

MONITORING IZVJEŠTAJ O SLOBODI JAVNIH OKUPLJANJA U CRNOJ GORI

(septembar 2020 – maj 2021)



Monitoring izvještaj je izrađen u okviru projekta „Okupljanja za ljudska prava: Sloboda javne riječi u javnom prostoru”, koji Institut alternativa sprovodi u partnerstvu sa Akcijom za ljudska prava, uz podršku Evropske unije i kofinansiranje Ministarstva javne uprave, digitalnog društva i medija.

Naziv publikacije:

**Monitoring izvještaj o slobodi javnih okupljanja u Crnoj Gori
(septembar 2020 – maj 2021)**

Izdavač:

Institut alternativa

Bulevar Džordža Vašingtona 57,

Podgorica, Crna Gora

Tel./faks: +382 (0) 20 268 686

E-mail: info@institut-alternativa.org

Za izdavača:

Stevo Muk

Urednica:

Milena Muk

Autorka:

Nikoleta Pavićević

Saradnica:

Bojana Pravilović

Dizajn i prelom:

Artbuk doo

Lektura i korektura:

Filip Jovović

Autor fotografije na naslovnoj strani:

Anadolu Agency/Miloš Vujović

Podgorica, maj 2021. godine

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Nacionalna biblioteka Crne Gore, Cetinje

ISBN 978-9940-48-001-1

COBISS.CG-ID 18031108



MINISTARSTVO JAVNE UPRAVE

Monitoring izvještaj je izrađen u okviru projekta „Okupljanja za ljudska prava: Sloboda javne riječi u javnom prostoru”, koji Institut alternativa sprovodi u partnerstvu sa Akcijom za ljudska prava, uz podršku Evropske unije i kofinansiranje Ministarstva javne uprave, digitalnog društva i medija. Izvještaj je isključiva odgovornost autorke i ne odražava stavove Evropske unije i Ministarstva javne uprave, digitalnog društva i medija.

SADRŽAJ

Sažetak	4
Uvod	6
Društveno-politički kontekst: Česta okupljanja i žestoke podjele	9
Generalni pregled javnih okupljanja: Dvije Crne Gore se okupe na godišnjem nivou	11
Privremene zabrane javnih okupljanja tokom izvještajnog perioda.	13
Epidemiološke mjere ograničenja javnih okupljanja u izvještajnom periodu	14
Slučajevi selektivnog postupanja Uprave policije	16
Pregled javnih okupljanja u Crnoj Gori tokom izvještajnog perioda.	18
Zakonski okvir: Neophodno usklađivanje sa međunarodnim standardima .	20
Javna okupljanja u praksi: Uloga policije ključna	23
Upravni sud i odlučivanje po tužbama zbog zabrane javnih okupljanja . . .	24
Obezbjedivanje javnih okupljanja	26
Medijsko izvještavanje o javnim okupljanjima: Vidljiva polarizacija	28
Kvantitativni pokazatelji.	28
Kvalitativni pokazatelji.	31
RTCG o protestima	33
Zaključak.	37
Preporuke	39
Izvori	41
Aneks 1: Prijave javnih okupljanja Upravi policije u izvještajnom periodu . .	43
O Institutu alternativa	50

SAŽETAK

Predmet ovog izvještaja je ocjena stanja u oblasti slobode okupljanja i ukupnog ambijenta u kom građani i građanke Crne Gore mogu ostvarivati ovo pravo.

Osmomjesečni izvještajni period obilježilo je održavanje 180 javnih okupljanja, što je tek 28 odsto u odnosu na prva tri kvartala 2020. godine. Privremeno je zabranjeno šest javnih okupljanja, što je identično broju okupljanja koja su zabranjena u prethodnom izvještajnom periodu. Ipak, udio okupljanja koja su rezultirala nasiljem ili neredom je u porastu: **skoro 10 odsto okupljanja nije bilo mirno**, dok je udio okupljanja koja su rezultirala nasiljem ili neredom tokom prvih devet mjeseci 2020. godine bio 1,3 odsto. Trend velikog udjela neprijavljenih okupljanja evidentan je od početka 2020. godine: **preko 75 odsto okupljanja održanih tokom 2020. i prvih pet mjeseci 2021. godine nije bilo prijavljeno**, što onemogućava policiji da pravovremeno napravi plan obezbjeđenja.

Iako Ustav Crne Gore dozvoljava samo privremeno, a ne i trajno ograničenje javnih okupljanja, u Crnoj Gori je tokom više od polovine izvještajnog perioda **na snazi bila apsolutna zabrana** javnih okupljanja. **Ustavni sud nije pokazao proaktivan pristup** u garantovanju prava na slobodu okupljanja tokom epidemije koronavirusa. Nakon deset mjeseci je odgovorio na našu inicijativu da utvrdi ustavnost i zakonitost naredbe o zabrani političkih skupova, odbacivši je pod izgovorom da nije na snazi, iako je identična mjera pod drugim brojem u tom momentu bila važeća.

Zakonske manjkavosti, naročito u pogledu regulisanja spontanih okupljanja, nastavile su da proizvode pravnu nesigurnost. Zabilježeno je i **selektivno postupanje policije**, koja je 12. maja 2021. upozorila učesnike protesta podrške Palestini u Podgorici da se razidu, a nije učinila isto prema učesnicima masovne litije održane istog dana u Nikšiću. Istraživanje javnog mnjenja pokazalo je preovladavajući stav da policija ne upotrebljava prekomjernu silu, ali ipak, 53 odsto građana smatra da nadležni organi postupaju selektivno, primjenjujući neopravdana ograničenja u odnosu na određene vrste i organizatore okupljanja. Tek nešto više od trećine građana zna da je Uprava policije adresa na koju treba prijaviti okupljanje.

Mediji, koji su jedan od glavnih kreatora društvenog ambijenta u kom se okupljanja održavaju, često su neizbalansirano i neobjektivno izvještavali o politički osjetljivim okupljanjima. **Pristrasnost** je najočiglednija bila u isticanju da su se okupljanjima, čije ideje nisu bliske uređivačkoj politici medija, kršile epidemiološke mjere, dok su takva zapažanja izostajala u odnosu na druga okupljanja.

Neophodno je bolje regulisanje spontanih javnih okupljanja i usklađivanje Zakona sa Ustavom u dijelu trajne zabrane javnih okupljanja. Nadležni organi pri definisanju epidemioloških mjera treba da nastoje da preduprije kontraefekte, poput neprijavljenih okupljanja. Treba nastaviti profesionalno usavršavanje policijskih službenika u pogledu postupanja u odnosu na spontana i neprijavljena okupljanja, ali raditi i na edukaciji građana u pogledu njihovih prava i obaveza, kao i na jačanju parlamentarnog nadzora ostvarivanja prava na slobodu okupljanja.

UVOD

Pravo na mirno okupljanje regulisano je brojnim međunarodnim dokumentima a jedno je i od univerzalno priznatih i fundamentalnih ljudskih prava, sadržano u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima Ujedinjenih nacija.¹ Osim međunarodnim dokumentima, pravo na mirno okupljanje u Crnoj Gori garantovano je Ustavom i Zakonom o javnim okupljanjima i javnim priredbama.² Prema navedenom Zakonu, javno okupljanje podrazumijeva svako mirno okupljanje više od 20 lica na otvorenom prostoru radi izražavanja političkih, socijalnih i drugih uvjerenja i ciljeva, protesta, interesa i različitosti. Svako ima pravo da organizuje javno okupljanje, bez odobrenja, u skladu sa zakonom i potvrđenim međunarodnim ugovorima.

Osim zakonskog okvira i njegove usklađenosti sa međunarodnim standardima, preduslov za uživanje prava na javno okupljanje jeste i postojanje odgovarajućeg demokratskog ambijenta koji omogućava civilno djelovanje. Zaštita slobode mirnog okupljanja je ključna za stvaranje tolerantnog i pluralističkog društva u kom je moguć suživot grupa koje imaju različita uvjerenja, način života ili politike djelovanja.³

Korišćenje prava na javno okupljanje, za artikulisanje naročito politički osjetljivih stavova prema donosiocima odluka, često može biti percipirano kao naročito prijeteće djelovanje vlasti. Tako je u Crnoj Gori tokom proteklih godina zabilježen niz problema u vezi sa organizacijom okupljanja, a koji su ilustrovani u medijskim kampanjama i etiketiranjima organizatora i učesnika okupljanja, dezinformisanju organizatora o njihovim pravima i obavezama u vezi sa javnim okupljanjem, kao i (često nasilnom) prekidanju spontanih javnih okupljanja.

Epidemija virusa kovid-19 je dodatno usložnila uživanje prava na slobodu okupljanja i stavila u fokus dilemu šta je preče: nesmetano uživanje prava na javno okupljanje ili (zdravstvena) bezbjednost građanki i građana. Iako u Crnoj Gori od početka epidemije i sve do kraja pisanja monitoring izvještaja nije uvedeno vanredno stanje, pravo na okupljanje je u više navrata ograničavano ali i apsolutno ukidano.

Sve navedeno potvrdilo je važnost monitoringa uživanja prava na javno okupljanje i postupanja nadležnih institucija u odnosu na organizatore i učesnike protesta. S tim u vezi, cilj monitoring izvještaja je da ukaže na izazove u primjeni zakonskih standarda i na

- 1 Član 20 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima: „Svako ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja”, Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima Ujedinjenih nacija, 1948;
- 2 Zakon o javnim okupljanjima i javnim priredbama („Službeni list Crne Gore”, br. 052/16 od 9. 8. 2016);
- 3 OSCE/ODIHR – Venice Commission Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (2nd Edition), Strasbourg-Warsaw, 9 July 2010;

eventualne nedostatke postojećeg zakonskog i institucionalnog okvira u oblasti javnih okupljanja. Ono što je novina u odnosu na prethodne monitoring izvještaje Instituta alternativa o javnim okupljanjima⁴ jeste da je ovaj izvještaj uključio i analizu medijskog izvještavanja o protestima, čija profesionalnost je važan faktor u stvaranju povoljnog ambijenta za korišćenje prava na mirno okupljanje.

Nalazi monitoring izvještaja utemeljeni su u najvećoj mjeri na dokumentaciji dobijenoj putem **zahtjeva za slobodan pristup informacijama**. Institut alternativa je na mjesečnom nivou od Uprave policije zahtijevao pristup informacijama o broju javnih okupljanja, okupljanja koja su rezultirala nasiljem ili neredom, broju okupljanja koja su privremeno zabranjena ili prekinuta na licu mjesta, o okupljanjima koja su rezultirala upotrebom policijske sile, kao i broju spontanih i istovremenih okupljanja, kontramitinga. Prilikom analize su korišćeni i **javno dostupni dokumenti**, kao što su izvještaji o primjeni Zakona o javnim okupljanjima i javnim priredbama i mišljenja Zaštitnika ljudskih prava i sloboda. Dodatno, kako bismo provjerili naše nalaze i dobili dodatne informacije, organizovali smo **fokus grupu sa osam policijskih službenika i službenica**⁵, zaposlenih na poslovima obezbjeđivanja protesta i odlučivanja o prijavama javnih okupljanja. Takođe, obavljen je i **intervju sa predsjednikom Upravnog suda**⁶, na temu odlučivanja Upravnog suda po tužbama u vezi sa javnim okupljanjima. Percepciju građana i informisanost o pravu na slobodu okupljanja provjerili smo kroz **istraživanje javnog mnjenja**, koje je za potrebe projekta sprovela Agencija IPSOS.⁷

Vremenski okvir u kom je vršen monitoring javnih okupljanja je od septembra 2020. godine do maja 2021. godine. Ipak, u cilju dublje analize stanja i dobijanja potpunije slike o trendovima u ovoj oblasti, pojedini aspekti su posmatrani u nešto dužim vremenskim periodima. Tako je vremenski period analize medijskog izvještavanja od 1. aprila 2020. do 1. aprila 2021. godine. Dodatno, presude Upravnog suda analizirane su od 1. oktobra do 1. aprila 2021. godine, dok su zapisnici Uprave policije sa organizatorima okupljanja analizirani za period cijele 2020. do 1. aprila 2021. godine. Nacrt monitoring izvještaja

4 „Monitoring izvještaj o slobodi javnog okupljanja za period decembar 2019. godine – septembar 2020. godine”, dostupan na: <https://bit.ly/3xLQXa9>;

„Monitoring javnih okupljanja (2017-2018)”, dostupno na: <https://bit.ly/3qmv1jF>

„Monitoring prava na slobodno okupljanje – Izvještaj o Crnoj Gori (2016-2017)”, dostupno na: <https://bit.ly/3gZoHKn>;

„Monitoring javnih okupljanja na Zapadnom Balkanu: Sloboda okupljanja u Crnoj Gori (2015-2016)”, dostupno na: <https://bit.ly/3dbWcZ3>;

5 Fokus grupa Instituta alternativa organizovana je 27. 4. 2021. godine putem aplikacije Zoom sa policijskim službenicima i službenicama iz centara bezbjednosti Podgorica, Nikšić, Herceg Novi, Bar, Bijelo Polje, Pljevlja i Berane;

6 Intervju sa Brankom Lakočević, predsjednikom Upravnog suda, organizovan je 4. 5. 2021. godine u prostorijama Upravnog suda u Podgorici;

7 „Dvije trećine građana Crne Gore vjeruje da se protestima može doći do promjena u društvu”, Institut alternativa, 4. 5. 2021. godine, dostupno na: <https://bit.ly/3zQ2B5R>;

predstavljen je i na završnoj konferenciji „Okupljanja za ljudska prava: Sloboda javne riječi u javnom prostoru” 26. maja 2021. godine, a komentari i sugestije koje smo tom prilikom dobili takođe su poslužili za unapređenje izvještaja.

Na samom početku monitoring izvještaja pružamo **pregled aktuelnog društveno-političkog konteksta u Crnoj Gori**, u kojem su organizovana javna okupljanja. **U drugom dijelu** izvještaja dajemo **generalni pregled javnih okupljanja**, koji uključuje trendove u broju održanih javnih okupljanja, udio zabranjenih i neprijavljenih okupljanja i okupljanja koja su rezultirala nasiljem ili neredom i sl. U susret najavljenim izmjenama i dopunama Zakona o javnim okupljanjima i javnim priredbama, **u trećem dijelu izvještaja** mapiramo **ključne nedostatke važećeg zakonskog rješenja**. Naročito se fokusiramo na manjkavo normirana spontana javna okupljanja, i neusklađenost Zakona sa Ustavom u dijelu ograničenja javnih okupljanja. Nakon analize normativnog dijela, u **četvrtom dijelu izvještaja** bavili smo se okupljanjima u praksi. Procjenjivali smo ukupan odnos Uprave policije prema javnim okupljanjima, koji obuhvata proces administriranja i obezbjeđivanja javnih okupljanja. **Peti dio analize** daje analizu medijskog izvještavanja o javnim okupljanjima. Na osnovu kvantitativnih i kvalitativnih pokazatelja iz četiri štampana medija, pet televizija i devet internet portala, bavili smo se procjenom stepena objektivnosti medija prilikom izvještavanja sa protesta u Crnoj Gori. Na kraju monitoring izvještaja, na osnovu prepoznatih izazova, dajemo pregled ključnih preporuka za unapređenje stanja u oblasti javnih okupljanja.

DRUŠTVENO-POLITIČKI KONTEKST: ČESTA OKUPLJANJA I ŽESTOKE PODJELE

Dvije trećine građana Crne Gore vjeruje da se protestima može doći do promjena u društvu. Od tih građana, skoro polovina vidi mogućnost političkih promjena, dok nešto više od četvrtine smatra da protesti mogu da doprinesu promjeni stanja u oblasti zaštite životne sredine. Takođe, dvije trećine građana poznaje nekoga ko je u prethodnih nekoliko godina učestvovao u protestima, dok je u njima neposredno učestvovalo dvije petine ispitanika.⁸

Navedeni podaci istraživanja pokazuju da je **primjetno da je sve veći broj građana spreman da uđe u javni prostor**, priključi se protestima i na taj način artikulise svoje zahtjeve prema javnim vlastima. Sa druge strane, trend porasta broja javnih okupljanja javlja se i kao odraz izraženih političkih, ideoloških i nacionalnih podjela u društvu. Izražavanje protesta zbog usvajanja Zakona o slobodi vjeroispovijesti, kao i niz patriotskih skupova nakon pobjede opozicije na izborima 30. avgusta, motivisali su građane da učestvuju u protestima tokom protekle godine.

