REPUBLIKA SRBIJA

NARODNA SKUPŠTINA

Odbor za ljudska i manjinska prava

i ravnopravnost polova

08 Broj 06-2/535-15

8. februar 2016. godine

B e o g r a d

**Z A P I S N I K**

**SA 39. SEDNICE ODBORA ZA LjUDSKA I MANjINSKA PRAVA I RAVNOPRAVNOST POLOVA,**

**ODRŽANE 15. DECEMBRA 2015. GODINE**

Sednica je, u skladu sa članom 44. stav 4. Poslovnika Narodne skupštine, održana zajedno sa Odborom za odbranu i unutrašnje poslove.

Sednica je počela u 11,10 časova.

Sednici su predsedavali zajedno, Meho Omerović, predsednik Odbora za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova i Marija Obradović, predsednik Odbora za odbranu i unutrašnje poslove.

Sednici su prisustvovali članovi Odbora za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova: Vladica Dimitrov, Biljana Ilić Stošić, Milanka Jevtović Vukojičić, Elvira Kovač, Ljibuška Lakatoš, Ljiljana Malušić, Stefana Miladinović, Aida Ćorović, Dubravka Filipovski i Suzana Šarac.

Sednici nisu prisustvovali članovi Odbora: Zlata Đerić, Slobodan Perić, Vera Paunović, Biljana Hasanović – Korać, Olena Papuga i Sulejman Ugljanin.

Ispred Odbora za odbranu i unutrašnje poslove, sednici su prisustvovali članovi Odbora: Zoran Babić, Marko Đurišić, Bojan Kostreš, Nenad Nikolić, Miloš Tošanić, Dubravka Filipovski i Suzana Šarac, kao i zamenici članova Aleksandar Marković, Stefana Miladinović i Jasmina Obradović.

Osim članova Odbora za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova i članova i zamenika članova Odbora za odbranu i unutrašnje poslove, sednici je prisustvovala i narodni poslanik Aleksandra Đurović.

Osim narodnih poslanika, sednici su prisustvovali i predstavnici Ministarstva unutrašnjih poslova: Jana Ljubičić, državni sekretar i šef Kabineta ministra, Milorad Todorović, sekretar Ministarstva, Nataša Milidragović iz Sekretarijata Ministarstva i Dejan Joksimović iz Uprave policije.

Na poziv predsednika dva odbora, sednici su prisustvovali i: Brankica Janković, Poverenica za zaštitu ravnopravnosti, Rodoljub Šabić, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Miloš Janković, zamenik Zaštitnika građana za zaštitu prava lica lišenih slobode i rukovodilac Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture u Republici Srbiji, Ranka Savić, predsednica Asocijacije slobodnih i nezavisnih sindikata, Duško Vuković, potpredsednik Veća Saveza samostalnih sindikata Srbije, Lena Petrović iz Udruženja Beogradski centar za ljudska prava, Mirjana Bogdanović, izvršna direktorka Udruženja Gej strejt alijansa, Milan Antonijević i Katarina Golubović iz Udruženja Komitet pravnika za ljudska prava (JUKOM), Petar Žmak, koordinator projekta za javne politike iz Udruženja Građanske inicijative i Ivan Đurić iz Udruženja Inicijativa mladih za ljudska prava.

Odbor je jednoglasno (deset za) usvojio dnevni red predložen u sazivu sednice, tako da je utvrđen sledeći

D n e v n i r e d:

1. Upoznavanje sa Nacrtom zakona o javnom okupljanju, koji je dostavilo Ministarstvo unutrašnjih poslova (broj 214-3327/15 od 11. decembra 2015. godine).

PRVA TAČKA DNEVNOG REDA **–** Upoznavanje sa Nacrtom zakona o javnom okupljanju, koji je dostavilo Ministarstvo unutrašnjih poslova

Otvarajući sednicu, predsednica Odbora za odbranu i unutrašnje poslove Marija Obradović je istakla da je zajednička sednica dva odbora sazvana sa ciljem da predstavnici Ministarstva unutrašnjih poslova narodnim poslanicima predstave Nacrt zakona o javnom okupljanju (u daljem tekstu: Nacrt), imajući u vidu činjenicu da je u pitanju zakon od fundamentalnog značaja za ostvarivanje ustavom zagarantovanog prava građana na slobodno okupljanje.

