku od važećeg zakona u kojemu je rok za donošenje odluke o zabrani okupljanja 24 sata prije održavanja, u Nacrtu se navodi da je rok za donošenje rješenja o zabrani održavanja najkasnije 48 sati prije prijavljenog početka održavanja mirnog okupljanja. Također, preciziran je i rok za žalbu (24 sata po prijemu rješenja), te rok za donošenje rješenja po žalbi (24 sati od prijema žalbe)⁹⁹ U izuzetnim okolnostima taj rok se skraćuje pa iznosi 24 sata za donošenje rješenja o zabrani održavanja, odnosno rok za donošenje rješenja je 12 sati od prijema žalbe. Iz navedenih odredaba proizlazi da je propisano hitno i prioritarno rješavanje po žalbi, te mogućnost donošenja odluke po žalbi prije vremena kada je planirano da se okupljanje održi. Također, jasnije su navedeni organi odlučivanja, organi koji postupaju po žalbi, te mogućnost pokretanja upravnog spora kod nadležnog suda. Također, pozitivno je rješenje da je zadržana odredba iz Zakona da u slučaju da nadležni organ ne odgovori na žalbu, skup će se moći održati. Međutim, ove odredbe je neophodno dopuniti i odredbama o hitnosti rješavanja u upravnom sporu, s obzirom da za postupanje u sudskoj kontroli akata kojima se ograničava sloboda okupljanja i drugih upravnih akata nije napravljena razlika, što znači da će ona uslijediti mnogo kasnije u odnosu na vrijeme za koje je zakazano održavanje javnog okupljanja.

3.7. Sprečavanje ili prekid okupljanja

Sprečavanje, prekid ili raspuštanje javnog okupljanja predstavljaju krajnje mjere koje javna vlast poduzima kako bi na neposredan način ograničila pravo na slobodu mirnog okupljanja. S obzirom da nadležni organi u tim slučajevima mogu imati jasan uvid u način na koji bi se konkretno okupljanje moglo odvijati ili se odvija, razlozi za poduzimanje tih mjera bi trebali biti precizirani na situacije u kojima postoji prijetnja javnoj sigurnosti ili opasnost od izbijanja nasilja

⁹⁶ V. Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu br. AP-1020/11 od 25. 09. 2014. Apelantu je od policijske stanice bilo naloženo da angažira redarsku službu od 69 redara. Unatoč tome, utvrđena je povreda prava na slobodu okupljanja jer su vlasti propustile poduzeti nužne mjere radi osiguranja mirnog okupljanja organiziranog sukladno zakonu, zbog čega je došlo do nasilja između suprotstavljenih strana, te kada su propustile osigurati jasan pravni okvir kako bi preventivno djelovale u njegovome sprečavanju i odvratanju od činjenja istih ili sličnih djela.

⁹⁷ Ova dužnost proizlazi iz čl. 13 EKLJP.

⁹⁸ *Baczkowski protiv Poljske* (bilj. 87), t. 68 i 84.

⁹⁹ Čl. 15 st. 2 i čl. 16 st. 1 i 4 Nacrta (bilj. 2).

koje ne može biti spriječeno na drugi način¹⁰⁰, odnosno na razloge za ograničenje prava na slobodu okupljanja iz članka 11 stavak 2 Europske konvencije.

Policijskim službenicima nadležnog organa Nacrtom i Zakonom dato je ovlaštenje da naredjenjem spriječe ili prekinu javno okupljanje u taksativno navedenim slučajevima. U tom smislu, policijski službenici imaju ovlaštenje da spriječe ili prekinu mirno okupljanje ako se učesnici pozivaju ili potiču na oružani sukob ili nasilje, kršenje zagarantiranih prava i sloboda čovjeka, nacionalnu, rasnu, vjersku ili drugu mržnju ili netrpeljivost, ako nastupi stvarna ili neposredna opasnost od nasilja ili drugih oblika narušavanja javnog reda i mira, ili nastupi stvarna ili neposredna opasnost po zdravlje učesnika mirnog okupljanja ili drugih ljudi. Iz načina na koji su propisani ovi razlozi za sprečavanje ili prekid javnog okupljanja načina na koji su propisane može se zaključiti da su ta pravila uspostavljena radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, odnosno radi zaštite prava i sloboda drugih.¹⁰¹ Istovremeno, ovo bi trebali biti dostatni razlozi za prekid javnog okupljanja koji ne bi trebali biti proširivani daljim odredbama, kakve su sadržane u Nacrtu i Zakonu.

