



PROJEKAT PRAĆENJA SLOBODE OKUPLJANJA NA ZAPADNOM BALKANU (WESTERN BALKANS ASSEMBLY MONITOR)

REACHOR
research in action



SLOBODA OKUPLJANJA U BOSNI I HERCEGOVINI



institut alternativa



Ovu publikaciju finansira Vlada Švedske. Vlada Švedske nužno ne dijeli mišljenja izražena u publikaciji.

Ova studija je provedena u okviru regionalnog **Projekta praćenja slobode okupljanja na Zapadnom Balkanu** (Western Balkans Assembly Monitor) koji provodi Evropski centar za neprofitno pravo (ECNL).

Projekat praćenja slobode okupljanja na Zapadnom Balkanu je omogućio Međunarodni centar za neprofitno pravo (International Center for Not-for-Profit Law) putem Civic Space Initiative, a provodi se u partnerstvu sa organizacijom ARTICLE 19, CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation, te Svjetskim pokretom za demokratiju (World Movement for Democracy).



Sadržaj

Izvršni sažetak.....	3
Uvod.....	4
Zakonodavni i institucionalni okvir.....	6
Zakoni o javnom okupljanju u Bosni i Hercegovini.....	7
<i>Opće odredbe</i>	8
<i>Prostor prikladan za javno okupljanje</i>	8
Druga ograničenja.....	9
Zabrane.....	10
<i>Odgovornost</i>	11
<i>Novčane kazne</i>	11
<i>Prekid okupljanja</i>	12
Zakoni o policijskim službenicima.....	12
Institucije.....	13
Osnovni nalazi, dio i: pregled okupljanja i utvrđenih izazova.....	15
Najveći izazovi u vezi sa slobodom okupljanja u Bosni i Hercegovini	16
Dodatni izazovi koji se odnose na učesnike.....	17
osnovni nalazi, dio II: pitanja specifična za državu.....	19
Rad policije.....	19
<i>Komunikacija s policijom</i>	20
<i>Policjsko OGRANIČAVANJE okupljanja</i>	20
<i>Sigurnost tokom okupljanja</i>	20
<i>Policjsko nasilje</i>	21
Javno sramoćenje.....	22
Preporuke.....	24
Preporuke koje se odnose na zakonodavni i institucionalni okvir	24
PREPORUKE ZA INSTITUCIJE.....	25
METODOLOŠKI ANEKS.....	26

IZVRŠNI SAŽETAK

Pravo na mirno okupljanje u Bosni i Hercegovini (BiH) je pravo koje se još uvijek ne ostvaruje u potpunosti. Iako se u domaćem zakonodavstvu primjenjuju najviši standardi ljudskih prava, a Evropska konvencija o ljudskim pravima je podržana Ustavom ove države (Aneks IV Dejtonskog mirovnog sporazuma), ovo pravo još uvijek nije potpuno zaštićeno. Nakon protesta u preko 100 općina u državi 2014. godine, postoji tendencija da se restriktivniji zakoni usvajaju prema hitnoj proceduri. Politička prošlost i sjećanja na sukob stvaraju atmosferu političke manipulacije, ometajući puno ostvarenje ovog prava.

Rascjepkani pravni propisi o pravu na okupljanje odraz su administrativne podijeljenosti države. Postoji 12 zakona kojima je regulirana sloboda okupljanja u dva entiteta i jednom distriktu. Svaki od ovih zakona provodi se u okviru jednog od 12 nadležnih ministarstava unutrašnjih poslova. Ne postoji kontrolni ili nadzorni mehanizam kojim bi se osigurala propisna i uskladena implementacija ovog prava. Neki od navedenih zakona su neodređeni, a neke odredbe nisu uskladene sa međunarodnim standardima. Pored toga, ova podijeljenost ostavlja prostor za pogrešno tumačenje standarda koji se odnose na ovo pravo, kao i lošu provedbu važećih zakona.

Osnovna preporuka za unapređenje prava na slobodu okupljanja u BiH je da se relevantni zakoni usklade i da se formira jedinstveno regulatorno tijelo koje bi omogućilo jednakost ostvarivanje prava na okupljanje. Ovi standardi bi se trebali uskladiti i sa međunarodnim standardima utvrđenim u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima, preporukama OSCE/ODIHR-a i Venecijanske komisije, te preporukama Specijalnog izvjestitelja UN o pravima na slobodu mirnog okupljanja. Pored toga, trebao bi se ojačati rad odgovornih institucija (Institucija ombudsmena), a osoblje (policija, Ministarstvo unutrašnjih poslova i ombudsmen) bi se trebalo obučiti kako bi bolje provodilo navedene preporuke i propise.

UVOD

Ova studija je provedena u okviru regionalnog Projekta praćenja slobode okupljanja na Zapadnom Balkanu (Western Balkans Assembly Monitor) koji provodi Evropski centar za neprofitno pravo (ECNL) u cilju unapređenja razumijevanja načina primjene prava na slobodu (mirnog) okupljanja i zaštite tog prava. Cilj ovog projekta je izrada i testiranje istraživačke metodologije za praćenje dešavanja u pravnoj oblasti i praktičnog ostvarivanja slobode okupljanja u pet država Zapadnog Balkana. Projekat praćenja slobode okupljanja na Zapadnom Balkanu je omogućio Međunarodni centar za neprofitno pravo putem Civic Space Initiative, a provodi se u partnerstvu sa organizacijom ARTICLE 19, CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation, te Svjetskim pokretom za demokratiju (World Movement for Democracy).

Kvalitativno prekogranično istraživanje provedeno je u pet država: Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj, Makedoniji, Crnoj Gori i Srbiji. Projekat su u periodu od oktobra 2015. do juna 2016. godine implementirali Reactor - Research in Action (MKD), Civil Rights Defenders (BiH), Kuća ljudskih prava Zagreb (CRO), Institut Alternativa (MNE), i YUCOM - Komitet pravnika za ljudska prava (SRB), uz krovnu koordinaciju ECNL-a.

Za potrebe ovog projekta i istraživanja, pravo na slobodu okupljanja definirano je kao *“namjerno i privremeno prisustvo određenog broja osoba u javnom prostoru radi zajedničkog istupanja.”*¹ Međunarodni pravni instrumenti² prepoznaju samo mirna okupljanja kao zaštićena, te u tom smislu: *“okupljanje se smatra mirnim ako su organizatori iznijeli miroljubive namjere, a ponašanje tokom okupljanja je nenasilno. Pojam “mirno” trebao bi se tumačiti tako da obuhvata ponašanje koje bi moglo uznemiriti ili uvrijediti, pa čak i ponašanje koje privremeno ometa, sprječava ili opstrukira aktivnosti trećih lica.”*³ Osim toga, treba napomenuti da *“sve vrste mirnog okupljanja – i staticko i pokretno okupljanje, kao i okupljanja u javnim ili privatnim prostorijama ili ograđenim strukturama – zaslužuju zaštitu”*.⁴ Zbog toga su sve ove vrste mirnog okupljanja obuhvaćene navedenim istraživanjem. Konačno, istraživačka metodologija je obuhvatila i spontana i kontra-okupljanja.

Cilj istraživanja je bio da se utvrde osnovni izazovi u implementaciji domaćeg zakonodavstva o javnim okupljanjima i ostvarivanju ovog prava. Osnovni ciljevi su bili da se procijeni nivo usklađenosti domaćeg zakonodavstva sa relevantnim međunarodnim standardima na terenu, da se mapiraju institucije odgovorne za implementaciju, utvrde najveći izazovi u efektivnom ostvarivanju ovog prava, te da se identificiraju i razmotre najmanje dva konkretna pitanja koja proizlaze iz primjene zakonodavstva i ostvarivanja navedenog prava u državi. Konačni rezultat ovih studija je skup preporuka za relevantne aktere o tome kako da povećaju zaštitu slobode okupljanja u svakoj državi i stvore povoljno okruženje u kojem građani mogu slobodno koristiti to pravo.

Istraživačka metodologija za praćenje i izvještavanje o načinu korištenja i ostvarivanja slobode mirnog okupljanja u ciljanim državama zasnovana je na Smjernicama o slobodi mirnog okupljanja OSCE/ODIHR-a i Venecijanske komisije, Rezoluciji Vijeća za ljudska prava UN 25/38⁵, te Zajedničkom izvještaju specijalnih izvjestitelja UN o propisnom upravljanju okupljanjima.⁶ Na osnovu ovih smjernica, podaci za kvalitativnu

¹OSCE/ODIHR & Venice Commission, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly Second Edition, 2010, dostupno na <http://www.osce.org/odihr/73405?download=true> <http://www.osce.org/odihr/73405?download=true>

²Član 20(1), Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima i član 21, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima.

³ OSCE/ODIHR & Venice Commission, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly Second Edition, 2010.

⁴ Ibid.

⁵ Ujedinjene nacije (2014). Rezolucija 25/38 Vijeća za ljudska prava. Dostupno na <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Executions/A-HRC-RES-25-38.pdf>

⁶ Ujedinjene nacije (2016). Zajednički izvještaj Specijalnog izvjestitelja o pravima na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja i Specijalnog izvjestitelja o vansudskim, hitnim ili samovoljnim izvršenjima nad propisnim upravljanjem okupljanjima. Dostupno na <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/018/13/PDF/G1601813.pdf?OpenElement>

analizu prikupljeni su istraživanjem na računaru, putem zahtjeva za slobodan pristup informacijama, kao i terenskim radom, koji je obuhvatao polu-strukturirane intervjuje sa relevantnim akterima i posmatranje protesta koji su se dešavali tokom provedbe ovog projekta. Zaključci i preporuke studije bazirani su na nalazima iz faze prikupljanja podataka, a kasnije su potvrđeni sa odabranim učesnicima u istraživanju.

Ova studija je strukturirana u tri dijela, nakon čega slijede zaključci i preporuke, te detaljan aneks sa opisom metodologije. U prvom dijelu, dat je pregled domaćeg pravnog i institucionalnog okvira, te se razmatra njegova uloga u zaštiti i omogućavanju korištenja prava na slobodu okupljanja. U drugom dijelu se razmatraju okupljanja koja smo odabrali za analizu u okviru ove studije i predstavljaju najveći izazovi koji su utvrđeni tokom analize. U trećem dijelu pažljivije analiziramo utvrđene izazove koji su specifični za Bosnu i Hercegovinu - policijsko djelovanje i politizacija/javno sramoćenje. Na kraju je dat sažetak ključnih nalaza, kao i preporuke za unapređenje provedbe zakonodavstva o slobodi okupljanja u državi.

ZAKONODAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR

Prava na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja u Bosni i Hercegovini uređena su i garantirana pravnim okvirom: Ustavom Bosne i Hercegovine⁷ i ustavima oba entiteta, Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: FBiH) i Republike Srpske (u daljem tekstu: RS),⁸, Statutom Brčko Distrikta⁹, te zakonima o javnim okupljanjima, nacionalnim manjinama i zakonima o javnom redu i miru. Osim toga, međunarodni instrumenti koji su usvojeni u pravnom sistemu Bosne i Hercegovine garantiraju ova prava, a naročito: Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda i njeni Dodani protokoli, koji imaju prvenstvo nad svim drugim zakonima, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, koji se direktno primjenjuju na teritoriji Bosne i Hercegovine¹⁰.

