

PRIRUČNIK O  
POSTUPANJU  
POLICIJSKIH  
TIJELA PRILIKOM  
OSIGURAVANJA  
MIRNIH  
OKUPLJANJA I  
PROTESTA

**Sarajevo, 2020.**

**Edicija Ljudska prava Sarajevskog otvorenog centra**  
**Broj publikacije: 75**

**Naslov:** Priručnik o postupanju policijskih tijela prilikom osiguravanja mirnih okupljanja i protesta

**Autorica:** Amila Kurtović

**Lektura:** Klaudija Mlakić Vuković

**Prelom i dizajn:** Nađa Čengić

**Izdavač:** Sarajevski otvoreni centar, [www.soc.ba](http://www.soc.ba)

**Za izdavača:** Emina Bošnjak

© Sarajevski otvoreni centar, [www.soc.ba](http://www.soc.ba)

Nekomercijalno umnožavanje, fotokopiranje ili bilo koji drugi oblik reprodukcije cijele publikacije ili njenih dijelova poželjno je, uz obavezno prethodno pismeno informisanje izdavača na mail: [office@soc.ba](mailto:office@soc.ba).

Publikacija je izrađena u okviru projekta koji finansira Fond MATRA Ambasade Kraljevine Nizozemske. Sadržaj ove publikacije isključiva je odgovornost izdavača i ni na koji način ne odražava stavove donatora.

Amila Kurtović

PRIRUČNIK O POSTUPANJU POLICIJSKIH TIJELA  
PRILIKOM OSIGURAVANJA MIRNIH  
OKUPLJANJA I PROTESTA

Sarajevo, 2020.

## SADRŽAJ

Uvodna razmatranja	3
○ policijskom osiguravanju mirnih okupljanja	5
Prije održavanja okupljanja	6
Tijekom okupljanja	10
Nakon održanog okupljanja	12
Popis korisnih dokumenata	13
DODATAK	
○ Sarajevskom otvorenom centru	15
Autorica	16
Reference	17

## UVODNA RAZMATRANJA

Sloboda mirnog okupljanja je pravo koje je prepoznato i zaštićeno u više međunarodnih instrumenata za zaštitu ljudskih prava. Budući da je njihova potpisnica, Bosna i Hercegovina (BiH) se obvezala na zaštitu ostvarivanja ovog prava sukladno standardima koje podrazumijevaju značajni instrumenti.<sup>1</sup> U unutarnjem kontekstu BiH, sloboda mirnog okupljanja je zaštićena Ustavom BiH<sup>2</sup>, ustavima entiteta<sup>3</sup>, Statutom Brčko distrikta BiH<sup>4</sup> te zakonima o javnom okupljanju<sup>5</sup> na razini Republike Srpske, županija u Federaciji BiH te Brčko distrikta BiH. Na teritoriju BiH trenutno je na snazi čak dvanaest zakona o javnom okupljanju, što ide u prilog već ustaljenoj procjeni iz brojnih pravnih analiza o različitom, a često i kontradiktornom načinu reguliranja, a samim tim i ostvarivanja prava na slobodu mirnog okupljanja u BiH.<sup>6</sup>

Pravo na slobodu mirnog okupljanja je nezamjenjiv element demokratskih društava prvenstveno zbog uloge koju igra u davanju glasa onim kategorijama stanovništva koje nisu na vlasti, niti u prilici sudjelovati u donošenju odluka značajnih za društvenu zajednicu. Omogućavanjem ostvarivanja prava na slobodu mirnog okupljanja pojedincima kama daje se mogućnost utjecaja na politike, prakse i prioritete donositelja\_ica odluka. Iako počiva na postulatima međunarodnog prava ljudskih prava, u praksi je često ostvarivanje prava na slobodu mirnog okupljanja etiketirano kao mogući sigurnosni problem, čime se umanjuje njegova uloga u funkcioniranju demokratskih društava. Za građane i građanke „izlazak na ulice“ uglavnom predstavlja jedini način putem kojeg mogu zahtijevati promjene u društvenoj i političkoj sferi te osigurati da njihova poruka odjekne na odgovarajućim mjestima kroz medijsku eksponiranost problema na koji okupljanjem žele ukazati.

Uloga policije u omogućavanju održavanja okupljanja od presudnog je značaja za ostvarivanje prava na slobodu mirnog okupljanja, te kao takva u fazama planiranja, pripreme i osiguranja javnih okupljanja mora biti utemeljena na pristupu zaštite ljudskih prava. Takvo držanje policije u fazama prije, ali i tijekom održavanja okupljanja, zapravo pokazuje opredijeljenost države za očuvanje vladavine prava i zaštitu temeljnih ljudskih prava i sloboda.

Upravo se iz ovog razloga javila potreba za izradom jednog ovakvog priručnika, koji bi na sažet i jednostavan način policijskim službenicima\_ama približio razloge pojedinih preporučenih načina postupanja prilikom omogućavanja održavanja javnih okupljanja.

Ovaj priručnik bi trebao biti svojevrsan vodič za postupanje policijskih službenika\_ica prilikom faza planiranja, pripreme i omogućavanja održavanja javnih okupljanja na teritoriju Bosne i Hercegovine. Pristupanje njegovoj izradi pokazuje kontinuirano opredjeljenje Sarajevskog otvorenog centra da, kroz brojne zagovaračke aktivnosti, unaprijedi ostvarivanje prava na slobodu mirnog okupljanja u Bosni i Hercegovini.

