

## **Preliminarne napomene g. Clémenta Nyaletsossi Voulea, specijalnog izvjestioca za pravo na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja**

**Posjeta Bosni i Hercegovini, 14. do 22. aprila 2024. godine**

**Sarajevo, 22. april 2024. godine**

1. Dobro jutro svima i hvala vam na dolasku na današnju konferenciju za medije. Danas završavam svoju službenu posjetu Bosni i Hercegovini u svojstvu specijalnog izvjestioca Ujedinjenih nacija za pravo na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja.
2. Kao specijalni izvjestilac, Vijeće Ujedinjenih nacija za ljudska prava me je ovlastilo da kroz svoj mandat radim na osiguranju promocije i zaštite ljudskih prava na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja. Svrha moje posjete Bosni i Hercegovini je procjena ostvarivanja ovih prava, utvrđivanje izazova i perspektivnih praksi, te izrada preporuka o mjerama potrebnim za usklađivanje sa međunarodnim pravom i standardima o ljudskim pravima.
3. Želim izraziti svoju zahvalnost Bosni i Hercegovini na prihvatanju moje posjete, kao i svim nadležnim organima koji su se sastali sa mnom i u Sarajevu i u Banjoj Luci. Sastao sam se sa nadležnim organima na državnom, entitetskom, kantonalnom i nivou Distrikta, uključujući Ministarstvo vanjskih poslova Bosne i Hercegovine, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice i Ministarstvo pravde, savjetnike Predsjedništva Bosne i Hercegovine, Zajedničku komisiju za ljudska prava Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, Ministarstvo unutrašnjih poslova Federacije Bosne i Hercegovine i Ministarstvo pravde Federacije Bosne i Hercegovine, Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srpske i Ministarstvo pravde Republike Srpske, Odbor Narodne skupštine Republike Srpske za politički sistem, pravosuđe i upravu, Ministarstvo unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo i glavnog okružnog tužioca u Banjoj Luci. Sastao sam se i sa predstavnicima Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, ombudsmenima za ljudska prava Bosne i Hercegovine, prvim zamjenikom visokog predstavnika, međunarodnim organizacijama i predstavnicima ambasada.
4. Zahvaljujem se i predstavnicima civilnog društva, među kojima su pravници, članovi sindikalnih organizacija, novinari, te branitelji i aktivisti za ljudska prava koji su se sastali sa mnom, uključujući i članice udruženja „Pokret majki enklava Srebrenice i Žepe“, koje su sa mnom podijelile važnu ulogu koju je njihovo udruženje odigralo u traženju pravde i istine u vezi sa genocidom počinjenim na području Srebrenice. Njihova uloga i uloga mnogih drugih udruženja žrtava širom zemlje bila je ključna i ostaje ključna za napredak i očuvanje mirne tranzicije.
5. Moja iskrena zahvalnost Timu agencija Ujedinjenih nacija u Bosni i Hercegovini, prije svega višoj savjetnici za ljudska prava i njenom timu na odličnoj podršci koju su pružili tokom moje posjete.

### ***Naslijeđe sukoba i krhka uprava i tranzicija***

6. U posljednje tri decenije, od završetka sukoba od 1992. do 1995. godine, u Bosni i Hercegovini je ostvaren značajan napredak u pravcu tranzicije u mirno društvo. Međutim, Bosna i Hercegovina i dalje trpi naslijeđe dubokih etničkih podjela iz oružanog sukoba, obilježenog

teškim međunarodnim zločinima, uključujući ratne zločine, zločine protiv čovječnosti i genocid.

7. Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini („Dejtonski mirovni sporazum“), potpisan 14. decembra 1995. godine, okončao je višegodišnja neprijateljstva i zločine. Kroz Sporazum je institucionaliziran konsocijacijski oblik podjele vlasti. Kao rezultat toga, Bosna i Hercegovina ima složen, visokodecentraliziran sistem uprave s podjelom vlasti na temelju etničke pripadnosti, a koji je zapravo produbio etničke podjele, kao i diskriminaciju, uključujući pristup izabranim i drugim javnim funkcijama.
8. Prema Ustavu, utvrđenom Dejtonskim sporazumom, država Bosna i Hercegovina se sastoji od dva entiteta (Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske) i Brčko distrikta. Federacija Bosne i Hercegovine se sastoji od deset kantona. Postoje izvršne i zakonodavne vlasti na državnom nivou, kao i u svakom entitetu i Distriktu Brčko, a u Federaciji Bosne i Hercegovine i u svakom od deset kantona. U Bosni i Hercegovini na snazi su tri ustava i to Ustav države koji je sastavni dio Dejtonskog mirovnog sporazuma, Ustav Federacije Bosne i Hercegovine i Ustav Republike Srpske, dok Brčko distrikt ima zaseban statut.
9. Prema Ustavu Bosne i Hercegovine, svaki entitet ima vlastitu nadležnost za rad tužilaštava, dok Tužilaštvo BiH ima posebnu nadležnost za krivična djela uključujući ratne zločine, te najteža krivična djela koja se odnose, između ostalog, na organizovani kriminal i korupciju. Entiteti imaju svoja zasebna pravosudna tijela, a Ustavni sud Bosne i Hercegovine je najviši pravosudni organ, sastavljen od devet članova, uključujući troje međunarodnih sudija. Međunarodne sudije imenuje predsjednik Evropskog suda za ljudska prava, nakon konsultacija sa tročlanim Predsjedništvom države. Trenutno, Ustavni sud nije u cijelosti popunjen i njegov rad je ozbiljno opstruiran jer Federacija nije imenovala jednog od penzionisanih sudija, dok Republika Srpska namjerno odbija da popuni pozicije dvoje sudija u okviru njihove kvote.
10. Dejtonskim mirovnim sporazumom uspostavljen je mandat visokog predstavnika da nadgleda i omogućava provedbu Sporazuma. Prema Bonskim ovlaštenjima, utvrđenim 1997. godine, visoki predstavnik ima ovlaštenja da nametne, suspenduje i ukine zakone za koje se smatra da su u suprotnosti s Dejtonskim mirovnim sporazumom te da smijeni izabrane i javne zvaničnike za koje se smatra da ugrožavaju mir. Visoki predstavnik je nedavno iskoristio svoja bonska ovlaštenja da donese tehničke izmjene Izbornog zakona Bosne i Hercegovine uoči lokalnih izbora u oktobru 2024. godine, u cilju unapređenja integriteta i transparentnosti izbornog procesa. Jedan od amandmana uključuje i davno zakašnjelu zabranu pojedincima koji su pred međunarodnim i domaćim sudovima pravosnažno osuđeni za genocid, zločine protiv čovječnosti i ratne zločine da se kandiduju na izborima, kao i za druge javne funkcije.
11. Rukovodstvo entiteta Republika Srpska osporava legitimitet sadašnjeg visokog predstavnika i sistematski odbija njegove odluke kao nezakonite.
12. Procese donošenja odluka na državnom nivou često otežavaju suprotstavljeni stavovi političkih stranaka i političke blokade.
13. Ustav Bosne i Hercegovine i ustavi dva entiteta garantuju pravo na mirno okupljanje i udruživanje. Bosna i Hercegovina je također država potpisnica Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, kao i Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama koji štite ova prava. Međutim, zakonodavstvo Bosne i Hercegovine je