Prema ustavnom okviru u Bosni i Hercegovini, sve osobe u BiH uživaju sva prava i slobode garantirane Ustavom Bosne i Hercegovine, Federalnim ustavom, Ustavom RS, Statutom Brčko Distrikta, i međunarodnim sporazumima koji su na snazi u Bosni i Hercegovini, bez razlika po osnovu spola, rase, boje kože, jezika, vjeroispovijesti, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili društvenog porijekla, pripadnosti nacionalnoj manjini, imovine, rođenja ili drugog statusa. Pored toga, Bosna i Hercegovina i njeni entiteti dužni su osigurati najviši nivo međunarodno priznatih standarda ljudskih prava i temeljnih sloboda.¹¹

Federalni ustav propisuje da će Federacija osigurati primjenu najvišeg nivoa međunarodno priznatih prava i sloboda utvrđenih u međunarodnim instrumentima navedenim u Aneksu Ustava FBiH¹², što između ostalog uključuje slobodu okupljanja. Ti međunarodni instrumenti, tj. sporazumi čine dio federalnog zakonodavstva i direktno se primjenjuju u Federaciji.¹³ U slučaju razlika između međunarodnih sporazuma koji su na snazi u BiH i FBiH i domaćeg zakonodavstva, prednost imaju međunarodni sporazumi.¹⁴ Ustavom RS je utvrđeno da građani imaju pravo na mirno okupljanje i javni protest. Sloboda okupljanja se može ograničiti zakonom isključivo radi zaštite sigurnosti ljudi i imovine. U slučaju nepodudaranja odredaba o pravima i slobodama zaštićenim Ustavom RS i državnim ustavom, primjenjuju se odredbe koje su najpovoljnije za pojedinca.¹⁵ U Ustavu RS se direktno spominje ostvarivanje prava na mirno okupljanje, protest i slobodu okupljanja u skladu sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima.¹⁶ Statutom Brčko Distrikta (član 14) propisano je da svako ima pravo na slobodu mirnog okupljanja.

⁷ Član II/3e Ustava BiH, dostupno na http://www.mpr.gov.ba/biblioteka/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf

⁸ Članovi II i VII, i Aneks Ustava FBiH, dostupno na http://www.ustavnisudfbih.ba/bs/dokumenti/ustav_precisceni_tekst.pdf; član 30, poglavlje II Ustava Republike Srpske, dostupno na (<http://ndcsarajevo.org/Dokumenti/Ustav%20Republike%20Srpske.pdf>)

⁹ Članovi 1(4), 13 i 14 Statuta Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, dostupno na (<http://skupstinabd.ba/images/dokumenti/hr/statut-brcko-distrikta.pdf>)

¹⁰ Član II/2 i Aneks I Ustava BiH, dostupno na http://www.mpr.gov.ba/biblioteka/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf

¹¹ Član II/1 i (((NEDOSTAJE TEKST))) Ustava BiH, dostupno na http://www.mpr.gov.ba/biblioteka/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf

¹² Član II/2 Ustava FBiH.

¹³ Evropska konvencija o ljudskim pravima i njeni Dodani protokoli, kao i Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, koji su nabrojani u Aneksu Ustava FBiH, predstavljaju instrumente za zaštitu ljudskih prava i imaju istu pravnu snagu kao i ustavne odredbe.

¹⁴ Član VII/3 Ustava FBiH.

¹⁵ Član 49 Ustava RS, dostupno na

<http://skupstinabd.ba/images/dokumenti/hr/ustav-republike-srpske.pdf>

¹⁶ Ibid.

Prema zakonima o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina (na nivou BiH i FBiH), pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na slobodu okupljanja radi izražavanja svojih kulturnih, vjerskih, obrazovnih, socijalnih, ekonomskih i političkih sloboda, prava, interesa, potreba i identiteta.¹⁷

Za potrebe ovog istraživanja, fokusirat ćemo se na zakone o javnim okupljanjima i dotaći se zakona o javnom redu i miru i zakona kojima se regulira rad policije.

ZAKONI O JAVNOM OKUPLJANJU U BOSNI I HERCEGOVINI

Dok je sloboda okupljanja u FBiH regulirana na kantonalm nivou, u RS se navedeno zakonodavstvo usvaja na entitetskom nivou. Budući da u FBiH ima 10 kantona, zbog ovakvog aranžmana u Bosni i Hercegovini postoji 12 zakona kojima su regulirana javna okupljanja, uključujući Distrikt Brčko. Shodno tome, postoji još 12 zakona kojima se regulira javni red i mir u državi.

<i>Entitet/Distrikt</i>	<i>Kanton</i>	<i>Zakon o javnom okupljanju</i>	<i>Zakon o javnom redu i miru</i>
<i>Federacija BiH</i>	Unsko-sanski kanton	2010.	2010.
	Posavski kanton	Novi zakon u proceduri	-
	Tuzlanski kanton	2008, izmjene i dopune 2015.	2001, izmjene i dopune 2007.
	Zeničko-dobojski kanton	Novi zakon u hitnoj proceduri	2016. Novi zakon u proceduri
	Bosansko-podrinjski kanton	s/a ¹⁸	-
	Srednjobosanski kanton	2000.	-
	Hercegovačko-neretvanski kanton	-	2005.
	Zapadnohercegovački kanton	2015.	2009.
	Kanton 10 (Hercegbosanska županija)	2014.	2007.
<i>Republika Srpska</i>	Kanton Sarajevo	2009, izmjene i dopune 2011.	2007.
	-	2008.	2015.
<i>Brčko Distrikt</i>	-	2012. ¹⁹	2009.

¹⁷ Član 5 Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina BiH, dostupno na <http://bhric.ba/dokumenti/BHS%2020%20Zakon%20o%20manjinama.pdf>, i član 5 Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina u FBiH, dostupno na http://www.sogfbih.ba/uploaded/pravni_okvir/Relevantni%20zakoni%20za%20JLS/Zakon%20o%20za%C5%A1titu%20prava%20pripadnika%20nacionalnih.pdf, i član 4 [Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina u Republici Srpskoj \(RS\)](#), dostupno na <http://www.snm.rs.ba/297/snm/Zakon/o/za%C5%A1titu/prava/pripadnika/nacionalnih/manjina/RS>

¹⁸ Dostupno na <http://www.bpkg.gov.ba/zakoni/Zakona%20o%20javnom%20okupljanju.pdf>

¹⁹ Dostupno na http://policijabdbih.gov.ba/images/Naslovna/593.70_Zakon_o_javnem_okupljanju_B.pdf

OPĆE ODREDBE

Svi spomenuti zakoni o javnom okupljanju propisuju da je javno okupljanje građana svako organizirano okupljanje građana, koje se održava na mjestu određenom za tu svrhu (javno sastajanje), kao i da se takva okupljanja održavaju kako bi se javno izrazila politička, socijalna i druga uvjerenja i interesi. Pravo na mirno okupljanje u FBiH, Distriktu Brčko i RS može se ograničiti kako bi se zaštitio ustavni poredak, javno zdravlje, kao i sloboda i prava drugih osoba²⁰, uključujući "javni moral"²¹ u RS.

PROSTOR PRIKLADAN ZA JAVNO OKUPLJANJE

Sukladno tome, prostor za javno okupljanje se može ograničiti na osnovu spomenutih odredaba člana 3 predmetnih zakona (član 4 za Unsko-sanski kanton).

Kada se radi o prostoru određenom za okupljanje, najznačajnija odstupanja javljaju se u Zakonu o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona, član 10(f)²², Zakonu o javnom okupljanju RS, član 12(đ)²³, Zakonu o javnom okupljanju Brčko Distrikta, član 14(f)²⁴, i Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona koje su usvojene u februaru 2015. Ovim odredbama je propisano da se okupljanja ne mogu održavati "u blizini objekata koji se posebno osiguravaju, na udaljenosti koju procijeni policijski organ nadležan za osiguranje tog objekta."²⁵

Zakonom RS je utvrđeno da se dalja ograničenja u vezi sa mjestom okupljanja određuju aktom na nivou grada.²⁶

Uslovi za ograničavanje prostora za okupljanje dodatno su propisani zakonom Kantona 10 (Hercegbosanska županija). Članom 3(3) ovog zakona propisano je da "tijela lokalne samouprave mogu odrediti jedno mjesto ili prostor na kojem se mogu održavati javni skupovi bez prijave nadležnom tijelu.[]"²⁷

Nacrti zakona Hercegovačko-neretvanskog kantona i Srednjobosanskog kantona sadrže ove odredbe o ograničavanju prostora za javno okupljanje. Osim toga, u gradu Mostaru je donesena odluka o ograničavanju prostora za javna okupljanja, ali ona nije dostupna javnosti. Čini se da ovom odlukom grad Mostar ograničava javna okupljanja u vidu protesta na Univerzitetski kampus koji se nalazi na periferiji grada (na mjestu gdje se ranije nalazio koncentracijski logor), čime se ljudima oduzima pravo da uspostave komunikaciju sa svojim potencijalnim ciljanim grupama.²⁸

Zapadnohercegovački kanton i Brčko Distrikt ograničavaju prostor za okupljanje, navodeći da se okupljanja ne trebaju održavati "na javnim cestama tako da ometaju redovan protok saobraćaja."²⁹ Kanton Sarajevo, Kanton

²⁰ Član 3 zakona o javnom okupljanju Kantona Sarajevo, Posavskog kantona, Kantona 10, Tuzlanskog kantona i RS; član 4 za Unsko-sanski kanton.

²¹ Zakon o javnom okupljanju RS, član 3.1; (Službeni glasnik) Službeni glasnik RS br. 118/08; Dostupno na <http://pravnik.ba/wp-content/uploads/2015/03/ZAKON-O-JAVNOM-OKUPLJANJU-RS.pdf>

²² Zakon o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona, član 10(f) 343.

²³ Zakon o javnom okupljanju RS, član 12; Službeni glasnik RS br. 118/08; strana 3(đ)

²⁴ Zakon o javnom okupljanju Distrikta Brčko, član 14f

²⁵ Službene novine Tuzlanskog kantona, br. 11, str. 1290; Objavljeno: 7. oktobra 2015.

²⁶ Zakon o javnom okupljanju RS, član 12; Službeni glasnik RS br. 118/08; strana 3; dostupno na <http://pravnik.ba/wp-content/uploads/2015/03/ZAKON-O-JAVNOM-OKUPLJANJU-RS.pdf>

²⁷ Zakon o javnom okupljanju Kantona 10, član 3(3).

²⁸ Intervju br. 5, novinar iz Mostara, maj 2016.

²⁹ Zakon o javnom okupljanju Zapadnohercegovačkog kantona, član 14(e), i Zakon o javnom okupljanju Brčko Distrikta, član 14(c)

10 i Tuzlanski kanton³⁰ propisuju da će kantonalna vijeća dodatno ograničiti prostore za okupljanja čiji organizator nije poznat.

Odredbe zakona Tuzlanskog kantona su najdetaljnije, jer ograničavaju i vrijeme okupljanja i propisuju da se okupljanja u ovom kantonu mogu organizirati samo u periodu od 8 do 22 sata.³¹

Ova ograničenja prostora/lokacije okupljanja u suprotnosti su sa *međunarodnim standardima i Ustavom*, imajući u vidu preporuke o "oku i uhu" i "vremenu, mjestu i načinu"³² okupljanja, koje su utvrđene u Evropskoj povelji o ljudskim pravima, podržane Ustavom BiH i razrađene u Preporukama za mirno okupljanje OSCE/ODIHR-a i izvještaju Specijalnog izvjestitelja o pravima na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja. Ograničavanje vremena i prostora zakonito je samo ako je u skladu sa članom 11(2) ECHR.³³ Venecijanska komisija izričito propisuje da država (odgovorna tijela) nosi teret dokazivanja kada se radi o ograničavanju vremena i prostora za održavanje određenog okupljanja, kao i da ograničenja trebaju biti srazmjerne situaciji. Opća ograničenja, kao što je zabrana određenih lokacija, u pravilu ne omogućavaju primjenu principa proporcionalnosti koji zahtijeva da prilikom ograničavanja prava nadležni organi primijene najmanje restiktivnu mjeru kako bi ostvarili zakonite ciljeve.

