РЕПУБЛИКА СРБИЈА

НАРОДНА СКУПШТИНА

Одбор за људска и мањинска права

и равноправност полова

08 Број 06-2/535-15

8. фебруар 2016. године

Б е о г р а д

**З А П И С Н И К**

**СА 39. СЕДНИЦЕ ОДБОРА ЗА ЉУДСКА И МАЊИНСКА ПРАВА И РАВНОПРАВНОСТ ПОЛОВА,**

**ОДРЖАНЕ 15. ДЕЦЕМБРА 2015. ГОДИНЕ**

Седница је, у складу са чланом 44. став 4. Пословника Народне скупштине, одржана заједно са Одбором за oдбрану и унутрашње послове.

Седница је почела у 11,10 часова.

Седници су председавали заједно, Мехо Омеровић, председник Одбора за људска и мањинска права и равноправност полова и Марија Обрадовић, председник Одбора за одбрану и унутрашње послове.

Седници су присуствовали чланови Одбора за људска и мањинска права и равноправност полова: Владица Димитров, Биљана Илић Стошић, Миланка Јевтовић Вукојичић, Елвира Ковач, Љибушка Лакатош, Љиљана Малушић, Стефана Миладиновић, Аида Ћоровић, Дубравка Филиповски и Сузана Шарац.

Седници нису присуствовали чланови Одбора: Злата Ђерић, Слободан Перић, Вера Пауновић, Биљана Хасановић – Кораћ, Олена Папуга и Сулејман Угљанин.

Испред Одбора за одбрану и унутрашње послове, седници су присуствовали чланови Одбора: Зоран Бабић, Марко Ђуришић, Бојан Костреш, Ненад Николић, Милош Тошанић, Дубравка Филиповски и Сузана Шарац, као и заменици чланова Александар Марковић, Стефана Миладиновић и Јасмина Обрадовић.

Осим чланова Одбора за људска и мањинска права и равноправност полова и чланова и заменика чланова Одбора за одбрану и унутрашње послове, седници је присуствовала и народни посланик Александра Ђуровић.

Осим народних посланика, седници су присуствовали и представници Министарства унутрашњих послова: Јана Љубичић, државни секретар и шеф Кабинета министра, Милорад Тодоровић, секретар Министарства, Наташа Милидраговић из Секретаријата Министарства и Дејан Јоксимовић из Управе полиције.

На позив председника два одбора, седници су присуствовали и: Бранкица Јанковић, Повереница за заштиту равноправности, Родољуб Шабић, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Милош Јанковић, заменик Заштитника грађана за заштиту права лица лишених слободе и руководилац Националног механизма за превенцију тортуре у Републици Србији, Ранка Савић, председница Асоцијације слободних и независних синдиката, Душко Вуковић, потпредседник Већа Савеза самосталних синдиката Србије, Лена Петровић из Удружења Београдски центар за људска права, Мирјана Богдановић, извршна директорка Удружења Геј стрејт алијанса, Милан Антонијевић и Катарина Голубовић из Удружења Комитет правника за људска права (ЈУКОМ), Петар Жмак, координатор пројекта за јавне политике из Удружења Грађанске иницијативе и Иван Ђурић из Удружења Иницијатива младих за људска права.

Одбор је једногласно (десет за) усвојио дневни ред предложен у сазиву седнице, тако да је утврђен следећи

Д н е в н и р е д:

1. Упознавање са Нацртом закона о јавном окупљању, који је доставило Министарство унутрашњих послова (број 214-3327/15 од 11. децембра 2015. године).

ПРВА ТАЧКА ДНЕВНОГ РЕДА **–** Упознавање са Нацртом закона о јавном окупљању, који је доставило Министарство унутрашњих послова

Отварајући седницу, председница Одбора за одбрану и унутрашње послове Марија Обрадовић је истакла да је заједничка седница два одбора сазвана са циљем да представници Министарства унутрашњих послова народним посланицима представе Нацрт закона о јавном окупљању (у даљем тексту: Нацрт), имајући у виду чињеницу да је у питању закон од фундаменталног значаја за остваривање уставом загарантованог права грађана на слободно окупљање.