Naime, ovlaštenje za sprečavanje ili prekid okupljanja koje je usmjereno na ugrožavanje Ustavom utvrđenog poretka predstavlja identičan razlog za zabranu okupljanja, pa se ista kritika za postojanje tog razloga može istaći i za sprečavanje ili prekid javnog okupljanja. Dalje, sprečavanje ili prekid javnog okupljanja ako se održava na mjestu koje nije navedeno u prijavi ili ako redari ne mogu održati red i mir, ne mogu same za sebe predstavljati razlog za donošenje takve odluke¹⁰², s obzirom da načinu na koji su propisane nedostaje utemeljenost na legitimnim ciljevima navedenim u članku 11 stavak 2 Europske konvencije. Iz tih odredbi ne proizlazi zbog čega bi u interesu nacionalne sigurnosti ili javne sigurnosti, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih, i pored postojanja prvobitno navedenih razloga, trebalo spriječiti ili prekinuti okupljanja samo zbog promjene mjesta okupljanja ili ako prema procjeni policijskih službenika, redari ne mogu održati red i mir, a nije primjerice nastupila stvarna ili neposredna opasnost od nasilja ili drugih oblika narušavanja javnog reda i mira.

U Nacrtu su zasebnim člankom detaljnije propisani uvjeti za prekid okupljanja koje nije prijavljeno ili je zabranjeno.¹⁰³ Ukoliko je okupljanje zabranjeno ili nije blagovremeno i uredno prijavljeno, policijski službenici su ovlašteni spriječiti ili prekinuti mirno okupljanje. Međutim, ako javni skup uopće nije prijavljen ili je zabranjen policijski službenici će naredjenjem zabraniti ili prekinuti održavanje javnog skupa. Pored toga, propisano je da su policijski službenici dužni poduzeti potrebne mjere za prekid okupljanja i razilaženje učesnika, te da je učesnik dužan postupiti po upozorenju i udaljiti se sa mjesta održavanja okupljanja. Kod jasno uspostavljene prakse u odlukama Europskog suda u kojima je navedena svrha prijavljivanja javnog okupljanja kao i da propusti u prijavi javnog skupa ne mogu sami za sebe predstavljati relevantan i dovoljan razlog za prekid javnog okupljanja bez jasnog utvrđivanja razloga propisanih u članku 11 stavak 2 Europske konvencije, smatramo da je i ova odredba bespotrebna. Ona je suprotna načelu razmjernosti, jer sve dok je okupljanje mirnog karaktera, zabrana ili prekid zbog neprijavlivanja je nerazmjerno miješanje u ostvarivanje ovog prava. Naročito zbog toga što drugi razlozi za

¹⁰⁰ OSCE/ODIHR i Venecijanska komisija (bilj. 28), s. 17 t. 54.

¹⁰¹ Čl. 23 t. 2-4 Nacrta (bilj. 2) i čl. 21 t. b), v) i g) Zakona (bilj. 3).

¹⁰² *Nurettin Aldemir i drugi protiv Turske* (bilj. 81), t. 44-47.

¹⁰³ Čl. 25 Nacrta (bilj. 2).

prekid pružaju dovoljno osnova za procjenu policijskih službenika o prekidu javnog okupljanja. U tom pogledu, i Specijalni izvjestitelj UN za slobodu okupljanja, navodi da okupljanje ne može biti protuzakonito samo zato što organizatori nisu obavijestili nadležne organe, i taj se argument stoga ne bi trebao koristiti kao osnov za rastjerivanje okupljanja. Osim toga, izostanak propisnog obavještanja ne opravdava kaznene ili upravne sankcije koje rezultiraju novčanim kaznama ili zatvaranjem organizatora, zajednice ili političkih vođa¹⁰⁴.

3.8. Kaznene odredbe

Nacrt i Zakon propisuju novčane kazne i dijele ih u četiri kategorije: za organizatore kao pravne ili fizičke osobe, za rukovoditelja okupljanja, za redare te za sudionike okupljanja. U odnosu na Zakon, propisano je da se donja granica novčane kazne za organizatora javnog skupa (odgovornu osobu u pravnoj osobi i fizičku osobu) povećava sa 500 KM na 1.000 KM (članak 36 st. 2 i 3), da se novčana kazna od 1.000 KM do 3.000 KM za rukovoditelja javnog skupa smanjuje i da je utvrđena novčana kazna od 750 KM do 1.500 KM (članak 37), da se novčana kazna od 150 KM do 400 KM za redare povećava i da je utvrđena novčana kazna od 500 KM do 1500 KM¹⁰⁵ (članak 38), te da se za sudionike javnog skupa, fizičke osobe, novčana kazna od 100 KM do 300 KM povećava i da je utvrđena novčana kazna od 500 KM do 1500 KM¹⁰⁶ (članak 39). U poglavlju koje se odnosi na kažnjavanje, sadržane su mnoge odredbe kojima je utvrđena prekršajna odgovornost za organizatore, rukovoditelje, redare i sudionike javnog okupljanja.