Osim toga, zabranjivanje mjesta okupljanja samo zbog potencijalnog ometanja saobraćaja, kao je propisano zakonima Zapadnohercegovačkog kantona i Brčko Distrikta, nije u skladu sa principom proporcionalnosti. Prema Venecijanskoj komisiji, "*okupljanja predstavljaju jednako zakonito korištenje javnog prostora kao i komercijalna aktivnost, kretanje vozila i pješački saobraćaj.*"³⁴

DRUGA OGRANIČENJA

Ograničavanja slobode govora u predmetnim zakonima utvrđena su prema međunarodnim preporukama, navodeći da "[sloboda govora i javnog istupanja na javnom okupljanju ograničena je zabranom svakog pozivanja i podsticanja na oružani sukob ili upotrebu nasilja, na nacionalnu, rasnu, vjersku ili drugu mržnju.]"³⁵

Većina zakona propisuje da osobe ili institucije kojima je sud zabranio javno djelovanje ne mogu prisustvovati, niti organizirati javna okupljanja.

Član 6 zakona o javnom okupljanju Kantona Sarajevo, Bosansko-podrinjskog kantona, Kantona 10 i Tuzlanskog kantona propisuje da organizator odgovara za kršenja ovih ograničenja.³⁶

³⁰ Zakon o javnom okupljanju Kantona 10, član 14, Kanton Sarajevo, član 14, Tuzlanaki kanton, član 16.

³¹ Ibid.

³² Ograničenja "vremena, mesta i načina" odnose se na prethodno ograničavanje kada, gdje i kako se može održati okupljanje. Takva ograničenja se nikada ne trebaju primjenjivati da bi se potkopala poruka ili izražajna vrijednost okupljanja, ili za odvraćanje od korištenja prava na slobodu okupljanja. Vidi Preporuke 3.4 i 3.5 OSCE/ODIHR-a, 2010, strana 17.

³³ Članom 11(2) dozvoljena su isključivo ograničenja koja su "neophodna u demokratskom društvu u interesu nacionalne ili javne sigurnosti, radi sprječavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih osoba".

³⁴ Vidi A/HRC/20/27, stav. 41, i Smjernice ODIHR/OSCE-a, stav 20. Evropski sud za ljudska prava, *Kuznetsov protiv Rusije*, predstavka br. 10877/04, 23. oktobar 2008, stav 44, i Među-američka komisija za ljudska prava (Inter-American Commission on Human Rights) *Report on Citizen Security and Human Rights*, para. 197.

³⁵ Zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo. Član 5(2)

³⁶ Zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo, Posavskog kantona, Kantona 10 i Tuzlanskog kantona; član 6.

ZABRANE

Svi predmetni zakoni utvrđuju uslove pod kojima se okupljanje može zabraniti. Zakoni u FBiH uglavnom propisuju da će se okupljanje zabraniti ili prekinuti ako:

- je usmjereni na nasilno ugrožavanje ustavnog poretka;
- je usmjereni na vršenje krivičnih djela ili podsticanje na vršenje krivičnih djela;
- nije blagovremeno i uredno prijavljeno, kada je prijavljivanje obavezno;
- je prijavljeno na prostorima na kojima se, u skladu sa ovim zakonima, ne može održavati;
- su ciljevi usmjereni na pozivanje i podsticanje na oružani sukob ili upotrebu nasilja, na kršenje prava i sloboda čovjeka, na nacionalnu, rasnu, vjersku ili drugu mržnju;
- postoji stvarna opasnost od ugrožavanja sigurnosti ljudi i imovine u većem obimu;
- na zahtjev nadležnog organa, organizator blagovremeno ne preduzme naložene dodatne mjere;
- je to potrebno radi sprečavanja ugrožavanja zdravlja ljudi;
- ga organizuje organizacija, odnosno udruženje građana čiji je rad odlukom nadležnog suda zabranjen, ili redari ne mogu održavati red.³⁷

Kao što je navedeno, ograničavanja vremena i prostora trebaju biti u skladu sa međunarodnim standardima utvrđenim Venecijanskim smjernicama o slobodi mirnog okupljanja. Također, *redari* na okupljanjima ne bi trebali biti zaduženi za red i mir. Prema mišljenju Venecijanske komisije, od redara se ne treba očekivati da obavljaju posao službenika za izvršenje zakona.³⁸ Osim toga, u stavu 5.3 Preporuka OSCE/ODIHR-a navodi se da bi se rad policije trebao rukovoditi principima ljudskih prava, te da "Službenici za izvršenje zakona moraju štititi i učesnike mirnog okupljanja od bilo koje osobe ili grupe (uključujući provokatore ili kontraderonstrante) koja pokuša na bilo koji način omesti ili spriječiti okupljanje."

Zakon RS je uži; propisuje da će se okupljanja zabraniti ako:

- su usmjerena na nasilno ugrožavanje ustavnog poretka;
- nisu blagovremeno i propisno prijavljena;
- prijavljena su na prostorima na kojima se okupljanja ne mogu održavati;
- su ciljevi usmjereni na pozivanje i podsticanje na oružani sukob ili upotrebu nasilja, na kršenje prava i sloboda čovjeka, na nacionalnu, rasnu, vjersku ili drugu mržnju;
- ako postoji stvarna opasnost od ugrožavanja sigurnosti ljudi i imovine u većem obimu;
- je to potrebno radi sprečavanja ugrožavanja zdravlja ljudi.³⁹

Zakonom o javnom okupljanju Brčko Distrikta propisane su iste situacije u kojima će se okupljanje zabraniti kao i u Zakonu RS.⁴⁰

Spomenuti standardi koji se odnose na mjesto okupljanja, ulogu redara i ulogu policije tokom okupljanja trebaju se primijeniti i u ovim zakonima. Osim toga, zabrane u zakonima RS i Brčko Distrikta ostavljaju prostor za tumačenje da se sva okupljanja u ovim područjima moraju prijaviti policiji, što znači da zakon ne prepoznaće

³⁷ Zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo, članovi 16 i 23; Zakon o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona, članovi 11 i 16; Zakon o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona, članovi 17 i 26; Zakon o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona, član 7; Zakon o javnom okupljanju Srednjobosanskog kantona, članovi 5,6,7 i 16; Zakon o javnom okupljanju Zapadno-hercegovačkog kantona, 21; Zakon o javnom okupljanju Posavskog kantona, član 23; Zakon o javnom okupljanju Kantona 10, član 25.

³⁸ ODIHR/OSCE *Guidelines*, para. 5.8, str. 20.

³⁹ Zakon o javnom okupljanju RS; član 13.

⁴⁰ Zakon o javnom okupljanju Brčko Distrikta, član 15.

institut spontanog okupljanja koji je priznat u međunarodnim standardima. U svim međunarodnim dokumentima su priznata spontana okupljanja, a Venecijanska komisija navodi: "U otvorenom društvu, mnoge vrste okupljanja ne opravdavaju nikakav oblik službenog reguliranja."⁴¹ U preporuci se dalje kaže da je obaveštenje (a ne zahtjev) potrebno samo kada su potrebne i mјere sigurnosti da bi se ostvarilo pravo na mirno okupljanje. Kada je potrebno obavještenje, Venecijanska komisija preporučuje da se u zakonu ostavi prostor za izuzetke.⁴² U tom smislu, okupljanje se ne može prekinuti ili zabraniti uz objašnjenje da zahtjev nije podnesen ili odobren. Ovaj princip bi trebao biti primijenjen u svim zakonima koji se razmatraju.

Zakoni u Posavskom kantonu, Kantonu 10, Unsko-sanskom kantonu, Tuzlanskom kantonu i Bosansko-podrinjskom kantonu ne utvrđuju instituciju kojoj bi se mogla uložiti žalba na navedene odluke. To je u suprotnosti sa međunarodnim standardima utvrđenim članovima 11 i 47 ECHR, kojima se propisuje pravo na efikasan pravni lijek i pravično suđenje. U tom kontekstu, prema mišljenju OSCE/ODIHR-a, "pravo na efikasan pravni lijek povlači i pravo na žalbu na suštinu eventualnih ograničenja ili zabrana okupljanja."⁴³

ODGOVORNOST

Kršenja zakona o javnom okupljanju u Bosni i Hercegovini stavlju se na teret organizatoru. Svim zakonima su propisane novčane i druge kazne za učesnike i organizatore, u skladu sa relevantnim zakonima o javnom redu.

Međutim, takve obaveze organizatora da zaštite građanska prava i javni red nisu u skladu sa međunarodnim standardima. Specijalni izvjestitelj o pravima na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja navodi: "*Organizatore i učesnike okupljanja ne treba smatrati odgovornim za nezakonito ponašanje drugih osoba... [a ni njima ni] redarima tokom okupljanja ne treba nametati odgovornost za održavanje javnog reda*".⁴⁴

NOVČANE KAZNE

Zakon o javnom okupljanju Srednjobosanskog kantona propisuje dvije vrste kazni, novčana i zatvorska. Dok je članom 20⁴⁵ definirano 11 situacija u kojima se izriče novčana kazna, u članu 21⁴⁶ je utvrđeno pet situacija u kojima se izriče veća novčana kazna. Zanimljivo je spomenuti da se četiri od pet situacija u članu 21 ponavljaju iz člana 20, ali nije jasno utvrđeno na koji način se određuje da neka situacija potпадa pod određeni raspon novčanih kazni. Ovo je jedini kantonalni zakon koji uz novčane propisuje i zatvorsku kaznu. Ostalih osam važećih kantonalnih zakona o javnom okupljanju propisuju samo novčane kazne za učesnike i

⁴¹ OSCE/ODIHR Preporuke Venecijanske komisije 2010, preporuka 4.1, strana 17/18.

⁴² Ibid. 4.2, strana 18.

⁴³ OSCE/ODIHR Preporuke Venecijanske komisije 2010, preporuka 4.6, strana 19.

⁴⁴ Specijalni izvjestitelj UN o pravima na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja navodi, Maina Kiai (2012.). Best practices related to the rights to freedom of peaceful assembly and of association, para. 31. A/HRC/20/27. Vidi još detalja u: OSCE/ODIHR and Venice Commission, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly Second Edition 2010; recommendation 5.7.

⁴⁵ Zakon o javnom okupljanju Srednjobosanskog kantona; član 20.

⁴⁶ Zakon o javnom okupljanju Srednjobosanskog kantona; član 21.

organizatore.⁴⁷ Zakon o javnom okupljanju Distrikta Brčko i Zakon RS propisuju iste novčane kazne i dijele ih u četiri kategorije: za pravna lica, za fizička lica, za organizatore, te za monitore okupljanja.⁴⁸

Nadležni policijski organ će iz podataka koje sadrži prijava za održavanje mirnog okupljanja i drugih okolnosti procijeniti da li su ispunjeni uslovi za njegovo sigurno održavanje. Ako postoje naznake da su neophodne dodatne mjere, policijski organ će pismeno naložiti organizatoru da preduzme te dodatne mjere.⁴⁹

PREKID OKUPLJANJA

Što se tiče *prekida mirnih okupljanja*, zakoni propisuju da će nadležna institucija (u većini slučajeva policija) obavijestiti okupljene učesnike da se okupljanje prekida. Ako učesnici ne postupe u skladu sa ovom odlukom, zakoni propisuju da su "policijski službenici dužni preuzeti potrebne i nužne mjere za razilaženje učesnika mirnog okupljanja."⁵⁰

Zakoni Bosansko-podrinjskog kantona, Posavskog kantona i Srednjobosanskog kantona⁵¹ propisuju da, ako okupljanje nije prijavljeno ili je zabranjeno, policijski organ ga može prekinuti tako što će obavijestiti organizatore i zamoliti prisutne da se raziđu. Ako učesnici okupljanja ne postupe po ovom nalogu, policijski organ je dužan preuzeti neophodne mjere za razilaženje javnog okupljanja. Međutim, te mjere nisu jasno definirane.

