

Uživanje slobode mirnog okupljanja u Bosni i Hercegovini

zapažanja monitoringa
Misije OSCE-a u
Bosni i Hercegovini

**Uživanje slobode mirnog
okupljanja u BiH:
zapažanja monitoringa
Misije OSCE-a u Bosni i Hercegovini**

Izdaje:

Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi

Misija u Bosni i Hercegovini

Fra Anđela Zvizdovića 1

71 000 Sarajevo

Bosna i Hercegovina

www.osce.org/bih

© OSCE 2021

Naslovnu stranu i unutrašnje stranice je dizajnirao DSO PRINT SERVICES Tuzla

Štampa: DSO PRINT SERVICES Tuzla

Štampano u Bosni i Hercegovini

Sva prava su pridržana. Sadržaj ove publikacije se može slobodno koristiti i umnožavati u obrazovne i druge neprofitne svrhe, s napomenom da svaka takva reprodukcija ima oznaku da je Misija OSCE-a u BiH izvor teksta.

ISBN 978-92-9234-033-9

Sadržaj

Predgovor.....	5
Uvod i metodologija.....	7
Pregled važećih međunarodnih i domaćih standarda.....	9
Zapažanja monitoringa Misije.....	11
a. Pretpostavka u korist održavanja javnih okupljanja u posmatranoj praksi.....	13
b. Okupljanja u pokretu.....	16
c. Spontana okupljanja.....	17
d. Mjesto okupljanja.....	18
e. Ograničenja vezana za vrijeme.....	19
f. Ograničenja zasnovana na sadržaju.....	20
g. Obaveze organizatora, voditelja, redara.....	21
h. Opšte zabrane održavanja javnih okupljanja.....	23
i. Pravo na žalbu na negativne odluke o održavanju okupljanja.....	25
j. Postupanje policijskih tijela tokom osiguravanja okupljanja.....	25
k. Zapažanja vezana za sudske postupke.....	27
Zaključci i preporuke.....	28
Aneks.....	31

Predgovor

Zaštita prava na slobodu mirnog okupljanja

Sloboda mirnog okupljanja, koja je sadržana u međunarodnom i evropskom pravu o ljudskim pravima, jedno je od osnovnih prava koja su nužna za funkcionisanje zdravih demokratija. Ovo pravo je blisko povezano sa pravom na slobodu mišljenja i izražavanja i učešće u javnim poslovima.

Na mirnim okupljanjima učesnici izražavaju zajedničke stavove, zabrinutosti, pritužbe, zahtjeve i težnje, a mogu se održavati i u formi proslave, komemoracije i izražavanja solidarnosti. Mirna okupljanja su kolektivno sredstvo da se skrene pažnja vladama na ključna pitanja od javnog interesa, bilo da se odnose na društvo u cjelini ili samo na određene grupe.

Bez obzira da li se mirna okupljanja održavaju na otvorenom prostoru, u zatvorenom prostoru ili čak na internetu, dužnost organa vlasti je da ih omoguće i zaštite. Sposobnost države da poštuje, štiti i osigura pravo na slobodu mirnog okupljanja pokazatelj je spremnosti organa vlasti da saslušaju javnost, uključujući i kritike upućene na njihove odluke i politike.

Zakonodavstvo mora biti usklađeno u pogledu garantovanja svih oblika mirnih okupljanja, uključujući i spontana okupljanja. Zakonodavstvom se ne bi trebala nametati nepotrebna, nesrazmjerna i diskriminatorna ograničenja u ostvarivanju ovog prava. Svako ograničenje mirnih okupljanja treba biti doneseno na izuzetnoj osnovi, izričito navedeno u zakonu i podložno preispitivanju i žalbi. Važno je napomenuti da ograničenja ne bi trebala ometati demokratsko funkcioniranje društva.

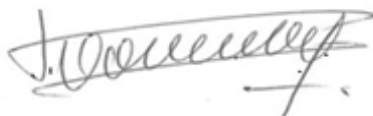
Prekidanje mirnih okupljanja, proizvoljna i nezakonita hapšenja, pritvaranje i procesuiranje organizatora mirnih okupljanja i demonstranata je najzabrinjavajući trend u mnogim zemljama. U takvom kontekstu, rad organizacija civilnog društva, uključujući advokate i pravne stručnjake, posebno je ključan za promovisanje poštivanja prava na slobodu mirnog okupljanja i osiguranje pristupa pravdi u slučaju nasilja koje su doživjele osobe uključene u mirna okupljanja. Pravnici i organizacije civilnog društva zbog toga moraju biti u mogućnosti obavljati svoj rad bez ikakvih smetnji i pritisaka, kao što sam naglasio u svom izvještaju Vijeću za ljudska prava Ujedinjenih nacija o pristupu pravdi kao sastavnom dijelu uživanja prava na mirno okupljanje i udruživanje.ⁱ

Kao što sam nekoliko puta naglasio, mirna okupljanja ne predstavljaju prijetnju, već pokazuju spremnost organa vlasti da daju prostor izražavanju stavova učesnika, bez obzira koliko je poruka sa okupljanja neomiljena. Poštujući pravo na mirno okupljanje, vlade mogu osjetiti puls društva, odgovoriti na legitimne zabrinutosti i tako spriječiti tenzije i krize.

ⁱ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G21/106/53/PDF/G2110653.pdf?OpenElement>

Važeći međunarodni standardi, kao što su Opći komentar 37 Komiteta za ljudska prava Ujedinjenih nacija i ažurirane Smjernice OSCE-a i Vijeća Evrope o slobodi mirnog okupljanja, nude čvrst opći okvir; ipak, zakonodavcima i agencijama za provođenje zakona dostupne su ograničene smjernice u pogledu praktičnog regulisanja ostvarivanja slobode mirnog okupljanja. Drago mi je da je Bosna i Hercegovina počela usklađivati svoje zakonodavstvo sa međunarodnim standardima ljudskih prava. Takvi naponi moraju se provoditi u cijeloj zemlji i biti dopunjeni poboljšanom praksom.

Na osnovu detaljnog monitoringa OSCE-a nad 150 mirnih okupljanja održanih u Bosni i Hercegovini između 2017. i 2020. godine, ovaj izvještaj pruža konkretne preporuke koje će usmjeriti organe vlasti u cijeloj zemlji prema jačanju zaštite prava na mirno okupljanje u zakonu i praksi.



Clément Nyaletsossi Voule
Specijalni izvijestilac UN o pravima mirnog okupljanja i udruživanja

Uvod i metodologija

Aneksom VI Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini predviđena je uloga OSCE-a u monitoringu stanja ljudskih prava u zemlji. Ova odredba je poslužila kao osnova za praćenje stanja ljudskih prava od strane Misije OSCE-a u Bosni i Hercegovini (Misija) u posljednjih 25 godina.

Koristeći svoju mrežu od devet terenskih kancelarija, Misija je od 2017. godine sistematski pratila javna okupljanja, uključujući pripremne aktivnosti, postupanje lokalnih organa vlasti tokom okupljanja, te dodatne aktivnosti, uključujući, gdje je to bilo relevantno, gonjenje. Glavni instrument za praćenje javnih okupljanja bio je Priručnik o monitoringu slobode mirnog okupljanja,¹ koji je izradila Kancelarija OSCE-a za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR).

Između januara 2017. i decembra 2019. godine, Misija je posmatrala 134 javna okupljanja širom Bosne i Hercegovine (BiH). Ova brojka ne uključuje političke skupove ili javna okupljanja koja za cilj imaju sticanje dobiti i koja ne potpadaju pod OSCE-ovu definiciju mirnih okupljanja.² Misija je pratila i dokumentovala 22 okupljanja u 2017. godini, 71 okupljanje u 2018. godini, i 40 okupljanja u 2019. godini. Od toga je najveći broj okupljanja održan u Banjoj Luci (41), zatim u Mostaru (29), Sarajevu (18) i Tuzli (14). Nalazi koji su proistekli iz direktnog praćenja okupljanja predstavljaju osnovni izvor informacija uključenih u ovaj izvještaj.

Misija je od 2019. godine preusmjerila fokus sa praćenja velikog broja okupljanja na praćenje okupljanja u vezi sa kontroverznim temama, kao i onih za koje je ocijenila da postoji mogućnost neopravdanih ograničenja prava na mirno okupljanje prateći i dalje pitanja koja su se pokazala problematičnim tokom prethodne dvije godine. Neki od novijih primjera su takođe uključeni u ovaj izvještaj.

Misija je takođe prikupljala uvide i saznanja o različitim praksama širom zemlje tokom više obuka i sastanaka sa organizatorima okupljanja, predstavnicima lokalne policije, organizacijama civilnog društva (OCD) te članovima pravne zajednice. Neka od tih saznanja su takođe uključena u ovaj izvještaj.

Izvještaj ima za cilj da istraži ograničenja sa kojima su se susretale grupe i pojedine građanke i građani u vezi sa ostvarivanjem prava na mirno okupljanje kroz prizmu relevantnih međunarodnih sporazuma o ljudskim pravima, posebno Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (MPGPP) i Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP).

-
- 1 Priručnik OSCE-a o monitoringu slobode mirnog okupljanja (2011), <https://www.osce.org/odih/82979>
Novo izdanje Priručnika predstavljeno je krajem 2020. godine i dostupno na https://www.osce.org/files/f/documents/d/1/473439_0.pdf
 - 2 Smjernice OSCE-a i Venecijanske komisije o mirnom okupljanju definišu okupljanje kao "namjerno i privremeno prisustvo određenog broja osoba na javnom mjestu s ciljem zajedničkog izražavanja" Smjernice prave jasnu razliku između mirnih okupljanja u svrhu izražavanja određene poruke i svih aktivnosti kojima se ostvaruje prihod (koncerti, zabavne priredbe, sportski ili kulturni događaji i slično). Posljednja okupljanja nisu bila predmet praćenja OSCE-a ili ovog izvještaja.

Nekoliko uzroka stoji iza uočenih praksi, a oni uključuju generalni pristup pripadnika agencija za provođenje zakona prema slobodi mirnog okupljanja, kao i pretjerano restriktivne odredbe koje se nalaze u većini zakona o javnim okupljanjima. Neki od ovih uzroka su povezani sa zakonodavnim okvirom, dok se drugi odnose na primjenu zakonskih odredbi. U Izvještaju se navodi da bi sva ova pitanja i prakse bilo najbolje rješavati pažljivom revizijom postojećeg zakonodavnog okvira i, gdje je to potrebno, usklađivanjem s međunarodnim standardima iz oblasti ljudskih prava, uključujući i ona koja se odnose na uživanje slobode mirnog okupljanja.

Konačno, u izvještaju su ponuđene konkretne preporuke nadležnim vlastima u BiH, a u nekim slučajevima i potencijalnim organizatorima okupljanja i učesnicima, kako bi se riješili uočeni problemi. Slijedeći ove preporuke, organi vlasti, kao i potencijalni organizatori i učesnici okupljanja, mogu zajedno raditi na stvaranju preduslova da svi građani budu u mogućnosti ostvariti svoja prava na slobodu mirnog okupljanja potpuno i bezbjedno te bez bilo kakvih teškoća ili diskriminacije.