Priručnik je temeljen na nalazima istraživanja o restriktivnim praksama u ostvarivanju prava na slobodu okupljanja, te dopunjen pojedinim zaključcima istraživanja o usklađenosti zakonskog okvira slobode okupljanja s međunarodnim standardima – oba je istraživanja proveo Sarajevski otvoreni centar tijekom 2020. godine.<sup>7</sup> Istraživanje o restriktivnim praksama bilo je fokusirano na praksu nadležnih tijela, i to ministarstava unutarnjih poslova županija Federacije BiH, Republike Srpske te Policije Brčko distrikta BiH, kao i drugih sudionika u Bosni i Hercegovini koji su u prilici odlučivati o ostvarivanju prava na slobodu mirnog okupljanja (npr. ministarstva prometa, općinska tijela i privatne osobe). Također, to istraživanje je uključilo i vrijedna iskustva organizatora javnih okupljanja s čitavog teritorija Bosne i Hercegovine, koja su poslužila kao putokaz za izradu ovog dokumenta. Kao dopunski orijentir su korišteni i nalazi usporednog istraživanja zakonskog okvira slobode okupljanja u BiH. Tamo gdje je bilo svrsishodno, priručnik je dopunjen prijedlozima koji su sadržani u Priručniku o policijskom osiguravanju skupova uz poštivanje ljudskih prava koji je 2016. godine objavio Ured za demokratske institucije i ljudska prava (u daljnjem tekstu: ODIHR) pri Organizaciji za europsku sigurnost i suradnju (u daljnjem tekstu: OSCE), te u posljednjoj verziji Smjernica o slobodi mirnog okupljanja<sup>8</sup> koje je izradio neovisni panel stručnjaka OSCE-a/ODIHR-a, zajedno s Europskom komisijom za demokraciju putem prava (Venecijanskom komisijom).

Svi prijedlozi za postupanje policijskih tijela iz ovog priručnika su utemeljeni na postojećim međunarodnim i domaćim analizama usklađenosti zakonskog okvira slobode mirnog okupljanja u BiH s međunarodnim standardima u ovoj oblasti. Ove prijedloge ne treba promatrati isključivo u kontekstu trenutnih zakonskih odredbi u BiH, jer su umnogome restriktivne iz perspektive zaštite prava na slobodu mirnog okupljanja. Naime, preporučene prakse je potrebno promatrati iz perspektive preporuka značajnih međunarodnih tijela za unapređenje bosanskohercegovačkog zakonskog okvira i prakse u ovoj oblasti. U pojedinim se dijelovima Bosne i Hercegovine počelo i djelovati sukladno ovim preporukama, što je očito iz nedavnog usvajanja novog Zakona o mirnim okupljanjima Brčko distrikta BiH, trenutno najprogressivnijeg zakonskog teksta koji regulira ovu oblast. Imajući u vidu nužnost poboljšanja okvira u kojem se ostvaruje pravo na slobodu mirnog okupljanja za pristup Europskoj uniji, ali i za unapređenje kvalitete života građana i građanki BiH, ovaj priručnik je izrađen s nadom da će njegove preporuke biti prihvaćene kao dobronamjerni prijedlozi formulirani s ciljem olakšavanja posla nadležnim tijelima, potpunog ostvarivanja prava na slobodu mirnog okupljanja građana i građanki te izgradnje i održanja odnosa povjerenja i suradnje između te dvije kategorije.

## O POLICIJSKOM OSIGURAVANJU MIRNIH OKUPLJANJA

Prema važećem zakonskom okviru u BiH, policijske agencije imaju obvezu pozitivnim djelovanjem omogućiti održavanje mirnih okupljanja. Kako bi bili u mogućnosti ispuniti tu dužnost, neophodno je da policijski\_e službenici\_e steknu, ali i njeguju različite vještine i sposobnosti, koje nisu nužno identične potrebnim vještinama za obavljanje svakodnevnog policijskog posla. Zbog toga su posebno značajne specifične edukacije za policijske službenike\_ce iz oblasti ljudskih prava (teoretskog i praktičnog dijela) i upravljanja gomilom (tzv. *crowd management*).<sup>9</sup> Kombinacija ove dvije šire oblasti edukacije je važna jer je nužno da policijski\_e službenici\_e – prilikom svakog koraka u omogućavanju održavanja okupljanja – budu u mogućnosti izvagati interese i prava različitih skupina (npr. demonstranata\_kinja i ostalih građana\_ki). U tu svrhu bi, na primjer, bilo korisno znati da Europski sud za ljudska prava, kroz svoju praksu, izražava jasan stav prema kojem su ulice i svi drugi javni prostori jednako legitiman prostorom za održavanje okupljanja kao i za motorni i pješački promet.<sup>10</sup> Upravo zbog sličnih dvojbi koje se mogu javiti u obavljanju policijskih poslova vezanih za javna okupljanja, policija treba posjedovati odgovarajuće znanje nužno za balansiranje različitih potreba korisnika\_ca javnog prostora, te se uzdržati od automatskog ograničavanja aktivnosti sudionika\_ca okupljanja.

U omogućavanju održavanja mirnih okupljanja policiji potporu mogu pružiti organizatori\_ce, dostavljanjem značajnih informacija i pristupom koji promiče dobru suradnju. Sličnu potporu eventualno mogu osigurati i redari\_ke ukoliko ih organizatori\_ce angažiraju za potrebe javnog okupljanja. U svakom slučaju, ne smije se izgubiti iz vida činjenica kako ni organizatori\_ce ni redari\_ke ne mogu biti odgovorni\_e za održavanje javnog reda i mira – to je isključivo ovlast i dužnost policije.

Međunarodni standardi naglašavaju kako se svim potencijalnim problemima tijekom okupljanja treba pristupiti uz dijalog i pregovore, te kako je ključno da policija nastoji održati stalni kontakt s organizatorima\_cama prije i tijekom trajanja okupljanja, s ciljem brzog i učinkovitog rješavanja svih mogućih poteškoća prije nego one postanu ozbiljni problemi koji bi iziskivali neke agresivnije intervencije.<sup>11</sup>

Generalno promatrajući, u cilju unapređenja suradnje policijskih agencija i građana i građanki, nevladinih organizacija i svih pojedinaca\_ki ili skupina koje mogu ostvarivati pravo na slobodu mirnog okupljanja, nužno je na javna okupljanja početi gledati više kroz prizmu zaštite temeljnih ljudskih prava i sloboda, a manje kao na sigurnosni rizik i prijetnju javnom redu i miru.