Kako ističe Specijalni izvjestitelj UN za slobodu okupljanja, 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 obaveštavanja ne opravdava krivične ili upravne sankcije koje rezultiraju novčanim kaznama ili zatvaranjem organizatora, zajednice ili političkih vođa (vidi A/HRC/20/27, stav 29). To je jednako primjenjivo i u slučaju spontanih okupljanja, gdje je prethodno obaveštavanje neizvodljivo ili ne postoji organizator koji se može identificirati.⁵²

ZAKONI O POLICIJSKIM SLUŽBENICIMA

Ovi zakoni su razmatrani da bi se procijenile neophodne mjere i proporcionalno djelovanje kako bi se okupljanje prekinulo. Zakonima je regulirana osnova za policijski rad, organizacija policije, policijski organi, te prava i obaveze policijskih službenika. Zakonima su propisani uslovi za primjenu sile za policijske službenike, kao i uslovi za korištenje oružja. Policijski službenik može upotrijebiti silu samo kada je to neophodno potrebno i isključivo u mjeri potrebnoj radi ostvarenja zakonitog cilja. Sredstva sile, kao što su fizička sila uključujući borilačke vještine, palica, sredstva za vezivanje, uređaj za prisilno zaustavljanje lica ili vozila,

⁴⁷ Zakon o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona, članovi 16 i 17; Zakon o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona, članovi 38 - 41; Zakon o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona, članovi 27 - 30; Zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo, 35-38; Zakon o javnom okupljanju Kantona 10, članovi 27 - 30; Zakon o javnom okupljanju Posavskog kantona član.

⁴⁸ Zakon o javnom okupljanju RS, članovi 31 - 35; Zakon o javnom okupljanju Brčko Distrikta, član 32 - 35

⁴⁹ Zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo, član 22

⁵⁰ Zakon o javnom okupljanju RS, član 22, Zapadnohercegovački kanton, član 22; Posavski kanton, član 25; Kanton 10, član 16; Kanton Sarajevo, član 24; Unsko-sanski kanton, član 17; Tuzlanski kanton, član 27; Srednjobosanski kanton, član 17. Zakon o javnom okupljanju Distrikta Brčko, član 23.

⁵¹ Zakon o javnim okupljanjima Srednjobosanskog kantona, član 17; Zakon o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona, član 13; Zakon o javnom okupljanju Posavskog kantona, član 3.

⁵² Evropski sud za ljudska prava, *Bukta protiv Mađarske*, predstavka br. 25691/04, 17. juli 2007.

hemija sredstva, vatreno oružje, službeni psi, voden topovi, specijalna vozila, specijalne vrste oružja i eksplozivne naprave mogu se upotrijebiti samo kada je to potrebno za zaštitu ljudskih života, odbijanje napada, savladavanje otpora i sprečavanje bijega. Zakonima o policijskim službenicima Zeničko-dobojskog kantona i RS dozvoljava se upotreba električnih uređaja. Prije upotrebe bilo kojeg sredstva prisile policijski službenik dat će upozorenje, osim ako bi to moglo ugroziti sigurnost policijskog službenika ili druge osobe ili bi bilo očigledno neprimjereno ili nesvrishodno u datim okolnostima. Detaljnije propise o upotrebi sile, donosi ministar na prijedlog policijskog komesara.⁵³

Komitet za pravna pitanja i ljudska prava Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope u izvještaju iz 2015. podvlači da svaka upotreba oružja tokom mirnog okupljanja treba biti srazmerna potrebama, imajući na umu da postoji oružje (kao što je suzavac) koje ljudima može nanijeti ozbiljne povrede.⁵⁴ Evropski komitet za sprečavanje mučenja i nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT) ističe u svojim standardima CPT-a: "CPT smatra da bi upotreba oružja sa električnim pražnjenjem trebala podlijegati principima neophodnosti, supsidijarnosti, srazmernosti, prethodnog upozorenja (gdje je to moguće) i predostrožnosti. Ta načela podrazumijevaju, između ostalog, da javni službenici kojima se takvo oružje izdaje moraju proći adekvatnu izobrazbu za njegovo korištenje. Kad je riječ o OSEP-u koje može ispaljivati projektilе, kriteriji za njegovu upotrebu trebaju izravno proizlaziti iz kriterija koji važe za vatreno oružje."⁵⁵

INSTITUCIJE

Prema zakonima o javnom okupljanju u BiH, ministarstva unutrašnjih poslova su nadležna za razmatranje prijava za okupljanja, a policija je dužna razmotriti sigurnosnu situaciju, donijeti odluku i obavijestiti organizatore o potrebnim sigurnosnim procedurama i prekidu okupljanja po potrebi. Policija je zadužena za javni red i mir tokom okupljanja u svim upravnim jedinicama u BiH.

U Srednjobosanskom i Zapadnohercegovačkom kantonu, ministarstvo zdravlja izdaje preporuku za zabranu okupljanja koja predstavljaju opasnost po zdravlje ljudi.⁵⁶

Prema zakonima RS (član 3) i Kantona 10 (članovi 15(g) i 14) i Zapadnohercegovačkog kantona (član 3), općine/gradska vijeća određuju područja u svojoj općini/gradu u kojima se mogu održavati javna okupljanja.

Institucija ombudsmena (tri ombudsmena u slučaju BiH) je nezavisna institucija koja je formirana kako bi promovirala dobru upravu i vladavinu zakona, zaštitu prava i sloboda pravnih i fizičkih lica, garantiranu Ustavom Bosne i Hercegovine i međunarodnim sporazumima. Institucija je ovlaštena da nadgleda aktivnosti institucija Bosne i Hercegovine, njenih entiteta i Distrikta Brčko.⁵⁷ Ombudsmen može poduzeti aktivnosti protiv kršenja ustavnih i zakonskih prava građana u različitim oblastima, uključujući zloupotrebu policijskih

⁵³ Član 27 Zakona o policijskim službenicima FBiH; Zakona o policijskim službenicima Kantona Sarajevo, Unsko-sanskog kantona, Tuzlanskog kantona, Zeničko-dobojskog kantona, Srednjobosanskog kantona, Zapadnohercegovačkog kantona; član 33 Zakona o policijskim službenicima Brčko Distrikta; član 29 Zakona o policijskim službenicima RS.

⁵⁴ Council of Europe, Committee on Legal Affairs and Human Rights: „Urgent need to prevent human rights violations during peaceful Protests”, 2015; Stav 6.4, strana 16, Dostupno na <http://website-pace.net/documents/19838/2192213/20160307-ProtestViolationsHR-EN.pdf/9681e75d-725b-440f-b3a8-faf2a36884e4>

⁵⁵ Evropski komitet za sprečavanje mučenja i nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT): Standardi CPT-a. "Materijalni" odjeljci općih izvještaja CPT-a; CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2015; <http://www.cpt.coe.int/en/documents/eng-standards.pdf>

⁵⁶ Zakon o javnim okupljanjima Srednjobosanskog kantona; član 16; Zakon o javnom okupljanju Zapadnohercegovačkog kantona, član 15.

⁵⁷ Zakon o Ombudsmenu za ljudska prava u Bosni i Hercegovini; br. 32/00, 35/04 & 32/06; član 1.

ovlasti i kršenje policijskih procedura.⁵⁸ 2015. godine, izvještaj ove institucije je prvi put obuhvatio slobodu okupljanja, ali nisu izdate nikakve preporuke.⁵⁹ Prije toga, doticali su se prava na okupljanje u okviru pitanja diskriminacije LGBT osoba.⁶⁰

⁵⁸ Ibid. Članovi 2-4.

⁵⁹ Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine za 2015. godinu; strana 28.

⁶⁰ Godišnji izvještaj o pojавама diskriminacije u Bosni i Hercegovini za 2014. godinu; strana 12.

[http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2015052909224950bos.pdf]

OSNOVNI NALAZI, DIO I: PREGLED OKUPLJANJA I UTVRĐENIH IZAZOVA

Da bismo procijenili provedbu zakona, kao i primjenu međunarodnih standarda o mirnim okupljanjima u Bosni i Hercegovini, zatražili smo informacije o broju organiziranih, prijavljenih i odobrenih okupljanja, pratili smo okupljanja tokom maja/juna 2016. u BiH, te obavili razgovore sa učesnicima okupljanja i predstavnicima vlasti.

Tražili smo informacije o broju organiziranih, odobrenih i neodobrenih okupljanja tokom 2015. godine od Ministarstva unutrašnjih poslova FBiH, kantonalnih ministarstava unutrašnjih poslova, te ministarstava unutrašnjih poslova RS i Brčko Distrikta. Dobili smo:

- nikakve informacije od ministarstava unutrašnjih poslova RS i Brčko Distrikta⁶¹;
- neke informacije o broju najavljenih, odobrenih i neodobrenih protesta od kantonalnih ministarstava unutrašnjih poslova;
- detaljne informacije o ukupnom broju protesta organiziranih u okviru nadležnosti Ministarstva unutrašnjih poslova FBiH, uključujući nazine organizacija/institucija koje su organizirale ta okupljanja. Od ukupno 32 protesta koja su prijavljena Ministarstvu unutrašnjih poslova FBiH, 30 su bili radnički protesti, te dva protesta bivših boraca.

Lista organiziranih okupljanja koja su primila kantonalna ministarstva:

Kanton	Evidentirano	Prijavljeno	Odobreno	Neodobreno	Održano
Tuzla	183	178	-	-	2.548
Bosansko-podrinjski kanton	1	1	-	-	1
Hercegovačko-neretvanski kanton	1	1	1	-	1
Kanton 10	0	0	-	-	-
Kanton Sarajevo	116	116	115	1*	112
Unsko-sanski kanton	18	18	-	-	18
Zapadnohercegovački kanton	1			1	-
Zeničko-dobojski kanton	31	23	15	8*	31
Posavski kanton	0	0	-	-	-

*Brojke su oduzete od odgovora

Na osnovu dobijenih podataka, može se zaključiti da na teritoriji FBiH tokom 2015. godine nadležni organi nisu odobrili ukupno devet protesta⁶². Nisu navedeni razlozi za njihovo neodobravanje. Također, jedan protest nije odobren u Zapadnohercegovačkom kantonu, uz obrazloženje da nije propisno najavljen.⁶³

⁶¹ Zahtjev je poslan tri puta, a Zakon o slobodi pristupa informacijama propisuje obavezu da se na zahtjev odgovori u roku od 30 dana.

⁶² U Kantonu Sarajevo je bilo najavljeni 116 protesta, a odobreno je 115. U Zeničko–dobojskom kantonu je održan 31 protest, od čega su najavljeni 23, a odobreno je samo 15.

⁶³ Odgovor je sadržan u Aneksu.

Na osnovu dostavljenih informacija, najviše protesta u 2015. godini održano je u Tuzlanskom kantonu (2.548).

NAJVEĆI IZAZOVI U VEZI SA SLOBODOM OKUPLJANJA U BOSNI I HERCEGOVINI

Najveći izazovi koje su mapirale intervjuirane osobe u vezi sa protestima i ostvarivanjem prava na okupljanje vezani su za procesne aspekte. Intervjuirane osobe navode pitanja nejasnih zakonskih odredbi, nejasnih pravnih postupaka, nedostatak informacija o tome šta se dešava u pritvoru nakon hapšenja/pritvaranja protestanata, te visok potencijal za političku manipulaciju od strane institucija izvršne vlasti općenito.