Nakon sažetog pregleda primjenjivih međunarodnih standarda na kojima se zasniva analiza Misije, svi bitni elementi uživanja slobode mirnog okupljanja su analizirani kroz objektiv pomenutog monitoringa Misije. Ovaj izvještaj nema namjeru ponuditi potpunu, detaljnu analizu usaglašenosti važećeg zakonodavstva sa međunarodnim standardima koji uređuju slobodu mirnog okupljanja. Umjesto toga, izvještaj se fokusira na analizu ključnih pitanja koja su zapažena tokom monitoringa Misije i kroz kontakte sa relevantnim OCD-ima, organizatorima okupljanja, predstavnicima lokalne policije i članovima pravne zajednice. Za pregled nivoa usklađenosti zakonodavstva u 12 jurisdikcija u BiH sa međunarodnim standardima, pogledajte aneks izvještaja, a za potpunu analizu postojećeg pravnog okvira pogledajte izvještaj: [Između slobode i restrikcija: Pravni okvir o slobodi okupljanja u BiH](#) koju je objavila nevladina organizacija Analitika uz podršku Misije.³

³ Analitika, (2016), dostupno na internet stranici:
https://www.analitika.ba/sites/default/files/publikacije/izmedju_slobode_i_restrikcija_-_studija_web.pdf

Pregled važećih međunarodnih i domaćih standarda

Sa 3.5 miliona stanovnika⁴ i složenom političkom i administrativnom strukturom koja se sastoji od dva entiteta, deset kantona i Brčko distrikta BiH (BD), BiH trenutno ima 12 različitih zakona koji direktno uređuju slobodu okupljanja,⁵ pored drugih zakona koji direktno ili indirektno utiču na uživanje slobode mirnog okupljanja.⁶

Analiza Misije o slobodi mirnog okupljanja zasnovana je na različitim međunarodnim standardima koji proizilaze iz dokumenata i međunarodnih sporazuma kojih je BiH potpisnica, uključujući Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima, MPGPP, EKLJP, te standarde koji proističu iz članstva BiH u Vijeću Evrope (VE) i OSCE-u. Mnogi od ovih instrumenata čine sastavni dio Ustava BiH i stoga su obavezujući za organe vlasti BiH,⁷ formirajući bitnu osnovu iz koje se može analizirati stanje u pogledu uživanja slobode mirnog okupljanja na teritoriji BiH. U daljem tekstu je sadržan kratak sažetak ključnih međunarodnih standarda koji se odnose na različite aspekte slobode mirnog okupljanja obuhvaćen ovim izvještajem.

Pretpostavka u korist održavanja javnih okupljanja: Kao osnovno pravo, slobodu mirnog okupljanja je potrebno omogućiti sa što manje regulisanja. Princip pretpostavke u korist održavanja mirnih okupljanja bi trebalo jasno ustanoviti u zakonu, a organizatori ne bi trebali biti obavezni da dobiju dozvolu za održavanje okupljanja.⁸

Okupljanja u pokretu su legitiman vid mirnih okupljanja. Primjeri uključuju parade, povorke, sahrane, hodočašća i konvoje. Noviji oblici okupljanja uključuju povorke biciklista, izražavanje protesta sporom vožnjom te iznenadna okupljanja (“flash mob”). Sve ove oblike okupljanja bi trebalo zaštititi bez nerazumnog miješanja organa vlasti.

Spontana okupljanja: Kada se zakonodavstvom zahtijeva prethodna prijava okupljanja, treba se izričito predvidjeti izuzetak od podnošenja zahtjeva u slučajevima kad podnošenje prethodne prijave nije izvodljivo. Takav izuzetak primjenjivao bi se u okolnostima kada se zakonski utvrđeni rokovi ne bi mogli ispoštovati. Organi vlasti bi uvijek trebali štiti i omogućavati svako spontano okupljanje sve dok je ono mirne prirode.⁹

4 Prema posljednjem popisu stanovništva, provedenom 2013. godine, u Bosni i Hercegovini broj stanovnika je bio 3,531,159. Vidjeti na internet stranici:

http://bhas.gov.ba/data/Publikacije/Bilteni/2019/DEM_00_2017_TB_0_BS.pdf

5 Relevantni zakoni postoje u Republici Srpskoj, deset kantona Federacije BiH i Brčko distriktu BiH

6 Uključujući, na primjer, zakone o javnom miru i redu.

7 U Aneksu I Ustava BiH nalazi se lista sporazuma koji imaju pravno dejstvo na teritoriji BiH.

8 Vidjeti, na primjer, Smjernice OSCE -a i Vijeća Evrope o slobodi mirnog okupljanja (2010.), str. 15, ili Opšti komentar 37 ICCPR (2020), stav 17.

9 Op. cit. fusnota 8, str. 18

Mjesta za održavanje okupljanja: Mirna okupljanja se u principu mogu održavati na svim prostorima kojima javnost ima pristup, zatvorenim i otvorenim, uključujući - u određenim slučajevima i na površinama u privatnom vlasništvu koja su dostupna javnosti.¹⁰ Okupljanja se ne bi smjela premještati na udaljena mjesta na kojima ne mogu djelotvorno privući pažnju željene publike.

Ograničenja vezana za vrijeme: Učesnici bi morali imati dovoljno mogućnosti za iznošenje svojih stavova, a okupljanja bi generalno trebala ostaviti da se sama završe. Ograničenja u vezi sa precizno propisanim vremenom ili danom kada se okupljanja mogu ili ne mogu održati su problematična u pogledu njihove usklađenosti s međunarodnim sporazumima o ljudskim pravima, kao što su MPGPP i EKLJP, jer vrijeme, trajanje ili učestalost demonstracija mogu odigrati glavnu ulogu u dopiranju do ciljne publike.¹¹

Ograničenja zasnovana na sadržaju: Bilo kakva ograničenja okupljanja se ne bi trebala zasnivati na sadržaju poruke koja se želi prenijeti u granicama utvrđenim članom 10. stavom 2. EKLJP-a. Ograničenja se ne smiju opravdavati na osnovu prostog neslaganja organa vlasti sa stavovima iznesenim nekim protestom pa tako i kritika politika i ideja vlade kojima se osporava uspostavljeni poredak nenasilnim sredstvima zaslužuje zaštitu.¹²

Obaveze i odgovornost organizatora: Organizatore ne bi trebalo smatrati odgovornim za propuštanje izvršavanja svojih obaveza ukoliko su uložili razumne napore da izvrše te obaveze. Organizatori takođe ne trebaju biti odgovorni za pojedinačne postupke učesnika, neučesnika ili provokatora.¹³ Redari nemaju ovlaštenja službenika za provođenje zakona i trebali bi imati za cilj da ostvare saradnju učesnika okupljanja putem uvjeravanja, a ne nasiljem. Troškove adekvatnog objezbjeđenja bi trebali u potpunosti pokriti nadležni organi vlasti. Država ne bi smjela naplaćivati nikakve dodatne finansijske troškove za pružanje adekvatnog održavanja reda i mira.¹⁴

10 U Smjernicama OSCE-a i Vijeća Evrope o slobodi mirnog okupljanja (2019.) se napominje sljedeće: „Državni organi vlasti će omogućiti pristup odgovarajućem javnom prostoru i osigurati odgovarajuće mjere bezbjednosti i zaštite, uključujući regulisanje saobraćaja i usluge pružanja prve pomoći. Slične dužnosti omogućavanja pristupa se odnose i na prostore u privatnom vlasništvu gdje su ta mjesta fizički i funkcionalni ekvivalenti javnih mjesta. Dakle, ako vlasnik takvog prostora koje može poslužiti za okupljanje ne dozvoljava održavanje okupljanja i gdje prepreka pristupa takvoj imovini ima učinak sprečavanja bilo kakvog efikasnog ostvarivanja slobode izražavanja ili okupljanja, ili gdje uništava suštinu tih prava, država može imati pozitivnu obavezu da obezbijedi pristup takvom mjestu u privatnom vlasništvu za potrebe održavanja okupljanja. Ovo je posebno slučaj kada su u pitanju javni prostori pogodni za okupljanje, npr. ulice ili trgovi, a koji su privatizovani, i gdje bi bilo kakve zabrane okupljanja značajno umanjile pristup prostorima koji su inače prikladni za mirna okupljanja. Isto se može primijeniti na prostore otvorene za javnost (na primjer u trgovačkim centrima u privatnom vlasništvu), od kojih mnogi ispunjavaju funkciju sličnu onoj u tradicionalnijim javnim prostorima kao što su ulice i trgovi. Zabrana okupljanja na takvim lokacijama mogla bi ozbiljno ugroziti pravo na slobodu govora i okupljanja onemogućavajući pristup ciljanoj publici. Općenito, u slučajevima kada je ljudima onemogućeno održavanje okupljanja na mjestima u privatnom vlasništvu, prava vlasnika imovine moraju biti uravnotežena s konkurentskim pravom na slobodu mirnog okupljanja”.

11 Vidjeti, na primjer, Opšti komentar ICCPR -a broj 37. (2020.), stav 54.

12 Op. cit. fusnota 8, stav 94, str. 57

13 Op. cit. fusnota 8, stav 5.7, str. 21

14 Op.cit. fusnota 11, stav 32; Opšti komentar ICCPR 37, stav 64

Blanketna ograničenja u pravilu predstavljaju pretjerana ograničenja koja krše pravo na slobodu okupljanja. Opšte zabrane ne prave razliku između različitih načina ostvarivanja ovog prava i isključuju svako razmatranje posebnih okolnosti svakog pojedinačnog slučaja. Sva ograničenja učešća na mirnim okupljanjima trebala bi se zasnivati na različitoj ili individualiziranoj procjeni ponašanja učesnika i/ili odvijanja konkretnog okupljanja.¹⁵

Upravni postupak i upravni spor. Pravo na djelotvoran pravni lijek uključuje pravo na žalbu protiv bilo kakvih ograničenja okupljanja. Mogućnost podnošenja žalbe u upravnom postupku može smanjiti opterećenje sudova i pomoći da se izgradi konstruktivniji odnos između organa vlasti i javnosti. Međutim, ako podnosilac žalbe nije zadovoljan ishodom, trebao bi postojati mehanizam za pokretanje postupka pred nezavisnim sudom. Takav postupak je potrebno provesti brzo i blagovremeno kako bi se svi postupci mogli provesti bez daljeg narušavanja prava. Konačnu odluku bi trebalo donijeti prije datuma održavanja okupljanja navedenog u obavještenju.¹⁶

Policijsko obezbjeđivanje zasnovano na ljudskim pravima. Agencije za provođenje zakona bi trebale usvojiti pristup zasnovan na ljudskim pravima u svim aspektima planiranja, pripreme i policijskog obezbjeđivanja okupljanja. Ovim se zahtijeva uzimanje u obzir i potpuna svjesnost o dužnosti da se omogući i zaštititi pravo na slobodu mirnog okupljanja. Agencije za provođenje zakona bi trebale proći odgovarajuću obuku za obezbjeđivanje javnih okupljanja, i kako na odgovarajući način dati prioritet zaštiti ljudskih prava.¹⁷