Za shvatanje konteksta u kojem su javna okupljanja u Crnoj Gori organizovana u izvještajnom periodu, važno je napomenuti da je nakon trideset godina vlasti, Demokratska partija socijalista 30. avgusta 2020. godine poražena na parlamentarnim izborima. Samim tim, došlo je i do promjena na čelnim funkcijama u institucijama od značaja za oblast javnih okupljanja, odnosno u Ministarstvu unutrašnjih poslova i Upravi policije.⁹ Novi ministar unutrašnjih poslova je u više navrata naglašavao raskid sa praksom represivnog suzbijanja javnih okupljanja posredstvom policije¹⁰, koje je zabilježeno za vrijeme prethodne vlasti. Pored navedenog, novoformirana vlada je u planu rada za 2021. godinu predvidjela izmjene i dopune Zakona o javnim okupljanjima i javnim priredbama, a naročito u dijelu koji se odnosi na manjkavo uređena spontana javna okupljanja. Ipak, iako nisu zabilježeni slučajevi policijske prekomjerne upotrebe sile, uočeni su slučajevi selektivnog postupanja policije, ali i problematične izjave premijera u pogledu javnih okupljanja, na koje pružamo osvrt u ostatku izvještaja.

8 „Dvije trećine građana Crne Gore vjeruje da se protestima može doći do promjena u društvu”, Institut alternativa, 4. 5. 2021. godine, dostupno na: <https://bit.ly/2UAKAgs>

9 Nakon izbora članova Vlade 4. decembra 2020. godine, Veselin Veljović je podnio ostavku na funkciju direktora Uprave policije 17. decembra 2020. godine. Nakon toga je, 23. februara 2021. godine, za vršioca dužnosti određen novi v.d. direktora Zoran Brđanin;

10 „Sekulović: Bezbjednosna situacija stabilna, ali i komplikovana”, Mina, 26. 4. 2021. godine, dostupno na: <https://bit.ly/2U0rStn>

Trend rasta broja javnih okupljanja odrazio se i na povećano interesovanje skupštinskog Odbora za bezbjednost i odbranu za monitoring ostvarivanja prava u ovoj oblasti. Odbor je sproveo kontrolno saslušanje ministra unutrašnjih poslova, u okviru kojeg je raspravljano o incidentu sa okupljanja 8. aprila 2021. godine na magistralnom putu u mjestu Bogetići. Dodatno, utvrđeni su propusti u postupanju policije, u odnosu na događaje koji mogu ugroziti javni red i mir, i usvojen je zaključak kojim se Ministarstvo unutrašnjih poslova i Uprava policije obavezuju da u punom profesionalnom kapacitetu obezbjeđuju zaštitu života i imovine svih građana.

Monitoring slobode okupljanja sprovedi smo u periodu epidemije virusa kovid-19, usljed čega su donošene brojne naredbe o ograničenjima, ali i apsolutnim zabranama javnih okupljanja. U javnim reagovanjima smo više puta ukazivali da su ovakve zabrane neustavne, s obzirom na to da Ustav Crne Gore u članu 52 dozvoljava samo privremeno ograničenje, ali ne i ukidanje prava na mirno okupljanje, a da vanredno stanje do danas nije uvedeno.

GENERALNI PREGLED JAVNIH OKUPLJANJA: DVIJE CRNE GORE SE OKUPE NA GODIŠNJEM NIVOU

	Broj javnih okupljanja	Broj građana/ki na okupljanjima
2020.	684	1 218 000
2019.	425	880 000
2018.	518	885 000

Građani i građanke Crne Gore su u protekloj godini u sve većoj mjeri pokazivali spremnost da se pridruže javnim okupljanjima i na taj način artikuliraju zahtjeve prema javnim vlastima. Navedeno potvrđuje posljednji izvještaj¹¹ Ministarstva unutrašnjih poslova, u kom je zabilježena brojka od **684 održana okupljanja**. Zabilježeno je i da su se okupile dvije Crne Gore, ili **preko milion i dvjesto hiljada građana** koji su u 2020. godini učestvovali u javnim okupljanjima i javnim priredbama na teritoriji Crne Gore.

Trendovi u porastu broja okupljanja u prethodnoj godini odrazili su se i na rezultate istraživanja javnog mnjenja o slobodi javnih okupljanja, koje smo sprovedi tokom aprila 2021. godine. Istraživanje je pokazalo da je 40% građana učestvovalo u javnim okupljanjima, dok je dvije trećine ispitanika navelo da poznaju nekoga ko je u prethodnih nekoliko godina učestvovao u protestima ili javnim okupljanjima.¹²

Tokom izvještajnog perioda, koji je obuhvatio period od septembra 2020. do maja 2021. godine, u Crnoj Gori održano je 180 javnih okupljanja, od kojih je većina bila neprijavljena – njih 132, ili 73%.¹³ Trend velikog udjela neprijavljenih okupljanja evidentan je od početka 2020. godine: preko 75 odsto okupljanja održanih tokom 2020. i prvih pet mjeseci 2021. godine nije bilo prijavljeno, što onemogućava policiji da pravovremeno napravi plan obezbjeđenja. Ipak, zabilježen je određeni pad broja javnih okupljanja u odnosu na prva tri kvartala 2020. godine: u izvještajnom periodu održano je tek 28 odsto od broja javnih okupljanja tokom prva tri kvartala 2020. godine. Pad broja okupljanja je dijelom uslijedio i zbog pooštrenih epidemioloških mjera za suzbijanje kovida-19, ali i zbog usvajanja izmjena Zakona o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja o pravnom statusu

11 „Izveštaj o primjeni Zakona o javnim okupljanjima i javnim priredbama za 2020. godinu”, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Uprava policije, Podgorica, mart 2021. godine;

12 „Dvije trećine građana Crne Gore vjeruje da se protestima može doći do promjena u društvu”, Institut alternativa, 4. maj 2021. godine, dostupno na: <https://bit.ly/3zQ2B5R>

13 Podaci iz dokumentacije Uprave policije dostavljeni Institutu alternativa na osnovu slobodnog pristupa informacijama;

vjerskih zajednica u Crnoj Gori, čime je prestao razlog za organizovanje litija, koje su početkom 2020. godine činile najveći udio ukupnih okupljanja. Primjera radi, samo tokom januara 2020. godine održana su 224 javna okupljanja, koja su većim dijelom činile litije.

Sedamnaest javnih okupljanja rezultiralo je nasiljem ili neredom, od čega je najveći broj ovih okupljanja (14) bio u aprilu 2021. godine. Trend ovakvih okupljanja je u porastu: skoro 10 odsto održanih okupljanja nije bilo mirno, dok je udio okupljanja koja su rezultirala nasiljem ili neredom tokom prvih devet mjeseci 2020. godine bio 1,3 odsto. Uprava policije je donijela šest rješenja o privremenoj zabrani javnih okupljanja, što je identično broju okupljanja koja su zabranjena u prethodnom izvještajnom periodu.

Uprkos čestim apsolutnim zabranama okupljanja, ona su se uglavnom odvijala neometano a policija nije koristila sredstva za razbijanje okupljanja. Održano je i sedam istovremenih okupljanja, tokom oktobra 2020. godine i januara 2021. godine, dok nije zabilježeno održavanje kontramitinga.

Kada je riječ o protestima koji su rezultirali nasiljem ili neredom, važno je napomenuti da su u izvještajnom periodu zabilježena najmanje tri slučaja fizičkog i verbalnog nasilja nad novinarima. Fizički napadi na novinare dogodili su se tokom proslave izborne pobjede u Nikšiću¹⁴ i tokom patriotskog skupa u Bijelom Polju¹⁵, dok se verbalni napad na novinara dogodio prilikom dočeka boksterskog šampiona na podgoričkom aerodromu.¹⁶ Osim novinara, određena javna okupljanja obilježili su i napadi na policijske službenike i vojnike. Tokom održane fokus grupe, policijski službenici su naročito upozorili na to da je slučaj vrijeđanja i udaranja policajca 14. marta 2021. godine u Nikšiću tokom proslave izborne pobjede dotadašnje opozicije u gradu, tužilaštvo kvalifikovalo kao nasilničko ponašanje, a ne kao napad na službeno lice.¹⁷ Takođe, tokom protesta na Bogetićima 8. aprila 2021. godine, došlo je do napada na vojna lica i policijskog službenika, dok je jedan od napadača osumnjičen za krivično djelo nasilničko ponašanje, a drugi za napad na službeno lice u vršenju službene dužnosti.¹⁸

Izvještajni period kao prvi događaj opservira okupljanja sa ciljem proslave pobjede opozicije na izborima 30. avgusta. Zatim su kao reakcija uslijedili i brojni patriotski skupovi, od kojih je najveći održan 6. septembra, kada se prema procjeni Uprave policije

14 „Pogledajte incident u kom je povrijeđena novinarka Vijesti”, Vijesti, 14. 3. 2021. godine, dostupno na: <https://bit.ly/2SnWEw7>

15 „Sadiković napadnut tokom ‚patriotskog’ skupa, privedene dvije osobe”, Vijesti, 20. 3. 2021. godine, dostupno na: <https://bit.ly/2SkKrlo>

16 „Šofranac nije želio da podnosi prijavu, uzete izjave od dvije osobe”, Vijesti, 25. 4. 2021. godine, dostupno na: <https://bit.ly/3zL4FvM>

17 „Jevtić osumnjičen za nasilničko ponašanje”, Vijesti, 25. 3. 2021. godine, dostupno na: <https://bit.ly/3d83g8N>

18 „Dvije osobe uhapšene zbog napada na vojna lica”, Vijesti, 10. 4. 2021. godine, dostupno na: <https://bit.ly/3gXTEij>

na Trgu nezavisnosti okupilo 50 000 građana. Okupljanja građana u više gradova Crne Gore izazvana su i presudom suda u Kotoru u slučaju pomorske nesreće, izgradnjom MHE na Barama Kraljskim i Skrbuši, planiranim vojnim vježbama na Sinjajevini, ali i epidemiološkim mjerama koje su bile razlog niza protesta crnogorskih ugostitelja.

Privremene zabrane javnih okupljanja tokom izvještajnog perioda

Od septembra 2020. do maja 2021. godine, Uprava policije je donijela šest rješenja o privremenim zabranama javnih okupljanja. U produžetku dajemo pregled zabranjenih okupljanja:

1. U novembru 2020. godine, Uprava policije je zabranila **održavanje tradicionalne litije povodom crkvene slave Mitrovdana**, koja je bila planirana za 8. novembar 2020. godine. Policija je navela da zahtjev za održavanje okupljanja nije blagovremeno dostavljen (pet dana prije okupljanja) i obavezala je organizatora da odmah obavijesti javnost da okupljanje nije dozvoljeno.
2. Drugo javno okupljanje koje je zabranjeno, Upravi policije prijavio je jedan građanin. Održavanje ovog okupljanja bilo je planirano u Budvi u novembru 2020. godine, a **zbog izražavanja nezadovoljstva povodom polaganja vijenca lokalnih vlasti na spomen ploču na ulazu u Stari grad Budva**. Uprava policije je zabranila ovo okupljanje navodeći da je organizator u prijavi protesta najavio okupljanje od 500 do 50 000 učesnika, što bi ugrozilo javno zdravlje. Ipak, protest u Budvi je održan uprkos zabrani Uprave policije, a organizator je uhapšen dan nakon održavanja protesta i ubrzo zatim pušten na slobodu, zbog sumnje da je počinio krivično djelo – nepostupanje po zdravstvenim propisima za suzbijanje opasne zarazne bolesti.¹⁹
3. U decembru je **Udruženje ugostitelja** predalo zahtjev za održavanje javnog okupljanja Upravi policije, s ciljem organizovanja okupljanja protiv mjera Ministarstva zdravlja. Održavanje ovog okupljanja takođe nije dozvoljeno, jer je Uprava policije ocijenila da bi ugrozilo javno zdravlje i dovelo do rizika od širenja virusa kovid-19. Prema obrazloženju Uprave policije, koje nam je dostavljeno putem slobodnog pristupa informacijama, javno okupljanje nije uredno prijavljeno, nije navedeno vrijeme trajanja javnog okupljanja već samo vrijeme početka, a nije naveden ni broj učesnika. Grupa ugostitelja koja je planirala održavanje protesta

¹⁹ „Radović pušten na slobodu, priznao da je organizovao skup u Budvi”, Vijesti, 16. 11. 2020, dostupno na: <https://bit.ly/3j4fymA>

kazala je da „iako je ova odluka Uprave policije nezakonita – oni će je poštovati”²⁰ i okupljanje je otkazano.

4. Još jedna odluka Uprave policije o zabrani javnog okupljanja u decembru 2020. godine donesena je u vezi sa prijavom okupljanja, koju je podnijela **Crnogorska pravoslavna crkva, povodom protivljenja izmjenama i dopunama Zakona o slobodi vjeroispovijesti**. Uprava policije je zabranila ovo okupljanje kako bi spriječila širenje koronavirusa. Takođe, policija navodi i da okupljanje nije bilo prijavljeno blagovremeno, kao i da je u prijavi naveden datum koji je već prošao.
5. Prijava javnog okupljanja koja je rezultirala privremenom zabranom podnijeta je Upravi policije u januaru 2021. godine, sa ciljem protestovanja bivših i sadašnjih **radnika Rudnika boksita**. Uprava policije je donijela rješenje o privremenoj zabrani javnog okupljanja zbog sprečavanja ugrožavanja zdravlja stanovništva prenošenjem koronavirusa. Navedeno je i da prijava nije podnesena na propisanom obrascu, da ne sadrži JMBG i adresu organizatora, program i cilj javnog okupljanja, kao ni procjenu broja učesnika.
6. Posljednja prijava javnog okupljanja koja je u izvještajnom periodu rezultirala privremenom zabranom Uprave policije jeste prijava **Sindikalne organizacije Toščelik**, koja je 1. aprila namjeravala okupljanje 100 učesnika protesta ispred platoa Upravne zgrade Željezare Toščelik u Nikšiću, sa ciljem ukazivanja na težak položaj fabrike i zaposlenih. Uprava policije je privremeno zabranila održavanje skupa zbog sprečavanja ugrožavanja zdravlja stanovništva prenošenjem koronavirusa shodno Naredbi Ministarstva zdravlja.

Epidemiološke mjere ograničenja javnih okupljanja u izvještajnom periodu

Institut alternativa je sa Akcijom za ljudska prava tokom izvještajnog perioda insistirao na poštovanju ljudskih prava i napominjao da se pravo na mirno okupljanje mora obezbijediti i tokom epidemije, uz zaštitu javnog zdravlja, naročito imajući u vidu da vanredno stanje u Crnoj Gori nije proglašeno. Tokom perioda na koji se odnosi monitoring izvještaj, pravo na javno okupljanje je u više navrata ograničavano, ali i apsolutno ukidano.

20 „Ugostitelji odustali od pzotesta ispred zgrade Vlade”, Vijesti, 28. 12. 2020, dostupno na: <https://bit.ly/2TZSuLm>

Najprije, Nacionalno koordinaciono tijelo za zarazne bolesti (NKT) je u novembru donijelo Naredbu za preduzimanje privremenih mjera za sprečavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprečavanje prenošenja novog koronavirusa²¹, kojom se apsolutno zabranjuju javna okupljanja, ali i bilo kakva druga okupljanja stanovništva na javnim mjestima.

