



**SMJERNICE ZA
ORGANIZACIJU
JAVNIH OKUPLJANJA
ZA CIVILNI SEKTOR**

**Sarajevo,
2021.**

Edicija Ljudska prava Sarajevskog otvorenog centra
Broj publikacije: 77

Naslov: Smjernice za organizaciju javnih okupljanja za civilni sektor

Autor: Uglješa Vuković

Lektura: Klaudija Mlakić Vuković

Prijelom i dizajn: Nađa Čengiđ

Nakladnik: Sarajevski otvoreni centar, www.soc.ba

Za nakladnika: Emina Bošnjak

© Sarajevski otvoreni centar, www.soc.ba

Nekomercijalno umnožavanje, fotokopiranje ili bilo koji drugi oblik reprodukcije cijele publikacije ili njenih dijelova je poželjno, uz obvezno prethodno pismeno informiranje nakladnika na e-mail: office@soc.ba.

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



Kingdom of the Netherlands

Uglješa Vuković

SMJERNICE ZA ORGANIZACIJU JAVNIH OKUPLJANJA ZA CIVILNI SEKTOR

Sarajevo, 2021.

SADRŽAJ

| | |
|---|----|
| ○ PRIRUČNIKU | 4 |
| Uvod | 5 |
| Organizatori_ ce i prijave okupljanja | 7 |
| Mjesta okupljanja | 10 |
| Održavanje javnog reda i mira | 13 |
| Pravna zaštita i spontana okupljanja | 15 |
| LITERATURA | 18 |
| DODATAK | |
| ○ Sarajevskom otvorenom centru | 19 |
| ○ Autoru | 20 |

O PRIRUČNIKU

Cilj priručnik je da aktivistima_kinjama i potencijalnim organizatorima_cama mirnih okupljanja približi politički, pravni i institucionalni kontekst u kojem se prakticira pravo na slobodu mirnog okupljanja u Bosni i Hercegovini. Odgovori su poredani po pitanjima, te su laicizirani kada govore o pravnim institutima i rješenjima, a sve kako bi bili bliži aktivistima_kinjama različitih provenijencija.

Pravo na slobodu mirnog okupljanja je predmet mnogobrojnih rasprava i sporenja, ne samo u našoj zemlji, već i šire. Odgovori dani u priručniku temelje se na pravnim propisima koji su trenutno na snazi. Namjera je bila sažeti različita rješenja u jedan odgovor – kako bi suština bila objašnjena aktivistima_kinjama, ili kako bi bili dani neki praktični savjeti, naročito u pogledu održavanja javnog reda i mira, kao i tereta odgovornosti koji je tu stavljen na aktiviste_kinje i organizatore_ice mirnih okupljanja. Na pojedinim mjestima objašnjeni su i međunarodni standardi. Međutim, priručnik nije koncipiran kao analiza ili izvješće, stoga su navedene samo najznačajnije praske i poruke. Cilj je bio dati odgovore, savjete i praktična rješenja koja su po mogućnosti od pomoći u trenutnom ambijentu u kojem se vrlo često guše temeljna ljudska prava i slobode.

I.

UVOD

KOME JE PRIRUČNIK NAMIJENJEN?

Priručnik je u prvom redu namijenjen aktivistima_kinjama i akterima_kama civilnog društva (udruge, grupe građana_ki, koalicije...) koji_e su zainteresirani_e da i sami_e organiziraju mirna okupljanja. Isto tako, od koristi je i svim drugim građanima_kama, medijima, novinarima_kama, sudionicima_ama okupljanja. U samom priručniku stvari se nastoje sumirati i približiti čitateljima_cama, ali ukoliko želite saznati više o temi, pregled korištene literature je na kraju priručnika.

JE LI PRAVO NA SLOBODU OKUPLJANJA APSOLUTNO PRAVO?

Pravo na slobodu okupljanja je obično ustavom jamčeno pravo koje uživa zaštitu u najznačajnijim dokumentima/izvorima prava kao što su Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda:

Članak 11. Sloboda okupljanja i udruživanja

1. Svatko ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja s drugima, uključujući pravo osnivati sindikate ili im pristupati radi zaštite svojih interesa.
2. Ne mogu se postavljati nikakva ograničenja ostvarivanju tih prava, osim onih koja su propisana zakonom i koja su u demokratskom društvu nužna radi interesa državne sigurnosti ili javnog reda i mira, radi spriječavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih. Ovaj članak ne zabranjuje da se nameću zakonska ograničenja u ostvarivanju tih prava pripadnicima oružanih snaga, policije ili državne uprave.

Opća deklaracija o ljudskim pravima također predviđa pravo na slobodu mirnog okupljanja:

Članak 20. Svatko ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja.

Aktivistima_kinjama je ovo pravo blisko i ono, zajedno s pravom na slobodu udruživanja i pravom na slobodu izražavanja, spada u red prava koja najčešće uživaju u svom radu. Ovo su prava čija ograničenja po pravilu najbolje ilustriraju demokratski ambijent u jednom društvu.