- Najveći izazov koji su navele intervjuirane osobe u vezi sa zakonskim odredbama je njihova nedovoljna jasnoća, čime se omogućavaju različita tumačenja u praksi⁶⁴. Osim toga, problematična je i praksa usvajanja zakona kojima se ograničava sloboda okupljanja, i to često po hitnoj proceduri⁶⁵⁶⁶.
- Ograničen prostor za okupljanja⁶⁷: izmjene zakona uglavnom se odnose na smanjenje/ograničavanje broja područja na kojima su dozvoljena mirna okupljanja.⁶⁸ Intervjuirane osobe smatraju da se na ovaj način onemogućava slanje političke poruke do koje bi okupljanja mogla dovesti.⁶⁹
- Pored ograničenja i pokušaja ograničavanja mesta za okupljanja propisanih relevantnim zakonima i propisima, problem se širi i na pitanje vlasništva nad javnim prostorom. Ovo razumijevanje javnog prostora vezano je za dva velika izazova: javno/privatno vlasništvo⁷⁰ i zahtjevi za okupljanjem u skladu sa zakonima i propisima o korištenju javnog prostora. Prvi se odnosi na činjenicu da su određeni trgovci u privatnom vlasništvu, što znači da se treba pribaviti dozvola od privatnog poduzetnika za korištenje prostora tokom okupljanja (npr. trg ispred BBI centra, Sarajevo).⁷¹ Drugi izazov se odnosi na činjenicu da u nekim slučajevima organizacije i pojedinci trebaju pribaviti dozvolu za korištenje javnog prostora za okupljanja.
- Pitanje prijavljivanja okupljanja spomenuto je kao izazov zbog dugotrajne procedure, kao i činjenice da se mora otkriti identitet organizatora, a intervjuirane osobe smatraju da to može biti rizično.⁷²
- Komunikacija s policijom: Intervjuirane osobe tvrde da sama ideja da se protesti moraju najaviti ograničava prostor za reagiranje na neke hitne situacije.⁷³ Ne postoje jasni kriteriji za procjenu rizika. Policia ne dostavlja odgovor na prijavu, a organizatori se ne obavještavaju o rizicima unaprijed, niti tokom okupljanja.⁷⁴ Dok neke od intervjuiranih osoba (uglavnom žene) nisu imale problema u komunikaciji s policijom, većina ističe da su policijski službenici uglavnom nadmeni, prijetećeg ponašanja, te da čak i vrijeđaju tokom okupljanja.⁷⁵
- Nedostatak informacija o pritvoru: intervjuirane osobe su navele da u slučajevima kada su protestanti/organizatori uhapšeni ili pritvoreni, javnosti ili rodbini se ne daju nikakve informacije o

⁶⁴ Intervju br. 5, novinar, Mostar, maj 2016.

⁶⁵ Tuzlanski kanton 2015, Zeničko-dobojski kanton je izradio zakon, koji je poslan u hitnu proceduru 26. februara 2016.

⁶⁶ Zakon o izmjenama i dopunama Tuzlanskog kantona, nacrti zakona Srednjobosanskog kantona i Posavskog kantona

⁶⁷ U Mostaru se protesti mogu održavati samo na mjestu bivšeg koncentracionog logora na periferiji grada; Intervju br. 5, novinarka, Mostar, maj 2016.

⁶⁸ Intervju br. 3, 6, 7, 9 i 15.

⁶⁹ Intervju br. 6, aktivista iz organizacije Velika djeca, Tuzla, maj 2016.

⁷⁰ Intervju br. 2, pravnica u organizaciji za prava LGBT populacije, maj 2016.

⁷¹ Intervju br. 11, pravnica koja se bavi međunarodnim ljudskim pravima, Sarajevo, april 2016.

⁷² Intervju br. 3, nezavisna istraživačica, Tuzla, maj 2016.

⁷³ Intervju br. 7, politički azilant, Mostar, maj 2016.

⁷⁴ Intervju br. 2, pravnica u organizaciji za prava LGBT populacije, maj 2016.

⁷⁵ Intervju br. 8, predstavnik organizacije za ljudska prava u Prijedoru, maj 2016.

detaljima 24-satnog pritvora.⁷⁶ Intervjuirana osoba koja je provela 48 sati u pritvoru prijavila je teško zlostavljanje.⁷⁷

- Nedostatak informacija o pravosudnim postupcima: nepoznato je kako je optužnica definirana ili na kom osnovu⁷⁸, i nema pristupa reparativnim mjerama u slučaju kada je organizatoru nanesena šteta. Procedure su složene i nema pristupa informacijama uz opravdanje da je to u skladu sa Zakonom o zaštiti ličnih podataka.⁷⁹
- Politički uticaji: skoro sve intervjuirane osobe su navele političko upitanje u rad pravosuđa i policije kao važnu prepreku u ostvarenju prava na okupljanje. To je povezano sa zloupotrebom položaja,⁸⁰ kao i zloupotrebom poruke nekih okupljanja u političke svrhe.⁸¹

Pravni okvir za javno okupljanje je većina intervjuiranih osoba ocijenila kao donekle restriktivan. Najveći izazovi koji se odnose na pravni okvir su: nije usklađen;⁸² zakon (u RS) je restriktivniji;⁸³ pristup informacijama o procedurama koje se primjenjuju na okupljanja je veoma loš, jer vam "treba čitav jedan radni dan da biste se informirali";⁸⁴ postoje naznake da će se odstupanja u primjeni standarda ljudskih prava u oblasti slobode okupljanja nastaviti i ubuduće;⁸⁵ oduzeto je pravo na spontano okupljanje.⁸⁶

U svom intervjuu, predstavnik Ministarstva unutrašnjih poslova RS potvrđuje da se okupljanja ne mogu održavati u blizini vrtića i škola zbog javne sigurnosti. Javna okupljanja u Banja Luci se održavaju u Parku Mladen Stojanović i Trgu Krajine. "Neprimjeren je da neko održi javni skup političke partije s ciljem da napravi štetu, kao što se dešavalo kada je nezadovoljna masa spaljivala institucije u Tuzli i Sarajevu prije dvije godine." Gojko Vasic

DODATNI IZAZOVI KOJI SE ODNOSE NA UČESNIKE

Još jedna grupa izazova koju su navele intervjuirane osobe odnosi se na "zamor građana".⁸⁷ Prema njihovom mišljenju, građani ne vjeruju u politički uspjeh okupljanja i sumnjuju u njihovu učinkovitost kao političkog alata. Oni smatraju da ne postoji kultura protesta; da ljudi ne poznaju svoja prava i da uglavnom postoji mnogo straha u okruženju. Osim toga, suočeni su sa izazovom da održe kontinuitet u situacijama kada protesti ne donose jasne rezultate.

Spomenuti strah je dvojak:

- strah od nadležnih organa, koji je uglavnom spominjan u kontekstu Banja Luke. To je zbog činjenice da su ljudi u upravnim organima prijavljivali prijetnje da će izgubiti posao ako ne učestvuju/ili ako ih vide da učestvuju u određenim okupljanjima.⁸⁸ Također, taj strah je odraz ponašanja policijskih službenika tokom okupljanja, kada učesnicima nije pružena nikakva sigurnost.

⁷⁶ Intervju br. 11, pravnica koja se bavi međunarodnim ljudskim pravima, Sarajevo, april 2016.

⁷⁷ Intervju br. 7, politički azilant, Mostar, maj 2016.

⁷⁸ Orientacijski intervju sa aktivistom, mart 2016, i intervju br. 13, nezavisna novinarka Sarajevo, april 2016.

⁷⁹ Intervju br. 8, predstavnik organizacije za ljudska prava u Prijedoru, maj 2016.

⁸⁰ "Javni prostor se tretira kao privatno vlasništvo državnih službi[]"; Intervju br. 4, nezavisna istraživačica, Tuzla, maj 2016.

⁸¹ Protesti u februaru 2014. i medijsko spinovanje povezano sa njima; Dan bijelih traka 2013, itd.

⁸² Intervju br. 2 i 12.

⁸³ "Zakon u RS bi trebao biti liberalniji", Intervju br. 2, 4, 7 i 8.

⁸⁴ Intervju br. 3, nezavisna istraživačica, Tuzla, maj 2016.

⁸⁵ Intervju br. 5, novinarka, Mostar, maj 2016.

⁸⁶ Intervju br. 11, pravnica koja se bavi međunarodnim ljudskim pravima, Sarajevo, april 2016.

⁸⁷ Intervju br. 15 i 14.

⁸⁸ Demonstracije i kontra-demonstracije političkih stranaka u Banja Luci, maj 2016. (SNSD i SDS).

- strah od novog sukoba (uglavnom spominjan tokom intervjeta u Sarajevu).⁸⁹ Činjenica da je rat 1992-95. u Bosni i Hercegovini zvanično počeo ubistvom dvije žene tokom mirnog antiratnog okupljanja snažno je ukorijenjen u političkom sjećanju društva. Neke od intervjuiranih osoba navele su da je jedan od najvećih izazova taj što se protesti blisko povezuju sa ovim sukobom.

Taj strah je blisko povezan sa lošim ili politički obojenim medijskim izvještavanjem (propaganda). Zbog visokih nivoa auto-cenzure i političkih uticaja na medije, izvještavanje o protestima je rijetko objektivno. Umjesto toga, mediji se koriste kao alat za zastrašivanje i izazivanje straha. Najočiglednija metoda je ponovno izazivanje osjećaja sukoba u Bosni i Hercegovini (puštanje antiratnih pjesama tokom reportaža ili prikazivanje isključivo nasilnih prizora sa javnih okupljanja), kako je i potvrđeno u intervjuima.⁹⁰

Neke intervjuirane osobe spominju prisustvo "političkih špijuna" tokom okupljanja, čija je uloga da rasture okupljanje i izazovu neprijateljstvo među protestantima, kako bi umanjili popularnost protesta. Nekoliko osoba navodi da je nasilje u 2014. iscenirano korištenjem takvih agenata.⁹¹

⁸⁹ Intervju br. 13, nezavisna novinarka, Sarajevo.

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Intervju br. 7, politički azilant, Mostar, maj 2016.

OSNOVNI NALAZI, DIO II: PITANJA SPECIFIČNA ZA DRŽAVU

Pitanja specifična za državu odabrana su na osnovu nalaza orijentacijskog intervjuja i popratnih intervjuja kao pitanja sa najvećim brojem izazova. Ova pitanja imaju najveći ukupni uticaj na ostvarivanje prava na mirno okupljanje. Tokom pripremne faze, primijećeno je da postoje dva najvažnija specifična pitanja kad govorimo o pravu na mirno okupljanje u Bosni i Hercegovini: zakonske i druge upravne procedure izvršnih organa vlasti (policija i pravosudni organi) i politizacija (u smislu političkih stranaka i nacionalne podjele) javnih okupljanja koju vrše političari putem medija i javnog diskursa (javno sramoćenje).

RAD POLICIJE

Na pitanje o najvećim izazovima u vezi sa radom policije, svi intervjuirani učesnici protesta naveli su kako smatraju da policija ne osigurava okupljanja, nego se ponaša "poput redara."⁹² Izazovi uključuju: zastrašivanje,⁹³ neprijateljski stav (negativni komentari tokom okupljanja, vrijeđanje),⁹⁴ nekonsultiranje sa organizatorima u procjeni sigurnosnih rizika, negativan prijem prilikom podnošenja pritužbi,⁹⁵ nedostatak osjećaja odgovornosti,⁹⁶ nedostatak osjećaja da oni rade u službi građana,⁹⁷ pogrešno i neblagovremeno evidentiranje događaja,⁹⁸ nedostatak koordinacije,⁹⁹ nestručnost i neproporcionalna upotreba sile (brutalnost),¹⁰⁰ percepcija da je policija ili nezainteresirana ili ima pretjerano zaštitnički stav.¹⁰¹ Upotreba sile je istaknuta kao izazov u nekoliko intervjuja, a intervjuirane osobe uglavnom govore o neproporcionalnoj upotrebi sile tokom protesta u februaru 2014.

Nekoliko intervjuiranih osoba se složilo¹⁰² da je jedan od najvećih izazova u prisustvu policije tokom mirnih okupljanja njihov nepredvidiv odgovor na različite situacije. To je vezano za zapažanje da ponekad događaje ne osigurava dovoljan broj policajaca,¹⁰³ dok ih ponekad ima previše.¹⁰⁴

⁹² Intervju br. 9, predstavnica organizacije civilnog društva iz Banja Luke.