15 Op. cit. fusnota 11, stav 42, str. 7

16 Op. cit. fusnota 8, stav 4.6, str. 19

17 Principi policijskog obezbjeđivanja zasnovanog na ljudskim pravima, između ostalog, su sastavni dio UN-ovih Osnovnih principa za upotrebu sile i vatrenog oružja od strane lica koja su odgovorna za primjenu zakona, dostupnih na internet stranici <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/useofforceandfirearms.aspx> kao i u publikaciji OSCE ODIHR-a Priručnik o policijskom obezbjeđivanju skupova uz poštovanje ljudskih prava, dostupnoj na internet stranici <https://www.osce.org/odhr/226981>



Zapažanja monitoringa Misije

Pretpostavka u korist održavanja javnih okupljanja u posmatranoj praksi

Prema relevantnim međunarodnim sporazumima kojih je BiH potpisnica, uključujući MPGPP i EKLJP, pretpostavka u korist održavanja javnih okupljanja trebala bi biti vodeće načelo i u zakonu i u praksi. Međutim, zaključcima monitoringa Misije je naglašeno da je u BiH proces donošenja odluka o tome da li će se mirno okupljanje omogućiti često predmet obimnih razmatranja agencija koje odlučuju o održavanju okupljanja, što u nekim slučajevima rezultira zabranom okupljanja. Neka okupljanja su *a priori* zabranjena samo zbog mogućnosti da će “uznemiriti građane” ili zbog hipotetičke mogućnosti da će dovesti do nekog oblika nasilja ili manjih smetnji u odvijanju saobraćaja. Nijedan od ovih razloga nije priznat međunarodnim standardima o ljudskim pravima kao legitiman osnov za zabranu okupljanja.¹⁸

U oskudnoj domaćoj sudskoj praksi koja je bila dostupna Misiji takođe se navodi u nekoliko slučajeva da se ograničenja slobode mirnog okupljanja često zasnivaju isključivo na pretpostavkama i da policija generalno nije uspjela utvrditi “stvarnu i neposrednu prijetnju nasiljem”, kako se to zahtijeva međunarodnim standardima koji su obavezujući za BiH.

Misija je, na primjer, primijetila da je obilježavanje sjećanja na bošnjačke žrtve sukoba devedesetih godina u BiH, koje je najavilo Udruženje 111. viteške brigade Armije BiH da će se održati u Foči 6. novembra 2019. godine, zabranjeno rješenjem Policijske stanice u Foči zbog mogućnosti da će uznemiriti lokalno stanovništvo. U jednom ranijem primjeru iz Prijedora, policija je zabranila obilježavanje sjećanja na žene i djevojčice ubijene tokom sukoba 1992.-1995. zbog “različitih etničkih osjećanja i pripadnosti”. Prema gore spomenutim međunarodnim standardima, dužnost države da zaštiti slobodu mirnog okupljanja je od posebnog značaja u situacijama kada učesnici okupljanja izražavaju nepopularne stavove, dok se mogući neredi ne bi smjeli koristiti za opravdanje nametanja ograničenja.

Određene mjere, kao što je blokiranje ulica ili preusmjeravanje saobraćaja, ponekad se mogu zahtijevati od organa vlasti u skladu sa obavezom da omoguće slobodu mirnog okupljanja i omoguće učesnicima postizanje njihovih ciljeva. Tokom izvještajnog perioda, praćenjem Misije je ustanovljeno da nadležni organi nisu ispunili ovu obavezu. Na primjer, 2019. godine u Čapljini je gradonačelnik zabranio obilježavanje Bajrama u školskom dvorištu. U svom pismu Islamskoj zajednici napomenuo je da bi “sigurnost učesnika na traženoj lokaciji bila ugrožena gustim saobraćajem” i da “sigurnost pojedinaca mora biti naš prioritet”, iako su organi vlasti trebali nastojati da omoguće pomenuto mirno okupljanje.

U drugom primjeru, 20. juna 2017. godine, Misija je primijetila tokom protesta učenika srednje škole u Jajcu protiv segregacije u školama da policija nije propisno osigurala odgovarajuću lokaciju niti regulisala saobraćaj na mjestu na kojem se održavalo okupljanje. Vozila su se kretala među demonstrantima koji su uglavnom bili maloljetni učenici, predstavljajući očiglednu opasnost po sigurnost (koja se mogla izbjeći) a što ne pogoduje uživanju slobode mirnog okupljanja.

¹⁸ Vidjeti, npr. u Opštem komentaru 37 ICCPR (2020), stav 27

Vrijedi napomenuti da sve jurisdikcije u BiH nameću obavezu organizatorima okupljanja da traže dozvolu nadležnog tijela kad god se okupljanje treba održati na putu na kojem bi saobraćaj bio zbog okupljanja prekinut ili bi se odvijao otežano. Postupak po zahtjevu organizatora za izmjenu režima saobraćaja vodi se u skladu sa zakonima o upravnim postupcima i pretpostavlja duže rokove (15 dana, odnosno 30 dana u složenim predmetima) u odnosu na rokove predviđene zakonima u BiH koji uređuju slobodu mirnog okupljanja. Ovakve prakse mogu služiti ograničavanju uživanja slobode mirnog okupljanja, jer administrativni rokovi za izmjene u saobraćaju nisu u skladu sa relevantnim međunarodnim standardima slobode mirnog okupljanja.

Ovo pitanje je aktualizirano 2017. godine kada je Sarajevski otvoreni centar (SOC) podnio žalbu na odluku kojom je spriječeno održavanje protestne šetnje u centru Sarajeva. SOC je zatražio izmjenu režima saobraćaja kako bi se omogućilo održavanje okupljanja na javnom putu, međutim Ministarstvo saobraćaja Kantona Sarajevo nije blagovremeno odgovorilo na ovaj zahtjev. Nakon žalbe SOC-a, Institucija ombudsmena/ombudsmana za ljudska prava BiH (Institucija ombudsmena) izdala je preporuku¹⁹ u kojoj se navodi da je Ministarstvo saobraćaja Kantona Sarajevo prekršilo pravo na slobodu mirnog okupljanja jer nije odgovorilo na zahtjev SOC-a za izmjenu režima saobraćaja, čime je *de facto* spriječena planirana protestna šetnja.

Pored gore navedenih pitanja u vezi sa preusmjeravanjem saobraćaja, nalazi Misije pokazali su zabrinjavajuće tendencije sa birokratskim preprekama koje se primjenjuju na održavanja okupljanja. U slučajevima strogog nepridržavanja propisanih administrativnih zahtjeva, monitoringom Misije otkriveni su primjeri izricanja drastičnih kazni i ograničenja prava na slobodu mirnog okupljanja. Osim toga, nekim zakonima je dopušten prevelik prostor za arbitrarno tumačenje, što znači da su se određena okupljanja tretirala drugačije od nekih drugih.

Na primjer, zakonima o javnim okupljanjima Hercegovačko-neretvanskog kantona član 5. (1) i Srednjobosanskog kantona član 18. (1) predviđeno je donošenje rješenja kojima se dozvoljava održavanje okupljanja, dok se zakonima svih ostalih kantona i Republike Srpske zahtijeva dostavljanje obimne dokumentacije zajedno s prijavom, uključujući lične podatke organizatora i redara, cilj, svrhu i sadržaj poruka koje će se prezentirati, izradu plana bezbjednosti i slično. Često se kao razlog za ograničavanje okupljanja navodi da je organizator propustio podnijeti prijavu za održavanje okupljanja, što je u suprotnosti sa primjenjivim međunarodnim standardima o ljudskim pravima.²⁰

U vezi s tim, Koordinacioni odbor koji okuplja devet udruženja osoba s invaliditetom u Unsko-sanskom kantonu kažnjen je sa 4000 KM zbog organizovanja protesta u Bihaću 26. oktobra 2019. godine bez podnošenja prijave policiji. Takođe, poslanik Narodne skupštine RS-a (trenutno gradonačelnik Banjaluke) Draško Stanivuković dobio je kaznu od 1500 KM za organizovanje antivladinog protesta u septembru 2017. godine.

19 Preporuka broj P-174/17

20 Vidjeti, na primjer, Izvještaj Specijalnog izvjestioca o pravima na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja, A/C/20/27 (2012.), str. 8, stav 28: „Specijalni izvjestilac smatra da ostvarivanje osnovnih sloboda ne bi trebalo biti predmet prethodnog odobrenja organa vlasti (kako je izričito navedeno u Ustavu Španije), već samo predmet postupka prethodnog obavještanja o okupljanju, čiji će razlozi održavanja omogućiti državnim organima vlasti da omoguće ostvarivanje prava na slobodu mirnog okupljanja i da preduzmu mjere za zaštitu javne sigurnosti i reda i prava i sloboda drugih. Obavještenje o okupljanju treba biti predmet procjene proporcionalnosti, ne smije biti pretjerano birokratsko i mora se zahtijevati najviše, na primjer, 48 sati prije dana kada je planirano održavanje okupljanja”.

U julu 2017. godine, policija u Vitezu odobrila je ženama iz Kruščice koje su željele protestovati protiv izgradnje mini hidroelektrane održavanje skupa manje od 24 sata prije planiranog početka protesta. Odobravajući okupljanje, policija je zahtijevala od organizatora da osiguraju vozilo hitne pomoći, vatrogasce i zaštitare - zahtjevi koji, osim što su nerealni da budu ispoštovani s obzirom na vremenske okvire, predstavljaju neprihvatljiva *de facto* ograničenja uživanja slobode mirnog okupljanja. Zaista, čak i bez takvih dodatnih zahtjeva, kratki periodi između izdavanja dozvole za okupljanje i održavanja okupljanja mogu uzrokovati poteškoće u praktičnoj organizaciji okupljanja, posebno uzimajući u obzir ostale obaveze koje se nameću organizatorima (vidjeti odjeljak o obavezama organizatora okupljanja ispod).

- ❖ Svi nivoi vlasti, uključujući i opštinski nivo, imaju pozitivnu obavezu da omogućće i zaštite mirna okupljanja.
- ❖ Organi vlasti bi se trebali suzdržati od zabrane mirnih okupljanja, posebno onih koja su unaprijed najavljena i gdje je dato dovoljno vremena za poduzimanje neophodnih koraka kao što su organizovanje bezbjednosnih mjera i prilagođavanje (npr. u vezi saobraćaja) tokom planiranog okupljanja.
- ❖ Organi vlasti bi trebali tražiti praktične načine pojednostavljivanja administrativnih procedura i time izbjeći prekomjerno birokratsko opterećenje za (potencijalne) organizatore okupljanja.

Okupljanja u pokretu

Nadležni organi vlasti bi trebali omogućiti održavanje okupljanja u pokretu. Ovaj princip je usko povezan sa konceptom „vida i sluha”²¹ koji je sam po sebi suštinski element slobode mirnog okupljanja.

Zakoni u BiH koji uređuju javna okupljanja općenito priznaju mogućnost održavanja okupljanja u pokretu.²² Misija je posmatrala najmanje 20 takvih okupljanja tokom perioda koji ovaj izvještaj pokriva. Ipak, različiti zakoni ograničavaju ova okupljanja, na primjer dopuštajući samo neprekidno kretanje između definisanih početnih i ciljnih tačaka. Organizacije civilnog društva i branitelji ljudskih prava koji su razgovarali s Misijom smatraju da takve odredbe mogu stvoriti poteškoće organizatorima koji žele prenijeti svoje poruke nekolicini institucija na ruti kretanja.