fragmentirano, a zakoni koji se odnose na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja u mnogim dijelovima zemlje su neujednačeni i u suprotnosti sa međunarodnim standardima ljudskih prava.

14. Ustav i izborni sistem su diskriminatorni u pogledu sistema učešća i predstavljanja, te se tako samo osobama koje se izjašnjavaju kao pripadnici jednog od tri konstitutivna naroda – Bošnjaka, Hrvata i Srba – omogućava da se kandiduju za ključne izborne funkcije, prije svega za izbore za Predsjedništvo Bosne i Hercegovine i Dom naroda Bosne i Hercegovine. Evropski sud za ljudska prava, jednako kao i mehanizmi Ujedinjenih nacija za ljudska prava, ocijenili su da je izborni sistem Bosne i Hercegovine nedemokratski i da kombinacija teritorijalnih i etničkih zahtjeva predstavlja diskriminatorni tretman. Sud je naredio da država revidira Ustav i izborni sistem Bosne i Hercegovine kako bi osigurala da svi građani imaju jednaka prava da budu birani i da glasaju za svakog kandidata po svom izboru, bez obzira na njihovu etničku pripadnost i prebivalište. Sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava po ovom pitanju, započeta 2009. godine, i dalje ostaje nepromijenjena. Zastupljenost žena na izabranim funkcijama je niska, uključujući i zbog nasilja nad ženama u javnim sferama.

### ***Ključna dešavanja i politička kriza***

15. Bosnu i Hercegovinu narušavaju kontinuirane političke krize koje su se u posljednje vrijeme intenzivirale i kočile napredak ka potpuno funkcionalnoj demokratiji. Trenutna kriza uslijedila je nakon amandmana visokog predstavnika na Izborni zakon, primjene sankcija protiv pojedinaca i nacrtu rezolucije Generalne skupštine Ujedinjenih nacija kojom bi se 11. juli proglasio „Međunarodnim danom razmišljanja i sjećanja na genocid u Srebrenici 1995.“, sa razmatranjem usvajanja planiranim za 2. maj ove godine.
16. Rukovodstvo Republike Srpske je u više navrata prijetilo otcjepljenjem, uz dodatno intenziviranje u posljednje vrijeme. Ponovljeni pozivi su rezultat predloženih izmjena i dopuna Izbornog zakona od strane visokog predstavnika. U martu 2024. godine, zakonodavno tijelo Republike Srpske zatražilo je poništavanje odluke visokog predstavnika i usvojilo Izborni zakon Republike Srpske. Narodna skupština Republike Srpske usvojila je 2023. godine zakon kojim se zabranjuje objavljivanje odluke visokog predstavnika u entitetskom Službenom glasniku, što je rezultiralo podizanjem optužnice pred Sudom Bosne i Hercegovine protiv predsjednika Republike Srpske Milorada Dodika u septembru 2023. Zakonodavno tijelo Republike Srpske je također usvojilo zakon o neprimjenjivanju odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine.
17. Kao reakcija na nacrt rezolucije Generalne skupštine o genocidu u Srebrenici, zakonodavno tijelo Republike Srpske usvojilo je izvještaj kojim se negira genocid, a vladajuća koalicija u Republici Srpskoj organizovala je protest protiv rezolucije u Banja Luci, glavnom gradu Republike Srpske.
18. Ovakav razvoj događaja podriva napore i rezultate koje su Bosna i Hercegovina i međunarodna zajednica do sada ostvarile, a nakon decenija ulaganja, zemlja je jedna od najvećih postkonfliktnih korisnica pomoći međunarodne zajednice.