Predsednik Odbora za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova Meho Omerović je napomenuo da je ideja o održavanju ove sednica, osim predstavljanja zakona od strane Ministarstva unutrašnjih poslova, bila i da se nadležnim nezavisnim državnim organima i predstavnicima relevantnih organizacija civilnog društva i sindikata omogući da iznesu svoje komentare i eventualne primedbe na Nacrt i time doprinesu kvalitetu njegove konačne verzije, a narodnim poslanicima pruže sveobuhvatniju sliku o dometima i ključnim aspektima budućeg zakona.

U uvodnim napomenama, Jana Ljubičić, državni sekretar u Ministarstvu unutrašnjih poslova i šef Kabineta ministra, istakla je da je svrha ove sednice da se kako narodnim poslanicima, tako i stručnoj, pa i najširoj javnosti, predstave rešenja iz poslednje verzije Nacrta i da se, pre nego što Nacrt uđe u skupštinsku proceduru, razjasni što više eventualnih nedoumica i rasprave moguća sporna mesta i time unapredi tekst budućeg predloga zakona.

Podsetila je da je dosadašnji Zakon o okupljanju građana prestao da važi 23. oktobra 2015. godine, kada je u „Službenom glasniku Republike Srbije“ objavljena odluka Ustavnog suda da taj zakon nije u saglasnosti sa Ustavom („Službeni glasnik RS“, broj 88/15). Napomenula je da je Nacrt 9. oktobra ove godine objavljen na internet stranici Ministarstva unutrašnjih poslova, nakon čega je održana i javna rasprava prema programu koji je utvrdio Odbor Vlade za pravni sistem i državne organe.

Nataša Milidragović iz Sekretarijata Ministarstva je predstavila rešenja iz Nacrta, ukazavši, pri tome, na izmene i dopune koje je Nacrt pretrpeo u skladu sa primedbama i predlozima iznetim tokom javne rasprave.

Poverenica za zaštitu ravnopravnosti Brankica Janković je napomenula da je Nacrt tom organu, radi davanja mišljenja, zvanično dostavljeno tek prethodnog dana, te da nije bilo dovoljno vremena da se sa Nacrtom detaljno upozna. Napomenula je da će zvanično mišljenje, pre svega o usklađenosti sa smernicama OEBS za javna okupljanja i drugim međunarodnim standardima, dostaviti Ministarstvu unutrašnjih poslova u narednim danima. Istakla je da u ovom trenutku može da iznese rezervu u pogledu rešenja iz člana 5. stav 2. Nacrta, prema kojem se okupljanje u pokretu može odvijati samo neprekinutim kretanjem, bez mogućnosti zaustavljanja pre mesta prijavljenog kao mesto završetka kretanja, odnosno okupljanja. Iznela je i ocenu da je obaveza organizatora da osigura bezbedno održavanje okupljanja (član 11. stav 1. tačka 1) Nacrta), suprotna međunarodnim standardima i da se time organizatoru nameće prevelika odgovornost. Ukazala je, takođe, da Nacrt ne reguliše istovremeno održavanje, odnosno prijavljivanje dva skupa na istom mestu u isto vreme (tzv. kontraskupovi). Iznela je i mišljenje da bi odredbe člana 13. u vezi sa spontanim mirnim okupljanjem trebalo preciznije formulisati kako bi se izbegle moguće nedoumice o načinu njihove primene.