Председник Одбора за људска и мањинска права и равноправност полова Мехо Омеровић је напоменуо да је идеја о одржавању ове седница, осим представљања закона од стране Министарства унутрашњих послова, била и да се надлежним независним државним органима и представницима релевантних организација цивилног друштва и синдиката омогући да изнесу своје коментаре и евентуалне примедбе на Нацрт и тиме допринесу квалитету његове коначне верзије, а народним посланицима пруже свеобухватнију слику о дометима и кључним аспектима будућег закона.

У уводним напоменама, Јана Љубичић, државни секретар у Министарству унутрашњих послова и шеф Кабинета министра, истакла је да је сврха ове седнице да се како народним посланицима, тако и стручној, па и најширој јавности, представе решења из последње верзије Нацрта и да се, пре него што Нацрт уђе у скупштинску процедуру, разјасни што више евентуалних недоумица и расправе могућа спорна места и тиме унапреди текст будућег предлога закона.

Подсетила је да је досадашњи Закон о окупљању грађана престао да важи 23. октобра 2015. године, када је у „Службеном гласнику Републике Србије“ објављена одлука Уставног суда да тај закон није у сагласности са Уставом („Службени гласник РС“, број 88/15). Напоменула је да је Нацрт 9. октобра ове године објављен на интернет страници Министарства унутрашњих послова, након чега је одржана и јавна расправа према програму који је утврдио Одбор Владе за правни систем и државне органе.

Наташа Милидраговић из Секретаријата Министарства је представила решења из Нацрта, указавши, при томе, на измене и допуне које је Нацрт претрпео у складу са примедбама и предлозима изнетим током јавне расправе.

Повереница за заштиту равноправности Бранкица Јанковић је напоменула да је Нацрт том органу, ради давања мишљења, званично достављено тек претходног дана, те да није било довољно времена да се са Нацртом детаљно упозна. Напоменула је да ће званично мишљење, пре свега о усклађености са смерницама ОЕБС за јавна окупљања и другим међународним стандардима, доставити Министарству унутрашњих послова у наредним данима. Истакла је да у овом тренутку може да изнесе резерву у погледу решења из члана 5. став 2. Нацрта, према којем се окупљање у покрету може одвијати само непрекинутим кретањем, без могућности заустављања пре места пријављеног као место завршетка кретања, односно окупљања. Изнела је и оцену да је обавеза организатора да осигура безбедно одржавање окупљања (члан 11. став 1. тачка 1) Нацрта), супротна међународним стандардима и да се тиме организатору намеће превелика одговорност. Указала је, такође, да Нацрт не регулише истовремено одржавање, односно пријављивање два скупа на истом месту у исто време (тзв. контраскупови). Изнела је и мишљење да би одредбе члана 13. у вези са спонтаним мирним окупљањем требало прецизније формулисати како би се избегле могуће недоумице о начину њихове примене.

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности Родољуб Шабић је истакао да је званично мишљење о Нацрту упутио Министарству унутрашњих послова на дан одржавања ове седнице. Изнео је оцену да одредба члана 23. Нацрта, којим је предвиђено да се евиденције предвиђене овим законом воде у складу са прописом којим су уређене евиденције и обрада података у Министарству унутрашњих послова, није у складу са Уставом Републике Србије, имајући у виду да је чланом 42. Устава прописано да се прикупљање, обрада и коришћење података о личности могу уређивати искључиво законом.

Заменик Заштитника грађана Милош Јанковић је напоменуо да ће орган који представља у најкраћем року доставити Министарству унутрашњих послова званично мишљење о Нацрту. Указао је да одредбе Нацрта којима се уводе ограничења у остварењу права на јавно окупљање (временска, просторна и сл.) треба сагледавати у светлу одредбе Устава Републике Србије (члан 54. став 4.) којом је прописано да се слобода окупљања може законом ограничити само ако је то неопходно ради заштите јавног здравља, морала, права других или безбедности Републике Србије. С тим у вези, изнео је оцену да одређена ограничења из Нацрта (нпр. просторна из чл. 6. и 25. и временска из члана 7.) нису у складу са наведеним случајевима који оправдавају ограничавање јавног окупљања.