### ***Nedostaci tranzicijske pravde i pomirenja***

19. Bosna i Hercegovina prolazi tešku mirovnu tranziciju i još uvijek je u postkonfliktnom stanju. Međunarodni krivični sud za bivšu Jugoslaviju, kojeg je oformilo Vijeće sigurnosti Ujedinjenih nacija 1993. godine, te postupci pored domaćim sudovima, omogućili su utvrđivanje odgovornost počinilaca u značajnoj mjeri. Međutim, još je ostalo dosta posla za dostizanje pravde. Tu su i značajne prepreke za promociju istine, reparacija i garancija o neponavljanju, odnosno pomirenja u odsustvu sveobuhvatnog okvira i procesa tranzicijske pravde uslijed etnonacionalističkih politika. I dalje su prisutni revizionizam, negiranje genocida, ratnih zločina i zločina protiv čovječnosti i veličanje ratnih zločinaca, a politika temeljena na pripadnosti nastavlja produbljivati polarizaciju u društvu.

### **Opća zapažanja**

20. Prava na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja ključni su temelji za zdravu demokratiju, za osiguranje održive izgradnje mira, pomirenja i demokratske tranzicije. Ova prava dodatno omogućavaju pravo na učešće i osiguravaju transparentne, inkluzivne i odgovorne institucije i procese. U postkonfliktnim društvima također su ključni za unapređenje inkluzivnih procesa tranzicijske pravde s fokusom na žrtve.

21. Međutim, moja inicijalna procjena je da ova prava nisu u dovoljnoj mjeri zagarantovana i zaštićena najvećim dijelom važećeg zakonodavstva u Bosni i Hercegovini te u samoj praksi u mnogim jurisdikcijama.

22. Uprkos određenim progresivnim propisima, brojne zakonske odredbe u drugim dijelovima zemlje nisu u skladu sa međunarodnim pravom o ljudskim pravima i standardima koji se odnose na pravo na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja. Posebno sam zabrinut zbog rasta broja restriktivnih zakona i propisa u Republici Srpskoj u oblasti slobode udruživanja, mišljenja i izražavanja, te mirnog okupljanja. Također sam zabrinut zbog govora mržnje i neprijateljske političke retorike prema određenim akterima civilnog društva i opozicije, te promocije etnonacionalističkih, antirodnih i homofobičnih narativa koji stigmatiziraju one koji se smatraju kritičarima ili izražavaju neslaganje, što stvara zastrašujući efekat. Ovakva retorika utiče na sposobnost organizacija civilnog društva, kao i novinara i ekoloških aktivista, da nastave da slobodno i bezbjedno djeluju, obavljaju svoje suštinske, pa čak i vitalne uloge, uključujući pružanje osnovnih usluga zajednicama i pojedincima suočenima sa marginalizacijom ili onima u ranjivom položaju.

23. Osim toga, u cijeloj zemlji, veličanje osuđenih ratnih zločinaca i negiranje zločina, uključujući genocid u Srebrenici, stvara izuzetno neprijateljsko okruženje za civilno društvo koje radi na tranzicijskoj pravdi i izgradnji mira, pruža podršku žrtvama rata ili se zalaže za istinu, pravdu, memorijalizaciju, reparaciju, pomirenje i neponavljanje. Takvi narativi također ponovo viktimiziraju pogođene zajednice i dodatno ugrožavaju postignuti stepen krhke izgradnje povjerenja. Nadalje, odbijanje da se udruženjima žrtava omogući obilježavanje mjesta zločina u svrhu memorijalizacije podriva kolektivno historijsko pamćenje i dodatno slabi otpornost i koheziju neophodnu za izgradnju demokratskog i mirnog društva.

24. Evidentna je i hitna potreba za usklađivanjem različitih i često kontradiktornih propisa između različitih entiteta i kantona, kako bi se prevazišla trenutna diskriminacija s kojom se suočavaju građani Bosne i Hercegovine i kako bi se osiguralo da svi imaju jednaka prava na svakom pedlju, bez obzira na njihovu pripadnost ili prebivalište. Posebno sam zabrinut zbog očigledne nesposobnosti institucija da osiguraju odgovornost, uključujući istaknute slučajeve koji se

odnose na policijsku upotrebu sile ili neuspjeh u zaštiti učesnika u mirnom okupljanju i udruživanju.

25. Premda Bosna i Hercegovina ima toliko nivoa zastupljenosti, primijetio sam da je dominantan nedostatak efektivne zastupljenosti i učešća svih građana u političkim procesima i donošenju odluka. Primjetan je izostanak efektivnih, inkluzivnih i širih konsultacija sa civilnim društvom i zajednicama kako bi se osiguralo da predloženi zakoni i drugi procesi donošenja odluka ne utiču na ljudska prava i građanske slobode. Također, izostaje transparentnosti u pogledu određenih zakonodavnih procesa. Nadalje, zbog modaliteta podjele vlasti, etnički zasnovane institucije i strukture za donošenje odluka isključuju one koji ne pripadaju ili se ne identificiraju s bilo kojim od konstitutivnih naroda. Neprovođenje odluka Evropskog suda za ljudska prava po pitanju aktivnih i pasivnih biračkih prava izazivaju ozbiljnu zabrinutost jer se time krše osnovni principi jednakosti i nediskriminacije koji bi trebali biti temelj svakog demokratskog društva. Neprovođenje ovih presuda, kako također ističu i mehanizmi Ujedinjenih nacija za ljudska prava, lišavaju mnoge u zemlji njihovog prava glasa.