Bitno je istaći da pravo na slobodu okupljanja ne spada u red apsolutnih prava, kao

što je pravo na život (članak 2. Konvencije) ili zabrana mučenja (članak 3. Konvencije) i zabrana ropstva i prisilnog rada (članak 4. Konvencije). Pravo na slobodu okupljanja je relativno ili kvalificirano pravo, stoga su njegova ograničenja moguća i dopuštena, ali moraju biti propisana zakonom i nužna u demokratskom društvu, te u interesu nacionalne ili javne sigurnosti, radi sprječavanja nereda ili zločina, zaštite zdravlja ili morala ili zaštite prava sloboda drugih. Dakle, za ograničenja su važna tri uvjeta – ograničenja moraju biti zakonom predviđena, moraju biti nužna u demokratskom društvu i moraju biti poduzeta zbog legitimnih interesa ili ciljeva kao što je npr. javna sigurnost. Ovaj kratki teorijski osvrt bitan je radi dobivanja konteksta ili okvira u kojem se govori o pravima kao što je pravo na slobodu okupljanja. Ovo pravo uživa ustavno-pravnu zaštitu, ali uz izvjesna ograničenja. Bitno je da aktivisti_kinje i organizatori_ce znaju kako ta ograničenja ne mogu i ne smiju biti proizvoljna. Iako nije apsolutno, ovo pravo je temeljno ljudsko pravo o kojem ovisi stupanj političke slobode u jednoj zemlji. Sva ograničenja moraju biti zakonom utvrđena i proći više instanci provjera prije njihove primjene.

KAKO JE PRAVO NA SLOBODU OKUPLJANJA REGULIRANO U BOSNI I HERCEGOVINI?

Pravo na slobodu okupljanja je uređeno zakonskim propisima u Bosni i Hercegovini. Specifičnost naše zemlje je u tome što postoji više zakonskih propisa na različitim razinama vlasti (entiteti, kantoni i distrikt). Stoga, u ovisnosti o tome gdje planiraju održati okupljanje, aktivisti_kinje moraju uskladiti svoje djelovanje s propisima na toj razini vlasti. U Republici Srpskoj zakon je donesen na razini entiteta, a u Federaciji Bosne i Hercegovine na razini kantona. Svoj zakon ima i Brčko distrikt. Ovo značajno otežava rad i djelovanje aktivistima_kinjama, jer koliko god nema većih razlika u sadržaju između većine zakona, to se ipak ispostavlja kao prepreka za nesmetano djelovanje. Ipak, postoje solidne pretpostavke da se i na razini Federacije Bosne i Hercegovine donese jedan zakonski propis što bi značajno olakšalo situaciju. Uz to, pored zakona, pitanje slobode okupljanja uređeno je kod nas i podzakonskim aktima, na primjer, o lokacijskim ograničenjima, ali i općim zakonskim propisima iz drugih oblasti. O tome će biti više riječi u nastavku.

II.

ORGANIZATORI_CE I PRIJAVE OKUPLJANJA

TKO SVE MOŽE ORGANIZIRATI OKUPLJANJE?

Organizatori_ica javnog okupljanja u Bosni i Hercegovini, bez obzira na razinu vlasti, može biti bilo koja pravna ili fizička osoba. Moguće je da okupljanje organizira i više (fizičkih i pravnih) osoba zajedno, ali u tom slučaju suorganizatori_ce moraju imenovati zajedničkog_u zastupnika_cu za korespondenciju između njih i nadležnih tijela. Dakle, ako skupina aktivista_kinja organizira okupljanje, nije nužno da ga prijave kao pravna osoba. To mogu učiniti i kao fizičke osobe.

KOME SE PODNOSI PRIJAVA?

Zakoni u Bosni i Hercegovini govore o prijavljivanju okupljanja, osim zakona u Brčko distriktu koji jedini, sukladno međunarodnim standardima, govori o obavještanju tijela o održavanju mirnog okupljanja. Prijava za javno okupljanje podnosi se organizacijskoj jedinici ministarstva unutarnjih poslova one razine vlasti gdje se planira održati okupljanje. Na primjer, ako se okupljanje namjerava održati u Banjoj Luci, prijava se podnosi Policijskoj upravi Banja Luka.

KADA SE PODNOSI PRIJAVA?

Prijava se, prema većini propisa, podnosi 5 dana prije početka održavanja mirnog okupljanja. U Zeničko-dobojskom kantonu ovaj zakonom određeni rok je 7 dana. Veoma je bitno da aktivisti_kinje paze na rok jer i on ovisi o razini vlasti gdje djeluju. U svim zakonima je propisano da se izuzetno prijava može podnijeti i u kraćem roku, tj. po pravilu 48 sati prije održavanja planiranog okupljanja. Zakoni to daju kao izuzetnu mogućnost, odnosno ako je prijava podnesena u tako kratkom roku, razlozi za njeno podnošenje moraju biti opravdani. U tom slučaju bitno je da organizatori_ce precizno navedu svoje razloge za kasnije podnošenje prijave. Dakle, prijava se može podnijeti u kratkom roku – svega 48 sati do dana okupljanja, ali za to moraju postojati opravdani razlozi koje će procjenjivati prvostupanijsko tijelo, što je po pravilu organizacijska jedinica ministarstva unutarnjih poslova.