Imajući sve navedeno u vidu, angažman policijskih tijela na omogućavanju održavanja okupljanja može se promatrati kroz tri faze: postupanje policije prije održavanja okupljanja, postupanje tijekom okupljanja i postupanje nakon održanog okupljanja. Svaka faza podrazumijeva i određene specifičnosti, o kojim će biti više riječi u nastavku ovog dokumenta.

## PRIJE ODRŽAVANJA OKUPLJANJA

Odnos između organizatora\_ica i nadležnih policijskih tijela prije održavanja javnog okupljanja svodi se na komunikaciju povodom organizatorskog podnošenja prijave za okupljanje, pregovore i dogovore o tijeku samog okupljanja te mogući žalbeni postupak u slučaju da policijska tijela donesu rješenje o zabrani održavanja okupljanja.

Od svega navedenog najznačajniji kontakt između organizatora\_ica i policije iz perspektive održavanja okupljanja, u slučaju najavljenih okupljanja, jeste podnošenje prijave održavanja okupljanja, u kojoj organizatori\_ice navode detalje o planiranom događaju. Svrha prijave je omogućiti policijskim tijelima dovoljno informacija za primjerenu pripremu, odnosno omogućavanje održavanja okupljanja. U brojnim međunarodnim<sup>12</sup>, ali i domaćim analizama<sup>13</sup> ocijenjeno je da je zakonski okvir koji regulira javna okupljanja u Bosni i Hercegovini nedovoljno usklađen s međunarodnim standardima u ovoj oblasti, i to posebno u pogledu režima prijave okupljanja.

S obzirom na to da je održavanje javnog okupljanja, zbog izražavanja određenih stavova ili ukazivanja na društveno značajne probleme, često u neposrednoj vezi s nekim određenim datumom ili mjestom, nužno je da nadležna tijela ulože sve napore kako bi omogućila održavanje okupljanja upravo sukladno tom preferiranom vremenu i lokaciji. Imajući u vidu preporuke značajnih međunarodnih tijela, ograničenja na održavanje okupljanja (poput skraćivanja trajanja okupljanja, promjene lokacije ili odgode datuma održavanja okupljanja), uključujući i njihovu zabranu, trebala bi se prakticirati isključivo u izvanrednim okolnostima: onda kada bi održavanje takvog okupljanja dovelo do stvarnog sigurnosnog rizika, odnosno kada postoji osnovana sumnja da su namjere organizatora\_ica skupom pozvati druge na nasilje ili izazvati nasilne incidente. U svakom slučaju, postojanje rizika od sigurnosnih prijetnji tijekom okupljanja zbog potencijalno nasilnog djelovanja protudemonstranata\_kinja ne može rezultirati onemogućavanjem mirnim demonstrantima\_kinjama da ostvare svoje pravo na slobodu mirnog okupljanja. Zadatak policije je omogućiti održavanje mirnih okupljanja te osigurati javni red i mir sukladno njenim zakonskim nadležnostima.<sup>14</sup>

Procedura prijave održavanja okupljanja nadležnim tijelima bi trebala biti jednostavna za sve organizatore\_ice te podrazumijevati informiranje samo jednog nadležnog tijela, a ne više njih (npr. usporedno informiranje ministarstva unutarnjih poslova, ministarstva prometa, nadležnog općinskog tijela, i drugih). Nadležna tijela kojima se okupljanja prijavljuju trebala bi osigurati mogućnost prijavljivanja različitim sredstvima komunikacije – popunjavanjem elektroničkih formulara na web-stranici ministarstva unutarnjih poslova ili policije, slanjem prijave e-mailom ili klasičnom poštom, ili osobnim dostavljanjem prijave okupljanja nadležnom ministarstvu ili policijskoj upravi.

U istraživanju o restriktivnim praksama nadležnih tijela, organizatori\_ice su kao jedan od



ključnih izazova u organiziranju javnih okupljanja u BiH naveli\_e upravo činjenicu da policijska tijela uglavnom zahtijevaju dostavljanje prijave poštom ili osobno<sup>15</sup> što se može smatrati otežavanjem postupka prijave jer oduzima više vremena i resursa od, na primjer, elektroničkog načina. S druge strane, dostavljanje prijave osobno može se promatrati i kao dobra praksa zbog mogućnosti da se eventualne nužne dopune prijave obave na licu mjesta. U svakom slučaju, organizatori\_ce bi trebali\_e imati na raspolaganju više načina za prijavu okupljanje te biti u prilici izabrati za njih najpogodniji u danom trenutku.

Zakoni o javnom okupljanju u BiH u odredbama koje se odnose na sadržaj prijave okupljanja često zahtijevaju da organizatori\_ce podnesu pretjerano detaljne informacije o okupljanju, koje prema međunarodnim standardima nisu nužne za primjereno omogućavanje održavanja javnih okupljanja. Međunarodne preporuke, na primjer, kažu kako od organizatora\_ica ne treba zahtijevati u prijavi okupljanja prilaganje identifikacijskih dokumenata ili njihovih kopija, podatke o svakom pojedinačnom organizatoru\_ici ili sudionicima\_ama u događaju (npr. redaru\_ki ili voditelju\_ici okupljanja), kao ni precizan, ni približno očekivan broj sudionika\_ca okupljanja.<sup>16</sup> Također, prijava održavanja okupljanja ne treba sadržati mjere osiguranja, jer je to obveza nadležnih policijskih tijela, ali i zahtjev koji bi organizatore\_ice izložio dodatnim financijskim naporima.<sup>17</sup>