Sa Akcijom za ljudska prava (HRA), 1. decembra 2020. godine zahtijevali smo od bivšeg ministra i predsjedavajućeg NKT-a, gospodina Kenana Hrapovića, da hitno izmijeni Naredbu kojom se zabranjuju javna okupljanja i da obezbijedi građanima pravo na vid protesta koji ne bi ugrožavao javno zdravlje.²² U pismu upućenom bivšem ministru izrazili smo naša očekivanja da se hitno izmijeni navedena Naredba, bez čekanja Ustavnog suda Crne Gore da odluči o našoj inicijativi za procjenu ustavnosti zabrane javnih okupljanja. Istakli smo i da je Ustavni sud Njemačke u aprilu 2020. godine ukinuo zabranu javnih okupljanja i zaključio da javna okupljanja treba da budu dozvoljena za ograničen broj učesnika, koji nose zaštitne maske i poštuju fizičku distancu.²³

Zahtjev za dopunjavanje naredbe o zabrani javnih okupljanja ponovili smo i nakon uspostavljanja nove vlasti u decembru 2020. godine, nakon čega je dozvoljeno okupljanje do 25 osoba na otvorenom.²⁴ Ipak, građanima je pravo na javno okupljanje naredbom ponovo uskraćeno od marta do maja 2021. godine. Prema posljednjim mjerama od 20. maja 2021. godine i uz nove apele, dozvoljeno je okupljanje do 20 osoba na otvorenom, uz pridržavanje mjera.

Podsjećamo da su HRA i IA inicijativu za procjenu ustavnosti prvih zabrana javnih okupljanja podnijele još 30. juna 2020. godine.²⁵ Rješenje Ustavnog suda kojim se odbacuje inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Naredbe Ministarstva zdravlja uslijedilo je tek 10 mjeseci kasnije²⁶, uz obrazloženje da je u periodu donošenja odluke sud konkretna Naredba prestala davati. Paradoksalno, u pravu u periodu ukom smo primili Rješenje suda, na snazi je bila Naredba²⁷ Ministarstva zdravlja kojom su se na istovjetan način, u potpunosti zabranjivala javna okupljanja, dok je jedina razlika bila u broju naredbe.

21 „Službeni list Crne Gore”, broj 110/20 od 14. novembra 2020. godine;

22 „IA i HRA: Obezbijediti građanima pravo na javno okupljanje”, 1. 12. 2020., dostupno na: <https://bit.ly/3wTSISC>

23 „Mještani sela Rečine blokirali saobraćajnicu ka Skrbuši: Policija otišla, došla komunalna inspekcija”, 25. 11. 2020, dostupno na: <https://bit.ly/2UnTusG>

24 „IA i HRA: Dopuniti naredbu o zabrani javnih okupljanja”, 11. 12. 2020. godine, dostupno na: <https://bit.ly/3dsjCtp>

25 Inicijativa za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Naredbe za preduzimanje privremenih mjera za sprečavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprečavanje prenošenja novog koronavirusa, broj: 8-501/20-129/1018 („Službeni list Crne Gore”, broj 62/20);

26 Rješenje Ustavnog suda od 17. marta 2021. godine, U-II br. 38/20, Podgorica;

27 „IA i HRA: Obezbijediti građanima pravo na mirno okupljanje”, 1. 12. 2020. godine, dostupno na: <https://bit.ly/3wTSISC>

U nastavku dajemo pregled epidemioloških mjera kojima se ograničavalo/ukidalo pravo na javno okupljanje od početka epidemije kovid-19 u Crnoj Gori:

mart 2020 – maj 2020.	Zabrana okupljanja stanovništva u zatvorenim i na otvorenim javnim mjestima
maj 2020 – jul 2020.	Na otvorenim i zatvorenim javnim mjestima moguće je okupljanje do 200 lica
jul 2020.	Zabrana kretanja i zadržavanja više od dva lica na otvorenom javnom mjestu
avgust 2020 – novembar 2020.	Moguće okupljanje na otvorenom do 100, a u zatvorenom do 50 lica
novembar 2020 – decembar 2020.	Zabrana okupljanja stanovništva u zatvorenim i na otvorenim javnim mjestima
decembar 2020– mart 2021.	Dozvoljeni prijavljeni javni skupovi do 25 osoba, u trajanju ne dužem od 60 minuta
mart 2021 – maj 2021.	Apsolutna zabrana javnih okupljanja
20. maj 2021.	Dozvoljeno okupljanje do 20 osoba na otvorenom

Slučajevi selektivnog postupanja Uprave policije

U načelu, tokom izvještajnog perioda, uprkos apsolutnim zabranama javnih okupljanja, ona su se nesmetano odvijala u velikom broju slučajeva. Iako prema istraživanju javnog mnjenja preovladava stav da policija ne upotrebljava prekomjernu silu, 53 odsto građana smatra da nadležni postupaju selektivno u odnosu na određene vrste i organizatore javnih okupljanja. Ovakvu javnu percepciju potkrepljuju i konkretni slučajevi selektivnog tretmana javnih okupljanja. Selektivno postupanje Uprave policije naročito je zabilježeno tokom izvještajnog perioda, a ono je prvi put prepoznato i u zvaničnom izvještaju Ministarstva unutrašnjih poslova o javnim okupljanjima i javnim priredbama za 2020. godinu. Jedan od drastičnijih primjera bila je aktivna uloga policije u omogućavanju masovnog okupljanja u centru Podgorice 6. septembra 2020. godine, kada je policija olakšavala dolazak građanima i građankama na skup, iako je nekoliko nedjelja ranije, u avgustu 2020. godine onemogućila prolazak tzv. auto-litija, koje su se uputile iz više gradova ka Podgorici.²⁸

28 „Policija zbog auto litija blokirala prilaze Podgorici”, Radio Slobodna Evropa, 23. avgust 2020. godine, dostupno na: <https://bit.ly/3zVd14c>

I nakon promjene rukovodstva policije, zabilježeni su primjeri selektivnog postupanja Uprave policije, najevidentnije time što je policija upozorila učesnike mirnog protesta podrške Palestini na Trgu nezavisnosti u Podgorici 12. maja 2021. godine da okupljanje nije prijavljeno u skladu sa Zakonom, te da je potrebno da poštuju mjere Ministarstva zdravlja. Nakon upozorenja policijskih službenika, učesnici su se razišli. Paralelno, istog dana je u Nikšiću nesmetano održana masovna litija, dok nije zabilježeno da je policija učesnike upozorila na isti način kao u Podgorici, što je potvrđeno i u odgovoru Uprave policije²⁹ na dopis koji su uputile IA i HRA.³⁰ Time je došlo do diskriminacije učesnika javnih okupljanja, jer je policija tolerisala kršenje zdravstvenih propisa na značajno masovnijem skupu, dok je istovremeno upozoravala učesnike manjeg okupljanja građana u Podgorici.³¹ Prethodno, premijer Zdravko Krivokapić je saopštio da se u slučaju tradicionalnog proslavljanja Dana Svetog Vasilija masovnim litijama ne mogu uvoditi zabrane, dok je istovremeno pozvao građane da se tokom ljetnjih mjeseci uzdrže od okupljanja kako bi se epidemija držala pod kontrolom tokom turističke sezone.³² Time je doprinio opštem utisku o selektivnosti vlasti prema javnim okupljanjima, naročito u svjetlu činjenice da je nekoliko puta u izvještajnom periodu sam prisustvovao masovnim okupljanjima uz kršenje epidemioloških mjera, uključujući sahranu mitropolita crnogorsko-primorskog Amfilohija, 30. oktobra 2020. godine.

29 U odgovoru Uprave policije IA i HRA, navedeno je da je sa okupljanjem upoznat državni tužilac u Osnovno državnom tužilaštvu u Podgorici, koji se izjasnio da kod navedenog događaja nema elemenata krivičnog djela za koje se goni po službenoj dužnosti, nakon čega su policijski službenici prestali sa preduzimanjem daljih službenih radnji u odnosu na okupljene građane;

30 „Vlasti da prestanu sa selektivnim postupanjem prema javnim okupljanjima”, Institut alternativa i Akcija za ljudska prava, 13. 5. 2021. godine, dostupno na: <https://bit.ly/3zMaekq>

31 Odgovor Uprave policije na dopis Instituta alternativa, 26. maj 2021. godine, br. 218/21-14074

32 „Premijer Crne Gore Krivokapić: Ne postoji samo zemaljski svijet”, Radio Slobodna Evropa, 6. maj 2021. godine, dostupno na: <https://bit.ly/2SnFX3L>

Pregled javnih okupljanja u Crnoj Gori tokom izvještajnog perioda

SEPTEMBAR 2020.	
Ukupan broj održanih okupljanja	8
Broj okupljanja koja su rezultirala nasiljem ili neredom	1
Ukupan broj okupljanja koja su zabranjena, prekinuta na licu mjesta ili ograničena na neki način	0
Ukupan broj okupljanja koja su rezultirala upotrebom policijske sile	0
Broj nenajavljenih javnih okupljanja	2
Ukupan broj održanih nenajavljenih javnih okupljanja	2
Broj istovremenih održanih javnih okupljanja	0
Broj kontramitinga	0
OKTOBAR 2020.	
Ukupan broj održanih okupljanja	11
Broj okupljanja koja su rezultirala nasiljem ili neredom	0
Ukupan broj okupljanja koja su zabranjena, prekinuta na licu mjesta ili ograničena na neki način	0
Ukupan broj okupljanja koja su rezultirala upotrebom policijske sile	0
Broj nenajavljenih javnih okupljanja	5
Ukupan broj održanih nenajavljenih javnih okupljanja	
Broj istovremenih održanih javnih okupljanja	5
Broj kontramitinga	0
NOVEMBAR 2020.	
Ukupan broj održanih okupljanja	13
Broj okupljanja koja su rezultirala nasiljem ili neredom	0
Ukupan broj okupljanja koja su zabranjena, prekinuta na licu mjesta ili ograničena na neki način	2
Ukupan broj okupljanja koja su rezultirala upotrebom policijske sile	0
Broj nenajavljenih javnih okupljanja	6
Ukupan broj održanih nenajavljenih javnih okupljanja	6
Broj istovremenih održanih javnih okupljanja	0
Broj kontramitinga	0
DECEMBAR 2020.	
Ukupan broj održanih okupljanja	11
Broj okupljanja koja su rezultirala nasiljem ili neredom	0
Ukupan broj okupljanja koja su zabranjena, prekinuta na licu mjesta ili ograničena na neki način	3
Ukupan broj okupljanja koja su rezultirala upotrebom policijske sile	0
Broj nenajavljenih javnih okupljanja	11
Ukupan broj održanih nenajavljenih javnih okupljanja	10
Broj istovremenih održanih javnih okupljanja	0
Broj kontramitinga	0

JANUAR 2021.	
Ukupan broj održanih okupljanja	20
Broj okupljanja koja su rezultirala nasiljem ili neredom	0
Ukupan broj okupljanja koja su zabranjena, prekinuta na licu mjesta ili ograničena na neki način	0
Ukupan broj okupljanja koja su rezultirala upotrebom policijske sile	0
Broj nenajavljenih javnih okupljanja	15
Ukupan broj održanih nenajavljenih javnih okupljanja	15
Broj istovremenih održanih javnih okupljanja	2
Broj kontramitinga	0
FEBRUAR 2021.	
Ukupan broj održanih okupljanja	5
Broj okupljanja koja su rezultirala nasiljem ili neredom	0
Ukupan broj okupljanja koja su zabranjena, prekinuta na licu mjesta ili ograničena na neki način	0
Ukupan broj okupljanja koja su rezultirala upotrebom policijske sile	0
Broj nenajavljenih javnih okupljanja	1
Ukupan broj održanih nenajavljenih javnih okupljanja	1
Broj istovremenih održanih javnih okupljanja	0
Broj kontramitinga	0
MART 2021.	
Ukupan broj održanih okupljanja	37
Broj okupljanja koja su rezultirala nasiljem ili neredom	2
Ukupan broj okupljanja koja su zabranjena, prekinuta na licu mjesta ili ograničena na neki način	0
Ukupan broj okupljanja koja su rezultirala upotrebom policijske sile	0
Broj nenajavljenih javnih okupljanja	30
Ukupan broj održanih nenajavljenih javnih okupljanja	30
Broj istovremenih održanih javnih okupljanja	0
Broj kontramitinga	0
APRIL 2021.	
Ukupan broj održanih okupljanja	75
Broj okupljanja koja su rezultirala nasiljem ili neredom	14
Ukupan broj okupljanja koja su zabranjena, prekinuta na licu mjesta ili ograničena na neki način	1
Ukupan broj okupljanja koja su rezultirala upotrebom policijske sile	0
Broj nenajavljenih javnih okupljanja	63
Ukupan broj održanih nenajavljenih javnih okupljanja	63
Broj istovremenih održanih javnih okupljanja	0
Broj kontramitinga	0

ZAKONSKI OKVIR: NEOPHODNO USKLAĐIVANJE SA MEĐUNARODNIM STANDARDIMA

Iako je Zakon o javnim okupljanjima i javnim priredbama, koji je donesen 2005. godine u šest navrata mijenjan i dopunjavan, on i dalje nije u potpunosti usklađen sa Ustavom i sa međunarodnim standardima. Spontana okupljanja, koja su u pravni okvir uvedena posljednjim izmjenama i dopunama Zakona iz 2016. godine kao poseban vid okupljanja koji nastaje kao reakcija na određene nepredviđene događaje, nisu dovoljno precizno regulisana. To je prepoznala i Vlada i u Programu za 2021. godinu predvidjela je izmjene Zakona u tom dijelu.³³

Naime, spontana okupljanja su u pravni okvir uvedena na nespretn način, ostavljajući prostor za široka tumačenja. Iako ih Zakon prepoznaje, on istovremeno u članu 13 propisuje obavezu policijskog službenika da upozna učesnike spontanih okupljanja da ono „nije organizovano u skladu sa zakonom”. Ovu pravnu nepreciznost Uprava policije je koristila za prekidanje određenih politički osjetljivih, spontanih okupljanja, prilikom kojih bi od okupljenih tražili da se razidu, ali i preduzimali mjere ukoliko okupljeni to ne učine. Drugim riječima, iako je duh uvođenja spontanih okupljanja u crnogorsko zakonodavstvo bio da se ozakoni hitno reagovanje građana na određena dešavanja u društvu³⁴, i da se Zakon uskladi sa međunarodnim standardima, Uprava policije ih je od donošenja Zakona u praksi tretirala kao „neprijavljena” okupljanja, i od organizatora tražila da „poštuju zakon i prijave okupljanje”. Izveštaj o primjeni Zakona o javnim okupljanjima i javnim priredbama u 2020. godini³⁵ prepoznao je da se spontana okupljanja ne sagledavaju u okvirima datim Zakonom, a notirano je i da je u pojedinim slučajevima spontanih javnih okupljanja policija koristila i sredstva prinude kako bi razbila okupljanja.

Trenutno zakonsko rješenje:

Spontana okupljanja

Član 13

U slučaju da na otvorenom prostoru prikladnom za javno nenasilno izražavanje političkih, socijalnih i drugih uvjerenja i ciljeva, protesta, interesa i različitosti dođe do okupljanja više od 20 lica, koje se može pojaviti kao reakcija na određena dešavanja, a koje se nije moglo predvidjeti niti organizovati u skladu sa ovim zakonom, policijski službenik će upoznati učesnike tog okupljanja da okupljanje nije organizovano u skladu sa ovim zakonom i upozoriti ih da su dužni da poštuju zakon.