Organizatori_ce trebaju, kada je god to moguće, ispoštovati prvobitno postavljen rok, a rok od 48 sati koristiti ukoliko je to zaista nužno kako se ne bi susreli_e sa zabranom okupljanja. U slučaju da su organizatori_ce prinuđeni_e prijaviti skup u kraćem roku, trebaju navesti, tj. opravdati svoje razloge. Opravdanost razloga procjenjivat će tijela unutarnjih poslova, ali to može biti i predmet daljnjeg preispitivanja u postupku pravne

zaštite. Zakon ne nabraja koje sve opravdane razloge smatra validnim. Iznimno je važno da organizatori_ice opravdaju svoje razloge, da ih opišu i nastoje uvjeriti tijelo kako su zaista bili_e onemogućeni_e podnijeti prijavu ranije. Razlozi mogu biti svakovrsni, od organizacijsko-tehničke prirode do potpuno objektivnih okolnosti kao što je, na primjer, neposredno izazvani događaj na koji se mora reagirati odmah. Koji god da je razlog posrijedi, bitno ga je navesti i objasniti. Tijelo je obvezno procijeniti razloge, te može odbiti prijavu ako razlozi za tako kratak rok nisu navedeni. Međunarodni standardi (prvenstveno se misli na OSCE/ODIHR standarde) temelje se na stanovištu da okupljanja uopće nije potrebno prethodno prijaviti, već samo najaviti. U BiH je i dalje dominantan model (s izuzetkom Brčko distrikta) prijave okupljanja koji od organizatora_ica zahtijeva ranije postupanje.

ŠTO SADRŽI PRIJAVA?

Sadržaj prijava, ili obavijesti u slučaju Brčko distrikta, ovisi o razini vlasti ili zakonu koji se primjenjuje. U većini slučajeva mnogo se očekuje od organizatora_ica u samoj prijavi. (I ovdje je izuzetak Brčko distrikt čiji je zakon trenutno najliberalniji i najviše usklađen s međunarodnim standardima.)

Prijava po pravilu sadrži: program i cilj mirnog okupljanja (ovdje se očekuje da organizator_ica opiše kako će izgledati okupljanje, koji su razlozi i ciljevi okupljanja, i slično); podatke o mjestu i vremenu održavanja i trajanja; procjenu broja sudionika_ica; podatke o organizatoru_ici ili njegovom_njenom zastupniku_ci; osobne podatke rukovoditelja_ice mirnog okupljanja i popis redara_ki s osobnim podacima; podatke o mjerama koje organizator_ica poduzima za održavanje reda i mira, itd. Zakon ne precizira koji se osobni podaci trebaju podijeliti s tijelom unutarnjih poslova. Dovoljnim bi se trebali smatrati ime i prezime i broj telefona, po uzoru na rješenje u zakonu Brčko distrikta. Na primjer, u Tuzlanskom kantonu se zahtijeva i JMB. Gdje god zakoni ne preciziraju nužne osobne podatke, ili ne zahtijevaju eksplicitno više podataka, uputno je dostaviti samo one najnužnije poput imena i prezimena i broja telefona. Prijava mirnog okupljanja u pokretu mora sadržavati i detaljno određenu trasu kretanja, mjesto polaska i mjesto završetka, kao i način kretanja sudionika_ica (pješice, vozilima, kombinirano).

Što sve točno mora sadržati prijava ovisi o razini vlasti, stoga aktivisti_kinje moraju voditi računa zahtijeva li neka razina vlasti još što od sadržaja u prijavi. Sve što se zahtijeva u prijavi okupljanja može se smatrati obveznim elementom prijave jer zakon ne navodi da se neki od elemenata mogu, ali ne moraju dostaviti, odnosno ne određuje ih kao fakultativne.

Ukratko, od organizatora_ica se po pravilu zahtijevaju podaci:

- 1) o svrsi i ciljevima okupljanja,
- 2) o osobama koje se okupljaju,

- 3) o mjestu i načinu okupljanja, kao i
- 4) o mjerama koje organizator_ica namjerava poduzeti radi održavanja reda i mira.

U tom smislu, prijave su izuzetno zahtjevne i bolje je podijeliti što više informacija s tijelima. Ako je organizator_ica nešto propustio_la navesti u prijavi, tj. ako je prijava nepotpuna, tijelo može vratiti prijavu na dopunu ostavljajući rok za njenu dopunu. Veoma je bitno da organizatori_ice okupljanja shvate ozbiljno dopunu prijave jer, ako se prijava ne dopuni, pravno kao da nije niti podnesena. Ostavljeni rok se također mora ispoštovati.

KAKO PODNIJETI PRIJAVU?

I ovo ovisi o razini vlasti i zakonu koji se primjenjuje. Neki zakoni ne sadrže posebne odredbe o načinu podnošenja prijave, npr. u Republici Srpskoj. Tu bi se onda mogle primijeniti odredbe Zakona o opštem upravnom postupku koji predviđa da se podnesci mogu predati tijelu neposredno, poštom, pa i usmeno na zapisnik. Telefonski je moguće samo ako se radi o kratkim i žurnim priopćenjima, te ukoliko to dopušta priroda stvari. U slučaju okupljanja to ne bi bilo moguće jer su prijave iscrpne i obimne. U Kantonu Sarajevo zakon predviđa da se potpisana prijava podnosi osobno ili preporučenom pošiljkom. Rok za prijavu podnesenu preporučenom pošiljkom teče od dana predaje na pošti pošiljke koja je upućena. U svakom slučaju, prijavu treba podnijeti onako kako predviđa zakon koji se primjenjuje. Ako nije predviđen način podnošenja, onda je najbolje prijavu podnijeti neposredno kod tijela na protokol ili poštom preporučeno kako bi se dan predaje pošiljke u pošti uzeo u obzir prilikom računanja roka. Ovo rješenje je najbolje jer su organizatori_ice obično u trci s vremenom.