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti Rodoljub Šabić je istakao da je zvanično mišljenje o Nacrtu uputio Ministarstvu unutrašnjih poslova na dan održavanja ove sednice. Izneo je ocenu da odredba člana 23. Nacrta, kojim je predviđeno da se evidencije predviđene ovim zakonom vode u skladu sa propisom kojim su uređene evidencije i obrada podataka u Ministarstvu unutrašnjih poslova, nije u skladu sa Ustavom Republike Srbije, imajući u vidu da je članom 42. Ustava propisano da se prikupljanje, obrada i korišćenje podataka o ličnosti mogu uređivati isključivo zakonom.

Zamenik Zaštitnika građana Miloš Janković je napomenuo da će organ koji predstavlja u najkraćem roku dostaviti Ministarstvu unutrašnjih poslova zvanično mišljenje o Nacrtu. Ukazao je da odredbe Nacrta kojima se uvode ograničenja u ostvarenju prava na javno okupljanje (vremenska, prostorna i sl.) treba sagledavati u svetlu odredbe Ustava Republike Srbije (član 54. stav 4.) kojom je propisano da se sloboda okupljanja može zakonom ograničiti samo ako je to neophodno radi zaštite javnog zdravlja, morala, prava drugih ili bezbednosti Republike Srbije. S tim u vezi, izneo je ocenu da određena ograničenja iz Nacrta (npr. prostorna iz čl. 6. i 25. i vremenska iz člana 7.) nisu u skladu sa navedenim slučajevima koji opravdavaju ograničavanje javnog okupljanja.

Tokom izlaganja predstavnika sindikata, potpredsednika Veća Saveza samostalnih sindikata Srbije Duška Vukovića i predsednice Asocijacije slobodnih i nezavisnih sindikata Ranke Savić, iznete su pohvale na račun Ministarstva unutrašnjih poslova u smislu kvaliteta sprovedene javne rasprave o Nacrtu. Tom prilikom je istaknuto:

- da Nacrt, za razliku od zakona nekih država u okruženju, ne prepoznaje razliku između socijalno-ekonomskih i političkih skupova u odnosu na skupove drugih vrsta (humanitarne, zabavne, kulturne, sportske i dr.), što bi, kako je izneto, trebalo učiniti već u članu 3. Nacrta. S tim u vezi je ukazano da je prilikom navođenja primera javnih okupljanja u članu 3. Nacrta propušteno da se navedu i okupljanja radi ostvarivanja sindikalnih prava i interesa;

- da bi zakonom ili odlukama jedinica lokalne samouprave donetim na osnovu zakona, trebalo definisati mesta na kojima bi okupljanje bilo dozvoljeno i bez prethodne prijave (npr. Trg Nikole Pašića u Beogradu, kao tradicionalno mesto sindikalnih okupljanja);

- da je obaveza prijavljivanja okupljanja najmanje osam dana ranije neprimereno dug rok (član 12. stav 3. Nacrta);

- da je pitanje na koji način će se moći ispoštovati obaveza navođenja jedinstvenog matičnog broja vođe okupljanja i odgovornog lica redarske službe u prijavi okupljanja (član 14. stav 1. tačka 2) Nacrta) u slučaju stranih državljana ili tzv. pravno nevidljivih lica;

- da bi rešenje prema kojem se sprečavanje ili prekid okupljanja naređuju usmeno, a ne pismeno, moglo da dovede do raznih zloupotreba u praksi;

- da je loš predlog da zabranu okupljanja, umesto suda, rešenjem izriče Ministarstvo unutrašnjih poslova i da ono bude nadležno i za odlučivanje po žalbi na to rešenje;

- da su kazne za prekršaje previsoke i da će u praksi biti korišćene kao sredstvo zastrašivanja onih koji žele da organizuju protestna okupljanja;

- da će jedinice lokalne samouprave, u skladu sa obavezom iz člana 25. Nacrta, za mesta održavanja okupljanja određivati prostore koji ne odgovaraju suštini i svrsi protestnih okupljanja.