33 „Program rada Vlade Crne Gore za 2021. Godinu”, Vlada Crne Gore, mart 2021. godine, str. 71, dostupno na: <https://bit.ly/3vWRyV3>

34 Obrazloženje Predloga Zakona o javnim okupljanjima i javnim priredbama iz 2016. godine;

35 „Izveštaj o primjeni Zakona o javnim okupljanjima i javnim priredbama u 2020. godini”, Uprava policije, mart 2021. godine;

Dodatno, pored člana 13 Zakona o javnim okupljanjima, zakonodavac je i na drugim mjestima teksta zakona propustio da osigura pravo na spontano okupljanje. Tako se u stavu 1 člana 17 Zakona, koji propisuje situacije u kojima su policijski službenici ovlašćeni da prekinu javno okupljanje, navodi da okupljanje može biti prekinuto ukoliko njegovo održavanje nije prijavljeno ili nije dozvoljeno. Iako u ovu kategoriju neprijavljenih okupljanja po svojoj prirodi pripadaju i spontana okupljanja koja nisu mogla biti planirana i samim tim prijavljena u skladu sa procedurom, u Zakonu nije navedeno da se neće na taj način prekidati spontana javna okupljanja.

Zakon je u koliziji sa Ustavom. Iako je Ustav Crne Gore regulisao slobodu mirnog okupljanja u skladu sa međunarodnim standardima, navodeći da se sloboda okupljanja može samo privremeno, a ne i trajno ograničiti, Zakon o javnim okupljanjima i javnim priredbama propisuje trajnu zabranu organizovanja javnih okupljanja 10 metara od zgrade Vlade i 15 metara od zgrade Skupštine, zgrade Predsjednika i Ustavnog suda.

Prema Ustavu, sloboda mirnog okupljanja jemči se bez odobrenja, uz prethodnu prijavu nadležnom organu. Sloboda okupljanja može se privremeno ograničiti odlukom nadležnog organa radi sprečavanja nereda ili vršenja krivičnog djela, ugrožavanja zdravlja, morala ili radi bezbjednosti ljudi i imovine, u skladu sa zakonom.

Pored nedovoljne preciznosti i neusklađenosti sa Ustavom, i u pogledu drugih članova trenutnog zakonskog rješenja postoji prostor za unapređenje i dodatnu harmonizaciju sa međunarodnim standardima. Prema važećem Zakonu, javno okupljanje podrazumijeva okupljanje više od 20 ljudi na otvorenom prostoru, dok smjernice o javnim okupljanjima Oebsa navode da okupljanje zahtijeva prisustvo najmanje dvije osobe, ali i da pojedincu koji želi da ostvari pravo na protest i slobodu izražavanja, treba obezbijediti istu zaštitu kao onima koji se okupljaju kao dio veće grupe.³⁶

Dodatno, iako su 2016. godine uvedene jače pozitivne obaveze države u obezbjeđivanju javnih okupljanja koje vrši policija u saradnji sa nadležnim organima i službama, organizatori okupljanja se i dalje drže odgovornima za red na okupljanjima, što nije u skladu sa međunarodnim standardima.³⁷ Organizatori javnih okupljanja su tako dužni da održavaju javno okupljanje (član 8), preduzimaju potrebne mjere (član 9), omogućće nesmetan prolazak vozilima policije, hitne medicinske pomoći, vatrogasnim vozilima i vozilima drugih službi potrebnim za održavanje reda i mira na javnom okupljanju

36 OSCE/ODIHR – Venice Commission Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (2nd edition), Strasbourg – Warsaw, 9 July 2010, Study no. 581/2010, str. 20;

37 „Organizatori mirnih okupljanja nikada ne bi trebalo da budu odgovorni za nezakonita postupanja ostalih” Izvještaj specijalnog izvjestioca o pravima na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja, Maina Kiai, A/HRC/23/39, para. 78, dostupno na: <https://bit.ly/35K5Yxo>

(član 16). Konačno, Zakon nije ni na koji način prepoznao i uredio simultana javna okupljanja, odnosno istovremeno okupljanje učesnika suprotstavljenih stavova, kao ni kontrademonstracije.

Tokom prethodnog perioda u javnosti je pokrenuto i pitanje da li službenici vojske i policije imaju pravo da prisustvuju javnim okupljanjima, ili u konkretnom slučaju litijama. Ne samo IA i HRA, već je i ombudsman ukazao da je došlo do diskriminacije vojnih lica u slučaju u kojem je načelnik Generalštaba Vojske pozivao službenike na raport zbog odlaska na litije.³⁸ Zaštitnik ljudskih prava i sloboda je dao preporuku Ministarstvu odbrane i Generalštabu Vojske Crne Gore da se u svim budućim sličnim situacijama uzdržavaju od miješanja u ostvarivanje prava na slobodu mirnog okupljanja podnosioca pritužbe i drugih lica u službi u Vojsci, a da to uključuje i uzdržavanje od zabrane njihovog učešća na javnim okupljanjima, kada se to čini na način koji isključuje nošenje „vojne uniforme” ili „djelova vojne uniforme”.³⁹

Vlada Crne Gore je na sjednici 4. maja 2021. godine utvrdila Predlog zakona o unutrašnjim poslovima u kojem je brisana dosadašnja zabrana prisustva policijskih službenika protestnim, stranačkim i drugim političkim skupovima u slučaju nošenja uniforme. Umjesto dosadašnje zabrane „političkog” djelovanja, predlog Zakona je uveo zabranu „stranačkog” djelovanja policijskih službenika.

Prvi put, predlogom Zakona, regulisana je upotreba sredstava prinude u slučaju javnog okupljanja. Članom 95 regulisana je upotreba sredstava prinude prema licima koja su se protivpravno okupila, protivpravno se ponašaju i mogu da izazovu nasilje ili je do nasilja već došlo, dok je sredstva prinude moguće upotrijebiti samo po naređenju neposrednog rukovodioca. Sa druge strane, predlog Zakona uveo je i član koji se odnosi na primjenu policijskih ovlašćenja prema ranjivim kategorijama, odnosno prema mlađim od 14, očigledno bolesnim, starim i iznemoglim licima, licima sa invaliditetom, licima čije je kretanje znatno otežano, kao i prema ženama čija je trudnoća vidljiva.

Još jedna novina predloga Zakona o unutrašnjim poslovima, utvrđena članom 56f, obaveza je obavještanja u pisanoj formi organizatora okupljanja o namjeri snimanja javnog okupljanja, što prema prethodnom zakonskom rješenju nije bila obaveza Uprave policije.

38 „Imaju li službenici Vojske i Uprave policije pravo da prisustvuju litijama?”, Institut alternativa i Akcija za ljudska prava, 4. 3. 2020, dostupno na: <http://bit.ly/2PGKfPh>

39 Mišljenje Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore br: 01-239/20-2 od 27. 5. 2020, dostupno na: <https://bit.ly/3vS9fVY>

JAVNA OKUPLJANJA U PRAKSI: ULOGA POLICIJE KLJUČNA

Zakon o javnim okupljanjima i javnim priredbama navodi dužnost prijave javnog okupljanja najkasnije pet dana prije njegovog održavanja. Organizatori okupljanja su dužni da, na propisanom obrascu, Upravi policije dostave podatke o organizatoru, prostoru, datumu, vremenu, trajanju okupljanja, programu i cilju, kao i procjenu broja učesnika javnog okupljanja. Građanima je obrazac dostupan na internet stranici Ministarstva unutrašnjih poslova i stranici eUprave.⁴⁰ U našem nedavnom istraživanju javnog mnjenja⁴¹, provjeravali smo koliko su građani informisani o načinu prijavljivanja i organizovanju javnih okupljanja. Građani i građanke su na pitanje „Ukoliko biste željeli da organizujete javno okupljanje/protest, da li znate kome treba prijaviti javno okupljanje?” u najvećoj mjeri dali tačan odgovor, navodeći Upravu policije (37%), dok je njih 19% navelo Ministarstvo unutrašnjih poslova. Ipak, **više od jedne trećine ispitanika nije znalo** (36,1%), ili nije željelo da dâ jasan odgovor na ovo pitanje.

Međutim, paralelno sa zabranama javnih okupljanja, rastao je i broj neprijavljenih javnih okupljanja, pa je od ukupno 180 održanih okupljanja u ovom periodu, **Upravi policije prijavljeno samo 48**. Iako je jedan broj okupljanja nesumnjivo bio spontanog karaktera, primijećeno je da su građani i građanke pokušavali da izbjegnu privremene zabrane javnih okupljanja neprijavlivanjem javnih okupljanja koja su mogla biti predviđena. Upravi

Samo 26 odsto okupljanja u izvještajnom periodu je bilo prijavljeno u skladu sa zakonom.

policije je na ovaj način bilo otežano utvrđivanje organizatora javnog okupljanja, koji bi snosio odgovornost za organizovanje okupljanja, ali i pravovremeno donošenje plana obezbjeđenja skupa.⁴²

Sa druge strane, ukoliko je Uprava policije okupljanje ipak procijenila kao bezbjedno i njegovo održavanje nije privremeno zabranjeno, **organizatoru i Upravi policije na raspolaganju stoji mogućnost konsultacija**. Shodno članu 12 Zakona o javnim okupljanjima i javnim priredbama, policija može pozvati organizatora okupljanja na konsultacije, u cilju otklanjanja nejasnoća, nepravilnosti i nedoumica u vezi sa održavanjem javnog okupljanja. Tokom fokus grupe koju smo sproveli sa službenicima Uprave policije koji rade na poslovima odlučivanja po prijavama za održavanje ili obezbjeđuju okupljanja⁴³, **službenici navode da je praksa da se povodom svakog javnog okupljanja sprovode konsultacije organizatora sa starješinom ili vođom sektora**.

40 Obrazac za podnošenje prijave javnog okupljanja Upravi policije, dostupno na: <https://bit.ly/3gRCfsx>

41 „Dvije trećine građana Crne Gore vjeruje da se protestima može doći do promjena u društvu”, Institut alternativa, 4. 5. 2021. godine, dostupno na: <https://bit.ly/3zQ2B5R>

42 Istaknuto tokom fokus grupe Instituta alternativa sa policijskim službenicima i službenicima;

43 Fokus grupa od 27. aprila 2021. godine sa osam službenika i službenica Uprave policije iz centara bezbjednosti Podgorica, Nikšić, Herceg Novi, Bar, Budva, Bijelo Polje, Pljevlja i Berane;

”

„Saradnja sa organizatorom, tokom javnog okupljanja je neprekidna – rukovodilac obezbjeđenja javnog okupljanja i organizator javnog okupljanja su u kontaktu prije, tokom i nakon okupljanja”, navodi jedan od učesnika fokus grupe koji radi na poslovima odlučivanja o prijavama javnih okupljanja.

Tokom 2020. i zaključno sa 1. aprilom 2021. godine, Uprava policije je obavila više od 140 konsultacija sa organizatorima javnih okupljanja, sudeći po službenim zabilješkama dostavljenim Institutu alternativa kroz slobodan pristup informacijama. Iako ovakva službena zabilješka nije propisana zakonskim ni podzakonskim aktima, u više od 90% slučajeva organizatori su potpisivali generičku službenu zabilješku koja je sadržala izlistane obaveze organizatora prije i tokom javnog okupljanja⁴⁴, koji su potpisom potvrđivali da su upoznati sa navedenim.

Sa druge strane, u službenim zabilješkama iz kojih je moguće utvrditi sadržaj razgovora između organizatora i policijskih službenika, primjetni su određeni slučajevi odvratanja od organizovanja okupljanja, ali i dezinformisanja organizatora. Zabilježen je slučaj u kom je policijski službenik upozorio organizatore na zabranu organizovanja protestne šetnje magistralnim putem, kao i slučaj u kom je organizatoru saopšteno da policija neće obezbjeđivati protestne šetnje koje nisu blagovremeno prijavljene, već da će to biti obaveza organizatora. Prema Zakonu o javnim okupljanjima, sve poslove koji se odnose na obezbjeđivanje javnog okupljanja vrši policija u saradnji sa nadležnim organizacijama i službama, dok je prema međunarodnim standardima policija dužna da reguliše saobraćaj tokom okupljanja a izazivanje zastoja u saobraćaju ne smatra se legitimnim osnovom za zabranu okupljanja, pogotovo ne u slučaju kada je okupljanje blagovremeno prijavljeno.⁴⁵

Upravni sud i odlučivanje po tužbama zbog zabrane javnih okupljanja

U slučajevima u kojima, ipak, Uprava policije donese rješenje o privremenom ograničenju javnog okupljanja, organizator može podnijeti tužbu Upravnom sudu Crne Gore, najkasnije u roku od 24 časa od prijema rješenja. Policija je dužna da odgovor na tužbu sa spisima predmeta odmah dostavi Upravnom sudu, a sud je dužan da najkasnije u roku od 48 časova od časa prijema spisa predmeta donese odluku. Iako je duh donošenja sudske odluke u kratkom roku uveden u Zakon kako bi organizator ipak

44 Istu službenu zabilješku potpisivali su organizatori javnih okupljanja u više centara i odjeljenja bezbjednosti, a ona sadrži informacije o organizatoru, mjestu, vremenu i datumu okupljanja, obaveze organizatora koje predviđa Zakon o javnim okupljanjima i javnim priredbama, kao i situacije u kojima policijski službenici mogu prekinuti javno okupljanje;

45 Vidi: „Slučaj Balcik i ostali protiv Turske” (redni broj predmeta 25/02) (2007), stav 52, Evropski sud za ljudska prava, 2007. godine, dostupno na: <https://bit.ly/3gTo2eY>

mogao da organizuje okupljanje ukoliko sud usvoji tužbu, ovaj pravni lijek građani nisu u velikoj mjeri koristili u prethodnom periodu i nije imao pozitivan ishod za organizatore okupljanja.

Prema dokumentaciji koju smo dobili od Upravnog suda kroz slobodan pristup informacijama, u periodu od 1. oktobra 2019. godine do 1. aprila 2021. godine Upravnom sudu su **podnijete tri tužbe protiv rješenja Uprave policije** o privremenoj zabrani okupljanja. Nijedna od tužbi nije omogućila organizatorima održavanje javnog okupljanja, jer su donijete dvije presude i jedno rješenje u kojima se tužbe odbijaju.

Iako obavezan da odluku donese u roku od 48 sati, Upravni sud se u dva od tri navedena slučaja nije pridržavao rokova za odlučivanje. Naime, u jednoj od dostavljenih presuda može se vidjeti da je organizator okupljanja tužbu sudu podnio 1. jula 2020. godine, **dok je Upravni sud presudu o odbijanju tužbe⁴⁶ donio 23. aprila 2021. godine, odnosno čak deset mjeseci kasnije.** U slučaju tužbe od 8. maja 2020. godine, Upravni sud je presudu o odbijanju tužbe donio nakon osam dana⁴⁷, dok je samo u jednoj situaciji donio rješenje u roku.⁴⁸

U intervjuu koji smo uradili sa predsjednicom Upravnog suda⁴⁹, kao razlog za različite rokove u kojima su postupali, navedena je zahtjevnost rješavanja sporova u roku od 48 sati. Kao jedan od ključnih razloga za kašnjenje u odlučivanju navedeno je kašnjenje u dostavljanju spisa predmeta od Uprave policije, a koji se moraju uzeti u obzir prilikom odlučivanja u konkretnom slučaju.

”

„Problem kašnjenja u odlučivanju Upravnog suda (u roku od 48 sati od tužbe) bi se prevazišao kada bi postojala elektronska razmjena spisa predmeta i elektronska komunikacija između organa” – Branka Lakočević, predsjednica Upravnog suda.

Podsjećajući na slučaj u kom je Ustavni sud 2018. godine utvrdio da je zabranom održavanja okupljanja („Povorke ponosa” u Nikšiću) povrijeđena sloboda mirnog okupljanja, iako je prvobitno Upravni sud podržao zabranu okupljanja, zanimalo nas je i da li Upravni sud razmatra bezbjednosnu procjenu Uprave policije i odlučuje meritorno. Upravni sud je za navedena tri slučaja utvrdio da je Uprava policije pravilno utvrdila činjenično stanje, a predsjednica Upravnog suda navodi da na osnovu procjene Uprave

46 Presuda Upravnog suda U. br. 2675/20 od 23. 4. 2021. godine, po tužbi Mitropolije crnogorsko-primorske;

47 Rješenje Upravnog suda U. br. 1910/20 od 14. 5. 2020. godine, po tužbi Eparhije budimljansko-nikšićke od 8. 5. 2020. godine;

48 Presuda Upravnog suda U. br. 1071/20 od 6. 3. 2020. godine, po tužbi pravoslavne Mitropolije crnogorsko-primorske od 4. 3. 2020. godine;

49 Intervju predstavnice IA sa predsjednicom Upravnog suda, gospođom Brankom Lakočević, od 4. maja 2021. godine;

policije donose odluku, ali i utvrđuju da li razlozi koje je Uprava policije navela mogu dovesti do određenih rizika.