U Brčko distriktu obavijest o mirnom okupljanju dostavlja se osobno, preporučenom pošiljkom, faksom ili elektroničkom poštom. Zakon ovdje predviđa da policija može i telefonski poziv smatrati obaviješću o mirnom okupljanju u slučaju kada organizator_ica mirnog okupljanja iz naročito opravdanih razloga nije bio_la u mogućnosti dostaviti pisanu obavijest, ili kada je ključno mirno okupljanje održati u određenom vremenu. Ovi razlozi nisu postavljeni kumulativno, već alternativno, odnosno ako se organizator_ica može pozvati na jedan od njih, moguća je i telefonska obavijest.

Preporuka organizatorima_cama je da prijavu ili obavijest podnesu, kada je to god to moguće, poštom – preporučenom pošiljkom, jer ovo je najsigurniji i najpodesniji način. Prijave elektroničkom poštom, koliko god su podesne, moguće su trenutno jedino u Brčko distriktu, a pitanje je koliko su nadležna tijela spremna na ovaj vid komunikacije.

III.

MJESTA OKUPLJANJA

GDJE ODRŽATI SKUP?

Pitanje mjesta održanja skupa zaokuplja pažnju aktivista_kinja i organizatora_ica širom svijeta. Međunarodne preporuke i standardi temelje se na stanovištu da mjesto održanja okupljanja ne smije biti ograničeno apsolutnom zabranom, već da se lokacijske restrikcije moraju procjenjivati od slučaja do slučaja. Međutim, zakoni veoma često, kao što je slučaj i kod nas, nisu usklađeni s najboljim međunarodnim praksama. Pitanje mjesta održanja je bitno ne samo iz simboličnih, već i iz suštinskih razloga. Nekada je i simbolika suština stvari. Za pojedine je aktiviste_kinje veoma bitno da se na točno određenom mjestu održi neki mirni protest ili okupljanje jer to mjesto šalje snažnu poruku javnosti. Ono je takoreći sastavni dio protesta. Uz to, nije isto protestirati ili okupljati se na obodu grada (gdje vlasti nerijetko nastoje izmjestiti aktiviste_kinje) i u centru grada gdje je moguće poslati poruku većem broju ljudi. I gdje je vidljivost zajamčena. U praksi i teoriji se pojavljuje niz nedoumica oko mjesta okupljanja. Neka veoma aktualna pitanja su: Je li dozvoljeno protestirati u blizini škola i bolnica? Je li moguće protestirati u tržnim centrima u privatnom vlasništvu? Je li dozvoljeno protestirati na velikim prometnicama?

Naši zakoni o javnom okupljanju su dosta restriktivni u pogledu lokacijskih ograničenja, što aktivisti_kinje i organizatori_ice moraju imati u vidu pri organiziranju okupljanja. Neki zakoni, poput onog u Republici Srpskoj, predviđaju da gradovi i općine posebnim podzakonskim aktima pojedinačno određuju koja su to mjesta dopuštena za javna okupljanja, dok zakonom dodatno isključuju ona na kojima to nikako nije dopušteno. Drugi zakoni, poput zakona u Kantonu Sarajevo, daju uopćenu odredbu prema kojoj su okupljanja dopuštena na svakom za to primjerenom mjestu. Primjerenim mjestom se smatra javno mjesto koje je pristupačno i prikladno za okupljanje osoba čiji broj i identitet nije unaprijed određen, i na kome okupljanje građana_ki ne dovodi do ugrožavanja prava i sloboda drugih osoba, zdravlja ljudi, sigurnosti ljudi i imovine, i ometanja javnog prometa. No, i ovdje zakon opet isključuje mjesta gdje okupljanja nikako ne bi smjela biti dozvoljena. Svi zakoni, osim zakona u Brčko distriktu, predviđaju mjesta u odnosu na koja potpuno isključuju okupljanja. U Brčko distriktu ta mjesta se predviđaju kao mjesta na kojima nije preporučljivo okupljanje, odnosno na njima se održavanje mirnog okupljanja može ograničiti. To znači da ne postoji apsolutna ili unaprijed predviđena zabrana te da je odluka na policijskom tijelu. Ovo rješenje bi trebalo primijeniti i na drugim razinama vlasti. Cilj je u samom zakonu ne predvidjeti apsolutnu zabranu u odnosu na bilo koje mjesto okupljanja.

Lokacijska ograničenja nikako ne bi smjela biti apsolutna, već bi ih trebalo procjenjivati od slučaja od slučaja. Zakoni u BiH u odnosu na različita mjesta isključuju mogućnost održanja okupljanja, s izuzetkom Brčko distrikta gdje je ovo isključenje uvjetno i ovisi o procjeni tijela. Naravno, i ovdje se u praksi mogu pojaviti volontarističke prakse tijela, tj. može se dogoditi da policijsko tijelo u praksi u više pojedinačnih slučajeva po automatizmu isključuje određena mjesta kao mjesta okupljanja. No, onda bi se ta stvar mogla preispitati i uspješno osporavati u postupku pravne zaštite.