Imajući u vidu sve navedeno, koraci koji se preporučuju za djelovanje policijskih tijela u fazi **prije održavanja okupljanja** su sljedeći:

- Na **web-stranicama** ministarstava unutarnjih poslova županija Federacije BiH, Republike Srpske te Policije Brčko distrikta BiH bi, prije svega, trebale **biti javno dostupne jednostavno sročene upute za prijavu održavanja okupljanja** (uključujući informacije o sadržaju prijave, načinu dostavljanja prijave te proceduri koja slijedi nakon prijave okupljanja).
- Kako bi se procedura prijave okupljanja pojednostavila, treba svakako **omogućiti elektroničku prijavu održavanja okupljanja** (e-mailom ili popunjavanjem formulara na web-stranici nadležnog tijela kojem se okupljanje prijavljuje). Ovakva procedura može postojati usporedno s poštanskom ili osobnom dostavom prijave, ali je važno dati organizatorima\_cama mogućnost izbora između svih navedenih načina.
- S ciljem unapređenja profesionalnosti i suradnje s organizatorima\_cama okupljanja, bilo bi uputno da policijska tijela razviju **interne protokole za postupanje po prijemu prijave okupljanja i komunikaciju sa strankama**. U tom smislu, preporučljivo je, kao redovnu praksu, uvesti slanje potvrde o prijemu prijave okupljanja organizatorima\_cama.

- Po prijemu organizatorske prijave okupljanja, nužno je provjeriti sadrži li prijava **minimalne neophodne podatke** iz perspektive međunarodnih standarda (svrhu, datum, vrijeme i mjesto održavanja okupljanja, trasu kretanja za okupljanja u pokretu, te imena, adrese i kontakt organizatora\_ica). Ukoliko prijava sadrži navedene minimalne podatke, nije poželjno zahtijevati od organizatora\_ica dopunu prijave podacima o broju sudionika\_ca, kontakt podacima mogućih redara\_ki i dodatnih mjera osiguranja, i drugo). Zapravo, traženje tih podataka, i svih ostalih osim minimalno neophodnih, protivno je međunarodnim standardima.<sup>18</sup>
- Ukoliko nadležno policijsko tijelo ocijeni kako prijava, ipak, ne sadrži minimalno neophodne informacije za omogućavanje održavanja okupljanja, organizatora\_icu se poziva da **dopuni prijavu održavanja okupljanja** uz naznaku roka\_za dostavljanje dodatnih informacija. U tom slučaju, dopunu prijave okupljanja ne treba smatrati novom prijavom okupljanja, za koju počinju teći sasvim novi rokovi odlučivanja, što trenutno izričito navodi samo Zakon o javnom okupljanju Županije Posavske.<sup>19</sup>
- U slučaju kada i **druga tijela vlasti trebaju biti obaviještena o prijavi okupljanja** (npr. ministarstva prometa u slučaju javnih okupljanja koja zahvaćaju dio ceste), uputno bi bilo da ih obavještavaju policijska tijela zbog pojednostavljivanja procedure za organizatore\_ice okupljanja.
- Iako pojedini zakoni o javnom okupljanju u BiH u svojim odredbama navode kako je osiguranje **prisutnosti hitne medicinske i vatrogasne pomoći** obveza organizatora\_ica okupljanja, međunarodni standardi u oblasti slobode mirnog okupljanja to izričito negiraju.<sup>20</sup> Osiguranje ovih usluga, kao i eventualne **komunalne usluge**, poput čišćenja mjesta na kojem je okupljanje održano, **zadatak je države**, odnosno tijela koja su nadležna za svaku od tih pojedinačnih usluga<sup>21</sup>, što pretpostavlja i nužnost njihove uzajamne suradnje. U istraživanju o restriktivnim praksama u ostvarivanju prava na slobodu mirnog okupljanja, nadležna tijela su kao jedan od izazova s kojim se susreću u osiguravanju javnih okupljanja navela rijetku praksu angažiranja profesionalnih sigurnosnih agencija. Od organizatora\_ica okupljanja ne treba tražiti **dodatne mjere osiguranja** u vidu angažiranja profesionalnih agencija za zaštitu sigurnosti ljudi i imovine, jer je to posao države, a i izlaže organizatore\_ice dodatnim troškovima, što ih može obeshrabriti od planiranja okupljanja općenito. Ovo stajalište je izričito navedeno u brojnim međunarodnim dokumentima koji se odnose na pravo na slobodu mirnog okupljanja.<sup>22</sup>
- Nužno je uložiti sve razumne napore da **komunikacija s organizatorima\_cama** okupljanja povodom zaprimljene prijave okupljanja bude **pravovremena i učinkovita**. Ovo podrazumijeva što je prije moguće dostavljanje

povratnih informacije o prijavi organizatorima\_cama okupljanja, kako bi oni imali dovoljno vremena za eventualnu dopunu prijave okupljanja (ukoliko prijava ne sadrži minimalno neophodne podatke), kao i za promjenu planova u pogledu vremena ili mjesta održavanja okupljanja, ili u krajnjem slučaju za moguće ulaganje žalbe na rješenje o zabrani održavanja okupljanja. Posebnu pažnju treba obratiti na ujednačeno postupanje tijekom planiranja održavanja okupljanja bez obzira na svrhu okupljanja, poruke koje se okupljanjem žele poslati ili identitet organizatora\_ica.