Obezbjeđivanje javnih okupljanja

Građani su, u istraživanju javnog mnjenja Instituta alternativa, uglavnom blagonaklono gledali na odnos policije prema učesnicima javnih okupljanja. Tako je 38% građana stava da policija reaguje u skladu sa ovlašćenjima i objektivnom situacijom na protestima, dok 41% ispitanika smatra da policija suviše blago procjenjuje bezbjednosne rizike i dopušta da se održi gotovo svako prijavljeno javno okupljanje/protest.

Uprava policije je **u šest slučajeva**, tokom izvještajnog perioda, donijela rješenje o privremenoj zabrani javnog okupljanja u Nikšiću (2), Podgorici (2), Budvi i Kolašinu. Kao glavni razlog za privremene zabrane u navedenom periodu istaknuto je potencijalno ugrožavanje javnog zdravlja prenošenjem virusa kovid-19, kao i da javna okupljanja nisu blagovremeno i uredno prijavljena na zakonom propisanom obrascu.

U službenim zabilješkama, dostavljenim IA od Uprave policije, primjetan je i određeni broj slučajeva u kojima su službenici centara bezbjednosti **odvraćali ili savjetovali organizatore da povuku prijavu za organizovanje okupljanja**. Ilustrativan primjer je prijava okupljanja predstavnika NVO „Bivši radnici Vektra Boke” iz februara 2021. godine. U prijavi se, između ostalog, naglašava da će skup biti održan bez ugrožavanja javnog zdravlja i uz poštovanje mjera, kao i da je planirano okupljanje 20-30 ljudi.

U ovom periodu, prema Naredbi Ministarstva zdravlja za preduzimanje privremenih mjera za suzbijanje koronavirusa, građanima je bilo **dozvoljeno okupljanje do 25 osoba u javnom prostoru**, u trajanju ne dužem od sat, uz obaveznu distancu. U službenoj zabilješci Centra bezbjednosti Herceg Novi navodi se da je policijski službenik „telefonskim putem kontaktirao sa organizatorom i upoznao ga da je usljed epidemiološke situacije, zakonom zabranjeno svako okupljanje građana na javnom mjestu, odnosno svako okupljanje preko 20 građana, te da bi izbjegao da uđe u zonu krivične odgovornosti da na skupu ne bude prisutno više od 20 građana.” Organizator je nakon ove sugestije otkazao okupljanje.

Kontinuirani problem različitog tumačenja spontanih okupljanja, kao posljedica njihovog nepreciznog regulisanja, zabilježen je i u ovom periodu. U nedavno objavljenom Izvještaju Ministarstva unutrašnjih poslova, prvi put je notirano da se spontana okupljanja ne sagledavaju u okvirima datim Zakonom.

”

„Naime, određena javna okupljanja koja su nesporno po svojoj prirodi bila spontana okupljanja, u smislu zakona i potvrđenih međunarodnih ugovora, od strane pojedinih organizacionih jedinica Uprave policije registrovana su kao neprijavljena javna okupljanja. Sljedstveno tome ova okupljanja su i tretirana od strane Uprave policije na način da se od učesnika tražilo da se raziđu, a ukoliko ne bi postupili po izdatom naređenju policija je preduzimala mjere i radnje u smislu primjene ovlašćenja, pa i samih sredstava prinude, što je u ovom izvještaju i navedeno” – Izvještaj Ministarstva unutrašnjih poslova.⁵⁰

Iako međunarodni standardi naglašavaju važnost tolerisanja mirnih spontanih javnih okupljanja, jedan od policijskih službenika koji je učestvovao u fokus grupi, smatra da spontana javna okupljanja ne ispunjavaju nijedan uslov koji mora ispuniti javno okupljanje da bi bilo dozvoljeno.

”

„Zbog toga, uvijek pozivamo građane da se raziđu, bilo javno okupljanje mirno ili nosilo rizik. Starješine su dužne da upozore građane da su u prekršaju, samom činjenicom da prisustvuju neodobrenom okupljanju”, naveo je on.

Dodatno, kada je riječ o obezbjeđivanju javnih okupljanja i poznavanju međunarodnih standarda, prilikom obavljanja ovih poslova, policijski službenici prepoznaju da postoji prostor za unapređenje obuka kroz koje prolaze.

”

„Obuka policijskih službenika mora biti mnogo kompletnija od trenutne. Na Policijskoj akademiji prolazimo kroz obuku striktno u vezi sa suzbijanjem masa na javnim okupljanjima, kada dođe do narušavanja javnog reda i mira. Što se tiče samog obezbjeđivanja protesta i komunikacije sa organizatorima, tu obuku je prošao vrlo mali broj službenika”, kazala je jedna od policijskih službenica tokom fokus grupe.

Govoreći o postupanju policije prilikom obezbjeđivanja javnih okupljanja, važno je naglasiti da se, kako su nam kazali policijski službenici, prilikom svakog javnog okupljanja vrši operativno pokrivanje i operativni nadzor, koji uključuje snimanje okupljanja koje vrše službenici kriminalističke tehnike. Dodatno, policijski službenici su i prilikom svakog javnog okupljanja raspoređeni u masi u civilu, a kao razlog je navedena zaštita okupljenih od potencijalnih rizika.

50 „Izvještaj o primjeni Zakona o javnim okupljanjima i javnim priredbama za 2020. godinu”, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Uprava policije, Podgorica, mart 2021. godine;

MEDIJSKO IZVJEŠTAVANJE O JAVNIM OKUPLJANJIMA: VIDLJIVA POLARIZACIJA

Jedan od pokazatelja na osnovu kog može biti ocijenjen stepen razvijenosti demokratskog ambijenta za organizovanje i učestvovanje u javnim okupljanjima jeste i poštovanje profesionalnih i etičkih standarda pri izvještavanju medija o javnim okupljanjima. Način na koji mediji u Crnoj Gori izvještavaju i predstavljaju organizatore okupljanja, kao i pozadinu okupljanja, može pomoći da ocijenimo u kakvom okruženju se ona održavaju i koliko se građani i građanke podstiču da kolektivno i individualno izražavaju, promovišu, slijede i brane svoje ideje.

U našem nedavnom istraživanju javnog mnjenja, pitali smo građane i građanke da li, po njihovom mišljenju, mediji u Crnoj Gori objektivno izvještavaju o javnim okupljanjima. Rezultati istraživanja su pokazali da **troje od pet građana Crne Gore smatraju da su izvještavanja uglavnom pristrasna i neobjektivna**, a kao najčešće kanale informacija o protestima izdvajaju društvene mreže i televiziju.

Etiketiranje organizatora javnih okupljanja i njihova diskreditacija kroz izvještavanje o njihovim privatnim životima, relativizovanje javnih okupljanja kroz značajno umanjivanje broja okupljenih, tendenciozno promovisanje interesa jedne grupe ili pojedinaca, povezivanje građanskih javnih okupljanja sa partijama ili ideologijama – samo su neki od vidova neprofesionalnog izvještavanja koja smo imali prilike da vidimo tokom prethodnih godina, i na koja su reagovali građani i civilni sektor. Visoka polarizovanost medijske scene, rast dezinformacija, slabi mehanizmi samoregulacije, zabrinutost zbog uređivačke nezavisnosti i profesionalnih standarda nacionalnog javnog emitera notirani su i u posljednjem izvještaju Evropske komisije za Crnu Goru.⁵¹

Kako bismo procijenili u kojoj su mjeri mediji profesionalno izvještavali o javnim okupljanjima u Crnoj Gori, uz korišćenje pres klipinga iz baze Arhimeda za period 1. april 2020 – 1. april 2021. godine, analizirali smo izvještavanje novina (Dan, Vijesti, Dnevne novine, Pobjeda), televizija (Prva, Pink, Vijesti, RTCG, A1 – glavna informativna emisija) i veb-portala (CDM, Analitika, RTCG, Vijesti, Antena M, Standard, FOS Media, IN4S i Borba).

Kvantitativni pokazatelji

Česta okupljanja tokom perioda obuhvaćenog istraživanjem pratio je i veliki broj medijskih tekstova i TV priloga. Tako su u periodu od godinu navedeni mediji izvijestili najmanje 3 934 puta o javnim okupljanjima u Crnoj Gori, što je oko 11 novinskih članaka ili televizijskih priloga na dnevnom nivou.

51 „Izveštaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2020. Godinu”, Evropska komisija, Brisel, 6. oktobar 2020. godine, dostupno na: <https://bit.ly/3xNY6H7>

Treba napomenuti da je frekventnost medijskih članaka i televizijskih priloga varirala tokom 12 mjeseci analize izvještavanja medija, u odnosu na broj okupljanja ali i u odnosu na značaj ili popularnost teme okupljanja u društvu, pa i u odnosu na značaj teme za sami medij koji izvještava o okupljanju.

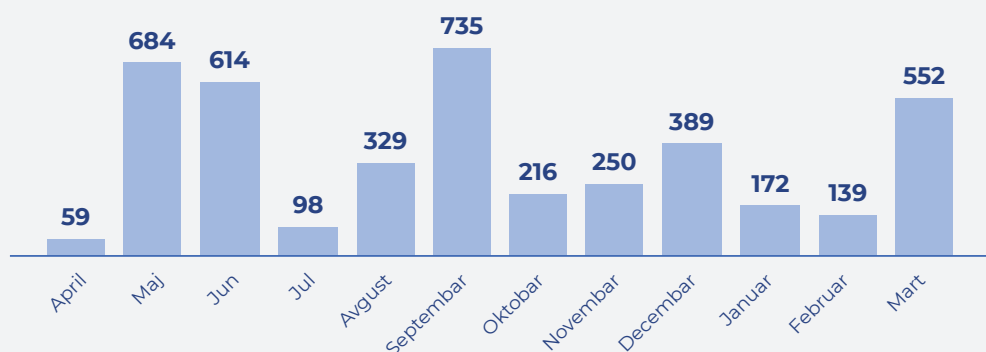
Mediji su o javnim okupljanjima najviše izvještavali tokom septembra 2020. godine, o čemu svjedoči više od 700 tekstova i televizijskih priloga, dok su teme izvještavanja bile raznolike. Tokom ovog mjeseca mediji su izvještavali u najvećoj mjeri o proslavama izborne pobjede i patriotskim skupovima koji su uslijedili kao reakcija. Po broju objava slijedi izvještavanje o protestima ugostitelja zbog epidemioloških mjera, o protestima građana zbog presude kotorskog suda u pomorskoj nesreći, protestima bivših radnika KAP-a (Kombinat aluminijuma Podgorica) i protestima mještana na sjeveru zbog gradnje mini-hidroelektrana.

Osim u septembru, mediji su o javnim okupljanjima najviše izvještavali u maju i junu 2020. godine, sa po preko 600 tekstova ili televizijskih priloga u oba mjeseca. U ovom periodu mediji su najviše izvještavali o okupljanjima građana i građanki na litijama u više crnogorskih gradova, koje su nakon prekida tokom trajanja karantina u aprilu, bile nastavljene u maju. Osim o litijama, mediji su izvještavali i o protestnim šetnjama poslanika Danilovića, auto-litijama povodom Dana Svetog Vasilija, protestima građana zbog hapšenja sveštenika i proslave Dana nezavisnosti. Drugu polovinu juna obilježili su tekstovi o protestu građana i građanki koji su uslijedili kao reakcija na politička dešavanja u Budvi.

Usljed uvođenja karantina u Crnoj Gori tokom aprila i zabrane kretanja i okupljanja, posljedično je i najmanji broj izvještavanja bio upravo u aprilu, kada su tekstovi bili uglavnom o prisustvu građana i građanki u vjerskim objektima, odnosno liturgijama.

Oko 11 novinskih članaka ili priloga dnevno o javnim okupljanjima u najčitanijim i najgledanijim medijima.

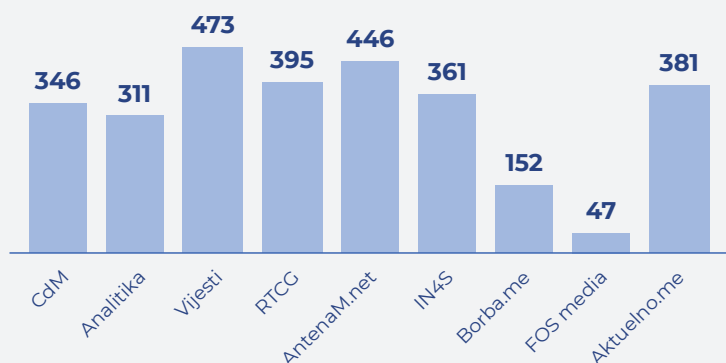
Broj tekstova/TV priloga o javnim okupljanjima u Crnoj Gori u periodu april 2020 – april 2021. po mjesecima



Elektronski mediji (Televizija Crne Gore, TV Vijesti, Prva, Nova M, A1 i Pink M) su u navedenom periodu emitovali 439 priloga o javnim okupljanjima. Kada je riječ o štampanim medijima (ND Vijesti, Dnevne novine, Dan i Pobjeda), oni su ovoj temi posvetili 583 naslova. Ubjedljivo najveći broj vijesti o protestima prenesen je putem internet medija (analizirani su CdM, Analitika, Vijesti, RTCG, Antena M, IN4S, Borba, FOS Media i Aktuelno) i to 2 912.

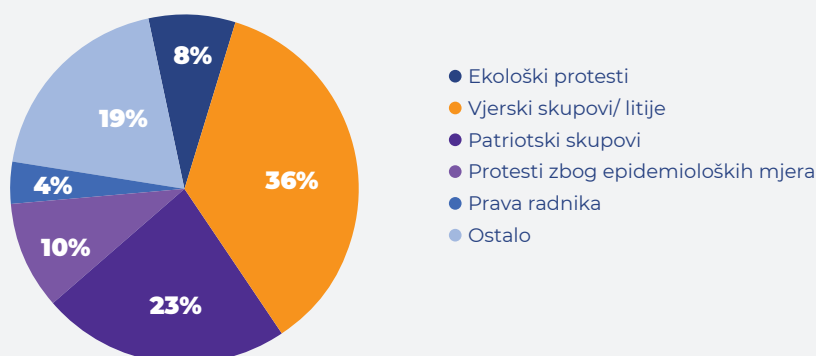
Kada je riječ o pojedinačnim internet medijima, najviše objava o protestima prenio je portal Vijesti, zatim Antena M, kao i portal RTCG. U analiziranom periodu, najmanji broj objava o javnim okupljanjima imao je FOS Media.

Broj tekstova/TV priloga o javnim okupljanjima u Crnoj Gori u periodu april 2020 – april 2021. po medijima



Mediji su u navedenom periodu najviše izvještavali o **vjerskim okupljanjima ili litijama**, što čini 36% ukupnih tekstova. Drugi po brojnosti su tekstovi o **patriotskim okupljanjima**, kojih je 23% i koji se odnose na redovne auto-kolone i patriotske skupove u brojnim gradovima, ali i na proslavu Dana nezavisnosti i Dana državnosti. Mediji su izvještavali i o protestima povodom usvojenih **epidemioloških mjera** (10% tekstova i televizijskih priloga), **ekološkim protestima** (8%) i **protestima za prava radnika** (4%).