Primjećeni primjeri uključuju organizaciju, u proljeće 2017. godine, protestne šetnje u Sarajevu radi podizanja svijesti o nasilju nad LGBTI osobama u BiH na kojoj je bilo predviđeno nekoliko planiranih zaustavljanja.²³ Međutim, nadležni organi su najprije pokušali premjestiti okupljanje na drugo mjesto, a zatim su dozvolili okupljanje neposredno prije isteka roka od 30 dana, što je rezultiralo otkazivanjem okupljanja jer organizator nije mogao završiti neophodne pripreme u ovom ograničenom vremenskom periodu.²⁴

Misija napominje da, u praksi, policija rijetko sprječava zaustavljanje tokom okupljanja u pokretu uprkos gore navedenim pretjerano restriktivnim zakonskim odredbama. Ovakva praksa je stoga općenito u skladu s međunarodnim standardima kojima se zahtijeva odobravanje zaustavljanja, što se može smatrati pozitivnim korištenjem diskrecione ocjene policije i provođenjem zakona kako bi se omogućilo uživanje u slobodi mirnog okupljanja. Ovo je naročito došlo do izražaja tokom održavanja prve povorke ponosa u BiH 9. septembra 2019. godine u Sarajevu, a što je bilo najveće okupljanje u pokretu u periodu izvještavanja i koje je okupilo više od 2000 učesnika iz BiH i regiona. Uprkos značajnom prisustvu policije i sigurnosnih agencija, Misija je ocijenila da je postupanje policije bilo profesionalno i imalo za cilj pružiti sigurnost za sve učesnike, a ne zastrašiti ih, posebno u svjetlu zabrinutosti zbog mogućih kontraprotesta i nasilja. Nedavno, iako se desilo van perioda izvještavanja na koji se ovaj izvještaj odnosi, policijski službenici Kantona Sarajevo su pokazali sličan nivo profesionalizma u omogućavanju održavanja druge povorke ponosa 14. avgusta 2021.godine. Barem kad su u pitanju zahtjevne povorke ponosa, policija pokazuje sposobnost da upravlja okupljanjima u pokretu na profesionalan način, uz adekvatno obezbjeđenje svih uključenih.

❖ Nadležni organi bi trebali nastojati da omoguće okupljanja u pokretu i dozvole učesnicima da se zaustavljaju ako žele, naročito ako karakter poruka koje se izražavaju zahtijeva obraćanje različitoj publici na ruti kretanja.

- 21 Princip „vida i sluha” naglašava važnost omogućavanja mirnih okupljanja pri čemu bi ciljana publika trebala čuti i vidjeti poruku koja se na okupljanju prenosi. Pogledajte, na primjer, Smjernice OSCE -a i VE o slobodi mirnog okupljanja (2010.), str. 17
- 22 Samo u zakonima Bosansko-podrinjskog kantona Goražde, Srednjobosanskog kantona i Hercegovačko-neretvanskog kantona nije predviđena ova vrsta okupljanja.
- 23 Organizatori su planirali započeti okupljanje u pokretu ispred “Vječne vatre” u Sarajevu i kretati se prema Parlamentarnoj skupštini BiH preko Titove ulice, sa zaustavljanjem ispred zgrade Predsjedništva BiH. Ministarstvo saobraćaja Kantona Sarajevo zatražilo je od organizatora da u potpunosti promijene rutu i predložilo je da se okupljanje održi na Vilsonovom šetalištu, potpuno izvan vidokruga predviđene publike.
- 24 Institucija ombudsmena BiH izdala je saopštenje u vezi s ovom odlukom: „Ombudsmeni BiH smatraju da je odluka Ministarstva tridesetog dana po podnesenom zahtjevu Sarajevskog otvorenog centra u skladu sa zakonom, ali je rezultirala ovim konkretnim slučajem da nije bilo moguće organizirati protestnu šetnju, i stoga nije bilo moguće ostvariti pravo na mirno okupljanje. Ombudsmeni smatraju da je djelovanje Ministarstva neobično, posebno u svjetlu njegove prakse da u roku od 3-5 dana odlučuje o drugim, sličnim zahtjevima”.

Spontana okupljanja

Spontano okupljanje se generalno smatra okupljanjem koje se dešava kao odgovor na događaj, incident ili drugo okupljanje koje zahtijeva hitnu reakciju, kada organizator (ako ga ima) nije u mogućnosti ispuniti zakonski rok za prethodno prijavljivanje. Prema međunarodnim standardima, spontana okupljanja treba zaštititi i omogućiti na isti način kao i okupljanja koja su unaprijed planirana. Ovaj princip je općenito podržan zakonima u BiH, sa izuzetkom Zeničko-dobojskog i Tuzlanskog kantona, a zakoni priznaju spontana okupljanja kao oblik neposrednog odgovora na posebne i izuzetne situacije. Ova se okupljanja, međutim, takođe moraju prijaviti policiji.

Zaključci monitoringa Misije ukazuju na to da je policija općenito omogućavala nenajavljena okupljanja, uz neke važne izuzetke u kojima su organi vlasti pokazali manje tolerantan stav prema uživanju ove slobode.

Primjeri spontanih okupljanja koja su praćena uključuju proteste kupaca stanova u zgradi 15. maj u Tuzli koji se smatraju prevarenim i koji su se redovno održavali tokom perioda izvještavanja na lokaciji koja nije određena za okupljanje - na ove proteste je policija odgovorila na način koji omogućava slobodu mirnog okupljanja, uprkos nedostatku zakonskog priznanja takvih okupljanja u Tuzlanskom kantonu. S druge strane, na protestima u vezi sa dešavanjima na deponiji Ubork u Mostaru u vezi sa očuvanjem životne sredine, policija je upotrijebila silu (između ostalih datuma, 9. decembra 2019.) za uklanjanje demonstranata. Uslijedilo je pokretanje više od 50 prekršajnih prijava protiv učesnika. Prije nego što je policija nasilno prekinula mirno okupljanje 25. decembra 2018. godine, okupljanja grupe Pravda za Davida (PzD) u Banjoj Luci održavali su se svakodnevno od kraja marta do decembra 2018. godine kao odgovor na smrt Davida Dragičevića. Policijski službenici u Banjoj Luci su pokrenuli postupke protiv trojice opozicionih lidera zbog organizovanja protesta u novembru 2018. godine koja su rezultirala oslobađajućom presudom u prekršajnom postupku koji se vodio pred Osnovnim sudom u Banjoj Luci.²⁵

Slično tome, grupa žena iz sela Kruščica je mirno protestovala čitav mjesec prije nego što je policija 24. avgusta 2017. godine nasilno prekinula okupljanje. Policija je tada pokrenula postupak protiv nekoliko pojedinaca koje su optužili za organizovanje protesta - uprkos činjenici da su svi učesnici tvrdili da je protestno okupljanje bilo spontano. Ovo je u suprotnosti sa primjerima pozitivnih praksi u postupanju prema takvim okupljanjima, jer bi organi vlasti trebali prihvatiti da spontanim okupljanjima često nedostaje formalna rukovodeća struktura. Do kraja 2018, u sudskim postupcima koji su uslijedili izrečene su oslobađajuće presude za sva optužena lica.

Direktni kontakti Misije s policijskim službenicima u BiH su pokazali da organi za provođenje zakona u BiH često imaju rezerve prema činjenici da se ljudi mogu okupiti spontano i mišljenja su da svako okupljanje "mora imati organizatora". Takođe su priznali da su aktivno pratili naloge potencijalnih organizatora na društvenim mrežama (uključujući njihove privatne naloge), navodno s ciljem uspostavljanja kontakta s organizatorima.

- ❖ Propust da se organi vlasti obavijeste o okupljanju ne čini okupljanje nezakonitim i ne bi se smjelo koristiti kao osnova za prekid okupljanja.
- ❖ U slučajevima kada organizatori ne mogu ispoštovati neophodne zahtjeve za obavještavanje ili ako organizator ne postoji ili se ne može identifikovati, policija bi i dalje trebala omogućiti takva okupljanja.

²⁵ Opozicioni lideri optuženi su za kršenje člana 9.(1) Zakona o javnom okupljanju RS-a jer nisu obavijestili o okupljanju u blizini bolnice 12. septembra 2018. godine. Vidjeti Odluku Osnovnog suda u Banjaluci broj 71 0 Pr 296330 Pr od 20. decembra 2019. godine

Mjesto okupljanja

U većini zakona u BiH se koriste termini kao što je “odgovarajuća i pristupačna lokacija” za okupljanje pojedinaca čiji “broj i identitet nije a priori utvrđen” i na kojim “okupljanja ne dovode do ugrožavanja prava drugih lica, javnog morala, sigurnosti ljudi i imovine ili zdravlja” ili “ometanja javnog saobraćaja”. Takva opšta ograničenja vezana za mjesto održavanja okupljanja nisu u skladu s međunarodnim standardima kojima se navodi da se bilo koje javno mjesto i mnogi prostori u privatnom vlasništvu koji su dostupni javnosti mogu koristiti za održavanje mirnih okupljanja.

Kao što je već spomenuto, svrha bilo kojeg okupljanja je često povezana s određenom lokacijom i principom “vida i sluha” ciljanog objekta. Monitoring Misije pokazuje, međutim, da su relevantni akteri rijetko upoznati sa ovim važnim principom. Većina opština u BiH predviđa samo jednu lokaciju na svojoj teritoriji za održavanje okupljanja, dok brojne opštine ne predviđaju nijednu lokaciju u tu svrhu stvarajući nerazumne prepreke ostvarivanju ovog prava. Međutim, Misija je takođe zapazila primjere dobrih praksi u nekim opštinama koje su odredile više lokacija, a time i dobar stepen fleksibilnosti i izbora za organizatore, za održavanje okupljanja kao što su Lukavac (33 lokacije), Srebrenica (19) i Prijedor (9).

Pored toga, Misija je uočila nekoliko primjera u kojima je organizatorima okupljanja uskraćena mogućnost odabira lokacije, a agencije za provođenje zakona su ih savjetovale da odaberu alternativnu lokaciju, često potpuno izvan vidokruga svoje publike - što je u suprotnosti s ključnim principom vida i sluha. Primjeri uključuju zahtjev SOC-a za održavanje ulične akcije kojom se obilježava Međunarodni dan vidljivosti transrodnih osoba ispred BBI centra (tržni centar u centru Sarajeva)²⁶ i Narodnog pozorišta u Sarajevu u martu 2018. godine, zahtjev udruženja veterana za održavanje mirnog okupljanja na Španskom trgu u Mostaru 11. februara 2019. godine, kao i brojne zahtjeve grupe Pravda za Davida za održavanje okupljanja na Trgu Krajine u Banjoj Luci ili ispred crkve u centru Banjaluke. U slučaju SOC-a, Instituciji ombudsmena BiH podnesena je žalba protiv postupka BBI centra, ali nije utvrđena diskriminacija ili povreda prava na slobodu mirnog okupljanja.²⁷

Uprkos međunarodnim sporazumima, čija je članica i BiH i koji propisuju drugačije, sudovi u BiH ne prepoznaju uvijek važnost da se omogući održavanje potencijalnih okupljanja u različitim okolnostima. Inicijativu podnosioca zahtjeva za ocjenu ustavnosti člana 3. Zakona o javnim okupljanjima RS-a (koji reguliše ograničenja na osnovu opštinskih odluka kojima se propisuju mjesta za održavanje okupljanja) odbio je Ustavni sud RS-a, potvrđujući pravo opština da odrede lokacije pogodne za mirna okupljanja,²⁸ što je u suprotnosti sa brojnim važećim međunarodnim standardima ljudskih prava.