- Rokovi u kojima su policijska tijela dužna odlučiti o prijavi okupljanja su definirani u većini zakona o javnom okupljanju u BiH. Najčešće je rok određen u odnosu na datum održavanja okupljanja i nije dovoljno dug kako bi organizatori\_ce mogli\_e sastaviti i uložiti primjerenu žalbu zbog eventualnih rješenja o zabrani održavanja okupljanja. U istraživanju o praktičnim aspektima ostvarivanja prava na slobodu mirnog okupljanja, organizatori\_ce javnih okupljanja u BiH istakli\_esu nepoštivanje nadležnih tijela zakonom predviđenih rokova za donošenje odluka o održavanju okupljanja, što djelotvorno onemogućuje održavanje planiranih okupljanja koja su prijavljena pravovremeno.<sup>23</sup> S tim u vezi, smisao **pravovremenog djelovanja policijskih tijela** je omogućiti **održavanje mirnih okupljanja sukladno preferiranom vremenu i mjestu** koje organizatori\_ce imaju na umu prilikom organizacije okupljanja. Učinkovitu komunikaciju između policijskih tijela i organizatora\_ica bi mogla omogućiti razmjena brojeva mobilnih telefona te imenovanje službenika\_ce za komunikacije u nadležnom tijelu koji\_a bi vodio\_la komunikaciju s organizatorima\_cama tijekom čitavog procesa.<sup>24</sup>
- U slučaju da policijska tijela ne obavijeste organizatore\_ice o prijemu prijave okupljanja, a ni ne dostave rješenje o zabrani održavanja okupljanja, odnosno ne odluče o žalbi organizatora\_ica na zabranu održavanja okupljanja prije namjeravanog datuma okupljanja, jedino je ispravno smatrati kako nema zapreke da organizatori\_ce održe okupljanje sukladno planiranoj dinamici. Ovakvo rješenje (u pogledu šutnje uprave na žalbe organizatora\_ica) pojedini zakoni o javnom okupljanju u BiH izričito i navode.<sup>25</sup> Ipak, važno je napomenuti kako ovakva šutnja nadležnih tijela ni u kojem slučaju nije najbolje rješenje jer organizatore\_ice okupljanja dovodi u stanje neizvjesnosti do posljednjeg trenutka, i ne ide u prilog nastojanjima za što profesionalnijim odnosom između organizatora\_ica i policije

## TIJEKOM OKUPLJANJA

U fazi dok okupljanje traje, dužnosti policije se svode na omogućavanje održavanja okupljanja sukladno prethodnoj prijavi ili dogovoru i na nastojanje angažiranja minimalnih policijskih resursa koji su potrebni kako bi skup prošao mirno. U BiH okupljanja (bez obzira na broj sudionika\_ca) uglavnom ne dovode do sigurnosnih problema niti dugotrajno remete svakodnevni život drugih osoba. Skupovi na kojima se dogode nasilni incidenti su zapravo izolirani slučajevi.

Temeljno načelo vezano za postupanje policije tijekom održavanja okupljanja je razmjernost ili proporcionalnost. To znači da bi prilikom nametanja bilo kojeg ograničenja za odvijanje javnog okupljanja (poput prethodne zabrane održavanja, promjene specifikacija u odnosu na organizatorsku prijavu i prekida okupljanja koje traje) policijski\_e službenici\_e morali\_e procijeniti predstavlja li svako od tih ograničenja odgovarajuću, potrebnu i nužnu mjeru za postizanje cilja u svakom konkretnom slučaju, odnosno bi li se cilj koji se želi postići mogao ostvariti i primjenom neke manje restriktivne mjere.

Ovo načelo bi, zbog njegove bolje eksponiranosti, trebalo biti uvršteno u odredbe svih zakona o javnom okupljanju na snazi u BiH. Trenutno je primjena ovog načela za policijska tijela propisana izričito samo u nedavno usvojenom Zakonu o mirnim okupljanjima Brčko distrikta BiH<sup>26</sup>, što bi ostali zakoni trebali slijediti. U svakom slučaju, nadležna tijela bi se u svom djelovanju trebala držati načela proporcionalnosti bez obzira na njegovu prisutnost u tekstovima zakona, jer je ovo međunarodno priznato načelo temeljno za oblast osiguravanja javnih okupljanja.

Omogućavanje održavanja mirnog okupljanja bi uvijek trebalo imati prvenstvo u odnosu na ograničenja u tom pogledu, osim u slučaju eskalacija nasilja koje ugrožavaju javni red i mir u širem obujmu. S obzirom na ključni značaj poruke koja se okupljanjem želi poslati na slobodu mirnog okupljanja, vizualni i zvučni sadržaj te poruke se prema međunarodnim standardima može ograničiti samo ukoliko poruka sadrži stvarnu prijetnju nasiljem.<sup>27</sup>

Ograničenja na javna okupljanja se mogu nametnuti i u slučaju govora mržnje te poticanja na nasilje, nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju.<sup>28</sup>

Posebno bitna preporuka za policijske službenike\_ce u fazi trajanja okupljanja je da nastave komunikaciju i otvoreni dijalog s organizatorima\_cama koji je, poželjno, počeo i prije samog okupljanja.

Prekidi okupljanja, koji su detaljno regulirani odredbama svih zakona o javnim okupljanjima u BiH, što nije sukladno međunarodnim standardima, trebali bi biti samo iznimna praksa, ukoliko manje restriktivne mjere nisu bile dostupne.<sup>29</sup>

Spontana se okupljanja po svojoj prirodi ne najavljuju jer predstavljaju neposrednu reakciju na određene pojave, incidente ili neka druga okupljanja na koje je nužno neposredno odgovoriti.<sup>30</sup> Naime, organizatori\_ ce zbog vremenskog ograničenja ne mogu udovoljiti zakonom predviđenim rokovima za prijavu okupljanja, ili organizatori\_ ce uopće nisu poznati\_ e, ili ih nije moguće precizno utvrditi.<sup>31</sup> Nije preporučljivo zbog navedenih okolnosti prekinuti spontana okupljanja. Ovakvo stanovište podržavaju međunarodne smjernice<sup>32</sup>, ali i praksa Europskog suda za ljudska prava.<sup>33</sup>

S tim u vezi, policija bi trebala dozvoliti odvijanje spontanih okupljanja, ukoliko su ona mirnog karaktera, odnosno ukoliko ne ugrožavaju sigurnost ljudi i imovine.