Mjesta u odnosu na koja se najčešće isključuje održanje mirnog okupljanja u Bosni i Hercegovini:

- u blizini bolnice ako ometa pristup vozilima hitne pomoći i remeti mir bolesnicima;
- u blizini predškolskih ustanova, osnovnih i srednjih škola dok u njima borave djeca i učenici;
- u blizini spomenika kulture ako bi to moglo prouzrokovati njihovo uništenje ili oštećenje;
- na magistralnim, regionalnim i lokalnim cestama i prometnicama na kojima se odvija tračnički promet ukoliko se ugrožava nesmetano odvijanje prometa;
- u blizini graničnih prijelaza ukoliko se ugrožava nesmetano kretanje osoba i vozila preko granice;
- u blizini objekata koji se posebno osiguravaju na udaljenosti najmanje 50 metara od njih, ili na udaljenosti koju procijeni policijsko tijelo (ili 20 metara, ovisi o razini vlasti).

Naravno, i ovo pitanje ovisi o razini vlasti. Rješenje iz zakona u Brčko distriktu je značajno jer daje mogućnost vlastima da od slučaja do slučaja odluče je li nužno isključiti određeno mjesto održanja skupa, po procjeni svih okolnosti. Uz to, organizatori_ice i aktivisti_kinje uz ovako široko postavljena lokacijska ograničenja u našoj zemlji mogli_e bi biti suočeni_e s automatskom i bezuvjetnom primjenom izuzetaka u praksi policijskih vlasti.

Aktivisti_kinje i organizatori_ice okupljanja trebaju biti spremni_e na to da je borba za prostor i mjesto održanja izazov s kojim će biti suočeni_e. Na primjer, ako bi se zahtijevalo održanje okupljanja u blizini bolnice, na način da se ne ometaju vozila hitne pomoći i ne remeti mir bolesnika, ovo mjesto održanja ne bi smjelo biti zabranjeno. Postoji bojazan da bi policijske vlasti u tom slučaju zbog izbjegavanja rizika olako pribjegle primjeni zabrane ili lokacijskog ograničenja. Organizatori_ice bi kod ove prijave morali_e objasniti na koji način bi osigurali_e neometanje vozila hitne pomoći, opisujući svoje preventivne mjere i slično. Izazov predstavlja i organiziranje okupljanja u blizini objekata koji se posebno osiguravaju, iako je tu isključujuća odredba posebno sporna. Ako se već radi o posebno šticećenim objektima, s većim mjerama sigurnosti, zašto bi bilo opravdano isključiti ova mjesta? Uostalom, to su mjesta ispred koji se najčešće organiziraju okupljanja.

ŠTO AKO SE ŽELI ZAUZETI POVRŠINA CESTE I ZAUSTAVITI ILI OGRANIČITI PROMET?

Većina zakona propisuje da bi, kada okupljanje zahvaća površinu ceste, uz prijavu trebalo priložiti i odobrenje nadležnog tijela za promet, tj. ministarstva prometa razine vlasti gdje se prijavljuje okupljanje. Dobivanje ovog posebnog odobrenja propisano je i Zakonom o osnovama sigurnosti prometa na cestama u BiH. Jedino zakon u Brčko distriktu propisuje da nadležno policijsko tijelo izdaje odobrenje za zauzimanje površine ceste uz suglasnost drugog tijela ako se zabranjuje odvijanje prometa. To bi inače bilo poželjno rješenje jer se međunarodni standardi temelje na stanovištu da se organizatoru_icu ne smije preopteretiti obvezama i birokratskim poteškoćama.

Prijave ili obavijesti o javnom okupljanju trebale bi biti jednostavne, prohodne i centralizirane, u smislu da se organizatori_ce obraćaju jednom tijelu. Cilj bi trebao biti rasterećenje organizatora_ica i jednostavna komunikacija s vlastima. U situaciji zauzimanja površine ceste, odnosno ograničenja ili zabrane prometa, nužno je da organizatori_ce pridobiju i prethodno odobrenje od ministarstva u čijem je resoru promet, kao i da zahtjev za odobrenje podnesu najkasnije 15 dana prije okupljanja. Zapravo, bilo bi poželjno da organizatori_ce i prije ovog vremenskog intervala, ako je moguće, podnesu zahtjev za odobrenje ministarstvu uz detaljan opis skupa, površine ceste koja se zauzima i mjera koje će se poduzeti prema sudionicima_ama prometa.

Ministarstvo ima pravo organizatoru_ici odrediti dodatne mjere za osiguranje sudionika_ca u prometu. Ministarstvo uz odobrenje izdaje i mjere osiguranja koje organizator_ica mora poduzeti. Time se organizator_ica iscrpljuje organizacijsko-logističkim zahtjevima, ali i birokratskim opterećenjem jer je prinuđen_a voditi dva postupka: jedan pred policijskim tijelom u vezi s dobivanjem dozvole za održavanje okupljanja i drugi pred tijelom za promet u vezi s prethodnim odobrenjem kada se zauzima površina ceste i ograničava promet. Zahtjevi postavljeni pred organizatora_icu su složeni, a rokovi nekompatibilni. Najveći izazov je to što su organizatori_ce prinuđeni_e uz prijavu okupljanja podnijeti i odobrenje tijela za promet, a u praksi se može dogoditi da tijelo za promet još nije odlučilo o zahtjevu. U tom slučaju, organizatorima_cama se preporučuje da podnesu prijavu, pa da naknadno, po pozivu tijela unutarnjih poslova zbog nepotpune prijave, upotpune svoju prijavu odobrenjem. Najbolje bi bilo žurno mijenjati ove odredbe, odnosno ovo pitanje urediti propisima o slobodi okupljanja, a ne prometnim propisima, te ga dati u nadležnost isključivo tijelu zaduženom za administraciju okupljanja, tj. tijelu unutarnjih poslova.