⁹³ Intervju br. 5 i 7.

⁹⁴ Intervju br. 8, predstavnik organizacije za ljudska prava u Prijedoru, maj 2016.

⁹⁵ Intervju br. 2, pravna službenica u organizaciji za prava LGBT populacije.

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Intervju br. 5, novinarka, Mostar, maj 2016.

⁹⁸ Intervju br. 4, aktivistkinja u Sarajevu i Tuzli, maj 2016.

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ Intervju br. 6 i 7.

¹⁰¹ Intervju br. 2, 9 i 10.

¹⁰² Intervju br. 11 i 9.

¹⁰³ Promatrači okupljanja povodom Dana bijelih traka 31. maja 2016. navode da se u Prijedoru okupilo hiljadu učesnika. Osam policajaca u uniformi i dva pripadnika specijalne jedinice osiguravali su okupljanje. Kada je lokalni aktivist uzeo riječ, čuo je prijetnje po život, poput "mi [lokalni huligani] znamo gdje živiš." Policija nije reagirala na to, niti je evidentirala pokušaj provale u prostorije organizacije nakon okupljanja. Umjesto toga, aktivisti su naveli da su se policajci žalili kako zbog njih moraju raditi cijeli dan. Tek kasnije se reagiralo na prijetnje, nakon što su podnešene žalbe, a provala u prostorije je i dalje neprocesuirana.

¹⁰⁴ Slučaj "Šetnje za ljudska prava" u Sarajevu, kada je omjer policije i učesnika bio tri naprema jedan jer je zastava duginih boja bila tu tokom marša. Intervju br. 2, pravna službenica u organizaciji za prava LGBT populacije

[<http://www.slobodnaevropa.org/a/sarajevo-protestna-setnja-dan-ljudskih-prava/25195731.html>],

i slučaj marša za 8. mart 2012. u Banja Luci, kada je 50 policajaca osiguravalo 11 aktivista - Intervju br. 9, predstavnica organizacije civilnog društva iz Banja Luke, maj 2016.

KOMUNIKACIJA S POLICIJOM

Većina intervjuiranih osoba izjavila je da postoji komunikacija između policije i organizatora; jedna je rekla da ne zna,¹⁰⁵ a jedna da ne postoji.¹⁰⁶ Učesnici protesta (12 od 16) su se složili da do komunikacije dolazi uglavnom tokom prijavljivanja okupljanja. Dok dva predstavnika ministarstava unutrašnjih poslova u Banja Luci i Sarajevu vjeruju da je komunikacija dobra,¹⁰⁷ troje učesnika protesta je izjavilo da je komunikacija "pasivno agresivna",¹⁰⁸ podbadajuća (agresivna) ili ograničavajuća u smislu ograničavanja prostora i maršute okupljanja.¹⁰⁹ To predstavlja problem kada se naknadno podignu optužbe protiv organizatora ili kada protestima prisustvuje nasilni pojedinac. Zaštitnici ljudskih prava LGBT populacije izjavili su da postoji komunikacija nakon prijavljivanja okupljanja, i da je fokusirana na sigurnosnu procjenu. Međutim, nakon napada na festival Merlinka 2014. godine,¹¹⁰ komunikacija se vrtila oko zahtjeva policije prema organizatorima da plate troškove angažiranja dodatne hitne zaštite.¹¹¹

POLICIJSKO OGRANIČAVANJE OKUPLJANJA

Prema mišljenju intervjuiranih osoba, policijsko ograničavanje okupljanja varira. Većina je navela da policija umanjuje ostvarivanje prava na okupljanje ograničavanjem prostora i maršute okupljanja.¹¹² Druga ograničenja se odnose na činjenicu da su rokovi za prijavu okupljanja previše rastegnuti (2-7 dana unaprijed) i često se mijenjaju,¹¹³ što može dovesti do zabrane protesta,¹¹⁴ imajući u vidu da policija ima ovlasti da zabrani okupljanje koje se ne prijavi u zakonskom roku.¹¹⁵ Jedna intervjuirana osoba je navela da policija ne posjeduje kapacitete ili znanje da kontrolira rulju, i da nasilje lako može eskalirati ako su na okupljanima prisutni provokatori.¹¹⁶ Drugi učesnici su istaknuli da prisustvo policije može uticati na protestante, tako što će stvoriti osjećaj prijetnje, a ne sigurnosti.¹¹⁷

SIGURNOST TOKOM OKUPLJANJA

Što se tiče pitanja da li postoji razlika u postupanju sa različitim okupljanjima, jedan policijski komesar je istaknuo razliku između mirnih i tzv. huliganskih okupljanja.¹¹⁸ Međutim, ostale intervjuirane osobe su naglasile da postoji razlika u osiguravanju i postupanju sa vjerskim/nacionalnim događanjima, kao što je "Plivanje za Krst časni" i drugim (građanskim) okupljanjima poput Dana bijelih traka.

„Ne znam koliko je policija upoznata sa terminima javno okupljanje i koliko oni to razlikuju od terorizma.

Kapaciteti imaju. Postoje vježbe, gdje se policija trenira šta u slučaju nasilnih protesta. Kod nas je sve pod prefiksom nasilno, kao da ne postoje mirni protesti.“

Predstavnica organizacije iz Banja Luke u intervjuu iz maja 2016.

¹⁰⁵ Intervju br. 11, pravnica koja se bavi međunarodnim ljudskim pravima, Sarajevo, april 2016.

¹⁰⁶ Intervju br. 15, nezaposleni aktivist iz Tuzle, maj 2016.

¹⁰⁷ Intervju br. 1 i 16.

¹⁰⁸ Intervju br. 9, predstavnica organizacije civilnog društva iz Banja Luke, maj 2016.

¹⁰⁹ Intervju br. 5 i 6.

¹¹⁰ Bosnia and Herzegovina "Attack on LGBT Activists"; Human Rights Watch; February 4th

2014 [<https://www.hrw.org/news/2014/02/04/bosnia-and-herzegovina-attack-lgbt-activists>], and "Hate Attack against Queer Festival in Sarajevo Left Three People Injured"; Civil Rights Defenders; February 4th 2014

[<https://www.civilrightsdefenders.org/news/hate-attacks-against-queer-film-festival-in-sarajevo-left-three-persons-injured/>].

¹¹¹ Vozila hitne pomoći, privatne zaštitarske agencije – Intervju br. 2.

¹¹² Intervju br. 15, 10, 8, 7, 6, 5, 4, 3 i 2.

¹¹³ Intervju br. 1 i 7.

¹¹⁴ Intervju br. 12, bivši borac iz Tuzle, maj 2016.

¹¹⁵ Vidi u gornjem tekstu, zakonski.

¹¹⁶ Intervju br. 11, pravnica koja se bavi međunarodnim ljudskim pravima, Sarajevo, april 2016.

¹¹⁷ Intervju br. 13, nezavisna novinarka, Sarajevo, april 2016.

¹¹⁸ Intervju br. 1, načelnik policije u Banja Luci, maj 2016.

Ova druga (građanska) vrsta privlači mnogo manje interesa policije od prve (vjerska/nacionalna), imajući u vidu da i policijski učestvuju u takvim vjerskim/nacionalnim okupljanjima. Pored toga, pravila za ove dvije vrste okupljanja nisu ista, imajući u vidu odluku da se za Dan bijelih traka može koristiti samo ograničen prostor¹¹⁹ (odluke o ograničavanju prostora najčešće se donose zbog sigurnosnih razloga), dok slična ograničenja nisu uvođena za događaje kao što je "Plivanje za Krst časni".

Opremu koju koristi policija i koja se spominje u intervjuima uglavnom čine zaštitne ograde. Intervjuirane osobe su spomenule i upotrebu palice¹²⁰ i suzavca.¹²¹ U Tuzli je prijavljeno korištenje gumenih metaka.¹²² Intervjuirane osobe se ne slažu oko posljedica: neke vjeruju da je upotreba takve opreme jedan od razloga za mali broj (masovnih) okupljanja, dok druge smatraju da to nema nikakvog uticaja. Intervjuirane osobe su navele da je policija ponekad znala neprimjerenog reagirati na uvrede, ali da je bilo i slučajeva gdje su pozitivnije reagirali i primjenjivali umirujuće tehnike kao odgovor na verbalne delikte. Sve intervjuirane osobe su navele da su okupljanja snimana video kamerom. Većina to smatra problematičnim i zastrašujućim.

Na pitanje "Da li su snajperisti osiguravali prošlogodišnje radničke proteste", policijski komesar iz Banja Luke je u intervjuu iz maja 2016. odgovorio:

"Da, visinske tačke moraju da budu pokrivene.[...] O tome špekulišu samo oni koji se ne razumiju u pitanja održavanja bezbjednosti."

POLICIJSKO NASILJE

Upotreba sile protiv protestanata prijavljena je tokom protesta u februaru 2014. u Tuzli, Sarajevu i Mostaru.¹²³ Do nasilja je došlo tokom pritvora protestanata u trajanju od 24/32 sata. Postoji medicinska evidencija za dvije osobe koje su pritvorene tokom protesta u Sarajevu 2014. godine, koja govori o znacima premlaćivanja, kao i fotografija aktivista koji je pritvoren tokom mirnog okupljanja u Sarajevu 2013. godine (protesti zbog JMBG).¹²⁴ Jedan od protestanata je prijavio policijsko nasilje tokom protesta u Tuzli, kada je policija izolirala jednog maloljetnika u autobusu i teško ga pretukla, sprječavajući hitnu pomoć da priđe izoliranom vozilu.¹²⁵ U intervjuima sa aktivistima iz Tuzle potvrđena je upotreba nasilja nad protestantima¹²⁶ i starijim osobama, progon protestanata i demoliranje tržnog centra, između ostalog i od strane policije.¹²⁷ Prijavljeni su i da je policija primjenjivala nasilje i tokom

Najozbiljniji slučaj nasilja tokom istraživanja zabilježen je nad formalnim organizatorom protesta u Tuzli. Organizator tvrdi da je policija u Tuzli upotrijebila nasilje nad njim prije i tokom pritvora, i da su tvrdili da će ga "zaklati" državnom zastavom. U pritvoru su ga držali 32 sata bez medicinske pomoći, hrane i vode. Nakon puštanja, tvrdi da je stavljen na spisak kao potencijalni terorista.

¹¹⁹ Intervju br. 8, predstavnik organizacije za ljudska prava u Prijedoru, maj 2016.

¹²⁰ Intervju br. 3, 5 i 6.

¹²¹ Intervju br. 12 i 14.

¹²² Intervju br. 4, 7 i 12.

¹²³ Bosnia and Herzegovina: Investigate Police Violence Against Protesters. Human Rights Watch; February 21st 2014 <https://www.hrw.org/news/2014/02/21/bosnia-and-herzegovina-investigate-police-violence-against-protesters>; Intervju br. 18 i 19 – očigledno policijsko nasilje tokom mirnih protesta u Mostaru.

¹²⁴ Arhiva CRD-a.

¹²⁵ Intervju br. 7, politički azilant, maj 2016.