### ***Sloboda udruživanja***

26. Udruženja civilnog društva u Bosni i Hercegovini imaju i nastavljaju imati ključnu ulogu u mnogim oblastima, uključujući prava žena, borbu protiv korupcije, pravnu pomoć, slobodu izražavanja, prava manjina, tranzicijsku pravdu i izgradnju mira, životnu sredinu ili zaštitu migranata, tražilaca azila i izbjeglica. Susreo sam se sa udruženjima koja rade na većoj transparentnosti i odgovornosti svojih izabranih predstavnika, grupama u zajednici koje se zalažu protiv projekata štetnih za životnu sredinu i drugima koji pružaju ključne usluge svojim zajednicama, uključujući sigurna skloništa za žene i djecu žrtve nasilja u porodici, obrazovanje i pravnu pomoć.
27. Pravo na slobodu udruživanja zagantovano je Ustavom Bosne i Hercegovine i ustavima dvaju entiteta. Državni i entitetski zakoni o udruženjima i fondacijama su liberalni i omogućavaju pojedincima i pravnim licima da se udruže i formiraju različite vrste organizacija. Organizacija registrovana pod jednom jurisdikcijom može djelovati na prostoru cijele zemlje. Udruženja i fondacije mogu samostalno određivati svoje ciljeve i aktivnosti, uz određena ograničenja, uključujući zabranu kršenja ili nasilnog rušenja ustavnog poretka, te izazivanja nacionalne, rasne, vjerske ili bilo kojeg drugog oblika mržnje ili diskriminacije zabranjenog Ustavom i zakonom. Proces registracije se općenito percipira kao jednostavan i efikasan u svim jurisdikcijama, a u slučaju odbijenog zahtjeva za registraciju, postoje mogućnosti žalbe sudovima.
28. Napominjem da je entitetsko ministarstvo pravde uputilo Nacrt zakona o finansiranju organizacija civilnog društva u Federaciji Bosne i Hercegovine u proceduru konsultacija, dana 29. avgusta 2023. godine. Generalno, nacrt ne izaziva značajnu zabrinutost u pogledu prava na sloboda udruživanja. Međutim, određena poboljšanja bi bila svakako poželjna, uključujući omogućavanje neregistrovanim udruženjima da pristupe fondovima i resursima, kao i da zahtijevaju veću transparentnost vlasti u pogledu načina finansiranja udruženja civilnog društva.
29. Najveća prijetnja slobodi udruživanja u Bosni i Hercegovini je Nacrt zakona Republike Srpske o posebnom registru i transparentnosti rada neprofitnih organizacija, koji se često naziva i

„Zakon o stranim agentima“. Ukoliko ovaj nacrt zakona bude usvojen, značajno će se ograničiti pravo na slobodu udruživanja u Republici Srpskoj.

30. U oktobru 2023. godine, kolege nezavisni stručnjaci Ujedinjenih nacija i ja smo uputili dopis nadležnima u kojem smo iznijeli našu zabrinutost u vezi s nacrtom zakona: [BIH 3/2023](#). Dana 29. marta 2024. godine mediji su izvijestili da je izvršna vlast Republike Srpske, kroz proces koji ostaje nejasan, prihvatila nacrt i uputila ga zakonodavnom tijelu Republike Srpske. Ministarstvo pravde Republike Srpske objavilo je 3. aprila 2024. godine prijedlog zakona koji sadrži određene izmjene i dopune u odnosu na prvobitni nacrt. Navedene izmjene i dopune ne rješavaju zabrinutosti koje sam zajedno s kolegama stručnjacima istakao u našem otvorenom dopisu, te uključuju dodatne aspekte za zabrinutost. Ukoliko bude usvojen, zakon će stupiti na snagu 1. januara 2025. godine.
31. Ovaj zakon bi imao štetan uticaj na udruženja civilnog društva, na važnu ulogu koju imaju i vitalne usluge koje pružaju. Takvu zabrinutost je izrazilo i više domaćih udruženja civilnog društva i međunarodnih organizacija, uključujući Venecijansku komisiju Vijeća Evrope i Ured za demokratske institucije i ljudska prava OSCE-a (ODIHR).
32. Iako su vlasti odgovorne za borbu protiv pranja novca i terorizma, takve aktivnosti se moraju provoditi na način da se osigura da pravo na slobodu udruživanja nije nesrazmjerno ograničeno. Tražio sam od nadležnih da pojasne problematiku koja se želi riješiti nacrtom zakona ali nisam dobio adekvatno objašnjenje. Postojeći zakoni u Republici Srpskoj već sadrže obaveze izvještavanja o radu i finansijama udruženja civilnog društva. Sve izmjene i dopune ovih zakona, ili izrada i provedba novih zakona, treba da budu predmet stvarnih konsultacija sa svim zainteresovanim stranama na koje se to odnosi, a posebno samim udruženjima civilnog društva.
33. Ukoliko bude usvojen, novi zakon bi diskriminisao udruženja civilnog društva koja primaju strana sredstva i pomoć tako što bi ih upisali u poseban registar, nametnuli im dodatne zahtjeve za prijavljivanje i spriječili ih da obavljaju brojne aktivnosti, uključujući „političke aktivnosti“. Definicija političkih aktivnosti ostaje široko postavljena i podložna proizvoljnim tumačenjima koja mogu dovesti do prestanka rada udruženja. Zabrinut sam i zbog ovakvih nejasnih formulacija koje su podložne zloupotrebama, kao što je zabrana aktivnosti protivno Ustavu Republike Srpske ili interesima entiteta Republika Srpska.
34. Udruženja civilnog društva koja primaju bilo kakvu stranu podršku, uključujući i nefinansijske oblike saradnje, uključujući i međunarodne organizacije, mogu biti označena kao „agent stranog uticaja“. Nacrt zakona daje ovlaštenje Ministarstvu pravde da predlaže pravosuđu prestanak registracije, a brine me nedostatak kriterija na osnovu kojih Ministarstvo može da daje takve prijedloge. Zabrinjava me i nejasna odredba koja predviđa da Ministarstvo pravde „prati“ aktivnosti udruženja civilnog društva registrovanih u Republici Srpskoj u ostatku zemlje.
35. Sama najava, a potom i postojanje ovog nacrt zakona imalo je zastrašujući efekat na aktere civilnog društva koji se osjećaju sve ugroženije i nesigurnije, posebno u kontekstu ponovne kriminalizacije klevete i najave zakona o medijima. Također je važno napomenuti kontekst u kojem se ovaj zakon predlaže, odnosno okruženje koje je sve više neprijateljski nastrojeno prema civilnom društvu, pored narativa i retorike usmjerene protiv prava i sloboda, kojom se suzbija kritika i neslaganje, a u širem smislu i prostor za građanski angažman. Udruženja