Током излагања представника синдиката, потпредседника Већа Савеза самосталних синдиката Србије Душка Вуковића и председнице Асоцијације слободних и независних синдиката Ранке Савић, изнете су похвале на рачун Министарства унутрашњих послова у смислу квалитета спроведене јавне расправе о Нацрту. Том приликом је истакнуто:

- да Нацрт, за разлику од закона неких држава у окружењу, не препознаје разлику између социјално-економских и политичких скупова у односу на скупове других врста (хуманитарне, забавне, културне, спортске и др.), што би, како је изнето, требало учинити већ у члану 3. Нацрта. С тим у вези је указано да је приликом навођења примера јавних окупљања у члану 3. Нацрта пропуштено да се наведу и окупљања ради остваривања синдикалних права и интереса;

- да би законом или одлукама јединица локалне самоуправе донетим на основу закона, требало дефинисати места на којима би окупљање било дозвољено и без претходне пријаве (нпр. Трг Николе Пашића у Београду, као традиционално место синдикалних окупљања);

- да је обавеза пријављивања окупљања најмање осам дана раније непримерено дуг рок (члан 12. став 3. Нацрта);

- да је питање на који начин ће се моћи испоштовати обавеза навођења јединственог матичног броја вође окупљања и одговорног лица редарске службе у пријави окупљања (члан 14. став 1. тачка 2) Нацрта) у случају страних држављана или тзв. правно невидљивих лица;

- да би решење према којем се спречавање или прекид окупљања наређују усмено, а не писмено, могло да доведе до разних злоупотреба у пракси;

- да је лош предлог да забрану окупљања, уместо суда, решењем изриче Министарство унутрашњих послова и да оно буде надлежно и за одлучивање по жалби на то решење;

- да су казне за прекршаје превисоке и да ће у пракси бити коришћене као средство застрашивања оних који желе да организују протестна окупљања;

- да ће јединице локалне самоуправе, у складу са обавезом из члана 25. Нацрта, за места одржавања окупљања одређивати просторе који не одговарају суштини и сврси протестних окупљања.

У излагањима представника организација цивилног друштва, Катарине Голубовић, Лене Петровић, Ивана Ђурића, Мирјане Богдановић и Петра Жмака, изнето је:

- да одредбе о поступању надлежног органа по пријави окупљања нису у складу са начелима добре управе и да би требало примењивати решења из општег управног поступка;

- да одредбе о месту и времену окупљања, а нарочито предложене прекршајне казне, неоправдано ограничавају право на слободно окупљање и да представљају средство за одвраћање од остваривања тог права;

- да је потребно законом уредити пријављивање два скупа у исто време на истом или блиском месту, у вези с чим је изнето мишљење да би требало наћи решење које би имало за циљ да се оба истовремена скупа одрже, када год околности то дозвољавају;

- да се организатору намећу превелике обавезе, односно одговорности у погледу безбедности током одржавања окупљања, чиме се занемарује обавеза полиције да омогући остваривање права на слободно окупљање, што би подразумевало и заштиту учесника окупљања;

- да се неоправдано прописује обавеза да се окупљање у покрету одвија само непрекинутим кретањем (члан 5. став 2. Нацрта);

- да је чланом 6. недовољно прецизно дефинисано на којим то местима није дозвољено окупљање, што би могло да доведе до арбитрарности у примени овог члана у пракси;

- да је дозвољено време окупљања између 8 и 22 часа (члан 7. Нацрта) нереално и непотребно ограничење, које ће стварати проблеме нарочито у вези са спортским манифестацијама;

- да се из члана 8. тачка 3) Нацрта, којим је прописано да окупљање није дозвољено када наступи опасност од насиља, не може извући прецизан закључак да ли узрок те опасности потиче од самог скупа који се жели организовати, односно његових учесника, или се мисли и на деловање неких спољних фактора (нпр. да се Парада поноса не може одржати јер постоји реална претња насиљем од стране противника њеног одржавања). У том смислу је напоменуто да би законом требало прецизирати да се забрана или спречавање јавног окупљања не може изрећи у случају да опасност од угрожавања безбедности или нарушавања јавног реда у већем обиму долази од спољних фактора, а не организатора или учесника окупљања;

- да је рок из члана 12. став 3. Нацрта од чак осам дана за пријављивање окупљања предуг, јер се тиме ограничава могућност брзог реаговања, односно правовременог организовања протестних скупова;

- да се од обавезе пријављивања неоправдано изузимају окупљања која организују државни органи (члан 13. став 1. тачка 3) Нацрта);

- да није оправдано нити потребно захтевати јединствени матични број вође окупљања и одговорног лица редарске службе, имајући у виду да је чланом 2. Нацрта предвиђено да свако има право да организује окупљање, што укључује и странце;