Teme protesta o kojima su mediji izvještavali



Kvalitativni pokazatelji

Kako su tokom posmatranog perioda različiti mediji izvještavali o istim javnim okupljanjima:

Auto-kolone 1. 4, CdM (fotografija br. 1) i IN4S (fotografija br. 2):

DRUŠTVO

Poziv za auto-kolone: Probudila se Crna Gora, stiglo je crnogorsko proljeće

© 01/04/2021 19:05 Izvor: CdM

Ауто-мото комите најављују „црногорско прољеће“: Кућа нас неће гледати док не падне издајничка влада

Остаје нам само да видимо да ли ће и овог пута "патриоте" физички насрнути на лица која "детектују" као неистомисљенике. Искуство нам говори да - хоће

Од ИН4С - 01/04/2021 20:00 Последња измјена: 01/04/2021 19:28 54

Okupljanje građana u Budvi i rušenje ograde oko Kraljičine plaže: za jedne oslobađanje od okupacije, a za druge nasilništvo. Aktuelno (fotografija br. 1) i dnevne novine Dan (fotografija br. 2):

Rubrika: CRNA GORA

Video snimak nasilništva na Svetom Stefanu: Obijanje, guranje, davljenje...

Mještani Pržna, Miločera i Svetog Stefana su prije dva dana polomili ogradu oko Kraljičine plaže. Mještani su se okupili ispred gradilišta hotela Kraljičina plaža, zahtijevajući da se zaustavi, kako kažu, betonjitanje ovog primorskog mjesta. U tome su im se pridružili Marko Carević i Krsto Radović

Aktuelno | 01.04.2021-17:36

Medij: Dan
Rubrika: Društvo
Datum: 31. 03. 2021.
Strana: 11

Površina: 550 cm²
Lokacija: Sredina
Velicina: do 1/2 stranice
Tiraž: 6800

МЈЕШТАНИ ПРЖНА, МИЛОЧЕРА И СВЕТОГ СТЕФАНА СРУШИЛИ ОГРАДУ ОКО КРАЉИЧИНЕ ПЛАЖЕ У БУДВИ И ПОРУЧИЛИ

Нећемо да живимо у окупацији







■ Очекујемо да Влада стане уз овај народ. Подржали су нас предсједник Општине Марко Царевић и предсједник СО Будва Крсто Радовић, казао је предсједник Савјета Мјесне заједнице Свети Стефан Владислав Митровић


Okupljanje profesora, studenata i zaposlenih na Fakultetu za crnogorski jezik i književnost 8. marta ispred zgrade nekadašnjeg Ministarstva kulture. Borba (fotografija br. 1) i Antena M (fotografija br. 2):

DRUŠTVO

Huligani na Cetinju gađali i vrijeđali profesora Dragana Koprivicu

Last updated mar 8, 2021



Share      

 4

Protest profesora i studenata FCJK: Koprivica provocirao poljupcima, pokušaj ulaska u zgradu Ministarstva

Izvor: Antena M, RTCG | Autor: Antena M

08.03.2021. 09:30 → 14:00

Napad na novinara TV Vijesti tokom javnog okupljanja u Bijelom Polju. Portal Vijesti (fotografija br. 1) i Aktuelno (fotografija br. 2):


POLICIJA TRAGA ZA VIŠE OSUMNJIČENIH

Sadiković napadnut tokom "patriotskog" skupa, privedene dvije osobe

Sadiković je "Vijestima" kazao da ima lakše povrede u predjelu glave

 113393 pregleda  3674 reakcija  381 komentar(a)


   

 POLITIKA CRNA GORA SVIJET REGION EKONOMIJA KOLUMNE SPORT MAGAZIN DIGITAL VI

Rubrika: Istaknuto

Napad na novinara – zloupotreba žrtve !?

Na ovaj događaj sjenku je bacilo nekoliko neodgovornih pojedinaca, koji su u Bijelom Polju, iz njima znanih razloga, napali novinara "Vijesti", Seada Sadikovića, nanoseći mu lakše tjelesne povrede.

 21.03.2021-14:17

Naslovi u kolažu iznad mogu poslužiti kao ilustrativan primjer kako su mediji često o istim situacijama na javnim okupljanjima izvještavali na bitno drugačiji način.

Važno je naglasiti da su mediji najčešće izrazito različito, ali i neizbalansirano i neobjektivno, izvještavali o onim javnim okupljanjima koja su politički osjetljiva. Mediji su takođe značajno veći medijski prostor davali onim javnim okupljanjima čije su ideje, ciljevi i poruke ideološki bliže njihovoj uređivačkoj politici.

Tokom analize, uočen je trend naglašavanja da su pojedina okupljanja održana uz kršenje epidemioloških mjera, dok bi slične napomene izostale za druga okupljanja sličnih razmjera, kojima su se takođe kršile mjere za suzbijanje koronavirusa, a koja su bila manje politički osjetljiva ili više prihvatljiva za konkretni medij.

Važno je istaći i to da su mediji u veoma maloj mjeri dali prostora politički manje osjetljivim protestima, kao što su protesti radnika KAP-a i radnika Metalca, ili protesti protiv izgradnje kolektora u Danilovgradu i u Bijeloj. Takvi tekstovi su često kratki i vijesti uglavnom nisu prenesene od svih medija, već samo nekolicine. Istovremeno, ovo su javna okupljanja o kojima su mediji pisali uglavnom objektivno.

RTCG o protestima

Kada je riječ o pravovremenom, nepristrasnom i profesionalnom izvještavanju o javnim okupljanjima građana, na posebnoj visini zadatka moraju biti javni servisi. Iz tog razloga, u fokusu analize izvještavanja medija bila je Radio-televizija Crne Gore (RTCG), a posmatrane su teme kojima je javni servis posvetio najviše prostora, zatim broj pozitivnih i negativnih tekstova o organizatorima i učesnicima okupljanja, davanje cjelovite informacije i uključivanje izjava svih strana.

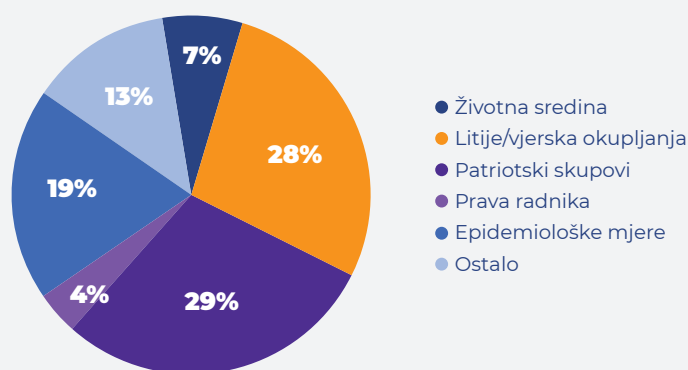
111 TV priloga u Dnevniku RTCG o javnim okupljanjima za godinu dana

Analiza je obuhvatila 111 televizijskih priloga RTCG tokom perioda 1. april 2020 – 1. april 2021. godine, u kojima je izvještavano o javnim okupljanjima u Crnoj Gori.

Više od polovine televizijskih priloga javnog servisa u ovom periodu odnosi se na **patriotske skupove** (29%) i **litije/vjerska okupljanja** (28%). Pored patriotskih skupova i litija, RTCG je često (19% ukupnog broja tekstova) izvještavala sa protesta **protiv važećih epidemioloških mjera**, koje su organizovali građani i udruženja ugostitelja u Podgorici, ali i u Budvi, Nikšiću i drugim gradovima.

Određeni broj priloga (7%) odnosio se na proteste sa ciljem **zaštite životne sredine**. U navedenom periodu, izvještavano je o protestima mještana zbog gradnje male hidroelektrane Skrbuša i hidroelektrane Komarnica, zbog vojnih vježbi na Sinjajevini, obilježavanja godišnjice sječe čempresa itd. Izvještavano je i sa protesta **za veća prava radnika i poboljšanja njihovog statusa tokom epidemije (4% tekstova i televizijskih priloga)**, kao što su protestne vožnje autobuskih prevoznika, protesti radnika Metalca, zaposlenih u Montenegro Erlajnsu i slično.

Teme protesta o kojima je RTCG izvještavala u ovom periodu

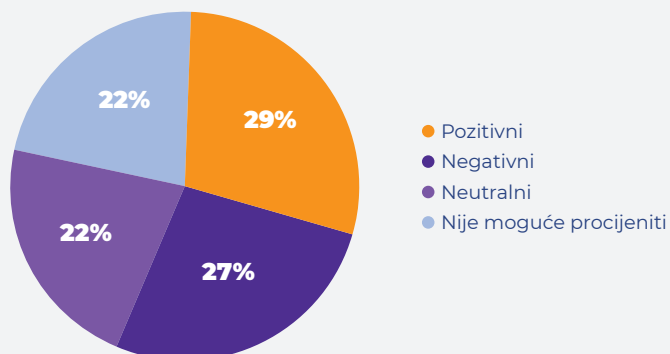


Kada je u pitanju odnos javnog servisa prema javnim okupljanjima, posmatrali smo da li su organizatori i učesnici okupljanja naglašeno afirmativno ili kritički kontekstualizovani u televizijskim priložima. Naročito smo posmatrali da li su prilozima uključili obje suprotstavljene strane u datoj situaciji, da li su učesnici okupljanja anketirani, da li je pravilno prikazana pozadina okupljanja, da li prilozima imaju vrijednosne sudove i da li je na jednak način izvještavano o (ne)poštovanju epidemioloških mjera na protestima.

Od ukupnog broja tekstova o javnim okupljanjima RTCG je u najvećoj mjeri (29%) afirmativno izvještavala o javnim okupljanjima, dok je u 27% priloga negativno predstavila organizatore ili učesnike protesta. Takođe, 22% televizijskih priloga ocijenjeno je kao neutralno izvještavanje, dok u 22% slučajeva to nije bilo moguće utvrditi.

RTCG je **uglavnom neutralno i objektivno izvještavala kada su u pitanju teme životne sredine**. Primjer takvog izvještavanja je prilog u Dnevniku 2, od 30. jula 2020. godine, o protestu protiv izgradnje HE Komarnica. Naime, u ovom prilogu RTCG nije iznosila vrijednosne sudove o jednoj ili drugoj strani, a izvijestila je na jednak način kako o stavovima okupljenih aktivista i mještana, tako i o stavovima Elektroprivrede Crne Gore.

Odnos RTCG prema protestima/organizatorima i učesnicima u TV priložima



Ipak, neutralno izvještavanje javnog servisa je izostajalo kada je riječ o okupljanjima koja su politički osjetljiva. Takođe, RTCG je u pojedinim slučajevima javnih okupljanja naglašavala da se okupljanje organizuje uprkos epidemiološkim mjerama, dok bi u sličnim ili vremenski bliskim situacijama izostajala ova napomena.

Ilustracija navedenog je televizijski prilog javnog servisa od 12. marta 2021. godine, povodom održavanja auto-litije u Nikšiću. U prilogu je naglašeno da su se građani okupili uprkos strogim epidemiološkim mjerama, a prilog je sadržao i analizu snimaka društvenih mreža, kao i komentara na njima. RTCG je tako utvrdila da su organizatorima auto-litije pristigle „poruke podrške iz Srbije i Republike Srpske”. RTCG sa ostalih okupljanja u ovom mjesecu nije izvještavala o kršenju epidemioloških mjera. Takva okupljanja uključuju okupljanje profesora, studenata i zaposlenih na Fakultetu za crnogorski jezik i književnost na Cetinju svega četiri dana prije održavanja auto-litije u Nikšiću.

Dodatno, javni servis je često plasirao nepotpune informacije, bez navođenja pozadine događaja i davanja jednakog prostora suprotstavljenim stranama, kao i vijesti koje navode na zaključke ili sugestivne naslove. U Dnevniku 2 RTCG je tako, na osnovu jednog od snimaka građana, izvijestila o incidentu u Župi naslovom „Drvljem i kamenjem na građane sa crnogorskim obilježjima”⁵², unaprijed donoseći zaključak o pozadini incidenta, iako sa snimka nije moguće utvrditi šta je razlog incidenta.

Osim negativnog izvještavanja, zabilježeni su i primjeri manipulativnog izvještavanja, time što je tokom izvještaja sa jednog okupljanja emitovan snimak sa drugog okupljanja, održanog u periodu prije epidemije. Takav primjer je prilog RTCG emitovan 17. januara 2021. godine, a povodom obilježavanja godišnjice sječe čempresa u Baru. U prilogu je navedeno kako su organizacijom ovog javnog okupljanja prekršene epidemiološke mjere.

52 Televizijski prilog u Dnevniku 2 RTCG-a od 1. marta 2021. godine, emitovan u 19.49h (37 sek.);

Dok je voditeljka Dnevnika izgovarala prethodne informacije, gledaocima su prikazane fotografije prošlogodišnjeg okupljanja na istom mjestu. Imajući u vidu da u tom periodu nije bilo epidemije, učesnici okupljanja nisu držali distancu, niti nosili masku. Zbog kršenja etičkih i profesionalnih standarda prilikom izvještavanja u ovom slučaju, građani su uputili prigovor Savjetu RTCG-a, koji je usvojen uz zaključak da je **došlo do kršenja programskih principa i profesionalnih standarda.**



Screenshot televizijskog priloga u Dnevniku 2 RTCG-a od 1. marta 2021. godine, emitovan u 19.49h (37 sek.)

Apostrofirajući značaj objektivnog izvještavanja javnih televizija o javnim skupovima, treba napomenuti i da je Media centar u analizi ove vrste izvještavanja⁵³ zabilježio slične nepravilnosti. Naime, ocijenili su da izvještavanje javnih televizija o javnim skupovima pati od većih ili manjih profesionalnih manjkavosti i nedosljednosti, koje se u nekim slučajevima mogu razumjeti i opravdati manjkom profesionalnog znanja i vještina, ali je u nekim primjetno da se to čini s predumišljajem.

53 „Analiza izvještavanja javnih televizija o javnim okupljanjima”, Media centar, Podgorica, novembar 2020. godine.

ZAKLJUČAK

Složena društveno-politička situacija sa jedne, i sve veća spremnost građana da učestvuju u društvenom i političkom životu sa druge strane, podstakla je trend rasta broja javnih okupljanja u Crnoj Gori tokom godina, sa najvećim brojem okupljanja u 2020. godini. Ipak, tokom osam mjeseci izvještajnog perioda broj javnih okupljanja je bio nešto manji u odnosu na prva tri kvartala u 2020. godini.

Pretjerana, nesrazmjerna i diskriminatorna ograničenja javnih okupljanja, koje smo notirali u prethodnom izvještaju, nastavljena su pod obrazloženjem rizika od širenja virusa covid-19. Uprkos višestrukim apelima nevladinih organizacija i ukazivanju na činjenicu da su apsolutne zabrane okupljanja neustavne, s obzirom na to da nije uvedeno vanredno stanje, bivše, a zatim i novo rukovodstvo Ministarstva zdravlja uvodilo je apsolutne zabrane. Tokom više od polovine izvještajnog perioda na snazi je bila apsolutna zabrana javnih okupljanja. Ipak, stanje na terenu nije odražavalo ovu mjeru, već su zabilježena masovna okupljanja. Zabilježeni su i slučajevi selektivnog **postupanja Uprave policije**, koja je tolerisala i u određenim slučajevima olakšavala javna okupljanja, dok je u drugim analognim situacijama upozoravala okupljene.

Usljed navedenih zabrana i ograničenja, ono što je karakteristično za javna okupljanja u ovom periodu, **jestе izbjegavanje prijavljivanja javnih okupljanja Upravi policije**. Građani su na ovaj način pokušavali da izbjegnū zabranu javnih okupljanja, a Upravi policije je bilo otežano utvrđivanje organizatora koji bi preuzeo odgovornost za javno okupljanje. Ovaj trend ukazuje na negativne kontraefekte apsolutnih zabrana, i upućuje na potrebu boljeg promišljanja epidemioloških mjera i proaktivnijeg komuniciranja sa građanima i građankama, kako bi se u većoj mjeri izgradio odnos povjerenja između organizatora okupljanja i policije.