civilnog društva su mi izrazila zabrinutost da zbog narativa pojedinih političara i medija pripadnici zajednica u kojima rade mogu ih percipirati kao izdajnike ili neprijatelje entiteta Republika Srpska. Pojedina udruženja civilnog društva izvjestila su da se suočavaju s poteškoćama u zapošljavanju osoba zbog straha da će po novom zakonu biti etiketirani i stigmatizirani kao strani agenti i izdajnici.

36. Zabrinut sam zbog prepreka za formiranje i učlanjenje u sindikate, što je, čini se, problem u cijeloj zemlji. Za zaposlene je ključno da budu u mogućnosti da samostalno i slobodno izraze svoje zabrinutosti i zahtjeve za poboljšanjem uslova rada.

### ***Sloboda mirnog okupljanja***

37. Pravo na mirno okupljanje zagarantovano je Ustavom Bosne i Hercegovine i ustavima dvaju entiteta. Međutim, mogućnost ostvarivanja prava na slobodu mirnog okupljanja varira u zavisnosti od toga gdje se u zemlji pokušava ostvariti ovo pravo. Na snazi je 12 zasebnih zakona koji regulišu mirno okupljanje i to jedan na entitetskom nivou u Republici Srpskoj, po jedan u svakom od deset kantona Federacije Bosne i Hercegovine i jedan u Distriktu Brčko. Ne postoji zakon koji reguliše mirno okupljanje na državnom nivou ili na nivou Federacije Bosne i Hercegovine.
38. Zakonodavstvo je samo djelimično usklađeno sa važećim međunarodnim standardima ljudskih prava. U julu 2020. godine, Brčko distrikt je usvojio Zakon o javnom okupljanju u skladu sa međunarodnim standardima, što je potaknulo donošenje sličnih zakona u nekoliko kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine, tačnije Zeničko-dobojskom (decembar 2023.), Unsko-sanskom (januar 2024.) i Kantonu 10 (april 2024.). Takvi zakoni dozvoljavaju organizatorima da elektronskim putem obavještavaju nadležne organe o planiranom okupljanju, ne isključuju automatski određene lokacije i ne nameću obaveze organizatorima da organizuju i plate usluge obezbjeđenja i hitne pomoći. Specijalni izvjestilac je ohrabren ovakvim pozitivnim pomacima i podstiče druge organe vlasti da usklade svoje zakone sa međunarodnim obavezama u vezi sa ljudskim pravima.
39. Većina javnih okupljanja održava se u dva najveća grada, u Sarajevu i Banjoj Luci, gdje je zakonodavstvo u suprotnosti sa međunarodnim standardima ljudskih prava i najboljom praksom. Upoznat sam sa iskazanim zabrinutostima zbog prevelikog tereta nametnutog organizatorima, uključujući obezbjeđenje i organizovanje medicinske pomoći koji nisu u skladu sa članom 21. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (kao što je navedeno u Općem komentaru 37. Komiteta UN-a za ljudska prava). Zakoni također zahtijevaju od organizatora da dobiju dozvolu od nadležnih saobraćajnih organa. Ovakvi aranžmani bi trebali biti u nadležnosti organa za provođenje zakona u okviru njihove dužnosti da omoguće mirna okupljanja. Izražena mi je i zabrinutost zbog ograničenja lokacija za održavanje skupova, najčešće na lokacijama koje nisu jako vidljive ili pristupačne, čime se krši princip omogućavanja održavanja skupova na mjestima koja su vidljiva ili pristupačna njihovoj ciljnoj publici. Također sam zabrinut što općenito postoji režim odobravanja mirnih okupljanja koji je u suprotnosti sa najboljim međunarodnim praksama i standardima. Također napominjem da u zakonima nedostaju garancije koje predviđaju razumne rokove u kojima sudovi donose odluke po žalbama na odbijene zahtjeve za održavanja skupova, što znači da se sudske odluke mogu donositi i nakon zakazivanja predloženog skupa.