²⁶ Op. cit. fusnota 10

²⁷ Ž-SA-06-378/18.

²⁸ Vidjeti Službeni glasnik RS broj 46 (2019.), str. 29-30; Ustavni sud RS je naveo da je „zakonodavac, u skladu sa svojim ustavnim ovlaštenjima i u okviru datih ograničenja, članom 3.(1) zakona propisao kriterije i definisao prostor prikladan za javna okupljanja; u članu 12 propisao je lokacije na kojima se ne mogu održavati javna okupljanja, te je u osporenom članu 3. zakona propisao da će jedinice lokalne samouprave imati ovlaštenja da kreiraju svoje politike i određuju posebne lokacije na svojoj teritoriji koji su prikladni za javna okupljanja ... Sud naglašava da zakonodavac nije u mogućnosti definisati lokacije primjerene za javna okupljanja u svim jedinicama lokalne samouprave, zbog čega je potrebno da nadležni organ odredi takve lokacije na njihovim teritorijama i u okviru kriterija propisanih zakonom”.

- ❖ Opštinski organi vlasti bi trebali revidirati svoje propise i prakse u vezi sa slobodom mirnog okupljanja i uskladiti ih sa primjenjivim standardima ljudskih prava.
- ❖ Opštinski organi vlasti bi trebali smatrati korištenje puteva u svrhu mirnih okupljanja legitimnom upotrebom javnog prostora.

e.

Ograničenja vezana za vrijeme

Međunarodni dokumenti obavezujući za BiH utvrđuju pravo učesnika u okupljanjima da im se pruži dovoljno vremena za iznošenje svojih stavova te da bi općenito trebalo dozvoliti da se okupljanja sama završe. Pored toga, pošto vrijeme, trajanje ili učestalost demonstracija mogu odigrati glavnu ulogu u dosezanju ciljne publike, najbolje je izbjegavati generalna ograničenja o prihvatljivom vremenu održavanja okupljanja.

Međutim, jasno je da u cijeloj BiH takva ograničenja postoje i da se provode, smanjujući time mogućnosti građana da uživaju pravo na mirno okupljanje. Zakonima o javnim okupljanjima Zeničko-dobojskog, Tuzlanskog i Bosansko-podrinjskog kantona Goražde zabranjuje se održavanje okupljanja između 22.00 i 08.00 sati. Nadalje, neke opštine su uvele vremenska ograničenja koja su u suprotnosti sa važećim zakonima; Opština Kostajnica ograničila je trajanje okupljanja na najviše tri sata i uvela vremenska ograničenja, dozvoljavajući okupljanja između 08.00 i 14.00 sati ili 18.00 i 23.00 sati, dok je Opština Ljubuški zabranila sva okupljanja između 19.00 i 08.00 sati što je suprotno odredbama važećeg zakona u Zapadnohercegovačkom kantonu.

U zapaženom primjeru protesta ratnih veterana na nekoliko lokacija (Tuzla, Zenica, Vogošća) krajem februara 2018. godine, protesti su trajali neprekidno tri dana (uključujući i tokom noći) sve dok specijalne policijske snage nisu prekinule proteste kojom prilikom su povrijedili dvojicu i uhapsili osam veterana. Mirni protesti su bili organizovani kako bi se izrazilo nezadovoljstvo veterana neusvajanjem Zakona o pravima demobiliziranih branitelja FBiH i kako bi se skrenula pažnja na njihovu lošu socijalnu i ekonomsku situaciju. Kad su u pitanju relevantni standardi, trajanje protesta nije prihvatljiv razlog za njihovo prekidanje, a pogotovo ne uz upotrebu sile.

- ❖ Nadležni organi bi trebali odlučivati o vremenskim ograničenjima okupljanja od slučaja do slučaja, izbjegavajući uvođenje opštih ograničenja koja se odnose na vrijeme, trajanje ili učestalost mirnih okupljanja.

Ograničenja zasnovana na sadržaju

Iako slobodu izražavanja treba zaštititi čak i ukoliko se može smatrati uvredljivim za druge pojedince ili grupe, zagovaranje nacionalne, rasne ili vjerske mržnje koje predstavlja podsticanje na neposredno nasilje treba biti zabranjeno zakonom. Regulisanje javnih okupljanja ne treba biti zasnovano na sadržaju poruka koje se prenose. Međutim, zakonima u BiH koji regulišu slobodu mirnog okupljanja općenito se zahtijeva od organizatora da unaprijed obavijeste policiju o svim porukama koje će se prenijeti, kao i o svakom drugom (vizualnom ili zvučnom) sadržaju koji će se koristiti.

Nekoliko partnera iz OCD su potvrdili Misiji da se ove odredbe redovno i striktno primjenjuju. Misija primjećuje da su organi vlasti primijenili postojeće odredbe u vezi sa ograničenjima koja se odnose na sadržaj u nekim slučajevima (npr. u slučaju tvornice obuće u Gračanici, vidjeti ispod) na način koji je bio pretjerano restriktivan, a u nekim slučajevima nedovoljno (npr. u slučaju Ravnogorskog pokreta, vidjeti ispod), dopuštajući u nekim situacijama održavanje vrlo spornih okupljanja sa značajnim potencijalom za podsticanje na mržnju i nasilje uz ograničavanje drugih okupljanja.

U aprilu 2018. godine, radnici tvornice obuće Fortuna u Gračanici koji su protestovali protiv kršenja njihovih socijalnih i ekonomskih prava su bili spriječeni od strane uprave tvornice i policije da iznose transparente izvan tvornice. Nedavni primjeri vrlo kontroverznih okupljanja koja su promovisala podjele i bila dopuštena uključuju godišnja okupljanja Ravnogorskog pokreta u Višegradu 13. marta 2017 i 2018. godine, okupljanja u čast osuđenog ratnog zločinca Slobodana Praljka u Mostaru u novembru 2017. godine, kao i proslavu drugog mjesta Hrvatske u finalu Svjetskog fudbalskog prvenstva 24. jula 2018. u Livnu. Učesnici u ovim okupljanjima su nosili obilježja i pjevali pjesme koje su bile uvredljive za druge grupe.

Na primjeru Ravnogorskog pokreta, osim što su učesnici nosili obilježja i simbole koji su za mnoge uvredljivi, glavna zabrinutost se odnosila na pjevanje nacionalističkih pjesama koje su doživljene kao podsticanje na nasilje nad nesrbima. U vezi s ovim događajima, Tužilaštvo BiH je u 2019. godini pokrenulo nekoliko krivičnih postupaka za izazivanje nacionalne, rasne i vjerske mržnje, razdora i netrpeljivosti (optužnica je potvrđena početkom 2021. godine), dok vlasti u Republici Srpskoj nisu našle dovoljno osnova za ograničavanje okupljanja na osnovu ponašanja organizatora i učesnika. Otvoreno podsticanje na nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju, osim što je priznato kao krivično djelo u svim krivičnim zakonima BiH, takođe predstavlja jedan od legitimnih osnova za zabranu najavljenih okupljanja ili prekidanje već započetih.

Ovakva praksa je u značajnoj suprotnosti sa zapažanjima monitoringa Misije vezanim za okupljanje aktivista tokom obilježavanja Međunarodnog dana žena 8. marta 2019. godine u Banjoj Luci. Oni su optuženi za kršenje javnog reda i mira jer su uzvikivali riječ "pravda" koja je navodno izazvala uznemirenost i neodobranje među prolaznicima. Nadalje, najavljena obilježavanja sjećanja na bošnjačke žrtve u Srebrenici od strane nevladine organizacije *Majke Srebrenice*, 13. jula 2016. godine i srpskih žrtava u Srebrenici od strane nevladine organizacije *Istočna alternativa*, 13. jula 2018. godine su zabranjena zbog navodnih prijetnji nasiljem.

Tokom perioda monitoringa do danas, Misija nije zabilježila nijedan slučaj prekida okupljanja zbog poziva na nasilje ili podsticanja na mržnju, ali je posvjedočila razmatranju agencija za provođenje zakona o tome da li da se zabrane okupljanja zbog njihovog potencijala da rezultiraju diskriminacijom i nasiljem. Primjer za ovo je planirano okupljanje u znak podrške Ratku Mladiću u Banjoj Luci, 10. jula 2017. godine. Nadležni policijski organ je zabranio događaj jer je u isto vrijeme bilo najavljeno obilježavanje godišnjice genocida u Srebrenici. Može se smatrati da je ova praksa u skladu sa relevantnim međunarodnim standardima koji zahtijevaju da svaka zabrana okupljanja bude mjera krajnje nužde koja se treba uzeti u razmatranje samo kada manje restriktivan odgovor ne bi postigao svrhu koju vlasti nastoje postići u zaštiti drugih relevantnih prava, sloboda i javnog reda. U ovom slučaju, obzirom na posebno osjetljiv datum predloženog okupljanja i sadržaja planiranog okupljanja (u to vrijeme, protiv Ratka Mladića je vođen postupak pred Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju, između ostalog, za genocid u Srebrenici,), odgovor vlasti se može posmatrati kao prihvatljiva mjera krajnje nužde.

- ❖ Vlasti bi se trebale suzdržati od a priori ograničavanja okupljanja na osnovu poruka koje se prenose javnosti. Govor i drugi oblici izražavanja trebaju uživati zaštitu, osim u situacijama gdje takve poruke mogu prerasti u podsticanje na mržnju i diskriminaciju.
- ❖ Nadležni organi bi trebali osigurati da lična stajališta službenika o vrijednostima određenog okupljanja ili protesta ne ometaju pravo na slobodu mirnog okupljanja.

g. Obaveze organizatora, voditelja, redara

Prema važećim međunarodnim standardima, organizatori se ne bi trebali smatrati odgovornima za propuste u izvršavanju svojih obaveza u slučajevima kada nisu individualno odgovorni, npr. kada imovinsku štetu, nered ili nasilne radnje uzrokuju učesnici okupljanja ili posmatrači koji djeluju nezavisno. Međutim, obaveze koje se dodjeljuju organizatorima, voditeljima i redarima u BiH su daleko brojnije od onih koje ima policija. Nekoliko zakona u BiH sadrži odredbe koje predviđaju odgovornost organizatora, uključujući odgovornost za štetu nastalu kao posljedica radnji počinjenih tokom okupljanja.

Ovo predstavlja značajnu prepreku slobodi mirnog okupljanja i predstavlja faktor odvratanja svakom ko želi slobodno uživati ovo, ustavom zagarantovano, pravo. Iako nije izričito predviđeno Zakonom o javnim okupljanjima RS, postupak za utvrđivanje odgovornosti organizatora za počinjenu štetu pokrenuo je Grad Banja Luka u tužbi protiv tri osobe povezane sa grupom Pravda za Davida u visini od 178 500 KM, zbog navodne štete koju je Grad snosio zbog otkazivanja nekoliko događaja planiranih za 31. decembar 2018. godine.

Obavezu održavanja javnog reda i mira, koja se trenutno nalazi u većini važećih zakona BiH i suprotna je važećim međunarodnim standardima, imaju organizatori okupljanja.