IV.

ODRŽAVANJE JAVNOG REDA I MIRA

KOJE SU OBVEZE ORGANIZATORA_ICA U VEZI S ODRŽAVANJEM JAVNOG REDA I MIRA?

Obveze koje su stavljene organizatoru_ici okupljanja u pogledu održavanja javnog reda i mira premašuju kapacitete većine organizatora_ica i dobrim dijelom zalaze u poslove koji su inače u nadležnosti tijela unutarnjih poslova. Na primjer, prema odredbama zakona u Republici Srpskoj, redari_ke su dužni_e štititi imovinu na prostoru okupljanja od sudionika_ca okupljanja, kao i štititi same sudionike_ce. Rukovoditelj_ica okupljanja kojeg_u odredi organizator_ica uz to je dužan_a i nadzirati okupljanje. Navodi se čak da je redar_ka u obvezi izvršiti pregled osoba koje ulaze na prostor na kojem se održava okupljanje. Slične su obveze i na drugim razinama vlasti. Ovo su mjere sigurnosti koje se teško mogu očekivati od organizatora_ica i aktivista_kinja jer oni_e nemaju način (sredstva prisile) da zaštite imovinu i sudionike_ce, osim da u svim slučajevima eskalacije nasilja upozore sudionike_ce ili počinitelje_ice, i odmah pozovu tijela unutarnjih poslova. Policijski_e službenici_e dužni_e su po policijskim propisima reagirati na pojave narušavanje reda i mira. Poslove zaštite sigurnosti osoba i imovine trebala bi vršiti u prvom redu policija zajedno s drugim tijelima jer su to poslovi koji su u nadležnosti tijela vlasti. Od organizatora_ica okupljanja i redara_ki trebalo bi se očekivati samo da nastoje skup održavati mirno, usmjeravati sudionike_ce, surađivati s policijskim službenicima_ama, ili, na primjer, prenositi policijska naređenja sudionicima_ama okupljanja. Trenutno je ovakva regulacija jedino u Brčko distriktu, a na ostalim razinama vlasti zakoni ispostavljaju nerealne nadležnosti i zahtjeve organizatorima_cama i angažiranim redarima_kama.

Redari_ke svakako trebaju učiniti sve što je u njihovoj moći da spriječe pojave nasilja, usmjerē sudionike_ce okupljanja i druge građane_ke, ali održavanje javnog reda i mira u konačnici je uvijek i jedino u nadležnosti policijskih vlasti. Organizatori_ce moraju osigurati da su redari_ke propisno obilježeni_e, tj. da nose oznake, da se razlikuju od drugih sudionika_ca, kao i da vode računa da je u svakom trenutku osiguran prolaz vozilima hitne ili vatrogasne pomoći. Dakle, naši zakoni su trenutno dosta restriktivni ili prezahtjevni prema organizatorima_cama u pogledu održavanja javnog reda ili mira. No, kada bi sud eventualno odlučivao o šteti koja je nastala zbog eskalacije nasilja ili bilo kakvih nereda, ponašanje organizatora_ica i redara_ki bi se procjenjivalo ne samo u kontekstu zakona koji reguliraju okupljanje građana_ki nego i drugih propisa. Ako organizatori_ce poduzmu sve razumne mjere, odnosno ako redari_ke i voditelji_ce skupa obavijeste policijska tijela o pojavama narušavanja reda i mira, tako bi se zaštitili_e od eventualne odgovornosti za neželjene posljedice na tuđoj imovini.

Naravno, procjenjivalo bi se ukupno ponašanje organizatora_ica, priroda skupa, sve poduzete preventivne mjere, suradnja s tijelima vlasti...

Najveći problem je što manje iskusni_e organizatori_ce mogu biti odvraceni_e od organiziranja većih i rizičnijih skupova na kojima je moguće narušavanje javnog reda i mira. U tom slučaju, uvijek je bolje surađivati s vlastima, dokumentirati svoju namjeru službenom korespondencijom (čuvati kopije prepiske, dokaze o poslanim dopisima kao što su poštanske povratnice i slično), povezati se s organizacijama civilnog društva koje imaju iskustvo u organiziranju i administraciji većih skupova. Povezivanje većeg broja aktera_ki civilnog društva prilikom organiziranja rizičnih skupova najbolja je zaštita i jamstvo da će tijela vlasti ozbiljno shvatiti organizatore_ice. Naravno, kod svih većih skupova preporučljivo je i medijsko istupanje, ukoliko postoji sumnja da bi vlasti mogle zabraniti skup. Kada se vode kampanje ili strateško parničenje kod većih i rizičnijih skupova, važno je uključiti i druge institucije kao što su ombudsmani_ke.

V.

PRAVNA ZAŠTITA I SPONTANA OKUPLJANJA

ŠTO KADA JE ZABRANJENO ODRŽAVANJE MIRNOG OKUPLJANJA?

Prvostupanjsko tijelo, tj. nadležno tijelo unutarnjih poslova, može zabraniti održavanje okupljanja iz više razloga. Zakoni propisuju koji su to razlozi. Iako se zakoni razlikuju s obzirom na razine vlasti, u većini slučajeva razlozi su slični ili istovrsni.