Ukoliko tijekom okupljanja, bilo prijavljenih ili ne, dođe do nereda i nasilja, policija može upotrijebiti silu tek u slučaju krajnje nužde i u minimalno neophodnom obujmu, s ciljem smanjenja štete i zaštite života. Vatrena se oružja, kao potencijalno smrtonosna, ne bi trebala koristiti za očuvanje reda i mira ili za prekid okupljanja.<sup>34</sup>

Dok okupljanja traju, preporuke za policijske službenike\_ ce su sljedeće:

- Prilikom donošenja odluka o ograničavanju slobode okupljanja dok okupljanje traje, nužno je da policijski\_ e službenici\_ e uvijek imaju na umu načelo proporcionalnosti, odnosno da razmotre primjenu mjere koja će najmanje ograničiti prava demonstranata\_ kinja.
- Tijekom cjelokupnog trajanja okupljanja, treba voditi i održavati otvoren dijalog s organizatorima\_ cama i redarima\_ kama te omogućiti točan i neposredan protok informacija značajnih za odvijanje okupljanja.
- Policijski\_ eslužbenici\_ esudužni\_ enavidnom mjestu odoreno sitislužbenu identifikaciju i ne skrivati je tijekom okupljanja.<sup>35</sup>
- Ukoliko je to moguće, poželjno bi bilo imenovati policijskog\_ u časnika\_ cu za vezu tijekom okupljanja, čiji zadatak bi bio pružiti informacije redarima\_ kama ili organizatorima\_ cama okupljanja ako redari\_ ke nisu prisutni\_ e.<sup>36</sup>
- Odluku o rastjerivanju demonstranata\_ kinja, odnosno o prekidu okupljanja, treba donijeti samo ukoliko demonstranti\_ kinje upotrijebe silu.
- U slučaju da policija dobije saznanja o održavanju spontanog okupljanja, a isto je mirnog karaktera, treba se suzdržati od prekida takvog skupa.

## NAKON ODRŽANOG OKUPLJANJA

Javna okupljanja se u međunarodnim smjernicama, ali i domaćem zakonodavstvu definiraju kao skupovi privremenog karaktera, iako ne postoji suglasnost u pogledu toga koliko minimalno ili maksimalno okupljanje mora trajati da bi se smatralo privremenim skupom. Iskustvo pokazuje da se u Bosni i Hercegovini najčešće održavaju kraća privremena okupljanja koja traju nekoliko sati. Ipak, nisu nepoznata ni okupljanja koja traju nekoliko dana ili tjedana uzastopno, a bilo je i slučajeva u kojima su demonstranti\_kinje podizali\_e i šatorske konstrukcije na mjestu na kojem su željeli\_e da njihova poruka odjekne.

Zbog što bolje pripreme za osiguravanje održavanja mirnih okupljanja, neovisno o njihovom trajanju, ali i očuvanja institucionalne memorije, preporučljivo je da policijski\_e službenici\_e vode evidenciju o održanim okupljanjima te pripremaju izvješća o naučenim lekcijama sa svakog pojedinačnog okupljanja.<sup>37</sup>

Konkretne smjernice za postupanje policije nakon održanog okupljanja su sljedeće:

- Voditi evidenciju o održanim okupljanjima (prijavljenim ili neprijavljenim) na godišnjoj osnovi, uključujući vremensku evidenciju, evidenciju o rasporedu policijskih resursa, incidentima i akcijama koje je bilo nužno poduzeti;
- Dokumentirati sve donesene odluke povodom okupljanja, kao i reakcije, odnosno odgovore organizatora\_ica povodom tih odluka nadležnih tijela;
- Po potrebi organizirati sastanke edukativnog karaktera unutar policijskih jedinica na kojima bi policijski\_e službenici\_e s više iskustva u osiguravanju održavanja okupljanja prenijeli\_e iskustva i naučene lekcije kolegama\_icama s manje iskustva u tome (uključujući aspekte zaštite ljudskih prava, zdravstvene i sigurnosne aspekte, suradnja s novinarima\_kama, organizatorima\_cama i redarima\_kama, i drugo).

## POPIS KORISNIH DOKUMENATA

U cilju primjerenog informiranja o zakonskim i praktičnim aspektima omogućavanja održavanja javnih okupljanja u CDL-AD (2019) 017 BiH, u nastavku je dan pregled korisnih dokumenata.

### ZAKONI:

1. Zakon o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona, *Službene novine Bosansko-podrinjskog kantona* 5/03, 9/14.
1. Zakon o javnom okupljanju Hercegovačko-neretvanskog kantona, *Službene novine Hercegovačko-neretvanskog kantona* 4/00.
1. Zakon o javnom okupljanju Hercegbosanske županije, *Narodne novine Hercegbosanske županije* 8/14.
1. Zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo, *Službene novine Kantona Sarajevo* 32/09, 11/11.
1. Zakon o javnom okupljanju Županije Posavske, *Narodne novine Županije Posavske* 2/16.
1. Zakon o javnom okupljanju Republike Srpske, *Službeni glasnik Republike Srpske* 118/08.
1. Zakon o javnim okupljanjima Županije Središnja Bosna, *Službene novine Županije Središnja Bosna* 15/00.
1. Zakon o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona, *Službene novine Tuzlanskog kantona* 1/12, 11/15.
1. Zakon o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona, *Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona* 8/14.
1. Zakon o javnom okupljanju Zapadnohercegovačke županije, *Narodne novine Zapadnohercegovačke županije* 5/15.
1. Zakon o javnom okupljanju Zeničko-dobojskog kantona, *Službene novine Zeničko-dobojskog kantona* 10/16.
1. Zakon o mirnom okupljanju Brčko distrikta BiH, *Službeni glasnik Brčko distrikta BiH* 29/20.