Tokom protesta učenika srednjih škola u Jajcu 20. juna 2017. godine, policija nije obezbijedila sigurnost (uglavnom maloljetnim) učesnicima i zahtijevala je od njih samih da obezbijede sigurnost u svojstvu organizatora protesta. Tokom protesta u Bihaću u vezi sa migrantskom situacijom 20. oktobra 2018. godine, organizatori su kažnjeni zbog neobezbjeđivanja redara i promjene rute okupljanja u pokretu. U oba slučaja, prisustvo policije bi bilo prikladnije za obezbjeđivanje sigurnosti okupljanja.

Troškove pružanja adekvatne sigurnosti (uključujući regulisanja saobraćaja) bi trebalo u potpunosti da snose javne vlasti. Takođe, odgovornost čišćenja nakon održanog javnog okupljanja bi trebala biti na opštinskim vlastima. Zahtjev organizatorima okupljanja da snose takve troškove bi predstavljalo značajno odvracanje za one koji žele uživati u svom pravu na slobodu okupljanja te bi moglo djelovati obeshrabrujuće za mnoge organizatore. Kao takvi, finansijski zahtjevi koji se nameću organizatorima okupljanja vjerovatno predstavljaju nesrazmjerno prethodno ograničenje.

Nekoliko izvora izvijestilo je da je banjalučka policija tražila od Saveza sindikata RS-a da plati 3080 KM za obezbjeđivanje okupljanja povodom Međunarodnog praznika rada u Banjoj Luci 2017. godine.²⁹ Pred prvu LGBTIQ paradu ponosa u septembru 2019. godine u Sarajevu, MUP Kantona Sarajevo je tražio od organizatora da osiguraju gotovo 100 000 KM za betonske barijere i metalne ograde, kao i da angažuju veliki broj redara koji bi pomogli u osiguravanju ovog okupljanja (organizatori su rekli Misiji da su pokrili oko 40 000 KM traženih sredstava putem pomoći međunarodnih donatora). Većina organizatora okupljanja ne može priuštiti plaćanje takvih troškova, što čini nepotrebnu i nerazumnu prepreku u uživanju ove slobode.

U različitim dijelovima zemlje Misija je primijetila praksu policije da naplaćuje naknadu za obezbjeđivanje mirnog okupljanja³⁰ kao i za medicinsku i protivpožarnu zaštitu, komunalna preduzeća i slične svrhe. Prema zapažanju Misije, naknade se obično obračunavaju po osobi i po satu njihovog angažovanja. U jednoj od rijetkih sudskih odluka u BiH na ovu temu, Okružni sud u Banjoj Luci je naveo da je „namjera zakonodavca, kako u slučaju Ustava Republike Srpske, tako i Evropske konvencije o ljudskim pravima, bila upravo nametanje pozitivne obaveze nadležnim organima da zaštiti pravo na slobodu udruživanja i okupljanja, preduzimanjem mjera kako bi se osiguralo da je mirno okupljanje zaštićeno od nasilja drugih, koji možda nemaju koristi od održavanja okupljanja”³¹

- ❖ Organizatori, voditelji i redari bi trebali uložiti razumne napore da postupe u skladu sa zakonskim zahtjevima, ali ne bi trebali biti odgovorni za neizvršavanje svojih obaveza ukoliko su uložili razumne napore da izvrše iste.
- ❖ Organizatori mirnih okupljanja bi trebali biti oslobođeni plaćanja bilo kakvih naknada za osiguravanje okupljanja, pružanje medicinske i zaštite od požara ili čišćenje mjesta nakon mirnih okupljanja.

29 Prema podacima Ministarstva unutrašnjih poslova RS, organizatori na kraju nisu platili ove troškove

30 Vidjeti, na primjer, odluku Ministarstva unutrašnjih poslova RS o naplati taksi (2016.), <<https://mup.vladars.net/lat/obraci/ODLUKOVISINIINACINUNAPLATEOBRAZACAIUSLUGA.pdf>

31 Presuda broj 11 0 U 009737 12 U, datirana 11. jula 2013. godine.

Opšte zabrane održavanja javnih okupljanja

Opšta (blanketna) ograničenja predstavljaju pretjerana kršenja prava na slobodu mirnog okupljanja i suštinski su nesrazmjerna jer isključuju razmatranje posebnih okolnosti svakog predloženog okupljanja.³² Tokom monitoringa, Misija je zabilježila nekoliko primjera opštih zabrana održavanja javnih okupljanja na određenim lokacijama. Praksa propisivanja opštih ograničenja duboko je ukorijenjena u trenutno važećim zakonima koja regulišu slobodu mirnog okupljanja u BiH, a koja predviđaju da svaki grad ili opština odlučuje koje lokacije su prikladne i pogodne za održavanje javnih okupljanja. Takve odredbe mogu značajno ometati mogućnost održavanja skupova u okviru vidnog i slušnog opsega ciljane publike.

Primjeri uključuju okupljanje organizacije Djeca rata u Mostaru 8. juna 2017. godine zbog nepoštivanja odluke Grada Mostara o mjestima predviđenim za javna okupljanja, okupljanja NVO ReStart Srpska, te poslanika Narodne skupštine RS-a Draška Stanivukovića u više navrata³³ ispred Narodne skupštine RS u Banjaluci; okupljanje opozicionih stranaka RS (i provladino kontra-okupljanje) u Banjoj Luci 27. jula 2019. i 26. decembra 2019. godine. U decembru 2018. godine, nakon nasilnog prekida okupljanja na Trgu Krajine u Banjoj Luci, 25. decembra,³⁴ Ministarstvo unutrašnjih poslova RS je izdalo saopštenje za javnost u kojem se navodi da će „sva buduća javna okupljanja grupe Pravda za Davida biti spriječena i prekinuta u skladu sa Zakonom o javnom okupljanju RS, a učesnici takvih okupljanja će biti sankcionisani u skladu sa zakonom,”³⁵ što je predstavljalo jasan primjer opšte zabrane. U 2019. godini odbijeno je šest zahtjeva grupe Pravda za Davida za održavanje mirnog okupljanja na glavnom trgu u Banjoj Luci zbog navodnih prethodnih činjenja više prekršaja i krivičnih djela od strane učesnika.³⁶

32 Vidjeti, na primjer, u Zajedničkom izvještaju posebnih izvijestilaca UN -a (2016), A/HRC/31/66, stav 30.

33 20. septembar 2017, 1. decembar 2017, 12. decembar 2017, 21. decembar 2017, 18. januar 2018, 28. januar 2018, 23. mart 2018, 26. mart 2018, 27. mart 2018, 10. juni 2018. godine.

34 Između marta i decembra 2018. godine, na glavnom banjalučkom trgu svakodnevno su održavani protesti Davora Dragičevića, oca Davida Dragičevića, 21-godišnjaka koji je pronađen mrtav 24. marta 2018. godine. Drugi građani, koji se generalno nazivaju „Pravda za Davida“, pridružili se se protestu tražeći odgovarajuću istragu njegove smrti. Zbog stalnog društvenog pritiska, Narodna skupština RS je na kraju formirala ad hoc odbor za razmatranje slučaja, zaključivši da je David zapravo ubijen i da je početna istraga bila manjkava. Situacija je eskalirala 25. decembra 2018. godine, kada je policija RS-a uhapsila Davora Dragičevića i nekoliko drugih lica, uključujući poslanike Narodne skupštine RS-a, te zabranila daljnja okupljanja grupe „Pravda za Davida“ zbog navodnih kršenja zakona. U martu 2020. godine, Ombudsman za ljudska prava BiH je izdao preporuku u vezi s događajima iz decembra 2018. godine, pozivajući Ministarstvo unutrašnjih poslova RS-a da "preispita sve svoje odluke u vezi sa javnim okupljanjima 26. i 30. decembra", pozivajući Ministarstvo da se „pobrine da djeluje isključivo u skladu s međunarodnim ugovorima i konvencijama, Ustavom, zakonima i drugim propisima“. (Preporuka broj P-15/20, od 5. februara 2020. godine, p. 24).

35 Saopštenje za javnost Ministarstva unutrašnjih poslova RS broj 13-053-655/18 od 31. decembra 2018. godine.

36 Odluka MUP-a broj 13-213-36/19 (15. februar 2019.), 13-213-105/19 (15. mart 2019.), 13-213-214/19 (19. april 2019.), 13-213-430/19 (12. juli 2019.), 13-213-435/19 (18. juli 2019.). U vrijeme pisanja ovog izvještaja, optuženi u svim pravnim postupcima pokrenutim protiv grupe Pravda za Davida zbog navodnih prekršaja oslobođeni su optužbi.

Nekoliko opozicionih stranaka organizovalo je 26. decembra 2019. godine protest povodom obilježavanja godišnjice nasilja iz decembra 2018. godine, koji je odobrio MUP RS. Istog dana na istoj lokaciji organizovani su provladini kontraprotesti, a policija je obezbjeđivala oba događaja koja su protekla bez incidenata. Sljedećeg dana, 27. decembra, Ministarstvo unutrašnjih poslova RS je izdalo još jednu opštu zabranu daljih protesta, ističući na svojoj web stranici da „Ministarstvo neće dozvoliti održavanje bilo kakvih javnih okupljanja na teritoriji Banjaluke do sredine januara 2020, osim ako nemaju za cilj promociju turizma i predstojećih praznika.”³⁷ Ovi primjeri predstavljaju jasna kršenja međunarodnih standarda, jer predstavljaju opštu zabranu okupljanja na ključnim lokacijama koje su često potrebne u svrhu „vidnog i zvučnog polja“, odnosno dopiranja do određene publike.

- ❖ Vlasti ne bi trebale uvoditi opšte zabrane slobode mirnog okupljanja; potrebno je osmisliti sistem u kojem će se složene situacije rezmatrati i rješavati od slučaja do slučaja i bez prekomjerne regulacije.
- ❖ Svaka opšta zabrana slobode mirnog okupljanja bi morala biti zasnovana na stvarnoj i neposrednoj prijetnji, a ne na hipotetičkom riziku od mogućeg nasilja.

i.

Pravo na žalbu na negativne odluke o održavanju okupljanja

Većina zakona u BiH predviđa da se žalbe protiv rješenja o zabrani okupljanja podnose višoj instanci u okviru istog ministarstva (unutrašnjih poslova), koja odlučuje o žalbi u drugostepenom postupku. Ovakva praksa, po mišljenju OCD-a i branitelja ljudskih prava s kojima je Misija bila u kontaktu, ulijeva među organizatorima nedostatak povjerenja u instituciju i u većini slučajeva rezultira odlukom da se uopšte ne podnosi žalba na prvostepene odluke obzirom da drugostepeni organi, po pravilu, uvijek potvrđuju prvostepene odluke. U izvještajnom periodu podnesena je samo jedna žalba u cijeloj zemlji (u Zapadnohercegovačkom kantonu), što je obeshrabrujuće i potvrđuje nepovjerenje organizatora u mogućnost otklanjanja policijskih ograničenja. Gore navedeni primjeri uključuju okupljanja koja su organizovale nevladine organizacije za ljudska prava, poput Kvarta, Izvora i Sarajevskog otvorenog centra.