Najčešći razlozi za zabranu koje propisuju naši zakoni su sljedeći: ako je okupljanje usmjereno na ugrožavanje ustavom utvrđenog poretka (na primjer, pozivanje na sabotažu, terorizam, napade na institucije i slično); ako nije pravovremeno i uredno prijavljeno (s izuzetkom Brčko distrikta gdje to nije razlog za zabranu jer se na ovoj razini tijela samo obavještavaju o okupljanju); ako je okupljanje prijavljeno na prostorima na kojima se sukladno zakonu ne može održavati; ako su ciljevi okupljanja nesporno usmjereni na kršenje zajamčenih sloboda i prava čovjeka ili zbog različitih nacionalnih, rasnih, vjerskih ili kulturnih osjećanja i pripadnosti mogu podstaći na nasilje; ako postoji stvarna opasnost da bi održavanjem mirnog okupljanja bila ugrožena sigurnost ljudi i imovine ili bi došlo do ozbiljne opasnosti od nasilja ili do narušavanja javnog reda i mira u većem obimu; ako je okupljanje usmjereno na vršenje kaznenih djela ili poticanje na vršenje kaznenih djela; ako je zabrana potrebna radi sprječavanja ugrožavanja zdravlja ljudi, itd.

Zakoni daju vrlo kratke rokove (koji se obično broje u satima, npr. 24 sata ili 48 sati) u okviru kojih se može donijeti rješenje o zabrani okupljanja, a uoči najavljenog skupa, ili pak u okviru kojih se može izjaviti žalba na rješenje. Jednako kratak rok za odlučivanje ostavljen je i drugostupanjskom tijelu. Organizatori_ice i aktivisti_kinje moraju voditi računa o roku za žalbu u odnosu na razinu vlasti. Ako se, na primjer, žalba izjavljuje u Tuzlanskom kantonu, rok za žalbu je svega 24 sata od prijema rješenja. Žalba ne odlaže izvršenje rješenja: rješenje o zabrani je i dalje na snazi, bez obzira što je izjavljena žalba. U većini slučajeva drugostupanjsko tijelo je sam ministar unutarnjih poslova.

U rješenju o zabrani okupljanja prvostupanjsko tijelo je dužno dati obrazloženje ili razloge zbog kojih se zabranjuje okupljanje. Obrazloženje je sastavni dio rješenja i nalazi se ispod dispozitiva ili izreke gdje se izričite zabrana što je izdvojeni dio rješenja, ispod samog uvoda. Nije dovoljno da prvostupanjsko tijelo koje zabranjuje skup samo navede zakonom predviđeni razlog, već ga mora i objasniti u dijelu rješenja koji se naziva obrazloženje. Na primjer, ako se okupljanje brani jer bi održavanjem bila ugrožena sigurnost ljudi i imovine, prvostupanjsko tijelo mora dati obrazloženje ili razloge kojim opravdava/dokazuje kako zaista postoji takva stvarna opasnost. Termini

kao što su stvarna ili neposredna opasnost ostavljaju prostor diskrecije ili slobodne procjene policijskim tijelima, i zato mogu biti preispitani u postupku pravne zaštite ispred drugostupanjskog tijela. Bitno je da organizatori_ice budu pripremljeni_e na postupak pravne zaštite, da imaju po mogućnosti pravnika_cu u timu, i da računaju na kratke rokove, te da kontaktiraju druge organizacije koje imaju više iskustva u postupcima pravne zaštite. Rješenje drugostupanjskog tijela može se preispitati jedino u postupku sudske zaštite, tj. u upravnom sporu pred nadležnim sudom. Kod nas su to drugostupanjski sudovi (okružni/kantonalni sudovi). Sudski sporovi bi po pravilu trebali biti žurnog karaktera, ali pravosuđe je u BiH neučinkovito i pitanje je koliko je realno očekivati da će sudska zaštita biti pružena do najavljenog okupljanja. Sada su aktualne zabrane okupljanja zbog pandemije, tj. zbog ugrožavanja zdravlja ljudi, pa je bitno da se u slučaju ovih razloga organizatori_ice prvo dobro upoznaju s protuepidemijskim propisima kako bi u samoj prijavi skupa naznačili_e koje će epidemiološke mjere biti ispoštovane. Ovo pitanje će vjerojatno biti aktualno u narednom razdoblju.

KOJA OKUPLJANJA SE NE PRIJAVLJUJU?

Naši zakoni o slobodi okupljanja predviđaju da se ne prijavljuju sastanci, tribine, okrugli stolovi ili okupljanja registriranih političkih partija, sindikalnih i drugih organizacija ili udruga koji se održavaju u zatvorenim prostorijama. Pojedini zakoni (Kantona Sarajevo i Zeničko-dobojskog kantona) definiraju i da se ne prijavljuju protesti pojedinaca_ki. No, ukoliko se i ovakvi skupovi smatraju visoko rizičnim, ili ako su nužne posebne mjere osiguranja, organizatori_ice su dužni_e o tome obavijestiti nadležno policijsko tijelo. Javne tribine također mogu okupiti veći broj sudionika_ca, ili otvoriti teme oko kojih je javnost antagonizirana, pa bi organizatori_ice trebali_e obavijestiti policijske vlasti u slučaju očekivanih nereda ili incidenata koji podrazumijevaju narušavanje javnog reda i mira (napad na imovinu, fizički integritet sudionika_ca, prijetnje, i slično).

KOJIM SE SVE TIJELIMA MOGU OBRATITI ORGANIZATORI_CE/ AKTIVISTI_KINJE?