Manjkavosti Zakona o javnim okupljanjima i javnim priredbama u oblasti spontanijavni okupljanja, nastavile su da proizvode negativne posljedice i u ovom periodu. Iako je u duhu uvođenja spontanijavni okupljanja u zakon bilo njihovo obezbjeđivanje u praksi, nalazi monitoringa pokazuju da se, usljed neprecizne definicije, **ovaj član tumači na drugačiji način i okupljeni pozivaju da se razidu**. S tim u vezi, osim zakonskih izmjena, od ključnog značaja je **propisna obučenost policijskih službenika za obezbjeđivanje javnih okupljanja i odlučivanje o prijavama javnih okupljanja**, kako bi na pravilan način, i u skladu sa duhom zakona, tumačili njegove odredbe a svoja postupanja uskladili sa međunarodnim standardima u ovoj oblasti. Policijski službenici su i sami prepoznali potrebu za dodatnim obukama o javnim okupljanjima.

Vlada je u Programu rada Vlade za 2021. godinu predvidjela izmjene i dopune Zakona, uz obrazloženje da postoji potreba za preciznijim i boljim definisanjem pojma spontanih okupljanja, dok je ovaj problem prvi put prepoznat i u izvještaju Uprave policije o primjeni Zakona o javnim okupljanjima i javnim priredbama.

Određene pozitivne novine koje je donio Zakon o javnim okupljanjima iz 2016. godine, nisu doprinijele većem uživanju prava na javno okupljanje. Iako građanima, u slučaju privremene zabrane okupljanja, na raspolaganju stoji mogućnost podnošenja tužbe Upravnom sudu koji mora odlučiti u roku od 48 sati, **građani u posmatranom periodu nisu aktivnije koristili ovo pravo a Upravni sud nije usvojio tri tužbe koje su podnijete u periodu** od 1. oktobra do 1. aprila 2021. godine. U jednom slučaju, umjesto u roku od dva dana, Upravni sud je odluku donio **nakon deset mjeseci**.

Ambijent u kom se dešavaju okupljanja od velikog je značaja za demokratizaciju okupljanja, a mediji igraju presudnu ulogu u izgradnji tog ambijenta. Ipak, u izvještajnom periodu je prepoznato **izrazito neizbalansirano i neobjektivno izvještavanje o politički osjetljivim okupljanjima**.

Svi navedeni problemi i izazovi u normativnom okviru, administriranju i obezbjeđivanju javnih okupljanja i medijskom izvještavanju, pokazuju da **u navedenom izvještajnom periodu nije ostvaren zadovoljavajući pomak i da građani nisu u potpunosti uživali pravo na javno okupljanje**. U nastavku slijedi pregled preporuka za poboljšanje stanja u ovoj oblasti.

PREPORUKE

1

Kroz izmjene i dopune Zakona o javnim okupljanjima i javnim priredbama, treba eksplicitno propisati da su spontana javna okupljanja dozvoljena zakonom, kao i da je policija dužna da ih obezbjeđuje na isti način kao prijavljena javna okupljanja. Dodatno, potrebno je u članu 17 kao izuzetak od dozvoljenog prekida okupljanja navesti spontana javna okupljanja. Takođe, Zakon je potrebno usaglasiti sa Ustavom i ukloniti trajnu zabranu javnih okupljanja na mjestima koja zakon trenutno predviđa i urediti održavanje kontrademonstracija i istovremenih okupljanja;

2

Uprava policije treba da dozvoli i obezbijedi održavanje spontanih javnih okupljanja u skladu sa Zakonom o javnim okupljanjima i međunarodnim standardima, i da se uzdržava od prekidanja i pozivanja okupljenih na razilaženje prije nego što je prošlo dovoljno vremena u kom oni mogu izraziti svoje stavove;

3

Uprava policije treba da prekine selektivno postupanje prema različitim organizatorima i učesnicima javnih okupljanja, da izvrši kontrolu postupanja svojih službenika i nadležnih organizacionih jedinica u vezi sa javnim okupljanjima tokom kojih je prepoznata selektivnost u postupanju, poput skupova održanih 12. maja 2021. godine;

4

Ministarstvo zdravlja treba da, prilikom donošenja epidemioloških mjera, Naredbama obezbijedi pravo na javno okupljanje, prestane sa donošenjem apsolutnih zabrana koje su bile česte u prethodnom periodu i omogući okupljanja odgovarajućeg broja građana uz pridržavanje propisanih mjera držanja distance i nošenja maske;

5

S obzirom na česta prekoračenja rokova, **Upravni sud** treba da uskladi svoje postupanje sa Zakonom o javnim okupljanjima i javnim priredbama, koji propisuje donošenje presude po tužbi u vezi sa javnim okupljanjem u roku od 48 sati;

6

Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija, Ministarstvo unutrašnjih poslova i Uprava policije treba da uspostave elektronsku komunikaciju između organa, čime bi se omogućilo promptno dostavljanje spisa predmeta Uprave policije Upravnom sudu i postiglo odlučivanje suda u zakonskim rokovima;

7

Građani i građanke, organizatori i učesnici javnih okupljanja treba u što većoj mjeri da podnose pritužbe i prigovore samoregulatornim medijskim tijelima, ukoliko smatraju da je navedeni medij pristrasno i neprofesionalno izvijestio o okupljanju koje su organizovali / na kom su učestvovali;

8

Ministarstvo unutrašnjih poslova i Uprava policije treba da obezbijede održavanje obuka za sve rukovodioce koji odlučuju po prijavama javnih okupljanja, kao i za policijske službenike koji obezbjeđuju iste, kako bi se upoznali sa međunarodnim standardima i praksom Evropskog suda za ljudska prava, kao i kako bi u potpunosti razumjeli i primjenjivali Zakon o javnim okupljanjima i javnim priredbama u slučajevima spontanih javnih okupljanja;

9

Odbor za bezbjednost i odbranu, Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu, Odbor za ljudska prava i slobode treba da nastave da unapređuju svoju nadzornu ulogu u odnosu na postupanje nadležnih institucija u vezi sa ostvarivanjem prava na javno okupljanje, kroz organizovanje kontrolnih saslušanja;

10

Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu treba da sprovede konsultativno saslušanje svih relevantnih aktera, uključujući Ministarstvo unutrašnjih poslova, Upravu policije, Savjet za građansku kontrolu rada policije, Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, NVO sektora i ostalih, u susret najavljenim izmjenama i dopunama Zakona o javnim okupljanjima i javnim priredbama, koji će Odbor, prema Planu rada za 2021. godinu, razmatrati;

11

Uprava policije i Ministarstvo unutrašnjih poslova treba da sprovedu informativne kampanje i proaktivno upoznaju građane i građanke sa procedurom prijave javnih okupljanja, s obzirom na to da je istraživanje javnog mnjenja pokazalo da građani uglavnom ne prepoznaju nadležnu instancu za prijavu okupljanja.

IZVORI

Zakoni:

- Zakon o javnim okupljanjima i javnim priredbama („Službeni list Crne Gore”, br. 052/16 od 9. 8. 2016);

Međunarodne konvencije, deklaracije i smjernice:

- Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima: „Svako ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja”, Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima Ujedinjenih nacija, 1948;
- OSCE/ODIHR – Venice Commission Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (2nd Edition), Strasbourg-Warsaw, 9 July 2010;
- Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda („Službeni list SCG-Međunarodni ugovori”, br. 9/03. i 5/05), Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima („Službeni list SFRJ”, broj 7/71), Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima;

Izvještaji:

- „Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2020. Godinu”, Evropska komisija, Brisel, 6. oktobar 2020. godine;
- „Izvještaj o primjeni Zakona o javnim okupljanjima i javnim priredbama za 2020. godinu”, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Uprava policije, Podgorica, mart 2021. godine;
- „Izvještaj specijalnog izvjestioca o pravima na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja”, Maina Kiai, A/HRC/23/39, para. 78;

Presude i rješenja Upravnog suda:

- Presuda Upravnog suda U. br. 2675/20 od 23. 4. 2021. godine, po tužbi Mitropolije crnogorsko-primorske;
- Presuda Upravnog suda U. br. 1071/20 od 6. 3.2020. godine, po tužbi pravoslavne Mitropolije crnogorsko-primorske od 4. 3. 2020. godine;
- Rješenje Upravnog suda U. br. 1910/20 od 14. 5. 2020. godine, po tužbi Eparhije budimljansko-nikšićke od 8. 5. 2020. godine;

Ostalo:

- „Analiza izvještavanja javnih televizija o javnim okupljanjima”, Media centar, Podgorica, novembar 2020. godine;
- „Istraživanje javnog mnjenja Instituta alternativa o slobodi javnih okupljanja u Crnoj Gori”, Institut alternativa, 4. 5. 2021. godine;
- „Sloboda mirnog okupljanja u praksi Evropskog suda za ljudska prava”, Akcija za ljudska prava, Podgorica, april 2020. godine;

Fokus grupa i intervju:

- Fokus grupa Instituta alternativa organizovana je 27. 4. 2021. godine putem aplikacije Zoom sa policijskim službenicima i službenicama iz centara bezbjednosti Podgorica, Nikšić, Herceg Novi, Bar, Bijelo Polje, Pljevlja i Berane;
- Intervju sa Brankom Lakočević, predsjednicom Upravnog suda, organizovan je 4. 5. 2021. godine u prostorijama Upravnog suda u Podgorici;

ANEKS 1: PRIJAVE JAVNIH OKUPLJANJA UPRAVI POLICIJE U IZVJEŠTAJNOM PERIODU

ORGANIZATOR	MJESTO	PRIRODA SKUPA I CILJ	VRIJEME I DATUM	DOZVOLJEN/NEDOZVOLJEN I OBRAZLOŽENJE	BROJ LJUDI
SEPTEMBAR					
PODGORICA					
Penzioneri KAP-a	Ispred zgrade Vlade	Mirno okupljanje – mirni protesti – skretanje pažnje javnosti i podsjećanje Vlade i predsjednika Vlade, gospodina Markovića, na dogovorenu realizaciju našeg leks specijalis Zakona o isplati otpremnina i tako do konačne realizacije.	10–11 č.; 4. 9. 2020.	/	21–414 penzionera
Penzioneri KAP-a	Ispred zgrade Vlade	Mirno okupljanje – mirni protesti – skretanje pažnje javnosti i podsjećanje Vlade i predsjednika Vlade, gospodina Markovića, na dogovorenu realizaciju našeg leks specijalis Zakona o isplati otpremnina i tako do konačne realizacije.	10–11 č.; 11. 9. 2020.	/	21–414 penzionera
Penzioneri KAP-a	Ispred zgrade Vlade	Mirno okupljanje – mirni protesti – skretanje pažnje javnosti i podsjećanje Vlade i predsjednika Vlade, gospodina Markovića, na dogovorenu realizaciju našeg leks specijalis Zakona o isplati otpremnina i tako do konačne realizacije.	10–11 č.; 18. 9. 2020.	/	21–414 penzionera
Penzioneri KAP-a	Ispred zgrade Vlade	Mirno okupljanje – mirni protesti – skretanje pažnje javnosti i podsjećanje Vlade i predsjednika Vlade, gospodina Markovića, na dogovorenu realizaciju našeg leks specijalis Zakona o isplati otpremnina i tako do konačne realizacije.	10–11 č.; 25. 9. 2020.	/	21–414 penzionera
KOTOR					
Međunarodni festival klapa Perast	Pjaca Sv. Nikole, Perast	Klupske večeri – tradicionalna kulturna manifestacija.	18–24 č.; 11. i 12. 9. 2020.	/	20–30
Međunarodni festival KotorArt	Trg ispred Katedrale Sv. Tripuna	Don Brankovi dani muzike, Omaž profesoru Nikoli Gregoviću, pedagogu, dirigentu i kompozitoru, koji je obilježio kulturni život druge polovine 20. vijeka u Boki i Kotoru.	21 č.; 14. 9. 2020.	/	/

OKTOBAR					
PODGORICA					
Penzioneri KAP-a	Ispred zgrade Vlade	Mirno okupljanje – mirni protesti – skretanje pažnje javnosti i podsjećanje Vlade i predsjednika Vlade, gospodina Markovića, na dogovorenu realizaciju našeg leks specijalis Zakona o isplati otpremnina i tako do konačne realizacije.	10–11 č.; 9. 10. 2020.	/	21–414 penzionera KAP-a
Penzioneri KAP-a	Ispred zgrade Vlade	Mirno okupljanje – mirni protesti – skretanje pažnje javnosti i podsjećanje Vlade i predsjednika Vlade, gospodina Markovića, na dogovorenu realizaciju našeg leks specijalis Zakona o isplati otpremnina i tako do konačne realizacije.	10–11 č.; 16. 10. 2020.	/	21–414 penzionera KAP-a
Penzioneri KAP-a	Ispred zgrade Vlade	Mirno okupljanje – mirni protesti – skretanje pažnje javnosti i podsjećanje Vlade i predsjednika Vlade, gospodina Markovića, na dogovorenu realizaciju našeg leks specijalis Zakona o isplati otpremnina i tako do konačne realizacije.	10–11 č., 23. 10. 2020.	/	21–414 penzionera KAP-a
Penzioneri KAP-a	Ispred zgrade Vlade	Mirno okupljanje – mirni protesti – skretanje pažnje javnosti i podsjećanje Vlade i predsjednika Vlade, gospodina Markovića, na dogovorenu realizaciju našeg leks specijalis Zakona o isplati otpremnina i tako do konačne realizacije.	10–11 č.; 30. 10. 2020.	/	21–414 penzionera KAP-a
ULCINJ					
NVO „Udruženje vlasnika objekata Ada Bojana”	Ušće Ade Bojane	Zbog načina na koji se vrši iskopavanje pijeska iz korita rijeke Bojane, načinjena je šteta po okolinu, zato planiraju okupljanje na lokaciji na kojoj se nalazi jedna od deponija izvađenog pijeska, kako bi ukazali na razmjere problema.	15 č.; 25. 10. 2020.	/	/
HERCEG NOVI					
NVO Radnici ...	Plato ispred Hotela „Plaža”	Skup zbog nepoštovanja sudskih odluka od poslodavca.	12 č.; 29. 10. 2020.	/	20-30
Grupa građana „Sloboda izbora”	Trg Nikole Đurkovića	Sloboda izbora za nošenje maski u školama, redovna nastava za sve učenike osnovne i srednje škole.	11 č.; 1. 10. 2020.	/	/

BUDVA					
Udruženje roditelja	Stari grad Budva (plato)	U ime svih potpisanih roditelja, miran skup – neslaganje sa odlukom NKT-a o zatvaranju lokala i oduzetom pravu na izbor.	12 č.; 25. 10. 2020.	/	40
Udruženje roditelja	Dvorište OŠ „Stefan Mitrov Ljubiša”	Javno predstavljanje zahtjeva upućenih NKT-u i Ministarstvu prosvjete za otvaranje škola u potpunosti za sve đake.	12 č.; 28. 10. 2020	/	do 100
NOVEMBAR					
PODGORICA					
Penzioneri KAP-a	Ispred Vlade Crne Gore	Mirno okupljanje – mirni protesti – skretanje pažnje javnosti i podsjećanje Vlade i predsjednika Vlade, gospodina Markovića, na dogovorenu realizaciju našeg leks specijalis Zakona o isplati otpremnina i tako do konačne realizacije.	10–11 č.; 6. 11. 2020.	/	21–414
Penzioneri KAP-a	Ispred Vlade Crne Gore	Mirno okupljanje – mirni protesti – skretanje pažnje javnosti i podsjećanje Vlade i predsjednika Vlade, gospodina Markovića, na dogovorenu realizaciju našeg leks specijalis Zakona o isplati otpremnina i tako do konačne realizacije.	10–11 č.; 13. 11. 2020.	/	21–414
ULCINJ					
NVO „Udruženje vlasnika objekata Ada Bojana”	U blizini ušća Ade Bojane	Zbog načina na koji se vrši iskopavanje pijeska iz korita rijeke Bojane, načinjena je šteta po okolinu, zato planiraju okupljanje na lokaciji na kojoj se nalazi jedna od deponija izvađenog pijeska, kako bi ukazali na razmjere problema.	12 č.; 1. 11. 2020.	/	/
NVU Ulcinj	U blizini ušća Ade Bojane	Protestni skup	12 č.; 1. 11. 2020.	/	/
KOLAŠIN					
Crkveni odbor Kolašina	Hram Sv. Dimitrija u Kolašinu	Tradicionalna litija povodom crkvene slave Mitrovdana.	10 č.; 8. 11. 2020.	Ne dozvoljava se	50
PLAV					
NVU „Drvoprerađivači, Plav”	/	Izražavanje nezadovoljstva protiv koncesione politike Vlade Crne Gore u šumarstvu Plava.	5–12 č.	/	100