¹²⁶ <http://tuzlanski.ba/izdvojeno/nusret-hodi-rtva-policjske-brutalnosti-tokom-protest-a-pretukli-su-me-i-krvavog-zaključali-u-autobus/>

¹²⁷ Intervju br. 7, 14 i 15 i "Sijah: Držati parlamentarce kao taoce nije neki grijeh" Klix.ba; 7. juna 2013; dostupno na <http://www.klix.ba/vijesti/bih/sijah-drzati-parlamentarce-kao-taoce-nije-neki-grijeh/130607130>

rasturanja protesta zbog JMBG 2013. godine Tu se radilo o upotrebi sile protiv miroljubivih protestanata, nakon što je većina učesnika otišla svojim kućama.¹²⁸

Predstavnik jedne organizacije iz Sarajeva rekao je tokom intervjeta da je oko 200 osoba ostalo tamo tokom noći. Oko 2 sata ujutro, policajci su im prilično nervozno rekli da trebaju ići kući. On je uhapšen kada je stao na trotoar i odbio da ide. Policajci su ga odveli do auta, udarivši njegovom glavom od ivice auta dok su ga gurali u auto (što je izazvalo malu kontuziju). Kasnije, tokom ispitivanja, navodno su ga nekoliko puta ošamarili bez razloga. Kad je pušten iz pritvora, podnio je prijavu protiv tih policajaca. Stanica je utvrdila da nisu krivi i podigli su tužbu protiv njega zbog vrijeđanja policajaca.

JAVNO SRAMOĆENJE

Jedan od najvećih problema u ostvarivanju prava na mirno okupljanje je javni diskurs kojim se stigmatiziraju okupljanja i protestanti. U tom kontekstu, javni diskurs obuhvata medije, ali i život u zajednici. Kreće se od javnog sramoćenja, otkrivanja "dežurnih sumnjivaca", do stvaranja atmosfere straha, pritiska, zastrašivanja i prijetnji, ali i preuzimanja zasluga i političke poruke određenih okupljanja. Problem medijskog izvještavanja opisan je kao oblik pristranosti: "Mediji se pozicioniraju prema poruci koju prenose određena okupljanja, a ne brane pravo kao takvo."¹²⁹ Ovo pitanje dobija drugačiji oblik, imajući u vidu da je većina medija u BiH povezana sa nekom političkom strankom¹³⁰ i da političke stranke pokušavaju preuzeti zasluge za organiziranje masovnih protesta.¹³¹ Neke političke stranke pokušavaju iskoristiti građansku pobunu u korist svojih predizbornih kampanja, stavljajući svoje prisustvo na događaju u direktnu vezu sa njegovim organiziranjem.¹³² Uloga medija i političkih stranaka ide tako daleko da stigmatiziraju protestante i organizatore protesta i osmišljavaju kampanje za sramoćenje uključenih organizacija civilnog društva.¹³³ Osim toga, politički orientirani mediji stvaraju pritiske putem izvještavanja kojim se evociraju sukob i nasilje.

Sve ovo utiče na opću percepciju o okupljanjima (i mirnim i ostalim) kao prijetnji miru i stabilnosti države.¹³⁴ Okupljanja postaju rezervirana isključivo za političke stranke i uglavnom se posmatraju u kontekstu međunarodnih odnosa. Na ovaj način, protestanti su izloženi pritisku i neprijateljstvu, ne samo od strane institucija i medija, nego ih se sramoti i u društvu i privatnom životu.¹³⁵

Sve ovo se koristi za napadanje protestanata na osnovu stigme koja se vrti oko određenih osoba (koje se bave istraživanjima, novinarstvom, ljudskim pravima, političkim aktivizmom i slično). Javno postupanje prema okupljanjima nije postavljeno u okviru slobode okupljanja, nego se zasniva na zloupotrebi Zakona o javnom redu, što dovodi do optuživanja i kažnjavanja osoba koje učestvuju u mirnim okupljanjima.¹³⁶ Tužbe koje su podnesene nakon protesta u februaru 2014. godine zbog kršenja javnog reda pokazuju da takva restriktivna

¹²⁸ Intervju br. 20, predstavnica OCD iz Sarajeva, juni 2016.

¹²⁹ Intervju br. 8, predstavnik udruženja za mlade u Prijedoru, maj 2016.

¹³⁰ BH mediji na udaru vlasti; Al-Jazeera 25. juli 2013; dostupno na <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/bh-mediji-na-udaru-bahate-vlasti>; Mediji razapeti između vlasti i latentne javnosti, kameleon.ba maj 2016, dostupno na <http://radiokameleon.ba/2016/05/mediji-bih-razapeti-izmedu-vlasti-latentne-javnosti-foto/>

¹³¹ Februar 2014, kampanja SBB-a u Dnevnom avazu, http://www.slobodna-bosna.ba/vijest/23007/radнички_или_странични_протести_медију_огорченим_радничима_сулјагић_пударич_ajanovic_video.html

¹³² Politička stranka "Naša stranka" je javno tvrdila da je učestvovala u organiziranju protestnog marša (Dan bijelih traka) u Prijedoru 2013; Intervju br. 8, predstavnik udruženja za mlade u Prijedoru, maj 2016.

¹³³ Slučaj Prijedor: 2013. godine, načelnik i mediji u ovom entitetu stigmatizirali su Dan bijelih traka, komemoraciju za žrtve etničkog čišćenja, opisujući je kao "paradu pedera".

¹³⁴ "Kome treba građanski rat u Sarajevu?" Bošnjaci.net; januar 2015. <http://www.bosnjaci.net/prilog.php?pid=54769>

¹³⁵ Prljave kampanje protiv protestanata: intervju br. 7 i 12.

¹³⁶ Intervju br. 12, nezavisni novinar iz Sarajeva, april 2016.

vizija i represivna praksa predstavljaju značajan problem u BiH.¹³⁷ S obzirom da su ovo bili najveći protesti u proteklih 20 godina, reakcija na njih i političko manipuliranje medijskim diskursom mogu se posmatrati kao najreprezentativnije reakcije na čitavoj teritoriji BiH.

U mom slučaju, suđenje je bilo farsa. Kad sam upitao, „Zašto me, ako ste već znali da kršim zakon, svojim prisustvom na protestima, niste upozorili? Nijednom mi niste prišli, niti ste me legitimisali, prema tome – otkuda vam moje ime?“ odgovorio sa „Poznat si mi sa JMBG protesta, znam da si iz Prijedora, i da se prezivaš Hodžić.“

Korištenje društvenih mreža za napadanje organizatora i učesnika u okupljanjima prijavljeno je u Sarajevu i Tuzli, prema podacima Human Rights Watch-a. Najilustrativniji je slučaj 15-godišnjaka koji je postavio selfi na Facebook. Policajci su pratili njegovu fotografiju i došli su ga uhapsiti tokom noći. Dječak je proveo 50 sati u pritvoru bez kontakta sa roditeljima. Prijavio je i manje batine.¹³⁸ Osim toga, arhiva slučajeva vezanih za proteste u Sarajevu 2014. godine organizacije Civil Rights Defenders pokazuje da je policija ispitivala uhapšene o njihovim aktivnostima na Facebooku vezanim za proteste.

¹³⁷ Aktivist Emir Hodžić je optužen pet mjeseci nakon protesta zbog kršenja javnog reda učešćem u protestu. Do kršenja je navodno došlo na dan kada je ovaj aktivist bio izvan države.

¹³⁸ Bosnia and Herzegovina: Investigate Police Violence Against Protesters. Human Rights Watch; February 21st 2014 <https://www.hrw.org/news/2014/02/21/bosnia-and-herzegovina-investigate-police-violence-against-protesters>

PREPORUKE

U procjeni zakonskih odredbi o okupljanjima u Bosni i Hercegovini, najvažnije zapažanje odnosi se na tendenciju umanjivanja prava na slobodu okupljanja kroz usvajanje još restiktivnijih zakona. Ove odredbe se predlažu na kantonalnom (entitetski ili nivo distrikta) nivou, uglavnom u hitnoj proceduri u formi nacrtu novih zakona (nacrt zakona u Zeničko-dobojskom kantonu) ili izmjena i dopuna zakona (Tuzlanski kanton). Međutim, ograničenja prostora/vremena okupljanja najčešće se propisuju na općinskom/nivou grada, kroz različite akte ili odluke (Banja Luka, Mostar itd.). U slučaju Mostara, gdje su okupljanja dozvoljena izvan grada, kako se može zaključiti iz intervjeta, ovaj akt nije dostupan javnosti. Ograničenja se kreću od zabrane spontanih okupljanja (Zapadna Hercegovina, Tuzla) do visokog nivoa odgovornosti organizatora i redara i neproporcionalnih novčanih kazni.

Ključne institucije za provedbu ovog prava koje su identificirane tokom istraživanja su: Ministarstvo unutrašnjih poslova/policija, kantonalne/entitetske vlade i vlada Distrikta, gradske i/ili općinske vlasti i Institucija ombudsmena.

Što se tiče provedbe standarda slobode okupljanja, tokom intervjeta, posmatranja okupljanja i iz medijskog informiranja o okupljanjima otkriveno je nekoliko izazova. Ti izazovi se kreću od ponašanja policije tokom okupljanja do političkog uticaja na javni diskurs o okupljanjima. Što se tiče policijskog rada, najveći izazovi su: nepredvidive reakcije/osiguravanje okupljanja, nesrazmerna komunikacija, nepostojanje proporcionalnog djelovanja pri osiguravanju okupljanja, nepoznavanje pristupa osiguravanju kojim se poštuju ljudska prava, kasna naplata kazni bez dokaza, nasilje tokom pritvaranja protestanata, nedostatak informacija o internim procedurama kojima se regulira rad policije i drugo. Utvrđene su sljedeće preporuke za rješavanje osnovnih pitanja i unapređenje provedbe prava na slobodu okupljanja. Preporuke su zasnovane na međunarodnim standardima, odnosno članu 11. ECHR, Preporukama OSCE/ODIHR-a i Venecijanske komisije i preporukama Specijalnog izvjestitelja UN o slobodi okupljanja.

PREPORUKE KOJE SE ODNOSE NA ZAKONODAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR

- Potrebno je usvojiti sveobuhvatan pravni okvir na državnom nivou kojim se regulira sloboda okupljanja (ili bar na entitetskom/nivou distrikta). Ovim zakonom bi se trebali utvrditi standardi koji su komplementarni Ustavu i standardima međunarodnih ljudskih prava, i delegirati oblasti relevantnom entitetu/distriktu i/ili kantonima, gradovima i općinama. Alternativno, važeći zakoni bi se trebali uskladiti i izmijeniti kako bi bili u skladu sa međunarodnim standardima i Ustavom BiH.
- Usvajanje zakona o ovom pravu ne bi se trebalo razmatrati u okviru hitne procedure bez adekvatnog obrazloženja i konsultacija s javnošću.
- Državni i drugi nadležni organi ne bi trebali dodatno ograničavati ovo pravo, nego omogućavati njegovu primjenu; relevantni zakoni trebaju uključivati principe zakonitosti, proporcionalnosti i neophodnosti i eksplicitno propisivati da će se sva moguća neslaganja između zakona ili dvosmislenih odredbi tumačiti u korist prava na slobodu okupljanja.
- Spontana okupljanja se trebaju priznati u svim primjenjivim zakonima o slobodi okupljanja u BiH. Postupanje u slučaju spontanih okupljanja treba se definirati u skladu sa navedenim standardima.
- Prostor i vrijeme održavanja okupljanja ne bi se trebali ograničavati na način koji nije u skladu sa preporukama o "vremenu, mjestu i načinu".

- Odgovornost organizatora i učesnika, kao i uloga redara trebaju se ponovo procijeniti i ublažiti u skladu sa međunarodnim standardima. Redari bi trebali pohađati obuke kako bi naučili koristiti alate koji su neophodni za njihovu ulogu.
- Relevantni zakoni i propisi o slobodi okupljanja trebaju biti dostupni javnosti.