- да би требало увести обавезу давања наређења о спречавању или прекидању окупљања и у писменом облику;

- да двостепеност у одлучивању о забрани окупљања није адекватно спроведена, имајући у виду да је Министарство унутрашњих послова надлежно и за забрањивање окупљања и за одлучивање по жалби на такву одлуку;

- да се Нацртом не отклањају недостаци због којих је ранији Закон о окупљању грађана престао да важи на основу одлуке Уставног суда, пре свега у погледу обезбеђивања ефикасне правне заштите права на слободно окупљање; у том смислу је указано да ни Нацрт не садржи рокове за доставу решења којим се забрањује окупљање и решења по жалби на ту забрану, те је предложено да рокови за доношење поменутих решења укључе и обавезу њиховог достављања организатору окупљања;

- да Нацрт не предвиђа ни посебну правну заштиту у случају тзв. „ћутања управе“, односно нерешавања по поднетој жалби на решење о забрани окупљања, што би значило да би применом општег правила управног спора правна заштита у том случају била неоправдано дуга, у складу с чим је предложено да се у члан 16. унесе нов став којим би се прописало да ће се пропуштање рока за доставу решења по жалби сматрати њеним одбијањем.

Након излагања представника независних државних органа, синдиката и организација цивилног друштва, дискутовали су народни посланици, и то: Аида Ћоровић, Љиљана Малушић, Марко Ђуришић, Зоран Бабић, Јасмина Обрадовић и Мехо Омеровић.

У току дискусије је позитивно оцењено одржавање заједничке седнице два одбора уз присуство релевантних гостију, при чему је нарочито похваљено како ангажовање представника Министарства унутрашњих послова и новоуведена пракса представљања законских текстова и пре њиховог уласка у скупштинску процедуру, тако и укључивање невладиног сектора у рад скупштинских одбора у циљу свеобухватнијег сагледавања и бољег разумевања законских предлога.

Изнете су и похвале текста Нацрта, са напоменом да ће се све конструктивне примедбе изнете током седнице свакако узети у обзир приликом скупштинског разматрања будућег предлога закона. Истакнуто је да се Нацртом закона гарантује остваривање права на мирно окупљање и да је сасвим оправдано и примерено да локалне самоуправе одреде места на којима постоје сви услови за безбедно мирно окупљање.

С друге стране, изнето је мишљење да се Нацртом погрешно поставља систем који би требало да омогући коришћење Уставом гарантованог права на слободно окупљање. Изнете су примедбе у погледу ограниченог временског периода у којем је могуће окупљање (од 8 до 22 часа), да термин „вођа окупљања“ није примерен, као и да није јасан његов статус (да ли је обавезан или није, имајући у виду да је чланом 14. предвиђено да пријава окупљања садржи и податке о вођи окупљања), да је чланом 6. Нацрта прешироко и нејасно дефинисан простор у којем није дозвољено окупљање (нпр. на колику удаљеност се мисли када се користи термина „у близини“) и да није јасно на какве евиденције се односи члан 23. Нацрта. Изнета је и примедба да, у случају да се нареди прекид окупљања, није јасно дефинисана примена пропорционалних мера ради разиласка учесника окупљања (члан 19. став 3. Нацрта), у вези с чим је постављено питање која би се то пропорционална мера применила на учеснике мирног окупљања.

Јана Љубичић се у име Министарства унутрашњих послова захвалила на свим коментарима, примедбама и предлозима и нагласила да Министарство улаже огромне напоре да законска решења задовоље интересе свих заинтересованих субјеката, како би се, с једне стране, омогућило потпуно остварење права на слободно окупљање, а, с друге, осигурала безбедност свих грађана и имовине.

Закључујући рад по дневном реду, председавајући Мехо Омеровић и Марија Обрадовић су се захвалили свим учесницима на конструктивној и садржајној дискусији и изразили уверење да ће се овакав вид конкретне и квалитетне сарадње Народне скупштине, извршне власти, независних државних органа и заинтересоване и стручне јавности на доношењу што квалитетнијих закона наставити и у будућности.

Седница је завршена у 13,25 часова.

Препис тонског снимка седнице саставни је део овог записника.

СЕКРЕТАР ОДБОРА ПРЕДСЕДНИК ОДБОРА

Рајка Вукомановић Мехо Омеровић