Sa stanovišta međunarodnih standarda ljudskih prava, zabrinjavajuće je da podnošenje žalbi na prvostepenu negativnu odluku ne odlaže izvršenje takvih odluka. Neki zakoni koji se primjenjuju u BiH ne sadrže rokove za odlučivanje po žalbi ili naznaku hitnosti u

37 Vidjeti <https://mup.vladars.net/index.php?vijest=22525&vrsta=novosti> "Policijski službenici Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srpske sinoć su uspješno obezbjeđili dva javna skupa koja su istovremeno održana na području parka „Mladen Stojanović“ u Banjaluci, koji su protekli bez ijednog incidenta, bez narušavanja javnog reda i mira. Ministarstvo unutrašnjih poslova povodom predstojećih novogodišnjih i božićnih praznika i 9. januara, Dana Republike Srpske provodi pojačane mjere bezbjednosti, kako bi građani Republike Srpske praznike proveli mirno i dostojanstveno, u duhu praznika. Ministarstvo neće odobriti do sredine januara 2020. na području Banjaluke održavanje bilo kakvih javnih skupova koji nisu u cilju promocije turističke ponude i predstojećih praznika“.

u žalbenom postupku protiv prvostepene odluke o zabrani ili ograničenju okupljanja. Postoje različiti rokovi za odlučivanje po žalbi, sa pretežnim rokom od 24 sata po prijemu prvostepenog rješenja. Samo tri zakona (u RS, Tuzlanskom i Zeničko-dobojskom kantonu) navode da se okupljanje može održati ako drugostepeni organ ne donese odluku po žalbi u propisanim rokovima. U primjeru iz decembra 2020. godine, Ministarstvo unutrašnjih poslova RS je telefonom, samo nekoliko sati prije planiranog okupljanja, obavijestilo organizatore protesta najavljenog za 18. decembar, da je njihova žalba na prvostepenu odluku o zabrani okupljanja odbijena. Organizatori takođe tvrde da nikada nisu dobili pismenu odluku, uprkos, između ostalog, standarda ODIHR-a i Venecijanske komisije, čija je BiH članica, koji propisuju da se negativne odluke uvijek saopštavaju u pisanoj formi.

Što se tiče mogućnosti pokretanja upravnog spora pred sudom protiv konačnih, drugostepenih odluka, nekoliko zakona o mirnim okupljanjima ne sadrži eksplicitno takvu mogućnost. U jednom zabilježenom primjeru, upravni spor pokrenut protiv odluke Zapadnohercegovačkog kantona o zabrani okupljanja u Ljubuškom okončan je više od godinu dana nakon što je okupljanje trebalo biti održano. Konačnom odlukom naloženo je prvostepenim vlastima da dozvole okupljanja građana kao što je zahtijevano, iako je to bilo prekasno da bi bilo od koristi zainteresovanim stranama.

- ❖ Potrebno je osmisлити sistem prema kojem bi žalbe na rješenja o zabrani mirnih okupljanja trebalo rješavati nezavisno sudsko tijelo, a ne isto tijelo koje je i zabranilo okupljanje.
- ❖ U interesu prava na djelotvoran pravni lijek, sve žalbe bi trebalo riješiti brzo i blagovremeno, a konačnu odluku bi trebalo donijeti prije datuma održavanja okupljanja navedenog u obavještenju.

j.

Postupanje policijskih tijela tokom osiguravanja okupljanja

Uloga policije u omogućavanju okupljanja od presudne je važnosti jer predstavlja najvidljiviju manifestaciju državne vlasti i dužna je prema različitim međunarodnim sporazumima pokazati posvećenost države očuvanju vladavine prava i zaštiti osnovnih sloboda, uključujući slobodu mirnog okupljanja. Iskustvo pokazuje da većinu okupljanja čine okupljanja mirne prirode; ipak, mnoge agencije za provođenje zakona i dalje gledaju na okupljanja kao na potencijalno opasne događaje koji zahtijevaju stroge i često nesrazmjerne mjere kako bi se, što je više moguće, ograničila mogućnost bilo kakvih incidenata. Jedan od ključnih ciljeva obuka koje je Misija pružala u posljednje tri godine se odnosio na promociju promjene mentaliteta policije u pristupu policijskih tijela tokom obezbjeđivanja okupljanja od gledanja na javne skupove kao na strogo bezbjednosna pitanja do prepoznavanja mirnih okupljanja kao ljudskog prava koje zaslužuje poštovanje i zaštitu i koje ne zahtijeva obimnu regulaciju ili kontrolu. Omogućavanje prava na slobodu mirnog okupljanja se može, naravno, pokazati kao izazov za agencije za provođenje zakona, čija je primarna odgovornost očuvanje reda i mira. U tu svrhu, važno je naglasiti da pravo na okupljanje predstavlja pravo na mirno okupljanje. Nasilno ponašanje nije zaštićeno nijednim međunarodnim standardom. Međutim, nasilni postupci izolovanih pojedinaca ne moraju nužno učiniti cijelo okupljanje nasilnim.

Monitoring Misije ukazuje na to da su agencije za provođenje zakona najčešće popustljive u tumačenju pravnog okvira po kojem su dužne postupati: uglavnom, policijski službenici omogućavaju i štite okupljanja u pokretu, kao i okupljanja za koja nisu uredno i blagovremeno prijavljena. Na primjer, Misija je pohvalila profesionalizam i spremnost snaga sigurnosti i policajaca koji su bili učestvovali u obezbjeđivanju prve BH povorke ponosa (u septembru 2019. godine) koja je protekla mirno i okupila preko 2000 učesnika širom BiH i regiona. Misija je takođe ocijenila da je značajno policijsko prisustvo doprinijelo atmosferi sigurnosti i profesionalizma a ne zastrašivanju.

Međutim, uprkos generalno pozitivnom stavu policije prema slobodi mirnog okupljanja, Misija je zabilježila i više slučajeva potencijalne diskriminacije grupa i pojedinaca čije su poruke smatrane nepopularnim i/ili nepoželjnim. Na primjer, tokom čitave 2019. godine, Ministarstvo unutrašnjih poslova RS je provodilo ciljane provjere svih lica potencijalno povezanih s grupom Pravda za Davida, izlagali ih svakodnevnim provjerama identiteta čim bi se pojedinačno ili kolektivno pojavili u centru Banjaluke, zahtijevali su njihovo udaljavanje čak i za vrijeme bezazlenih aktivnosti poput sjedenja u parku, te su protiv njih podnijeli više od stotinu krivičnih i prekršajnih prijava. Na primjeru iz juna 2019. godine, šest policajaca je savladalo i ograničilo mogućnost kretanja jednom pristalici grupe Pravda za Davida (švedskog državljanina starog 66 godina) zbog odbijanja da pokaže lična dokumenta.³⁸ Ovo je očigledno bilo pretjerano i nije u skladu s najboljom policijskom praksom *vis-a-vis* omogućavanja uživanje slobode mirnog okupljanja.

Tokom perioda obuhvaćenog u ovom izvještaju, Misija je organizovala i vodila obuke za više policijske službenike u Sarajevu, Tuzli, Brčkom, Mostaru, Trebinju i Ljubuškom o međunarodnim standardima ljudskih prava, te je, u saradnji sa ODIHR-om, omogućila dvije obuke na policijskim akademijama u Banjoj Luci i Sarajevu na temu postupanja policijskih tijela tokom obezbjeđivanja mirnih okupljanja. Osim toga, četiri predstavnika agencija za provođenje zakona iz BiH su prisustvovala regionalnoj radionici za obuku budućih predavača koja se fokusirala isključivo na aspekte postupanja policijskih tijela tokom javnih okupljanja, u skladu sa smjernicama koje je usvojio OSCE. Ovo pokazuje istinski interes policijskih vlasti u BiH da usvoje načine postupanja policije tokom demonstracija u skladu sa relevantnim međunarodnim standardima i smjernicama, što je pozitivno za uživanje slobode mirnog okupljanja u praksi.

- ❖ Potencijalni organizatori mirnih okupljanja ne bi smjeli biti diskriminirani ili podvrgnuti ponašanju koje se može smatrati uznemiravanjem ili zastrašivanjem na osnovu svog prethodnog ponašanja koje nije povezano sa svrhom okupljanja.
- ❖ Ministarstva unutrašnjih poslova i Policija Brčko distrikta bi trebali da razmotre uvrštavanje OSCE-ovih Smjernica o postupanju policijskih tijela tokom okupljanja, kao i međunarodnih standarda ljudskih prava u oblasti slobode mirnog okupljanja, u svoje redovne programe stručnog usavršavanja.

38 Kao odgovor na ovaj i nekoliko drugih incidenata sa policijom, Institucija ombudsmana BiH je pozvala MUP RS da „djeluje isključivo u skladu s međunarodnim ugovorima i konvencijama, Ustavom, zakonima i drugim propisima, te da se pridržava standarda policijskog postupanja, posebno onih koji proizlaze iz obaveze utvrđene međunarodnim aktima koji se odnose na njihovu dužnost da služe građanima, poštuju zakonitost, princip minimalne upotrebe sile itd” Institucija ombudsmana za ljudska prava podsjetila je sve policijske službenike MUP-a RS na njihovu obavezu da se prema građanima odnose s dužnom pažnjom, „vodeći računa da ne povrijede dostojanstvo pojedinca i da ne izlažu građane nepotrebno uznemiravanju te da osiguraju puno poštovanje ljudskih prava i temeljnih sloboda svih građana u skladu sa ustavima i Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, uzimajući u obzir načela etike, profesionalnosti i zakonitosti, kao i dostojanstva, ugleda i časti osobe koja je subjekt predmetnog djela”.

Zapažanja vezana za sudske postupke

Misija je upoznata sa više od 200 pokrenutih prekršajnih postupaka koji se odnose na uživanje slobode mirnog okupljanja od početka 2017. godine.

Samo u Banjoj Luci je pokrenuto više od 100 prekršajnih postupaka protiv pristalica grupe Pravda za Davida, kao i drugih OCD-a koje se bave ljudskim pravima (uključujući, između ostalih, *Oštru nulu i Kvarf*). Tokom samo jedne sedmice u maju 2019. godine, banjalučka policija je podnijela 82 prekršajne prijave protiv članova ili pristalica Pravde za Davida zbog navodnih povreda javnog reda i mira koje su navodno izazvale uznemirenost lokalnog stanovništva. Pred Općinskim sudom u Travniku pokrenut je prekršajni postupak protiv 40 žena iz Kruščice, a slični postupci su pokrenuti i protiv učesnika protesta za zaštitu životne sredine u Mostaru (Uborak) i demobilisanih vojnika u Tuzli, uglavnom zbog navodnih kršenja javnog reda i mira tokom okupljanja i propuštanja blagovremenog najavljanja okupljanja.