40. Dijelim mišljenje Venecijanske komisije i ODIHR-a da mnogi zakoni o javnim okupljanjima nameću regulatorni, a ne olakšavajući pristup javnim okupljanjima. Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine je također u više navrata davala preporuke agencijama za provođenje zakona da provedu obuku za pravilan rad policije i ponašanje prema organizatorima i učesnicima javnih okupljanja. Ponavljam ovaj poziv i ohrabrujem implementaciju [Modela protokola za službenike za provođenje zakona za promociju i zaštitu ljudskih prava u kontekstu mirnih protesta](#) koji sam izradio u saradnji sa UNODC-om i OHCHR-om, u skladu s zahtjevima Rezolucije Vijeća UN-a za ljudska prava 50/21.
41. Postoje i diskriminatorni pristupi u načinu na koji su vlasti primjenjivale takve propise u zavisnosti od cilja protesta. Upoznat sam da se organizatori različito tretiraju u zavisnosti od teme skupa, odnosno odnosa organizatora prema vlastima ili u zavisnosti od njihovih političkih opredjeljenja. Primjera radi, dana 18. marta 2023. godine, lokalne vlasti u Banjoj Luci zabranile su događaj u organizaciji Organizacionog odbora Povorke ponosa i nevladinih organizacija, tvrdeći da neće biti u mogućnosti da garantuju zaštitu učesnika. Postojala su i ograničenja u vezi sa planiranim mjestom održavanja skupa, pri čemu su vlasti nametnule premještanje u izolovana područja okupljanja za, na primjer, opozicione političke stranke. Istovremeno, u Banjoj Luci, Republika Srpska, u centru grada su se bez ikakvih ograničenja održavali javni skupovi u organizaciji vladajuće političke partije.
42. Jedan nedavni i istaknuti protestni pokret, poznat pod imenom „Pravda za Davida“, oformljen je u Banjoj Luci nakon smrti studenta Davida Dragičevića, tražeći istinu i pravdu za ubistvo. Davidovi roditelji i drugi građani svakodnevno su održavali redovne mirne skupove na glavnom banjalučkom trgu, što su vlasti u početku tolerisale. Najveći skup održan je 5. oktobra 2018. godine, uoči Općih izbora. Prema nekim procjenama, tog dana na mirnom okupljanju učestvovalo je oko 40.000 ljudi, što ga čini jednim od najvećih protesta u poslijeratnoj historiji Bosne i Hercegovine. Međutim, postoje izvještaji da je policija blokirala određene dijelove grada, zaustavljajući autobuse i privatne automobile kako bi spriječila građane da uzmu učešća.
43. Istaknuti članovi pokreta „Pravda za Davida“ navodno su se suočili s maltretiranjem zbog učešća u protestima, a ubrzo nakon izbora policija je intenzivirala pritisak na demonstrante. U decembru 2018. godine policija je uklonila improvizovano spomen-obilježje posvećeno Davidu na glavnom trgu gdje su se održavala okupljanja. Kako su građani nastojali zaštititi spomen obilježje, 25. decembra 2018. i narednih dana policija je upotrijebila prekomjernu silu (palice) protiv mirnih demonstranata, među kojima je bilo i starijih osoba. Zbog napete atmosfere u Banjoj Luci, Gradska uprava otkazala je javnu proslavu Nove godine. Ipak, do kraja 2018. godine, pokret „Pravda za Davida“ i njegove pristalice nastavili su s velikim protestima. Policija je angažovala prekomjerne snage, uključujući specijalne jedinice, da sistematski rasture sva mirna okupljanja. Uhapšeni su neki od istaknutih članova pokreta, kao i opozicioni političari koji su izrazili podršku pokretu.
44. Ministar unutrašnjih poslova Republike Srpske je 31. decembra 2018. godine javno saopštio da će sva okupljanja pokreta „Pravda za Davida“ biti onemogućena i ograničena „zbog učestalog narušavanja javnog reda i mira, činjenja krivičnih djela, kršenja normalnog odvijanja saobraćaja i nepoštivanja Zakona o javnim okupljanjima“. Oštra reakcija policije izazvala je strah kako u redovima pokreta, tako i među banjalučanima. Početkom 2019. godine pokret „Pravda za Davida“ počeo je da se okuplja u malim grupama u bašti centralne pravoslavne



crkve, držeći svijeće. Policija je od decembra 2018. godine počela sa izdavanjem prekršajnih prijava pripadnicima pokreta. U oktobru 2021. godine izdato je preko 160 ovakvih prijava, uglavnom zbog narušavanja javnog reda i mira. U većini postupaka koji su uslijedili, a koje su pokretali aktivisti koji su dobili prekršajne prijave, sudovi nisu utvrdili povrede i odbacili su predmete. Nekoliko članova pokreta je u junu 2019. godine podnijelo zahtjev Okružnom sudu u Banjoj Luci za zaštitu njihovih osnovnih prava, uključujući pravo na slobodu mirnog okupljanja i pravo na slobodu kretanja. Ovaj predmet je pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine od avgusta 2021. godine, a odluka još uvijek nije donesena.