PREPORUKE ZA INSTITUCIJE

- Potrebno je ojačati i osnažiti ulogu Institucije ombudsmena u pogledu slobode okupljanja; potrebno je osnažiti ombudsmene kako bi mogli pratiti javna okupljanja i posredovati između organa za izvršenje zakona i organizatora okupljanja. Ovu Instituciju je potrebno uključiti u izradu Standardnih operativnih protokola za policijsko osiguravanje okupljanja.
- Potrebno je ojačati mehanizme interne kontrole u policiji. Potrebno je formirati vanjsko i objektivno tijelo za monitoring.
- Policia na svim nivoima treba proći obuke u primjeni metoda za smirivanje okupljanja uz poštivanje ljudskih prava. Korištenje vatre nog oružja za osiguravanje mirnih okupljanja u svakom trenutku treba biti opravdano u skladu sa međunarodnim standardima, a protestanti i javnost trebaju biti obaviješteni o tome.
- Potrebno je povećati komunikaciju sa policijom o upravljanju rizikom tokom okupljanja.
- Sigurnosne procedure koje provodi policia uvek se trebaju provoditi u skladu sa principima proporcionalnosti, bez izuzetaka.
- Ministarstvo unutrašnjih poslova treba povećati pristup informacijama o policijskim procedurama tokom javnih okupljanja.

METODOLOŠKI ANEKS

Ovo prekogranično pilot istraživanje provedeno je u pet država Zapadnog Balkana: Makedoniji, Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj, Crnoj Gori i Srbiji. Osnovni ciljevi istraživanja su bili da se procijeni nivo usklađenosti domaćeg zakonodavstva o slobodi okupljanja sa relevantnim međunarodnim standardima, da se mapiraju institucije odgovorne za provedbu prava na slobodu okupljanja i utvrde najveći izazovi u efektivnom ostvarivanju ovog prava. Istraživačka metodologija zasniva se na kvalitativnim metodama i instrumentima koje su koristili svi istraživački timovi. Studija je provedena u tri faze.

U prvoj fazi, sve države su provele *desktop* istraživanje, što je obuhvatalo pregled i analizu okupljanja. Konsultirano je domaće zakonodavstvo, međunarodni sporazumi i nacionalni izvještaji prema međunarodnim tijelima, te izvještaji relevantnih organizacija, kako bi se analizirao pravni okvir za slobodu okupljanja i njegova usklađenost sa međunarodnim standardima. Ovi podaci su također korišteni u procjeni opće primjene zakonodavstva koje se odnosi na pravo na slobodu okupljanja i najvećih izazova na koje građani nailaze pri ostvarivanju ovog prava u praksi. U ovoj fazi, istraživački timovi su napravili i pregled okupljanja organiziranih 2014. i 2015. godine, kroz analizu medijskih izvještaja o javnim okupljanjima i zahtjeva za slobodnim pristupom informacijama. Cilj je bio da se utvrde najčešći problemi u provedbi zakona, te da se utvrde i dodatno razmotre specifična pitanja (najmanje dva u svakoj državi) koja imaju najznačajniji uticaj na slobodu okupljanja u praksi.

Druga faza istraživanja obuhvatala je tri koraka. Prvo, obavljeni su istraživački intervjuji sa predstavnicima i predstavnicama civilnog društva, kako bi se povećalo razumijevanje i obim najvažnijih problema u oblasti slobode okupljanja i njihovih pojedinosti, te dodatno istražili utvrđeni prekogranični problemi. Drugi korak je uključivao izradu upitnika za polu-strukturirane intervjuje, koji je bio zasnovan na zaključcima istraživačkih intervjuja i *desktop* istraživanja. Dio upitnika koji su koristile sve države obuhvatao je pitanja o najvećim izazovima, pravnom okviru i institucionalnom ustroju i kapacitetu za omogućavanje primjene prava na slobodu okupljanja, dok se drugi dio upitnika bavio pitanjima specifičnim za svaku državu. U slučajevima gdje su se specifični problemi preklapali u nekoliko država, istraživački timovi su koristili ista pitanja. Posljednji korak je uključivao primjenu upitnika u svim državama putem intervjuja sa relevantnim akterima kao što su osobe koje organiziraju, vode i učestvuju u okupljanjima, koje su u članstvu organizacija civilnog društva koje prate okupljanja, mediji, predstavnici i predstavnice općina, agencije za izvršenje zakona i osobe koje su procesuirane (u okviru prekršajnog ili krivičnog postupka) zbog učešća u okupljanjima.

Pored toga, u državama u kojima su organizirana javna okupljanja tokom ovog istraživanja, istraživački timovi su posmatrali okupljanja. Na taj način, istraživači su prikupili podatke iz prve ruke o praktičnoj primjeni zakonodavstva i izazovima na koje nailaze organizatori i učesnici pri ostvarivanju prava na slobodu okupljanja.

U trećoj i posljednjoj fazi, u svim državama u kojima je provedeno istraživanje izvršena je provjera valjanosti nalaza. Istraživački timovi su održali sastanke sa relevantnim akterima radi provjere valjanosti nalaza, na kojima su predstavili najvažnije nalaze i zaključke, razgovarali o njihovom značaju i konsultirali se o preporukama za unapređenje zakona o pravu na slobodu okupljanja i njegove praktične primjene.

DESKTOP ISTRAŽIVANJE

Desktop istraživanje je organizirano u dvije faze. U prvoj fazi, prikupili smo relevantne dokumente, poput domaćeg zakonodavstva, uključujući zakone i podzakonske akte o slobodi okupljanja i sudske odluke koje se odnose na ostvarivanje ovog prava. Nakon prikupljanja materijala, napravili smo komparativnu analizu

domaćih pravnih okvira u pogledu njihovih sličnosti i razlika, te poređenje sa međunarodnim standardima. Provedena je i analiza izvještaja relevantnih državnih organa, domaćih i međunarodnih organizacija, te EU. U procjeni domaćeg zakonodavstva i sudske prakse, gdje je to primjерено, uzeta je u obzir i relevantna međunarodna sudska praksa.

U drugoj fazi *desktop* istraživanja, napravili smo pregled okupljanja organiziranih u protekle dvije godine (2014. i 2015). Cilj ovog pregleda je bio da se identificiraju najčešće vrste okupljanja i njihove opće karakteristike u pogledu organizacije, veličine, lokacije i dobrih praksi ili kršenja do kojih je možda došlo itd. Za ovu svrhu, proveli smo analizu sadržaja medija i novinarskih izvještaja, službenih izjava učesnika i odluka nadležnih organa. Okupljanja koja su obuhvaćena pregledom i dodatno analizirana odabrana su na osnovu tri osnovna kriterija. Prvi kriterij je bila medijska pažnja koju je okupljanje privuklo, koji smo definirali tako da su o protestu izvještavala najmanje tri velika medija. Ovaj kriterij je obrazložen time da dovoljna medijska pokrivenost protestima daje značaj i doprinosi javnom diskursu. Drugi kriterij je bio broj uloženih žalbi organizatora i učesnika u okupljanjima, bilo javno ili prema institucijama i organizacijama koje rade na zaštiti ljudskih prava. Treći kriterij je bio kapacitet za mobiliziranje. Ovaj pregled nam je omogućio da utvrđimo najčešće probleme u vezi sa slobodom okupljanja i identificiramo okupljanja sa specifičnim osobinama i problemima koji izazivaju zabrinutost.

IZRADA UPITNIKA

Nakon pregleda literature, *desktop* istraživanja i istraživačkih intervjeta sa monitorima okupljanja i organizatorima protesta, izrađen je upitnik. Upitnik je korišten za provedbu formalnih intervjeta, a sadržavao je 36 uglavnom otvorenih pitanja, koja su bila podijeljena na četiri osnovna dijela. Prvi dio je sadržavao opća pitanja o najvećim izazovima u pogledu slobode okupljanja, procjenu pravnog okvira i njegove primjene, te institucije od značaja za slobodu okupljanja i njihove kapacitete. Drugi dio je posvećen prvom specifičnom pitanju - policijskom radu. On je identificiran kao specifično pitanje u četiri države, a istraživači su koristili ista pitanja. Ispitivana je uloga i kapaciteti policije u vezi sa slobodom okupljanja, zakonodavstvo kojim je regulirano policijsko osiguravanje okupljanja, način policijskog djelovanja tokom javnih okupljanja i odgovornost policije. Treći dio je uključivao pitanja o pravosudnim procedurama i javnom diskursu o okupljanjima, kao drugom specifičnom pitanju koje je relevantno za Bosnu i Hercegovinu. Pitanja o pravosuđu uglavnom su se odnosila na ponašanje službenika i korištenje dokaza. Pitanja o javnom diskursu fokusirala su se na način na koji ljudi posmatraju okupljanja, kako ih mediji prikazuju i kako medijsko izvještavanje utiče na javnu percepciju o okupljanjima. Pored toga, upitnik je sadržavao i mali dio sa sociodemografskim pitanjima.

INTERVJUI

U drugoj fazi istraživanja, proveli smo polu-strukturirane formalne intervjuje radi prikupljanja kvalitativnih podataka. Intervjui su prosječno trajali 50-60 minuta, a uradila su ih tri istraživača. Intervjui su snimani, transkribirani i kodirani, a analizirani podaci su korišteni za izradu nalaza i preporuka.

Urađen je ukupno dvadeset jedan intervju. Intervjurano je deset žena i 11 muškaraca. Relevantnost uzorka je određena na osnovu obrazovanja, profesionalne sklonosti i iskustava u ostvarivanju prava na slobodu okupljanja, te geografske lokacije intervjurane osobe. Ostvarena je geografska rasprostranjenost, imajući u vidu složenu državnu strukturu i različite probleme sa kojima se protestanti suočavaju. Konkretnije, intervjurali smo: sedam osoba iz civilnog društva koje su organizirale proteste, uključujući dvije koje su krivično ili na drugi način gonjene zbog protesta i koje su boravile u pritvoru; dvije pravne stručnjakinje - jednu

za međunarodno zakonodavstvo o ljudskim pravima i jednu iz organizacija civilnog društva koji radi na zaštitu ljudskih prava; troje predstavnika ministarstava unutrašnjih poslova/policije; nezavisnu istraživačicu koja je pratila okupljanja; troje predstavnika medija: jednu nezavisnu novinarku, te jednu novinarku i urednika medija/novinara koji redovno izvještava o protestima; jednu nastavnicu koji predstavlja sindikate i pet osoba koje redovno učestvuju u protestima.

POSMATRANJA

Da bi se prikupili podaci iz prve ruke o organiziranju, održavanju, mogućim ograničenjima i izazovima u javnim okupljanjima, provedena su strukturirana posmatranja okupljanja. Dvoje istraživača je izvršilo ukupno dva posmatranja u periodu april – maj 2016. Posmatranja su izvršena u Banja Luci i Prijedoru, a posmatrani su protesti političke opozicije u RS i kontra-protesti vladajuće stranke, te protestni marš komemoracije žrtvama ratnih zločina koji su počinjeni u Prijedoru u periodu 1992-95. Istraživači su bilježili informacije tokom posmatranja u posebnom obrascu koji je uključivao pitanja o: pravnom statusu okupljanja i mogućim zakonskim ograničenjima okupljanja; organizatoru, učesnicima, svrsi, lokaciji/maršruti, vizuelnim i audio prikazima, te stavu prema policiji. Pored toga, pitanja u obrascu koji je korišten za posmatranje odnosila su se na policijsko osiguravanje okupljanja, uključujući: vrstu i broj jedinica, mjesto i veličinu, odjeću i opremu, interakciju sa učesnicima, vrstu radnji koje je poduzimala policija i rezultate tih radnji.

PROVJERA VALJANOSTI NALAZA

Provjera valjanosti nalaza organizirana je nakon prikupljanja i analize podataka, te su izrađeni preliminarni nalazi. Sastanci radi provjere valjanost nalaza korišteni su kako bi se iznijeli prijedlozi i preporuke za unapređenje različitih aspekata slobode okupljanja koji su uključeni u izvještaj. Dvoje učesnika u istraživanju je dobilo preliminarni izvještaj - organizator protesta i pravni stručnjak iz civilnog društva. Također, nalazi izvještaja su dostavljeni i jednom pravnom ekspertu koji posjeduje iskustvo u ovoj oblasti, te jednom istraživaču iz IGO, koji nisu intervjuirani tokom istraživanja.