U većini slučajeva sudovi su izricali blage kazne (npr. deset demobilisanih vojnika u Tuzli koji su blokirali puteve u martu 2018. godine su samo ukoreni), dok je Osnovni sud u Banjoj Luci oslobodio organizatore protesta, uključujući vođe grupe Pravda za Davida i trojicu opozicionih lidera 2019. i početkom 2020. godine. Od 82 prekršajne prijave navedene u prethodnom pasusu, sud je oslobodio 12 osoba, obustavio postupak u četiri predmeta (iz tehničkih razloga, kao što je nepotpun izvještaj MUP-a) i vratio šest predmeta na ponovno odlučivanje po žalbi MUP-a RS protiv oslobađajućih prvostepenih presuda. Osnovni sud u Banjoj Luci je generalno utvrdio da Ministarstvo unutrašnjih poslova nije uspjelo dokazati da su akcije pristalica Pravde za Davida, poput izražavanja nezadovoljstva radom policije, izazvale bilo kakvu uznemirenost. Općinski sud u Travniku je zauzeo isti pristup u pogledu grupe od 23 žene optužene za kršenje javnog reda i mira tokom protesta protiv gradnje hidroelektrane u Kruščici 2018. godine, kao i Općinski sud u Konjicu u odnosu na demonstrante koji se bore za zaštitu životne sredine u Jablanici.

Ovi primjeri pokazuju da sudovi generalno igraju važnu, pozitivnu ulogu u očuvanju i zaštiti prava na slobodu mirnog okupljanja, veću nego što je to slučaj sa ministarstvima unutrašnjih poslova. U nedavnoj presudi Osnovnog suda u Banjoj Luci iz marta 2021,³⁹ tvrdnja policije da je prostor ispred centralne crkve u Banjoj Luci “neprikladan” za održavanje javnih okupljanja, od suda je označen “tendencioznom”. Sud je primijetio da “nije jasno kako to da bi lokacija bila prikladna za maturante i trubače, ali ne i za mirne demonstrante koji traže istragu o smrti njihovog sugrađanina”.

Nadalje, Misija je upoznata sa nekoliko krivičnih postupaka pokrenutih u Banjoj Luci zbog navodnih napada na službena lica u izvršavanju službenih dužnosti tokom protesta 25. decembra 2018. godine, zbog materijalne štete nastale tokom protesta 30. decembra 2018. godine, navodnog ugrožavanja sigurnosti (ministra unutrašnjih poslova RS), kao i podsticanja na nasilnu promjenu ustavnog poretka RS. Prva ročišta u vezi sa ovim predmetima još nisu održana u vrijeme pripremanja ovog izvještaja.

Misija smatra ohrabrujućim to da su sudovi u BiH generalno uzeli u obzir da je sloboda mirnog okupljanja osnovno pravo koje treba olakšati, a ne regulisati, te da su oslobodili odgovornosti većinu osoba protiv kojih su podnesene prekršajne prijave zbog učešća na protestima.

³⁹ Predmet br. 71 0 Pr 307 659 21 Pr2, presuda od 24. marta 2021. godine.



Zaključci i preporuke

Uživanje slobode mirnog okupljanja u BiH je opsežno regulisano sa 12 različitih zakona i brojnim lokalnim politikama koje su samo djelimično usklađene s važećim međunarodnim standardima ljudskih prava. Neki zakoni nameću veliko opterećenje organizatorima i efektivno ograničavaju uživanje ovog osnovnog prava do nerazumnog nivoa. Međutim, tokom posljednjih godina je došlo do izvjesnog napretka na polju zakonodavstva usvajanjem Zakona o javnom okupljanju Brčko Distrikta u julu 2020. Usvajanje ovog zakona je bilo od ključnog značaja za usklađivanje ostalih zakona o javnim okupljanjima u BiH sa međunarodnim standardima i Misija se nada da će poslužiti kao primjer drugim ministarstvima unutrašnjih poslova u BiH da poboljšaju svoje zakone u skladu sa ovim modelom.

U isto vrijeme, čini se da je u većini dijelova zemlje praktično provođenje zakona blaže nego što to nalažu zakoni, a policijski službenici u sve većem broju slučajeva uviđaju značaj balansiranja bezbjednosnih aspekata policijskog rada u vezi sa javnim okupljanja sa obavezama da se zaštititi i omogućiti uživanje slobode okupljanja. Obuke koje je Misija organizovala tokom zadnje tri godine takođe su vjerovatno doprinijele ovakvoj promjeni shvatanja. Misija je posmatrala prakse u kojima su se zakoni strogo primjenjivali kao i one u kojima su agencije za provođenje zakona pokazale izvjesan stepen fleksibilnosti u primjeni zakona. U ovom drugom slučaju, agencije za provođenje zakona su često imale stav da su promjene zakonodavstva i usklađivanje domaće prakse sa međunarodnim standardima ključne za poboljšanje sveukupnog postupanja kako organizatora okupljanja tako i agencija za provođenje zakona. Brojne utvrđene nedosljednosti koje su iznesene u ovom izvještaju, ponekad čak i unutar iste administrativne jedinice ili institucije, predstavljaju ozbiljnu zabrinutost za efikasno uživanje slobode mirnog okupljanja i pravne sigurnosti u širem smislu.

Vrijedno je napomenuti da su svi nivoi uprave, uključujući i opštinske vlasti, jednako dužni poštivati, štiti i promovisati ljudska prava. Lokalne (opštinske/gradske) vlasti, kako je prikazano u ovom izvještaju, igraju važnu ulogu jer su one te koje po pravilu propisuju mjesta (a ponekad i druge elemente, kao što su vrijeme i trajanje) za održavanje mirnih okupljanja.

Iz ovih razloga, Misija preporučuje sljedeće:

Organizatorima:

- Organizatori, voditelji i redari bi trebali uložiti razumne napore da postupaju u skladu sa zakonskim zahtjevima, i ne bi se trebali smatrati odgovornim za propust izvršavanja svojih obaveza ukoliko su uložili razumne napore da ih izvrše.

Vlastima:

- Svi nivoi vlasti, uključujući i opštinske, imaju pozitivnu obavezu da omoguće i zaštite mirna okupljanja.
- Vlasti bi se trebale suzdržati od zabrane mirnih okupljanja koja su unaprijed najavljena i gdje je dato dovoljno vremena za poduzimanje potrebnih mjera, kao što su organizovanje obezbjeđenja i prilagođavanja (npr. u vezi sa regulisanjem saobraćaja) tokom planiranog okupljanja.
- Organi vlasti bi trebali tražiti praktične načine pojednostavljenja administrativnih procedura i izbjegavanja prekomjernih birokratskih opterećenja za potencijalne organizatore okupljanja.
- Učesnicima okupljanja bi trebalo omogućiti organizovanje i zadržavanje tokom okupljanja u pokretu ukoliko je to potrebno, posebno ukoliko je potrebno obraćanje različitoj publici na ruti kretanja.

- Propust da se organima vlasti prijavi okupljanje ne čini to okupljanje nezakonitim i ne bi se smjelo koristiti kao osnov za prekid okupljanja.
- U slučajevima kada organizatori ne mogu ispoštovati neophodne zahtjeve za obavještanje ili ako organizator ne postoji ili se ne može identifikovati, policija bi i dalje trebala omogućiti takva okupljanja.
- Opštinski organi vlasti bi trebali analizirati svoje postojeće politike i prakse u vezi sa slobodom mirnog okupljanja i izmijeniti ih u skladu s važećim međunarodnim standardima ljudskih prava.
- Opštinski organi vlasti bi trebali smatrati korištenje puteva u svrhu održavanja mirnih okupljanja legitimnom upotrebom javnog prostora.
- Nadležni organi bi trebali odlučiti o vremenskim ograničenjima od slučaja do slučaja i na osnovu pojedinačne procjene, izbjegavajući uvođenje opštih ograničenja koja se odnose na vrijeme, trajanje ili učestalost mirnih okupljanja.
- Vlasti bi se trebale suzdržati od a priori ograničavanja okupljanja na osnovu poruka koje se prenose javnosti. Govor i drugi oblici izražavanja bi trebali uživati zaštitu, osim u slučajevima pozivanja na mržnju i diskriminaciju.
- Nadležni organi bi trebali osigurati da lična stajališta službenika o vrijednostima određenog okupljanja ili protesta ne ometaju pravo na slobodu mirnog okupljanja.
- Organizatori mirnih okupljanja bi trebali biti oslobođeni plaćanja bilo kakvih naknada za obezbjeđivanje okupljanja, pružanje medicinske i zaštite od požara ili čišćenje nakon održavanja mirnih okupljanja.
- Vlasti bi se trebale suzdržati od uvođenja opštih zabrana slobode mirnog okupljanja jer je to u suprotnosti sa međunarodnim normama i standardima u oblasti ljudskih prava. Potrebno je osmisliti sistem u kojem će se složene situacije razmotriti i rješavati od slučaja do slučaja i bez prekomjerne regulacije.
- Svaka opšta zabrana slobode mirnog okupljanja bi morala biti zasnovana na stvarnoj i neposrednoj prijetnji, a ne na hipotetičkom riziku od mogućeg nasilja.
- Potrebno je osmisliti sistem prema kojem bi žalbe na odluke o zabrani mirnih okupljanja trebalo rješavati nezavisno sudsko tijelo, a ne isto tijelo koje je i zabranilo okupljanje.
- U interesu prava na djelotvoran pravni lijek, sve žalbe bi trebalo rješavati brzo i blagovremeno, a konačna odluka bi se trebala donijeti prije datuma održavanja okupljanja navedenog u obavještenju.
- Potencijalni organizatori mirnih okupljanja ne bi smjeli biti diskriminirani ili podvrgnuti ponašanju koje se može smatrati uznemiravanjem ili zastrašivanjem na osnovu svog prethodnog ponašanja koje nije povezano sa svrhom okupljanja.
- Ministarstva unutrašnjih poslova i Policija Brčko distrika bi trebali da razmotre uvrštavanje [OSCE-ovih Smjernica o postupanju policijskih tijela tokom okupljanja](#), kao i međunarodnih standarda ljudskih prava u oblasti slobode mirnog okupljanja, u programe redovnog stručnog usavršavanja.

Aneks:

Stepen usklađenosti domaćeg zakonodavstva sa međunarodnim standardima

	Pretpostavka u korist okupljanja	Definicija	Opšte zabrane	Okupljanja u pokretu	Ograničenja vezana za lokaciju	Ograničenja vezana za vrijeme	Obavještanje o okupljanju	Obaveza organizatora i redara	Kaznene odredbe
USK									
PK									
TK									
ZDK									
BPK									
SBK									
HNK									
ZHK									
KS									
K10									
RS									
BD									

Grafički pregled trenutnog zakonodavstva koji se fokusira na ključne elemente zakona, kao što su pretpostavka u korist održavanja okupljanja, definicija okupljanja itd. Crvena boja označava da odredbe nisu usklađene s međunarodnim standardima, plava označava da su odredbe djelomično usklađene, a zelena označava da su odredbe u potpunosti usklađene.⁴⁰

40 USK – Unsko-sanski kanton ; PK – Posavski kanton ; TK – Tuzlanski kanton ; ZDK – Zeničko-dobojski kanton ; BPK – Bosansko-podrinjski kanton Goražde ; SBK – Srednjobosanski kanton ; HNK – Hercegovačko-neretvanski kanton ; ZHC – Zapadnohercegovački kanton ; KS – Kanton Sarajevo ; K10 – Kanton 10 ; RS – Republika Srpska ; BD – Brčko distrikt Bosne i Hercegovine.

Pratite Misiju OSCE-a u BiH



Misija OSCE u Bosni i Hercegovini
Fra Anđela Zvizdovića 1, UNITIC Toranj A
71000 Sarajevo
Bosna i Hercegovina

Tel: +387 33 952 100
Fax: +387 33 442 479
press.ba@osce.org
www.osce.org/bih