45. Značajna ograničenja prava na mirno okupljanje također su zabilježena u vezi sa Povorkom ponosa i aktivnostima LGBTI aktivista u Sarajevu i Banjoj Luci. U Sarajevu, glavna pitanja se odnose na nesrazmjerne obaveze organizatora da pruže bezbjednosne i hitne službe tokom okupljanja. Vlasti u Banjoj Luci zabranile su javnu projekciju filmova u organizaciji organizatora Povorke ponosa Bosne i Hercegovine, tvrdeći da policija neće moći osigurati bezbjednost učesnika. Umjesto toga, grupa aktivista za ljudska prava, uključujući LGBTI aktiviste, održala je interni sastanak u prostorijama nevladine organizacije Transparency International BiH. Grupa navijača je fizički nasrnula i napala ih ispred prostorija Transparency Internationala. Više od godinu dana kasnije, vinovnici ovog napada nisu identifikovani i privedeni pred lice pravde. Također nije provedena istraga i odgovornost za navodni propust policije da spriječi napad i zaštititi žrtve, uprkos prisustvu policije u blizini i uprkos tome što je policija bila svjesna neposredne prijetnje. Posebno je zabrinjavajuće da su napadu prethodili i pratili ga javno izraženi snažni govor mržnje i homofobični komentari, uključujući i od određenih političkih lidera, te na društvenim mrežama.
46. Ohrabrujem državu Bosnu i Hercegovinu da, uz široke i inkluzivne konsultacije s civilnim društvom, stručnjacima i relevantnim akterima, izradi okvirni zakon na državnom nivou za sve organe vlasti u cijeloj zemlji kako bi se osigurala efikasna promocija i zaštita prava na mirno okupljanje u cijeloj zemlji, bez obzira na to gdje se ovo pravo ostvaruje. Ovaj okvir treba da posluži i kao osnova za usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa međunarodnim pravom i standardima o ljudskim pravima. Osim toga, ohrabrujem vlasti da izrade ili revidiraju sve postojeće smjernice i protokole u skladu sa [Modelom protokola za službenike za provođenje zakona za promociju i zaštitu ljudskih prava u kontekstu mirnih protesta](#) i osiguraju da takva uputstva i protokoli budu javno objavljeni. U okviru mog mandata, ostajemo na raspolaganju za pružanje tehničke pomoći na zahtjev.

### ***Sloboda medija i ponovna kriminalizacija klevete***

47. Obaviješten sam o napadima i prijetnjama novinarima, posebno na internetu, te o kontinuiranom odsustvu odgovornosti za takve napade. Novinari širom Bosne i Hercegovine izloženi su političkom pritisku, kampanjama diskreditacije, verbalnim napadima političara, prijetnjama na internetu, jednom broju fizičkih napada i administrativnom uznemiravanju. Novinarke su posebno izložene nasilju na internetu, uključujući i seksističke komentare. Također sam zabrinut zbog navoda o porastu broja strateških tužbi protiv učešća javnosti (*engl.* SLAPP) usmjerenih na nezavisne novinare i ekološke aktiviste.
48. Ponovno uvođenje krivičnog djela klevete u Republici Srpskoj predstavlja ozbiljnu prijetnju slobodi mišljenja i izražavanja. Prije više od dvije decenije, Bosna i Hercegovina je dala dobar primjer u regionu dekriminalizacijom klevete. Međutim, u julu 2023. godine, Krivični zakonik Republike Srpske je izmijenjen radi kriminalizacije klevete i drugih aktivnosti, uprkos pozivima

lokalnog civilnog društva i međunarodne zajednice da odustanu od takvih prijedloga. Navedeno uključuje otvoreni dopis kolega nezavisnih eksperata Ujedinjenih nacija koji sam uputio vlastima u martu 2023. godine: [BIH 1/2023](#). Ponovna kriminalizacija klevete predstavlja veliki korak unazad za ljudska prava u zemlji, sa negativnim efektima na slobodan i inkluzivan govor, uključujući politički diskurs, i na pravo na traženje, primanje i prenos informacija i slobodu štampe. U razgovorima sa nadležnim organima, raspitivao sam se o razlozima za ponovnu kriminalizaciju klevete, ali nisam dobio nikakav jasan odgovor.

49. Upoznat sam i da postoji prijedlog za uvođenje novog zakona o medijima u Republici Srpskoj. Iako tekst nije dostupan, postoji zabrinutost da bi mogao uključivati dalja ograničenja kako bi se utišale kritike vlasti ili izražavanje različitih mišljenja i narativa. Također bi bilo važno da proces izrade ovog nacrt zakona bude transparentan i otvoren za civilno društvo.
50. Također sa zabrinutošću primjećujem da je Vlada Kantona Sarajevo dana 27. aprila 2023. godine usvojila Nacrt zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira, kojim se internet definiše kao javni prostor, a širenje „lažnih vijesti“ kao prekršaj. Razumijem da je nacrt stavljen na čekanje i ohrabrujem Vladu Kantona Sarajevo da odustane od nacrt i osigura da svaki budući prijedlog bude u skladu sa pravom na slobodu mirnog okupljanja i pravom na slobodu izražavanja i mišljenja.