Kada su organizatori_ice i aktivisti_kinje suočeni_e s preprekama u organiziranju javnog skupa, ili je u pitanju događaj visokog rizika, uvijek je bolje uključiti više organizacija i aktivista_kinja. Ako je uočen diskriminatorski odnos, prijavu je moguće podnijeti i Instituciji ombudsmana za ljudska prava. Ukoliko postoji bojazan da bi skup mogao biti neopravdano zabranjen, uvijek ga je bolje najaviti ranije te mobilizirati medije i druge aktere_ke civilnog društva. Na ovaj način policijske vlasti bit će pod prismotrom javnosti i morat će voditi više računa o svom postupanju. Ukoliko su organizatori_ice i aktivisti_kinje suočeni_e s neprimjerenim ponašanjima policijskih službenika_ca, svoje prijave mogu podnijeti jedinicama unutarnje kontrole.

ŠTO U SLUČAJU SPONTANIH OKUPLJANJA?

Međunarodni standard je da su sva mirna i spontana okupljanja dopuštena. Spontana okupljanja nastaju kao neposredni odgovor na kritični događaj zbog kojeg se ljudi okupljaju. Spontana okupljanja su česta u demokratskim društvima, nemoguće ih je predvidjeti, i vlasti ne bi smjele koristiti okolnost da se skup nije mogao prijaviti protiv osoba koje su prepoznate kao organizatori_ice. U našoj zemlji postoje brojni izazovi vezani za spontana okupljanja. U Republici Srpskoj je praksa da se svi ovakvi skupovi osujete, a njihovi_e sudionici_e prekršajno gone. Osnovu za to policijske vlasti pronalaze u važećem zakonu tumačeći ga doslovce jer polaze od pretpostavke kako okupljanja moraju biti prijavljena. Na drugim razinama vlasti spontana okupljanja se spominju i nisu zabranjena, te je u tim slučajevima najveća odgovornost na nadležnim policijskim tijelima. Sudionici_e spontanih okupljanja svakako trebaju poštovati sve važeće propise, uključujući i one o javnom redu i miru. Međutim, u praksi pojedinci_ke mogu biti suočeni_e s nastojanjem policijskih tijela da ih imenuju/identificiraju kao organizatore_ice. Nadalje, mogući su i krivični progoni na taj način identificiranih organizatora_ica. Ovo su najčešće metode zastrašivanja sudionika_ca mirnih spontanih okupljanja.

LITERATURA:

- Zakon o javnom okupljanju (Službene novine Zeničko-dobojskog kantona, br. 10/2016)
- Zakon o javnom okupljanju (Narodne novine Županije Zapadnohercegovačke, br. 5/2015)
- Zakon o javnom okupljanju (Službene novine Tuzlanskog kantona, br. 1/2012 i 11/2015)
- Zakon o javnom okupljanju (Službene novine Kantona Sarajevo, br. 32/2009 i 11/2011)
- Zakon o javnom okupljanju (Službeni glasnik Republike Srpske, br. 118/2008)
- Zakon o mirnom okupljanju (Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, br. 29/2020)
- Smjernice o pravu na slobodu okupljanja u drugoj pripremi OSCE/ODIHR, Warsaw/Strasbourg, 2010, <https://www.osce.org/odihhr/73405>
- Opća deklaracija o ljudskim pravima
- Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda
- Ustav Bosne i Hercegovine
- Ustav Federacije Bosne i Hercegovine (Službene novine Federacije BiH, br. 01/94)
- Ustav Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske, br. 03/92)

O SARAJEVSKOM OTVORENOM CENTRU

Sarajevski otvoreni centar (SOC) zagovara puno poštovanje ljudskih prava i društvenu inkluziju LGBTI osoba i žena. SOC je neovisna, feministička organizacija civilnog društva koja teži osnažiti LGBTI (lezbijke, gej, biseksualne, trans* i interspolne) osobe i žene jačanjem zajednice i građenjem aktivističkog pokreta. Centar također javno promiče ljudska prava LGBTI osoba i žena, te na državnoj, europskoj i međunarodnoj razini zagovara unapređivanje zakonodavstva i javnih politika u Bosni i Hercegovini.

Više o našem radu možete pronaći na www.soc.ba.

O AUTORU

Uglješa Vuković je diplomirao na Pravnom fakultetu Univerziteta u Banjaluci i posjeduje iskustvo u pružanju pravne pomoći građanskim aktivistima i zaštitnicima ljudskih prava. Trenutno radi kao rukovodilac Odjela za analize i javne politike u organizaciji Transparency International u Bosni i Hercegovini gdje između ostalog pokriva oblasti slobode pristupa informacijama, pravne zaštite uzbunjivača, i pružanja pravne pomoći u borbi protiv korupcije. Bio je predavač na Klinikama iz medijskog prava u organizaciji Internewsa na temu pristupa informacijama od javnog značaja.

Autor je medijskih analiza koje se bave sadržajem informativnih programa u BiH i problematizuju pitanje etike i profesionalnih standarda u medijskom radu. Autor je više i analiza i komentara propisa o slobodi okupljanja, kao i drugih propisa koji se tiču borbe protiv korupcije i uživanja osnovanih ljudskih prava. Kreator je i sudionik više zagovaračkih kampanja kojima je cilj unapređenje osnovnih ljudskih prava i sloboda u BiH. Alumni je njemačkog TRAIN programa za istraživače iz Zapadnog Balkana, koji podržava Njemački savjet za spoljne odnose, kao i Anneberg-Oxford Media Policy instituta.