**IZVJEŠĆA I ANALIZE:**

1. Institucija ombudsmana za ljudska prava BiH, Specijalni izvještaj o pravu na slobodu mirnog okupljanja, Banja Luka, 2020., dostupno na: [https://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen\\_doc2020022808504462bos.pdf](https://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2020022808504462bos.pdf)
2. Kurtović Amila, „Zakonski okvir slobode okupljanja u BiH“, Sarajevski otvoreni centar, Sarajevo, 2020., dostupno na: <https://soc.ba/sloboda-okupljanja-u-labirintu-zakona-analiza-bh-zakonodavstva-u-oblasti-slobode-okupljanja/>
3. Mitrović Ljubinko, „Javni skupovi u Republici Srpskoj“. U *Pravna misao* 5 – 6, str. 62. – 77. Sarajevo: Federalno ministarstvo pravde, 2010., dostupno na: <http://doisrpska.nub.rs/index.php/gfpm/article/download/423/377>
4. Priručnik o policijskom osiguravanju skupova uz poštivanje ljudskih prava, OSCE/ Ured za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR), 2016., dostupno na BHS jeziku: <https://www.osce.org/files/f/documents/0/7/393590.pdf>
5. Smjernice o slobodi mirnog okupljanja Venecijanske komisije i OSCE-a/ODIHR-a CDL-AD (2019) 017, dostupno na engleskom jeziku: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)017-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)017-e)
6. Škrbić Ajla, „Cijena protesta: Prakse nadležnih institucija u oblasti slobode okupljanja u BiH“, Sarajevski otvoreni centar, Sarajevo, 2020., dostupno na: <https://soc.ba/cijena-protesta-prakse-nadleznih-institucija-u-oblasti-slobode-okupljanja-u-bih/>
7. Vuković Uglješa, „Pravo na slobodu okupljanja u Bosni i Hercegovini: Između nacionalnih praksi i međunarodnih standarda“, Sarajevo: Inicijativa za monitoring EU integracija u BiH, veljača 2018.



## O SARAJEVSKOM OTVORENOM CENTRU

Sarajevski otvoreni centar (SOC) zagovara puno poštovanje ljudskih prava i društvenu inkluziju LGBTI osoba i žena. Sarajevski otvoreni centar je nezavisna, feministička organizacija civilnog društva koja teži osnažiti LGBTI (lezbejke, gej, biseksualne, trans\* i interspolne) osobe i žene jačanjem zajednice i građenjem aktivističkog pokreta. SOC također javno promovise ljudska prava LGBTI osoba i žena, te na državnom, evropskom i međunarodnom nivou zagovara unapređivanje zakonodavstva i javnih politika u Bosni i Hercegovini.

Više o našem radu možete pronaći na [www.soc.ba](http://www.soc.ba).

## O AUTORICI

Amila Kurtović je diplomirala na Pravnom fakulteta Univerziteta u Sarajevu. Magistarski studij iz komparativnog ustavnog prava je završila na Centralnoevropskom univerzitetu u Budimpešti. Istraživačkim radom u oblasti vladavine prava se bavila u sklopu brojnih projekata i inicijativa domaćih nevladinih, kao i međunarodnih organizacija. Autorica je analiza u oblasti zaštite ljudskih prava, slobode mirnog okupljanja, te rada pravosuđa na predmetima korupcije. Bila je predavačica na Klinici iz međunarodnog i evropskog prava ljudskih prava u organizaciji Evropskog udruženja studenata prava (ELSA) Sarajevo na temu slobode mirnog okupljanja i udruživanja.