Općenito, odredbe o kažnjavanju su pooštrene i neproporcionalne su propisanim kršenjima zakona, posebno jer je došlo do povećanja minimalne kazne koja se najčešće izriče, te bi visina kazni mogla obeshrabruti osobe da organiziraju i sudjeluju u mirnim okupljanjima. Način na koji su odredbe formulirane proizlazi da je kažnjivo svako postupanje suprotno odredbama Zakona o javnom okupljanju, bez obzira je li je stvarno moguće uspostaviti odgovornost za navedene propuste i je li kažnjavanje nužno s obzirom na konačni ishod okupljanja¹⁰⁷. Pored toga, nije sporno da bi organizatori i redari trebali imati obvezu da učine razuman napor kako bi se poštovali zakonski zahtjevi i osiguralo da je njihovo okupljanje mirno, pri čemu i Europski sud naglašava da države imaju pravo propisivati sankcije za kršenja odredbi. Međutim sporno je kažnjavanje za propuste drugih osoba i za propuste koji ne bi trebali imati značaj u postupku organizacije okupljanja. Tako je primjerice, organizator javnog skupa odgovoran ako ne osigura red i mir na javnom skupu. Fizička osoba će biti kažnjena ako nosi predmete pogodne za nanošenje tjelesnih povreda i alkoholna pića, bez jasnog određivanja što su to predmeti koji su pogodni za nanošenje tjelesnih povreda, npr. jesu li su to transparenti, neki osobni predmeti i slično¹⁰⁸. Dakle, iz ovih i drugih odredaba proizlazi da je kažnjavanje u propustima u organizaciji skupa predviđeno bez obzira je li skup bio miran i protekao bez ikakvih problema, pa se postavlja pitanje proporcionalnosti kažnjavanja za propuste koji niti su bitni niti su od odlučujućeg značaja za održavanje javnog okupljanja. Ovo treba promatrati u svezi sa brojnim

¹⁰⁴ UN (bilj. 29), s. 29.

¹⁰⁵ U Nacrtu iz 2015. je predviđena kazna 200 do 600 KM.

¹⁰⁶ U Nacrtu iz 2015. je bila predviđena kazna 150 do 450 KM.

¹⁰⁷ Npr. čl. 34 t. v) Zakona i čl. 37 t. 1 Nacrta predviđeno je kažnjavanje redara u novčanom iznosu od 500 do 1500 KM ukoliko ne nosi prsluk fluorescentne boje sa vidljivim natpisom „Redar“.

¹⁰⁸ Čl. 35 t. a) Zakona (bilj. 3) i čl. 38 t. 1 Nacrta (bilj. 2).

organizacijskim i administrativnim zahtjevima koje nacrt predviđa, počevši od dužnosti prijavljivanja, određivanja rukovoditelja i redara i sl.

Novost u nacrtu predstavlja i propisivanje „zaštitnih mjera“¹⁰⁹ prema kojima se organizatoru javnog skupa, rukovoditelju, redaru i fizičkoj osobi kao sudioniku skupa za prekršaje predviđene ovim zakonom može izreći i zabrana organiziranja i prisustvovanja javnom skupu do dvije godine. Ta mjera obvezno se izriče organizatoru javnog skupa, rukovoditelju, redaru i fizičkoj osobi koja je tijekom protekle dvije godine bila pravomoćno kažnjena za prekršaj predviđen zakonom. Onaj tko postupi protivno navedenoj zabrani kaznit će se novčanom kaznom od 1.000 KM do 3.000 KM ili kaznom zatvora do 30 dana. Dakle za bilo koji prekršaj predviđen Nacrtom u razdoblju od dvije godine, bez obzira na njegov značaj, počinitelju će se izreći zabrana organiziranja i prisustvovanja javnom skupu, čime se krši u pravo na slobodu okupljanja i pravo na slobodu izražavanja. Na ovaj način je otvoren put da se nevladinim organizacijama i osobama koje izražavaju nezadovoljstvo u pitanjima od javnog interesa, *de facto* zabrani djelovanje u jednom duljem razdoblju. Destimulirajuće djelovanje te mjere dodatno je pooštreno mogućnosti izricanja kazne zatvora u trajanju od 30 dana, što se ne može smatrati primjerenom sankcijom zbog sudjelovanja u mirnim okupljanjima. Ovdje je važno istaći da Europski sud naglašava da sudjelovanje na mirnim protestima ne bi trebalo, u načelu, biti podložno prijetnji kaznenim sankcijama, naročito lišavanju slobode.¹¹⁰ Također, Europski sud je u slučaju kada je podnositelj predstavke bio lišen slobode na tri dana, naveo da sankcioniranje podnositelja predstavke samo zbog toga što je bio prisutan i aktivan na spornim demonstracijama, a ne zbog toga što je počinio bilo kakvo protuzakonito, nasilno ili uvredljivo djelo, miješanje u pravo na slobodu mirnog okupljanja nije bilo nužno u demokratskom društvu što je dovelo do povrede članka 11 Europske konvencije.¹¹¹