### ***Efikasni pravni lijekovi i nadzorna tijela***

51. Veoma sam zabrinut zbog trenutne situacije sa kojom se suočava Ustavni sud Bosne i Hercegovine, koji zbog političkih neslaganja nije u mogućnosti da efikasno funkcioniše, uz napomenu da je preko 8.000 predmeta na čekanju za odlučivanje. Efikasno funkcionisanje Ustavnog suda je od vitalnog značaja za osiguravanje da su zagarantovana i zaštićena prava građana, uključujući pravo na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja te da žrtve imaju pristup djelotvornom pravnom lijeku. Pristup djelotvornom pravnom lijeku i pravdi je od suštinskog značaja za omogućavanje ovih prava.
52. Državne institucije za ljudska prava igraju ključnu ulogu u zaštiti prava na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja. Upoznat sam da Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine nije u mogućnosti dati efikasan odgovor pojedincima ili udruženjima koji se obraćaju instituciji, uključujući i zbog potrebe za konsenzusom.
53. Kao što je navedeno u Marakeškoj deklaraciji o ulozi nacionalnih institucija za ljudska prava u širenju građanskog prostora i promociji i zaštiti aktivista za ljudska prava, nacionalne institucije za ljudska prava, poput Institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, također bi trebale: „Ostvariti redovnu interakciju sa aktivistima za ljudska prava i civilnim društvom i uključiti ih u planiranje i realizaciju, kao i praćenje aktivnosti nacionalne institucije za ljudska prava na rodno osjetljiv način, uz uvažavanje aspekata invaliditeta“. Ohrabrujem ombudsmene da rade na izgradnji sveobuhvatnog građanskog prostora, u kojem civilno društvo može doprinijeti napretku u pogledu građanskih, političkih, socijalnih i ekonomskih prava za sve, u skladu sa obećanjem koje je dato u kontekstu 75. godišnjice Univerzalne deklaracije ljudskih prava.

## **Zaključci i preporuke**

54. Kako bi se prevazišlo produbljivanje političke krize i društvenih podjela sa kojima se Bosna i Hercegovina danas suočava, vlasti na svim nivoima trebaju hitno dati prioritet ukidanju svih ograničenja u ostvarivanju osnovnih sloboda i učešća. Vlasti su dužne garantovati poticajan građanski prostor i smisleno uključivanje svih stavova. Da bi se osiguralo okruženje pogodno za dijalog, obaveza je garantovati siguran, slobodan i poticajan prostor za učešće svih građana kako bi svi, bez ikakve diskriminacije, bez obzira na etničku pripadnost, vjeru, spol, seksualnu orijentaciju, geografsku lokaciju, mogli imati pravo glasa za svoju zajedničku budućnost. Navedeno je također važno za rješavanje trenutne krize odlaska mladih jer su mnogi izgubili nadu u perspektivu.
55. Smisleno uključivanje i učešće kroz slobodan i poticajan građanski prostor je također ključni preduslov za očuvanje dostignuća koje je do sada ostvarila Bosna i Hercegovina kroz svoj dugi period tranzicije i za nastavak puta ka izgradnji otpornog, mirnog i inkluzivnog društva. Kako bi zaštitile pravo na slobodu mirnog okupljanja, vlasti bi također trebale osigurati da se saslušaju i uzmu u obzir oni koji iznose svoju legitimnu zabrinutost, uključujući i one koji se zalažu za unapređenje i zaštitu ljudskih prava.
56. Primjećujem hitnu potrebu za okvirnim zakonodavstvom o ljudskim pravima na državnom nivou, uključujući zaštitu prava na slobodu okupljanja i udruživanja u skladu sa međunarodnim pravom i standardima o ljudskim pravima. Time bi se prevazišao postojeći jaz i nedosljednosti koje rezultiraju nejednakim uživanjem ovih sloboda, te bi se ojačala njihova zaštita, osiguravajući jednaku pravnu zaštitu i garancije.
57. Zemlji je potrebna temeljita i efikasna reforma, uključujući sistem za provođenje zakona i pravosuđe, a ne puko zadovoljavanje forme, uključujući i u kontekstu pristupanja Evropskoj uniji. Od ključnog značaja je efikasan nadzor i odgovornost ovih institucija. Potrebno je preduzeti odlučne korake kako bi se osigurala efikasna odgovornost za postupanje organa za provođenje zakona u vezi sa pokretom „Pravda za Davida“ i napadom na aktiviste za ljudska prava i LGBTI aktiviste u Banjoj Luci u martu 2023. godine.
58. Radi osiguranja odgovornosti i prava na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja, pozivam nadležne subjekte da provedu presude i preporuke sudova i Institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine. Nadalje, pozivam zainteresovane subjekte da osiguraju pravilno i efikasno funkcionisanje Ustavnog suda kao ključnog garanta prava i sloboda predviđenih Ustavom Bosne i Hercegovine, uključujući i obezbjeđivanje imenovanja sudija.
59. Od suštinskog značaja je i dijalog kako bi se osigurala davno zakašnjela primjena sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Sejdić i Finci za eliminaciju dugogodišnje diskriminacije po pitanju aktivnog i pasivnog biračkog prava.
60. Pozivam političke lidere i sve u društvu da se suzdrže od upotrebe propagande, stigmatizacije, štetne retorike i govora mržnje usmjerenih na određene grupe na osnovu njihove etničke pripadnosti, vjere, spola, seksualne orijentacije i drugih osnova, te da se suzdrže od negiranja zločina, uključujući genocid u Srebrenici, kao i od veličanja pojedinaca osuđenih za zločine pred međunarodnim i domaćim sudovima.

61. Važno je revidirati i uskladiti obrazovni sistem u cilju promjene negativnih narativa i praksi te kako bi se prevazišle produbljene društvene i etničke podjele i izgradili mostovi.
62. Na kraju, naglašavam važnost povećanja kapaciteta Ujedinjenih nacija za ljudska prava u Bosni i Hercegovini, uključujući podršku naporima na tranzicijskoj pravdi, u ovom iznimno složenom i krhkom kontekstu te radi doprinosa rješavanju pitanja istaknutih u ovom izvještaju, kroz dodatne ljudske i finansijske resurse. Neophodna je snažnija međunarodna koordinacija za podršku zemlji u ovom ključnom trenutku tranzicije.