U izlaganjima predstavnika organizacija civilnog društva, Katarine Golubović, Lene Petrović, Ivana Đurića, Mirjane Bogdanović i Petra Žmaka, izneto je:

- da odredbe o postupanju nadležnog organa po prijavi okupljanja nisu u skladu sa načelima dobre uprave i da bi trebalo primenjivati rešenja iz opšteg upravnog postupka;

- da odredbe o mestu i vremenu okupljanja, a naročito predložene prekršajne kazne, neopravdano ograničavaju pravo na slobodno okupljanje i da predstavljaju sredstvo za odvraćanje od ostvarivanja tog prava;

- da je potrebno zakonom urediti prijavljivanje dva skupa u isto vreme na istom ili bliskom mestu, u vezi s čim je izneto mišljenje da bi trebalo naći rešenje koje bi imalo za cilj da se oba istovremena skupa održe, kada god okolnosti to dozvoljavaju;

- da se organizatoru nameću prevelike obaveze, odnosno odgovornosti u pogledu bezbednosti tokom održavanja okupljanja, čime se zanemaruje obaveza policije da omogući ostvarivanje prava na slobodno okupljanje, što bi podrazumevalo i zaštitu učesnika okupljanja;

- da se neopravdano propisuje obaveza da se okupljanje u pokretu odvija samo neprekinutim kretanjem (član 5. stav 2. Nacrta);

- da je članom 6. nedovoljno precizno definisano na kojim to mestima nije dozvoljeno okupljanje, što bi moglo da dovede do arbitrarnosti u primeni ovog člana u praksi;

- da je dozvoljeno vreme okupljanja između 8 i 22 časa (član 7. Nacrta) nerealno i nepotrebno ograničenje, koje će stvarati probleme naročito u vezi sa sportskim manifestacijama;

- da se iz člana 8. tačka 3) Nacrta, kojim je propisano da okupljanje nije dozvoljeno kada nastupi opasnost od nasilja, ne može izvući precizan zaključak da li uzrok te opasnosti potiče od samog skupa koji se želi organizovati, odnosno njegovih učesnika, ili se misli i na delovanje nekih spoljnih faktora (npr. da se Parada ponosa ne može održati jer postoji realna pretnja nasiljem od strane protivnika njenog održavanja). U tom smislu je napomenuto da bi zakonom trebalo precizirati da se zabrana ili sprečavanje javnog okupljanja ne može izreći u slučaju da opasnost od ugrožavanja bezbednosti ili narušavanja javnog reda u većem obimu dolazi od spoljnih faktora, a ne organizatora ili učesnika okupljanja;

- da je rok iz člana 12. stav 3. Nacrta od čak osam dana za prijavljivanje okupljanja predug, jer se time ograničava mogućnost brzog reagovanja, odnosno pravovremenog organizovanja protestnih skupova;

- da se od obaveze prijavljivanja neopravdano izuzimaju okupljanja koja organizuju državni organi (član 13. stav 1. tačka 3) Nacrta);

- da nije opravdano niti potrebno zahtevati jedinstveni matični broj vođe okupljanja i odgovornog lica redarske službe, imajući u vidu da je članom 2. Nacrta predviđeno da svako ima pravo da organizuje okupljanje, što uključuje i strance;

- da bi trebalo uvesti obavezu davanja naređenja o sprečavanju ili prekidanju okupljanja i u pismenom obliku;

- da dvostepenost u odlučivanju o zabrani okupljanja nije adekvatno sprovedena, imajući u vidu da je Ministarstvo unutrašnjih poslova nadležno i za zabranjivanje okupljanja i za odlučivanje po žalbi na takvu odluku;

- da se Nacrtom ne otklanjaju nedostaci zbog kojih je raniji Zakon o okupljanju građana prestao da važi na osnovu odluke Ustavnog suda, pre svega u pogledu obezbeđivanja efikasne pravne zaštite prava na slobodno okupljanje; u tom smislu je ukazano da ni Nacrt ne sadrži rokove za dostavu rešenja kojim se zabranjuje okupljanje i rešenja po žalbi na tu zabranu, te je predloženo da rokovi za donošenje pomenutih rešenja uključe i obavezu njihovog dostavljanja organizatoru okupljanja;

- da Nacrt ne predviđa ni posebnu pravnu zaštitu u slučaju tzv. „ćutanja uprave“, odnosno nerešavanja po podnetoj žalbi na rešenje o zabrani okupljanja, što bi značilo da bi primenom opšteg pravila upravnog spora pravna zaštita u tom slučaju bila neopravdano duga, u skladu s čim je predloženo da se u član 16. unese nov stav kojim bi se propisalo da će se propuštanje roka za dostavu rešenja po žalbi smatrati njenim odbijanjem.