4. Zaključak

Kada se usporede odredbe Zakona i Nacrta u kojima su predložene izmjene, može se zaključiti da *ratio legis* predlagača nije bio u omogućavanju ostvarivanja prava na slobodu mirnog okupljanja i njemu akcesornog prava na slobodu izražavanja kako bi odgovorio na nedostatke i postojeće društvene kritike važećih odredbi, već upravo u preciziranju postojećih ograničenja a sve u cilju efikasnije i cjelishodnije primjene propisa u praksi. Efikasnija i cjelishodnija primjena propisa u praksi na koju se predlagač pozvao ukazuje na snažnu potrebu za većim ograničenjima toga prava, u kojima se, kako je prikazano, nije vodilo računa o postojanju legitimnih ciljeva i neophodne društvene potrebe za uspostavljanje ograničenja, što u konačnici može dovesti do toga da pravo na slobodu okupljanja postane teoretsko i lišeno svakog sadržaja, a ne praktično i djelotvorno.

Iz ovoga slijedi da se Zakon i Nacrt ukoliko bude ponovno vraćen u proceduru i usvojen, mogu sagledavati više kao *instrumenti represije* prema nezadovoljnim društvenim skupinama ili pojedincima, nego kao jedno od temeljnih ustavnih i ljudskih prava kojim se omogućava razvoj civilnog i političkog društva, daje prostor ljudima da izraze različita viđenja, vrijednosti ili interese i pruža mjesto da se takva viđenja, vrijednosti i interesi čuju. Kako bi pravo na slobodu

¹⁰⁹ Čl. 39 i 40 Nacrta (bilj. 2).

¹¹⁰ *Gun protiv Turske* (bilj. 78), t. 82.

¹¹¹ V. ESLJP, *Galstyan protiv Armenije*, br. 26986/03, odluka od 15. 11. 2007, t. 115-117.

okupljanja ponovno dobilo karakter prava kojemu ograničenja predstavljaju izuzetak a ne pravilo, potrebno je *izraditi novi prijedlog zakona* koji će svoje utemeljenje crpiti iz pravilne analize prava na slobodu mirnog okupljanja kako je propisano člankom 11 Europske konvencije, a svoju razradu ima u praksi Europskog suda i Smjernicama. To može biti znak zrelosti demokratskog poretka u kojemu ne postoji otpor prema prihvaćanju društvenog aktivizma izraženog kroz korištenje prava na slobodu okupljanja.

The right to freedom of assembly in Republic of Srpska – de lege lata and de lege ferenda

Summary

The author analyzes the reasons for proposal of the draft Law on Public Assembly in Republic of Srpska, the similarities and changes prescribed in the draft Law in relation to the effective Law on Public Assembly from 2008., as well as adherence to the standards established in the European Convention on Human Rights (ECHR) and other human rights standards that should be applied to a peaceful assembly and freedom of expression.

The analysis shows that the draft Law, without any significant progress, contains identical restrictions on the right to freedom of peaceful assembly as the Law from 2008. Namely, the draft either introduces new or specifies the existing constraints for more efficient and expedient implementation of the regulations in practice, however the existence of legitimate goals and the necessity of a democratic society for the further existence of such constraints, was not taken into account. Therefore, the author considers that it is necessary to draft a new Law based on a proper analysis of the right to freedom of peaceful assembly prescribed in ECHR, article 11, which will be a sign of the maturity of democratic order in which there is no resistance toward acceptance of social activism expressed through the use of the right to freedom of assembly.