- 1 Članak 20, Opća deklaracija o ljudskim pravima: „1. Svatko ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja.“ Članak 11, Europska konvencija o ljudskim pravima: „1. Svatko ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja s drugima, uključujući pravo osnivati sindikate ili im pristupati radi zaštite svojih interesa.“ Članak 21, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima: „Pravo na mirno okupljanje mora biti priznato.“
- 2 Članak II st. 3 ij), Ustav Bosne i Hercegovine.
- 3 Članak II A. 2. 1 (l), Ustav Federacije Bosne i Hercegovine; članak 30, Ustav Republike Srpske.
- 4 Članak 14 (1), Statut BD BiH.
- 5 Zakon o javnom okupljanju Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske 118/08; Zakon o mirnom okupljanju Brčko distrikta BiH, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH 29/20; Zakon o javnom okupljanju Unsko-sanskog kantona, Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona 8/14; Zakon o javnom okupljanju Županije Posavske, Narodne novine Županije Posavske 2/16; Zakon o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona, Službene novine Tuzlanskog kantona 1/12, 11/15; Zakon o javnom okupljanju Zeničko-dobojskog kantona, Službene novine Zeničko-dobojskog kantona 10/16; Zakon o javnom okupljanju Bosansko-podrinjskog kantona, Službene novine Bosansko-podrinjskog kantona 5/03, 9/14; Zakon o javnim okupljanjima Županije Središnja Bosna, Službene novine Županije Središnja Bosna 15/00, 4/05; Zakon o javnom okupljanju Zapadnohercegovačke županije, Narodne novine Zapadnohercegovačke županije 5/15; Zakon o javnom okupljanju Hercegovačko-neretvanskog kantona, Službene novine Hercegovačko-neretvanskog kantona 4/00; Zakon o javnom okupljanju Kantona Sarajevo, Službene novine Kantona Sarajevo 32/09, 11/11; Zakon o javnom okupljanju Hercegbosanske županije, Narodne novine Hercegbosanske županije 8/14.
- 6 Vidjeti npr. European Center for Not-for-Profit Law, Western Balkans Assembly Monitor Project, „Freedom of Assembly in Bosnia and Herzegovina“, 2016.; European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), OSCE/ODIHR, Joint Opinion on the Act on Public Assembly of the Sarajevo Canton (u daljnjem tekstu: „Joint Opinion of the Venice Commission and OSCE“), (Venice: European Commission for Democracy Through Law, 4.6.2010.); Amila Kurtović, „Između slobode i restrikcija: Zakonski okvir slobode okupljanja u BiH“, Sarajevo: Centar za društvena istraživanja, Analitika, 2016.; Uglješa Vuković, „Pravo na slobodu okupljanja u Bosni i Hercegovini: Između nacionalnih praksi i međunarodnih standarda“, Sarajevo: Inicijativa za monitoring EU integracija u BiH, veljača 2018.; Institucija ombudsmana za ljudska prava BiH, „Specijalni izvještaj o pravu na slobodu mirnog okupljanja“, Banja Luka, veljača 2020.; CDL-AD (2019) 026 Joint Opinion on the Legal Framework Governing the Freedom of Peaceful Assembly in BiH, in its two entities and in Brčko District; Ajla Škrbić, „Cijena protesta: Prakse nadležnih institucija u oblasti slobode okupljanja u BiH“, Sarajevski otvoreni centar, Sarajevo, 2020.; Amila Kurtović, „Zakonski okvir slobode okupljanja u BiH“, Sarajevski otvoreni centar, Sarajevo, 2020.
- 7 Ajla Škrbić, „Cijena protesta: Prakse nadležnih institucija u oblasti slobode okupljanja u BiH“, Sarajevski otvoreni centar, Sarajevo, 2020.; Amila Kurtović, „Zakonski okvir slobode okupljanja u BiH“, Sarajevski otvoreni centar, Sarajevo, 2020.
- 8 CDL-AD (2019) 017 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition).
- 9 CDL-AD (2019) 017 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), t. 158.
- 10 Europski sud za ljudska prava, Oya Ataman protiv Turske, 2007.
- 11 Priručnik o policijskom osiguravanju skupova uz poštivanje ljudskih prava, OSCE/Ured za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR), str. 100.
- 12 European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), OSCE/ODIHR, Joint Opinion on the Act on Public Assembly of the Sarajevo Canton (Venice: European Commission for Democracy Through Law, 4.6.2010.), CDL-AD (2019) 026 Joint Opinion on the Legal Framework Governing the Freedom of Peaceful Assembly in BiH, in its two entities and in Brčko District; European Center for Not-for-Profit Law, Western Balkans Assembly Monitor Project, „Freedom of Assembly in Bosnia and Herzegovina“, 2016.
- 13 Amila Kurtović, „Između slobode i restrikcija: Zakonski okvir slobode okupljanja u BiH“, Sarajevo: Centar za društvena istraživanja, Analitika, 2016.; Uglješa Vuković, „Pravo na slobodu okupljanja u Bosni i Hercegovini: Između nacionalnih praksi i međunarodnih standarda“, Sarajevo: Inicijativa za monitoring EU integracija u BiH, veljača 2018.; Ajla Škrbić, „Cijena protesta: Prakse nadležnih institucija u oblasti slobode okupljanja u BiH“, Sarajevski otvoreni centar, Sarajevo, 2020.; Amila Kurtović, „Zakonski okvir slobode okupljanja u BiH“, Sarajevski otvoreni centar, Sarajevo, 2020.
- 14 Vidjeti npr. Zakon o unutrašnjim poslovima Kantona Sarajevo (Službene novine Kantona Sarajevo 1/16 i 9/2019), članak 8: „Unutrašnji poslovi iz nadležnosti Kantona su: a) zaštita života i imovine, kao i drugih prava i sloboda utvrđenih ustavima u BiH; ... c) poslovi i zadaci koji se odnose na održavanje javnog reda i mira; d) poslovi i zadaci koji se odnose na održavanje javnih okupljanja...“
- 15 Ajla Škrbić, „Cijena protesta: Prakse nadležnih institucija u oblasti slobode okupljanja u BiH“, Sarajevski otvoreni centar, Sarajevo, 2020., str. 23.
- 16 CDL-AD (2019) 017 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), t. 119.

17 Ibid., t. 138.

18 Ibid., t. 119.

19 Članak 11 (6), Zakon o javnom okupljanju Županije Posavske.

20 CDL-AD (2019) 017 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), t. 138.

21 Ibid., t. 89.

22 Ibid., t. 157.

23 Ajla Škrbić, „Cijena protesta: Prakse nadležnih institucija u oblasti slobode okupljanja u BiH“, Sarajevski otvoreni centar, Sarajevo, 2020., str. 23.

24 Priručnik o policijskom osiguravanju skupova uz poštivanje ljudskih prava, OSCE/Ured za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR), str. 87.

25 Članak 19 (5), Zakon o javnom okupljanju Tuzlanskog kantona; članak 21 (5), Zakon o javnom okupljanju Zeničko-dobojskog kantona; članak 14 (5), Zakon o javnom okupljanju Republike Srpske.

26 Članak 5, Zakon o mirnim okupljanjima Brčko distrikta BiH.

27 CDL-AD (2019) 017 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), t. 149 – 150.

28 Ibid., t. 150.

29 Ibid., t. 179.

30 Ibid., t. 79.

31 United Nations, General Assembly, Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kai, A/HRC/20/27, str. 8, t. 28.

32 CDL-AD (2019) 017 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), t. 79.

33 Vidjeti npr. Evropski sud za ljudska prava, Bukta i dr. protiv Mađarske, aplikacija br. 25691/04.

34 CDL-AD (2019) 017 Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd Edition), t. 32.

35 Ibid., t. 159.

36 Ibid., t. 168.

37 Vidjeti više u „Priručnik o policijskom osiguravanju skupova uz poštivanje ljudskih prava“, OSCE/Ured za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR), Varšava, 2016., str. 112.