BUDVA					
Predstavnici građana	Budva, od kružnog toka na ulazu u Budvu do Starog grada i nazad	Izražavanje nezadovoljstva zbog anticrnogorskih aktivnosti i poruka da ima i biće Crne Gore.	16 č.; 15. 11. 2020	Ne dozvoljava se	500-50 000
Grupa građana	Trg Nikole Đurkovića	Sloboda izbora za nošenje maski u školama, redovna nastava za sve učenike osnovne i srednje škole.	11 č.; 14. 11. 2020	/	/
DECEMBAR					
PODGORICA					
NVO „Udruženje ugostitelja Podgorice”	Zgrada Vlade, Ul. Karađorđeva	Protest povodom posljednjih mjera Ministarstva zdravlja od 21. 12. 2020.	12.30 č.; 29. 12. 2020.	Ne dozvoljava se okupljanje Udruženja ugostitelja Podgorice zbog sprečavanja ugrožavanja zdravlja stanovništva prenošenjem novog koronavirusa. Javno okupljanje nije uredno prijavljeno i nije navedeno vrijeme trajanja javnog okupljanja, već samo vrijeme početka. Takođe, nije naveden broj učesnika.	/
Pravoslavna crkva Crne Gore	Zgrada Vlade, Ul. Karađorđeva	Protest zbog izmjena Zakona o slobodi vjeroispovijesti.	11-13 č.; 17. 11. 2020.	Ne dozvoljava se okupljanje zbog sprečavanja ugrožavanja zdravlja stanovništva prenošenjem koronavirusa. Takođe, javno okupljanje nije blagovremeno i uredno prijavljeno na propisanom obrascu i zakazano je za datum koji je prošao.	/
JANUAR 2021					
PODGORICA					
Udruženje estradnih umjetnika i izvođača Crne Gore	Plato preko puta Skupštine, kod spomenika Kralju Nikoli, Bul. Sv. Petra Cetinjskog	Protestni skup povodom novih mjera koje su donesene na posljednjoj sjednici Ministarstva zdravlja, a koje se odnose na konkretnu zabranu izvođenja muzike uživo u svim ugostiteljskim objektima.	11-12 č.; 18. 1. 2021.	/	Do 25 učesnika, shodno mjerama Ministarstva zdravlja koje se odnose na sprečavanje širenja opasne zarazne bolesti
Penzioneri KAP-a	Ispred Vlade Crne Gore	Mirno okupljanje – mirni protesti, skretanje pažnje javnosti i podsjećanje Vlade na dogovorenu realizaciju naših zakona i isplatu otpremnina do konačne realizacije.	10-11 č.; 22. 1. 2021.	/	/
Penzioneri KAP-a	Ispred Vlade Crne Gore	Mirno okupljanje – mirni protesti, skretanje pažnje javnosti i podsjećanje Vlade na dogovorenu realizaciju naših zakona i isplatu otpremnina do konačne realizacije.	10-11 č.; 29. 1. 2021.	/	/
PLJEVLJA					
Arhijerejsko namjesništvo pljevaljsko	Arhijerejsko namjesništvo pljevaljsko	Proslava Badnjeg dana – da će vjerski obredi biti prilagođeni mjerama Ministarstva zdravlja. U gradskim hramovima i manastiru obred nalaganja badnjaka biće obavljen u ranim jutarnjim časovima poslije bogoslužjenja i neće obavještavati niti pozivati narod.	6. 1. 2021.	/	/

NIKŠIĆ					
Bivši i sadašnji radnici Rudnika Boksita	Bivša utovarno- istovarna rampa Boksita, u Nikšiću	Protestni skup bivših i sadašnjih radnika Rudnika Boksita.	25. 2. 2021; 12 č.	Ne dozvoljava se. Rješenje UP: zbog sprečavanja ugrožavanja zdravlja stanovništva prenošenjem covid-19. Navodi se i da prijava nije podnesena na propisanom obrascu, ne sadrži JMBG, adresu organizatora, program i cilj javnog okupljanja, procjenu broja učesnika.	/
FEBRUAR					
HERCEG NOVI					
Radnici Boke „Vektra Boka”	Hotel „Plaža”, Herceg Novi	Zbog nepoštovanja stečajnog sudije (ne može da se pročita ostalo) ali navodi da će se skup održati bez ugrožavanja javnog zdravlja i poštujući mjere.	11. 2. 2021.	Službena zabilješka policije: policajac je telefonskim putem kontaktirao sa organizatorom istog dana i upoznao ga da je usljed epidemiološke situacije, zakonom zabranjeno svako okupljanje građana na javnom mjestu, odnosno svako okupljanje preko 20 građana, te da bi izbjegao da uđe u zonu krivične odgovornosti da na skupu ne bude prisutno više od 20 građana. Rajak je zahvalio i rekao da će telefonskim putem obavijestiti građane, odnosno radnike Vektra Boke i da će skup biti odložen za neki drugi put kada to mjere budu dozvoljavale.	20-30
PODGORICA					
Penzioneri KAP-a	Ispred Vlade Crne Gore	Vezano za praćenje koordinacije naših zakona i isplate otpremnina od Vlade. Navodi se i da je okupljanje mirno – mirni protesti i svakodnevno skretanje pažnje javnosti i podsjećanje Vlade na dogovorenu realizaciju Zakona i otpremnina.	5. 2. 2021; 10–11 č.		21–424 penzionera KAP-a
Penzioneri KAP-a	Ispred Vlade Crne Gore	Vezano za praćenje koordinacije naših zakona i isplate otpremnina od Vlade. Navodi se i da je okupljanje mirno – mirni protesti i svakodnevno skretanje pažnje javnosti i podsjećanje Vlade na dogovorenu realizaciju Zakona i otpremnina.	12. 2. 2021; 10–11 č		21–424 penzionera KAP-a
Penzioneri KAP-a	Ispred Vlade Crne Gore	Vezano za praćenje koordinacije naših zakona i isplate otpremnina od Vlade. Navodi se i da je okupljanje mirno – mirni protesti i svakodnevno skretanje pažnje javnosti i podsjećanje Vlade na dogovorenu realizaciju Zakona i otpremnina.	19. 2. 2021; 10–11 č.		21–424 penzionera KAP-a
Penzioneri KAP-a	Ispred Vlade Crne Gore	Vezano za praćenje koordinacije naših zakona i isplate otpremnina od Vlade. Navodi se i da je okupljanje mirno – mirni protesti i svakodnevno skretanje pažnje javnosti i podsjećanje Vlade na dogovorenu realizaciju Zakona i otpremnina.	26. 2. 2021; 10–11 č.		21–424 penzionera KAP-a

MART					
PODGORICA					
NVO „Klaster prevoza Crne Gore”, Podgorica	Podgorica	Zahtjev okupljanja je prijem kod ministara Bojanića, Milatovića i Spajića, zbog novonastale situacije usred pandemije kovid-19 i neadekvatne pomoći crnogorskim autobuskim prevoznicima. Program je vožnja ulicama Podgorice, uz kratko zaustavljanje kod Skupštine Crne Gore zbog izjave za medije.	17,18, i 19. 3. 2021. u 11.55 č., trajanje prvog dana sat, drugog dva sata, trećeg tri sata	/	oko 100 autobusa
Penzioneri KAP-a	Podgorica	Okupljanje ispred Vlade Crne Gore po odluci zbora penzionera od 15. 1. 2019, u vezi sa praćenjem realizacije isplata otpremnina od Vlade Crne Gore. Mirno okupljanje, svakodnevno skretanje pažnje javnosti i podsjećanje na dogovorenu realizaciju isplate otpremnina.	5. 3. 2021; 10–11 č.	/	21–414 penzionera KAP-a
Penzioneri KAP-a	Podgorica	Okupljanje ispred Vlade Crne Gore po odluci zbora penzionera od 15. 1. 2019, u vezi sa praćenjem realizacije isplata otpremnina od Vlade Crne Gore. Mirno okupljanje, svakodnevno skretanje pažnje javnosti i podsjećanje na dogovorenu realizaciju isplate otpremnina.	12. 3. 2021; 10–11 č.	/	21–414 penzionera KAP-a
Penzioneri KAP-a	Podgorica	Okupljanje ispred Vlade Crne Gore po odluci zbora penzionera od 15. 1. 2019, u vezi sa praćenjem realizacije isplata otpremnina od Vlade Crne Gore. Mirno okupljanje, svakodnevno skretanje pažnje javnosti i podsjećanje na dogovorenu realizaciju isplate otpremnina.	19. 3. 2021; 10–11 č.	/	21–414 penzionera KAP-a
Penzioneri KAP-a	Podgorica	Okupljanje ispred Vlade Crne Gore po odluci zbora penzionera od 15. 1. 2019, u vezi sa praćenjem realizacije isplata otpremnina od Vlade Crne Gore. Mirno okupljanje, svakodnevno skretanje pažnje javnosti i podsjećanje na dogovorenu realizaciju isplate otpremnina.	26. 3. 2021; 10–11 č.	/	21–414 penzionera KAP-a

HERCEG NOVI					
NVO „Novska Butuga”	Herceg Novi	„Cilj okupljanja je preživljavanje privrede ovog grada, koja je dovedena na sami rub egzistencije, a Vlada Crne Gore nije odreagovala na naše dosadašnje dopise, molbe i obraćanja”. Napominju i da se obavezuju da će, s obzirom na epidemiološku situaciju, nositi maske, držati distancu i poštovati sve propisane mjere.	19. 3. 2021; 10 č.	IA je dostavljena službena zabilješka CB Herceg Novi, u kojoj se navodi da je povodom zahtjeva za odobravanje navedenog okupljanja, službenik policije kontaktirao sa organizatorom okupljanja i upoznao je sa trenutnim epidemiološkim mjerama koje su na snazi, kao i sa zakonskim posljedicama ukoliko dođe do javnog okupljanja. Nakon toga je organizatorica izjavila da će sačekati nove epidemiološke mjere i da će tada odlučiti hoće li zakazivati novi protestni skup.	/
APRIL					
PODGORICA					
Penzioneri KAP-a	Ispred Vlade Crne Gore	„Po odluci zbora penzionera od 15. 1. 2019, vezano za praćenje realizacije naših zakona o isplati naših otpremnina od Vlade Crne Gore.”	2. 4. 2021; 10–11 č.	/	214–414 penzionera KAP-a
Penzioneri KAP-a	Ispred Vlade Crne Gore	„Po odluci zbora penzionera od 15. 1. 2019, vezano za praćenje realizacije naših zakona o isplati naših otpremnina od Vlade Crne Gore.”	9. 4. 2021; 10–11 č.	/	214–414 penzionera KAP-a
Penzioneri KAP-a	Ispred Vlade Crne Gore	„Po odluci zbora penzionera od 15. 1. 2019, vezano za praćenje realizacije naših zakona o isplati naših otpremnina od Vlade Crne Gore.”	16. 4. 2021; 10–11 č.	/	214–414 penzionera KAP-a
Penzioneri KAP-a	Ispred Vlade Crne Gore	„Po odluci zbora penzionera od 15. 1. 2019, vezano za praćenje realizacije naših zakona o isplati naših otpremnina od Vlade Crne Gore.”	23. 4. 2021; 7–9 č.	/	214–414 penzionera KAP-a
Penzioneri KAP-a	Ispred Vlade Crne Gore	„Po odluci zbora penzionera od 15. 1. 2019, vezano za praćenje realizacije naših zakona o isplati naših otpremnina od Vlade Crne Gore.”	29. 4. 2021; 7–9 č.	/	214–414 penzionera KAP-a
NIKŠIĆ					
Sindikalna organizacija „Toščelik”	Plato ispred Upravne zgrade	Ukazivanje na težak položaj fabrike i zaposlenih.	1. 5. 2021; 11–12 č.	Ne dozvoljava se održavanje zbog sprečavanja ugrožavanja zdravlja stanovništva prenošenjem novog koronavirusa, shodno Naredbi Ministarstva zdravlja za preduzimanje privremenih mjera za sprečavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprečavanje prenošenja novog koronavirusa.	Sto učesnika

O Institutu alternativa

Institut alternativa (IA) je nevladino udruženje osnovano septembra 2007. godine od strane grupe građana s iskustvom u civilnom društvu, javnoj administraciji i biznis sektoru.

Naša misija je snaženje demokratskih procesa i dobrog upravljanja u Crnoj Gori kroz istraživanje i analizu opcija javne politike, kao i monitoring rada javne uprave.

Naši strateški ciljevi su podizanje kvaliteta rada, odgovornosti, otvorenosti i efikasnosti javne uprave; podsticanje otvorene, javne, konstruktivne i argumentovane debate o javnim politikama i jačanje kapaciteta države i društva za njihov razvoj.

Vrijednosti koje slijedimo u svom radu su posvećenost misiji, nezavisnost, stalno učenje, umrežavanje, saradnja i timski rad.

Djelujemo kao **think tank**, odnosno istraživački centar, i u svom radu se bavimo oblastima dobrog upravljanja, transparentnosti i odgovornosti. Oblasti u kojima radimo i ostvarujemo uticaj strukturirane su u pet glavnih programa: javna uprava, odgovorne javne finansije, bezbjednost i odbrana i socijalna politika.

Na osnovu rada u naših pet programa, bavimo se praćenjem procesa pregovora o članstvu u EU, uz aktivno učešće u radnim grupama za Poglavlja: javne nabavke (5), pravosuđe i temeljna prava (23) i finansijski nadzor (32). Naša posebna aktivnost je Škola javnih politika koju organizujemo od 2012. godine, a 2018. godine organizovali smo i našu prvu školu Otvorenog budžeta.

U dosadašnjem radu, aktivno smo saradivali sa preko 40 organizacija u regionalnim mrežama Zapadnog Balkana i sa preko 100 organizacija u Crnoj Gori. Institut je aktivno uključen u regionalne mreže: Think for Europe (TEN), Pointpulse, SELDI, WeBER, Koalicija UNCAC, Global BTAP, PASOS i Koalicija za zaštitu zviždača Jugoistočne Evrope.

Rezultati našeg rada sumirani su u 129 publikacija, izvještaja i analiza, a donosiocima odluka uputili smo više od 1000 preporuka. Preko četiri hiljade puta u medijima smo izložili predloge i preporuke za bolje javne politike.

Pokrenuli smo i tri internet stranice. Moj grad je pionirski poduhvat prikaza budžetskih podataka lokalnih samouprava. Nakon njega, izrađena je Moja uprava, adresa za građane koji žele da prijave problem sa kojim su se susreli prilikom ostvarivanja prava pred javnom upravom. Najnoviji internet portal Moj novac rezultat je namjere da hiljade nepretraživih, „zaključanih” podataka učinimo dostupnim.

Institut alternativa redovno objavljuje informacije o finansijama, projektima i donatorima koji su podržali rad organizacije. Zbog toga, Institut je tri godine zaredom dobio pet zvjezdica za transparentnost prema istraživanju koje je sprovedla međunarodna neprofitna organizacija Transparify koja ocjenjuje transparentnost preko 200 istraživačkih centara.

Predsjednik Upravnog odbora IA je Stevo Muk, a našu organizaciju trenutno čini desetočlani tim.