Nakon izlaganja predstavnika nezavisnih državnih organa, sindikata i organizacija civilnog društva, diskutovali su narodni poslanici, i to: Aida Ćorović, Ljiljana Malušić, Marko Đurišić, Zoran Babić, Jasmina Obradović i Meho Omerović.

U toku diskusije je pozitivno ocenjeno održavanje zajedničke sednice dva odbora uz prisustvo relevantnih gostiju, pri čemu je naročito pohvaljeno kako angažovanje predstavnika Ministarstva unutrašnjih poslova i novouvedena praksa predstavljanja zakonskih tekstova i pre njihovog ulaska u skupštinsku proceduru, tako i uključivanje nevladinog sektora u rad skupštinskih odbora u cilju sveobuhvatnijeg sagledavanja i boljeg razumevanja zakonskih predloga.

Iznete su i pohvale teksta Nacrta, sa napomenom da će se sve konstruktivne primedbe iznete tokom sednice svakako uzeti u obzir prilikom skupštinskog razmatranja budućeg predloga zakona. Istaknuto je da se Nacrtom zakona garantuje ostvarivanje prava na mirno okupljanje i da je sasvim opravdano i primereno da lokalne samouprave odrede mesta na kojima postoje svi uslovi za bezbedno mirno okupljanje.

S druge strane, izneto je mišljenje da se Nacrtom pogrešno postavlja sistem koji bi trebalo da omogući korišćenje Ustavom garantovanog prava na slobodno okupljanje. Iznete su primedbe u pogledu ograničenog vremenskog perioda u kojem je moguće okupljanje (od 8 do 22 časa), da termin „vođa okupljanja“ nije primeren, kao i da nije jasan njegov status (da li je obavezan ili nije, imajući u vidu da je članom 14. predviđeno da prijava okupljanja sadrži i podatke o vođi okupljanja), da je članom 6. Nacrta preširoko i nejasno definisan prostor u kojem nije dozvoljeno okupljanje (npr. na koliku udaljenost se misli kada se koristi termina „u blizini“) i da nije jasno na kakve evidencije se odnosi član 23. Nacrta. Izneta je i primedba da, u slučaju da se naredi prekid okupljanja, nije jasno definisana primena proporcionalnih mera radi razilaska učesnika okupljanja (član 19. stav 3. Nacrta), u vezi s čim je postavljeno pitanje koja bi se to proporcionalna mera primenila na učesnike mirnog okupljanja.

Jana Ljubičić se u ime Ministarstva unutrašnjih poslova zahvalila na svim komentarima, primedbama i predlozima i naglasila da Ministarstvo ulaže ogromne napore da zakonska rešenja zadovolje interese svih zainteresovanih subjekata, kako bi se, s jedne strane, omogućilo potpuno ostvarenje prava na slobodno okupljanje, a, s druge, osigurala bezbednost svih građana i imovine.

Zaključujući rad po dnevnom redu, predsedavajući Meho Omerović i Marija Obradović su se zahvalili svim učesnicima na konstruktivnoj i sadržajnoj diskusiji i izrazili uverenje da će se ovakav vid konkretne i kvalitetne saradnje Narodne skupštine, izvršne vlasti, nezavisnih državnih organa i zainteresovane i stručne javnosti na donošenju što kvalitetnijih zakona nastaviti i u budućnosti.

Sednica je završena u 13,25 časova.

Prepis tonskog snimka sednice sastavni je deo ovog zapisnika.

SEKRETAR ODBORA PREDSEDNIK ODBORA

Rajka Vukomanović Meho Omerović